

# Participatiewet en verantwoording



## **Samenstelling Rekenkamercommissie**

### **Externe leden**

De heer drs. A. Slot RA, voorzitter  
Mevrouw G.B.M. Steenbergen  
De heer ir. J.F.C.P. Meijne  
De heer drs. P.T.J. de Wit

### **Interne leden**

De heer T.L.M. Bennis  
De heer A.J. Kamminga  
De heer S. van der Meer

### **Secretariaat**

De heer drs. G.J.R. Huisman, secretaris/onderzoeker (tot 1 mei 2014)  
Mevrouw drs. R. de Winter, secretaris/onderzoeker (vanaf 1 april 2014 tot 24 augustus 2014)  
Mevrouw drs. K. Bongers, onderzoeker (vanaf 28 juli 2014)

### **Adres**

Postbus 603  
1620 AR Hoorn

### **Telefoonnummer**

0229- 252200

### **E-mail**

[rekenkamer@hoorn.nl](mailto:rekenkamer@hoorn.nl)

De rekenkamercommissie is bij raadsbesluit van 14 september 2004 ingesteld en na benoeming van de interne en externe leden in september 2005 met haar werkzaamheden gestart. De commissie bekleedt een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

Haar taak is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:

1. rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
2. doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
3. doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Hiertoe voert de rekenkamer onderzoek uit. Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

De rekenkamercommissie heeft als ambitie dat zij door middel van onafhankelijk, professioneel en relevant onderzoek een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Hoorn en dat de resultaten van onderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

# Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING</b> .....	4
<b>INLEIDING</b> .....	5
<b>AANLEIDING</b> .....	5
<b>ONDERZOEKSOPZET</b> .....	6
<b>NORMENKADER</b> .....	7
<b>BIJVANGST VAN HET ONDERZOEK</b> .....	9
<b>LEESWIJZER</b> .....	9
<b>1. HUIDIG PARTICIPATIEBELEID VERSUS PARTICIPATIEWET</b> .....	10
<b>1.1 DE HOORNSE SITUATIE ROND WERK EN INKOMEN</b> .....	10
<b>1.2 VERANDERINGEN DOOR DE PARTICIPATIEWET</b> .....	13
<b>1.3 ONDERSTEUNING IMPLEMENTATIE PARTICIPATIEWET</b> .....	17
<b>2. VERANTWOORDINGSINFORMATIE</b> .....	18
<b>2.1 IN- EN UITSTROOMGEGEVENS EN PERSOONSgegevens</b> .....	18
<b>2.2 REDENEN VAN UITSTROOM</b> .....	19
<b>2.3 KWALITATIEVE EN KWANTITATIEVE INFORMATIE OVER INZET VAN INSTRUMENTEN</b> .....	19
<b>2.4 UITVOERINGSKOSTEN VAN HET BELEID</b> .....	20
<b>3. NULMETING</b> .....	21
<b>3.1 VALIDE, BETROUWBARE EN RELEVANTE INFORMATIE</b> .....	21
<b>3.2 PILOT NULMETING</b> .....	21
<b>4. INFORMATIEVOORZIENING RAAD</b> .....	23
<b>4.1 HUIDIGE INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD</b> .....	23
<b>4.2 TOEKOMSTIGE, BENODIGDE INFORMATIEVOORZIENING RAAD</b> .....	24
<b>5. RISICO'S EN KNELPUNTEN</b> .....	27
<b>5.1 RISICO'S EN KNELPUNTEN TEN AANZIEN VAN DE VERANTWOORDING</b> .....	27
<b>6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	30
<b>6.1 CONCLUSIES</b> .....	30
<b>6.2 AANBEVELINGEN</b> .....	31
<b>7. REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&amp;W</b> .....	33
<b>8. NAWOORD</b> .....	37
<b>BIJLAGEN:</b>	
<b>A. Lijst met geïnterviewde personen</b> .....	38
<b>B. Resultaten pilot nulmeting</b> .....	39
<b>C. Toelichting op normen</b> .....	44
<b>D. Plan van aanpak monitor en evaluatie participatiewet</b> .....	48
<b>E. Afkortingen</b> .....	51

# Samenvatting

Op 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking, waarmee taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden rond werk en inkomen geheel de verantwoordelijkheden van gemeenten worden. De gedachte achter de Participatiewet is dat er één regeling komt die de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) samenvoegt. Gemeenten zouden de taken beter (doeltreffender) en goedkoper (doelmatiger) kunnen uitvoeren dan het Rijk, omdat zij dicht bij de burger staat. Het budget dat gemeente voor de uitvoering krijgt is dan ook nagenoeg gelijk aan het totaal van de WWB, WsW en Wajong samen, maar er moet een grotere doelgroep van worden bediend.

De vraag welke maatregelen nu genomen kunnen of moeten worden om straks landelijk over de juiste informatie te beschikken, zodat uitgaven, prestaties en effecten van de Participatiewet inzichtelijk gemaakt kunnen worden, is ook voor (de gemeenteraad van) Hoorn relevant. De rekenkamercommissie besloot daarom eind 2013 om hier samen met de Algemene Rekenkamer onderzoek naar te doen. Hoorn heeft daarbij onder meer meegewerkt aan een pilot nulmeting.

De rekenkamercommissie wil de gemeenteraad ondersteunen bij het helpen van relevante en realistische keuzes ten aanzien van beleid en de controle op de verantwoording over de uitvoering van de Participatiewet. Daarom heeft zij besloten om de resultaten van de pilot nulmeting te gebruiken als startpunt voor een eigen onderzoek, geheel toegespitst op de Hoornse situatie. De resultaten van dat onderzoek liggen hier voor u.

Uit het onderzoek blijkt dat Hoorn met de invoering van de Participatiewet een aantal risico's loopt. Dit zijn deels financiële risico's (met name het risico op budgetoverschrijding) maar ook andere, meer beheersmatige en bestuurlijke risico's (met name het risico dat de gemeenteraad niet de informatie krijgt die hij nodig heeft om te sturen en te controleren). Deze risico's worden benoemd en kort toegelicht in hoofdstuk 5 van het rapport. Daarbij noemt de rekenkamercommissie steeds een mogelijke beheersmaatregel.

In hoofdstuk 6 van dit rapport trekt de rekenkamercommissie conclusies uit het onderzoek en doet zij aanbevelingen om passende beheersmaatregelen te treffen, om zo doelmatig en effectief mogelijk te werken en te zorgen voor adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad. De laatste aanbeveling betreft de betrokkenheid van de gemeenteraad zelf. De rekenkamercommissie beveelt aan die betrokkenheid te intensiveren. Daarvoor moeten verantwoordingsstukken tijdig in de raad worden geagendeerd en actief worden besproken, waarbij de begroting versus realisatie uitdrukkelijk wordt behandeld. Daarbij moet nadrukkelijk de relatie met eerder geformuleerde kritieke prestatie-indicatoren (KPI's worden gelegd).

## Aanleiding

Gemeenten worden in 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, zorg aan langdurig zieken en ouderen en voor werk en inkomen. Een deel van deze taken hebben zij nu ook al, een deel nemen zij over van de Rijksoverheid. Deze drie decentralisaties worden in het jargon ook wel aangeduid als de “3D’s”.

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de zelfredzaamheid van de burger maximaal moet worden gefaciliteerd en gestimuleerd. Goede ondersteuning en - nog belangrijker - goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij zijn namelijk niet alleen een zaak van de overheid, aldus het kabinet. Burgers zijn samen met hun netwerk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk. Toch moeten mensen die het echt nodig hebben, kunnen blijven rekenen op de ondersteuning door de overheid. Ondersteuning die aansluit bij de behoefte van burgers en aansluit bij hun mogelijkheden. Gemeenten kunnen volgens het kabinet op deze manier beter inspelen op de behoefte van burgers.<sup>1</sup>

Het kabinet gaat ervan uit dat gemeenten de taken doeltreffender kunnen uitvoeren dan het Rijk, omdat zij dichterbij de burger staan en beter kunnen inspelen op hun behoeften. Bovendien gaat het kabinet ervan uit dat de uitvoering na de decentralisatie doelmatiger zal zijn, omdat er wordt uitgegaan van een integrale aanpak door gemeenten bij de uitvoering van verschillende regelingen. De 3D’s gaan dan ook gepaard met forse bezuinigingen. Op de jeugdzorg wordt landelijk € 450 miljoen bezuinigd, op zorg aan langdurig zieken en ouderen structureel € 1,7 miljard, op werk en inkomen € 1,8 miljard.<sup>2</sup>

Een van de 3D’s betreft zoals gezegd werk en inkomen. Vanaf 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking, waarin de nieuwe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor deze decentralisatie zijn neergelegd. De gemeente wordt vanaf die datum geheel verantwoordelijk voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben. De gemeente krijgt voor de nieuwe doelgroep dezelfde taken als voor mensen met een bijstandsuitkering, namelijk om deze mensen ondersteuning te bieden gericht op arbeidsinschakeling en waar nodig, inkomensondersteuning. Een deel van deze taken hebben gemeenten nu ook al, een deel nemen zij per 1 januari 2015 over van de Rijksoverheid.

De gedachte achter de Participatiewet is dat er één regeling komt die de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) samenvoegt. Door de concurrentie tussen regelingen weg te nemen en werkgevers de gelegenheid te bieden om mensen tegen realistische loonkosten (minimaal het minimumloon) aan de slag te laten gaan, krijgen alle uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt betere kansen, aldus het kabinet.

Naar aanleiding van het in juni 2013 aan de raad aangeboden rapport van de rekenkamercommissie (rkc) ‘Decentralisaties, mogelijkheden voor sturing door de gemeenteraad’, is contact ontstaan tussen de Algemene Rekenkamer (AR) en de rkc Hoorn. Het ministerie van SZW bereidt landelijk een

---

<sup>1</sup> Decentralisatiebrief 19 februari 2013, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, <http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/kamerbrieven/Kamerbrief-aanpak-decentralisaties-BZK.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.divosa.nl/dossiers/samenhang-3-decentralisaties>

evaluatie en een monitorsysteem voor de Participatiewet voor. Het ministerie legt dit aan de Algemene Rekenkamer ter beoordeling voor. Voor de beoordeling wil de AR onder meer gebruik maken van casusonderzoek in een aantal gemeenten. De AR stelt het belangrijk te vinden dat op termijn voldoende inzicht is in de prestaties en maatschappelijke effecten van de Participatiewet, gezien de ingrijpende veranderingen die deze nieuwe wet met zich meebrengt.<sup>3</sup> De invoering van de Participatiewet brengt ook voor de gemeente Hoorn ingrijpende veranderingen met zich mee.

De vraag welke maatregelen nu genomen kunnen of moeten worden om straks over de juiste informatie te beschikken, zodat uitgaven, prestaties en effecten van de Participatiewet inzichtelijk gemaakt kunnen worden, is ook voor (de gemeenteraad van) Hoorn relevant. De rkc besloot daarom met de AR in dit onderzoek samen te werken. De rkc beschouwt het onderzoek naar de verantwoording over de Participatiewet als een logisch vervolg op het eerdere onderzoek naar de decentralisaties.

## **Onderzoeksopzet & vraagstelling**

### ***Aard van het onderzoek***

Bij dit onderzoek gaat het in het bijzonder om de manier waarop, na invoering van de Participatiewet in 2015, over de effecten van de wet verantwoording kan worden afgelegd. De rkc acht het belangrijk op voorhand in te spelen op de verantwoording die straks moet worden afgelegd. Het onderzoek heeft daarmee dan ook een ex-ante karakter: het is bedoeld om de gemeenteraad voordat de decentralisatie een feit is, te helpen bij het maken van relevante en realistische keuzes ten aanzien van beleid en de controle op de verantwoording over de uitvoering daarvan. De door de gemeente Hoorn getroffen voorbereidingen op de per 1 januari 2015 nieuw in te voeren participatiewet zijn object van onderzoek, waarbij de focus van dit onderzoek ligt op de verantwoording richting de gemeenteraad van de gemeente Hoorn.

### ***Onderzoekperiode***

Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode december 2013 tot en met medio september 2014.

### ***Samenwerking***

Het onderzoek is door de rkc Hoorn deels uitgevoerd in samenwerking met de AR. Hoorn heeft daarbij onder meer meegewerkt aan een pilot voor een nulmeting. De onderzoeken van de rkc en van de AR zijn echter niet hetzelfde. Zo heeft het onderzoek van de AR een andere planning, een andere onderzoeksperiode (deze liep tot juni 2014) en een bredere opzet dan dat van de rkc. Het onderzoek van de rkc Hoorn is geheel toegespitst op de Hoornse situatie en geschreven voor een andere doelgroep (namelijk de gemeenteraad van Hoorn in plaats van de Tweede Kamer). De onderzoeksresultaten van beide onderzoeken - hoewel deels overlappend- worden onder verantwoordelijkheid van respectievelijk de AR en de rkc Hoorn in eigen rapporten gepubliceerd.

### ***Probleemstelling en onderzoeksvragen***

Met dit onderzoek wil de rkc Hoorn bijdragen aan een goede publieke verantwoording over de Participatiewet, door aan te geven welke informatie minimaal nodig is om verantwoording af te

---

<sup>3</sup> Decentralisatie Participatiebeleid: Projectvoorstel nulmeting Participatiewet (3 september 2013) Algemene Rekenkamer

kunnen leggen op een wijze die de gemeenteraad in staat stelt controle uit te oefenen en zo nodig bij te sturen.

De centrale vraag die hierbij hoort, luidt:

**“Met welke informatie worden de uitgaven, prestaties en effecten van de Participatiewet inzichtelijk gemaakt en hoe kan deze informatie op efficiënte wijze gebundeld worden zodat het de gemeenteraad in staat stelt controle uit te oefenen?”**

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe worden de regelingen die zullen opgaan in de nieuwe Participatiewet tot nu toe uitgevoerd in Hoorn?
2. Wat verandert er met het van kracht worden van de Participatiewet op 1 januari 2015?
3. Welke informatie heeft de gemeente minimaal nodig om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet en is deze informatie beschikbaar?
4. Is op basis van de beschikbare informatie een goede nulmeting te verrichten, zodat in de toekomst periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet kan worden vastgesteld?
5. Welke informatie ontvangt de gemeenteraad tot nu toe over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen die zullen opgaan in de Participatiewet?
6. Welke informatie heeft de gemeente nodig over de uitvoering van de Participatiewet?
7. Welke risico's en knelpunten kunnen worden onderkend en welke beheersmaatregelen kunnen worden getroffen?

### **Methoden van onderzoek**

Als methoden van onderzoek werden gebruikt:

- Dossieronderzoek: Bestuderen van begrotingen, jaarstukken, beleidsnota's en verslagen van raadsvergaderingen, van begrotingen en jaarstukken en beleidsnota's van Op/maat (SW-bedrijf) en van gegevens van het UWV over de uitvoering van de Wajong voor Hoorn;
- Interviews met betrokkenen<sup>4</sup>;
- Een pilot nulmeting voor de evaluatie van het participatiebeleid<sup>5</sup>.

### **Normenkader**

De Rekenkamercommissie wil transparant zijn in haar oordeelsvorming. Zij beoordeelt de onderzoeksbevindingen dan ook -conform haar onderzoeksprotocol- aan de hand van een vooraf geformuleerde expliciet normenkader. Normen worden door de rekenkamercommissie gehanteerd als referentiewaarden. Als aan de norm wordt voldaan dan is sprake van een optimale situatie.

Het normenkader voor dit onderzoek is afgeleid van de volgende stukken<sup>6</sup>:

1. het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
2. Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR);

---

<sup>4</sup> Interviews zijn deels uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer, deels door de rkc Hoorn en deels gezamenlijk.

<sup>5</sup> De kwantitatieve analyse van dit voor dit deel van het onderzoek is in opdracht van de Algemene Rekenkamer door TNO uitgevoerd.

<sup>6</sup> In bijlage 3 worden deze stukken voor zover nodig nader toegelicht.

3. het document "Verbonden Partijen" van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Interprovinciaal Overleg;
4. Het algemene beleidskader "Hoornse 10";
5. De "West-Friese 5";
6. Het *Government Governance*-model uit het handboek "Verbonden Partijen";
7. Het onderzoek Krachtwijken, *Monitoring en verantwoording van het beleid* van de Algemene Rekenkamer.

In onderstaand overzicht worden de normen –zoals afgeleid van de bovenstaande documenten- bij de relevante onderzoeksvraag genoemd:

Normenkader	
1. Hoe worden de regelingen die zullen opgaan in de nieuwe Participatiewet tot nu toe uitgevoerd in Hoorn?	<p>Het antwoord op deze onderzoeksvraag is een beschrijving van de bestaande situatie. Echter, bij deze beschrijving zullen de volgende normen worden gehanteerd:</p> <p><b>Norm 1a:</b> De doelen van het beleid moeten duidelijk zijn omschreven en vastgesteld door de gemeenteraad;</p> <p><b>Norm 1b:</b> De middelen voor de uitvoering van het beleid moeten blijken uit de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsstukken;</p> <p><b>Norm 1c:</b> De uitvoeringsorganisatie moet de doelen van het beleid met de ter beschikking staande middelen kunnen realiseren.</p>
2. Wat verandert er met het van kracht worden van de Participatiewet op 1 januari 2015?	<p>Ook het antwoord op deze onderzoeksvraag is een beschrijving van wat er gaat veranderen. Bij deze beschrijving zullen, net als in de vorige onderzoeksvraag, de volgende normen worden gehanteerd:</p> <p><b>Norm 2a:</b> De doelen van het beleid moeten duidelijk zijn omschreven en vastgesteld door de gemeenteraad;</p> <p><b>Norm 2b:</b> De middelen voor de uitvoering van het beleid moeten blijken uit de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsstukken;</p> <p><b>Norm 2c:</b> De uitvoeringsorganisatie moet de doelen van het beleid met de ter beschikking staande middelen kunnen realiseren.</p>
3. Welke informatie heeft de gemeente minimaal nodig om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet en is deze informatie beschikbaar?	<p><b>Norm 3a:</b> De gemeente heeft informatie nodig over in-, door- en uitstroom, verdeeld naar doelgroep, uitkerings- en persoonsgegevens;</p> <p><b>Norm 3b:</b> De gemeente heeft informatie nodig over redenen van uitstroom;</p> <p><b>Norm 3c:</b> De gemeente heeft kwalitatieve en kwantitatieve informatie nodig over de verschillende vormen van ondersteuning;</p> <p><b>Norm 3c:</b> De gemeente heeft informatie nodig over de uitvoeringskosten van het beleid (personele lasten, overhead, overige uitvoeringskosten).</p>
4. Is op basis van de beschikbare informatie een goede nulmeting te verrichten, zodat in de toekomst periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet kan worden vastgesteld?	<p><b>Norm 4:</b> Om tot een goede nulmeting te kunnen komen, moet de ter beschikking staande</p>



informatie valide, betrouwbaar en relevant zijn.
5. Welke informatie ontvangt de gemeenteraad tot nu toe over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen die zullen opgaan in de Participatiewet?
Het antwoord op deze onderzoeksvraag is een beschrijving van de bestaande situatie. Bij deze onderzoeksvraag formuleert de Rekenkamercommissie dan ook geen norm.
6. Welke informatie heeft de gemeenteraad nodig over de uitvoering van de Participatiewet?
<b>Norm 6:</b> De gemeenteraad heeft informatie over de uitvoering van de Participatiewet die is toegesneden op de controlerende taak van de gemeenteraad.
7. Welke risico's en knelpunten kunnen worden onderkend en welke beheersmaatregelen kunnen worden getroffen?
Het antwoord op deze onderzoeksvraag volgt uit de antwoorden uit alle voorgaande onderzoeksvragen.

## Bijvangst van het onderzoek

De focus van het onderzoek ligt op de verantwoording over de uitvoering van de Participatiewet. Echter, de onderzoekswerkzaamheden hebben ook bevindingen opgeleverd die leiden tot conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op andere zaken dan de verantwoording over de uitvoering van de Participatiewet. De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om ook deze conclusies en aanbevelingen, die beschouwd kunnen worden als 'bijvangst' van het onderzoek, ook in het rapport op te nemen.

## Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoeksrapport volgt de volgorde van de onderzoeksvragen:

- In hoofdstuk 1 wordt het huidige participatiebeleid vergeleken met de nieuw uit te voeren Participatiewet. De eerste twee onderzoeksvragen worden beantwoord;
- In hoofdstuk 2 wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 3 over de verantwoordingsinformatie die de gemeente nodig heeft om uitspraken te kunnen doen over de uitvoering;
- Hoofdstuk 3 gaat in op de nulmeting en geeft antwoord op onderzoeksvraag 4;
- Onderzoeksvragen 5 en 6 over de informatievoorziening aan de raad worden beantwoord in hoofdstuk 4.

Op basis van de bevindingen in de hoofdstukken 1 tot en met 4 somt de rekenkamercommissie in hoofdstuk 5 de gesignaleerde risico's en knelpunten op en noemt daarbij beheersmaatregelen. Daarmee wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 7.

De conclusies en aanbevelingen vindt u in hoofdstuk 6 van dit rapport.

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de eerste twee onderzoeksvragen.

## 1.1 De Hoornse situatie rond werk en inkomen

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1:

**Hoe worden de regelingen die zullen opgaan in de nieuwe Participatiewet tot nu toe uitgevoerd in Hoorn?**

### 1.1.1 Korte beschrijving huidige situatie

Onder het huidige participatiebeleid kunnen een aantal wetten/regelingen geschaard worden, met elk een eigen doelgroep. Dit zijn zoals gezegd de WWB, Wsw en Wajong. Onder de WWB worden ook de –relatief kleine- regelingen IOAW<sup>7</sup>, Bbz2004<sup>8</sup> en IOAZ<sup>9</sup> uitgevoerd. Daarnaast is er nog de doelgroep niet uitkeringsgerechtigden (NUG) die ondersteuning nodig hebben.

Op dit moment wordt de WWB (inclusief IOAW) uitgevoerd door de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Hoorn. De Wsw wordt namens Hoorn en de overige West-Friese gemeenten<sup>10</sup> uitgevoerd door de gemeenschappelijke regeling Op/maat. De uitvoering van de Wajong is geen verantwoordelijkheid van de gemeente maar van het UWV. De IOAZ en Bbz2004 worden overigens uitgevoerd door het Zelfstandigenloket Alkmaar.<sup>11</sup> In totaal vertegenwoordigen deze laatste groep regelingen slechts een relatief klein deel van het cliëntenbestand<sup>12</sup> en van het budget.

### 1.1.2 Doelen van beleid

#### *Doelen WWB*

In 2010 is voor het laatst een beleidsplan voor de WWB gemaakt. Daarna is ervoor gekozen om niet een beleidsplan met alle onderdelen op te nemen, maar per onderdeel van het beleid beleidsstukken te maken. Bijvoorbeeld inzake armoedebeleid, schuldhulpverlening, voor de inzet van het participatiebudget enzovoorts.

De twee hoofddoelen van de WWB zijn het vergroten van de arbeidsparticipatie en het beheersbaar houden van het aantal bijstandsgerechtigden, door het beperken van de instroom in en het bevorderen van de uitstroom uit de WWB. Dit is door de gemeenteraad bekrachtigd bij het vaststellen van de begrotingen en jaarverslagen 2010 tot en met 2014.

Uitgangspunten bij deze doelstellingen zijn:

- er wordt gekozen voor de kortst mogelijke weg naar werk;

<sup>7</sup> Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers

<sup>8</sup> Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen

<sup>9</sup> Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

<sup>10</sup> Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer, Stede Broec

<sup>11</sup> Het Zelfstandigenloket Alkmaar (ZLA) is een samenwerkingsverband tussen zestien gemeenten in Noord-Holland. Het ZLA werkt aan de dienstverlening voor zelfstandige ondernemers en voert een aantal wettelijke regelingen uit.

<sup>12</sup> Op 30 april 2013 waren dit er 50.

- de uitkeringsgerechtigde moet elke vorm van (algemeen geaccepteerde) arbeid accepteren, ook tijdelijke arbeid;
- de uitkeringsgerechtigde hoeft het werk niet acceptabel te vinden.

Om de kans op uitstroom uit de uitkering te vergroten, en daarmee de uitkeringsduur te verkorten, heeft de gemeente Hoorn de afgelopen jaren diverse re-integratie instrumenten ingezet, zoals:

- re-integratietrajecten (zonder salaris), met uitstroom of stijging op de participatieladder als doel;
- loonkostensubsidie;
- trainings- en scholingsmogelijkheden;
- scherpe handhaving en fraudebestrijding.

Deze instrumenten worden niet zomaar ingezet. Mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt kunnen bijvoorbeeld direct aan het werk (eventueel tijdelijk met behoud van uitkering) zonder dat hen een re-integratietraject wordt aangeboden.

### *Doelen Wsw*

De Wsw is een regeling voor mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap die niet volledig arbeidsproductief zijn maar wel willen werken. De Rijksoverheid heeft met de Wsw als doel dat zoveel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking onder begeleiding bij een bedrijf werken. Als dit niet mogelijk is, kunnen zij terecht bij een Sw-bedrijf. Voor Hoorn is dit Op/maat.

In opdracht van de zeven West-Friese gemeenten voert de gemeenschappelijke regeling Op/maat de Wsw uit. De Wsw kent drie 'instrumenten': 1) beschut werk en 2) gedetacheerd werk, beide onderdeel van een dienstbetrekking bij het Sw-bedrijf en 3) begeleid werk bij een reguliere werkgever met een dienstverband bij die werkgever. Op/maat maakt gebruik van deze instrumenten, verspreid over twee organisatieonderdelen. Het eerste organisatieonderdeel, de interne tak, omvat het beschut werk. Het tweede organisatieonderdeel, de externe tak, omvat het gedetacheerd werk en het begeleid werk. Op/maat werkt op dit moment samen met 140 werkgevers waar werknemers van Op/maat worden geplaatst.

De Hoornse doelen van het Wsw-beleid zijn vastgelegd in het Beleidsplan Wsw 2010-2013, de Gemeenschappelijke Regeling Op/maat West-Friesland en de Jaarstukken 2012 van Op/maat. Ook in de Concept begroting Op/maat 2014 en meerjarenramingen komen de beleidsdoelen terug. Deze zijn alle vastgesteld door de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenteraden. Het beleidsplan Wsw is vastgesteld voor de periode 2010-2013 en is recentelijk verlengd. Op/maat stelt zich het bieden van passend werk aan Wsw-geïndiceerden en het plaatsen van Wsw-geïndiceerden bij een reguliere werkgever ten doel. Daarnaast draagt Op/maat zorg voor het wachtlijstbeheer en de uitvoer van administratieve verplichtingen, verordeningen, regelingen en dergelijke namens de deelnemende West-Friese gemeenten.

### *Doelen Wajong*

De Wajong is een regeling voor mensen die op jonge leeftijd een langdurige ziekte of handicap hebben gekregen waardoor zij niet volledig arbeidsproductief zijn en hulp nodig hebben bij het vinden of houden van betaald werk. Sinds 2010 staat het perspectief op arbeid centraal en niet meer, zoals voorheen, de beperking van de Wajongers. De Wajong is een landelijke regeling die wordt uitgevoerd door UWV en Hoornse jongehandicapten moeten zich dan ook bij het UWV melden, niet bij de gemeente. Daarmee onttrekt de Wajong zich grotendeels aan het zicht van de gemeente. De financiering van de Wajong loopt ook niet via de gemeentebegroting.

Het doel van de Wajong is vastgelegd in nationaal beleid. Dat doel is om jonge gehandicapten hulp te bieden bij het vinden en behouden van betaald werk. Als dit vanwege persoonlijke beperkingen niet of slechts ten dele mogelijk is, dan kan een rechthebbende een Wajong-uitkering krijgen.

### *Visie op participatiebeleid*

De gemeenteraad wilde in 2009, met het van kracht worden van de Wet op het Participatiebudget, een brede participatievisie vaststellen, maar heeft ermee ingestemd dat een nieuw college dit vanaf 2010 zou oppakken. Het nieuwe college heeft aan de raad voorgesteld om dit om te zetten in een sociale structuurvisie. Maar door de ontwikkelingen rond de decentralisaties is daar ook vanaf gezien. (zie verder onder 1.2.2). De doelen van het huidige participatiebeleid zijn dan ook niet in een formele, door de raad goedgekeurde visie vastgelegd.

### **1.1.3 Budget**

Om de WWB (incl. IAOW en IAOS) te kunnen financieren, ontvangt de gemeente een specifieke uitkering van het Rijk die bestaat uit twee delen. Het ene deel, aangeduid als het 'BUIG-budget'<sup>13</sup>, moet worden gebruikt om uitkeringen en de kosten voor levensonderhoud van gewezen arbeidsongeschikte zelfstandig ondernemers te betalen en uit het andere deel, het Participatiebudget, worden activiteiten bekostigd die mensen begeleiden naar werk of stijging op de participatieladder (re-integratie)<sup>14</sup>. Daarnaast krijgt de gemeente apart budget toegekend voor de uitvoering van het Bbz2004.

Om de Wsw te kunnen bekostigen, ontvangt Hoorn een specifieke uitkering van het Rijk die is gebaseerd op de verwachte realisatie van Sw-werkplekken. Hoorn draagt, net zoals de andere West-Friese gemeenten, deze rijks gelden voor de Wsw volledig over aan Op/maat, die de Wsw namens de gemeente uitvoert.

In 2013 ontving de gemeente Hoorn voor de uitvoering van het Rijk iets meer dan € 28 miljoen, als volgt opgebouwd<sup>15</sup>:

Betreft	Bedragen in €
BUIG	19.254.269
Bbz2004	39.708
Participatiebudget (werkdeel)	2.251.019
WSW	6.537.655
Totaal	28.082.651

Het budget voor de uitvoering van de Wajong (totaal € 14,9 in 2012 voor uitkeringen en re-integratie samen), die zoals gezegd door het UWV wordt uitgevoerd, loopt niet via de gemeentebegroting en is niet begrepen in dit totaal.

<sup>13</sup> BUIG staat voor Wet bundeling uitkeringen en inkomensvoorzieningen aan gemeenten en wordt ook wel aangeduid als "loondeel".

<sup>14</sup> Sinds het van kracht worden van de Wet op het Participatiebudget in 2009, is dit deel van het budget, dat eerder ook wel wordt aangeduid als "werkdeel" samengevoegd met middelen voor inburgering en volwasseneneducatie en wordt dit "Participatiebudget" genoemd. Vanaf 1 januari 2015 verandert dit opnieuw en is het Participatiebudget alleen bestemd voor re-integratie en niet meer voor inburgering en volwasseneneducatie.

<sup>15</sup> Bron: Gemeenteloket SZW

#### 1.1.4 Realisatie versus middelen

Over de periode 2009-2013 zijn in Hoorn gemiddeld per jaar 985 WWB uitkeringen verstrekt.<sup>16</sup> De uitgaven zijn, op het jaar 2011 na, altijd iets lager geweest dan het beschikbare BUIG-budget.<sup>17</sup>

Sinds 2009 is er sprake van een sterke afname van het Participatiebudget binnen de WWB. In 2011 en 2012 werd het budget hiervoor fors overschreden doordat vooral werd ingezet op het instrument loon boven uitkering. Sinds 2013 is de sturing beter en kunnen alleen re-integratietrajecten gestart worden als daar daadwerkelijk geld voor is.

Op 30 juni 2013 bestond de groep mensen uit Hoorn die werkt via de sociale werkvoorziening uit 298 personen. Verreweg de meeste van hen werken beschut. Het percentage beschut werkenden van de afgelopen jaren schommelt rond de 70 procent. Ongeveer 30 procent van de sw'ers werkt gedetacheerd en minder dan 10 procent werkt begeleid bij een reguliere werkgever. Er stonden 30 personen op de wachtlijst. Op/maat heeft haar taken tot nu toe steeds met een positief resultaat (na bestemming) kunnen uitvoeren.

In 2012 telde Hoorn 1.383 personen met een Wajong uitkering. Wajong uitkeringen worden vastgesteld en betaald door het UWV.

## 1.2 Veranderingen door de Participatiewet

Nu de Hoornse situatie rondom participatie in beeld is gebracht, kan een antwoord gegeven worden op onderzoeksvraag 2:

### Wat verandert er met het van kracht worden van de Participatiewet op 1 januari 2015?

#### 1.2.1 Doelen van de Participatiewet

Met het van kracht worden van de Participatiewet veranderen de doelen van het beleid. De nadruk komt te liggen op het deelnemen aan regulier werk, uitgaan van eigen kracht en efficiëntere uitvoering. Mensen met minder dan 20% arbeidsvermogen kunnen na 1 januari nog steeds instromen in de Wajong, maar voor nieuwe gevallen met meer arbeidsvermogen houdt de Wajong per 1 januari 2015 op te bestaan en er worden geen mensen meer toegelaten tot een Sw-dienstverband. Iedereen met een arbeidsbeperking die ondersteuning nodig heeft, kan dan alleen nog een beroep doen op de Participatiewet.

Om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te faciliteren, zet overheid in op fiscale regelingen om het voor organisaties aantrekkelijk(er) te maken om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen. In dit kader is de loonkostensubsidie een nieuw instrument dat door gemeenten kan worden ingezet.

*Een voorbeeld: als iemand voor 60% van het minimumloon arbeidsvermogen heeft, dan kan een werkgever deze persoon in een reguliere baan aannemen. Totaal ontvangt deze persoon 100% van het salaris voor de reguliere baan (minimumloon of geldend CAO-loon), maar wordt het deel waarvoor hij geen arbeidsvermogen heeft (40% van het minimumloon) aan de werkgever vergoed uit het budget dat de gemeente ontvangt voor de uitvoering van de Participatiewet.*

<sup>16</sup> TNO, Effecten van de Participatiewet, *Pilot voor een nulmeting*, 26 februari 2014

<sup>17</sup> Bron: Kernkaart Bijstand

Overigens kan deze loonkostensubsidie straks betaald worden uit het BUIG-budget, terwijl in de huidige situatie loonkostensubsidies moeten worden bekostigd uit het participatiebudget.

Het kabinet gaat ervan uit dat gemeenten een beter zicht hebben op de eigen lokale situatie en dichter bij de burger staan, waardoor ze efficiënter en doeltreffender vorm kunnen geven aan het beleid ('maatwerk'). Dit uitgangspunt wordt direct vertaald in het budget dat gemeenten gezamenlijk zullen ontvangen voor de uitvoering van de Participatiewet: dat zal namelijk lager zijn dan op grond van de huidige, afzonderlijke wetten en regelingen zou worden ontvangen. Het budget is nagenoeg gelijk, maar daaruit moet een grotere doelgroep worden bediend. In feite is bezuiniging dus ook een doel van de Participatiewet.

### **1.2.2 Integraliteit**

Na 1 januari 2015 moeten niet langer de huidige afzonderlijke regelingen en voorzieningen voor jeugd, werk en inkomen en zorg centraal staan, maar de individuele ondersteuningsbehoefte van de burger. Daarvoor is het noodzakelijk dat op de verschillende niveaus schotten tussen de voorzieningen worden doorbroken. Bovendien moet er een einde komen aan de praktijk, waarin vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van gezinnen met multi-problematiek. De instrumenten uit de 3D's moeten elkaar aanvullen. Inzet daarbij moet zijn dat er één persoon is deze gezinnen namens de gemeente ondersteunt en begeleidt op basis van een integraal plan voor het gehele huishouden. Dit wordt ook wel aangeduid met de term 'integraliteit'.

Het college heeft in 2010 aan de gemeenteraad voorgesteld om de eerder beoogde, brede participatievisie om te zetten in een sociale structuurvisie. Maar door de ontwikkelingen rond de decentralisaties is er ook afgezien van deze visie en moet de integraliteit gewaarborgd worden in het Programmaplan Decentralisaties West-Friesland. Daarin komt het onderwerp integraliteit echter niet voor. Wel wordt in algemene zin in dit programmaplan gesteld dat er sprake moet zijn van een samenhangende aanpak in het sociale domein. Hoe dit concreet invulling moet krijgen, wordt echter in dit stuk niet uitgewerkt. Het kabinet gaat er zoals eerder gezegd vanuit dat de uitvoering na de decentralisatie doelmatiger zal zijn, omdat er wordt uitgegaan van een integrale aanpak door gemeenten bij de uitvoering van verschillende regelingen. Nu onduidelijk is hoe Hoorn invulling zal geven aan integraliteit in de aanpak, blijft onduidelijk hoe de beoogde doelmatigheidswinst zal worden gerealiseerd.

### **1.2.2 Budget voor het uitvoeren van de Participatiewet**

In juni 2014 is de voorlopige verdeling van het Participatiebudget voor 2015 door het ministerie van SZW bekend gemaakt. In het Participatiebudget 2015 zijn budgetten Wsw (zittend bestand Wsw), het budget voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet en de bestaande re-integratiemiddelen voor de huidige doelgroep samengevoegd. Voor Hoorn komt er naar verwachting € 8,3 miljoen beschikbaar (respectievelijk € 1,9 miljoen en € 6,4 miljoen). Dat is iets minder dan het budget dat Hoorn in eerdere jaren ontving aan Participatiebudget en voor de uitvoering van de WSW (respectievelijk € 2,3 miljoen en € 6,5 miljoen, zie de tabel in paragraaf 1.1.3). Hier moet bovendien een grotere groep mensen van bediend worden, namelijk door de instroom van jonggehandicapten met arbeidsvermogen (nieuwe aanwas Wajong een WSW).

De (voorlopige) budgetten voor het bekostigen van uitkeringen in 2015 werden op 1 oktober 2014 bekend gemaakt. Het BUIG-deel bedraagt € 21,6 miljoen en het voorlopige budget voor de Bbz 2004 € 18,4 duizend.

Het Participatiebudget (dus niet het BUIG-deel) worden middels een integratie-uitkering toegevoegd aan het gemeentefonds. De gemeenten krijgen vanaf 2015 de ruimte om deze gebundelde middelen naar eigen inzicht te besteden. In principe zou de gemeenteraad dus meer of juist minder middelen kunnen bestemmen voor de uitvoering van de Participatiewet, ten koste van de uitvoering van de Jeugdwet of de WMO.

Hoorn zal het budget dat bestemd is voor de uitvoering van de Participatiewet overdragen aan de werkorganisatie (WerkSaam Westfriesland). Daarbij moet vermeld worden dat de Hoornse gemeenteraad 5% van het budget bestemd heeft voor lokaal beleid ("couleur locale")<sup>18</sup>. In de commissievergadering van 23 september 2014 werd voorgesteld om dit percentage zelfs te verhogen tot 10%. Overigens zal ook dit deel van het budget worden overgedragen aan de werkorganisatie, Immers, die voert het beleid uit, ook het deel dat zal vallen onder de "couleur locale". Maar het zal worden besteed aan de wensen van de Raad ten aanzien van "couleur locale".

### **1.2.3 Realisatie versus middelen**

In het bedrijfsplan van de Werkorganisatie Westfriesland van 5 december 2013 wordt voor de gemeente Hoorn gerekend met het volgende aantal cliënten: 1.198 uitkeringsgerechtigden, 252 arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening<sup>19</sup> en 857 Wajongers.<sup>20</sup> In totaal betreft dit 2.307 Hoornse burgers.

Het definitieve budget voor 2015 dat beschikbaar zal zijn voor het uitvoeren van de Participatiewet is, zoals gezegd, nog niet bekend. Echter, het totale budget zal gezien de bezuinigingsdoelstelling van het kabinet minder zijn dan eerder voor de doelgroep beschikbaar was. Eventuele budgetoverschrijdingen zullen moeten worden opgevangen door iedere individuele gemeente zelf (deelnemende gemeenten zijn namelijk aansprakelijk voor eventuele tekorten van de GR die de Participatiewet namens de West-Friese gemeenten zal uitvoeren).

Ten tijde van de Blauwdruk was het uitgangspunt dat de financiële uitkomsten van de uitvoering (lusten en lasten) zouden worden gedragen door de West-Friese gemeenten gezamenlijk, op basis van een nader vast te stellen verdeelsleutel: het solidariteitsprincipe<sup>21</sup>. Dat houdt in dat de GR werkt vanuit het totaal van de door alle gemeenten gezamenlijk beschikbaar gestelde middelen, beleid wordt geformuleerd en nagestreefd op gezamenlijk niveau. Bij het opstellen van het bedrijfsplan bleek dit echter te leiden tot grote ongewenste herverdeel-effecten. Bovendien blijft het rijk de BUIG en het Participatiebudget per gemeente afrekenen. Daarom zal het solidariteitsprincipe alleen van toepassing zijn op de bedrijfsvoeringskosten.

### **1.2.4 WerkSaam Westfriesland**

Ter voorbereiding op het van kracht worden van de Participatiewet hebben alle zeven West-Friese gemeenteraden op 27 februari 2014 ingestemd met het besluit tot oprichting van een werkorganisatie in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GR).

---

<sup>18</sup> Raadsbesluit 17 december 2013

<sup>19</sup> Het aantal arbeidsplaatsen wordt uitgedrukt in aantal Standaard Eenheden (SE's); het werkelijk aantal personen ligt daarmee hoger.

<sup>20</sup> Verwacht wordt dat circa 62% van alle huidige Wajongers arbeidsvermogen zal hebben. Met dit aantal wordt ook in het bedrijfsplan van de werkorganisatie Westfriesland van 5 december 2013 gerekend.

<sup>21</sup> Blauwdruk Werkorganisatie West-Friesland, 18 januari 2013

Deze GR, met de naam “WerkSaam Westfriesland”, zal vanaf 1 januari 2015 de Participatiewet uitvoeren.<sup>22</sup> De gemeenten verwachten dat de WerkSaam Westfriesland dit beter (goedkoper en effectiever) kan dan iedere gemeente afzonderlijk. De afdelingen sociale zaken van de zeven deelnemende gemeenten én Op/maat zullen opgaan in de GR<sup>23</sup>.

De GR is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet opgericht. De ruwe versie van het beleidsplan stond gepland voor behandeling in de commissie en raad in de periode september/oktober 2014. Uit die versie blijkt dat het Algemeen Bestuur (AB) het beleidsplan begin 2015 zal vaststellen, niet de individuele gemeenteraden. De raad kan wel invloed uitoefenen op het conceptbeleidsplan, omdat alle raden daarop een formele zienswijze kunnen afgeven. Echter, Hoorn is slechts één van de deelnemende gemeenten en bovendien is de GR niet verplicht om een zienswijze over te nemen. De GR is alleen verplicht om schriftelijk te reageren op de zienswijze voordat het beleidsplan wordt vastgesteld<sup>24</sup>. De invloed van de Hoornse gemeenteraad op het beleidsplan is dus beperkt.

### **1.2.5 Quotumregeling**

Werkgevers hebben zich in het sociaal akkoord (2013) verbonden aan een baanafpraak die ervoor zorgt dat zij olopend tot 2026, 100.000 extra banen in de marktsector creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarnaast stelt de overheid zich garant voor 2.500 extra banen per jaar vanaf 2014, tot een maximum is bereikt van 25.000 extra banen. Deze afspraak vergroot de kansen op een baan voor mensen met een arbeidsbeperking. Voor het succes van de Participatiewet is deze afspraak erg belangrijk.<sup>25</sup>

De baanafpraak is daarom niet vrijblijvend. De regering zal dit nauwlettend monitoren. Als uit de monitoring blijkt dat werkgevers de afgesproken aantallen banen niet realiseren, neemt de regering alsnog wettelijke maatregelen (een quotumregeling).

### **1.2.6 Gemeentelijke verordeningen**

Gemeenten moeten op 1 januari 2015 klaar zijn om de Participatiewet uit te kunnen voeren. Daarvoor zullen gemeentelijke verordeningen aangepast en opnieuw vastgesteld moeten worden door de gemeenteraad. Het betreft hier o.a. de volgende verordeningen<sup>26</sup>:

- Re-integratieverordening;
- Verordening wijze vaststellen doelgroep loonkostensubsidie en loonwaarde;
- Verordening individuele studietoelage;
- Verordening cliëntenparticipatie.

Daarnaast zullen ook beleidsregels, als nadere uitwerking van de verordeningen, moeten worden aangepast. Dit betreft onderwerpen als:

---

<sup>22</sup> Raadsvergadering gemeente Hoorn, 27 februari 2014.

<sup>23</sup> WerkSaam is een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 eerste lid van de wet GR

<sup>24</sup> Artikel 15, lid 3 concept GR

<sup>25</sup> Brief van het kabinet van 11 april 2013 (TK, 33566, nr. 15). Het wetsvoorstel werd op 1 juli 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden. Beoogde ingangsdatum van de wet is 1 januari 2015, gelijktijdig met de Participatiewet

<sup>26</sup> Handreiking Modelverordeningen Participatiewet, Deel: Participatiewet, Programmaraad, project Implementatie Participatiewet (juli 2014)



- Beleidsregels re-integratie;
- Beleid loonkostensubsidie en loonwaarde;
- Beleid individuele studietoelage.

De nieuwe en/of aangepaste verordeningen en beleidsregels worden vervolgens tijdens de oprichtingsvergadering van WerkSaam Westfriesland begin januari 2015 met terugwerkende kracht naar 1 januari 2015 vastgesteld door het Algemeen Bestuur. Beleidsregels kunnen ook daarna nog worden vastgesteld.

### **1.3 Ondersteuning implementatie Participatiewet**

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Divosa, VNG, UWV en Cedris gevraagd om gezamenlijk een ondersteuningsprogramma op te zetten. Het ondersteuningsprogramma wordt uitgevoerd onder de vlag van de Programmaraad, waarin de vier partijen samenwerken. Voor meer informatie zie: [www.samenvoordeklant.nl](http://www.samenvoordeklant.nl).

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 3:

**Welke informatie heeft de gemeente minimaal nodig om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet en is deze informatie beschikbaar?**

De AR heeft in samenwerking met de rkc Hoorn een pilot nulmeting voor de evaluatie van het participatiebeleid uitgevoerd in Hoorn<sup>27</sup>. Deze pilot spitste zich toe op de WWB en betrof de periode november 2013 - april 2014. We baseren ons voor het beantwoorden van deze vraag deels op de resultaten van deze pilot nulmeting.<sup>28</sup>

Informatie die de gemeente nodig heeft om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet kan onderverdeeld worden naar drie soorten van informatie, die in de navolgende paragrafen worden toegelicht.

## 2.1 In- en uitstroomgegevens en persoonsgegevens

Om iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van het bestand van mensen die een beroep doen op de Participatiewet heeft de gemeente minimaal gegevens nodig over de stand (aantallen) en in- en uitstroom van mensen. Deze gegevens laten zien of en hoe het totale bestand over een periode van één of meerdere jaren verandert. Neemt het bestand toe, af of blijft het gelijk? Uit de pilot nulmeting blijkt dat deze informatie binnen Hoorn op dit moment beschikbaar is voor wat betreft de WWB.

Ook is het relevant te weten hoe de groep mensen die onder de Participatiewet vallen, eruit ziet. Wat zijn kenmerken van de doelgroep? Denk hierbij aan leeftijd, geslacht en of zij kinderen hebben. Ook deze informatie is voor wat betreft de WWB op dit moment beschikbaar in Hoorn.

Voor in- en uitstroomgegevens van Hoornse Wsw-ers moet Hoorn zich tot nu toe baseren op gegevens van de gemeenschappelijke regeling Op/maat. Een onderverdeling naar persoonskenmerken voor alleen Hoorn is op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk.

Wethouders en management ontvangen maandelijks informatie die noodzakelijk is voor de aansturing van de uitvoering, bijvoorbeeld een overzicht per kostenplaats van de re-integratiebetalingen en een overzicht van aantal WWB'ers geordend naar trede op de participatieladder. Het is in Hoorn niet gebruikelijk om onderdelen van de uitvoerings- en managementinformatie om te vormen tot beleidsinformatie, die de raad tussentijds aangeboden kan worden. Bij drastische stijgingen of dalingen volgt wel tussentijds bericht aan de Raad.

De verantwoordingsinformatie (jaarrekeningen) die de raad van Op/maat ontvangt, bevat onvoldoende informatie voor het stuurproces (zoals kengetallen over prestaties). In de jaarstukken wordt alleen de gerealiseerde Wsw-medewerkers per jaar getoond. Te zien is dat er gedurende de

---

<sup>27</sup> De AR heeft TNO ingeschakeld om de pilot nulmeting uit te voeren, toegespitst op een kwantitatieve analyse van de netto-effectiviteit van het re-integratiebeleid.

<sup>28</sup> Effecten van de Participatiewet, *Pilot voor een nulmeting*, TNO 12 februari 2014

jaren meer Wsw-medewerkers aan werk zijn geholpen maar er valt niet uit op te maken of deze aantallen stroken met de verwachtingen van de gemeente.

In- en uitstroomgegevens en persoonskenmerken over de Wajong zijn in Hoorn tot nu toe niet relevant, omdat deze regeling wordt uitgevoerd door het UWV. Op basis van openbare bronnen kan echter wel een aantal belangrijke gegevens over deze groep worden verzameld (zie bijlage 2). Bovendien is gebleken dat de medewerkers van de afdeling Sociale Zaken ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Participatiewet per e-mail en telefonisch zeer veel relevante gegevens bij het UWV kunnen opvragen en ook krijgen.

Na inwerkingtreding van de Participatiewet zal de gemeente Hoorn voor haar informatie over de uitvoering afhankelijk worden van de Gemeenschappelijke Regeling WerkSaam Westfriesland (daarover meer in hoofdstuk 5).

## **2.2 Redenen van uitstroom**

Om iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid (of effectiviteit) van het beleid als geheel, zou de gemeente minimaal moeten beschikken over gegevens die iets zeggen over de redenen waarom mensen uit de Participatiewet stromen. Hieruit valt namelijk op te maken of mensen als gevolg van het gevoerde beleid daadwerkelijk een (betaalde) baan hebben gevonden of zijn gestart met een studie of dat daar iets anders aan ten grondslag heeft gelegen wat niet veroorzaakt wordt door het gevoerde beleid, zoals overlijden of het behalen van de pensioengerechtigde leeftijd. Uit de pilot nulmeting blijkt dat deze informatie op dit moment voor het grootste deel van het bestand beschikbaar is in Hoorn voor wat betreft de WWB. Voor 9,5% van de mensen die zijn uitgestroomd uit de WWB is informatie over de reden van de uitstroom niet beschikbaar was. Dit zou gezien kunnen worden als verbeterpunt.<sup>29</sup>

Over de redenen van uitstroom uit de Wsw en Wajong is op dit moment in Hoorn geen informatie aanwezig.

Voor informatie over de redenen van uitstroom uit de Participatiewet wordt Hoorn afhankelijk van informatie daarover door de Gemeenschappelijke Regeling WerkSaam Westfriesland.

De gemeenten die in de WerkSaam Westfriesland gaan samenwerken, verwachten overigens dat de doeltreffendheid van het beleid toeneemt doordat de arbeidsparticipatie wordt verhoogd. Een en ander is verwoord in de eerder genoemde Blauwdruk, maar wordt niet nader onderbouwd.

## **2.3 Kwalitatieve en kwantitatieve informatie over inzet van instrumenten**

De gemeente zet diverse soorten trajecten in om mensen met een uitkering weer richting de arbeidsmarkt te krijgen, of anderszins te ondersteunen. Om iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid van de afzonderlijke instrumenten (zodat bijvoorbeeld beleidskeuzes kunnen worden gemaakt over de inzet van de afzonderlijke instrumenten) is het relevant te weten waar trajecten op gericht zijn, wat de kosten daarvan zijn en wat het succes ervan is. Het kan bijvoorbeeld gaan om werk, sociale activering/participatie of studie.

---

<sup>29</sup> Een verzameltabel uit de pilot nulmeting met de reden van uitstroom is opgenomen in bijlage 2.

Naast de verschillende vormen van trajecten is het ook relevant te weten hoe lang het duurt voordat mensen met een uitkering starten met een traject. Dit geeft namelijk een beeld van de duur van de periode waarin mensen een uitkering ontvangen, zonder dat zij ondersteuning krijgen om uit de uitkering te stromen.

Uit de pilot nulmeting blijkt dat deze informatie dit moment voor wat betreft de WWB beschikbaar is in Hoorn. Vergelijkbare kwalitatieve en kwantitatieve informatie over Wsw en Wajong is in Hoorn op dit moment nauwelijks beschikbaar. Na inwerkingtreding van de Participatiewet zal Hoorn de relevante kwantitatieve informatie ontvangen van de GR WerkSaam Westfriesland.

De kwalitatieve informatie betreft met name de beleving van burgers en werkgevers bij de uitvoering van de Participatiewet. Deze informatie kan helpen de kwantitatieve informatie te valideren maar kan ook aanwijzingen geven over hoe de dienstverlening verbeterd kan worden. De AR deed in haar onderzoek een poging deze kwalitatieve informatie te verzamelen via expert meetings met werkgevers en cliënten<sup>30</sup>, maar de gemeente Hoorn zou ook periodiek een tevredenheidsonderzoek kunnen laten uitvoeren. Ook eventuele klachten over de uitvoering van de Participatiewet die de gemeente via de gemeentelijke klachtenprocedure ontvangt of via de GR WerkSaam Westfriesland, zou de gemeente kunnen gebruiken om de dienstverlening te verbeteren en om de verschillende trajecten en instrumenten beter in te kunnen zetten.

## 2.4 Uitvoeringskosten van het beleid

Om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid (kosteneffectiviteit) van het gevoerde beleid, moeten ook gegevens over de uitvoeringskosten worden bekeken. In de pilot nulmeting werden die kosten echter niet betrokken.

Wel is het volgende over de uitvoeringskosten bekend: In de Blauwdruk werkorganisatie West-Friesland, wordt gesteld dat de doelmatigheid van de uitvoering zal verbeteren doordat de GR WerkSaam Westfriesland goedkoper kan werken dan de acht afzonderlijke organisaties. Uit de stukken bij het raadsvoorstel van 28 januari 2014, waarin de Hoornse gemeenteraad wordt gevraagd om akkoord te gaan met het oprichten van de GR wordt een besparing van € 2,3 miljoen genoemd in 2015, oplopend tot € 2,7 miljoen in 2017 en verder. Een uitsplitsing van dat bedrag naar de afzonderlijke deelnemende gemeenten wordt niet gegeven. Om te kunnen beoordelen of de doelmatigheid van de uitvoering na invoering van de Participatiewet zoals verwacht is verbeterd ten opzichte van de situatie vóór de inwerkingtreding van de wet, zou een vergelijking moeten worden gemaakt tussen uitvoeringskosten nu en straks per deelnemende gemeente.

De begroting van de GR WerkSaam voor 2015 vermeldt € 7,9 miljoen aan bedrijfsvoeringskosten op een benodigd saldo aan benodigde financiering van de GR van € 67,4 miljoen. Hoorn draagt daar bruto € 4,1 miljoen aan bij. Na vrijval van een deel van de door de GR Op/maat opgebouwde reserve, die overgaat naar de GR WerkSaam Westfriesland bedraagt de netto bijdrage van Hoorn aan de bedrijfsvoering van de GR € 3,4 miljoen.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Dit deel van het onderzoek is in opdracht van de Algemene Rekenkamer door het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie uitgevoerd.

<sup>31</sup> Begroting 2015 WerkSaam Westfriesland, augustus 2014, bijlage 2

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag.

Is op basis van de beschikbare informatie een goede nulmeting te verrichten, zodat in de toekomst periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet kan worden vastgesteld?

### 3.1 Valide, betrouwbare en relevante informatie

Een van de hoofdvragen die de AR in de pilot nulmeting als uitgangspunt heeft genomen is:

*“Is de informatie over het lokale beleid bruikbaar voor verantwoording (relevant, valide en betrouwbaar)? Is er sprake van een goede nulmeting, op basis waarvan op een later moment kan worden bepaald of de Participatiewet effect heeft gehad?”*

Deze onderzoeksvraag van de AR komt overeen met onderzoeksvraag 4 van de rkc Hoorn. Daarbij stelt de rkc Hoorn, net als de AR als norm dat de betreffende informatie valide, relevant en betrouwbaar moet zijn. Deze normen worden in onderstaand kader kort toegelicht:

#### Valide

Metten de gegevens wat ze moeten weten? Zijn effecten goed in beeld gebracht door middel van cijfers en is informatie uit verschillende bronnen (kwantitatief en kwalitatief) consistent?

#### Relevant

Het is van belang dat informatie duidelijk maakt aan wie en waaraan geld wordt uitgegeven met welk resultaat. Relevante gegevens zijn in dit geval gegevens over de doelgroep, de in- en uitstroomgegevens, kwalitatieve en kwantitatieve informatie over instrumenten die worden ingezet en uitvoeringskosten.

#### Betrouwbaar

Betrouwbare gegevens leveren bij herhaalde metingen dezelfde resultaten op. Ze zijn vrij van versturende factoren. Dat is van belang om een goed beeld van de relevante gegevens te schetsen.

De AR stelde met de pilot nulmeting vast dat de gemeente Hoorn haar informatievoorziening over het re-integratiebeleid sinds het vorige rapport van de rkc over re-integratie<sup>32</sup> heeft verbeterd en dat er nu voldoende relevante en valide gegevens over de uitvoering van de WWB-gegevens beschikbaar zijn. Deze zijn bruikbaar zijn voor nadere analyse en voldoende betrouwbaar zijn voor de nulmeting.

### 3.2 Pilot nulmeting

De nulmeting is als pilot daadwerkelijk uitgevoerd door de AR (in samenwerking met TNO).<sup>33</sup> Met deze nulmeting worden de mogelijkheden en beperkingen verkend van een kwantitatieve nulmeting als basis voor een kwantitatieve evaluatie van de Participatiewet. In de pilot nulmeting is overigens alleen gekeken naar de doelgroep van de WWB, omdat voor Hoorn, net als in veel andere

<sup>32</sup> RKC Hoorn, *Resultaten reïntegratie ondoorzichtig*, maart 2010.

<sup>33</sup> De resultaten van de pilot nulmeting zijn deels in hoofdstuk 2 beschreven. Een samenvatting is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport.

gemeenten, volumebeheersing van het WWB-bestand een belangrijk beleidsdoel is. De uitstroom uit de uitkering kan dan als belangrijke effectmaat worden gebruikt.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvragen 5 en 6.

## 4.1 Huidige informatievoorziening aan de Raad

Allereerst geven wij antwoord op onderzoeksvraag 5:

**Welke informatie ontvangt de gemeenteraad tot nu toe over de doelmatigheid en doeltreffendheid van regelingen die zullen opgaan in de Participatiewet?**

### 4.1.1 Huidige informatievoorziening over WWB

De raad wordt in de P&C-stukken geïnformeerd over de doelen en activiteiten van de WWB. In programma 6 "Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening" zijn doelen en activiteiten genoemd. Opvalt dat de doelen en activiteiten die betrekking hebben op inkomen (beleidsveld 6.1) in een andere paragraaf worden behandeld dan doelen en activiteiten inzake re-integratie (beleidsveld 6.7) en dat deze samen worden genoemd met bijvoorbeeld doelen en middelen voor anti-discriminatie en het stimuleren van jongeren voor vrijwilligerswerk. Daardoor ontbreekt een integraal beeld over de uitvoering van de WWB als individuele regeling.

### 4.1.2 Huidige informatievoorziening over Wsw

De gemeenteraad ontvangt beleidsplan, begroting en de jaarrekening van de GR Op/maat. Deze documenten geven niet altijd voldoende informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering, omdat de stukken niet alle informatie bevatten over de taakuitvoering die voor de gemeente relevant is. Zo ontbreken bijvoorbeeld kengetallen over prestaties. In de jaarstukken worden alleen de aantallen gerealiseerde Wsw-banen per jaar getoond. Te zien is dat er gedurende de jaren meer Wsw-medewerkers aan werk zijn geholpen, maar er valt niet uit op te maken of deze aantallen stroken met de verwachtingen van de gemeente.

De gemeenteraad krijgt beleidsplan, begroting en jaarrekening van Op/maat feitelijk overigens te laat om met deze informatie over de Wsw in het beleidsproces nog iets mee te kunnen.<sup>34</sup> Omdat de GR alleen op de formele momenten van jaarrekening en begroting geagendeerd wordt heeft beleidsvorming dan al in het bestuur van de GR plaatsgevonden en raadsleden zijn daarin conform staand beleid<sup>35</sup> niet vertegenwoordigd zijn, alleen de portefeuillehouder.

Bijsturen van de GR op basis van de informatie van Op/maat is vanuit de raad erg moeilijk en dat hangt direct samen met het feit dat de GR een eigen bestuurslaag is. De raad mag haar zienswijze bij de stukken kenbaar maken, maar is maar één van de in de GR deelnemende partijen en de GR is niet verplicht om een zienswijze over te nemen, maar het algemeen bestuur hoeft daarop alleen

<sup>34</sup> Volgens de Wet op de gemeenschappelijke regelingen moet de vastgestelde jaarrekening uiterlijk 15 juli naar Gedeputeerde Staten worden toegezonden. De jaarrekening wordt voor de gemeenteraad geagendeerd in mei. Voor de begroting geldt dat de behandeling van de begroting voor het zomerreces moet zijn afgerond, omdat de financiële gevolgen ervan in de gemeentebegroting moeten worden vastgelegd.

<sup>35</sup> "Hoornse 10": Raadsleden nemen geen zitting in besturen van GR's & Hoorn streeft ernaar dat haar gedelegeerd bestuurder zitting heeft in het DB, zie bijlage 2.

schriftelijk te reageren. De raad kan de eigen portefeuillehouder wel opdrachten geven voor standpunten en besluitvorming in het bestuur van de GR, maar de portefeuillehouder heeft daarin geen doorslaggevende stem.

Op basis van een analyse van de raadsstukken en raadscommissiestukken (begroting, jaarstukken en beleidsplan 2010-2013) kan overigens geconstateerd worden dat in de raadsvergaderingen noch in de raadscommissie het agendapunt Op/maat actief geagendeerd wordt. Er heeft geen inhoudelijke discussie over Op/maat plaatsgevonden. Een enkele keer wordt de GR zijdelings in een discussie genoemd. In alle gevallen adviseert de commissie de raad akkoord te gaan met bijvoorbeeld een meerjarenbegroting en wordt deze als 'hamerstuk' behandeld.

#### 4.1.3 Huidige informatievoorziening Wajong

De raad ontvangt op dit moment geen informatie over de uitvoering van de Wajong.

## 4.2 Toekomstige, benodigde informatievoorziening Raad

Vervolgens beantwoorden we onderzoeksvraag 6:

**Welke informatie heeft de gemeenteraad nodig over de uitvoering van de Participatiewet?**

#### 4.2.1 Informatievoorziening en controlerende taak gemeenteraad

De gemeenteraad moet in de toekomst informatie over de uitvoering van de Participatiewet ontvangen die zij nodig heeft om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. In feite betreft dit een compacte, inzichtelijke samenvatting van alle informatie die de gemeente daarover kan verzamelen en die bij de beantwoording van onderzoeksvraag 3 is opgesomd (zie hoofdstuk 2).

Voor deze informatie wordt de gemeente grotendeels afhankelijk van door de GR WerkSaam Westfriesland op te leveren informatie.

#### 4.2.2 Informatieverzameling en –bundeling

In de concept-begroting voor WerkSaam Westfriesland voor 2015 zijn kritische procesindicatoren (KPI's) geformuleerd, waarover tweemaal per jaar aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten zal worden gerapporteerd. Het zijn de volgende KPI's:

KPI's Reïntegratie	KPI's Inkomensdeel	KPI's Bedrijfsvoering
Verdeling cliënten over de vier groepen verdien capaciteit	Aantal actieve uitkeringen per gemeente	Toegevoegde waarde
Besteding binnen re-integratiebudget per gemeente	Uitgaven uitkeringen per gemeente	Resultaat Uitvoering t.o.v. begroting
Gemiddelde kosten traject	Hoeveelheid en bedrag loonkostensubsidie per gemeente	Formatie in fte's,
Uitgaven bij re-integratietrajecten (effectiviteit) die NIET tot uitstroom heeft geleid	Resultaat BUIG per gemeente	Ziekteverzuim
	Totaal openstaande vorderingen WWB per gemeente	
	Verdeling over de 4 groepen klanten per gemeente	
	Gerealiseerde arbeidsplaatsen voor geïndiceerde inwoners (WSW-cliënten) per	



	gemeente	
	Aantallen beschut werk (nieuw)	
	Onder-/overschrijding taakstelling WSW per gemeente	

De genoemde KPI's zijn alle relevant, al zijn sommige niet SMART geformuleerd (wat is bijvoorbeeld precies de "toegevoegde waarde" van bedrijfsvoering). Echter, er lijken ook een aantal relevante KPI's te ontbreken. De geformuleerde KPI's bieden namelijk geen inzicht in de redenen van in- en uitstroom en ook geen inzicht in de verschillende doelgroepen of duur van trajecten. Toekomstige beleidskeuzes over de gerichte inzet van middelen en op bepaalde doelgroepen, kunnen dan ook onvoldoende met de in de begroting genoemde KPI's worden onderbouwd.

Zoals eerder aangegeven bereidt het ministerie van SZW een monitor- en evaluatiesysteem voor de Participatiewet (inclusief de quotum regeling) voor om een beeld te kunnen vormen over het landelijke functioneren hiervan en of dit bijdraagt aan het realiseren van de beoogde doelstellingen. Gemeenten moeten hiervoor de noodzakelijke informatie aanleveren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen financiële en niet-financiële informatie.

Voor het aanleveren van financiële informatie aan SZW wordt de tussen kabinet en gemeenten afgesproken systematiek gehanteerd (SiSa en IV3<sup>36</sup>). Er wordt geen andere specificatie gevraagd. De Rijksoverheid vraagt ook niet via een andere weg om verantwoording. Voor de niet-financiële informatie (dit betreft informatie over de ondersteuning die gemeenten bieden en wat de resultaten daarvan zijn) zal SZW voortbouwen op het raamwerk dat al bestaat voor de WWB en de Wsw. Enkele nieuwe elementen worden aan de al bestaande twee periodieke uitvragen (BUS en SRG<sup>37</sup>) toegevoegd. Met deze financiële en niet-financiële informatie worden de uitgaven, prestaties en effecten van de Participatiewet inzichtelijk gemaakt.<sup>38</sup>

Omdat de uitvoering van de Participatiewet in handen komt van de GR WerkSaam Westfriesland, moeten er afspraken tussen de gemeente en de GR worden gemaakt over hoe en door wie de informatie aan SZW wordt aangeleverd. Ten tijde van het onderzoek van de rkc waren deze afspraken nog niet gemaakt.

Het ligt overigens vanuit doelmatigheidsoogpunt voor de hand dat deze financiële en niet-financiële informatie wordt gebruikt om de verantwoordingsstukken van WerkSaam Westfriesland op te stellen

<sup>36</sup> SiSa staat voor 'single information, single Audit'. Dit betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole. SiSa is de manier waarop lagere overheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) aan het Rijk verantwoorden of en hoe ze de specifieke uitkeringen hebben besteed. Vóór 2006 moesten medeoverheden over iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording inleveren. Nu kan dit in 1 bijlage bij de jaarrekening van de medeoverheid.

Informatie voor Derden (IV3) is een informatiesysteem dat bepaalt hoe medeoverheden financiële informatie verstrekken. De afnemers van deze financiële informatie zijn de financiële toezichthouder, de Europese Unie, het ministerie van BZK en het CBS. In de IV3 staan gegevens uit de begroting, de kwartaalcijfers en de jaarrekening. De informatie is onder meer bedoeld voor de verdeling van het gemeentefonds en staat los van de jaarrekeningcontrole.

<sup>37</sup> De Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) geeft inzicht in enkele ontwikkelingen met betrekking tot het aantal bijstandsuitkeringen op grond van de Wwb, het Bbz2004, de IOAW en de IOAZ, alsmede in het aantal personen dat deze uitkeringen ontvangt. De Statistiek re-integratie door gemeenten (SRG) verschaft informatie over de door gemeenten verstrekte voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling van bijstandsontvangers en niet uitkeringsgerechtigden.

<sup>38</sup> Verzamelbrief gemeenten 2014 – 2 van 16 juli 2014

en dat ook de gemeenteraad op basis van dezelfde informatie wordt geïnformeerd over de uitvoering van de Participatiewet. Ten tijde van het onderzoek waren daarover echter nog geen concrete afspraken gemaakt tussen WerkSaam Westfriesland en de gemeente.

Overigens kan 5% van het budget voor participatiebeleid wordt gereserveerd voor lokale, Hoornse accenten in het beleid ("couleur locale"). Omdat Hoorn het gehele budget en de uitvoering zal overdragen aan de werkorganisatie WerkSaam Westfriesland, moeten afspraken worden gemaakt met de werkorganisatie over de informatievoorziening aan de raad over de invulling van de bedoelde 5%. Ten tijde van het onderzoek waren deze afspraken nog niet gemaakt. Ook hiervoor moeten nog KPI's wordt geformuleerd.

Tenslotte wordt nog opgemerkt dat de verantwoordingsinformatie tijdig naar de gemeenteraad moet worden gestuurd, zodat de gemeenteraad daadwerkelijk invulling kan geven aan zijn controlerende taak een en ander nog kan worden betrokken bij eventuele bijstellingen van beleid.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 7:

Welke risico's en knelpunten kunnen worden onderkend en welke beheersmaatregelen kunnen worden getroffen?

## 5.1 Risico's en knelpunten ten aanzien van de verantwoording

Allereerst worden de risico's benoemd ten aanzien van de verantwoording. Bij elk gesignaleerd risico wordt een beheersmaatregel genoemd:

### 1. Kritische Prestatie-indicatoren

In de huidige situatie krijgt de raad via de begrotings- en verantwoordingsstukken van Op/maat niet altijd voldoende informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering, omdat de stukken niet alle informatie bevat over de taakuitvoering, die voor de gemeente relevant is. Zo ontbreken bijvoorbeeld kengetallen over prestaties. Dat risico bestaat ook voor begrotings- en verantwoordingsstukken van de nieuw op te richten GR WerkSaam Westfriesland, maar kan worden ondervangen met het formuleren van relevante Kritische Prestatie-Indicatoren (KPI's). Een aantal daarvan zijn reeds geformuleerd in de concept-begroting van de GR WerkSaam Westfriesland, maar er lijken ook een aantal relevante KPI's te ontbreken. Zo bieden de geformuleerde KPI's geen inzicht in de redenen van in- en uitstroom en ook geen inzicht in de verschillende doelgroepen of duur van trajecten. Toekomstige beleidskeuzes over de gerichte inzet van middelen en op bepaalde doelgroepen, kunnen dan ook onvoldoende met de in de begroting genoemde KPI's worden onderbouwd. De KPI's moeten overigens ook SMART<sup>39</sup> worden geformuleerd (een KPI over de toegevoegde waarde van de GR zegt niet zoveel, hoe wordt dat meetbaar gemaakt. Tenslotte merkt de rekenkamercommissie op dat de gemeenteraad de informatie over de uitvoering tijdig moet krijgen, zodat bijsturen nog mogelijk is en zij niet onverwacht voor een voldongen feiten wordt geplaatst.

**Beheersmaatregelen:** Goede afspraken tussen de GR en de gemeente over aan te leveren informatie: SMART geformuleerde en relevante KPI's (zoals over in- en uitstroom) die inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verschillende trajecten per doelgroep per gemeente. De rekenkamercommissie ziet ten aanzien van dit punt aanleiding tot het formuleren van een aanbeveling (zie paragraaf 6.2).

### 2. Informatie voor monitoring door SZW

Financiële en niet-financiële Informatie ten behoeve van de monitoring en evaluatie van SZW moet door de GR worden opgeleverd. Dubbel werk moet worden voorkomen. Vanuit het oogpunt van efficiency zou de financiële en niet-financiële informatie voor de monitoring door SZW ook kunnen worden gebruikt om de gemeenteraad goed te informeren over de uitvoering. Hierover zijn ten tijde van het rekenkameronderzoek echter nog geen afspraken vastgelegd.

**Beheersmaatregel:** Afspraken over de aan de raad aan te leveren monitoring-informatie, waarbij gebruik gemaakt kan worden van monitoring-informatie, zoals door SZW wordt vereist. De rekenkamercommissie ziet ten aanzien van dit punt aanleiding tot het formuleren van een aanbeveling (zie paragraaf 6.2).

---

<sup>39</sup> SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

### 3. Tijdige aanlevering beleidskaders en verordeningen

De GR WerkSaam Westfriesland zijn ten tijde van het onderzoek van de rekenkamercommissie nog niet formeel opgericht, en de beleidskaders en relevante verordeningen zijn nog niet vastgesteld, maar de werkorganisatie moet per 1 januari 2015 volledig in bedrijf zijn. De planning is krap, maar voorkomt de start van de werkorganisatie per 1 januari 2015 zonder dat het beleidskader en de relevante verordeningen zijn vastgesteld.

**Beheersmaatregel:** Deze planning moet daarom worden nageleefd, waarmee Hoorn is voorbereid op de Participatiewet. Van belang is dat de stukken tijdig, conform planning (november/december 2014) naar de gemeenteraad worden gestuurd, zodat die zijn zienswijze kenbaar kan maken en de beleidskaders en verordeningen tijdig kunnen vaststellen. De rekenkamercommissie ziet ten aanzien van dit punt aanleiding tot het formuleren van een aanbeveling (zie paragraaf 6.2).

### 4. Bestuur op afstand

De uitvoering van de Participatiewet wordt in handen gegeven van een GR. Raadsleden hebben geen zitting in het bestuur van de GR, alleen de portefeuillehouder. Deze heeft namens de gemeente zitting in zowel het Algemeen Bestuur als in het Dagelijks Bestuur van de GR. Daardoor kunnen raadsleden alleen indirect invloed uitoefenen op beleidsvorming en besluitvorming in de GR. De grip van de gemeenteraad op de uitvoering en de controle daarop wordt dan ook minder dan wanneer de gemeente zelf de wet zou uitvoeren. Dit risico hangt samen met de aard van een GR en kan slechts ten dele worden ondervangen door concrete opdrachten van de raad aan de portefeuillehouder. De portefeuillehouder voert dergelijke opdrachten uit en rapporteert daarover te aan de gemeenteraad. Adequate informatie, zoals bedoeld onder punt 1, is hiervoor een randvoorwaarde.

**Beheersmaatregel:** Gezien de beperkte invloed van de raad op de uitvoering van de Participatiewet door de GR, is het nodig dat hij de begroting versus realisatie met beoogde en gerealiseerde doelen (KPI's) inhoudelijk bespreekt en de resultaten van deze bespreking gebruikt voor het formuleren van concrete opdrachten aan de portefeuillehouder. De Rekenkamercommissie ziet ten aanzien van dit punt aanleiding tot het formuleren van een aanbeveling (zie paragraaf 6.2).

## **5.2 Bijvangst: Overige risico's en knelpunten**

Hieronder worden de overige risico's genoemd die de rkc in haar onderzoek signaleert. Ook hierbij worden steeds beheersmaatregelen genoemd.

### 5. Integrale aanpak in het sociale domein

Na 1 januari 2015 moeten niet langer de huidige afzonderlijke regelingen en voorzieningen voor jeugd, werk en inkomen en zorg centraal staan, maar de individuele ondersteuningsbehoefte van de burger. Een voorbeeld: een langdurig werkloze heeft mogelijk ook geldproblemen waardoor zijn kinderen niet kunnen deelnemen aan sociale activiteiten. Dat raakt zowel de Participatiewet als de jeugdhulpverlening. De bedoeling is dat vanuit de verschillende regelingen één hulpplan aan het gezin wordt aangeboden. Dit wordt ook wel aangeduid met de term 'integraliteit'. Echter, in Hoorn komt de uitvoering van de Participatiewet in handen van de GR WerkSaam Westfriesland, maar niet de uitvoering van de overige decentralisaties in het sociale domein. Integraliteit is dan ook geen vanzelfsprekendheid.

**Beheersmaatregel:** In Hoorn wordt hierin voorzien door afspraken en overlegstructuren met 1.Hoorn (de gebiedsteams). De aard en inhoud van die afspraken en overlegstructuren zijn ten tijde van het onderzoek van de rekenkamercommissie nog niet bekend en de uitwerking ervan moet zich in de

praktijk bewijzen: leiden ze tot de gewenste integrale aanpak in het sociale domein? De gemeenteraad zou met name over dat laatste (de uitwerking van de afspraken en overlegstructuren met 1.Hoorn) moeten worden geïnformeerd, zodat hij zo nodig kan bijsturen om de gewenste integrale aanpak alsnog mogelijk te maken. De rekenkamercommissie ziet ten aanzien van dit punt aanleiding tot het formuleren van een aanbeveling (zie paragraaf 6.2).

#### 6. Expertise bij de gemeente

Bij het van kracht worden van de Participatiewet en het oprichten van de uitvoeringsorganisatie (WerkSaam Westfriesland) geldt het principe “mens volgt werk”. De meeste medewerkers Sociale Zaken gaan dan ook over naar de GR. Eigen expertise gaat daarmee grotendeels verloren; kennis wordt uit handen gegeven en de gemeente wordt afhankelijk van de GR. Daardoor bestaat het risico dat het in de toekomst moeilijker wordt om doelen, taken en prestaties goed te omschrijven, voldoende inzicht te houden in alle wettelijke vereisten en mogelijke wijzigingen hierin, of om deze op zelfstandig, op gemeenteniveau, te kunnen beoordelen. Inhoudelijke expertise bij de gemeente is ook een voorwaarde voor de integrale aanpak in het sociale domein per gemeente.

**Beheersmaatregel:** Blijvend voldoende inhoudelijke kennis en expertise aanwezig houden bij de gemeente, zodat de gemeente(raad) de inhoudelijke eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering kan blijven dragen. De rekenkamercommissie ziet ten aanzien van dit punt aanleiding tot het formuleren van een aanbeveling (zie paragraaf 6.2).

#### 7. Klachtenafhandeling

Fouten in de uitvoering of in de bejegening van cliënten door de GR WerkSaam Westfriesland kunnen leiden tot imago schade voor de eindverantwoordelijke gemeente.

**Beheersmaatregel:** Afspraken over goede klachtafhandeling en evaluatie van klachten op gemeenteniveau. De rekenkamercommissie ziet ten aanzien van dit punt aanleiding tot het formuleren van een aanbeveling (zie paragraaf 6.2).

#### 8. Ontschotting van budgetten in het sociale domein

De middelen voor de WMO, de Jeugdzorg en het Participatiebudget worden, gebundeld in een integratie-uitkering, toegevoegd aan de uitkering uit het gemeentefonds. Een herbestemming van middelen door de raad uit het participatiebudget ten gunste van WMO en/of Jeugdzorg is mogelijk, maar kan leiden tot budgettaire krapte en tekorten voor de GR WerkSaam Westfriesland, die achteraf toch weer door de gemeente moeten worden aangezuiverd.

**Beheersmaatregel:** Terughoudendheid met het herverdelen van middelen voor de uitvoering van de 3D's, in verband met de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid in de eerste jaren na inwerkingtreding van de 3D's. De rekenkamercommissie ziet ten aanzien van dit punt aanleiding tot het formuleren van een aanbeveling (zie paragraaf 6.2).

## 6.1 Conclusies

Het van kracht worden van de Participatiewet brengt risico's voor de gemeente met zich mee. Deels zijn dit risico's ten aanzien van de verantwoording, deels andere risico's. Zij worden in het voorgaande hoofdstuk, samen met beheersmaatregelen, genoemd.

### **1. Conclusie ten aanzien van de regelingen die zullen opgaan in de Participatiewet (onderzoeksvraag 1):**

De WWB, de Wsw en de Wajong zullen opgaan in de Participatiewet. Doelen van het huidige beleid zijn duidelijk omschreven en (voor zover het de WWB betreft) vastgesteld door de gemeenteraad. De middelen bleken te volstaan om het beleid te kunnen uitvoeren.

### **2. Conclusie ten aanzien van de wijzigingen met ingang van de Participatiewet (onderzoeksvraag 2):**

Er is sprake van een decentralisatie die gepaard gaat met een bezuiniging. De gemeente wordt na 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en daarmee voor een grotere doelgroep. De gemeente geeft de uitvoering in handen van de GR WerkSaam Westfriesland, omdat verwacht wordt dat de GR de Participatiewet beter (doeltreffender) en goedkoper (doelmatiger) kan uitvoeren.

### **3. Conclusie ten aanzien van minimaal benodigde informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid (onderzoeksvraag 3):**

Om te kunnen beoordelen of de Participatiewet doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd en om zo nodig bij te kunnen sturen, heeft de gemeenteraad relevante informatie nodig. Deze informatie moet op zijn minst in-, door en uitstroom, persoonsgegevens, kosten en duur van trajecten en de uitvoeringskosten omvatten.

### **4. Conclusie ten aanzien van de mogelijkheden om een nulmeting te kunnen uitvoeren (onderzoeksvraag 4):**

Een nulmeting, die gebruikt kan worden om in de toekomst de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet vast te stellen, kan op basis van de beschikbare informatie worden verricht en is daadwerkelijk bij wijze van pilot in samenwerking met de Algemene Rekenkamer uitgevoerd voor de WWB.

### **5. Conclusie ten aanzien van de huidige informatievoorziening naar de gemeenteraad (onderzoeksvraag 5):**

In de huidige informatievoorziening aan de raad ontbreekt het aan kengetallen over prestaties en bovendien krijgt de gemeenteraad verantwoordingsinformatie soms te laat om er daadwerkelijk nog iets mee te kunnen doen. Dat geldt vooral voor de uitvoering van de Wsw. De informatievoorziening over de WWB is summier en een integraal beeld wordt niet gegeven in de P&C-stukken. Informatie over de uitvoering van de Wajong krijgt de gemeenteraad nu niet, omdat deze wet niet door de gemeente wordt uitgevoerd, maar door het UWV.

### **6. Conclusie ten aanzien van de informatie die de gemeenteraad nodig heeft over de uitvoering van de Participatiewet (onderzoeksvraag 6):**

Voor informatie over de toekomstige uitvoering van de Participatiewet wordt de gemeente afhankelijk van de GR WerkSaam Westfriesland. De verantwoordingsinformatie moet door de GR

tijdig naar de gemeenteraad worden gestuurd, zodat de gemeenteraad daadwerkelijk invulling kan geven aan zijn controlerende taak een en ander nog kan worden betrokken bij eventuele bijstellingen van beleid. Ten tijde van het uitvoeren van dit rekenkameronderzoek waren overigens nog geen afspraken gemaakt over het aanlevering en het hergebruik van financiële en niet-financiële informatie die aan SZW ten behoeve van de monitor en evaluatie van de Participatiewet moet worden verzameld (zie bijlage D bij dit rapport).

### **7. Conclusie over de risico's en knelpunten en bijbehorende beheersmaatregelen (onderzoeksvraag 7):**

De rkc signaleert een aantal risico's en knelpunten die samenhangen met de verantwoording over de uitvoering van de Participatiewet en daarnaast nog een aantal andere risico's. Daarbij heeft de rkc mogelijke beheersmaatregelen geformuleerd. Deze zijn opgesomd in het vorige hoofdstuk.

## **6.2 Aanbevelingen**

Het onderzoek naar de Participatiewet en de informatievoorziening leidt tot een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen hieronder zijn kort en bondig geformuleerd en vloeien voort uit de genoemde risico's en knelpunten in hoofdstuk 5.

### 1. Kritische Prestatie-indicatoren

Definieer, SMART<sup>40</sup>-geformuleerde KPI's waarmee de prestaties van de GR WerkSaam Westfriesland, bij het bespreken van begroting versus realisatie, inzichtelijk worden voor de raad.

### 2. Informatie voor monitoring door SZW

Voorkom dubbel werk en gebruik de financiële en niet-financiële informatie die voor de monitoring door SZW moet worden verzameld (zie bijlage D bij dit rapport) om ook de raad te informeren.

### 3. Tijdige aanlevering beleidskaders en verordeningen

Blijf sturen op het realiseren van de ambitieuze planning en stel de raad in de gelegenheid om zich voor te bereiden op de beleidsinhoudelijke aspecten en de daarmee samenhangende afspraken over de informatievoorziening

### 4. Bestuur op afstand

Vergroot de betrokkenheid van de raad door het inhoudelijk bespreken van de begroting versus realisatie met beoogde en gerealiseerde doelen (KPI's) en gebruik het resultaat van deze bespreking voor het formuleren van concrete opdrachten aan de portefeuillehouder. Denk aan de mogelijkheid tot inhoudelijke voorbereiding in een commissievergadering in plaats van het enkel als hamerstukken vaststellen van begroting en verantwoording in de raad.

### 5. Integrale aanpak in sociale domein

De raad moet periodiek worden geïnformeerd over de uitwerking van afspraken en overlegstructuren met '1.Hoorn', zodat de raad zo nodig kan bijsturen om de gewenste integrale aanpak in het sociale domein alsnog tot stand te brengen.

### 6. Expertise bij de gemeente

---

<sup>40</sup> SMART staat zoals gezegd voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

Zorg voor blijvend voldoende inhoudelijke expertise bij de gemeente, zodat Hoorn ook in de toekomst zelfstandig, zonder afhankelijk te zijn van de GR WerkSaam Westfriesland inzicht houdt in het beleid en toezicht kan houden de uitvoering. Deze inhoudelijke expertise is nodig omdat de gemeente ongedeeld eindverantwoordelijk is voor het gemeentebestuur, dus ook voor de onderdelen die ondergebracht zijn bij een GR.

#### 7. Klachtenafhandeling

Maak afspraken over de afhandeling van klachten van Hoornse burgers die betrekking hebben op een gedraging van WerkSaam Westfriesland, en evalueer de klachten op gemeenteniveau, zodat zij kunnen worden gebruikt als input voor verbetering van de dienstverlening.

#### 8. Ontschotting van budgetten in het sociale domein

Wees terughoudend met herverdeling van middelen voor de uitvoering van de 3D's in verband met de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid in de eerste jaren na inwerkingtreding van de 3D's.





1 van 4

**Afdeling Sociale Zaken**

Bureau Staf  
Contactpersoon : D.G.H. Gelinck  
Telefoonnr. : 0229 - 252200  
E-mail : gemeente@hoorn.nl  
:  
Uw brief d.d. : 13-10-2014  
Zaaknummer : 1089222  
Bijlage(n) :  
Onderwerp : bestuurlijke reactie op rapport  
: rekenkamer Participatiewet en  
: verantwoording

Rekenkamercommissie gemeente Hoorn  
t.a.v. de heer A. Slot

Hoorn,

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw rapport "Participatiewet en verantwoording". De voorbereidingen op de inwerkingtreding van de Participatiewet zijn op dit moment in volle gang. De zeven Westfriese gemeenten zijn voornemens om het grootste deel van de Participatiewet uit te laten voeren door de nieuw op te richten gemeenschappelijke regeling WerkSaam Westfriesland. Ondanks dat de raad daarmee minder direct sturing kan geven, heeft het college zich tot nu toe ingezet om de raad, zoals bijvoorbeeld bij de behandeling van het beleidsplan, maximaal te betrekken. Het college is dan ook verheugd dat de rekenkamercommissie de gemeenteraad wil ondersteunen bij het maken van relevante en realistische keuzes ten aanzien van beleid en de controle op de verantwoording over de uitvoering van de Participatiewet. Wij danken u dan ook voor het aanbieden van het rapport en maken graag van de gelegenheid gebruik om op uw aanbevelingen te reageren. Daarnaast zouden wij het op prijs stellen als het rapport wordt gedeeld met alle Westfriese gemeenten.

**Conclusies**

De conclusies zoals verwoord in het rapport beschrijven deels de huidige situatie en de keuzes zoals die tot nu toe gemaakt zijn door de zeven Westfriese gemeenteraden. Duidelijk is dat u als rekenkamer zich zorgen maakt over de informatievoorziening richting gemeenteraden. In de concept begroting voor WerkSaam Westfriesland zijn de belangrijkste KPI's opgenomen, maar u geeft terecht aan dat dit niet voldoende is. Het college heeft daarom aan de raad voorgesteld om een zienswijze op de begroting af te geven, waarin gevraagd wordt om prestatie indicatoren op te stellen ten aanzien van re-integratiedoelen. De door u genoemde gegevens zoals in-, door en uitstroom, persoonsgegevens, kosten en duur van trajecten en de uitvoeringskosten kunnen daar onderdeel van zijn. Uiteraard moeten de gegevens tijdig aan de raad verstrekt worden en zullen gegevens daar waar mogelijk hergebruikt worden (de monitor van SZW).

**Aanbevelingen**

Hieronder gaan wij graag in op de aanbevelingen die voornamelijk voortvloeien uit de genoemde risico's en knelpunten in hoofdstuk 5.

**1. Kritische Prestatie-indicatoren**

Definieer, SMART-geformuleerde KPI's waarmee de prestaties van de GR WerkSaam Westfriesland, bij het bespreken van begroting versus realisatie, inzichtelijk worden voor de raad.

**Reactie**

In de begroting van WerkSaam Westfriesland zijn de belangrijkste KPI's opgenomen. Wij zijn van mening dat de geformuleerde KPI's SMART geformuleerd zijn. De rekenkamer noemt het begrip toegevoegde waarde als een voorbeeld van een KPI, die niet SMART genoeg omschreven is. Dit is niet juist. De toegevoegde waarde is een concrete KPI, omdat het gaat om het verschil tussen de

bedrijfsopbrengsten uit activiteiten (zoals bijvoorbeeld groen, catering postbezorging) minus de kosten. Dit is uit te drukken in concrete bedragen en dus SMART. Wij delen uw mening dat de prestatie indicatoren voor re-integratie nog moeten worden uitgebreid (zie voorgestelde zienswijze op begroting 2015)

## 2. Informatie voor monitoring door SZW

Voorkom dubbel werk en gebruik de financiële en niet-financiële informatie die voor de monitoring door SZW moet worden verzameld (zie bijlage D bij dit rapport) om ook de raad te informeren.

### *Reactie*

Zodra bekend is welke informatie gemeenten moeten aanleveren voor de monitor van SZW zal het college kijken of deze informatie op een inzichtelijke wijze aan de raad kan worden aangeboden.

## 3. Tijdige aanlevering beleidskaders en verordeningen

Blijf sturen op het realiseren van de ambitieuze planning en stel de raad in de gelegenheid om zich voor te bereiden op de beleidsinhoudelijke aspecten en de daarmee samenhangende afspraken over de informatievoorziening

### *Reactie*

De planning is ambitieus, maar loopt tot nu toe in de pas. De raad is actief meegenomen in de voorbereiding van het beleidsplan. In april was er een regionale voorlichtingsbijeenkomst voor alle raden. In juni een raadscommissie met een keuzenotitie om input voor het beleidsplan op te halen uit de raad. In september heeft u gelegenheid gehad te spreken over de ruwe versie van het beleidsplan en in november krijgt u de definitieve versie aangeboden. In december is er de mogelijkheid om een zienswijze af te geven. De begroting WerkSaam Wf staat voor november in de planning en deze wordt gehaald. De GR is vastgesteld op 21 oktober jl. en in november of uiterlijk december krijgt u de verbeterde versie aangeboden. In de ogen van het college wordt de raad daarmee maximaal en tijdig in stelling gebracht om invloed uit te oefenen op het beleid.

## 4. Bestuur op afstand

Vergroot de betrokkenheid van de raad door het inhoudelijk bespreken van de begroting versus realisatie met beoogde en gerealiseerde doelen (KPI's) en gebruik het resultaat van deze bespreking voor het formuleren van concrete opdrachten aan de portefeuillehouder. Denk aan de mogelijkheid tot inhoudelijke voorbereiding in een commissievergadering in plaats van het enkel als hamerstukken vaststellen van begroting en verantwoording in de raad.

### *Reactie*

Het college onderschrijft het belang van gedegen KPI's, zie hiervoor ook de voorgestelde zienswijze bij de begroting bij WerkSaam. Het college wil graag gevoed worden door de raad om zo maximaal in stelling te worden gebracht om de belangen van Hoorn in het bestuur van WerkSaam te vertegenwoordigen. Het is aan de raad om zelf te bepalen welke stukken bespreek- of hamerstukken worden. Zodra de gemeenschappelijke regeling van kracht is zal er overigens geen sprake meer zijn van opdrachten aan het college, maar van zienswijzen die de raad afgeeft aan de gemeenschappelijke regeling.

## 5. Integrale aanpak in sociale domein

De raad moet periodiek worden geïnformeerd over de uitwerking van afspraken en overlegstructuren met '1.Hoorn', zodat de raad zo nodig kan bijsturen om de gewenste integrale aanpak in het sociale domein alsnog tot stand te brengen.

### *Reactie*

Op dit moment zijn casemanagers van Sociale Zaken al actief in de gebiedsteams. Er is dus wel degelijk een start gemaakt met de integrale aanpak en werkwijze. Zowel WerkSaam als 1.Hoorn zijn in opbouw. De contacten in de uitvoering zijn gelegd en de samenwerking c.q. de integraliteit moet in de

komende periode verder vorm gaan krijgen. Het college zal de raad periodiek informeren over de voortgang.

#### 6. Expertise bij de gemeente

Zorg voor blijvend voldoende inhoudelijke expertise bij de gemeente, zodat Hoorn ook in de toekomst zelfstandig, zonder afhankelijk te zijn van de GR WerkSaam Westfriesland inzicht houdt in het beleid en toezicht kan houden de uitvoering. Deze inhoudelijke expertise is nodig omdat de gemeente ongedeeld eindverantwoordelijk is voor het gemeentebeleid, dus ook voor de onderdelen die ondergebracht zijn bij een GR.

#### *Reactie*

Dit is ook de mening van het college. Er zal daarom een beleidsambtenaar worden ingeschakeld die vanuit de inhoudelijke expertise aan college en raad zal adviseren over het beleid en de uitvoering door WerkSaam. Op deze manier is het opdrachtgeverschap vanuit de gemeente op een goede manier georganiseerd.

#### 7. Klachtenafhandeling

Maak afspraken over de afhandeling van klachten van Hoornse burgers die betrekking hebben op een gedraging van WerkSaam Westfriesland, en evalueer de klachten op gemeenteniveau, zodat zij kunnen worden gebruikt als input voor verbetering van de dienstverlening.

#### *Reactie*

Wij vinden het vanzelfsprekend dat een gemeenschappelijke regeling met zoveel klanten een goede en deugdelijke klachtenregeling krijgt. Klachten zijn een kans om te leren van de eigen fouten en de dienstverlening te verbeteren. Dat is ook de reden dat in artikel 39 van de gemeenschappelijke regeling een klachtenregeling is opgenomen.

#### 8. Ontschotting van budgetten in het sociale domein

Wees terughoudend met herverdeling van middelen voor de uitvoering van de 3D's in verband met de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid in de eerste jaren na inwerkingtreding van de 3D's.

#### *Reactie*

De middelen voor de BUIG kunnen niet herverdeeld worden. Deze moeten worden aangewend voor het uitbetalen van uitkeringen en kan worden ingezet voor loonkostensubsidie. Eventuele overschotten zijn vrij besteedbaar. De middelen uit het participatiebudget (onderdeel van de integratie uitkering) kunnen wel worden herverdeeld, maar het college onderschrijft het advies van de RKC om terughoudend te zijn met de herverdeling. Enerzijds omdat een deel van de kosten die gefinancierd moeten worden uit het participatiebudget nauwelijks te beïnvloeden zijn door de gemeente (de kosten van de huidige WSW-groep, die hun rechten behouden) en anderzijds omdat met de andere deelnemende gemeenten in de GR WerkSaam afgestemd moet worden welk deel voor de Participatiewet wordt ingezet.

Samengevat kunnen wij ons vinden in de door u voorgestelde aanbevelingen. Wij denken dat deze bijdragen aan de mogelijkheden van de raad om te sturen op het beleid voor de participatiewet en de controle op de verantwoording.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Hoorn

de secretaris



de burgemeester



De rekenkamercommissie ontving op 31 oktober 2014 de reactie van het college van B&W op het rapport. De Rekenkamercommissie constateert dat het college zich kan vinden in de aanbevelingen. Op één punt wil de rekenkamercommissie nog inhoudelijk reageren:

In zijn reactie op aanbeveling over het SMART formuleren van KPI's stelt het college dat de KPI "toegevoegde waarde" voldoende SMART is, omdat het hier gaat om het verschil tussen de bedrijfsopbrengsten uit activiteiten minus de kosten en dus uit te drukken in concrete bedragen. Deze toevoeging was niet opgenomen in de concept-begroting waarin de KPI's worden genoemd en is een waardevolle aanvulling. Echter, de rekenkamercommissie wijst erop dat het kunnen koppelen van concrete bedragen aan een KPI op zichzelf nog niet voldoende is om hem ook aan te merken als SMART en bruikbaar voor de gemeenteraad. KPI's moeten niet alleen specifiek en meetbaar zijn, maar ook acceptabel, realistisch en tijdgebonden. En de rapportage over KPI's moet de gemeenteraad in staat stellen om te kunnen beoordelen of de uitvoering binnen de kaders is die hij heeft gesteld. In feite moet aan KPI's dus ook een norm worden gekoppeld. Dat zou in dit concrete voorbeeld kunnen door de KPI "toegevoegde waarde" te formuleren als volgt: "Het verschil tussen de bedrijfsopbrengsten uit activiteiten minus de kosten. Dit verschil moet binnen twee jaar minimaal 2% voordeliger zijn dan in het jaar 2014" (percentage en periode zijn in dit voorbeeld uiteraard ter vaststelling door de gemeenteraad).

Ter afsluiting wil de rekenkamercommissie de raad en het college succes wensen bij de verdere implementatie van de Participatiewet.

Met vriendelijke groet,

Aarjen Slot (voorzitter)

## Bijlage A Lijst met geïnterviewde personen

Geïnterviewde personen/functies gemeente Hoorn:

- Cock Boogaarts (casemanager)
- Rachida Chakir (accountmanager)
- Anita Engelbrecht (medewerker uitkeringsadministratie)
- Remon Gans (externe medewerker kwaliteit)
- Chantal de Gast (adviseur planning en control)
- Danielle Gelinck (hoofd Sociale Zaken)
- Carla de Haas (bureauhoofd Sociale Zaken)
- Afra Hart (casemanager)
- Menno Horjus (griffier)
- Gretha van 't Hul (casemanager)
- Doenja Peeters (beleidsmedewerker arbeidsmarktbeleid)
- Ted Pieters (applicatiebeheerder)
- Marika Pruis (accountmanager)
- Jan van der Zee (casemanager)

# Bijlage B Resultaten pilot nulmeting

## WWB

### Aantallen

- In de periode 1 januari 2009 tot 14 december 2013 neemt het aantal lopende uitkeringen toe, op een lichte daling in 2010 na. Begin 2009 worden 964 uitkeringen verstrekt, eind 2013 zijn dat er 1.303;
- Deze periode telt 2.535 unieke personen, die 2.918 uitkeringsperioden hebben gekend.<sup>41</sup>

### Kenmerken

- Het betreft ongeveer evenveel mannen als vrouwen;
- Ruim een vijfde van de cliënten was bij de start van de uitkering jonger dan 27 jaar, meer dan de helft was tussen de 27 en 46 jaar oud. Iets minder dan een kwart was bij de start van de uitkering 47 jaar of ouder;
- Het merendeel van de cliënten is ongehuwd of alleenstaand (84%). Bijna een derde (31%) van de cliënten heeft één of meerdere kinderen;
- Van de cliënten heeft 8% een inburgeringsplicht;
- Bij ongeveer een zevende van de cliënten is het opleidingsniveau onbekend of geregistreerd als niet van toepassing. 24% heeft niet meer dan een basisschool opleiding, 37% heeft een lagere beroepsopleiding en 18% heeft een opleiding op MBO/HAVO/VWO-niveau;
- Bij de start van de uitkering wordt van alle cliënten bekeken hoe zij er op dat moment voor staan aan de hand van hun positie op de participatieladder. Voor 7% van de cliënten is de positie op de participatieladder echter onbekend.

### Beleidsinstrumenten

Om de kans op uitstroom uit de uitkering te vergroten, en daarmee de uitkeringsduur te verkorten, kan de gemeente re-integratie instrumenten inzetten, die uit één of meerdere activiteiten kunnen bestaan. Trajecten worden in eerste instantie geregistreerd onder de noemer 'Re-integratie', 'Inburgering' of 'Overig'. Daarnaast wordt bij een traject geregistreerd welke activiteiten er worden ingezet om tot bijvoorbeeld re-integratie te komen en de aard van de activiteit laat zien of het traject gericht is op bijvoorbeeld werk, sociale activering/participatie of studie.

- Van de 2.918 uitkeringsperioden is bij 1.180 perioden een traject gestart. Daarvan is bij 15% sprake van ontheffing van de arbeidsverplichting;
- Als uitgegaan wordt van 5 verschillende type re-integratie instrumenten<sup>42</sup> valt op dat de meeste instrumenten worden geschaard onder het type overig;
- In 40% van de uitkeringsperioden wordt een instrument ingezet. Met andere woorden, de kans op ondersteuning is 40%;
- De kans op ondersteuning is voor de leeftijdsgroepen 21 – 36 jaar het grootst. Die kans neemt behoorlijk af voor cliënten van 47 jaar of ouder;
- Ook opvallend is dat als deze oudere cliënten ondersteuning krijgen, die vaker gericht is op activering en minder vaak op werk;

---

<sup>41</sup> Het verschil ontstaat doordat één persoon meerdere keren in het analysebestand kan voorkomen, met verschillende uitkeringsperioden.

<sup>42</sup> In het analysebestand komen 101 verschillende activiteiten naar voren. Naar aanleiding van interviews met casemanagers bij de gemeente Hoorn is op basis van de verschillende activiteiten een indeling gemaakt naar 5 verschillende type re-integratie instrumenten (werk, scholing, sociale activering, administratief en overig).

- De kans op een instrument is voor mensen op de onderste én op de bovenste trede van de participatieladder kleiner;
- Het type instrument dat wordt aangeboden lijkt goed te passen bij de trede op de ladder: op de lagere treden gaat het vaker om instrumenten gericht op activering, terwijl op de hogere treden vaker instrumenten gericht op werk worden ingezet;
- Het opleidingsniveau lijkt minder relevant voor de kans op ondersteuning;
- Wel is duidelijk dat cliënten in lagere opleidingsniveaus vaker instrumenten gericht op activering krijgen aangeboden, terwijl cliënten met een hogere opleiding vaker instrumenten gericht op werk krijgen aangeboden;
- De inburgeringsplicht hangt sterk samen met de kans op instrument want van de mensen die die een inburgeringsplicht hebben, krijgt 71% een instrument aangeboden. Het gaat dan relatief vaak om scholing (o.a. taal cursus).

## Wsw

### Aantallen

- Er werken 298 mensen<sup>43</sup> uit Hoorn via de sociale werkvoorziening. Het werknemersbestand ligt al vanaf 2008 rond de 300 personen.
- Er stonden 30 personen op de wachtlijst.
- Het aantal mensen dat per jaar in de Wsw stroomt, verschilt sterk. Van 6 mensen in 2009 tot 38 mensen in 2011. Onduidelijk is hoe dit verschil ontstaat.

### Kenmerken

Onderstaande cijfers zijn voor de gehele doelgroep van Op/maat, een uitsplitsing voor alleen Hoorn is niet beschikbaar.

- Ruim twee derde van de sw'ers is man.
- Bijna twee derde van de sw'ers is 45 jaar en ouder.
- 85 procent van de mensen is matig gehandicapt<sup>44</sup> en 15 procent ernstig.

### Beleidsinstrumenten

- Verreweg de meeste sw'ers werken beschut. Dit percentage schommelt al jaren rond de 70 procent. Ongeveer 30 procent van de sw'ers werkt gedetacheerd en minder dan 10 procent werkt begeleid bij een reguliere werkgever.

### Resultaten-effecten

Het bedoelde effect van de Wsw volgens de doelstelling van Op/maat is het bieden van passend werk aan Wsw-geïndiceerden.<sup>45</sup> Het doel van het Ministerie van SZW is de arbeidsbekwaamheid van mensen positief te beïnvloeden door werken binnen de Wsw, waardoor zij mogelijk een 'normale' baan kunnen krijgen.<sup>46</sup> SZW stimuleert daarnaast dat mensen in de Wsw begeleid werken bij een reguliere werkgever.<sup>47</sup>

### Bieden van passend werk aan Wsw-geïndiceerden

<sup>43</sup> Peildatum 30 juni 2013

<sup>44</sup> Wanneer de noodzakelijke aanpassingen op het werk niet beschouwd worden als verstrekkend en de SW'ers in staat is om minimaal 50 procent van de normale prestatie te leveren, is er sprake van een matige handicap.

<sup>45</sup> Jaarstukken 2012, Op/maat

<sup>46</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0008903/geldigheidsdatum\\_27-04-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0008903/geldigheidsdatum_27-04-2014)

<sup>47</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sociale-werkvoorziening/meer-mensen-met-een-arbeidsbeperking-aan-de-slag>



Op 31 december 2012 was de gemiddelde wachtduur van mensen die op dat moment op de wachtlijst stonden in Hoorn 9,6 maanden. Hiermee staat Hoorn op nummer 4 van de top 10 gemeenten in deze grootteklasse met de kortste wachtduur.<sup>48</sup> De gemiddelde wachtduur van alle Nederlanders die 31 december 2012 op de wachtlijst stonden was 22,9 maanden.<sup>49</sup>

De wachtlijst in Hoorn is in 2009 ten opzichte van 2008 flink toegenomen, tussen 2009 en 2012 is deze gedaald en in 2013 weer toegenomen.

#### Stimuleren van begeleid werken

Van het werknemersbestand op 31 december 2012 in Hoorn had 7 procent een begeleid werkenplek.<sup>50</sup> Voor heel Nederland was dit op dat moment 6,2 procent.<sup>51</sup> Het aantal mensen dat begeleid werkt, is tussen 2008 en 2013 licht gestegen.

#### Stimuleren van en begeleiden naar uitstroom naar een 'normale' baan

In 2013 zijn in Hoorn 20 mensen uit de Wsw gestroomd. Er is niemand uitgestroomd naar de reguliere arbeidsmarkt. Meer dan twee derde van de mensen ontvangt na uitstroom een uitkering uit ziekte of arbeidsongeschiktheid. 20 procent van de mensen komt opnieuw op de wachtlijst Wsw terecht. Vanaf 2015 zullen mensen in deze situatie de Participatiewet instromen. 10 procent van de mensen komt terecht in een voorziening in het kader van de AWBZ, wat betekent dat zij niet langer voldoende arbeidscapaciteit hebben om werkzaam te zijn in de Wsw.

#### *Wajong*

##### *Aantallen*

1.383 personen (peiljaar 2012, opgave UWV).

##### *Kenmerken*

- De overgrote meerderheid (94%) is volledig arbeidsongeschikt. 6% is deels arbeidsongeschikt.
- Een meerderheid (64%) ontvangt langer dan 5 jaar een Wajonguitkering.
- In 2012 kwamen er meer Wajongers bij dan dat er uitstromen (109 tegen 38). De uitstroom zou als een effect van het beleid kunnen worden gezien. Dat is niet nader onderzocht.

#### *Netto-effectiviteit WWB<sup>52</sup>*

Voor het bepalen van de netto-effectiviteit wordt alleen gekeken naar de doelgroep WWB. Voor veel gemeenten is volumebeheersing van het WWB-bestand een belangrijk beleidsdoel, ook voor Hoorn. De uitstroom uit de uitkering kan dan als belangrijke effectmaat worden gebruikt. Hieronder drie conclusies over de uitstroom uit de uitkering.

- Het uitstroombestand is in de jaren 2009, 2010 en 2011 constant, terwijl het uitstroombestand in 2012 flink hoger is en daarna in 2013 weer terug gaat richting de waarden van de jaren daarvoor;
- De grootste uitstroom vindt plaats naar werk of studie, gevolgd door uitstroom wegens leeftijd/verhuizingen/overlijden;
- Gemiddeld worden uitkeringen na 1.070 dagen (ofwel ongeveer 2 jaar en 11 maanden) beëindigd. Dit varieert echter sterk. Meer dan de helft (56%) van de uitkeringen loopt bij beëindiging korter dan één

---

<sup>48</sup> <http://resultaten-Wsw.szw.nl/PDF/GEM/2012-2/405.pdf>

<sup>49</sup> Panteia, Wsw-statistiek 2012. Dit is het meest actuele cijfer voor de landelijke situatie

<sup>50</sup> <http://resultaten-Wsw.szw.nl/PDF/GEM/2012-2/405.pdf>

<sup>51</sup> Panteia, Wsw-statistiek 2012.

<sup>52</sup> TNO, *Effecten van de Participatiewet, Pilot voor een nulmeting*, 26 februari 2014.

jaar. Eén op de 7 uitkeringen wordt echter pas na meer dan 5 jaar beëindigd. De duur van in de onderzoeksperiode beëindigde uitkeringen loopt op tot ongeveer 36 jaar.

Heeft het re-integratiebeleid de kans op uitstroom vergroot, oftewel is het effectief geweest? In Hoorn is gekeken naar het effect van de ingezette instrumenten t.a.v. de kans op uitstroom uit de uitkering: verkort zo'n instrument de uitkeringsduur? Hierover kunnen de volgende uitspraken worden gedaan:

- Hoe jonger de cliënt, hoe effectiever de inzet van trajectinstrumenten is.
- De effectiviteit van trajectinstrumenten voor cliënten op de hogere treden van de participatieladder is groter dan het effect voor cliënten met een lagere positie.
- De inzet van trajectinstrumenten heeft vooral meerwaarde voor mensen met een opleidingsniveau boven basisschool niveau.
- Trajectinstrumenten hebben weinig invloed op de uitstroomkansen van mensen met een inburgeringsplicht.

Op basis van netto-effectiviteitsanalyses is bekend welke activiteiten voor welke soorten cliënten effect hebben. In een vervolgmeting kan de effectiviteit van re-integratieactiviteiten onder de Participatiewet vergeleken worden met de resultaten van de huidige meting. Wel moeten dan de (verschillen in) effecten geïnterpreteerd worden in het licht van mogelijke veranderingen in de groep cliënten en in de inzet van re-integratieactiviteiten.

**Tabel Reden van uitstroom WWB (als percentage van de uitstroom)**

<i>Reden uitstroom</i>	<i>percentage van de uitstroom</i>
<i>Werk of studie</i>	31,5%
Aanvang studie	1,5%
Arbeid in dienstbetrekking	26,7%
Additionele arbeidsplaats	0,8%
Zelfstandig beroep of bedrijf	1,4%
Geaccepteerd werkleeraanbod	0,4%
Werkaanvaarding na bemiddeling	0,6%
<i>Wijziging Relatie</i>	7,8%
Aangaan relatie	4,8%
Alimentatie	0,4%
Oorzaak bij partner	2,7%
<i>Wijziging uitkeringssituatie</i>	13,4%
Uitkering werkloosheid	0,8%
Uitk. arbeidsongeschiktheid	5,6%
Ander inkomen	7,0%
<i>Uitstroom uit bestand of categorie</i>	23,5%
Bereiken pensioengerechtigde leeftijd	8,1%
Bereiken 27-jarige leeftijd	0,6%
Overlijden	2,6%
Verhuizing andere gemeente	10,3%
Verhuizing naar buitenland	1,9%
<i>Ander oorzak</i>	14,3%
Fraude	0,8%
Detentie/Voortvluchtig	2,3%
Weigering traject/werk	0,4%
Overig	10,8%
<i>Geen inlichtingen</i>	9,5%

### *Aandachtspunten bij de netto-effectiviteitsmeting*

- Het is van belang dat informatie in zinvolle categorieën kan worden ingedeeld, die recht doet aan de praktijk. In Hoorn zijn 101 verschillende typen activiteiten teruggebracht tot 5;
- Dit soort kwantitatieve analyses wordt beperkt door de beschikbaarheid van bruikbare gegevens. Zo kunnen ook andere (zachte) kenmerken van invloed zijn op uitstroom uit de uitkering. Kwalitatieve informatie zoals (diepte)interviews en analyses over processen van toekenning van uitkeringen is daarom ook van belang voor een juiste interpretatie van resultaten;
- Een andere mogelijkheid is om niet alleen te kijken naar (verschillende redenen van) uitstroom uit de uitkering, maar ook naar andere doelen die kunnen worden bereikt met participatiebeleid. Concreet zouden bijvoorbeeld de ontwikkelingen op de treden op de participatieladder als effectvariabelen kunnen worden gebruikt. Op die manier kan bijvoorbeeld de bijdrage van trajectinstrumenten worden geschat in termen van een verhoogde kans dat mensen vanuit de trede “arbeidsactivering” naar de trede “regulier werk zonder ondersteuning” gaan;
- De meting van de netto-effectiviteit is gebaseerd op stroomgegevens over een aantal jaren (hier 2009-2013). In een vervolgmeting zal dat ook noodzakelijk zijn. Dat betekent dat de vervolgmeting ook gebaseerd moet zijn op stroomgegevens over een (langere) periode na 1 januari 2015;
- Interessant is ook de kosteneffectiviteit, die niet in de berekening is meegenomen. De focus lag in de eerste instantie op de mogelijkheden om überhaupt de effectiviteit te berekenen. Indien de kosteneffectiviteit wordt berekend, zal wel goed moeten worden uitgezocht op welke wijze de kosten aan trajecten zijn gerelateerd.

## Bijlage C Toelichting op normen

Het normenkader is ontleend aan de volgende stukken:

1. het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
2. Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
3. De beleidsuitgangspunten uit het Beleidsnota Verbonden Partijen 2013-2016 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Interprovinciaal Overleg;
4. Het algemene beleidskader Hoornse 10<sup>53</sup>;
5. De West-Friese 5<sup>54</sup>.
6. Het *government governance*-model uit het handboek "Verbonden Partijen"<sup>55</sup>;
7. Het onderzoek Krachtwijken, *Monitoring en verantwoording van het beleid* van de Algemene Rekenkamer<sup>56</sup>.

De stukken onder 1 en 2 worden bekend verondersteld. De stukken 2 tot en met 7 worden hieronder kort toegelicht:

"Verbonden Partijen" van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Interprovinciaal Overleg

**Beleidsuitgangspunt 1** ("Neen, tenzij...principe"): De provincie gaat niet over tot de oprichting van of de deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon, tenzij op deze wijze een publiek belang wordt behartigd dat niet op een andere wijze tot stand kan worden gebracht.

**Beleidsuitgangspunt 2:** Uitsluitend leden van Gedeputeerde Staten vertegenwoordigen de provincie in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Deze leden kunnen zich slechts laten vervangen door andere leden van Gedeputeerde Staten.

**Beleidsuitgangspunt 3:** Gedeputeerde Staten beoordelen per geval of deelname in (het bestuur van) een privaatrechtelijke rechtspersoon voldoet aan de eisen van bestuurlijke transparantie en integriteit. Gedeputeerde Staten besluiten of zij een lid van het college of een derde aanwijzen om zitting te nemen in het bestuur van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

**Beleidsuitgangspunt 4:** De algemene aandeelhoudersvergadering benoemt de leden van de raad van commissarissen. De statuten kunnen bepalen dat de provincie het recht heeft een commissaris voor te dragen. In dat geval besluiten Gedeputeerde Staten over de voor te dragen persoon, zijnde een extern persoon die geen functie binnen het provinciale overheidsapparaat uitoefent.

**Beleidsuitgangspunt 5:** De provincie is vertegenwoordigd in de algemene vergadering van aandeelhouders van een vennootschap en de algemene vergadering van een vereniging. Deze vertegenwoordiger verwoordt het standpunt van GS in de algemene vergadering. GS leggen hierover verantwoording af aan Provinciale Staten.

---

<sup>53</sup> De spelregels zijn gepubliceerd in de publicatie 'Samenwerking in beweging : de lappendeken voorbij' uitgegeven door het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking.

<sup>54</sup> Raadsvoorstel en -besluit 8 december 2010, Corsa reg. Nr. 10.59353.

<sup>55</sup> Gemeente Governance, *Handboek Verbonden partijen, 'Twee voeten in één sok'*, Rotterdam: Deloitte, mei 2006 .

<sup>56</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, nr. 31 723 nr. 1-2

**Beleidsuitgangspunt 6:** De provincie kan de bevoegdheid hebben om leden van een raad van toezicht van een privaatrechtelijke rechtspersoon voor te dragen. GS nemen een besluit over de voor te dragen persoon. Deze persoon neemt op persoonlijke titel zitting in de desbetreffende raad en legt hierover geen verantwoording af aan Provinciale Staten. Met deze bevoegdheid zal daarom zeer terughoudend worden omgegaan. Verder dient de voorgedragen persoon van de provincie voldoende rechtsbescherming te krijgen.

### Het algemene beleidskader “Hoornse 10”

1. De gemeenteraad van Hoorn heeft in 2008 normen opgesteld voor gemeenschappelijke regelingen, de zogenaamde Hoornse 10: ‘spelregels voor gemeenschappelijke regelingen’. Deze spelregels moeten leiden tot meer democratische controle door raden, inzicht in financiën van gemeenschappelijke regelingen en een betere informatiestroom:
2. Informatievoorziening: Er hoeft ‘alleen’ maar een tijdige, juiste en volledige (actieve) informatiestroom op gang worden gebracht, die het mogelijk maakt verantwoording af te leggen en de raad in positie brengt om (gevraagde) nieuwe kaders te stellen.
3. Bestuurlijke verantwoordelijkheid: Raadsleden nemen geen zitting in besturen van GR’s  
Zitting in DB: Hoorn streeft ernaar dat haar gedelegeerd bestuurder zitting heeft in het DB.
4. Actieve ondersteuning: Iedere GR heeft een verantwoordelijk collegelid en een ambtelijk verantwoordelijke.
5. Actief GR agenderen: Agendeer tweemaal per jaar actief de belangrijkste GR-en in raadscommissie en raad. Nodig daarbij de directeur uit om deze vergadering vanaf de tribune te volgen opdat deze functionaris direct ervaart wat er binnen “zijn” gemeente aan gevoelens en opvattingen leeft.
6. Afstemmen planning en controlcycli: Stem de planning- en controlcycli op elkaar af, zodat de raad tijdig zijn zienswijze kenbaar kan maken.
7. Solvabiliteit: Beslis voor vier jaar over bijvoorbeeld de vereiste/ toegestane solvabiliteit van het samenwerkingsverband, waardoor men – mits controle op orde – voldoende armslag heeft en er een financieel zo rustig en voorspelbaar mogelijk beeld bestaat.
8. Meerjaren kaders vaststellen: Stel als raad vervolgens duidelijke en simpele kaders voor meerdere jaren (vier) die SMART te verantwoorden zijn. De evaluatie zou aan het eind van het derde jaar van een bestuursperiode richtinggevend kunnen zijn voor de volgende periode.
9. Personeelsbeleid: Voer als DB door middel van directie een actief personeelsbeleid (werving, selectie, opleiding, mobiliteit, integriteit) en zorg dat een directeur professionele functionerings- en beoordelingsgesprekken krijgt.
10. Rekenkamercommissie: Zorg er als AB voor dat gemeentelijke rekenkamercommissies in hun onderzoek van de GR dezelfde bevoegdheden en verplichtingen hebben als de rekenkamers.

### Regionale samenwerking in Westfriesland: 5 Westfriese principes

De “West-Friese 5” zijn in 2011 vastgesteld en bevat uitgangspunten voor de samenwerking tussen de West-Friese gemeenten:

1. Alle zeven gemeenten zijn eigenaren van de regio West-Friesland;
2. Samenwerken is niet vrijblijvend, maar gaat over bindende en afdwingbare afspraken: afspraak is afspraak;
3. Het maatschappelijk doel van een samenwerkingsverband moet SMART worden geformuleerd;
4. De samenwerking is transparant. We brengen in kaart met wie we samenwerken, gedurende welke tijd en we stellen samenwerkingsverbanden open voor andere partners;
5. We leggen jaarlijks verantwoording af over de staat van onze samenwerking, naar elkaar, maar ook intern naar de eigen colleges en raden.

## *Het government governance-model uit het handboek "Verbonden Partijen"*

Het Government Governance-model bevat waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. Het model bestaat uit de stappen sturen, beheersen, toezien en verantwoorden.

### **1. Sturen: richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van de processen.**

1. Per verbonden partij is een duidelijk meerjarig beleidskader of -plan aanwezig.
2. Er is een (kader-)nota verbonden partijen, waarin beleidsdoelstellingen en kaders zijn vastgelegd en een relatie met de beleidsdoelstellingen in de gemeentelijke programmabegroting wordt gelegd.
3. Doelstellingen in de begroting en jaarverslag van de verbonden partij zijn smart (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden geformuleerd) geformuleerd.
4. Er zijn afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen.
5. Er zijn afspraken gemaakt en vastgelegd over de informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief en frequentie.
  - wanneer en hoe vaak de informatie moet worden geleverd?
  - aan wie de informatie moet worden geleverd?
  - welke informatie moet worden geleverd met betrekking tot de realisatie, met andere woorden: de inhoud van de rapportages?
6. Het college zorgt er voor dat er voldoende stuurmogelijkheden zijn en stuurt indien nodig tussentijds bij. College is bestuurlijk verantwoordelijk.

### **2. Beheersen: het invoeren en handhaven van een stelsel van maatregelen en procedures, zodat de bestuurders de zekerheid krijgen, dat de organisatie blijvend de goede richting uitgaat.**

1. Bij de start van de deelname zijn afspraken gemaakt over uitgangspunten, richtlijnen en spelregels (bijvoorbeeld hoe om te gaan met financiële voor- en nadelen en heldere uittredingseisen). Vastgelegd is ook welke beslissingen worden voorgelegd aan deelnemende gemeenten.
2. De omvang en frequentie van de informatievoorziening naar de raad is afgestemd op het belang van de verbonden partij. Ontvangt de gemeente periodiek tussenrapportages ten aanzien van:
  - realisatie van de beleidsdoelstellingen;
  - prestatieafspraken;
  - realisatie versus budget.
3. Elk belangrijk beleidsdocument van een verbonden partij wordt binnen de gemeente voorzien van een toelichting op doel, procesverloop van het document en benodigde actie van de gemeente.
4. Er is in de interne en externe communicatie afstemming tussen alle binnen de gemeente bij de verbonden partij betrokkenen.
5. De gemeente heeft voldoende mogelijkheden om in te grijpen wanneer zicht afwijkingen voordoen.
6. Per verbonden partij is duidelijk wie op welk niveau binnen de ambtelijke organisatie aanspreekpunt is en wie bij de verbonden partij

### **3. Toezicht houden: vaststellen namens belanghebbenden door aangewezen of benoemde functionarissen dat de organisatiedoelen worden gerealiseerd, maar ook dat de organisatie aan specifiek gestelde eisen voldoet.**

1. De raad controleert of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt.

2. Tijdens de uitvoering door de verbonden partij houdt het college toezicht op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing.
3. De verantwoordingsinformatie die de verbonden partij oplevert is specifiek genoeg voor het stuurproces.
4. Naar aanleiding van de opgeleverde verantwoordingsinformatie kan er aanvullende informatie opgevraagd worden.
5. De regelingen wordt twee maal per jaar actief geagendeerd in de raad.
6. Naar aanleiding van de opgeleverde verantwoordingsinformatie kan er aanvullende informatie opgevraagd worden.
7. De gemeente heeft voldoende zicht op de effectiviteit en efficiëntie van het functioneren van de verbonden partij.

#### **4. Verantwoorden: over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden informatie verschaffen, die het recht geeft op decharge.**

1. Jaarlijks stelt de verbonden partij een begroting en jaarverslag op en zendt deze tijdig aan de gemeente.
2. De verbonden partij geeft verantwoording af over:
  - operationele informatie;
  - kengetallen over prestaties;
  - kengetallen over bedrijfsvoering;
  - rechtmatigheid;
  - financiën.
3. De verantwoordingsinformatie:
  - geeft inzicht in het gevoerde beleid;
  - draagt bij aan transparantie;
  - ondersteunt toezicht;
  - geeft voldoende informatie voor het stuurproces.
4. De bestuurlijke vertegenwoordiger van de gemeente bij de verbonden partij draagt zorg voor terugkoppeling en afstemming met de raad of raadscommissie en het college. Hij/zij bewaakt dat belangrijke ontwikkelingen, keuzes en risico's worden voorgelegd aan college en gemeenteraad.
5. In de rapportages van verbonden partijen wordt periodiek aangegeven in welke mate zij doelmatig en doeltreffend functioneren (bijvoorbeeld via periodieke benchmarks).

#### *Het onderzoek "Krachtwijken, Monitoring en verantwoording van het beleid" van de Algemene Rekenkamer*

Centraal in dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer stond de vraag of het kabinet heeft gewaarborgd dat de minister achteraf goed verantwoording kan afleggen over de resultaten van het beleid, dat decentraal wordt uitgevoerd. Monitoring van wat de activiteiten in de wijken opleveren is daarvoor essentieel.

## Bijlage D Plan van aanpak monitor en evaluatie Participatiewet

In het Plan van aanpak monitor en evaluatie Participatiewet<sup>57</sup>, wordt op hoofdlijnen het volgende gezegd.

Zoals eerder aangegeven bereidt het ministerie van SZW een monitor- en evaluatiesysteem t.a.v. de Participatiewet inclusief de quotum regeling voor om een beeld te kunnen vormen over het landelijke functioneren hiervan en of dit bijdraagt aan het realiseren van de beoogde doelstellingen. Gemeenten leveren hiervoor de noodzakelijke informatie aan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen financiële en niet-financiële informatie.

**Financiële informatie:** hiervoor wordt de tussen kabinet en gemeenten afgesproken systematiek gehanteerd (SiSa en IV3). Deze informatie is dezelfde als die gemeenteraden zelf gebruiken voor bijvoorbeeld de jaarrekening van de gemeente. Er wordt geen andere specificatie gevraagd. De reguliere (accountants)controle volstaat. De Rijksoverheid vraagt niet via een andere weg om verantwoording.

**Niet-financiële informatie:** Dit betreft informatie over de ondersteuning die gemeenten bieden en wat de resultaten daarvan zijn. Deze informatie bouwt voort op het raamwerk dat al bestaat voor de WWB en de Wsw. Enkele nieuwe elementen worden aan de al bestaande periodieke uitvraag toegevoegd. De informatievraag met betrekking tot de Wsw is daarentegen door het sluiten van de Wsw voor nieuwe instroom beperkter geworden (geen informatie-uitvraag meer over nieuwe instroom en wachtlijsten).

### Monitoring

De volgende aspecten worden gemonitord:

- a) Het aantal extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking;
- b) De doelgroep van de Participatiewet;
- c) De beoordeling van Wajong-ers op arbeidsvermogen en overdracht naar gemeenten;
- d) De Wsw-populatie;
- e) De instrumenten;
- f) Transitie naar WW, ZW en WAO van de doelgroep Participatiewet.

### Evaluatie

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal binnen zes jaar<sup>58</sup> na inwerkingtreding van de Participatiewet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet aan de Staten-Generaal toezenden. Via monitorrapportages zal de Tweede Kamer periodiek worden geïnformeerd over de uitvoering en resultaten.

---

<sup>57</sup> Bijlage bij Tweede kamer, vergaderjaar 2013-2014, 14, 33 566, nr. 65. (2 december 2013)

<sup>58</sup> Voor de periode van zes jaar is gekozen, omdat de wet (in het bijzonder de nieuwe elementen daarbinnen) voldoende tijd moet krijgen om zich te bewijzen.



Om de beleidseffectiviteit van (onderdelen van) de Participatiewet vast te stellen, volstaat een vergelijking van het aantal arbeidsbeperkten met werk in 2020 met het aantal bij aanvang van de wet niet. Deels zal de verandering namelijk toe te rekenen zijn aan de economische ontwikkeling en niet aan de wet. Bij de evaluatie zal rekening worden gehouden met de invloed van exogene factoren. Om de invloed van de Participatiewet in combinatie met de afspraak over extra banen vast te stellen, is het nodig om na te gaan of de veronderstelde werking van de Participatiewet daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

In het evaluatieonderzoek wordt de situatie voor de invoering van de Participatiewet (2014) vergeleken met de situatie na de invoering van de Participatiewet. Deze onderzoeken richten zich op de ervaringen en tevredenheid van werkgevers, mensen uit de doelgroep en gemeenten. Op basis van deze onderzoeken is een landelijk beeld te krijgen over de mate waarin de Participatiewet bijgedragen heeft aan de tussendoelstellingen. Meer concreet gaan de onderzoeken over:

**Werkgevers:** ervaringen en mate van tevredenheid met werkgeversdienstverlening van gemeenten en UWV (Wajongdeel), het functioneren van de werkbedrijven, beschut werk, de inzet van instrumenten als loonkostensubsidie, no-riskpolis en werkvoorzieningen en de bereidheid tot en ervaringen met aanneme en in dienst houden van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet.

**Mensen uit de doelgroep:** een cohort van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt wordt gevolgd en bevraagd naar ervaren dienstverlening, kennis van rechten en plichten en het aanspreken van hun mogelijkheden en hun tevredenheid over de dienstverlening.

**Gemeenten:** interviews over ervaringen met de voorbereiding (2014) en met de samenwerking (2016, 2018), knelpunten in de uitvoering en goede voorbeelden en een deskresearch naar het geformuleerde re-integratie- en participatiebeleid.

Ten slotte komt er een specifieke evaluatie van de werking en effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie, omdat dit een dragend instrument is binnen de Participatiewet. Causale effecten zijn vaak lastig aan te tonen, maar met behulp van geavanceerde evaluatietechnieken is het schatten van de effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie mogelijk.

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag in welke mate de Participatiewet heeft geleid tot een betere arbeidsmarktpositie van de doelgroep Participatiewet zijn de volgende onderzoeksvragen relevant:

- De mate van realisatie van banen voor mensen uit de doelgroep van de Participatiewet
- de mate waarin gemeenten re-integratieondersteuning bieden aan de doelgroep en de resultaten daarvan;
- De wijze waarop gemeenten hun beleidsvrijheid hebben ingevuld (landelijk beeld):
  - in welke mate hebben zij beleid geformuleerd voor re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt;
  - in welke mate gaat dat beleid uit van een integrale aanpak, versterken van eigen kracht, maatwerk en voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid;
  - in welke mate is helder en eenduidig vastgelegd in gemeentelijke verordeningen wie wanneer gebruik kan maken van welke voorziening (loonkostensubsidie, beschut werk, werkvoorziening en no-riskpolis)?
- De mate waarin op regionaal niveau sprake is van een afgestemde werkgeversaankpak, afspraken over inzet instrumenten en het vaststellen van de loonwaarde;

- De mate waarin werkbedrijven functioneren als schakel tussen werkgever en de mensen uit de doelgroep van de Participatiewet;
- De werking en effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie;
- De wijze waarop de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de Wsw en de nieuwe voorziening beschut werk bestuurlijk, organisatorisch en bedrijfsmatig wordt vormgegeven;
- De wijze waarop aan gemeenten overgedragen Wajongers ondersteund worden en wat hiervan het resultaat is;
- De mate waarin gekeken wordt naar de mogelijkheden in plaats van de beperkingen van de doelgroep.
- De gedragsreacties van mensen uit de doelgroep, werkgevers, gemeenten, sw-bedrijven, re-integratiebedrijven en de werkbedrijven naar aanleiding van de Participatiewet en de afspraken over extra banen.

### *Hoe wordt de informatie, die nodig is voor monitoren en evalueren, verzameld?*

**Statistiek 1:** De basis van de kwantitatieve monitor zijn de gegevens die gemeenten periodiek op persoonsniveau opleveren voor de bijstandsuitkeringstatistiek (BUS), de statistiek re-integratie door gemeenten (SRG) en de statistiek Wet sociale werkvoorziening. Het product van deze uitvraag zijn de basisstatistieken over bijvoorbeeld het aantal uitkeringen, loonkostensubsidies, andere re-integratievoorzieningen, en Wsw-werknemers. De SRG en Wsw-statistiek hebben een halfjaarlijkse frequentie.

**Statistiek 2:** Door verrijking met andere administraties, zoals de polisadministraties of UWV-bestanden, worden elementen toegevoegd aan de statistieken. Het product hiervan is een kwantitatieve beschrijving van hoeveel mensen uitstromen naar werk, waar ze werken, wat hun uitkeringspositie voorheen was etc. De meeste van deze onderzoeken hebben een jaarlijkse frequentie.

**Tijdelijke monitor:** Wanneer het te belastend is om de bestaande uitvraag bij gemeenten structureel uit te breiden, is het mogelijk om tijdelijk een extra uitvraag te doen zoals de Wsw-thermometer en de aan het UWV-gevraagde rapportages over de doorlichting van het huidige bestand Wajong op arbeidsvermogen.

**Aanvullend onderzoek:** Voor evaluatie is het onvoldoende om alleen kwantitatief inzicht te hebben. Om op landelijk niveau inzicht te krijgen worden – veelal op steekproefbasis - kwalitatieve onderzoeken verricht, zoals bijvoorbeeld onderzoeken naar de ervaringen van werkgevers en mensen uit de doelgroep van de Participatiewet met de dienstverlening. Ook voor een algemeen beeld over hoe gemeenten invulling geven aan het re-integratiebeleid en bijvoorbeeld beschut werk in het bijzonder is kwalitatief onderzoek noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de werking van de wet op landelijk niveau.

## Bijlage E Afkortingen

Bbz2004	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004
BUIG	Wet bundeling uitkeringen en inkomensvoorzieningen aan gemeenten (ook wel aangeduid als “loondeel”)
GR	Gemeenschappelijke Regeling
IAOW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IAOZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IV3	IV3 staat voor Informatie voor Derden. Dit is een is een informatiesysteem dat bepaalt hoe medeoverheden financiële informatie verstrekken.
NUG	Niet-uitkeringsgerechtigde(n)
rkc	Rekenkamercommissie
SiSa	SiSa staat voor ‘single information, single audit’. Dit betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole.
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZLA	ZelfstandigenLoket Alkmaar