

Súdwest-Fryslân



Rekenkamer

Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid

Januari 2013



Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid

Januari 2013

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

- dr. M.S. (Marsha) de Vries (hoofdonderzoeker, secretaris)
- drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)
- dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

Contactgegevens

- Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek
- E-mail: rekenkamer@gemeenteswf.nl
- Website: www.gemeenteswf.nl

Samenvatting

De rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân heeft een onderzoek uitgevoerd naar de hervormingen in het re-integratiebeleid. Dit onderzoek had als doel een antwoord te formuleren op de volgende centrale vraag:

In hoeverre voldoet de gemeente Súdwest-Fryslân aan de randvoorwaarden die nodig zijn om op doelmatige en doeltreffende wijze invulling te kunnen geven aan de beoogde hervormingen in het re-integratiebeleid en wat kan zij doen om deze randvoorwaarden te realiseren?

Deze onderzoeksvraag viel uiteen in de volgende deelvragen:

- 1) Aan welke randvoorwaarden moet de gemeente Súdwest-Fryslân voldoen wil zij op doelmatige en doeltreffende wijze invulling kunnen geven aan haar re-integratiebeleid?
- 2) Welke hervormingen vinden er momenteel plaats in het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân?
- 3) In hoeverre beschikt de gemeente Súdwest-Fryslân over de capaciteit die nodig is om uitvoering te geven aan het re-integratiebeleid?
- 4) In hoeverre is de gemeente in staat om het re-integratiebeleid af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden?
- 5) Op welke wijze zou er verantwoording afgelegd moeten worden aan de gemeenteraad over het re-integratiebeleid?
- 6) Hoe kan de gemeente Súdwest-Fryslân de randvoorwaarden realiseren die nodig zijn voor een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid?

Bij het beantwoorden van deze vragen werd gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Er werd een literatuurstudie uitgevoerd op basis waarvan randvoorwaarden werden geformuleerd die betrekking hebben op de uitvoeringscapaciteit, de besliscapaciteit en de verantwoordingscapaciteit van de gemeente. Vervolgens werden om een beeld te krijgen van het (voorgenomen) beleid van de gemeente Súdwest-Fryslân verschillende beleidsdocumenten bestudeerd. Ook werd er gekeken naar landelijke beleidsdocumenten die betrekking hadden op de Wwnv en werd het recent verschenen regeerakkoord bestudeerd. Daarnaast zijn verschillende diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke organisatie, een directeur van de uitvoeringsorganisatie Empatec, raadsleden en de verantwoordelijk wethouder. Vervolgens werden de bevindingen uit het praktijkonderzoek geconfronteerd met de randvoorwaarden zoals geschetst op basis van de literatuur. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode april t/m oktober 2012.

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek luiden als volgt:

- Met het project *Werk Vermogen!* heeft de gemeente gekozen voor een herziening van de uitvoeringsstructuur en een gecombineerde inzet van arbeidsmarktstrategieën waardoor het project als kansrijk kan worden bestempeld en waarmee de gemeente Súdwest-Fryslân anticipeert op de verwachte landelijke ontwikkelingen.
- De gemeente voldoet ten dele aan de randvoorwaarden die nodig zijn om op een doelmatige en doeltreffende wijze invulling te kunnen geven aan de hervormingen in het re-integratiebeleid.
- De beleidsambities en de uitvoeringscapaciteit zijn uit balans. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn:
 - het gebrek aan inzicht in de zogenaamde nieuwe doelgroepen, hun afstand tot de arbeidsmarkt en het effect van de gekozen arbeidsmarktstrategieën op deze doelgroepen,
 - het ontbreken van de benodigde competenties bij de ambtenaren die belast zullen worden met de uitvoering,
 - de onzekerheid ten aanzien van financiële middelen en risico's door externe economische en politieke ontwikkelingen,
 - de onduidelijkheid die er bestaat ten aanzien van aanpalend beleid, in het bijzonder de WMO.
- Er bestaat zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk veel draagvlak voor de hervormingen die worden doorgevoerd in het re-integratiebeleid. De verwachting is dat er voldoende ruimte is om, indien nodig, maatwerk te leveren voor de inwoners van de gemeente Súdwest-Fryslân.
- De gemeenteraad geeft aan goed geïnformeerd te zijn over en betrokken te zijn bij de beleidsvorming ten aanzien van het nieuwe re-integratiebeleid. Van informatieverstrekking over de uitvoering is tot op heden geen sprake en raadsleden geven aan dat zij beter geïnformeerd willen worden over en meer betrokken willen worden bij de uitvoeringsfase.
- De bruikbaarheid van de informatie die de gemeenteraad ontvangt en gaat ontvangen over het re-integratiebeleid behoeft aandacht. Het ontbreken van concrete doelstellingen en indicatoren betreffende de resultaten van het project *Werk Vermogen!* op het niveau van de afzonderlijke gemeenten zal het voor de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân moeilijk maken om haar controlerende taak te vervullen.

- Het functioneren van Empatec is van cruciaal belang voor het al dan niet slagen van het project *Werk Vermogen!*, aangezien ervoor gekozen is de uitvoering van het re-integratiebeleid weg te zetten bij één uitvoeringsorganisatie. Zonder afbreuk te willen doen aan de aantoonbaar succesvolle manier van werken van Empatec in het verleden, moet worden geconstateerd dat dit wel een kwetsbaarheid met zich meebrengt. Het is voor de gemeente Súdwest-Fryslân dan ook van groot belang het functioneren van Empatec kritisch te volgen.

Op basis van deze conclusies werden verschillende aanbevelingen geformuleerd, namelijk:

- Het is van belang om binnen de gemeente Súdwest-Fryslân op korte termijn de aard en omvang van nieuwe doelgroepen (Wajong en Wsw) alsmede hun afstand tot de arbeidsmarkt te inventariseren. Daarnaast moet onderbouwd worden welke effecten er van het gekozen instrumentarium te verwachten zijn voor deze doelgroepen.
- Het is van belang om als gemeente Súdwest-Fryslân op korte termijn zicht te krijgen op de mate waarin de ambtenaren die belast zijn met de uitvoering voldoen aan de competenties die nodig zijn om invulling te geven aan de nieuwe werkwijze en om keuzes te maken ten aanzien van de wijze waarop een eventueel gebrek aan ambtelijke capaciteit en deskundigheid kan worden opgevangen. Het is in het bijzonder van belang dat medewerkers innovatief zijn, zelfstandig kunnen werken en dat zij kunnen anticiperen op de mogelijkheden, wensen en behoeften van zowel potentiële werknemers als werkgevers.
- Het is van belang om nu de plannen van kabinet Rutte II bekend zijn de financiële kaders en risico's te actualiseren.
- Het is van belang aanpalend (WMO)beleid te ontwikkelen met inachtneming van landelijke kaders, maar ook met inachtneming van de lokale gevolgen van *Werk Vermogen!*.
- Er zouden specifieke doelstellingen en indicatoren benoemd moeten worden aan de hand waarvan de gemeenteraad (de resultaten van) het re-integratiebeleid kan beoordelen.
- Concreet wordt er door de gemeenteraad aangegeven in ieder geval behoefte te hebben aan informatie over de instroom, de doorstroom en de uitstroom waarbij deze informatie gerelateerd zou moeten zijn aan specifieke (categorieën binnen)

doelgroepen en de inzet van afzonderlijke instrumenten. Daarbij wil de raad zicht hebben op de vraag in hoeverre men binnen de financiële kaders blijft. De informatie moet in de tijd vergelijkbaar zijn en zou zich moeten lenen voor benchmarking. Het College van B&W wordt verzocht hierover in de komende bestuursrapportages te rapporteren.

Inhoud

Samenvatting.....	3
Hoofdstuk 1 Het onderzoek	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Doel- en vraagstelling	11
1.3 Methoden & technieken.....	12
1.4 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2 Randvoorwaarden	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Decentralisering & bestuurskracht.....	14
2.3 Uitvoeringscapaciteit.....	15
2.3.1 Onderbouwing van het beleid: kennis.....	15
2.3.2 Ambtelijke capaciteit & deskundigheid	18
2.3.3 Middelen	19
2.3.4 Integraliteit.....	19
2.3.5 Uitvoeringscapaciteit in balans	20
2.4 Besliscapaciteit	20
2.4.1 Maatschappelijke inbedding	20
2.4.2 Politiek-bestuurlijke inbedding	21
2.5 Verantwoordingscapaciteit	21
2.6 Randvoorwaarden	23
Hoofdstuk 3 Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid.....	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Uitgangspunten van het huidige re-integratiebeleid	26
3.3 Hervormingen in het re-integratiebeleid	27
3.3.1 De Wet werken naar vermogen controversieel: wat nu?	29
3.3.2 Werknemersbenadering	30
3.3.3 Werkgeversbenadering.....	31
3.3.4 Bedrijfsvoering	33
3.4 Eerste stappen in de uitvoering.....	33

3.5 Recente politieke ontwikkelingen	34
Hoofdstuk 4 Uitvoeringscapaciteit	36
4.1 Inleiding	36
4.2 Onderbouwing van het beleid: kennis.....	36
4.2.1 Inzicht in doelgroepen	36
4.2.2 Inzicht in instrumenten	38
4.2.3 Doelgroepen en instrumenten	40
4.3 Ambtelijke capaciteit & deskundigheid.....	41
4.4 Middelen.....	43
4.5 Integraliteit	46
Hoofdstuk 5 Besliscapaciteit	48
5.1 Inleiding	48
5.2 Maatschappelijke inbedding.....	48
5.2.1 Landelijke ontwikkelingen versus lokaal maatwerk	48
5.2.2 Intergemeentelijke samenwerking versus lokaal maatwerk.....	50
5.3 Politiek-bestuurlijke inbedding.....	51
Hoofdstuk 6 Verantwoordingscapaciteit	53
6.1 Inleiding	53
6.2 Verantwoording nu.....	53
6.3 Verantwoording en <i>Werk Vermogen!</i>	54
Hoofdstuk 7 Naar een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid: de analyse	56
7.1 Inleiding	56
7.2 Uitvoeringscapaciteit.....	56
7.3 Besliscapaciteit	59
7.4 Verantwoordingscapaciteit	60
7.4 Naar een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid	62
Hoofdstuk 8 Conclusies & aanbevelingen	63
8.1 Inleiding	63
8.2 Conclusies	63
8.3 Aanbevelingen	64
Geraadpleegde bronnen	66
Literatuur	66

Beleidsdocumenten	67
Bijlage I Respondenten.....	68
Bijlage II Arbeidsmarktstrategieën	69
Bijlage III Reactie College	70
Bijlage IV Nawoord rekenkamer.....	73

Hoofdstuk 1 Het onderzoek

1.1 Aanleiding

De beroepsbevolking van de gemeente Súdwest-Fryslân bestaat uit ongeveer 38.000 personen. Hiervan is 6,2 procent werkloos, waarmee de gemeente iets boven het landelijk gemiddelde van zes procent zit.¹ De economische crisis heeft ook de economie en werkgelegenheid van de gemeente Súdwest-Fryslân getroffen. Dit komt tot uitdrukking in een toename van het aantal werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden. Uitgedrukt in aantallen uitkeringen is de instroom momenteel hoger dan de uitstroom en het totaal aantal verstrekte bijstandsuitkeringen neemt verder toe. Het aantal bijstandsgerechtigden is gedurende 2011 met ruim negen procent gestegen.² Er wordt, met andere woorden, in toenemende mate een beroep gedaan op de bijstand en daarmee op het re-integratiebudget dat de gemeente Súdwest-Fryslân tot haar beschikking heeft.

Daarnaast was het streven van het kabinet Rutte I om per 1 januari 2013 de Wet werken naar vermogen in te voeren, een ontwikkeling met grote gevolgen voor het lokaal re-integratiebeleid. De Wet werken naar vermogen zou in de plaats van de huidige Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet investeren in jongeren (WIJ) komen. Tegelijkertijd met de invoering van de Wet werken naar vermogen zou de toegang tot de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en de Wet op de sociale werkvoorziening (Wsw) worden beperkt. Hierdoor zou de gemeente verantwoordelijk worden voor het aan het werk helpen van meer mensen met een arbeidsbeperking, ook mensen die *geen* uitkering ontvangen. Inmiddels is het kabinet Rutte I gevallen en de Wet werken naar vermogen controversieel verklaard. Desondanks is er in de gemeente Súdwest-Fryslân besloten de hervormingen die zijn ingezet in aanloop naar de Wet werken naar vermogen te continueren, enerzijds omdat het huidige re-integratiebeleid voor verbetering vatbaar is en anderzijds omdat de verwachting is dat in het licht van de huidige economische crisis en de bezuinigingen bij de rijksoverheid ook een toekomstig kabinet zal besluiten tot een verdere decentralisering in het sociale domein.

Als gevolg van de economische crisis en de decentraliseringstendens krijgt de gemeente Súdwest-Fryslân de komende jaren dus te maken met een toename van het aantal mensen, met en zonder arbeidsbeperking, dat aan het werk geholpen moet worden. Tegelijkertijd zal zij minder inkomsten vanuit het Rijk ontvangen. De verwachting binnen de gemeente Súdwest-Fryslân is dat zij in 2013 nog maar 65 procent van het participatiebudget van 2011 tot haar beschikking zal hebben³ en in 2015 wordt het participatiebudget tot minder dan de helft van de huidige omvang teruggebracht⁴. Een bijkomend probleem is dat er voor de

¹ Kadernota Participatie, p.17.

² Kadernota Participatie, p.12-15.

³ Kadernota Participatie, p.6.

⁴ Startnotitie *Werk Vermogen!*, p.2.

gemeente Súdwest-Fryslân van het huidige budget van €4.200.000 ongeveer €1.500.000 vastzit in verplichtingen⁵. Verder blijkt uit gemeentelijke documentatie dat de inkomsten van het Rijk over de laatste jaren niet toereikend zijn geweest om de uitgaven te dekken. Het tekort wordt relatief fors genoemd. In ieder geval tot 2010 is het tekort, voor zover dat hoger is dan 10% van het budget, bijgepast door het Rijk. Op het moment van opstellen van de programmabegroting 2012-2015 bestond er bij de gemeente Súdwest-Fryslân geen reden om aan te nemen dat dit anders zou gaan worden.⁶ In het licht van de recente bezuinigingsoperatie van het kabinet doet zich echter de vraag voor of deze veronderstelling nog wel gerechtvaardigd is.

1.2 Doel- en vraagstelling

Voornoemde ontwikkelingen hebben ingrijpende gevolgen voor het gemeentelijk re-integratiebeleid en de uitvoering daarvan en brengen verstrekende financiële consequenties met zich mee. De Rekenkamer van Súdwest-Fryslân wil in het licht van deze ontwikkelingen inzicht krijgen in de wijze waarop de gemeente in haar re-integratiebeleid anticipeert op de gevolgen van de economische situatie en de voorgenomen decentralisering. Aangezien de gemeente Súdwest-Fryslân recentelijk is gefuseerd en het re-integratiebeleid van de gemeente onder invloed van de huidige decentralisering in het sociale domein momenteel volop in ontwikkeling is, is het praktisch onuitvoerbaar (en ook weinig zinvol) om inzichtelijk te maken in hoeverre het re-integratiebeleid van de afgelopen jaren doelmatig dan wel doeltreffend is geweest. Dit onderzoek richt zich daarom op de beschikbare uitvoeringscapaciteit, de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke inbedding en de verantwoordingscapaciteit van het re-integratiebeleid dat momenteel in de gemeente Súdwest-Fryslân wordt ontwikkeld. De vraag die daarbij centraal staat luidt:

In hoeverre voldoet de gemeente Súdwest-Fryslân aan de randvoorwaarden die nodig zijn om op doelmatige en doeltreffende wijze invulling te kunnen geven aan de beoogde hervormingen in het re-integratiebeleid en wat kan zij doen om deze randvoorwaarden te realiseren?

Deze centrale vraag valt uiteen in vijf deelvragen. De eerste vraag betreft een beschrijving van de randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan wil de gemeente Súdwest-Fryslân tot een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid kunnen komen. Hierbij ligt de nadruk op de uitvoeringscapaciteit, de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke inbedding en de verantwoordingscapaciteit van het beleid. Vervolgens wordt via een tweede deelvraag een beschrijving gegeven van het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân en van de ontwikkelingen die zich daarin momenteel voltrekken. Vervolgens wordt in antwoord op de derde onderzoeksvraag de uitvoeringscapaciteit van de gemeente Súdwest-Fryslân

⁵ Kadernota Participatie, p.6.

⁶ Programmabegroting 2012, p.94.

beschreven en beoordeeld. Hierbij wordt onder meer ingegaan op de onderbouwing van het beleid, de beschikbare deskundigheid en ambtelijke capaciteit, de mate waarin de middelen toereikend zijn en eventuele financiële risico's en op de mate van integraliteit in de uitvoering. Via onderzoeksvraag vier wordt inzicht gegeven in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke inbedding van het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân. Hierbij wordt onder meer ingegaan op de gevolgen van de intergemeentelijke samenwerking in het re-integratiebeleid voor de mate waarin de gemeente Súdwest-Fryslân in staat is lokaal maatwerk te leveren en op de rol en betrokkenheid van de gemeenteraad bij het beleid. De vijfde onderzoeksvraag betreft de verantwoordingscapaciteit, met andere woorden, de wijze waarop er verantwoording aan in het bijzonder de gemeenteraad wordt afgelegd over het re-integratiebeleid. In antwoord op de zesde deelvraag wordt beschreven hoe de gemeente de randvoorwaarden kan realiseren om te kunnen komen tot een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid.

Vanuit deze inzichten kunnen de volgende deelvragen worden geformuleerd:

- 1) Aan welke randvoorwaarden moet de gemeente Súdwest-Fryslân voldoen wil zij op doelmatige en doeltreffende wijze invulling kunnen geven aan haar re-integratiebeleid?
- 2) Welke hervormingen vinden er momenteel plaats in het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân?
- 3) In hoeverre beschikt de gemeente Súdwest-Fryslân over de capaciteit die nodig is om uitvoering te geven aan het re-integratiebeleid?
- 4) In hoeverre is de gemeente in staat om het re-integratiebeleid af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden?
- 5) Op welke wijze zou er verantwoording afgelegd moeten worden aan de gemeenteraad over het re-integratiebeleid?
- 6) Hoe kan de gemeente Súdwest-Fryslân de randvoorwaarden realiseren die nodig zijn voor een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid?

1.3 Methoden & technieken

In dit onderzoek wordt allereerst beschreven aan welke randvoorwaarden de gemeente Súdwest-Fryslân moet voldoen wil zij op doelmatige en doeltreffende wijze invulling kunnen geven aan haar re-integratiebeleid. Dit gebeurde door middel van een literatuurstudie. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag. Om een beeld te krijgen van het (voorgenomen) beleid van de gemeente Súdwest-Fryslân werden verschillende beleidsdocumenten bestudeerd, waaronder de Programmabegroting 2012-2015, de Kadernota Participatie en de start- en kadernotitie *Werk vermogen!*. Dit resulteerde in een antwoord op de tweede onderzoeksvraag. Aangezien het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân gedurende dit onderzoek nog volop in ontwikkeling was bestond bij de Rekenkamer de verwachting dat desk research alleen niet

tot een volledig antwoord op de onderzoeksvragen kon leiden. Daarom volgden na de deskresearch ter beantwoording van de onderzoeksvragen drie en vier verschillende diepte-interviews met medewerkers van de gemeente Súdwest-Fryslân. Er werden onder andere gesprekken gevoerd met de gemeentesecretaris, de afdelingsmanager Publiek, teamleiders van de teams Leefbaarheid & Maatschappelijke Ontwikkeling, Ruimtelijke Economische Ontwikkeling, Participatie en Inkomen & Zorg, het management van Empatec, de verantwoordelijk wethouder en de woordvoerders re-integratiebeleid uit de gemeenteraad. In bijlage I is een lijst met respondenten opgenomen. Onderzoeksvraag vijf werd beantwoord door een nadere analyse van de informatie die met behulp van voornoemde bronnen en methoden is verkregen.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, worden de randvoorwaarden geschetst waaraan moet zijn voldaan willen gemeenten op doeltreffende en doelmatige wijze invulling kunnen geven aan hun re-integratiebeleid. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de ontwikkelingen beschreven die momenteel in het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân worden doorgevoerd. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden achtereenvolgens de binnen de gemeente Súdwest-Fryslân beschikbare uitvoerings-, beslis- en verantwoordingscapaciteit beschreven. In hoofdstuk 7 worden de randvoorwaarden uit de literatuur en de bevindingen uit de praktijk met elkaar geconfronteerd en wordt een beeld geschetst van de mate waarin de gemeente Súdwest-Fryslân aan de benodigde randvoorwaarden voldoet voor een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid. In hoofdstuk 8, tenslotte, worden conclusies getrokken en een aantal aanbevelingen gepresenteerd.

Hoofdstuk 2 Randvoorwaarden

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de vraag aan welke randvoorwaarden de gemeente Súdwest-Fryslân moet voldoen wil zij op doelmatige en doeltreffende wijze invulling kunnen geven aan haar re-integratiebeleid. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de onderwerpen uitvoeringscapaciteit, beslisbaarheid en verantwoordingscapaciteit.

2.2 Decentralisering & bestuurskracht

Bij decentralisaties krijgen lokale overheden van de rijksoverheid meer vrijheid toebedeeld om beslissingen te nemen en een eigen invulling te geven aan de uitvoering van beleid. Onder invloed van de huidige economische crisis en de bezuinigingen die werden doorgevoerd door het kabinet Rutte I is ervoor gekozen om bepaalde taken te decentraliseren, onder andere taken in het sociale domein. Aan decentralisaties liggen verschillende doelstellingen ten grondslag (Fleurke e.a., 1997). Allereerst zou door decentralisering verkokering worden tegengegaan. Afzonderlijke departementen zouden niet in staat zijn om oplossingen te bedenken die voldoende recht doen aan de complexiteit van lokale maatschappelijke problemen. Decentralisatie zou een integrale oplossing van deze problemen tot stand moeten brengen. Een tweede doelstelling van decentralisering is dat landelijk beleid beter afgestemd zou kunnen worden op lokale omstandigheden aangezien gemeenten daar beter zicht op hebben. Zij zouden in staat zijn om te komen met maatwerkoplossingen. Verder zouden gemeenten slagvaardiger zijn; zij zouden sneller kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden. Daarnaast zou er sprake zijn van democratisering van de beleidsvoering. Het lokaal bestuur zou voor burgers herkenbaarder en toegankelijker zijn en daarom kan met decentralisatie de inbreng van burgers worden vergroot. Een vijfde doelstelling is dat decentralisering tot meer doelmatigheid en doeltreffendheid moet leiden. Aan deze doelstelling liggen drie veronderstellingen ten grondslag; de implementatie van beleid is beter gewaarborgd wanneer de baten binnen dezelfde bestuurslaag worden ontvangen, duidelijke lokale keuzes worden niet gehinderd door centrale overheidsregulering en het afstemmen van beleid op de lokale situatie is (kosten-)effectief.

Wanneer de rijksoverheid overgaat tot het decentraliseren van bepaalde taken, dan is het van belang zicht te hebben op de bestuurskracht van de lagere overheden die geacht worden deze taken te gaan uitvoeren. Bestuurskracht is een term die wordt gebruikt om uitdrukking te geven aan de mate waarin gemeenten in staat zijn gedecentraliseerde taken en bevoegdheden naar behoren uit te voeren, waarbij landelijke beleidsdoelen gerealiseerd moeten worden en er daarnaast ook nog lokaal maatwerk geleverd moet worden (Boogers

e.a., 2008). Een term dus die ook voor een onderzoek naar het re-integratiebeleid, een gedecentraliseerde overheidstaak, en de wijze waarop de gemeente daar uitvoering aan geeft van belang lijkt. De term bestuurskracht valt uiteen in drie onderdelen (Boogers e.a.: 2008, p.3):

- Uitvoeringscapaciteit: het gaat hier om de mate waarin gemeenten beschikken over de kennis en kunde om de gedecentraliseerde taak uit te voeren.
- Besliscapaciteit: dit onderdeel heeft vooral betrekking op het vermogen van gemeenten om gedecentraliseerd beleid af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden.
- Verantwoordingscapaciteit: dit aspect betreft de mate waarin gemeenten in staat zijn verantwoording af te leggen over de realisatie van landelijke beleidsdoelen en de wijze waarop die verantwoording van invloed is op de uitvoerings- en besliscapaciteit.

In dit onderzoek zullen de verschillende onderdelen van bestuurskracht, uitvoeringscapaciteit, besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit, centraal staan en worden vertaald naar de hervormingen die op dit moment worden doorgevoerd in het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân. Het onderdeel uitvoeringscapaciteit valt uiteen in vier deelonderwerpen, namelijk onderbouwing van het beleid, ambtelijke capaciteit en deskundigheid, middelen en integraliteit. Besliscapaciteit betreft zowel de maatschappelijke inbedding van het beleid als de politiek-bestuurlijke inbedding ervan. Bij verantwoordingscapaciteit zal de nadruk liggen op de wijze van verantwoording van het college naar de raad waarmee dit onderdeel de verantwoording op lokaal niveau betreft en niet de verantwoording richting de rijksoverheid. De wijze waarop dit laatste gestalte zal krijgen is momenteel nog niet bekend.

2.3 Uitvoeringscapaciteit

2.3.1 Onderbouwing van het beleid: kennis

De strategieën die door een gemeente worden ingezet om mensen naar werk toe te leiden zijn afhankelijk van de doelgroep waarop deze strategieën zijn gericht. Verschillende groepen mensen participeren tenslotte om verschillende redenen niet op de arbeidsmarkt en de afstand tot de arbeidsmarkt is voor de ene groep groter dan voor de andere groep. Kok e.a. (2004) onderscheiden drie redenen die tot gevolg kunnen hebben dat mensen niet deelnemen aan het arbeidsproces. Ten eerste kan iemand moeite hebben om een baan te vinden doordat werkgevers terughoudend zijn om bepaalde groepen aan te nemen. Ten tweede kan iemand moeite hebben om een baan te vinden doordat hij onvoldoende gemotiveerd is. Ten slotte kan een gebrekkige arbeidsparticipatie zich voordoen wanneer het doelgroepen ontbreekt aan de capaciteiten die worden gevraagd op de arbeidsmarkt.

Naast deze redenen voor structurele werkloosheid kan de conjunctuur nog zorgen voor conjuncturele werkloosheid (zie ook Groot, Heyma & Kok, 2006).

Gemeenten kunnen, afhankelijk van de reden waarom een bepaalde groep niet participeert op de arbeidsmarkt, verschillende strategieën hanteren om doelgroepen aan het werk te krijgen (Edzes, 2011; zie bijlage II). Allereerst kunnen gemeenten een controlerende aanpak volgen. Deze aanpak is gericht op het beperken van de instroom door de nadruk te leggen op een kritische beoordeling van claims en de aanpak van frauduleus gedrag. Met deze aanpak beoogt de gemeente het calculerend en onrechtmatig gedrag van cliënten, ook wel *moral hazard* genoemd, te bestrijden. Daarnaast kunnen gemeenten een activerende aanpak kiezen. Deze aanpak is gericht op het wegnemen van productiviteitstekorten of sociaal psychologische belemmeringen bij werknemers, bijvoorbeeld door middel van scholing, het aanbieden van gesubsidieerde arbeid, re-integratie of loondispensatie. Een derde strategie is allocatie. Deze benadering is erop gericht om te bemiddelen tussen vraag en aanbod. De werkgelegenheidsstrategie richt zich op vraagtekorten op de arbeidsmarkt. Hierbij kan worden gedacht aan economisch beleid dat gericht is op het aantrekken van bedrijven of het creëren van gunstige voorwaarden waardoor bestaande bedrijven kunnen groeien. Een laatste strategie is het coördinatieperspectief. Deze strategie richt zich op samenwerking en afstemming met andere beleidsdomeinen zoals onderwijs, zorg en economie. Door een betere samenwerking binnen de gemeente en met externe partijen zou er efficiënter gewerkt moeten kunnen worden en zou *free-rider* gedrag worden tegengegaan.

Tabel 2.1 Arbeidsmarktstrategie naar reden ontbreken arbeidsparticipatie

Reden ontbreken arbeidsparticipatie	Arbeidsmarktstrategie	
Terughoudendheid werkgevers (vraagzijde)	Allocatie	
Gebrek aan motivatie bij de doelgroep (aanbodzijde)	Controlerende sociale zekerheid	
Gebrek aan benodigde capaciteiten bij de doelgroep(aanbodzijde)	Activerende sociale zekerheid	Coördinatieperspectief
	Allocatie	
Teruglopende conjunctuur (vraagzijde)	Werkgelegenheidsbeleid	

De doelgroepen van het re-integratiebeleid verschillen in hun afstand tot de arbeidsmarkt. In verschillende publicaties worden er schattingen gegeven van de mate waarin de afstand tot de arbeidsmarkt overbrugbaar is voor verschillende doelgroepen. Zo schat Divosa (2007) ten aanzien van de cliënten die een beroep doen op de Wet werk en bijstand dat ongeveer

dertig procent de capaciteiten heeft om uit te stromen mits er voldoende werkgelegenheid is, dat zo'n dertig procent alleen kan werken met behulp van een loonkostensubsidie en dat veertig procent langdurig op de bijstand is aangewezen zonder dat zij te activeren is. Cedris, de brancheorganisatie van SW-bedrijven, hanteert het uitgangspunt dat ongeveer een derde van de SW-cliënten werkt bij reguliere bedrijven, dat eveneens een derde werkt op locatie buiten het SW-bedrijf maar nog wel volledig in dienst is van het SW-bedrijf en dat eveneens een derde werkt op een beschutte arbeidsplaats. In 2009 was de realiteit echter dat 28 procent extern bij reguliere werkgevers was geplaatst, dat 22 procent op locatie werkte en dat de helft van de doelgroep intern op een beschutte arbeidsplaats werkzaam was. Voor de Wajong geldt dat 13 procent permanent is aangewezen op een uitkering en dat 87 procent van de doelgroep verdiencapaciteit⁷ heeft of nog in een studieregeling zit (UWV, 2011). De afstand van doelgroepen tot de arbeidsmarkt is van invloed op de re-integratie instrumenten die voor deze groepen worden ingezet, zoals blijkt uit tabel 2.2. Zo is het weinig zinvol om prikkels toe te dienen en sancties op te leggen aan groepen waarvan bekend is hun afstand tot de arbeidsmarkt onoverbrugbaar is.

Tabel 2.2 Arbeidsmarktstrategie naar afstand tot de arbeidsmarkt

Is er een afstand naar de arbeidsmarkt?						
Nee				Ja		
				Overbrugbaar → Niet overbrugbaar		
Wat is nodig?	Banen	Afdoende motivatie	Match	Vaardigheden aanleren	Compensatie productiviteitstekort	Niet mogelijk in reguliere banen Re-integratie werkt niet
	Re-integratie overbodig					
Hoe?	Werkgelegenheidsbeleid	Controlerende sociale zekerheid	Allocatie	Activerende sociale zekerheid	Activerende sociale zekerheid	
	Vraagstimulering	Controle	Informatie	Sociale en psychologische training	Subsidiering loonkosten	Naar beschermde arbeid
	Lagere arbeidskosten	Prikkels/sancties	Bemiddeling	Wegnemen praktische barrières	Aanpassen arbeidsplek	Uitkering
	Taaksplitsing		Matching		Afdekken risico's	
Kern		Afschrikking	Matching	Gedragsverandering	Compensatie	

Bron: Sol et al. (2011), Edzes (2011).

Edzes (2011) heeft onderzocht in hoeverre de verschillende arbeidsmarktstrategieën van invloed zijn op de instroom en uitstroom van bijstandsontvangers en komt tot de conclusie dat al met al de inzet van beleidsinstrumenten een geringe toegevoegde waarde heeft. Een

⁷ De verdiencapaciteit van een persoon is de mate waarin hij of zij in staat is door middel van werk een inkomen te verwerven.

controleerende strategie lijkt geen effect te hebben op de in- en uitstroom. Om met de woorden van Edzes te spreken (2011, p.75): *“meer doen heeft geen zin”*. Een activerende sociale zekerheidsstrategie heeft alleen een instroombeperkend effect: hoe meer trajecten met en zonder loonkostensubsidie, hoe lager de instroom in de bijstand. Economische inspanningen van gemeenten hebben een instroombeperkend en uitstroombevorderend effect en meer samenwerking binnen de gemeente en tussen de gemeente en andere organisaties leidt tot betere kansen op werk. Maar alle voornoemde effecten zijn beperkt in omvang. Edzes vermoedt dat institutionele wijzigingen en gedragsverandering van gemeenten in de uitvoering van groter belang zijn dan de inzet van beleidsinstrumenten. In zijn ogen ligt het aanknopingspunt voor gemeenten dan ook vooral in een grondige herziening van de uitvoeringsstructuur van sociale diensten en SW-bedrijven.

Het is voor gemeenten van groot belang om zicht te hebben op de doelgroepen die zij beogen te bereiken, de redenen waarom deze groepen niet participeren in het arbeidsproces en, daarmee samenhangend, hun afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast moeten gemeenten zicht hebben op de effectiviteit die te verwachten is van de verschillende instrumenten die zij kan inzetten en moeten de gekozen beleidsinstrumenten aansluiten op de achtergrond van de doelgroepen die men naar de arbeidsmarkt wil leiden. Wanneer de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Wet werken naar vermogen ook door een toekomstig kabinet worden doorgevoerd dan zal dat betekenen dat de groep mensen die niet aan het arbeidsproces deelneemt als gevolg van het ontbreken van de benodigde capaciteiten toeneemt. De gemeente krijgt daarmee doelgroepen onder haar verantwoordelijkheid met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

2.3.2 Ambtelijke capaciteit & deskundigheid

Om op een goede manier uitvoering te kunnen geven aan gedecentraliseerd beleid moeten gemeenten zowel kwalitatief als kwantitatief beschikken over voldoende capaciteit. Ze moeten voldoende mensen tot hun beschikking hebben om uitvoering te geven aan het beleid en deze mensen moeten ter zake kundig zijn. Wanneer zich problemen voordoen voor wat betreft de omvang van de ambtelijke capaciteit en de deskundigheid van de beschikbare ambtenaren, dan kunnen gemeenten ertoe besluiten om taken uit te besteden aan bijvoorbeeld adviesbureaus, maar ook kunnen zij een gemeenschappelijke regeling instellen of extra middelen inzetten ten koste van andere beleidsterreinen (Boogers e.a., 2008). Het is interessant te bezien hoe er door gemeenten wordt omgegaan met een eventueel gebrek aan ambtelijke capaciteit en deskundigheid, omdat er in een dergelijke situatie keuzes gemaakt moeten worden die op hun beurt weer negatieve gevolgen voor de gemeente kunnen hebben. Het inschakelen van een adviesbureau leidt tot extra uitgaven waarvan het, zeker in de huidige tijd, maar de vraag is of deze beschikbaar zijn, een gemeenschappelijke regeling kan leiden tot een beperking van de mogelijkheid om lokaal maatwerk te leveren (zie ook paragraaf 2.4.1) en het inzetten van middelen die bestemd zijn voor andere

beleidsterreinen kan ten koste gaan van de gemeentelijke activiteiten op die betreffende terreinen (zie ook paragraaf 2.3.3).

2.3.3 Middelen

Aangezien decentralisaties veelal worden ingegeven door bezuinigingsoverwegingen leeft bij gemeenten vaak het gevoel dat de overgehevelde financiële middelen niet toereikend zijn. Verschillende evaluaties van decentralisatieoperaties bevestigen dit beeld. Vaak bleek het tekort aan financiële middelen ten koste te gaan van middelen die beschikbaar waren voor andere beleidsterreinen. Een positief effect dat zich hierbij in de praktijk kan voordoen (en zich ook daadwerkelijk voordoet) is dat er een eigen integrale maatwerkoplossing gecreëerd wordt: als voor de uitvoering van een taak middelen worden ingezet die voor andere beleidsterreinen waren bestemd, dan wordt integratie met deze beleidsterreinen bevorderd. In een kwart van de onderzochte decentralisatieoperaties werden financiële problemen niet opgelost en berusten gemeenten erin dat de taak niet naar tevredenheid kan worden uitgevoerd (Boogers e.a., 2008, p.21).

Het is van belang dat gemeenten zicht hebben op hun financiële speelruimte bij het hervormen en uitvoeren van beleid. Daarnaast is het van belang dat zij bij eventuele hervormingen in het beleid de keuzes die worden gemaakt onderbouwen met een risicoanalyse. In het geval van hervormingen in het re-integratiebeleid zou in een dergelijke analyse de gemeente onder andere stil moeten staan bij vragen als: Wat zijn de financiële consequenties wanneer de aard en omvang van de doelgroepen die de gemeente naar werk toe moet leiden toch anders uitvallen dan nu wordt verwacht? En wat zijn de financiële risico's wanneer de verdergaande economische crisis leidt tot minder beschikbare reguliere arbeidsplaatsen dan nu wordt ingeschat?

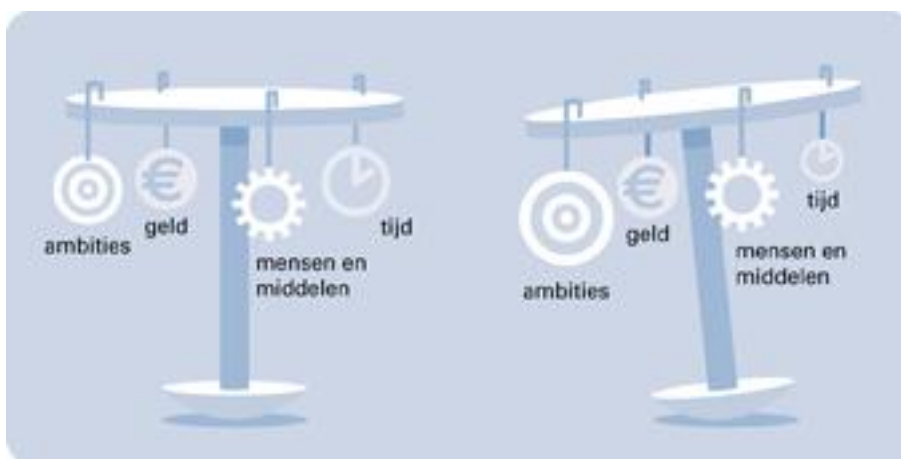
2.3.4 Integraliteit

Zoals in de voorgaande paragraaf beschreven kan een gebrek aan middelen op het ene beleidsterrein ten koste gaan van de activiteiten op andere beleidsterreinen. Een op het eerste gezicht ongewenste situatie, al kunnen integrale maatwerkoplossingen het (positieve) gevolg zijn. Re-integratie is een thema waarbij samenwerking tussen verschillende teams binnen de gemeente van belang is. Samenwerking tussen teams die belast zijn met beleid en teams die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, maar ook tussen beleidsteams en tussen uitvoeringsteams onderling. De samenwerking tussen de beleidsterreinen inkomen, zorg en economische zaken is in dit verband in het bijzonder van belang.

2.3.5 Uitvoeringscapaciteit in balans

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer een rapport gepubliceerd over de kloof tussen beleid en uitvoering. In deze rapportage, die was toegespitst op de rijksoverheid, stelt zij (p.11): *“Het beleid, de beschikbare middelen in mensen en geld én de voor de uitvoering uitgetrokken tijd zijn kennelijk niet kloppend te krijgen. De Algemene Rekenkamer ziet deze slechte aansluiting – zo niet kloof – tussen beleidsambities en uitvoeringspraktijk als één van de grote risico’s voor de geloofwaardigheid van de rijksoverheid en het vertrouwen van de burgers in de overheid”*. Idealiter zou er in het openbaar bestuur een samenhang tussen beleidsambities, beschikbare tijd, geld, mensen en andere middelen moeten zijn. De Algemene Rekenkamer hanteert hiervoor het begrip vierkantsvergelijking. In de ideale situatie is de vierkantsvergelijking in evenwicht. Deze vierkantsvergelijking brengt de hiervoor beschreven thema’s samen en kan worden gebruikt worden om zichtbaar te maken in hoeverre de beleidsambities van de gemeente Súdwest-Fryslân realistisch zijn.

Figuur 2.1 Vierkantsvergelijking



Bron: Algemene Rekenkamer, 2010.

2.4 Besliscapaciteit

2.4.1 Maatschappelijke inbedding

Veel gemeenten kiezen voor samenwerking bij de uitvoering van het gemeentelijk re-integratiebeleid. Redenen hiervoor kunnen financieel (bijvoorbeeld minder overhead), bedrijfsmatig (bijvoorbeeld meer mogelijkheden voor specialisatie) of beleidsmatig (bijvoorbeeld het optimaliseren van voorzieningen) van aard zijn (NVRR, 2012). Deze samenwerking kan bijvoorbeeld plaatsvinden in de vorm van een gemeenschappelijke

regeling. Een nadeel hiervan is een mogelijk verlies aan democratische controle. Wanneer een gemeente taken delegeert dan raakt ze de zeggenschap over beleid en uitvoering kwijt en zal ze minder in staat zijn om lokaal maatwerk te leveren. De NVRR noemt verder als risico dat raadsleden weinig prioriteit zouden kunnen geven aan het controleren van gemeenschappelijke regelingen. Ook de gemeente Súdwest-Fryslân participeert in een gemeenschappelijke regeling waar het de sociale werkvoorziening betreft en werkt samen met gemeenten waar het gaat om de hervormingen in het re-integratiebeleid (werkgeversbenadering, werknemersbenadering, bedrijfsvoering, waarover meer in hoofdstuk 3). Ook landelijke kaders kunnen belemmerend werken. Zij kunnen de vrijheid van gemeenten beperken om in te spelen op de lokale situatie. Het is nu interessant te bezien in hoeverre de gemeente in staat is een eigen invulling te geven aan het re-integratiebeleid en keuzes te maken die aansluiten bij de problematiek die lokaal speelt. Zoals eerder aangegeven is één van de doelstellingen van decentralisaties tenslotte dat er beter ingespeeld kan worden op lokale omstandigheden; er zou lokaal maatwerk geleverd moeten kunnen worden.

2.4.2 Politiek-bestuurlijke inbedding

Boogers e.a. (2008) geven aan dat een reden waarom gemeenten niet optimaal gebruik maken van de mogelijkheid om een eigen invulling te geven aan gedecentraliseerde taken en dus geen lokaal maatwerk te leveren het gebrek aan politiek-bestuurlijke inbedding van de betreffende taak is. Dit zou onder meer blijken uit een geringe betrokkenheid van de gemeenteraad bij de invulling van de gedecentraliseerde taak. De taak zou vooral als een uitvoeringsprobleem worden beschouwd en voor de politiek-strategische vraagstukken die de nieuwe taak met zich meebrengt zou veel minder aandacht zijn. Verder zou de geringe politiek-bestuurlijke inbedding het gevolg zijn van plaatselijke depolitiseringsstrategieën. Lokale politici zouden, om lastige discussies te vermijden het soms doen voorkomen alsof er bij de vaststelling van een bepaald beleid nauwelijks ruimte was voor eigen afwegingen. Ook zou de lokale politieke betrokkenheid bij de eigen invulling van taken gehinderd worden door het tempo waarmee hervormingen worden doorgevoerd. Voordat er in een gemeente eenmaal politiek-bestuurlijke aandacht is ontwikkeld voor een onderwerp, verschuift deze alweer naar een ander thema.

2.5 Verantwoordingscapaciteit

De verantwoordingscapaciteit betreft de mate waarin gemeenten in staat zijn verantwoording af te leggen over de realisatie van landelijke beleidsdoelen en de wijze waarop die verantwoording van invloed is op de uitvoerings- en beslisbaarheid. De ervaring leert dat de verantwoordingsdruk dermate groot kan zijn dat deze soms zelfs ten koste gaat van de inzet die nodig is om invulling te geven aan de uitvoerings- en beslisbaarheid (Boogers e.a.: 2008, p.26). Gezien de onzekerheid die er momenteel bestaat ten aanzien van

de wijze waarop de decentralisatieoperatie vanuit de rijksoverheid vormgegeven gaat worden valt er op dit moment nog weinig te zeggen over de wijze waarop de gemeente Súdwest-Fryslân verantwoording moet afleggen over het gevoerde re-integratiebeleid en de verantwoordingsdruk die dit voor de gemeente met zich mee zal brengen. In dit onderzoek wordt er daarom voor gekozen in het bijzonder aandacht te besteden aan de verantwoording op lokaal niveau, dat wil zeggen de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

In het kader van het re-integratiebeleid wordt op diverse niveaus door verschillende actoren gestuurd. Het verschil in focus tussen de verschillende actoren is schematisch weergegeven in tabel 2.3.

Tabel 2.3 Wie stuurt en waarop in het re-integratiebeleid

Actoren	Visie	Instrumentatie	Organisatie	Uitvoering	Verantwoording
Gemeenteraad	←	→			←
College van B&W	←		→		←
Ambtelijke organisatie		←			→
(private) Uitvoerders				←	→

Bron: Ter Beek e.a.: 2008, p.16.

Om haar controlerende en sturende rol te kunnen vervullen is het van groot belang dat de gemeenteraad bruikbare en betrouwbare informatie ontvangt over de resultaten van het re-integratiebeleid. Bruikbare informatie is informatie op maat, dat wil zeggen, niet te gedetailleerd, informatie die aansluit bij de doelstellingen, informatie die een vergelijking in de tijd en tussen gemeenten mogelijk maakt en informatie die zodanig wordt aangeboden dat deze beleidsrelevant is. Er is bijvoorbeeld sprake van beleidsrelevante informatie wanneer de gemeenteraad verschillende onderbouwde varianten krijgt voorgelegd waaruit zij kan kiezen (Ter Beek e.a., 2008). Voor de betrouwbaarheid van informatie is van belang dat deze juist, volledig, consistent en begrijpelijk is (NVRR, 2012).

Uit een onderzoek dat is uitgevoerd door Ter Beek e.a. (2008) naar sturingsinformatie bij het lokaal re-integratiebeleid blijkt dat gemeenteraadsleden over het algemeen aangeven aan cijfermatige informatie geen gebrek te hebben, maar dat zij wel vaak het verhaal achter de cijfers missen. Verder blijken raadsleden het vaak moeilijk te vinden om informatie te interpreteren; wanneer er sprake is van een daling van het cliëntenbestand, is die daling dan toe te schrijven aan het gevoerde beleid en de gekozen instrumenten? De informatie die wordt verstrekt betreft veelal de bruto-effectiviteit van het beleid, dat wil zeggen, de harde uitstroomcijfers, terwijl het effect van afzonderlijke re-integratie instrumenten (de netto-effectiviteit) over het algemeen niet zichtbaar is voor raadsleden (Ter Beek e.a.: 2008, p.50): *“Strategische keuzen worden op deze wijze niet zozeer gebaseerd op ‘harde’ informatie en de*

onderbouwing is vaak niet 'sluitend'. Zo leidt de ontevredenheid over de resultaten van het uitbesteden van de re-integratie aan RIB's tot een roep van gemeenten om 'het zelf te doen'. Dit gaat niet zonder de benodigde investeringsgelden. Het is echter niet altijd duidelijk of gemeenten vooraf voldoende inzicht hebben in eventuele risico's van een dergelijke investering en of een dergelijke stap wel tot betere resultaten leidt. Ook is onvoldoende onderzocht of een verbetering van de sturing van RIB's en een sterkere bewaking of monitoring van de resultaten van de RIB's ook niet tot een verbetering van resultaten zou kunnen leiden". Een conclusie die bijzonder relevant is in het kader van hetgeen in paragraaf 2.3.1 werd beschreven over de onderbouwing van beleid. Ook geven raadsleden aan geïnformeerd te willen worden over hoe de samenstelling van het cliëntenbestand verandert. Vanuit het perspectief van de raad wordt daarom geconcludeerd (2008, p.6): *"(...) dat verbeteringen in de sturings- en verantwoordingsinformatie met name gezocht moeten worden in het zodanig aanreiken van informatie over het gemeentelijk presteren, dat deze ook goed geïnterpreteerd kan worden. Daarnaast zal naar verwachting steeds meer behoefte ontstaan aan daadwerkelijk zicht op de resultaten van het gevoerde beleid in relatie tot de ingezette instrumenten".* Een wisselwerking van raad en college bij het bepalen van de gemeentelijk beleidsdoelen zou wenselijk zijn omdat de raad dan ook kan toezien op en bijdragen aan het concreet en toetsbaar verwoorden van beleidsindicatoren. De sturing en verantwoording van re-integratie inspanningen zouden verbeterd kunnen worden door het SMART-er formuleren van beleidsdoelen en daarop te baseren indicatoren en voor effectief beleid is ook goed zicht op het cliëntenbestand en het continu actueel houden van dit bestand essentieel. Ook zou de inzet van beleidsinstrumenten gerelateerd moeten worden aan specifieke cliëntengroepen, zodat keuzes beter onderbouwd plaats kunnen vinden. Verder zouden raadsleden behoefte hebben aan informatie die vergelijkbaar is in de tijd en die vergelijking met andere gemeenten mogelijk maakt (Ter Beek e.a., 2008). Het is nu interessant te bezien hoe de huidige informatievoorziening in de gemeente Súdwest-Fryslân verloopt en wat de hervormingen in het re-integratiebeleid gaan betekenen voor de informatievoorziening naar de raad.

2.6 Randvoorwaarden

Wanneer we voorgaande inzichten vertalen naar de hervormingen in het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân, dan komen we tot het volgende overzicht van randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn wil de gemeente Súdwest-Fryslân op doeltreffende en doelmatige wijze invulling kunnen geven aan het beoogde re-integratiebeleid.

Tabel 2.3 Normenkader

Thema	Aspecten	Norm
Uitvoeringscapaciteit	Onderbouwing beleid (kennis)	Het beleid is gebaseerd op een analyse van de aard en omvang van de huidige doelgroepen en een prognose van de aard en omvang van toekomstige doelgroepen en hun afstand tot de arbeidsmarkt De keuze voor beleidsinstrumenten wordt onderbouwd door een analyse van de effectiviteit van die instrumenten De keuze voor de beleidsinstrumenten sluit aantoonbaar aan op de doelgroepen waarop de instrumenten gericht zijn
	Ambtelijke capaciteit & deskundigheid	De gemeente heeft voldoende deskundigheid en ambtelijke capaciteit in huis Taken worden alleen uitbesteed aan externen wanneer dat aantoonbaar doelmatiger of doeltreffender is dan zelf uitvoeren
	Middelen	De gemeente heeft bij het opstellen van het re-integratiebeleid in kaart gebracht welke kosten, opbrengsten en financiële risico's daarmee gepaard gaan Het budget is toereikend om alle doelgroepen die voor hun re-integratie onder de verantwoordelijkheid van de gemeente (komen te) vallen te bedienen De middelen die worden ingezet voor re-integratie gaan niet ten koste van de middelen die voor andere beleidsterreinen waren bestemd

	Integraliteit	Er vindt samenwerking plaats met teams op aanverwante beleidsterreinen
Besliscapaciteit	Maatschappelijke inbedding	De gemeente is voldoende in staat om binnen de landelijke kaders lokaal maatwerk te leveren De gemeente is voldoende in staat om binnen de intergemeentelijke samenwerking lokaal maatwerk te leveren
	Politiek-bestuurlijk inbedding	De gemeenteraad is actief geïnformeerd en betrokken bij de hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid
Verantwoordingscapaciteit	Verantwoording op lokaal niveau	De informatie die de gemeenteraad ontvangt is voldoende bruikbaar en betrouwbaar om het re-integratiebeleid te kunnen beoordelen

Hoofdstuk 3 Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de uitgangspunten van het huidige re-integratiebeleid zijn en welke hervormingen momenteel worden doorgevoerd in het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân.

3.2 Uitgangspunten van het huidige re-integratiebeleid

De gemeenten die sinds 1 januari 2011 de gemeente Súdwest-Fryslân vormen werkten reeds vanaf 2009 vanuit het centrale uitgangspunt⁸: *“We gaan er vanuit dat iedereen een bijdrage levert aan de samenleving. We willen burgers zodanig ondersteunen in hun ontwikkeling, dat zij in staat zijn om zo volwaardig mogelijk deel te nemen aan de samenleving. Om te communiceren, activiteiten te ondernemen en te werken.”* Het beleid was sterk gericht op het individu en het streven was participatie van een ieder. Het had als uitgangspunt het bieden van een sluitende aanpak, met andere woorden, uitkeringsgerechtigden moesten als het mogelijk was actief werken aan hun terugkeer naar de arbeidsmarkt (re-integratie) en als dat niet mogelijk was moesten zij deelnemen aan een maatschappelijk nuttige activiteit (participatie). Verder werd er geïnvesteerd in mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en stond voor jongeren tot 27 jaar het behalen van een startkwalificatie voorop. Er werd geïnvesteerd in een duurzame uitstroom. Onder invloed van de economische crisis en de decentralisaties in het sociale domein bleek de gemeente Súdwest-Fryslân genoodzaakt ingrijpende keuzes te maken. Ook het besef dat er een wezenlijk andere houding nodig was, er moest een groter beroep worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van mensen, droeg eraan bij dat ervoor werd gekozen om niet meer in te zetten op participatie van iedereen. In de Kadernota Participatie die in maart 2012 door de gemeenteraad werd aangenomen worden de kaders van het huidige re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân beschreven. Het beleid kent de volgende uitgangspunten:⁹

1. Eigen verantwoordelijkheid, eigen zelfredzaamheid

Er wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De gemeente benadrukt dat de werkzoekende zelf verantwoordelijk is voor het vinden van een baan waarbij hij wordt ondersteund door de gemeente. Zolang hij nog geen regulier werk heeft, accepteert hij alle

⁸ Kadernota Participatie, p.10.

⁹ Kadernota Participatie, p.17-21.

werkzaamheden of activiteiten die hem door de gemeente worden geboden. Re-integratietrajecten worden gebaseerd op de vraag op de arbeidsmarkt.

2. Einddoel: uitstroom van mensen richting de arbeidsmarkt

Het participatiebudget van de gemeente wordt exclusief ingezet voor de uitstroom van mensen richting de arbeidsmarkt. Er wordt niet meer geïnvesteerd in iedereen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar alleen in mensen met groeipotentieel en met uitzicht op een plaats op de arbeidsmarkt. Vanaf 2012 besluit de gemeente Súdwest-Fryslân niet meer in te zetten op niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden van 27 jaar en ouder, de zogenaamde herintreders die als gevolg de huishoudtoets geen recht hebben op een uitkering.

3. Collectieve re-integratietrajecten met voldoende aandacht voor individuele behoeften

De gemeente Súdwest-Fryslân geeft aan scherp te gaan sturen op effectiviteit en besluit niet langer in te zetten op instrumenten die niet effectief zijn. Op 1 januari 2011 wordt gestart met het team Werk en het contract hiermee wordt verlengd aangezien zij gespecialiseerd zijn in de werkgeversbenadering, ook één van de speerpunten van de Wet werken naar vermogen. De contracten met de re-integratiebureaus worden niet verlengd. Ook de Werk Eerst benadering wordt als effectief beoordeeld. Dit instrument wordt ingezet voor werkzoekenden met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Zij krijgen onder andere sollicitatietraining. Deze benadering wordt ondergebracht in de projecten Wurkwizer en Nijwurk. Verder streeft de gemeente Súdwest-Fryslân ernaar de koppeling tussen ondernemers, onderwijs en overheid te verbeteren om zo vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen, de zogenaamde werkgeversbenadering.

4. Voorkomen moet worden dat jongeren in een uitkeringssituatie belanden

In april 2010 is gestart met het Team Jongeren. Dit team wordt door de gemeente Súdwest-Fryslân bestempeld als het meest succesvolle re-integratie instrument. Deze werkwijze is in 2012 voortgezet. Ook wordt de Werk Eerst strategie voor jongeren ingezet en ook hiervan worden de resultaten als goed beoordeeld.

3.3 Hervormingen in het re-integratiebeleid

Het kabinet Rutte heeft verschillende decentralisaties ingezet, waaronder de Wet werken naar vermogen. Het kabinet stelt dat met de invoering van de Wet werken naar vermogen gemeenten de mogelijkheid krijgen een samenhangende aanpak te ontwikkelen voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt; gemeenten voeren immers ook op

andere terreinen als (jeugd)zorg, welzijn, schuldhulpverlening en dagbesteding de regie of gaan dit op korte termijn doen.¹⁰

De Wet werken naar vermogen heeft onder andere consequenties voor de sociale werkvoorziening. De regering kiest ervoor om de instroom in de sociale werkvoorziening te beperken door de sociale werkvoorziening alleen toegankelijk te maken voor mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving kunnen werken. Met de invoering van de Wet werken naar vermogen krijgt de gemeente de beschikking over een gebundeld re-integratiebudget. Dit budget bevat ook een bijdrage voor het realiseren van SW-plekken. Gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid bij het bepalen wie op welk moment een voorziening beschut werken krijgt aangeboden. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de uitvoering en de invulling van de werkzaamheden voor medewerkers in de sociale werkvoorziening en kan dit ook in de toekomst onderbrengen bij SW-bedrijven.

De gemeente Súdwest-Fryslân is één van de dertien gemeenten die de Gemeenschappelijke Regeling Fryslân West hebben opgericht om gezamenlijk de Wet sociale werkvoorziening uit te voeren. Met de komst van de Wet werken naar vermogen zal de doelgroep die valt onder de Wet sociale werkvoorziening kleiner worden, zal de verdiencapaciteit van deze doelgroep lager worden en zullen gemeenten een lagere rijksvergoeding voor de loonkosten van Wsw-ers ontvangen. Hierdoor komt de exploitatie van de Wsw-uitvoeringsorganisatie, in het geval van de gemeente Súdwest-Fryslân is dat Empatec, onder druk te staan. Het Rijk voorziet dat dat gemeenten de Wsw-uitvoering zullen moeten hervormen en hiervoor is er een herstructureringsfonds in het leven geroepen waar gemeenten een beroep op kunnen doen.¹¹ De gemeente Súdwest-Fryslân, de gemeente Friese Meren in oprichting, de Dienst Noardwest Fryslân en Empatec hebben gezamenlijk de startnotitie *Werk Vermogen!* opgesteld. In deze notitie beschrijven zij de beoogde toekomst van de sociale werkvoorziening met het oog op de herstructureringsaanvraag die uiterlijk 30 april 2012 moest worden ingediend bij het ministerie van Sociale Zaken. De voorkeur wordt gegeven aan het doorontwikkelen van Empatec; naast de SW-doelgroep zou er ook meer gebruik gemaakt moeten worden van de kennis en infrastructuur van Empatec voor andere gemeentelijke doelgroepen.¹²

¹⁰ Hoofdlíjnnotitie werken naar vermogen, p.3.

¹¹ Hoofdlíjnnotitie werken naar vermogen, p.15.

¹² Startnotitie *Werk Vermogen!*, p.6.

3.3.1 De Wet werken naar vermogen controversieel: wat nu?

In mei 2012 werd bekend dat de Wet werken naar vermogen controversieel wordt verklaard. Dit betekent dat verdere behandeling van de wet door de tweede kamer wordt opgeschort. Dit had de volgende ontwikkelingen tot gevolg die in het project *Werk Vermogen!* niet waren voorzien¹³:

- Het herstructureringsfonds Wsw is ingetrokken wat betekent dat er niets gedaan wordt met de Herstructureringsaanvraag.
- De bezuiniging op de Wsw in 2013 gaat niet door waarmee de subsidie op het niveau van 2012 blijft.
- De indicatiestelling voor de Wsw en de Wajong blijft gelijk.
- Het instrument loondispensatie en de verplichte toepassing van de loonwaardemethodiek gaat niet door.
- De huidige rekensystematiek wordt voortgezet.

Vanuit de samenwerkende gemeenten wordt aangegeven dat het in het belang van alle samenwerkende partijen is om zo snel mogelijk van start te gaan met het project *Werk Vermogen!* en de doorontwikkeling van de uitvoeringsorganisatie:¹⁴ *“Volgens de gemeenten blijft de urgentie om effectiever en efficiënter samen te werken. De bestanden van de sociale diensten blijven toenemen en het is nog niet voorzienbaar dat deze bestanden zullen afnemen. De gemeenten moeten meer doen met minder financiële middelen”*. De verwachting bestaat dat ook een volgend kabinet de ingezette lijn zal doorzetten. Er wordt daarom een start gemaakt met het opzetten van een integrale werkgeversdienstverlening in het werkgebied van Empatec en er wordt een verdergaande samenwerking opgezet voor de werknemersdienstverlening. In de Kadernotitie *Werk Vermogen!* die op 20 september 2012 werd aangenomen door de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân worden de uitgangspunten van de Startnotitie *Werk Vermogen!* verder uitgewerkt en omgezet in beleidskaders. Het doorontwikkelen van Empatec wordt hierbij als hoofdrichting (‘stip op de horizon’) genoemd. In de Startnotitie *Werk Vermogen!* zijn naast de beoogde hervorming van de sociale werkvoorziening drie belangrijke ontwikkelingen beschreven die in het navolgende zullen worden beschreven. In de Kadernotitie *Werk Vermogen!* zijn de beleidskaders voor deze ontwikkelingen verder uitgewerkt.

¹³ Kadernotitie *Werk Vermogen!*, p.6.

¹⁴ Kadernotitie *Werk Vermogen!*, p.7.

3.3.2 Werknemersbenadering

Een eerste ontwikkeling wordt aangeduid als de werknemersbenadering. Het uitgangspunt hiervan is dat uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk een baan vinden. De gemeente voert de intake uit en er wordt gewerkt met een frontoffice die zo dicht mogelijk bij de klant moet staan en een backoffice.¹⁵ De nieuwe werkwijze gaat er in de praktijk als volgt uitzien. Wanneer iemand een uitkering aanvraagt dan krijgt de betreffende persoon een uitnodiging om op korte termijn te verschijnen bij de uitvoeringsorganisatie. Daar krijgt hij of zij voorlichting waarna hij of zij 's middags direct aan het werk gaat. Bij de voorlichting is ook een inkomensconsulent aanwezig die vertelt over de rechten en plichten die komen kijken bij een uitkering; welke documenten moet je aanleveren, maar ook wordt benadrukt dat er sprake is van wederkerigheid (als je een uitkering aanvraagt dan moet je daar ook wat voor doen). In de eerste fase gaan mensen vier weken aan het werk en worden ze geobserveerd door een mobiliteitscoach. Die maakt aan het eind van die vier weken een rapportage op en stelt een diagnose aan de hand van gesprekken met de werkleider. Bij deze fase is ook een aantal uitzendbureaus betrokken. Wanneer mensen direct aan het werk kunnen dan gaan ze via de uitzendbureaus aan de slag. En ook wanneer de gemeente zelf vacatures heeft waar zij mee gematched kunnen worden dan gaan mensen direct aan het werk. Verschillende respondenten geven aan dat je over het algemeen al op eerste dag kunt zien of iemand een zorgklant is. Echte zorgklanten worden direct bij een zorgconsulent ondergebracht. De nieuwe organisatie is helemaal gericht op werk, zorg komt volledig te liggen bij de zorgconsulenten van de gemeente. Na vier weken wordt de diagnose gesteld en dan zijn er een aantal wegen mogelijk. Sommige mensen kunnen rechtstreeks aan de slag op de arbeidsmarkt. Wanneer er sprake is van veel problemen dan gaan mensen naar de zorgconsulent met een rapportage waarin staat wat zij zouden willen en kunnen. De zorgconsulent zorgt dan dat iemand een dagbesteding krijgt. Ook kan er sprake zijn van bepaalde problematiek, iemand kan bijvoorbeeld erg onzeker zijn, en zo iemand komt dan bij Werken & Ontwikkelen waar hij een mobiliteitscoach krijgt die zorgt dat iemand bepaalde trainingen kan volgen. Die trainingen worden gegeven door de mobiliteitscoaches zelf. Uitgangspunt is dat mensen ondertussen wel aan het werk zijn. Vanuit de Werk & Diagnose-fase of de Werken & Ontwikkelen-fase kan iemand doorstromen naar de fase van Werken & Ervaren waar hij of zij onder begeleiding van een jobcoach komt die een werkervaringsplaats of een werkgever gaat zoeken en die ook trainingen geeft, bijvoorbeeld gericht op leren solliciteren. Het uiteindelijke doel is uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt.

¹⁵ Startnotitie *Werk Vermogen!*, p.7.

3.3.3 Werkgeversbenadering

Onder deze werknemersbenadering ligt een tweede ontwikkeling, de werkgeversbenadering. Werkgevers hebben er belang bij om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werk te bieden. De komende jaren zal de beroepsbevolking als gevolg van de vergrijzing en ontgroening krimpen, zo ook in de gemeente Súdwest-Fryslân.¹⁶ Werkgevers zullen het arbeidspotentieel zo goed mogelijk moeten benutten om straks in hun personeelsbehoefte te kunnen voorzien. Dit biedt kansen voor mensen met een arbeidsbeperking. Gemeenten hebben er belang bij om actief op zoek te gaan naar geschikte banen en de re-integratie-inspanningen af te stemmen op de vraag en behoefte van werkgevers. In de Kadernotitie *Werk Vermogen!* wordt aangegeven dat werkgevers op grond van drie drijfveren bereid zijn om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, namelijk:¹⁷

1. De financiële voordelen die te behalen zijn.
2. Maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt steeds belangrijker in het bedrijfsleven.
3. Persoonlijke maatschappelijke betrokkenheid van ondernemers om een bijdrage te leveren aan het welzijn van hun omgeving.

Wel stellen werkgevers bepaalde voorwaarden. Zo willen zij één aanspreekpunt vanuit de overheid, een organisatie die de taal van de werkgever spreekt, informatie over de uitkeringsgerechtigde en minimale werkvaardigheden bij potentiële werknemers. Ook willen zij ‘ontzorgd’ worden wat betekent dat zij werknemers willen inzetten, maar ze niet in dienst willen hebben of dat ze zo’n goede begeleiding willen dat de werkgever er geen omkijken naar heeft.¹⁸

Het slagen van de werkgeversbenadering en daarmee de werknemersbenadering is in sterke mate afhankelijk van de vraag of er voldoende banen gevonden kunnen worden voor de doelgroep. Respondenten blijken hier wisselend over te denken. Verschillende respondenten geven aan dat de huidige economische situatie een bedreiging is voor het succes van de voorgestelde hervormingen. Zo wordt vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven: “*We kunnen veel, maar we kunnen de economie niet sturen*”. Toch geven alle respondenten aan dat de hervormingen ook binnen de huidige economische situatie kans van slagen hebben. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd, waaronder het integreren van het netwerk van de gemeenten en Empatec, de werkwijze en het enthousiasme van Empatec en de bijzondere positie van de gemeente ten opzichte van het bedrijfsleven.

¹⁶ Kadernota Participatie, p.17.

¹⁷ Kadernotitie *Werk Vermogen!*, p.13.

¹⁸ Startnotitie *Werk Vermogen!*, p.6; Kadernotitie *Werk Vermogen!*, p.13-14.

Allereerst het integreren van de werkgeversnetwerken van de gemeenten en Empatec. In verschillende interviews met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat Empatec en de gemeente nu weleens in elkaars vaarwater zitten bij het benaderen van werkgevers. Dit was volgens hen ook één van de redenen om de huidige hervormingen in gang te zetten. Het is niet efficiënt en levert voor de werkgever onduidelijkheid op; Empatec is tenslotte een uitvoeringsorganisatie van de gemeente. Tot 1 juli 2012 had de gemeente een werkgeversteam. Dit team is stopgezet, aangezien het team bestond uit externen en er momenteel wordt gekozen voor een aanpak met mensen uit de eigen geledingen. Vanuit Empatec wordt aangegeven dat gemeenten over het algemeen een slechte reputatie hebben bij werkgevers; zo zouden ze erg bureaucratisch zijn.

In de tweede plaats het functioneren en enthousiasme van Empatec. Vanuit Empatec wordt verder opgemerkt dat het niet makkelijk is om mensen op een baan te plaatsen wanneer je kijkt naar de doelgroep waar je mee te maken hebt, maar dat er wel degelijk werk te vinden is, ook in de huidige economische situatie: *“Het draait om je netwerk. Dat het moeilijker is dat klopt, maar er zijn nog steeds banen. (...) Het gaat niet zozeer om het werk, maar het gaat er vooral om dat je werkgevers in je netwerk hebt die vertrouwen in jou als organisatie hebben waardoor ze de mensen die jij bemiddelt ook een kans willen geven. Het is een gunmarkt”*. Tot op zekere hoogte biedt de economische crisis ook kansen, legt een directeur van Empatec uit. Als gevolg van de crisis slanken bedrijven hun vaste club medewerkers af en wachten ze zo lang mogelijk, en vaak ook te lang, met uitbreiding, om financieel-economisch zo min mogelijk risico te lopen. Op het moment dat er een probleem is staat het water hen eigenlijk al tot de lippen en dan kunnen bedrijven wel een beroep doen op een uitzendbureau, maar dit is financieel niet aantrekkelijk. Wanneer Empatec dan al een relatie met een werkgever heeft opgebouwd, dan is de kans groot dat deze Empatec zal benaderen met de vraag naar werknemers. Empatec is al een paar jaar, dus al voor de huidige hervormingen in gang werden gezet, bezig om dit proces vorm en inhoud te geven. *“Je moet continu laten zien dat je het waar maakt en dat je een betrouwbare partner bent. Je kunt niet een keer verzaken, dan ben je het kwijt. Empatec heeft geen winstoogmerk en bedrijven ervaren dat er sprake is van passie voor de mensen”*, aldus een directeur van Empatec. Zowel het ambtelijk apparaat als de politiek-bestuurlijk betrokkenen laten zich zeer lovend uit over de resultaten die worden geboekt door Empatec en zien de betrokkenheid van Empatec als een belangrijke, zo niet de belangrijkste, succesfactor voor het slagen van het project *Werk Vermogen!*.

Verder wordt vanuit de ambtelijke organisatie nog aangegeven dat de gemeente een voordeel heeft ten opzichte van commerciële bedrijven, zoals uitzendbureaus; een gemeente is namelijk ook verantwoordelijk voor vestigingsvergunningen en dergelijke en neemt daarmee een bijzondere positie in. Een raadslid vraagt zich hierbij overigens af of de gemeente wel op een dergelijke wijze voorwaarden mag stellen aan bedrijven.

3.3.4 Bedrijfsvoering

Een derde ontwikkeling betreft de bedrijfsvoering. Gemeenten moeten, gezien de grote financiële belangen, goed geïnformeerd worden en kunnen bijsturen. In dit kader wordt er onder andere gestreefd naar het verbeteren van de planning- en controlcyclus¹⁹. Het invoeren van een nieuwe werkwijze en het op deze werkwijze toesnijden van de uitvoeringsorganisatie kost tijd en kan niet van de ene op de andere dag gerealiseerd worden. De afstand tussen de huidige en toekomstige situatie is groot en om deze afstand zo beheerst mogelijk te overbruggen wordt gebruik gemaakt van het planningsinstrument plateauplanning; op ieder plateau kan, afhankelijk van omstandigheden als politieke ontwikkelingen, een pas op de plaats worden gemaakt, kan de route naar het einddoel opnieuw worden vastgesteld en kan het eerstvolgende niveau in detail worden bepaald. Per plateau worden de financiële consequenties en risico's in beeld gebracht.²⁰ Bij fase 3 van het project *Werk Vermogen!* worden vijf plateaus onderscheiden die elkaar in de tijd volgen:

- Plateau 1 Voorbereiding van de twee pilots
- Plateau 2 Start van de pilots
- Plateau 3 Implementatie van de nieuwe werkwijze
- Plateau 4 Evaluatie en bijstelling
- Plateau 5 Evaluatie en bijstelling

Voor het eerste plateau dat loopt van 1 oktober 2012 tot 31 december 2012 zijn de activiteiten en het bijbehorende projectbudget (€67.500 + PM) in detail beschreven. De overige plateaus zijn op hoofdlijnen beschreven. De bijstelling, planning en budgettering daarvan vindt immers per plateau plaats.²¹

3.4 Eerste stappen in de uitvoering

Half juli zijn de gemeente Súdwest-Fryslân en Empatec gestart met een pilot. Deze pilot wordt gekenmerkt door een Werk Eerst aanpak. Iedereen die vanaf dat moment een uitkering aanvraagt krijgt voorlichting op de locatie van Empatec en gaat daar maximaal vier weken aan het werk. Gedurende die periode worden zij geobserveerd en vinden er gesprekken plaats. De medewerkers van Empatec en het Team Participatie kijken gedurende die periode wat klanten willen, kunnen en nodig hebben. Na vier weken wordt er een diagnose gesteld. Verwacht wordt dat deze werkwijze voor een deel van de doelgroep een afschrikwekkende werking zal hebben, omdat zij liever niet aan het werk gaan, terwijl een ander deel blij zal zijn dat ze aan de slag kunnen. Er zijn uitzendbureaus bij het project betrokken die ook feedback geven aan de mensen en een deel van de mensen zal via hen aan de slag gaan. Volgens de teamleider van het team participatie is dat “*niet hartstikke nieuw en hemelbestormend*”, het gebeurt elders in het land ook wel, maar past deze

¹⁹ Startnotitie *Werk Vermogen!*, p.7.

²⁰ Concept Realisatieplan Pragmatisch Partnerschap, p.23.

²¹ Concept Realisatieplan Pragmatisch Partnerschap, p.24.

werkwijze in de opzet van het project *Werk Vermogen!*. De pilot duurt tot januari en zal waarschijnlijk naadloos overgaan in de pilot die in oktober wordt opgestart in het kader van het project *Werk Vermogen!*.

Na een kleine vier weken lijken de eerste resultaten van de pilot positief. Volgens een directeur van Empatec is het eerste succes dat een deel van de mensen die zich aanmelden bedenkt dat ze die uitkering toch niet hoeven en dat ze wel gaan schoonmaken of ander werk gaan verrichten via een uitzendbureau. Ook is een aantal mensen direct met een zorgconsulent in contact gebracht die vervolgens zelf het hulpverleningstraject in gang heeft gezet. Er zit dus al een verschil tussen het aantal aanmeldingen en het aantal mensen dat daadwerkelijk aan de slag is gegaan. De teamleider Publiek merkt op dat er in eerste instantie werd verwacht dat er wekelijks ongeveer tien mensen in de pilot zouden instromen, maar dat dat er nu al een aantal weken zo'n veertig mensen per week zijn.

Per 1 oktober 2012 wil de gemeente Súdwest-Fryslân met de officiële pilot starten. Deze pilot zou minimaal een half jaar moeten draaien waarna er een evaluatie zal plaatsvinden. De nieuwe methodiek gaat gelden voor de nieuwe instroom en voor klanten die direct aan het werk kunnen. De rest van de doelgroep wordt gefaseerd naar deze methodiek toegeleid en voor zorg blijft het huidige beleid gelden. Naast een pilot gericht op de werkwijze zijn er ook plannen om een pilot loonwaardemeting²² te gaan draaien. De ISD NWF heeft ervaring met klanten tegen loonwaardemethodiek houden. Dat wil men binnen het project *Werk Vermogen!* nu ook gaan doen voor mensen die in de pilot instromen. Op het moment dat zij worden overgedragen aan een jobcoach en ze dus een stap kunnen maken naar een werkgever willen de gemeenten een loonwaardemeting uitvoeren. Dan heeft de gemeente een instrument richting de werkgever om te kunnen zeggen: *“Dit is wat je volgens ons zou moeten betalen”*.

3.5 Recente politieke ontwikkelingen

Op 29 oktober 2012 presenteerde het kabinet Rutte II een nieuw regeerakkoord. Zoals werd verwacht blijkt ook dit kabinet te kiezen voor decentralisaties in het sociale domein. In lijn met de Wwnv komt er één participatiewet die de Wwb, Wsw en een deel van de Wajong samenvoegt. Voor de hele doelgroep wordt een systeem van loondispensatie geïntroduceerd dat vergelijkbaar is met het systeem zoals dat nu in de Wajong bestaat. Achterliggende gedachte is dat gemeenten hierdoor meer mensen kunnen laten participeren, budgetten gerichter en effectiever inzetten en kosten besparen. Met ingang van 1 januari 2014 wordt de Wajong alleen toegankelijk voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten; de groep die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is komt

²² Een loonwaardemeting is bedoeld om systematisch in beeld te brengen welk deel van het (reguliere) loon in een specifieke functie verdiend kan worden door een werknemer met beperkingen. Dit biedt de mogelijkheid om de loonkosten voor de werkgever te baseren op de door de werknemer geleverde productiviteit (www.rwi.nl, geraadpleegd op 3 december 2012).

onder de nieuwe participatiewet te vallen. Instroom in de Wsw in zijn huidige vorm en voorwaarden wordt gestopt met ingang van 1 januari 2014. Gemeenten krijgen binnen de kaders van de participatiewet de ruimte om beschut werk zelf te organiseren als voorziening. Voor deze nieuwe voorziening beschut werk komen geleidelijk middelen beschikbaar. Re-integratie en begeleidingsbudgetten worden samengevoegd in een gebundeld re-integratiebudget. Deze middelen zullen gericht en efficiënter worden ingezet, waarbij speciale aandacht zal worden besteed aan mensen met een arbeidshandicap. Vanaf 1 januari 2014 nemen deze middelen over een periode van zes jaar geleidelijk af, zo blijkt uit het regeerakkoord dat op 29 oktober 2012 werd gepresenteerd.

Hoofdstuk 4 Uitvoeringscapaciteit

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitvoeringscapaciteit van de gemeente Súdwest-Fryslân beschreven. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de onderbouwing van het beleid, de ambtelijke capaciteit en deskundigheid, de financiële middelen en de integrale samenwerking tussen de verschillende afdelingen en teams binnen de gemeente.

4.2 Onderbouwing van het beleid: kennis

4.2.1 Inzicht in doelgroepen

Bij de hervormingen in het re-integratiebeleid ligt momenteel de nadruk op het bouwen van de organisatie en het ontwikkelen van de werkwijze die gehanteerd gaat worden en minder op het inzichtelijk maken van nieuwe doelgroepen uit de Wajong en de Wsw. Nu de Wwnv controversieel is verklaard is men binnen de gemeente Súdwest-Fryslân nog niet bezig met de doelgroep van de Wajong. In de onderzoeksfase die vooraf ging aan de startnotitie *Werk vermogen!* is wel gekeken naar het aantal Wajongers dat naar de gemeente toe gaat komen en dat blijken er niet zo heel veel te zijn, aldus de projectleider werknemersbenadering. In eerste instantie krijgt de gemeente alleen de nieuwe instroom. Mensen die voor honderd procent onder de Wajong vallen blijven volgens de regeling bij het UWV. De instroom is dus beperkt en het lijkt geen probleem om deze op te vangen als gemeente Súdwest-Fryslân. Wanneer de structuur goed is, dan past de Wajong daar ook in, zo constateert zij. Volgens de teamleider van het Team Participatie maken medewerkers in de uitvoering zich niet druk over nieuwe doelgroepen. Ze zitten in een opbouworganisatie en er speelt momenteel zoveel dat ze zich er wel bewust van zijn dat die doelgroepen eraan komen, maar dat zij nog niet nadenken over wat dat betekent voor hun werkzaamheden.

Het Wwb-bestand is inmiddels wel in beeld, aldus verschillende respondenten vanuit de ambtelijke organisatie. Toen in januari 2011 de gemeente Súdwest-Fryslân van start ging moest in kaart worden gebracht op welke trede van de participatieladder²³ Wwb-ers staan. Het bleek een worsteling om dat boven water te krijgen door de slechte kwaliteit van de registraties. Wanneer je registraties goed bijhoudt, dan klopt het wat er uit het systeem komt. Het probleem was echter dat wat er uit het systeem kwam volgens de consultants geen goede weergave was van de werkelijkheid. Door de fusie had een deel van de

²³ De Participatieladder is een meetinstrument waarmee je kunt vaststellen in hoeverre een burger, bijvoorbeeld een bijstandsgerechtigde of een wijkbewoner, meedoet in de samenleving. De ladder is onderverdeeld in zes treden: van sociaal geïsoleerd tot werkend zonder ondersteuning (www.participatieladder.nl, geraadpleegd op 6 november 2012). De participatieladder is in 2008 ontwikkeld door Regioplan.

consulenten al ervaring met het cliëntvolgsysteem IW3, dat systeem werd namelijk al in Sneek gebruikt, maar de mensen die van de ISD ZWF kwamen moesten er nog mee leren werken. Als gevolg van de fusie, maar ook door het tijdelijk uitvallen van een teammanager was er sprake van een onrustige periode waarin het vullen van het systeem geen prioriteit heeft gehad. Consulenten gingen wel in gesprek met hun cliënten, maar de administratie was daarbij van secundair belang. Volgens verschillende respondenten uit de ambtelijke organisatie zijn er sinds eind 2011, begin 2012 grote stappen gezet om het systeem op orde te krijgen. Op dit moment is men binnen de ambtelijke organisatie van mening dat men een goed beeld heeft van het huidige klantenbestand. Alle klanten staan nu in het cliëntvolgsysteem. Je kunt daarin zien op welke trede van de participatieladder cliënten staan, wat het doel is per cliënt en of het direct werk- of zorgcliënten betreft.

Er wordt in de gemeente Súdwest-Fryslân momenteel nog niet gewerkt met een loonwaardemethodiek en het cliëntenbestand binnen de gemeente is tot op heden dus nooit van een loonwaarde voorzien. Toch is er in de eerste fase van *Werk Vermogen!* op basis van een *educated guess*, onder andere op grond van wetenschappelijke publicaties, aan mensen op verschillende treden van de participatieladder een bepaalde loonwaarde toegekend. Er is, met andere woorden, een theoretische loonwaarde toegekend aan het cliëntenbestand. Gedurende de maanden mei en juni 2012 is de projectorganisatie hiermee verder gegaan en zijn casemanagers bevraagd, steekproeven getrokken en dossiers gelicht en bekeken om te onderzoeken of de aannames van de eerste fase beter onderbouwd en bevestigd konden worden. Dat bleek het geval te zijn, al is er een verdere nuancering aangebracht; de doelgroep is verdeeld in zorg min (mensen die niet binnen een half jaar een stap omhoog kunnen doen op de participatieladder met een verdien capaciteit van 0%), zorg plus (wel groeipotentieel met een verdien capaciteit van 0 tot 20%), trajectklanten (met een verdien capaciteit van 20 tot 80%) en de direct werk klanten (met een verdien capaciteit van 80 tot 100%). De indeling van de huidige doelgroep heeft men daarmee scherper gekregen. Op dit moment zijn er geen plannen om voor het hele bestand een loonwaardemeting te doen, alleen al vanwege het tijdsbeslag en de kosten die daarmee gepaard gaan; de inschatting is dat zo'n 0-meting per uitkeringsgerechtigde zo'n drie uur in beslag neemt. Het zal dus alleen gebeuren voor de nieuwe instroom. De projectleider werknemersbenadering geeft aan dat wanneer je nu het hele bestand op die manier zou analyseren, je daar nog niet zoveel mee kunt. Het is een momentopname en de gemeente is er nog niet aan toe om voor iedereen een arbeidsplaats bij een werkgever te realiseren. Op het moment dat de gemeente dat wel kan dan is de 0-meting alweer verouderd.

Het blijkt voor verschillende raadsleden lastig om in te schatten of er binnen de gemeente een goed beeld bestaat van de doelgroepen die onder het re-integratiebeleid (komen te) vallen. Verschillende raadsleden geven aan dat zij verwachten dat er binnen het ambtelijk apparaat momenteel voldoende zicht bestaat op de doelgroepen die vallen onder de Wwb, de Wajong en de Wsw. Hierbij wordt door één van de raadsleden verwezen naar de bovengenoemde verbeteringen die zijn doorgevoerd in de registratie en die hun oorsprong

vonden in een onderzoek van de rekenkamer van Sneek. Een ander raadslid geeft aan dat zij verwacht dat de doelgroep groter zal worden als gevolg van een verdergaande decentralisatie in het sociale domein en dat zij hoopt dat dit geen wachtlijst tot gevolg zal hebben.

4.2.2 Inzicht in instrumenten

Zoals eerder beschreven in paragraaf 3.2 is in de Kadernota Participatie de keuze gemaakt om bepaalde re-integratie instrumenten te continueren en andere te beëindigen. Waar de contracten met re-integratiebureaus werden beëindigd, werd ervoor gekozen om door te gaan met de Werk Eerst benadering in de vorm van de projecten NIJwurk en Wurkwizer, en met het Team Werk en het Team Jongeren, instrumenten die als effectief werden beoordeeld.

Re-integratiebureaus

Door de voormalige gemeente Sneek is in 2009 een analyse gemaakt van de effectiviteit van re-integratiebureaus. Uit deze evaluatie bleek (Gemeente Sneek: 2009, p.7): *“Over het algemeen is men wel redelijk tevreden over de re-integratiebureaus, maar worden er ook mogelijkheden gezien voor verbeteringen. (...) Meer inzicht in het verloop en de resultaten van de trajecten maakt het mogelijk om in samenwerking met de rib's tot verbeteringen te komen”*. Naar aanleiding van deze evaluatie is besloten om van een aantal re-integratiebureaus afscheid te nemen. De belangrijkste reden om nu alle contracten met de re-integratiebureaus te ontbinden is volgens de respondenten financieel van aard. Er komen bezuinigingen op de gemeente af en daarnaast is er sprake van een bestaande overschrijding van het participatiebudget. In de Kadernota Participatie (2012) wordt de veelheid aan trajecten en aanbieders als reden aangevoerd om de contracten met de re-integratiebureaus te beëindigen. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft er nu voor gekozen de werkzaamheden intern te laten uitvoeren door het Team Participatie in samenwerking met Empaselect. Empaselect is een gecertificeerd re-integratiebedrijf en verbonden aan Empatec. Een directeur van Empatec, tevens directeur van Empaselect, merkt op dat toen zij in 2009 in dienst kwam bij Empatec en zij in gesprek ging met verschillende gemeenten haar opviel dat de marktwerking volledig voorbij was gegaan aan de re-integratiewereld. Er werden enorm hoge tarieven betaald voor re-integratietrajecten en er zijn naar haar mening met de invoering van de Wwb heel veel mensen heel rijk geworden: *“De gemeenten wisten bij god niet hoe snel ze het geld kwijt moesten, want ze kregen zoveel geld van het rijk. Als het niet op was, moest het terug”*. Daar komt nu wel verandering in. Het werken met fatsoenlijke tarieven en open en eerlijk communiceren over wat je daarvoor krijgt is volgens de directeur van Empaselect één van de redenen geweest waarom Empaselect zo succesvol is geworden.

“Als je het hebt over resultaten dan moet je vooral beginnen met kijken naar waar help je bedrijven mee en waar help je mensen echt mee.”

Werk Eerst, Wurkwizer & NIJwurk

De Werk Eerst benadering is een soort voorportaal. Mensen komen binnen, moeten direct vier weken aan de slag en dan wordt er een advies uitgebracht aan de gemeente waarin onder andere wordt gesproken over een vervolgtraject. Een mogelijk vervolgtraject is Wurkwizer. Wurkwizer is een project waar mensen naartoe gaan als ze nog niet direct in staat zijn om meer dan 24 uur per week te werken. Vaak is er bij hen sprake van een combinatie van problemen, zoals schulden, verslaving en gedragsproblemen. NIJwurk is een project waarbij er interventies richting de arbeidsmarkt worden gepleegd. Mensen leren dan bijvoorbeeld hoe ze een cv moeten maken, ze krijgen bepaalde trainingen en/of gaan stagelopen bij bedrijven. De projecten Wurkwizer en NIJwurk zijn door de gemeente Súdwest-Fryslân in overleg met Empatec opgezet en worden gecontinueerd. Ze zijn ingebed in de eigen organisatie waardoor de gemeente de regie in eigen hand houdt. De effectiviteit van de Werk Eerst benadering wordt benadrukt in de evaluatie van de re-integratiebureaus (Gemeente Sneek: 2009, p.9): *“Werk Eerst is een product dat veel plaatsingen oplevert met positieve bijeffecten voor wat betreft de instroom van cliënten. Het aanbieden van trajecten heeft een positief effect op het in beweging krijgen van cliënten en het doen uitstromen uit de WWB. Druk op cliënten om in beweging te komen is nodig om uitstroom te bevorderen”*. Ook wordt in de Kadernota Participatie gesteld dat Werk Eerst ondersteuning effectief is gebleken als re-integratieinstrument (2012, p.19): *“De scores liggen constant tussen zeventig en tachtig procent uitstroom van het totaal dat aangemeld is”*. De Werk Eerst aanpak vormt de kern van de werknemersbenadering zoals deze nu wordt beoogd.

Het Jongerenteam & het Team Werk

Het Jongerenteam wordt als meest effectieve re-integratieinstrument opgevoerd in de Kadernota Participatie. Een evaluatie van dit team uit april 2011 illustreert dit succes. Het jongerenteam werkte met focusvacatures. De cliënt kon kiezen uit twee richtingen waar vacatures in waren. Er werd dan gericht gezocht naar een plek voor zo'n jongere. De medewerkers van het jongerenteam werden extern ingehuurd. Dat was financieel mogelijk, omdat de gemeente meedeed aan het landelijke actieplan jeugdwerkeloosheid en als gevolg daarvan een beroep kon doen op een ESF-subsidie. Het laatste half jaar was de subsidie op en toen is men met een enigszins afgeslankt jongerenteam doorgegaan dat werd bekostigd uit het participatiebudget om zo de kennisoverdracht naar het Team Participatie te borgen. Per 1 juli 2012 is ook het jongerenteam stopgezet, maar er is al in een vroeg stadium voor gekozen om de werkwijze van het jongerenteam in te bedden in de hervormingen die worden doorgevoerd in het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân. Ook

jongeren komen nu direct onder het Team Participatie te vallen en er wordt geen aparte methodiek meer op hen ingezet. In de Kadernota Participatie zijn jongeren benoemd als speerpunt. Binnen het Team Participatie is het een discussiepunt in hoeverre jongeren, wanneer je ze verdeelt onder de consultants, nog echt een speerpunt zijn. De teamleider van het Team Participatie geeft echter aan dat ook consultants weten dat je met jongeren het beste kunt scoren en dat consultants in de praktijk de aandacht leggen bij de cliënten waar je mee kunt scoren. Ondanks de verdeling over de consultants blijven jongeren in de praktijk dan toch een speerpunt.

Ook het Team Werk werd als effectief re-integratieinstrument getypeerd in de Kadernota Participatie. In het Team Werk werkte sinds 1 januari 2011 de voormalige ISD ZWF samen met de re-integratiebureaus waarmee Sneek een contract had. Toch is ook dit team per 1 juli 2012 op grond van financiële overwegingen ontbonden, aldus de teamleider van het Team Participatie.

De raadsleden zijn geïnformeerd over de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van bepaalde re-integratieinstrumenten en over de achtergronden van die keuzes, maar zijn van mening dat zij hierop zelf weinig invloed hebben gehad. Zij hebben de indruk dat de keuzes zijn gebaseerd op zowel de effectiviteit van bepaalde instrumenten als de financiële ruimte die er is om instrumenten in te zetten. De effectiviteit van de re-integratiebureaus wordt ook door de raadsleden in twijfel getrokken en men staat achter de keuze om met de samenwerking met deze bureaus te stoppen. Het beëindigen van het jongerenteam wordt betreurd door de raadsleden, maar ook begrepen gegeven de beperkte middelen die momenteel voor het re-integratiebeleid voor handen zijn en de verdere bezuinigingen die worden voorzien.

4.2.3 Doelgroepen en instrumenten

In de kadernotitie *Werk Vermogen!* wordt expliciet aangegeven dat gemeenten selectief zullen zijn bij de inzet van ondersteuningsinstrumenten waarbij de arbeidscapaciteit en een eventuele Wsw-indicatie de criteria vormen aan de hand waarvan wordt bepaald in hoeverre de beschikbare instrumenten worden ingezet (zie figuur 4.1).

Tabel 4.1 Inzet ondersteuningsinstrumenten

	Zonder Wsw-indicatie	Met Wsw-indicatie
Personen met arbeidscapaciteit: lager dan 20%	• Er wordt beperkt op deze groep ingezet • Er zal worden gekeken naar mogelijkheden binnen de arbeidsmatige dagbesteding of andere WMO-producten	• Zij staan op de wachtlijst om in aanmerking te komen voor een arbeidsplek bij Empatec • Er worden geen trajecten ingezet (behoudens werken met behoud van uitkering)
Personen met arbeidscapaciteit: tussen de 20%-80%	• De meeste inzet wordt gepleegd op deze groep • Inzet van 'Werken met behoud van uitkering', scholing	• Personen die bij Empatec werken • Deze groep wordt gestimuleerd naar een plaatsing op de reguliere arbeidsmarkt
Personen met arbeidscapaciteit: hoger dan 80%	• Er wordt uitgegaan dat deze groep zichzelf kan redden of met een zeer beperkte inzet van middelen	• Personen die bij Empatec werken • Deze groep wordt gestimuleerd naar een plaatsing op de reguliere arbeidsmarkt

Bron: Kadernotitie *Werk Vermogen!*, 2012, p.3.

Verder wordt er nog een categorie uitkeringsgerechtigden genoemd die buiten de bovengenoemde categorieën valt, bijvoorbeeld omdat ze formeel gezien wel over arbeidscapaciteit beschikken, maar in de praktijk onvoldoende capaciteit hebben om zich richting de arbeidsmarkt te begeven. De gemeenten zullen zoeken naar eventuele trajecten en aanvullende middelen om met deze mensen aan de slag te gaan, aldus de Kadernotitie *Werk Vermogen!*.

4.3 Ambtelijke capaciteit & deskundigheid

De respondenten vanuit de ambtelijke organisatie zijn, of ze nu verantwoordelijk zijn voor beleid of uitvoering, zonder uitzondering van mening dat de hervormingen die nu worden voorzien in het re-integratiebeleid grote gevolgen zullen hebben voor het ambtelijk apparaat en dan in het bijzonder voor de medewerkers van het Team Participatie. Zij bevinden zich momenteel in een onzekere situatie. Allereerst doen zich veranderingen voor in de werkwijze die gehanteerd gaat worden en in hun rol daarbinnen. Het is een andersoortige benadering waarbij de participatieconsulenten hun werkplek ergens anders zullen hebben, namelijk bij de uitvoeringsorganisatie Empatec, de plek waar ook hun klanten zitten. Van daaruit onderhoudt men dan contact met de werkgevers. De nieuwe werkwijze vraagt meer van de medewerker. Er wordt niet meer over cliënten gesproken, maar over werknemers en er wordt meer gekeken naar wat mensen kunnen dan naar wat hun beperkingen zijn, aldus een respondent. De rol van de mensen binnen het Team Participatie gaat veranderen. Casemanagers van de gemeente stappen af van hun rol als casemanager en regisseur en worden uitvoerder van trajecten. Zij gaan op de werkvloer met de werknemers aan de slag en het is niet meer zoals nu dat zij een klant in de spreekkamer zien, vragen hoe het gaat en

dan kijken wat voor traject iemand het beste zou kunnen doen. De competenties van de medewerkers zijn daarbij een zeer belangrijk aandachtspunt, aldus de teamleider van het Team Participatie: *“Er zal wel wat bijgespijkerd moeten worden de komende tijd”*. Enkele medewerkers van het Team Participatie hebben met het jongerenteam meegelopen en deze consultants kennen de werkwijze die ook binnen *Werk Vermogen!* centraal staat. Vanuit het project *Werk Vermogen!* is duidelijk aangegeven dat er meer gekeken gaat worden naar de competenties van de medewerkers. Kunnen mensen het en, indien dat niet het geval is, kunnen ze de benodigde competenties dan leren? zijn de vragen die daarbij centraal staan. Toen de gemeente Súdwest-Fryslân in 2011 van start ging zou daar onvoldoende naar gekeken zijn. Twee respondenten wagen zich op basis van de signalen die zij krijgen vanuit het ambtelijk apparaat aan een schatting; tussen de 10 en de 33 procent van de medewerkers van het Team Participatie zou op dit moment aan het nieuwe functieprofiel voldoen. Hoewel de teamleider van het Team Participatie erop wijst dat er voldoende tijd is om te ontwikkelen, geeft de voormalig ambtelijk opdrachtgever aan dat er wel snel duidelijkheid moet komen voor de mensen binnen het Team Participatie. Zij heeft de indruk dat de mensen binnen dit team het idee hebben dat ze al heel ver zijn, terwijl haar verwachting is dat een deel van het personeel toch nog wel een slag moet maken voor wat betreft het ontwikkelen van de benodigde competenties. Ook vanuit Empatec wordt de verwachting uitgesproken dat er ten aanzien van de competenties, maar ook ten aanzien van de mentaliteit van de mensen in de uitvoering, nog het nodige moet veranderen. Een directeur van Empatec geeft aan dat het rechtmatigheidsdenken door veel gemeenteambtenaren te veel voorop wordt gesteld: *“Het is heel belangrijk om creatief te denken en te kijken naar individuele personen. Er wordt te veel gedacht vanuit de legitimering, ik ben ambtenaar en jij burger, en dat werkt niet. Die legitimering heb je, maar die moet je niet willen uitstralen en dat is voor mensen die dat nog nooit gedaan hebben moeilijk. Het moet erin zitten en dat is niet bij iedereen het geval, maar zo is er ook nog niet gewerkt”*.

De medewerkers van het Team Participatie zijn recentelijk in een rondetafelgesprek geïnformeerd over de richting die het uitgaat met het re-integratiebeleid en over wat de hervormingen voor hen zullen gaan betekenen. *“De meeste mensen hebben zoiets van: Werk is werk en waar ik mijn werk doe dat maakt niet uit, als ik maar werk houd”*, aldus de teamleider van het team participatie. Desondanks geeft hij aan dat de mensen door de fusie een onrustige periode achter de rug hebben en dat zij pas relatief kort in hun huidige functie zitten. Nu verandert er weer van alles ten aanzien van de werkwijze en hun rol daarin en dat brengt onrust met zich mee. Wat ook niet bijdraagt aan de rust en stabiliteit in het team is dat er mensen overgeplaatst zullen worden naar de nieuwe gemeente De Friese Meren. Momenteel voert Súdwest-Fryslân werkzaamheden op het gebied van sociale zaken uit voor de gemeenten Gaasterlân-Sleat en Lemsterland. Deze gemeenten gaan ambtelijk op in de gemeente De Friese Meren per 1 januari 2013. Er is nu een ontvlechtingsoperatie gaande waarbij per 1 januari niet alleen klanten, maar ook een deel van het personeel overgaat naar de nieuwe gemeente. Uit het Team Participatie heeft niemand gereageerd op de oproep om

vrijwillig de overstap naar de nieuwe gemeente te maken, terwijl er wel mensen over zullen moeten. Uiteindelijk zullen er mensen worden aangewezen. Daar komt nu het project *Werk Vermogen!* nog bij en de teamleider van het Team Participatie kan zich dan ook voorstellen dat het voor medewerkers lastig is om op dit moment de uitdaging en kansen in hun werk te blijven zien.

De hervormingen in het re-integratiebeleid worden ingegeven door efficiëntieoverwegingen, het is een bezuinigingsslag, wat volgens verschillende ambtelijk respondenten tot gevolg zal hebben dat er uiteindelijk mensen moeten afvloeien. In de huidige situatie is de gemeente opdrachtgever en Empaselect opdrachtnemer en hiertussen zit een administratief proces waarin onder andere trajectplannen opgesteld moeten worden en dat zal in de nieuwe situatie niet meer zo zijn. Dat is een besparing en dat leidt ertoe dat je straks met minder mensen toekunt. Niet alleen het samenvoegen van twee processen is een efficiëncyslag, ook de wijze waarop het proces wordt ingericht levert een besparing op. Een directeur van Empatec legt het als volgt uit: *“Wanneer je mensen aan de voorkant zo snel mogelijk aan het werk helpt, ga je aan de achterkant veel minder werk krijgen. Zwaar investeren aan het begin van het proces is belangrijk, terwijl het nu vaak andersom gaat; het begint met de junior en in de backoffice zit de senior die pas in beeld komt als er problemen zijn. Aan de voorkant moet je zwaar geschat inzetten, zodat mensen direct op hun verantwoordelijkheden worden gewezen en direct worden aangepakt wanneer zij hun verantwoordelijkheden niet nemen”*.

Verschillende raadsleden spreken hun zorg uit over met name de kwaliteit van de uitvoerende ambtenaren. De nieuwe werkwijze vereist een mentaliteitsverandering en andere competenties en persoonlijke eigenschappen, aldus een raadslid. Een ander raadslid merkt op dat het nu niet meer alleen op inhoud en vakkennis aankomt, maar dat ook procesvaardigheden noodzakelijk zijn. Hoewel het enthousiasme binnen de ambtelijke organisatie op beleidsniveau breed wordt onderkend, wordt de kwaliteit van de beschikbare uitvoeringscapaciteit zowel door raadsleden als de verantwoordelijk wethouder als zorgpunt gezien.

4.4 Middelen

Bij de financiële doorrekening van de verschillende varianten voor Empatec is door de betrokken medewerkers van de gemeente Súdwest-Fryslân, de gemeente de Friese Meren in oprichting, de Dienst Noardwest Fryslân en Empatec een gevoeligheidsanalyse gemaakt. Deze gevoeligheden betreffen de doelgroep, het aantal mensen bij externe werkgevers, de inverdiencapaciteit en de hoogte van lonen en uitkeringen op basis van cao's. In tabel 4.2 zijn de gevoeligheden verder uitgewerkt. Aangezien de gemeenteraad van de gemeente Súdwest-Fryslân zich in april 2012 heeft uitgesproken voor het doorontwikkelen van Empatec en dit ook de kern is van de huidige ontwikkelingen worden hier alleen de gevoeligheden van deze variant weergegeven.

Tabel 4.2 Gevoeligheidsanalyse doorontwikkelen Empatec

Omschrijving	In miljoenen euro's
Exploitatieresultaat per jaar	0,5 tot 2,5
Frictiekosten	4,5 tot 6,0
Beschikbaar bedrag voor de gemeenschappelijke regeling uit de herstructureringsfaciliteit	5,4
Gevoeligheden	
1. Stijging of daling met de doelgroep met 5%	+/-4
2. Stijging of daling van het aantal mensen dat een baan heeft bij externe werkgevers met 10%	+/-2
3. Stijging of daling van de inverdiencapaciteit in euro's met 10%	+/-1 tot 1,5
4. Stijging van CAO lonen en uitkeringen met 1%	-0,8
5. Stijging of daling van het aantal personeelsleden (FTE) met 10%	+/-1

Bron: Startnotitie *Werk Vermogen!*, 2012, p.11.

In de Startnotitie *Werk Vermogen!* wordt aangegeven dat het doorontwikkelen van Empatec betekent dat naast de SW-doelgroep er ook (meer) gebruik wordt gemaakt van de huidige kennis en infrastructuur van de Wsw-uitvoeringsorganisatie voor andere gemeentelijke doelgroepen²⁴: *“Daar waar de Wwnv- doelgroep in complexiteit van de problematiek gaat toenemen, kan de expertise van Empatec een positieve rol spelen bij het vinden van een reguliere dienstbetrekking. Daarnaast (en duidelijk als tweede) kan een deel van de doelgroep worden gedetacheerd waarvan reguliere werkgevers ze niet (direct) in dienst wil nemen. Verder kan de groep (als derde) die niet gedetacheerd kan worden, loonvormende arbeid verrichten op basis van de mogelijkheden die de doelgroep heeft. Dit houdt in dat er voor gemeenten inderdieneffecten ontstaan die bezien vanuit het gehele financiële systeem van gemeenten, de bezuinigingen op kan vangen”*. Met het doorontwikkelen van Empatec wordt een positief exploitatieresultaat van tussen de 0,5 en 2,5 miljoen euro per jaar verwacht. Om deze verbetering te bereiken zijn frictiekosten benodigd van tussen de 4,5 en 6 miljoen euro. Er werd vanuit gegaan dat de gemeenschappelijke regeling 5,4 miljoen euro uit de herstructureringsfaciliteit zou krijgen, maar inmiddels is duidelijk geworden, zoals reeds eerder beschreven, dat het Herstructureringsfonds Wsw is ingetrokken. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat de voorziene bezuiniging op de SW subsidie voorlopig van de baan is wat voor de gemeenten een structureel voordeel oplevert.

In de Kadernotitie *Werk Vermogen!* wordt opgemerkt dat het van belang is dat de uitvoering binnen de door de gemeenten vast te stellen financiële kaders blijft. Hierbij wordt aangegeven dat iedere partij (de gemeenten, de Dienst Noardwest Fryslân en de GR Fryslân-West) heeft eigen financiële kaders, maar de gemeenten blijven uiteindelijke verantwoordelijk voor de financiële gevolgen, omdat de GR Fryslân-West van de gemeenten is.²⁵ In de Kadernotitie worden als mogelijke financiële risico's de instroom van uitkeringsgerechtigden en het economisch klimaat genoemd en wordt daarnaast gesteld dat

²⁴ Startnotitie *Werk Vermogen!*, 2012, p.6.

²⁵ Kadernotitie *Werk Vermogen!*, 2012, p.21.

de mate waarin gemeenten solidair zijn met elkaar met betrekking tot de inkoop van diensten van de uitvoeringsorganisatie bepalend is voor de efficiëntie die behaald kan worden. Dit laatste risico zou beperkt moeten worden door duidelijke afspraken te maken tijdens de verschillende fasen van het transitieproces.²⁶

Wanneer we de respondenten vanuit de ambtelijke organisatie de vraag voorleggen in hoeverre zij verwachten dat de beschikbare middelen toereikend zullen zijn om de beoogde hervormingen gestalte te geven dan wordt vanuit de ambtelijke organisatie overwegend aangegeven dat het budget toereikend lijkt en dat verwacht wordt dat de nieuwe werkwijze uiteindelijk zelfs geld zal opleveren. In een onderzoek in fase 1 zijn onder meer de inverdieneffecten berekend en toen kwam men op een positief plaatje uit en ook in de gemeente Waalwijk, waar men deze methodiek al hanteert, draaien ze met winst, aldus de projectleider werknemersbenadering. De besparing zou onder meer het gevolg zijn van de afschrikwekkende werking van de nieuwe werkwijze. Mensen die nog andere bezigheden buitenshuis hebben, bijvoorbeeld zwart werk, haken af; ze moeten nu 32 uur per week aan het werk. Ook wordt verwacht dat een deel van de doelgroep zal kiezen voor werkzaamheden via een uitzendbureau. De projectleider werknemersbenadering merkt hierover op: *“De ervaring bij dergelijke trajecten is dat heel veel mensen denken: Laat maar zitten”*.

De raadsleden denken verschillend over de mate waarin de financiële middelen toereikend zullen zijn, al delen de meeste van hen de mening dat het huidige economische klimaat een risico vormt. Waar verschillende raadsleden aangeven *“dat het maar moet lukken”* met de beschikbare middelen en dat zij de beperkte middelen als uitdaging voor de gemeente zien, spreken andere raadsleden uit dit een punt van zorg te vinden, onder andere omdat het beleid is gebaseerd op de aannamen die eerder werden weergegeven in tabel 4.2. Waar verschillende raadsleden aangeven niet de indruk te hebben dat de hervormingen in het re-integratiebeleid ten koste gaan van andere beleidsterreinen, wijst een ander raadslid op het gevaar van oneigenlijk gebruik van budgetten wanneer bijvoorbeeld het WMO- of het kernenbudget zou worden ingezet voor het re-integratiebeleid. De betrokken wethouder spreekt in dit verband van financiële onzekerheid en een mogelijk grote impact op financieel terrein, in het bijzonder omdat op dit moment onzeker is welke plannen er vanuit de rijksoverheid gaan komen.

²⁶ Kadernotitie *Werk Vermogen!*, 2012, p.22.

4.5 Integraliteit

Bij de hervormingen in het re-integratiebeleid wordt vanuit sociale zaken in het bijzonder aansluiting gezocht bij de afdeling economische zaken. In het verleden was de verbinding tussen sociale en economische zaken niet zo sterk. De voormalig ambtelijk opdrachtgever merkt op: *“Sommige taakgebieden binnen de gemeente werken echt dwars langs elkaar heen, zonder van elkaars bestaan te weten. Voor dit soort dingen moet je de verbintenis echt zoeken, dat ontstaat niet vanzelf”*. In de huidige hervormingen moet deze samenwerking veel meer inhoud krijgen en dat is volgens haar een belangrijke factor voor het uiteindelijke succes van het project. De bedrijvencontactfunctionarissen kunnen relevante ontwikkelingen bij werkgevers signaleren en casemanagers zouden op hun beurt signalen over bijvoorbeeld veiligheid binnen bedrijven moeten doorgeven aan bedrijvencontactfunctionarissen, aldus de wethouder sociale zaken. De samenwerking moet naar de mening van verschillende respondenten nog veel intensiever, maar de eerste stappen zijn gezet. Zo is er op bedrijvencontactdagen al ingespeeld op de komst van de Wwnv en hebben zogenaamde ambassadeurs, dat wil zeggen, ondernemers die de doelgroep in dienst hebben, daar verteld over hun ervaringen. Ook wordt bij bedrijfsbezoeken de doelgroep nu onder de aandacht van werkgevers gebracht, aldus een bedrijvencontactfunctionaris. Het contact met Empatec loopt via het Team Participatie en niet rechtstreeks via de bedrijvencontactfunctionarissen. De bedrijvencontactfunctionarissen hebben gemiddeld één keer per maand contact met het Team Participatie om de voortgang te bespreken en een bedrijvencontactfunctionaris spreekt uit dat het goed zou zijn wanneer ook Empatec bij dit overleg aanwezig zou zijn. Het Team Participatie wordt door de bedrijvencontactfunctionarissen ingelicht over waar de bedrijfsbezoeken plaatsvinden. De hervormingen impliceren wel een hele omslag voor de bedrijvencontactfunctionarissen, zo merkt één van hen op. Ze krijgen nu te maken met de mensen die werk zoeken, terwijl eerst de nadruk lag op het beantwoorden van vragen van ondernemers. Dit maakt dat zij de inhoudelijke ondersteuning van hun collega's van het Team Participatie hard nodig hebben. De bedrijvencontactfunctionarissen waren graag actiever bij het voortraject van *Werk Vermogen!* betrokken. De indruk bestaat dat er op beleidsniveau meer contact en afstemming is geweest, terwijl de mensen in de uitvoering minder zijn meegenomen in het proces. De bedrijvencontactfunctionarissen hebben op dit moment nog geen goed beeld van wat er van hen verwacht wordt wanneer de pilot van start gaat. Ze weten niet meer dan dat zij richting werkgevers moeten communiceren dat de pilot er is. De teamleider van de bedrijvencontactfunctionarissen geeft aan in het geheel nog niet geïnformeerd te zijn over wat er van haar team wordt verwacht in het kader van het project *Werk Vermogen!*.

Nu er gelijktijdig drie decentralisaties zijn ingezet (re-integratie, WMO en jeugdzorg) zal er binnen de gemeente steeds meer samengewerkt worden tussen de verschillende afdelingen. Beleidsmatig wordt er nu één visie ontwikkeld op de drie decentralisaties. Hierin zijn een aantal thema's benoemd en één daarvan is bijvoorbeeld langdurige zorg. Hierbij kun je dan bijvoorbeeld denken aan het weghalen van de schotten tussen de WMO consulent en de

participatieconsulent. Een raadslid wijst expliciet op het vangnet dat de WMO moet gaan bieden voor de mensen waarvoor geen plek is in het project *Werk Vermogen!* en wijst daarmee op de noodzaak van flankerend beleid. Hij zegt hierover: *“Re-integratie is een vangnet en wie daar doorheen valt komt in het vangnet van de WMO terecht. Hoe slechter het re-integratiebeleid, hoe groter de bulk die daaruit valt. Het staat of valt met de vraag of er überhaupt werk is voor die mensen”*. Hij vraagt zich af of de mensen die buiten de boot vallen voor wat betreft het re-integratiebeleid wel op een andere manier worden opgevangen.

Hoofdstuk 5 Besliscapaciteit

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de gemeente Súdwest-Fryslân binnen de kaders die vanuit het rijk werden gesteld en binnen de intergemeentelijke samenwerking in staat is om het re-integratiebeleid af te stemmen op de lokale wensen en omstandigheden. Daarnaast wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over en betrokken is bij de hervormingen in het re-integratiebeleid.

5.2 Maatschappelijke inbedding

5.2.1 Landelijke ontwikkelingen versus lokaal maatwerk

In het kader van dit onderzoek is gesproken met een directeur van Empatec met een ruime ervaring met decentralisaties. Zij stelt: *“Weerstand ga je altijd krijgen bij grote veranderingen waarbij mensen iets in moeten leveren, maar uiteindelijk zie je dat wanneer je het proces goed begeleidt, daar ook hele goede dingen uitkomen. Of gemeenten een decentralisatie aankunnen is heel sterk afhankelijk van hoe gemeenten daar zelf op sturen en hoe ze het aan willen pakken. Kunnen ze het zelf of roepen ze hulp in. Wanneer je op dezelfde manier dingen wilt blijven doen dan weet je zeker dat het niet goed gaat. Een decentralisatie moet je als kans benutten om dingen even helemaal voor het voetlicht te zetten, er een eigen inkleuring aan te geven en je visie te bepalen op wat voor organisatie je wilt zijn”.*

De komst van de Wwnv werd vanuit de ambtelijke organisatie niet als bedreiging gezien, maar er is wel in een vroeg stadium gezegd dat het financieel een probleem zou kunnen worden. Er moest dus bedacht worden hoe men er financieel uit zou kunnen springen en mede daarom is er een samenwerkingsverband opgezet. Als voordeel wordt gezien dat de gemeenten binnen dit samenwerkingsverband al een goed functionerend SW-bedrijf hebben. Als partners hadden ze elkaar daarin heel snel gevonden, aldus de projectleider werknemersbenadering. Ook een directeur van Empatec wijst op de goede verstandhouding tussen Empatec en de gemeenten. Er bestaat volgens haar een enorme vertrouwensbasis tussen Empatec en al haar gemeenten, dit in tegenstelling tot de situatie bij andere SW-bedrijven waar de afstand groter is en er over en weer veel wantrouwen bestaat. Empatec heeft volgens haar een nauwe band met alle gemeenten, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Daar wordt van beide kanten veel in geïnvesteerd. Voor wat betreft het re-integratieonderdeel zouden alle gemeenten heel erg openstaan voor vernieuwing. Ten aanzien van Súdwest-Fryslân in het bijzonder geeft zij aan dat er op uitvoerend niveau een heel lastige situatie bestaat. Veel mensen in de uitvoering moeten nog wennen aan de nieuwe werkwijze en filosofie. Zij is van mening dat hoewel Súdwest-Fryslân een jonge

gemeente is, zij altijd bereid is om te vernieuwen. Al in het verleden is binnen Súdwest-Fryslân meer voor een samenwerkingsmodel gekozen dan voor het model van opdrachtgever-opdrachtnemer. Er is sprake van gelijkwaardigheid. De directeur geeft aan dat zij ook te maken heeft met gemeenten in Noord- en West-Friesland en dat zij daar in rapportages veel meer moet verantwoorden. Met Súdwest-Fryslân is een systeem van *lumpsum* financiering afgesproken. Zo kunnen veel mensen worden opgenomen tegen een bepaald jaarbedrag. Bij andere gemeenten wordt er vaker op trajectbasis gewerkt en is er veel meer sprake van een verantwoordingsstructuur. Verder is door de gemeente Súdwest-Fryslân de keuze gemaakt om zoveel mogelijk bij Empatec in te besteden. Met name van de facilitaire afdeling van de gemeente krijgt Empatec veel werk en dat loopt heel goed, aldus een directeur van Empatec.

De verwachting vanuit de ambtelijke organisatie is dat er, ondanks het huidige controversiële karakter van de Wwnv, toch een decentralisatie in het re-integratiebeleid op handen is. De projectleider werknemersbenadering wijst erop dat de decentralisering van de re-integratie terugkomt in vrijwel alle verkiezingsprogramma's en dat de pilots loonwaarde gewoon doorgaan, dus ook onder een nieuw kabinet verwacht zij dat er iets gaat gebeuren met loonwaarden. Of het instrument loondispensatie in de huidige vorm gehandhaafd blijft weet ze niet. Ze vindt het een onhandig en complex instrument. Het principe dat je iemands loonwaarde meet en de werkgever daarvoor laat betalen blijft volgens haar wel overeind. Hoe je dat richting werkgever gaat compenseren kan op verschillende manieren en dus ook anders dan minder betalen dan het minimumloon, zoals nu het plan was. De directeur van Empatec kijkt hier anders tegenaan. Zij vindt het heel jammer dat de Wwnv in ieder geval voor wat betreft de loondispensatieregeling niet doorgegaan is. De afgelopen jaren gingen er veel loonkostensubsidies naar werkgevers en op het moment dat een persoon klaar was met z'n re-integratietraject dan bleken veel werkgevers niet bereid honderd procent van het loon te gaan betalen. Zij is voorstander van een systeem waarbij je afspraken maakt, bijv. de gemeente betaalt tachtig procent en de werkgever twintig procent en dan niet voor een periode van een jaar, maar voor altijd. Het doel is dan natuurlijk wel dat iemand uiteindelijk op honderd procent van het loon uitkomt, maar volgens haar moet je ook wel zo reëel zijn om te beseffen dat dat lang niet voor iedereen haalbaar is.

Het merendeel van de raadsleden gaf aan de komst van de Wwnv als een kans voor de gemeente te zien, al merkten zij daarbij wel op zich zorgen te maken over de financiële randvoorwaarden; deze decentralisatie is tenslotte een bezuinigingsoperatie. De keuze om de samenwerking die er al bestond met Empatec verder uit te bouwen en gebruik te maken van de expertise die daar aanwezig is wordt door vrijwel alle raadsleden als zeer positief gezien.

5.2.2 Intergemeentelijke samenwerking versus lokaal maatwerk

Het feit dat de hervormingen in het re-integratiebeleid gezamenlijk met andere gemeenten worden vormgegeven wordt door de respondenten vanuit de ambtelijke organisatie inmiddels als overwegend positief ervaren, al heeft dat wel tijd nodig gehad. De voormalig ambtelijk opdrachtgever zegt hierover dat het in de samenwerking lastig is dat iedereen toch zijn eigen belang blijft voelen: *“Zo had de gemeente Súdwest-Fryslân als uitgangspunt: “We doen het zelf, tenzij het goedkoper kan buiten de deur”. Daarom hebben wij heel lang gezegd dat we alleen mensen bij dat nieuwe ontwikkelbedrijf gaan plaatsen waar we zelf niks mee kunnen. Daar is men inmiddels vanaf gestapt. Als je het richting de werkgevers goed wilt doen moet je niet als Súdwest-Fryslân gaan zeggen dat je die makkelijk bemiddelbare mensen zelf doet. Dat heeft tijd nodig gehad en veel discussies opgeleverd. Andere gemeenten stonden daar anders in. Binnen zo’n kernteam ontstaat wel een gemeenschappelijke gedachte, maar je blijft met je achterban zitten. Dat is één van de sleutels tot succes, dat je dat goed organiseert”*. Zij geeft aan dat er sinds januari een aantal malen een terugval is geweest, ook binnen Súdwest-Fryslân. Dat vergt dan een goede uitleg van de stappen die worden genomen en de achtergrond daarvan. Zij is van mening dat dat nu steeds beter gaat. Samenwerking tussen gemeenten heeft wel nadelen, maar zij ziet uiteindelijk toch meer voordelen: *“Als je het groots aanpakt is het makkelijker om de omslag te maken, omdat het een niet te keren ontwikkeling is. De wal keert het schip nu”*. Ook andere respondenten zien voordelen in de intergemeentelijke samenwerking. Om grote hervormingen als de drie decentralisaties te kunnen doorvoeren heb je een bepaalde schaal nodig. Men is van mening dat er voldoende ruimte overblijft voor lokaal maatwerk, bijvoorbeeld voor het opzetten van projecten met bepaalde werkgevers in het kader van re-integratie. Een teamleider spreekt in dit verband van een cafetariamodel; verschillende gemeenten hebben de ruimte om verschillende keuzes te maken. Men is van plan vanaf drie locaties te gaan werken: Sneek, Joure en Franeker. Op deze drie locaties in West Friesland loopt er een Werk Eerst-project van Empatec en deze projecten worden verder uitgebouwd. De ISD klanten zullen dan naar de locatie binnen hun eigen gemeente gaan. De werkgeversdienstverlening gaat wel voor het hele gebied gelden, dus het kan heel goed zijn dat iemand uit Franeker past bij een werkgever uit Sneek. Als gemeente kun je je eigen stempel nog wel drukken, aldus de projectleider werknemersbenadering.

De meeste raadsleden geven aan het een goede zaak te vinden dat de hervormingen in het re-integratiebeleid binnen het kader van de gemeenschappelijke regeling worden vormgegeven. Wel merken verschillende raadsleden op dat de fusie onder andere werd ingegeven door de wens om te stoppen met de verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die er bestonden tussen de afzonderlijke gemeenten. Eén raadslid spreekt zijn zorg uit over de bureaucratie en beheerskosten die gepaard gaan met een gemeenschappelijke regeling. Toch wordt het re-integratiebeleid door de meeste raadsleden als thema genoemd dat zich bij uitstek leent voor een gemeenschappelijke aanpak; zo kan verkokering worden tegengegaan, hebben ook kleine gemeenten de kans goed re-integratiebeleid te ontwikkelen en wordt ook in de toekomst gebruik gemaakt van de

expertise van Empatec. Ook de geïnterviewde raadsleden hebben de indruk dat lokaal maatwerk binnen het kader van de gemeenschappelijke regeling mogelijk is. Toch merkt één van de raadsleden op dat je je moet afvragen in hoeverre lokaal maatwerk wenselijk is; hoe meer uitzonderingen op het beleid, hoe duurder de uitvoering. Zij merkt hierover op: *“Het is voor je democratische legitimatie wel heel belangrijk dat je als gemeente je eigen stempel op het beleid kunt drukken. Die ruimte is er wel, maar het gaat ten koste van de efficiency”*.

Ook de wethouder is van mening dat lokaal maatwerk in het re-integratiebeleid mogelijk blijft. Gemeenten worden niet verplicht om alle activiteiten op het gebied van re-integratie onder het project *Werk Vermogen!* te brengen, maar er wordt wel gestreefd naar solidariteit tussen gemeenten. Het lijkt er volgens hem nu op dat dat de meeste re-integratieactiviteiten van de betrokken gemeenten in het project worden ondergebracht.

5.3 Politiek-bestuurlijke inbedding

De raadsleden zijn over het algemeen zeer te spreken over de wijze waarop zij zijn geïnformeerd over en betrokken zijn bij de hervormingen in het re-integratiebeleid. Hun waardering betreft zowel de beleidsstukken als de informerende en opiniërende bijeenkomsten die in het kader van het project *Werk Vermogen!* zijn georganiseerd. In de aanloop naar het project, voorafgaand aan het verschijnen van de startnotitie en de kadernotitie, zijn er bijeenkomsten georganiseerd waar raadsleden hun visie op de voorgenomen plannen hebben kunnen geven en verschillende raadsleden geven aan hun inbreng terug te zien in de uiteindelijke plannen. Zo zijn onder meer aan de hand van het rapport van Ernst & Young verschillende varianten en de risico's van de afzonderlijke varianten gepresenteerd. Er is veel draagvlak voor de gekozen variant, het doorontwikkelen van Empatec, wat blijkt uit het feit dat de beleidsstukken als hamerstukken op de agenda van de raad zijn gekomen en uit het feit dat de raad unaniem met de plannen heeft ingestemd. Wel geeft één van de raadsleden aan de keuze voor de betreffende variant vrij abrupt te vinden. Hoewel zij achter de uiteindelijke keuze staat, is er naar haar mening op een gegeven moment gekozen voor het doorontwikkelen van Empatec zonder dat de gemeenteraad daar voldoende in is gekend. Waar op dit moment met name onduidelijkheid over bestaat, en wat door verschillende raadsleden ook als punt van zorg naar voren wordt gebracht, is de wijze waarop de uitvoering gestalte gaat krijgen. De informatie die tot nu toe aan de raad werd verstrekt wordt door verschillende raadsleden als vrij conceptueel en algemeen gekwalificeerd, nu moet er meer concreet invulling worden gegeven aan de uitvoering. Eén van de raadsleden merkt op dat de raad in het voortraject bij alle keuzes is betrokken, maar dat zij nu pas weer aan bod komt als ze haar controlerende taak gaat vervullen en moet gaan beoordelen of de gekozen instrumenten daadwerkelijk werken. Een ander raadslid geeft aan dat hij graag aan mensen zou willen uitleggen wat de hervormingen in het re-integratiebeleid concreet gaan betekenen: *“Aan de ene kant moet je als raad op vrij abstract niveau besluiten nemen en aan de andere kant heb je je volksvertegenwoordigende*

rol en moet je burgers concreet kunnen uitleggen wat de gemeente doet in bepaalde situaties". Op dit moment geven raadsleden aan geen zicht te hebben op hoe de uitvoering er concreet uit gaat zien, terwijl de meeste raadsleden op z'n minst geïnformeerd zouden willen worden over hoe de uitvoering er globaal uit gaat zien. De wethouder sociale zaken heeft toegezegd dat er op korte termijn een informatiebulletin voor de raad komt, daar heeft de raad recentelijk ook expliciet om gevraagd. En ook wanneer de pilot van start gaat dan zal de raad daarover door de wethouder worden geïnformeerd.

Hoofdstuk 6 Verantwoordingscapaciteit

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst beschreven op welke wijze er nu verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad over het re-integratiebeleid en hoe gemeenteraadsleden deze informatievoorziening ervaren. Vervolgens wordt er ingegaan op de wensen die raadsleden hebben ten aanzien van de informatie die zij zullen ontvangen wanneer de hervormingen daadwerkelijk zijn doorgevoerd en Werk Vermogen! van start gaat.

6.2 Verantwoording nu

Verskillende respondenten vanuit de ambtelijke organisatie wijzen erop dat de raad het re-integratiebeleid nu vooral op basis van uitstroomcijfers beoordeelt. De voormalig ambtelijk opdrachtgever merkt op dat dat een aantal jaar geleden in de gemeente Sneek ook het geval was. Er is toen een bijeenkomst voor de raadscommissie georganiseerd om met behulp van het nieuwe cliëntvolgsysteem te laten zien wat men binnen de uitkeringsgroep realiseert aan participatieverbetering. Soms is het al een prestatie als mensen op hetzelfde niveau blijven. Nu kan men dat beter zichtbaar maken, maar de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân heeft er weer meer op ingezet dat zij uitstroom wil zien, zo is het beeld binnen een groot deel van de ambtelijke organisatie. De teamleider participatie merkt hierover op: *“Er wordt sterk gekeken naar alleen het cijfertje uitstroom vertaald naar werk en dan doe je geen recht aan de inspanningen van het team participatie”*. Toch herkennen niet alle respondenten vanuit de ambtelijke organisatie dit beeld. Zo merkt de afdelingsmanager Publiek op dat de raad met de Kadernota Participatie een accent heeft gelegd. De raad heeft geen groepen uitgesloten, maar heeft wel aangegeven zich voor wat betreft re-integratie te richten op mensen met groeipotentieel die uit kunnen stromen naar de arbeidsmarkt. Hiermee erkent zij dat er ook mensen zijn die niet zullen uitstromen naar de arbeidsmarkt en die een beroep moeten doen op de WMO. Ook de meeste raadsleden herkennen dit punt van kritiek niet. Zo geven verschillende raadsleden expliciet aan dat de raad zich wel degelijk realiseert dat er een zogenaamd granieten (of betonnen) bestand is van mensen die je als gemeente nooit aan het werk zult krijgen.

Het merendeel van de geïnterviewde raadsleden is van mening dat de informatie die zij op dit moment tot hun beschikking krijgen over het re-integratiebeleid niet voldoende is om op een goede wijze invulling te geven aan haar controlerende rol. Raadsleden hebben via intranet toegang tot cijfers over de instroom en de uitstroom per trede op de participatieladder en deze cijfers zijn uitgesplitst naar verschillende locaties (de oude gemeenten) binnen de gemeente Súdwest-Fryslân. Ook ontvangen zij ieder kwartaal een BIRAP (bestuursinformatierapportage) van de ISD ZWF. Toch geven de meeste raadsleden aan deze informatie te beperkt te vinden. Zij kunnen niet goed beoordelen welke

maatregelen effect hebben gehad en missen informatie over de concrete uitvoering. Verschillende raadsleden geven aan graag beter zicht te krijgen op het verhaal achter de cijfers.

6.3 Verantwoording en *Werk Vermogen!*

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de raadsleden van de gemeente Súdwest-Fryslân graag zicht krijgen op de instroom, doorstroom en uitstroom in relatie tot re-integratietrajecten, maar dat zij ook meer procesinformatie zouden willen ontvangen. De raadsleden geven in grote meerderheid aan dat zij graag meer specifieke informatie zouden willen hebben over de verschillende doelgroepen die onderwerp zijn van het re-integratiebeleid. Ze zouden cijfers willen ontvangen over de instroom en de verdeling van de doelgroep over de verschillende treden van de participatieladder, maar zouden daarnaast ook graag over meer specifieke informatie over categorieën binnen de doelgroep willen beschikken, bijvoorbeeld over ZZP-ers of het MKB, zodat ook ontwikkelingen in bepaalde sectoren of specifieke groepen gevolgd kunnen worden. Daarnaast zou men meer zicht willen krijgen op het proces; welke instrumenten worden ingezet en wat is nu de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten in relatie tot de verschillende specifieke doelgroepen? Daarbij is het noodzakelijk de resultaten af te zetten tegen expliciete doelstellingen, waarbij de term SMART meerdere keren werd genoemd. Een opvallende constatering hierbij is dat de verschillende beleidsnotities die in het kader van het project *Werk Vermogen!* zijn verschenen uitgebreid aandacht besteden aan *hoe* men invulling wil gaan geven aan de hervormingen in het re-integratiebeleid en aan de onderbouwing van de keuzes die worden gemaakt. De betreffende notities verschaffen echter geen inzicht in de effecten die met het project worden beoogd (welke specifieke doelstellingen wil men ermee bereiken?) en ook wordt er niet gerefereerd aan de doelstellingen zoals die zijn benoemd in de meest recente programmabegroting voor wat betreft de instroom in de Wwb, de duurzame uitstroom uit de Wwb en de startkwalificatie van jongeren²⁷.

Een raadslid merkt op dat er meer gewerkt zou kunnen worden met kengetallen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie over de verdeling van het aantal mensen dat in een re-integratietraject terechtkomt en de mensen die worden doorgeleid naar een zorgtraject of waarvan de aanvragen niet in behandeling worden genomen, de middelen die daarbij worden ingezet, het aantal klachten dat binnenkomt c.q. de klanttevredenheid en de snelheid waarmee zaken worden afgedaan. Dergelijke informatie zou zijns inziens naast door- en uitstroomcijfers een beter inzicht geven in de effectiviteit van het re-integratiebeleid. Een ander raadslid merkt op graag beter zicht te krijgen op wat cliënten doen met de kansen die hen worden geboden. Verder worden vergelijkbaarheid in de tijd en

²⁷ In de jaren 2012-2015 leidt 25% van de aanvragen niet tot een uitkering, stroomt 70% van het aantal uitgestroomde uitkeringsgerechtigden langdurig uit en behalen zoveel mogelijk jongeren met een uitkering alsnog een startkwalificatie (Programmabegroting 2012).

vergelijkbaarheid tussen gemeenten door raadsleden van belang geacht. Eén raadslid merkt expliciet op dat het wenselijk zou zijn te benchmarken met andere vergelijkbare gemeenten. Ook de vraag of de gemeente binnen de financiële kaders blijft wordt door verschillende raadsleden als zeer relevante indicator genoemd waarvan zij op de hoogte gehouden willen worden. De wethouder geeft aan dat de parameters aan de hand waarvan het succes van *Werk Vermogen!* zal worden getoetst op dit moment nog niet bekend zijn. Zelf geeft hij aan in het bijzonder zicht te willen hebben op de doelgroep in de kaartenbak, op wat er met die mensen gebeurt en hoe de gemeente er financieel uitkomt.

Diverse raadsleden merken op dat het succes van het project *Werk Vermogen!* sterk afhankelijk is van het presteren van Empatec. Daarom achten zij het van groot belang zicht te houden op het functioneren van Empatec, bijvoorbeeld door het bestuderen van jaarverslagen en jaarrekeningen. Een teamleider binnen de ambtelijke organisatie merkt op dat er meer aandacht zou moeten komen voor de vraag hoe zo'n organisatie aangestuurd moet worden. Hij merkt op dat aansturing van uitvoeringsorganisaties als Empatec heel lastig is; wat voor afspraken maak je met elkaar en in hoeverre voer je als gemeente nu eigenlijk de regie? Dit vraagt volgens hem een ontwikkeling bij Empatec, maar ook bij de gemeente Súdwest-Fryslân.

Hoofdstuk 7 Naar een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid: de analyse

7.1 Inleiding

Alvorens wij in het volgende hoofdstuk een antwoord kunnen formuleren op de vraag hoe de gemeente Súdwest-Fryslân de randvoorwaarden kan realiseren die nodig zijn voor een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd hoe de praktijk die beschreven is in de hoofdstukken 3 t/m 6 zich verhoudt ten opzichte van de randvoorwaarden zoals deze zijn geformuleerd in hoofdstuk 2. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de uitvoeringscapaciteit, de besliscapaciteit en de verantwoordingscapaciteit, waarna in de laatste paragraaf een overzicht wordt gegeven van de randvoorwaarden die aandacht behoeven.

7.2 Uitvoeringscapaciteit

Met het project *Werk Vermogen!* wordt het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân ingrijpend hervormd. In de nieuwe werkwijze die door de gemeente gehanteerd gaat worden, worden elementen van de meeste arbeidsmarktstrategieën, zoals deze zijn beschreven in hoofdstuk 2, geïntegreerd. De werkgeversdienstverlening is een voorbeeld van allocatie; werkgevers worden actief benaderd en er wordt bemiddeld tussen werkgevers en de doelgroep. Hierbij wordt scholing ingezet als instrument om de doelgroep beter te laten aansluiten op de wensen van de werkgevers. Scholing en re-integratie en het werken met een systeem van loondispensatie zijn voorbeelden van een activerende sociale zekerheid, terwijl tegelijkertijd het werken vanuit het Werk eerst-principe een afschrikwekkende werking wordt verondersteld te hebben op in ieder geval een deel van de doelgroep. Bij dat laatste spreekt men van een controlerende sociale zekerheid. Ook het coördinatieperspectief is expliciet aanwezig in de hervormingen die worden doorgevoerd. Er wordt bewust gezocht naar samenwerking tussen sociale zaken en economische zaken bij de uitvoering van het beleid en er wordt binnen de gemeenschappelijke regeling samengewerkt tussen de verschillende gemeenten en de uitvoeringsorganisatie Empatec. Door het integreren van de verschillende arbeidsmarktstrategieën valt te verwachten dat de beperkte invloed die de afzonderlijke strategieën volgens deskundigen hebben op in- en uitstroom optimaal wordt benut. Vanuit wetenschappelijk onderzoek wordt aangegeven dat het meeste effect te verwachten is van een grondige herziening van de uitvoeringsstructuur van sociale diensten en SW-bedrijven die tot uitdrukking komt in zowel institutionele wijzigingen als een gedragsverandering. Ook dit is het geval bij de hervormingen die in het kader van het project *Werk Vermogen!* worden doorgevoerd. De uitvoeringsstructuur wordt drastisch herzien; de gemeente gaat haar re-integratiewerkzaamheden anders vormgeven, maar de rol die uitvoeringsorganisatie Empatec daarbij speelt wordt ook fundamenteel anders. Toch

zijn er nog een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de mate waarin en de wijze waarop er aan de randvoorwaarden voor de uitvoeringscapaciteit is voldaan.

Voor wat betreft de onderbouwing van het beleid valt op dat de aard en omvang van de doelgroepen in beperkte mate inzichtelijk is. Er bestaat bij de gemeente Súdwest-Fryslân zicht op de Wwb-clienten en hun plaats op de participatieladder, maar nog nauwelijks op de aard van de andere doelgroepen waar de gemeente in de toekomst verantwoordelijk voor wordt. Dit omdat de Wwnv controversieel is verklaard en men nu afwacht wat er vanuit het rijk precies van gemeenten verwacht gaat worden. De keuze voor beleidsinstrumenten wordt ten dele ingegeven door een analyse van de effectiviteit van de betreffende instrumenten, maar wordt ook ingegeven door de beperkte financiële middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft. Zo wordt een effectief instrument als het jongerenteam niet gecontinueerd, maar wordt er wel naar gestreefd de methodiek van dit team te borgen in de nieuwe werkwijze. De beleidsinstrumenten die nu worden gekozen zijn expliciet afgestemd op de Wwb-doelgroep. Het is de vraag in hoeverre deze instrumenten effectief zullen zijn bij de eventuele nieuwe doelgroepen. Dit wordt door verschillende respondenten verondersteld, maar deze veronderstelling wordt niet onderbouwd door een nadere analyse.

Voor wat betreft de ambtelijke capaciteit en deskundigheid blijkt uit dit onderzoek dat met name de deskundigheid van de ambtenaren die worden belast met de uitvoering als zorgwekkend wordt gezien. Een ruime meerderheid van hen zou niet over de kennis en vaardigheden beschikken die nodig zijn om op een goede wijze invulling te geven aan nieuwe werkwijze. Gezien de beperkte financiële middelen van de gemeente Súdwest-Fryslân wordt uitbesteding van werkzaamheden aan externen niet beoogd en ligt het ook niet voor de hand dat dit op korte termijn in de praktijk zal gebeuren. De gemeente zet dan ook in op het bijscholen van het zittend personeel.

Voor wat betreft de financiële randvoorwaarden is er ten behoeve van de startnotitie een analyse gemaakt van de beoogde opbrengsten, kosten en gevoeligheden/risico's van het project *Werk Vermogen!*. Deze analyse is inmiddels ten dele achterhaald door ontwikkelingen op landelijk niveau, waaronder het controversieel verklaren van de Wwnv, waar men zich overigens binnen de gemeente Súdwest-Fryslân terdege van bewust is, zo blijkt onder meer uit het realisatieplan waarin de risico's zijn geactualiseerd. Toch blijkt het lastig de financiële randvoorwaarden te schetsen, in het bijzonder door externe factoren als de gevolgen van de economische crisis voor de arbeidsmarkt en de onzekerheid over de plannen die er vanuit 'Den Haag' gaan komen. In het kader van het project *Werk Vermogen!* wordt ervoor gekozen om te starten met de doelgroepen met groeipotentie (personen met arbeidscapaciteit tussen de 20 en de 80 procent). Personen met meer arbeidscapaciteit worden gestimuleerd de reguliere arbeidsmarkt te betreden, personen met minder arbeidscapaciteit zouden een andersoortige dagbesteding moeten krijgen. Of *alle*

doelgroepen die voor hun re-integratie onder de gemeente (komen te) vallen met het project *Werk Vermogen!* worden bereikt valt dus te betwijfelen.

Ten aanzien van een laatste aspect van de uitvoeringscapaciteit, integraliteit, blijkt dat de samenwerking op de terreinen sociale en economische zaken zowel op beleids- als uitvoeringsniveau momenteel wordt vormgegeven. De communicatie tussen beleid en uitvoering en tussen afdelingen op verschillende beleidsterreinen verdient aandacht en verloopt nog niet naar de volle tevredenheid van alle betrokkenen. Het vangnet dat de WMO moet (gaan) vormen voor de mensen die voor hun re-integratie niet onder *Werk Vermogen!* komen te vallen is een zorgpunt; het is op dit moment onvoldoende duidelijk hoe dit vangnet eruit gaat zien, terwijl er met *Werk Vermogen!* dus wel de keuze wordt gemaakt het re-integratiebeleid te richten op mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Ook dit beleidsterrein is volop in ontwikkeling en onderwerp van een ophanden zijnde decentralisatie.

Tabel 7.1 Uitvoeringscapaciteit: randvoorwaarden in de praktijk

Aspecten	Norm	Praktijk
Onderbouwing beleid (kennis)	Het beleid is gebaseerd op een analyse van de aard en omvang van de huidige doelgroepen en een prognose van de aard en omvang van toekomstige doelgroepen en hun afstand tot de arbeidsmarkt	Er bestaat een beeld van de omvang van de huidige groep Wwb-cliënten en van de afstand van de afzonderlijke cliënten tot de arbeidsmarkt. Inzicht in de omvang en aard van de toekomstige doelgroepen, waaronder Wajong en Wsw, laat te wensen over, mede als gevolg van de onzekerheid t.a.v. de landelijke ontwikkelingen.
	De keuze voor beleidsinstrumenten wordt onderbouwd door een analyse van de effectiviteit van die instrumenten	De keuze voor beleidsinstrumenten wordt ten dele onderbouwd door een analyse van de effectiviteit van deze instrumenten, maar hangt tevens samen met de beperkte financiële middelen van de gemeente.
	De keuze voor de beleidsinstrumenten sluit aantoonbaar aan op de doelgroepen waarop de instrumenten gericht zijn	Voor de Wwb-cliënten is dit het geval, voor de toekomstige doelgroepen is het onduidelijk of gekozen instrumenten effectief zullen zijn.
Ambtelijke capaciteit & deskundigheid	De gemeente heeft voldoende deskundigheid en ambtelijke capaciteit in huis	Vooral de deskundigheid van de ambtenaren die worden belast met de uitvoering wordt als zorgwekkend gezien.
	Taken worden alleen uitbesteed aan externen wanneer dat aantoonbaar	Gezien de beperkte financiële middelen wordt

	doelmatiger of doeltreffender is dan zelf uitvoeren	uitbesteding van werkzaamheden aan externen niet beoogd en verwacht.
Middelen	De gemeente heeft bij het opstellen van het re-integratiebeleid in kaart gebracht welke kosten, opbrengsten en financiële risico's daarmee gepaard gaan	Er is een analyse gemaakt van de beoogde opbrengsten, kosten en gevoeligheden (risico's). De houdbaarheid van deze analyse is onzeker door externe ontwikkelingen.
	Het budget is toereikend om alle doelgroepen die voor hun re-integratie onder de verantwoordelijkheid van de gemeente (komen te) vallen te bedienen	Daar kunnen op dit moment geen uitspraken over worden gedaan. Wel is er expliciet voor gekozen het re-integratiebeleid te richten op een beperkt aantal treden van de participatieladder.
	De middelen die worden ingezet voor re-integratie gaan niet ten koste van de middelen die voor andere beleidsterreinen waren bestemd	Er zijn geen aanwijzingen dat de inzet van middelen ten behoeve van re-integratie ten koste gaat van de middelen die waren bestemd voor andere beleidsterreinen.
Integraliteit	Er vindt samenwerking plaats met teams op aanverwante beleidsterreinen	De samenwerking op de terreinen sociale en economische zaken wordt momenteel vormgegeven. De communicatie tussen beleid en uitvoering en tussen afdelingen op verschillende beleidsterreinen verdient aandacht. Het vangnet dat de WMO moet (gaan) vormen is een zorgpunt; het is op dit moment onvoldoende duidelijk hoe dit eruit gaat zien.

7.3 Besliscapaciteit

Wanneer we kijken naar besliscapaciteit dan lijkt er geen problemen te bestaan voor wat betreft de maatschappelijke inbedding van het re-integratiebeleid. Er blijkt binnen de gemeente Súdwest-Fryslân breed gedragen steun te zijn voor de decentralisaties op het terrein van het re-integratiebeleid en voor de wijze waarop daar met het project *Werk Vermogen!* invulling aan wordt gegeven. Wel bestaat er vrees voor de financiële consequenties van de landelijke ontwikkelingen. Er bestaat binnen de intergemeentelijke samenwerking nog voldoende speelruimte voor de betrokken gemeenten om eigen keuzes te maken en daarmee lokaal maatwerk te leveren, al is het streven solidariteit tussen gemeenten en kan het afwijken van de voorgestelde werkwijze inefficiëntie tot gevolg hebben. Voor wat betreft de politiek-bestuurlijke inbedding blijkt dat de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân naar tevredenheid geïnformeerd is over en betrokken is bij de eerste en de

tweede fase van het project *Werk Vermogen!*. Hoe de uitvoering eruit gaat zien is voor de gemeenteraad nog onbekend wat het lastig maakt om invulling te geven aan haar volksvertegenwoordigende taak; het is moeilijk om burgers te informeren over wat de hervormingen in het re-integratiebeleid voor hen gaan betekenen wanneer je dat als raadslid zelf nog niet weet. Ook bestaat er bij verschillende raadsleden de vrees dat zij pas achteraf de behaalde resultaten mogen gaan beoordelen, terwijl zij ook graag zouden meedenken over de wijze waarop die resultaten worden behaald.

Tabel 7.2 Besliscapaciteit: randvoorwaarden in de praktijk

Aspecten	Norm	Praktijk
Maatschappelijke inbedding	De gemeente is voldoende in staat om binnen de landelijke kaders lokaal maatwerk te leveren	De landelijke kaders zijn nog in ontwikkeling. Inhoudelijk worden er geen problemen verwacht, maar er is onzekerheid over de financiële kaders
	De gemeente is voldoende in staat om binnen de intergemeentelijke samenwerking lokaal maatwerk te leveren	Lokaal maatwerk blijft naar verwachting mogelijk, maar het is de vraag of dit ook wenselijk is
Politiek-bestuurlijk inbedding	De gemeenteraad is actief geïnformeerd en betrokken bij de hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid	De gemeenteraad is goed geïnformeerd over en betrokken bij de beleidsvorming. Van informatieverstrekking over de uitvoering is tot op heden geen sprake en dit wordt als zorgpunt aangemerkt.

7.4 Verantwoordingscapaciteit

Een laatste thema betreft de verantwoordingscapaciteit, een thema dat in dit onderzoek is opgevat als de betrouwbaarheid en de bruikbaarheid van de informatie die de gemeenteraad ontvangt (en in de toekomst gaat ontvangen) over het re-integratiebeleid. Informatie is betrouwbaar wanneer deze juist, volledig, consistent en begrijpelijk is. Er zijn weinig aanwijzingen dat de informatie die de gemeenteraad nu ontvangt of in de toekomst gaat ontvangen onbetrouwbaar is, al wordt er in de huidige situatie wel door een meerderheid van de raadsleden aangegeven dat men niet alle informatie krijgt die men graag zou willen hebben. Met andere woorden, de volledigheid van de informatie laat momenteel te wensen over. Ook de bruikbaarheid van de informatie die de gemeenteraad nu ontvangt schiet tekort. Bruikbare informatie is informatie op maat, dat wil zeggen, niet te gedetailleerd, informatie die aansluit bij de doelstellingen, informatie die een vergelijking in de tijd en tussen gemeenten mogelijk maakt en informatie die zodanig wordt aangeboden dat deze beleidsrelevant is. Momenteel wordt de informatie die de raad ontvangt als niet gedetailleerd genoeg gezien om het beleid te kunnen beoordelen.

In het kader van *Werk Vermogen!* werden aan de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân verschillende onderbouwde varianten voorgelegd wat de beleidsrelevantie van de

aangeleverde informatie ten goede kwam. Uiteindelijk werd gekozen voor het doorontwikkelen van Empatec als stip op de horizon. Het is op dit moment lastig te beoordelen hoe betrouwbaar en bruikbaar de informatie is die aan de gemeenteraad verstrekt gaat worden wanneer het project *Werk Vermogen!* van start gaat. Een punt van zorg betreffende de bruikbaarheid van de informatie die de gemeenteraad zal ontvangen is echter wel het ontbreken van concrete (zo men wil SMART geformuleerde) doelstellingen bij het project, in het bijzonder doelstellingen op het niveau van de eigen gemeente. Er zijn aannames en globale doelen ten aanzien van hoe men resultaten wil behalen, maar geen concrete doelstellingen over wat die resultaten voor de afzonderlijke gemeenten moeten zijn, laat staan indicatoren waarmee die resultaten inzichtelijk gemaakt gaan worden. Er bestaat bij de raadsleden behoefte aan meer gedetailleerde informatie over afzonderlijke doelgroepen en over de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten. Verder wil men graag informatie ontvangen die een vergelijking in tijd en tussen gemeenten mogelijk maakt. Ook wordt er door de gemeenteraadsleden expliciet aangegeven dat zij geïnformeerd willen worden over het functioneren van de uitvoeringsorganisatie Empatec. De focus van de gemeenteraad lijkt zich in termen van Ter Beek e.a., in het licht ook van de bevindingen uit de voorgaande paragraaf, uit te breiden van visie, in beperkte mate instrumentatie en verantwoording achteraf naar een sterkere gerichtheid op instrumentatie en ook organisatie en uitvoering.

Tabel 7.3 Verantwoordingscapaciteit: randvoorwaarden in de praktijk

Aspecten	Norm	Praktijk
Verantwoording op lokaal niveau	De informatie die de gemeenteraad ontvangt is voldoende bruikbaar en betrouwbaar om het re-integratiebeleid te kunnen beoordelen	De volledigheid van de informatie die de gemeenteraad momenteel ontvangt is een aandachtspunt. Verder zijn er geen aanwijzingen dat de informatie die de gemeenteraad nu ontvangt of in de toekomst gaat ontvangen niet betrouwbaar zou zijn. De bruikbaarheid van de informatie die de gemeenteraad nu ontvangt schiet tekort. Deze was niet gedetailleerd genoeg om het beleid te kunnen beoordelen. De raad kreeg in het kader van <i>Werk Vermogen!</i> verschillende onderbouwde varianten voorgelegd wat de beleidsrelevantie ten goede komt. Een punt van zorg waar het gaat om de bruikbaarheid van de informatie die de gemeenteraad in het kader van <i>Werk Vermogen!</i> gaat ontvangen is het ontbreken van concrete doelstellingen en indicatoren betreffende de resultaten van het project op het niveau van de afzonderlijke gemeenten.

7.4 Naar een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid

Om te kunnen komen tot een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid komen wij tot de conclusie dat de volgende randvoorwaarden bijzondere aandacht behoeven:

Uitvoeringscapaciteit

- De onderbouwing van het beleid, in het bijzonder inzicht in de omvang en aard van de nieuwe doelgroepen en in de te verwachten effectiviteit van de gekozen arbeidsmarktstrategieën voor deze doelgroepen
- De beschikbare ambtelijke capaciteit en deskundigheid
- De beschikbare middelen
- De integraliteit van het beleid, in het bijzonder de communicatie tussen beleid en uitvoering en tussen afdelingen op verschillende beleidsterreinen en de ontwikkeling van aanpalend beleid

Besliscapaciteit

- Politiek-bestuurlijke inbedding, in het bijzonder de informatievoorziening ten aanzien van de uitvoering

Verantwoordingscapaciteit

- Verantwoording op lokaal niveau

Aanbevelingen ten aanzien van de wijze waarop deze randvoorwaarden gerealiseerd kunnen worden komen aan de orde in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 8 Conclusies & aanbevelingen

8.1 Inleiding

Dit onderzoek had als doel een antwoord te formuleren op de volgende centrale vraag:

In hoeverre voldoet de gemeente Súdwest-Fryslân aan de randvoorwaarden die nodig zijn om op doelmatige en doeltreffende wijze invulling te kunnen geven aan de beoogde hervormingen in het re-integratiebeleid en wat kan zij doen om deze randvoorwaarden te realiseren?

Allereerst werd beschreven aan welke randvoorwaarden de gemeente Súdwest-Fryslân zou moeten voldoen wil zij op doelmatige en doeltreffende wijze invulling kunnen geven aan haar re-integratiebeleid. Dit gebeurde door middel van een literatuurstudie waaruit randvoorwaarden werden afgeleid die betrekking hadden op de uitvoeringscapaciteit, de besliscapaciteit en de verantwoordingscapaciteit van de gemeente. Vervolgens werden om een beeld te krijgen van het (voorgenomen) beleid van de gemeente Súdwest-Fryslân verschillende beleidsdocumenten bestudeerd, waarvan de Programmabegroting 2012-2015, de Kadernota Participatie en de Start- en Kadernotitie *Werk vermogen!* de belangrijkste waren. Ook werd er gekeken naar landelijke beleidsdocumenten die betrekking hadden op de Wwnv en werd het recent verschenen regeerakkoord bestudeerd. Aangezien het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân gedurende dit onderzoek nog volop in ontwikkeling was heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om naast deskresearch verschillende diepte-interviews te houden met vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke organisatie, een directeur van de uitvoeringsorganisatie Empatec, raadsleden en de verantwoordelijk wethouder. Vervolgens werden de bevindingen uit het praktijkonderzoek geconfronteerd met de randvoorwaarden zoals geschetst op basis van de literatuur en op basis van deze analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

8.2 Conclusies

- Met het project *Werk Vermogen!* heeft de gemeente gekozen voor een herziening van de uitvoeringsstructuur en een gecombineerde inzet van arbeidsmarktstrategieën waardoor het project als kansrijk kan worden bestempeld en waarmee de gemeente Súdwest-Fryslân anticipeert op de verwachte landelijke ontwikkelingen.
- De gemeente voldoet ten dele aan de randvoorwaarden die nodig zijn om op een doelmatige en doeltreffende wijze invulling te kunnen geven aan de hervormingen in het re-integratiebeleid.

- De beleidsambities en de uitvoeringscapaciteit zijn uit balans. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn:
 - het gebrek aan inzicht in de zogenaamde nieuwe doelgroepen, hun afstand tot de arbeidsmarkt en het effect van de gekozen arbeidsmarktstrategieën op deze doelgroepen,
 - het ontbreken van de benodigde competenties bij de ambtenaren die belast zullen worden met de uitvoering,
 - de onzekerheid ten aanzien van financiële middelen en risico's door externe economische en politieke ontwikkelingen,
 - de onduidelijkheid die er bestaat ten aanzien van aanpalend beleid, in het bijzonder de WMO.

- Er bestaat zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk veel draagvlak voor de hervormingen die worden doorgevoerd in het re-integratiebeleid. De verwachting is dat er voldoende ruimte is om, indien nodig, maatwerk te leveren voor de inwoners van de gemeente Súdwest-Fryslân.

- De gemeenteraad geeft aan goed geïnformeerd te zijn over en betrokken te zijn bij de beleidsvorming ten aanzien van het nieuwe re-integratiebeleid. Van informatieverstrekking over de uitvoering is tot op heden geen sprake en raadsleden geven aan dat zij beter geïnformeerd willen worden over en meer betrokken willen worden bij de uitvoeringsfase.

- De bruikbaarheid van de informatie die de gemeenteraad ontvangt en gaat ontvangen over het re-integratiebeleid behoeft aandacht. Het ontbreken van concrete doelstellingen en indicatoren betreffende de resultaten van het project *Werk Vermogen!* op het niveau van de afzonderlijke gemeenten zal het voor de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân moeilijk maken om haar controlerende taak te vervullen.

- Het functioneren van Empatec is van cruciaal belang voor het al dan niet slagen van het project *Werk Vermogen!*, aangezien ervoor gekozen is de uitvoering van het re-integratiebeleid weg te zetten bij één uitvoeringsorganisatie. Zonder afbreuk te willen doen aan de aantoonbaar succesvolle manier van werken van Empatec in het verleden, moet worden geconstateerd dat dit wel een kwetsbaarheid met zich meebrengt. Het is voor de gemeente Súdwest-Fryslân dan ook van groot belang het functioneren van Empatec kritisch te volgen.

8.3 Aanbevelingen

- Het is van belang om binnen de gemeente Súdwest-Fryslân op korte termijn de aard en omvang van nieuwe doelgroepen (Wajong en Wsw) alsmede hun afstand tot de

arbeidsmarkt te inventariseren. Daarnaast moet onderbouwd worden welke effecten er van het gekozen instrumentarium te verwachten zijn voor deze doelgroepen.

- Het is van belang om als gemeente Súdwest-Fryslân op korte termijn zicht te krijgen op de mate waarin de ambtenaren die belast zijn met de uitvoering voldoen aan de competenties die nodig zijn om invulling te geven aan de nieuwe werkwijze en om keuzes te maken ten aanzien van de wijze waarop een eventueel gebrek aan ambtelijke capaciteit en deskundigheid kan worden opgevangen. Het is in het bijzonder van belang dat medewerkers innovatief zijn, zelfstandig kunnen werken en dat zij kunnen anticiperen op de mogelijkheden, wensen en behoeften van zowel potentiële werknemers als werkgevers.
- Het is van belang om nu de plannen van kabinet Rutte II bekend zijn de financiële kaders en risico's te actualiseren.
- Het is van belang aanpalend (WMO)beleid te ontwikkelen met inachtneming van landelijke kaders, maar ook met inachtneming van de lokale gevolgen van *Werk Vermogen!*.
- Er zouden specifieke doelstellingen en indicatoren benoemd moeten worden aan de hand waarvan de gemeenteraad (de resultaten van) het re-integratiebeleid kan beoordelen.
- Concreet wordt er door de gemeenteraad aangegeven in ieder geval behoefte te hebben aan informatie over de instroom, de doorstroom en de uitstroom waarbij deze informatie gerelateerd zou moeten zijn aan specifieke (categorieën binnen) doelgroepen en de inzet van afzonderlijke instrumenten. Daarbij wil de raad zicht hebben op de vraag in hoeverre men binnen de financiële kaders blijft. De informatie moet in de tijd vergelijkbaar zijn en zou zich moeten lenen voor benchmarking. Het College van B&W wordt verzocht hierover in de komende bestuursrapportages te rapporteren.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Slagvaardig en transparant. Presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Strategie Algemene Rekenkamer 2010-2015*, Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2010.

Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*, Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2003

Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof en N. Karsten, *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*, Tilburg: Universiteit van Tilburg, 2008.

Cedris, *Branche-informatie sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie 2009*, Utrecht, 2010.

Divosa, *Verschil maken: drie jaar Wet werk en bijstand*, Utrecht: Divosa, 2007.

Edzes, A., *Werken naar vermogen. De invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt*, in: *TPEdigitaal*, jaargang 5(4), 2011, p.64-81.

Edzes, A.J.E., L. Broersma en J. van Dijk, *Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*, Den Haag: NICIS Institute, 2009.

Fleurke, F., R. Hulst en P. de Vries, *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*, Den Haag: SdU, 1997.

Groot, I.E.A., *Effectiviteit van re-integratie voor ww'ers*, Amsterdam: SEO, 2006.

Groothoff, J.W., S. Brouwer, R.H. Bakker, K. Overweg, J. Schellekens, F. Abma, F.J.N. Nijhuis en B. Pierik, *BIMRA: Beoordelen van interventies en meetinstrumenten bij re-integratie naar arbeid*, eindrapportage, Groningen: UMCG, 2008.

Groot, C.M.E., A. Heyma en L.M. Kok, *Effectiviteit van reïntegratie voor WW'ers*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SEO Economisch Onderzoek, 2006.

Kok, L., J.A. Korteweg en M. van der Meer, *Evaluatie sluitende aanpak 1998-2003*, Amsterdam: SEO/AIAS, 2004.

Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK), *Handreiking rekenkameronderzoek lokaal re-integratiebeleid*, 2012.

Beek, H. ter, M. Brukman en M. van Gent, *Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid*, Regioplan Beleidsonderzoek, Den Haag: RWI, 2008.

Sol, C.C.A.M., A.C. Glebbeek, A.J.E. Edzes, H. de Bok, I. Busschers, J.S. Engelsman en C.E.R. Nysten, *'Fit or Unfit' Naar expliciete re-integratietheorieën*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 2011.

UWV, *Wajongmonitor: tweede rapportage. Een analyse van de nieuwe Wajong in 2010*, Amsterdam: UWV, 2010.

Beleidsdocumenten

- Gemeente Sneek, Rapport Onderzoek naar het functioneren van de re-integratiebureaus, Onderzoek naar de resultaten van de herbeoordelingactie, Bestandsanalyse, 2009.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Bestuursprogramma Súdwest-Fryslân 2011-2014.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Programmabegroting 2012 en Meerjarenbegroting 2013-2015.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Kadernota Participatie, 2012.
- Stuurgroep Werk Vermogen!, Startnotitie Werk Vermogen!, 2012.
- Stuurgroep Werk Vermogen!, Kadernotitie Werk Vermogen!, 2012.
- Project Werk Vermogen!, Concept Realisatieplan Pragmatisch Partnerschap, 2012.
- Bruggen slaan, Regeerakkoord, 29 oktober 2012.
- Hoofdlijnennotitie werken naar vermogen.
- Memorie van Toelichting Wet werken naar vermogen.

Bijlage I Respondenten

Datum	Naam	Functie
8 mei 2012 ²⁸	Tilly Berkenbosch	Teammanager Leefbaarheid en Maatschappelijke Ontwikkeling
10 mei 2012 ²⁹	Johan Krul	Gemeentesecretaris, ambtelijk opdrachtgever
28 juni 2012	Erika van Leeuwen	Projectleider Werknemersdienstverlening project <i>Werk Vermogen!</i>
9 juli 2012	Myra van den Hoed	Teammanager Inkomen, voormalig ambtelijk opdrachtgever
9 juli 2012	Piet Tjerk Dirksma Klaas Bosman	Teammanager Participatie Beleidsadviseur Werk, Inkomen en Zorg
14 augustus 2012	Trijn van der Meulen	Directeur Industrie & Diensten en Empaselect bij Empatec
11 september 2012	Marian Vellinga	Raadslid Gemeentebelangen
11 september 2012	Angeline Kerver Peter Kranendonk	Raadslid GroenLinks Steunfractielid GroenLinks
11 september 2012	Klaas Jan Semplonius	Raadslid Totaal Lokaal
13 september 2012	Fronnie Sierdsma Esther Poiesz	Teamleider bedrijvencontactfunctionarissen Bedrijvencontactfunctionaris
25 september 2012	Theo Struijs	Teamleider Publiekszaken
27 september 2012	Sjoerd Tolsma	Wethouder Sociale Zaken
27 september 2012	Sijmen Wijbenga	Raadslid VVD
27 september 2012	Corrie Bergstra	Raadslid FNP
27 september 2012	Jan Hoekstra	Raadslid D66
27 september 2012	Johan Feenstra	Raadslid PvdA
27 september 2012	Petra van den Akker	Raadslid CDA

²⁸ Oriënterend gesprek

²⁹ Idem

Bijlage II Arbeidsmarktstrategieën

	Controlerende sociale zekerheid	Activerende sociale zekerheid	Allocatie	Werkgelegenheidsbeleid	Coördinatie-perspectief
Nadruk op	Aanbod	Aanbod	Vraag & aanbod	Vraag	Transities & ketens
	<i>Threat</i>	Treatment	Bemiddeling	Werkgelegenheidsbevordering	Coördinatie & coöperatie
Primaire probleem	<i>Moral hazard</i>	Productiviteitstekort	Informatietekort	Onvoldoende vraag	(Deel) marktfalen
					Inefficiëntie
					<i>Free rider</i> gedrag
Instrumenten/ aandachtsgedebieden	Bestandsanalyse	Scholing	Bemiddeling	Vestigingsbeleid	Regie & samenwerking
	Handhaving	Re-integratie	Onderwijs arbeidsmarkt	Economisch stimuleringsbeleid	Partnerships
	Substitutie	Gesubsidieerde arbeid			Integraal beleid
	<i>Work-first</i>	Loondispensatie			Gezamenlijke uitvoering

Bron: Edzes (2011, p.73).

Bijlage III Reactie College



Uw kenmerk: rapport onderzoek naar de hervormingen in het re-integratiebeleid

Ons nummer: U13.000719



Behandeld door: mevrouw F.G. Hoekstra
Telefoon: 0515-489000

De Rekenkamer van de
gemeente Súdwest-Fryslân
T.a.v. de voorzitter, mevrouw drs. J.H.
Lepage MPA
Postbus 10.000
8600 HA SNEEK

VERZONDEN 31 JAN 2013

Sneek, 29 januari 2013

Onderwerp: reactie op onderzoek

Geachte voorzitter,

Wij hebben uw rapport met betrekking tot het door u uitgevoerde onderzoek naar de hervormingen van het re-integratiebeleid ontvangen en met veel waardering gelezen. Het is een degelijk samengesteld rapport en werkt helder vanuit de theorie naar de praktijk toe. De komende tijd, zeker de komende jaren, zal er veel veranderen in de wereld van de re-integratie en participatie. Bij het uitwerken van het hieruit voortvloeiende beleid zal dit rapport een belangrijke basis zijn en blijven. Hieronder zal puntsgewijs worden ingegaan op uw aanbevelingen.

1. Het is van belang om binnen de gemeente Súdwest-Fryslân op korte termijn de aard en omvang van nieuwe doelgroepen (Wajong en Wsw) alsmede hun afstand tot de arbeidsmarkt te inventariseren. Daarnaast moet onderbouwd worden welke effecten er van het gekozen instrumentarium te verwachten zijn voor deze doelgroepen.

Antwoord: In het kader van het project Werk Vermogen! zijn de nieuwe doelgroepen al in een vrij vroeg stadium onderkend. Het belang van het ondernemen van actie naar deze doelgroepen toe is op de achtergrond geraakt door de val van het Kabinet. De Wet Werken naar Vermogen werd controversieel verklaard en daardoor is de verantwoordelijkheidsverdeling 'welke overheidslaag/-organisatie is verantwoordelijk voor welke doelgroep' nog niet gewijzigd. Formeel heeft de gemeente daardoor nog geen bevoegdheden naar de doelgroep Wajong. Ook rond de doelgroep Wsw is door de val van het Kabinet enige onduidelijkheid ontstaan. Inmiddels is bekend dat de eerdere plannen van het vorige Kabinet voor deze Wsw-doelgroep worden aangepast in een nieuwe 'Participatiewet'. Zodra de contouren van de nieuwe wet bekend zijn gaan wij dit oppakken. Daarbij zal allereerst de aard en omvang bepaald worden, hun afstand tot de arbeidsmarkt en welk instrumentarium van toepassing is. Daarvoor zullen de eerder gegenereerde gegevens, uiteraard dan geactualiseerd, een rol spelen. De verwachting is dat eind mei, begin juni meer bekend is over de Participatiewet en de gemeentelijke doelgroepen. Op dat moment zijn we in staat om uw aanbeveling concreet om te zetten naar beleid en uitvoering.

2. Het is van belang om als gemeente Súdwest-Fryslân op korte termijn zicht te krijgen op de mate waarin de ambtenaren die belast zijn met de uitvoering voldoen aan de competenties die nodig zijn om invulling te geven aan de nieuwe werkwijze en om keuzes te maken ten aanzien van de wijze waarop een eventueel gebrek aan ambtelijke capaciteit en deskundigheid kan worden opgevangen.

Het is in het bijzonder van belang dat medewerkers innovatief zijn, zelfstandig kunnen werken en dat zij kunnen anticiperen op de mogelijkheden, wensen en behoeften van zowel potentiële werknemers als werkgevers.

Antwoord: U geeft een heldere analyse van wat op het terrein van bedrijfsvoering noodzakelijk is. Wij hebben hier uitdrukkelijk aandacht aan besteed bij de uitwerking van het project Werk Vermogen! Binnen dat project zal de werkgevers- en werknemersdienstverlening verder worden vormgegeven. In dat kader zijn er per functie scherpe competentieprofielen opgesteld. Bij de selectie van ambtenaren die de ambitie hebben om in dit project aan de slag te gaan is sprake van een uitgebreide sollicitatieprocedure waar een assessment een substantieel onderdeel van is. Het assessment heeft vorm gekregen in een training van een week waarbinnen kandidaten worden gevolgd en beoordeeld, met name op de onderdelen zoals door u genoemd. De training wordt afgesloten met een individueel rapport, opgesteld door een externe deskundige. Hierin wordt aangegeven of de betreffende medewerker over de vereiste competenties beschikt. Op deze wijze is naar ons oordeel al in belangrijke mate voldaan aan deze aanbeveling.

3. Het is van belang om nu de plannen van kabinet Rutte II bekend zijn de financiële kaders en risico's te actualiseren.

Antwoord: Deze aanbeveling wordt ook overgenomen. Op dit moment is er een notitie in voorbereiding met betrekking tot het participatie- / re-integratiebeleid voor het jaar 2013. In de notitie worden de financiële kaders aangegeven en eventuele risico's voor de gemeente vermeld. De notitie zal in april van dit jaar worden aangeboden aan de Raad

4. Het is van belang aanpalend (WMO)beleid te ontwikkelen met inachtneming van landelijk kaders, maar ook met inachtneming van de lokale gevolgen van Werk Vermogen!

Antwoord: Wij zijn het zeer eens met deze aanbeveling. De gemeenteraad heeft met de vaststelling van het 'Wmo- en Welzijnsbeleid 2013-2016' hiervoor al een belangrijke basis gelegd. Tevens is er een vrijwilligersvergoeding voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in het leven geroepen ten laste van de WMO middelen. De beleidsvisie 'Naar een veerkrachtig sociaal domein', die in februari in de gemeenteraad wordt behandeld, bevat eveneens uitgangspunten voor de verdere uitvoering. Hiermee is een basis gelegd en zal dit jaar nog verder aan de orde komen bij de nog aan de gemeenteraad aan te bieden voorstellen met betrekking tot 'de drie transities'.

5. Er zouden specifieke doelstellingen en indicatoren benoemd moeten worden aan de hand waarvan de gemeenteraad (de resultaten van) het re-integratiebeleid kan beoordelen.

Antwoord: In het plan van aanpak Werk Vermogen! zijn prestatie-indicatoren met betrekking tot twee hoofdprocessen opgenomen, te weten de werkgever- en de werknemersdienstverlening. Binnen de procesgangen zal worden gestuurd op resultaat, vindt bewaking van integrale samenwerking plaats en zal een cultuuromslag op diverse niveaus moeten plaatsvinden.

Cijfers met betrekking tot het project Werk Vermogen zullen maandelijks worden aangeleverd en evaluatie hiervan vindt plaats na zes maanden (juli 2013), zodat doelstellingen eventueel tijdig kunnen worden bijgesteld. In het uitvoeringsplan 2013 komen wij met SMART-cijfers.

6. Concreet wordt er door de gemeenteraad aangegeven in ieder geval behoefte te hebben aan informatie over de instroom, de doorstroom en de uitstroom waarbij deze informatie gerelateerd zou moeten zijn aan specifieke (categorieën binnen) doelgroepen en de inzet van afzonderlijk instrumenten. Daarbij wil de raad zicht hebben op de vraag in hoeverre men binnen de financiële kaders blijft. De informatie moet in de tijd vergelijkbaar zijn en zou zich moeten lenen voor benchmarking. Het College van B&W wordt verzocht hierover in de komende bestuursrapportages te rapporteren.

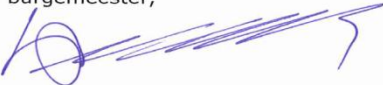
Antwoord: Deze aanbeveling zal worden overgenomen. Per kwartaal wordt u nu al cijfermateriaal aangeboden over de resultaten op dit terrein. Uit het rapport en deze aanbeveling blijkt dat deze informatieverstrekking verbetering behoeft en wij delen dat. Wij zullen hiervoor een model ontwikkelen en aan u voorleggen. De verwachting is dat in april 2013, dit model samen met het Uitvoeringsplan 2013 aan u kan worden voorgelegd.

In de 13 gemeenten zal door het project Werk Vermogen! een bijzondere vorm van uitvoering ontstaan. Dit maakt dat op dit moment nog niet bekend is of deze uitvoering benchmarking mogelijk maakt. Wij ondersteunen uw behoefte op dit terrein en zullen de haalbaarheid inbrengen in de stuurgroep Werkvermogen.

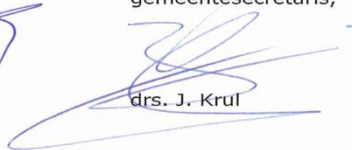
Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,
burgemeester, gemeentesecretaris,



drs. H.H. Apotheker



drs. J. Krul

Bijlage IV Nawoord rekenkamer

De rekenkamer constateert dat het college met instemming heeft kennisgenomen van haar bevindingen ten aanzien van de hervormingen in het re-integratiebeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân. Wij zijn verheugd dat de aanbevelingen die wij in ons rapport hebben gedaan alle worden onderschreven door het college. Verschillende aanbevelingen zijn reeds geïmplementeerd, andere aanbevelingen worden door het college overgenomen en nog omgezet naar beleid en uitvoering. Wij zullen de implementatie van de aanbevelingen nauwlettend en met interesse volgen.

Ook in dit onderzoek heeft de rekenkamer de medewerking van het ambtelijk apparaat als zeer prettig ervaren, waarvoor wij onze dank uitspreken. Verder spreken wij onze dank uit voor de medewerking van Empatec en verschillende raadsleden aan dit onderzoek. Wij hopen met ons onderzoek een bijdrage te leveren aan het succes van het project *Werk Vermogen!* en zijn benieuwd naar het verloop en de uitkomsten van dit project.

februari 2013