



Rekenkamerrapport

**Uitvoering Participatiewet voor  
mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt**

Rekenkamercommissie Kampen  
Eindrapport inclusief bestuurlijke reactie, juni 2018

# Inhoud

Colofon .....	3
Voorwoord .....	4
1. Inleiding .....	5
1.1 Introductie .....	5
1.2 Centrale vraag, onderzoeksvragen en normenkader .....	5
1.3 Afbakening van dit onderzoek.....	6
1.4 Onderzoeksmethodiek .....	7
2. Beleid.....	8
2.1 Landelijk beleid op hoofdlijnen .....	8
2.2 Regionaal beleid .....	10
2.3 Het beleid in Kampen .....	10
2.4 Analyse beleidskader Kampen .....	11
3. Organisatie .....	13
3.1 Ontwikkeling Netwerkplatform .....	13
3.2 Ambtelijke organisatie.....	17
3.3 Rol en positie IMPact.....	17
3.4 Analyse organisatorische vormgeving.....	19
4. Uitvoering.....	21
4.1 Inleiding.....	21
4.2 Ontwikkeling van de brede doelgroep Participatiewet .....	21
4.3 Ontwikkeling van de doelgroep met een beperking (Wsw en nieuwe doelgroep).....	23
4.4 Ontwikkeling van het aantal ingezette voorzieningen .....	23
4.5 Aanvullende informatie over de in-en uitstroom .....	25
4.6 Verhalen uit de praktijk: de werkgevers .....	26
4.7. Verhalen uit de praktijk: de doelgroep .....	27
5. Conclusies en aanbevelingen .....	32
5.1 Laatste ontwikkelingen Netwerkplatform.....	32
5.2 Conclusies.....	32
5.2 Aanbevelingen .....	34
Bijlage 1. Geraadpleegde personen .....	35
Bijlage 2. Benchmark financieel resultaat IMPact .....	36
Reactie van het college .....	37
Nawoord van de rekenkamercommissie .....	41

## Colofon

### **Rekenkamercommissie Kampen**

De rekenkamercommissie wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Kampen, aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dit door onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren. De rekenkamercommissie bestaat uit drie externe leden die onafhankelijk opereren van het gemeentelijk apparaat en de lokale politiek.

### **Samenstelling**

Ir J.W. van Dalen, voorzitter

Drs. M.C. Beernink-de Kuiper

Mr. H. Rietman

### **Contact**

Rekenkamercommissie Kampen

Tav de griffie

Postbus 5009

8261 DD Kampen

[rekenkamercommissie@kampen.nl](mailto:rekenkamercommissie@kampen.nl)

[www.kampen.nl](http://www.kampen.nl)

## Voorwoord

*‘Iedereen is een genie. Maar als een vis wordt beoordeeld op zijn vaardigheid om in bomen te klimmen, zal hij zichzelf zijn hele leven als een mislukking beschouwen.’*

*Einstein*

Met de decentralisaties in 2015 heeft de gemeente er (weer) nieuwe taken van het Rijk bijgekregen. De Participatiewet is één van de drie pijlers van het sociaal domein. De basis van de Participatiewet is te zorgen voor een bestaansminimum. Mensen zullen in de eerste plaats zelf in hun inkomen moeten voorzien, en als dat niet lukt, vult de gemeente aan. Daarnaast zijn activering van mensen en zelfredzaamheid belangrijke beleidsdoelen. Het liefst door betaald werk of anders door vrijwilligerswerk of het leveren van een tegenprestatie.

De gemeente is nu aan zet om mensen ‘met een afstand tot de arbeidsmarkt’ te “activeren” of “aan het werk” te krijgen. Geen gemakkelijke opgave. Dit onderzoek gaat over die doelgroep. Wat doet de gemeente daaraan? En hoe effectief is het gevoerde beleid? Best ingewikkelde materie, maar ook belangrijk. Het gaat immers over mensen die recht hebben op een volwaardige plek in onze samenleving.

Dit onderzoek is uitgevoerd door bureau Unravelling. Wij danken de onderzoekers hartelijk voor hun gedegen werk en de plezierige gedachtenwisselingen. Ook danken wij de medewerkers van de gemeente en van Impact, alsmede de wethouder voor hun medewerking en de prettige en openhartige gesprekken.



De rekenkamercommissie van de gemeente Kampen,

J.W. van Dalen

M. Beernink

H. Rietman

# 1. Inleiding

## 1.1 Introductie

De Rekenkamercommissie van Kampen (hierna: rekenkamercommissie) heeft besloten onderzoek te doen naar de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet. Er is al veel geschreven over de wet: over de (te verwachten) problemen die komen kijken bij de decentralisatie, niet in de laatste plaats vanwege de daarmee gepaard gaande bezuinigingen. De rekenkamercommissie achtte een verdiepend onderzoek van belang vanwege het grote maatschappelijk belang (de kwetsbare groep die het betreft) in combinatie met zorg over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering. De keuze voor het onderwerp is niet ingegeven vanuit signalen dat er iets mis zou zijn in beleid, organisatie of uitvoering van de Participatiewet in Kampen. Waar de rekenkamercommissie onder meer inzage in wilde hebben is het verhaal achter de cijfers. Bijvoorbeeld: Wat is de uitstroom? En waar naartoe? En waarom? Het verhaal achter de cijfers is ook belangrijk als het gaat om het bereiken van het maatschappelijke doel. Welke zaken belemmeren het bereiken van het beleidsdoel? Te denken valt aan belemmeringen in de organisatie, in de regels, in budget. Maar ook belemmeringen in de praktijk, vanuit het perspectief van de ambtenaar, begeleider, cliënt en uit de literatuur.

## 1.2 Centrale vraag, onderzoeksvragen en normenkader

Centrale vraag:

In hoeverre is uitvoering van de Participatiewet voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door de gemeente Kampen doeltreffend en in hoeverre is de uitvoeringsorganisatie toekomstbestendig ingericht?

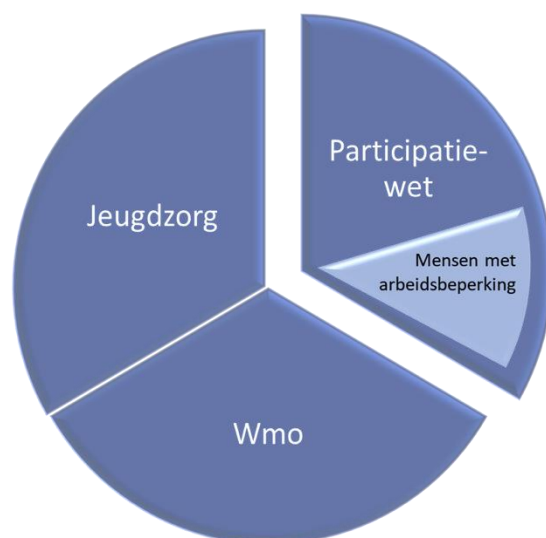
Deze centrale vraag is vertaald in een aantal deelvragen met bijbehorende normen.

Deelvraag		Norm
	<b>Beleid (hoofdstuk 2)</b>	
1	Wat zijn de Kamper beleidsdoelen bij de uitvoering van de Participatiewet?	<ul style="list-style-type: none"><li>De raad heeft een duidelijk beleidskader vastgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet.</li></ul>
	<b>Organisatie (hoofdstuk 3)</b>	
2	Hoe is de 'architectuur' en de juridische, organisatorische en financiële vormgeving van de uitvoeringsorganisatie?	<ul style="list-style-type: none"><li>De opzet van de uitvoeringsorganisatie draagt bij aan doeltreffendheid, doelmatigheid en beheersing van (financiële) risico's.</li><li>Het stelsel van de diverse organisaties (Impact, Netwerkplatform, gemeenten Kampen en Dronten) is toekomstbestendig.</li></ul>

	Deelvraag	Norm
3	Welke belemmeringen voor het behalen van de beleidsdoelen zijn er en worden die voldoende opgeheven?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ College en ambtelijke organisatie hebben zicht op factoren die een doeltreffende uitvoering belemmeren en adresseren deze factoren.</li> </ul>
<b><i>Uitvoering (hoofdstuk 4)</i></b>		
4	Hoe ontwikkelt de doelgroep van de Participatiewet in Kampen zich in en wat zijn daarin bepalende factoren?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De gemeente monitort de ontwikkeling van de doelgroep en heeft inzicht in de factoren die een bepalende rol spelen.</li> <li>▪ De gemeente voert risicoanalyses en/of toekomstverkenningen uit.</li> </ul>
5	Welke succesfactoren gelden er en worden die voldoende benut?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ college en ambtelijke organisatie hebben zicht op succesfactoren voor een doeltreffende uitvoering en benutten deze.</li> </ul>
6	In hoeverre is de uitvoering van de Participatiewet doeltreffend?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De uitvoering is doeltreffend in de zin dat de gemeente de door de raad vastgestelde doelen realiseert.</li> </ul>

### 1.3 Afbakening van dit onderzoek

De uitvoering van de Participatiewet is veelomvattend. In samenspraak met de rekenkamercommissie richt dit onderzoek zich op het gemeentelijk beleid en uitvoering rond mensen met een arbeidsbeperking in Kampen. Het gaat daarbij zowel om de oude doelgroep van mensen die onder de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) vallen, als ook om de nieuwe doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking (die met ingang van 2015 niet meer onder de Wsw vallen). De rol, positie en taakuitvoering van IMPact komt aan bod, maar een diepgaande financiële analyse van deze onderneming valt buiten de scope van dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2017 en richt zich op de periode 2016 en 2017.



Figuur 1 Scope van het onderzoek: mensen met een arbeidsbeperking

#### 1.4 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is gestart met introductiegesprekken met zowel de eenheidsmanager Sociaal Domein van Kampen als de directeur van IMpact. De onderzoekers hebben vervolgens documenten opgevraagd bij de gemeente en bij IMpact (zie voetnoten in het rapport) en ze voerden gesprekken met de betrokken functionarissen (zie bijlage 1). Vervolgens is in samenspraak met de gemeente en IMpact een selectie gemaakt van cliënten uit de doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking. Met deze cliënten zijn interviews gehouden, veelal in het bijzijn van hun jobcoach. Ten slotte zijn ook telefonische diepte-interviews gehouden met een drietal werkgevers van mensen met een arbeidsbeperking in Kampen.

## 2. Beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende onderzoeksvraag:

*Vraag 1. Wat zijn de Kamper beleidsdoelen bij de uitvoering van de Participatiewet?*

In dit hoofdstuk gaat het uitsluitend over de beleidsinhoudelijke invulling. De besluitvorming rond de organisatorische vormgeving komt in hoofdstuk 3 aan bod.



Figuur 2 Beleidskeuzes op drie niveaus

In de onderstaande drie paragrafen komen achtereenvolgens de drie beleidsniveaus aan bod (zie Figuur 2).

### 2.1 Landelijk beleid op hoofdlijnen

Met het Sociaal Akkoord van 11 april 2013 kwamen kabinet en sociale partners de zogeheten ‘banenafpraak’ overeen. Dit behelst de creatie van banen voor mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers. De afspraak houdt in dat werkgevers in de sector markt eind 2025 100.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking moesten creëren en de diverse overheden eind 2023 25.000 extra banen.<sup>1</sup> De uitwerking van deze afspraak is opgenomen in de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wet banenafpraak) van 2015.

Op 1 januari 2015 werd de Participatiewet van kracht. Uitgangspunten van de wet zijn dat iedereen die kan werken dat naar vermogen doet en dat werk aantrekkelijker is dan een uitkering. Wie niet zelfstandig de arbeidsmarkt kan betreden, kan een beroep doen op ondersteuning van de gemeente. Met het in werking treden van de Participatiewet verviel de instroom van mensen met een arbeidsbeperking in de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening, Wsw). Alle mensen met een nieuwe indicatie van een arbeidsbeperking vielen vanaf dat moment onder de Participatiewet. UWV beoordeelt of mensen die onder de Participatiewet vallen en die naar verwachting niet het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen tot de doelgroep voor de banenafpraak behoren. De mensen uit de doelgroep komen in het zogeheten doelgroeperegister te staan.<sup>2</sup> UWV beheert dit register en is verantwoordelijk voor de actualisering.

<sup>1</sup> Ministerie van SZW, Kennisdocument Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, versie zomer 2017, 20 oktober 2017.

<sup>2</sup> Met de doelgroep wordt in dit rapport bedoeld de groep mensen met een arbeidsbeperking. Deze mensen zijn – als het goed is – opgenomen in het doelgroeperegister. De categorie ‘nieuw beschermt’ maakt strikt genomen geen onderdeel uit van de doelgroep omdat



UWV heeft de mensen in de Wajong, mensen met een Wsw-indicatie en de mensen met een Wiw (Wet inschakeling werkzoekenden) en ID-baan in één keer opgenomen in het doelgroepregister.

Om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen ontvangen gemeenten geld van het Rijk (circa € 32.600 per gerealiseerde werkplek), onder andere via de integratie-uitkering sociaal domein. Een deel van de doelgroep komt eigenlijk alleen in aanmerking voor beschut werk. Deze mensen zijn wel in staat te werken, maar alleen in een beschutte omgeving, met begeleiding en onder aangepaste arbeidsomstandigheden. In de oorspronkelijke Participatiewet was het realiseren van beschut werk niet verplicht voor gemeenten. Uit onderzoek door de Inspectie SZW bleek echter dat het creëren van beschut werk tot dan toe moeizaam van de grond kwam.<sup>3</sup> De minister van SZW heeft daarom het creëren van beschut werk met ingang van 2017 bij wet verplicht gesteld. Het kabinet was zich ervan bewust dat dit een inperking is van de beleidsvrijheid van gemeenten.<sup>4</sup> Deze aanpassing van het Rijksbeleid betekent dat Kampen de volgende aantallen beschut werk moet realiseren:

- eind 2017: 7 plaatsen;
- eind 2018: 11 plaatsen (naar beneden bijgesteld van 12);
- eind 2019: 14 plaatsen.

In juni 2017 rapporteerde de staatssecretaris van SZW de voortgang van de banenafpraak aan de Tweede Kamer.<sup>5</sup> Het was de werkgevers in de sector markt gelukt om eind 2016 18.957 banen te realiseren; ruim meer dan het beoogde tussentijdse resultaat van 14.000 banen in de marktsector. De sector overheid presteerde teleurstellend met 3.597 nieuwe banen, ongeveer 55% van de beoogde 6.500 banen eind 2016. Om de overheidswerkgevers te bewegen om de overeengekomen banen te realiseren heeft het kabinet de zogeheten quotumregeling in werking gesteld. De quotumregeling zal gelden voor alle overheidswerkgevers met 25 werknemers of meer. De quotumheffing bedraagt € 5.000 euro per niet ingevulde arbeidsplaats van 25,5 uur.<sup>6</sup>

#### **De Participatiewet: nog verre van uitgekristalliseerd**

Sinds de start van de Participatiewet hebben inmiddels verschillende wijzigingen plaatsgevonden. Deels is dit een versoepeling door de zogenoemde praktijkroute waarin initieel medewerkers met een beperking een forfaitaire loonkostensubsidie en deels ook een aanscherping met het in werking stellen van de quotumregeling. Maar ook met het recente regeerakkoord staan forse veranderingen op stapel. Het plan is om het instrument loonkostensubsidie te wijzigen in een systematiek van loondispensatie. Dit houdt in dat Wajongers die minder aan kunnen, minder loon krijgen. Met deze bezuiniging worden 20.000 extra beschutte banen gefinancierd. Op dit moment (december 2017) is nog niet duidelijk of en op welke wijze dit precies wordt vormgegeven voor de nieuwe doelgroep en wat eventuele consequenties zijn voor de huidige doelgroep. Het ligt voor de hand dat in de loop van 2018 ook op lokaal niveau aanpassingen in de beleidskeuzes nodig zullen zijn.

---

ze niet in aanmerking komen voor een baan bij een reguliere werkgever en daarmee ook niet de doelgroep vormen voor de banenafpraak.

<sup>3</sup> Inspectie SZW, Vervolgonderzoek Beschut werk, Stand van zaken voorjaar 2016, 15 juni 2016.

<sup>4</sup> Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV), mei 2017.

<sup>5</sup> Ministerie van SZW, Uitvoering en evaluatie Participatiewet, Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 juni 2017.

<sup>6</sup> Ministerie van SZW, Activering quotum arbeidsgehandicaptenarbeidsbeperkten, Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8 september 2017.

## 2.2 Regionaal beleid

Een deel van het landelijke beleid wordt op regionale schaal uitgewerkt. De Participatiewet belegt namelijk de verantwoordelijkheid voor de bemiddeling tussen werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt en werkgevers op regionaal niveau. In de 35 arbeidsmarktregio's moesten Regionale Werkbedrijven worden gevormd waarbinnen afspraken worden gemaakt over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de banenafpraak uit het Landelijk Sociaal Akkoord. Voor Kampen is dat het Werkbedrijf Regio Zwolle. Op 21 mei 2015 vond de ondertekening voor de formele start van het Werkbedrijf Regio Zwolle plaats. Het betreft geen organisatie met rechtspersoonlijkheid, maar een netwerk van 14 gemeenten in de regio, UWV, werkgevers, vakbonden en onderwijs.<sup>7</sup> In het regionaal sociaal akkoord hebben de deelnemers de gezamenlijke ambitie vastgelegd om tot en met 2017 1.000 extra (leerwerk- en garantie)banen te realiseren. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dat houdt in dat waar achterstand is op het behalen van de banenafpraak binnen een gemeente, de regio haar verantwoordelijkheid neemt en de helpende hand uitsteekt om alsnog extra banen in te vullen.<sup>8</sup>

## 2.3 Het beleid in Kampen

Het is aan de gemeente om het landelijk en regionale beleid te vertalen naar gemeentelijk beleid. Op 14 december 2014 stelde de raad het Beleidsplan sociaal domein gemeente Kampen vast.<sup>9</sup> Het beleidsplan beschreef de ambitie van de gemeente Kampen om met werkgevers een zodanige samenwerking te creëren dat iedereen die kan werken, dat ook naar vermogen kan doen en doet. Dit beleidsplan ging in op de nieuwe en structurele instroom van mensen met een arbeidsbeperking die voorheen in aanmerking kwamen voor Wsw of Wajong. De gemeente stelde dat ze voor deze groep steeds vaker echt maatwerk zou moeten leveren. Ook constateerde de gemeente dat de huidige toegang effectief was en dat deze manier van werken gecontinueerd kon worden. Wel zou de gemeente de eigen consulenten moeten scholen en trainen in het leren herkennen van de mogelijkheden en de beperkingen van de nieuwe doelgroepen. Van zowel de nieuwe doelgroep die vanaf 1 januari 2015 instroomde bij de gemeenten, als van het zogenaamde 'zittend bestand' van mensen met een arbeidsbeperking zou de gemeente moeten vaststellen of ze tot de doelgroep voor het nieuwe instrument loonkostensubsidie behoren. Als zich vervolgens een werkgever zou melden die de werkzoekende een arbeidsplek wil bieden, dan zou de gemeente het instrument loonwaardebepaling en loonkostensubsidie kunnen inzetten. Daarnaast bood de gemeente een no-risk polis aan om de werkgeversrisico's bij ziekte van de werknemer met loonkostensubsidie te beperken.

Op 28 juni 2016 besprak de Commissie Inwoners de Beleidsnota Participatiewet.<sup>10</sup> In deze nota ging het over de vraag of de gemeente "nieuw beschut werken" zou moeten inrichten of zou kiezen maatwerkoplossing te bieden in de vorm van "arbeidsmatige dagbesteding". Een overweging was dat "nieuw beschut werk" aanzienlijk meer kosten met zich mee zou brengen dan uitvoering van "arbeidsmatige dagbesteding". De voorkeur van het college ging uit naar een proef met het leveren van maatwerk en daarmee nog geen principiële keuze te maken tussen nieuw beschut werk" en "arbeidsmatige dagbesteding".

---

<sup>7</sup> De gemeenten Dalfsen, Hardenberg, Hattem, Heerde, Kampen, Meppel, Oldebroek, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Westerveld, Zwartewaterland en Zwolle en het UWV Werkbedrijf namens de overheid. Deltion College en Cibap, namens de onderwijsinstellingen. VNO-NCW en MKB, namens de ondernemers. FNV en CNV, namens de werknemers.

<sup>8</sup> Gemeente Kampen, Informatienota voor de raad, Werkbedrijf Regio Zwolle, 1 juni 2015.

<sup>9</sup> Gemeente Kampen, Op Koers, Beleidsplan sociaal domein gemeente Kampen, 14 december 2014.

<sup>10</sup> Gemeente Kampen, Beleidsnota Participatiewet, 26 mei 2016 (ter kennisgeving aan de raad voorgelegd).

De gemeenteraad heeft de Beleidsnota Participatie opiniërend besproken, maar het was niet de intentie om deze vast te stellen.<sup>11</sup> Dit omdat in de maanden voorafgaand aan de behandeling in de gemeenteraad al duidelijk werd dat de Participatiewet waarschijnlijk per 2017 gewijzigd zou worden. Met de per 1 januari 2017 door het Rijk opgelegde verplichting om beschut werk te creëren, werd het voor Kampen ook verplicht om beschutte plekken te realiseren en verviel de bovengenoemde principiële keuze.

In het voorjaar van 2017 kwam het vervolg op de bovengenoemde (niet vastgestelde) beleidsnota: Focus op werk, vervolgnota Participatiewet gemeente Kampen.<sup>12</sup> Deze nieuwe beleidsnota gaat in op het issue dat weliswaar inzichtelijk is dat Kampen 829 uitkeringsgerechtigden heeft (omvang in aantal personen ultimo 2016), maar dat het kwalitatieve inzicht in 'de kaartenbak' ontbreekt.<sup>13</sup> De afwezigheid van een complete en actuele inschaling van het bestand op de treden van de participatieladder maakt het lastig om beleidsvoorstellen te doen. Op 3 mei 2017 besloot de raad:<sup>14</sup>

- 1) In 2017 zeven beschutte werkplekken en in 2018 12 beschutte werkplekken à € 22.500 te realiseren (conform de landelijke taakstelling).
- 2) In 2017 € 157.500 en 2018 € 270.000 te reserveren voor de uitvoering van beschut werk.
- 3) Via de beleidsregels voor beschut werk prioriteit te geven aan de doelgroepen kwetsbare jongeren en personen die reeds op de wachtlijst voor een WSW-plek stonden.
- 4) Instrumenten gerelateerd aan loonkostensubsidie en beschut werk in te zetten voor de doelgroep met een loonwaarde van 30% of meer van het wettelijk minimumloon.
- 5) Het instrument forfaitaire loonkostensubsidie in te zetten als een werkgever minimaal een jaarcontract aanbiedt.
- 6) Via de verordening te regelen dat schoolverlaters die in het doelgroepenregister zijn opgenomen, behoren tot de doelgroepen waarvoor loonkostensubsidie ingezet kan worden.

## 2.4 Analyse beleidskader Kampen

In de vorige paragraaf zijn de zes punten genoemd waarover de raad besluiten heeft genomen. Op deze wijze is een beleidskader vastgesteld waarmee invulling gegeven kan worden aan de uitvoering van de Participatiewet. De Participatiewet biedt de gemeente de beleidsvrijheid om passend voor de lokale situatie, gemeentelijke doelgroep en beschikbare middelen een afweging te maken over de inzet van instrumenten en voorzieningen. In deze paragraaf verkennen we op welke wijze invulling is gegeven aan deze beleidsvrijheid.

In de eerste plaats zien we dat de door het Rijk opgelegde taakstelling voor beschut werk rechtstreeks is opgenomen in het beleidsplan en budget ter beschikking is gesteld (punt 1 en punt 2). Praktisch gezien is hierin geen beleidsvrijheid, is de verplichting overgenomen en worden de noodzakelijke middelen vrijgemaakt. In het beleidsplan is voor beschut werk een extra prioritering aangebracht voor kwetsbare jongeren en personen die reeds op de wachtlijst voor een Wsw-plek stonden (punt 3). Dit kan gezien worden als een nadere uitwerking van de algemene taakstelling.

---

<sup>11</sup> Er was ook geen raadsvoorstel om de nota vast te stellen.

<sup>12</sup> Gemeente Kampen, Focus op werk, vervolgnota Participatiewet gemeente Kampen, door de raad vastgesteld op 3 mei 2017.

<sup>13</sup> Bron omvang bijstandspopulatie: gegevens d.d. 12 januari 2018 via email verstrekt door de gemeente Kampen.

<sup>14</sup> In de opsomming zijn alleen de onderwerpen opgenomen die betrekking hebben op mensen met een arbeidsbeperking.

Vervolgens is besloten om instrumenten gerelateerd aan loonkostensubsidie en beschut werk in te zetten voor de doelgroep met een loonwaarde van 30% of meer van het wettelijk minimumloon (punt 4). Dit betekent dat voor een grote groep medewerkers deze instrumenten beschikbaar zijn. Vice versa betekent het dat voor een groep medewerkers met een lagere loonwaarde dan 30% deze instrumenten mogelijk niet beschikbaar komen. Dit kan gezien worden als een extra voorwaarde en daarmee een *inperking* ten opzichte van de wettelijk toegestane mogelijkheden

Daarnaast is besloten dat het instrument forfaitaire loonkostensubsidie wordt ingezet als een werkgever minimaal een jaarcontract aanbiedt (punt 5). Dit betekent dat aan dit wettelijke instrument in de lokale situatie extra condities worden gesteld. Dit kan ook gezien worden als extra voorwaarde en daarmee een *inperking* ten opzichte van de wettelijk toegestane mogelijkheden.

Tenslotte is besloten om via de verordening te regelen dat schoolverlaters die in het doelgroepenregister zijn opgenomen, behoren tot de doelgroepen waarvoor loonkostensubsidie ingezet kan worden (punt 6). Dit is min of meer een bevestiging van de door de wetgever benoemde criteria voor het doelgroepenregister en de toepasbaarheid van loonkostensubsidie.

In het beleidsplan zijn verder geen kwantitatieve doelstellingen opgenomen. Er zijn ook voorbeelden van gemeenten waarin gekozen is voor een volumedoelstelling om actief in te zetten op loonkostensubsidie om daarmee het bijstandsvolume terug te dringen, of andere gemeenten die ervoor gekozen hebben om de landelijke streefcijfers van de Participatiewet en de garantiebanen naar rato te vertalen naar concrete volumedoelstellingen voor de eigen gemeente.

Samenvattend kunnen we concluderen dat de gemeente Kampen met het beleidskader:

- i. voldoet aan de verplichtingen;
- ii. daarnaast kiest voor extra voorwaarden en daarmee een inperking ten opzichte van de verschillende wettelijke mogelijkheden;
- iii. geen nadere inkleuring geeft door bijvoorbeeld het opnemen van volumedoelstellingen.

Het door de gemeente Kampen besloten beleidskader kan daarmee beschouwd worden als een wat summiere invulling van de lokale beleidsvrijheid die met de Participatiewet mogelijk is.

**Norm:**

De raad heeft een duidelijk beleidskader vastgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet.

**Bevinding:**

De raad van Kampen heeft op 14 december 2014 en op 3 mei 2017 het beleidskader voor de uitvoering van de Participatiewet vastgesteld. Het is duidelijk dat de dynamiek rond de Participatiewet en het beperkte zicht op 'de kaartenbak' belemmerend werkten op het opstellen van een integraal en duidelijk beleidskader voor de bemiddeling van mensen met een arbeidsbeperking in Kampen. We constateren dat de raad niettemin een aantal duidelijke keuzes heeft gemaakt en daarmee voldoet aan deze norm. Wel kiest Kampen voor een wat summiere invulling van de lokale beleidsvrijheid die met de Participatiewet mogelijk is.

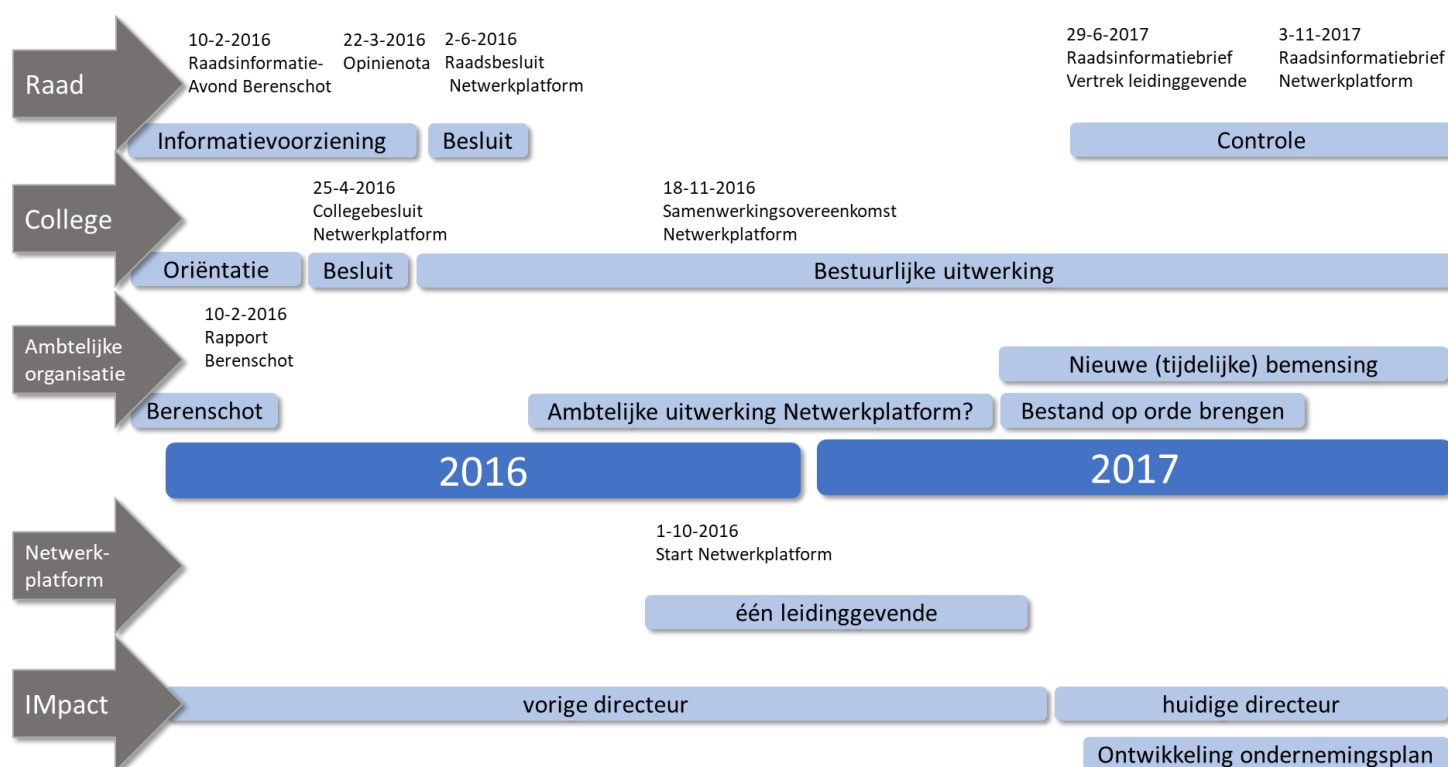
### 3. Organisatie

De organisatorische inrichting is van belang voor een doeltreffende uitvoering van de Participatiewet. In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

*Vraag 2. Hoe is de ‘architectuur’ en de juridische, organisatorische en financiële vormgeving van de uitvoeringsorganisatie?*

*Vraag 3. Welke belemmeringen voor het behalen van de beleidsdoelen zijn er en worden die voldoende opgeheven?*

Voor een goed beeld van de organisatorische ontwikkeling hebben we de belangrijkste gebeurtenissen in onderstaande figuur gezet.



Figuur 3 Gebeurtenissen uitvoering Participatiewet Kampen

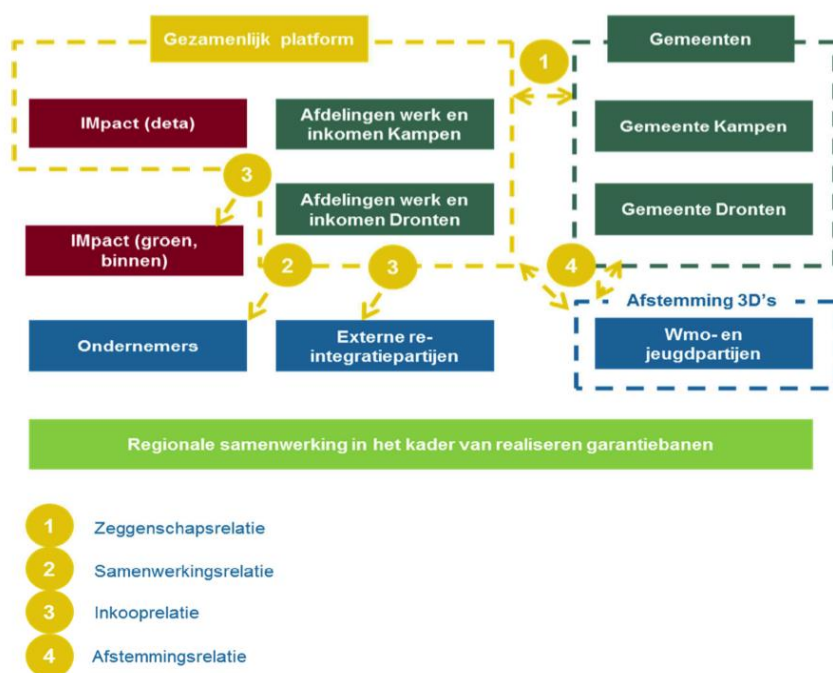
#### 3.1 Ontwikkeling Netwerkplatform

Voor een goed begrip van de huidige stand van zaken is het nuttig de bestuurlijke keuzes en daaraan verbonden gebeurtenissen in de afgelopen twee jaar de revue te laten passeren.

De gemeenten Kampen en Dronten werken in een Gemeenschappelijke Regeling al jaren samen bij de uitvoering van de Wsw, met de stichting IMpact als gezamenlijk sociaal werkvoorzieningsbedrijf. Medio 2015 gaven de colleges van Kampen en Dronten bureau Berenschot de opdracht om mogelijke varianten voor een nieuwe uitvoeringsstructuur uit te werken. Ook moest Berenschot, in samenspraak met de stuurgroep bestaande uit de wethouders en beleidsmedewerkers van beide gemeenten, tot een voorkeursvariant komen. Berenschot voerde het onderzoek in de tweede helft van 2015 uit.

Op 10 februari 2016 was er in Kampen een raadsinformatieavond. Berenschot gaf daar een toelichting.<sup>15</sup> De stuurgroep was na afweging van meerdere varianten gekomen tot een gezamenlijke voorkeursvariant. Door deze raadsinformatieavond werd de raad in staat gesteld de opiniërende ronde voorbereid in te gaan. Op 22 maart 2016 kwam de opinienota aan bod in de commissie Inwoners.<sup>16</sup>

Op 2 juni 2016 besloot de raad in te stemmen met de oprichting van een netwerkplatform voor de uitvoering van de Participatiewet.<sup>17</sup> Dit was een aangepaste versie van variant 2 in de door Berenschot uitgevoerde studie.<sup>18</sup> Het beoogde eindplaatje was een organisatorische entiteit, aangeduid als Netwerkplatform, die de afdelingen werk en inkomen van beide gemeenten plus de re-integratieactiviteiten van IMpact zou omvatten (zie Figuur 4). Dit Netwerkplatform zou de organisatie moeten worden waar zowel werkgevers als ook werkzoekenden (met een arbeidsbeperking) zich zouden melden. Dit model week daarmee sterk af van de toenmalige (en ook huidige) situatie waarbij werkgevers zich niet vaak bij de gemeente melden met vraag naar arbeidskrachten. Er was een belangrijke taak voor het Netwerkplatform bedacht om die vraag te ontwikkelen en een dienstverlening aan te bieden die ertoe leidt dat het Netwerkplatform voor ondernemers een logische plek zou worden om vacatures neer te leggen. Ook voor mensen met een arbeidsbeperking zou het Netwerkplatform het logische loket worden. Werkzoekenden (al dan niet met een arbeidsbeperking) zouden zich, na registratie op werk.nl, direct bij het Netwerkplatform moeten melden. Daar zou dan de gezamenlijke inspanning starten gericht op het vinden van werk, waarbij het Netwerkplatform de mensen én infrastructuur ter beschikking zou hebben om iemand meteen werkritme op te laten doen en te begeleiden richting regulier werk.



Figuur 4 Schematische weergave voorkeursvariant 2 (bron: Berenschot)

<sup>15</sup> Berenschot, Toelichting gezamenlijke voorkeursvariant uitvoeringsstructuur Wsw/Participatiewet, 10 februari 2016.

<sup>16</sup> Gemeente Kampen, Opinienota Onderzoek uitvoeringsarrangement Participatiewet/Wsw in de gemeenten Kampen en Dronten, 23 februari 2016.

<sup>17</sup> Gemeente Kampen, Raadsbesluit om in te stemmen met het collegebesluit om de tijdens de collegevergadering van 15 februari 2016 voorgenomen koers met betrekking tot de oprichting van een netwerkplatform voor de uitvoering van de Participatiewet voort te zetten, 2 juni 2016.

<sup>18</sup> Berenschot, Rapport Onderzoek uitvoeringsarrangement Participatiewet/Wsw in de gemeenten Kampen en Dronten, 10 februari 2016.

Zoals aangegeven kozen de colleges en de raden van Kampen en Dronten voor een aangepaste variant van scenario 2 van Berenschot. De aanpassing betrof met name het in meerdere fasen opzetten van een gezamenlijke organisatie in plaats van in één keer.

In de eerste fase zou het Netwerkplatform de gemeentelijke taken van zowel Kampen als Dronten op het terrein van werk gaan uitvoeren. Het ging daarbij om de taken reïntegratie gericht op uitstroom naar werk, de werkgeversdienstverlening en de reïntegratieactiviteiten van IMPact. De eerste fase van het Netwerkplatform zou op 1 januari 2017 starten.

In de tweede fase van de samenwerking zouden de gemeenten een mogelijke inperking van het aantal locaties onderzoeken. Dit om de infrastructuur beter te benutten en tot kostenbesparing te komen. Daarnaast zou onderzocht worden of het mogelijk is om bedrijfsonderdelen van IMPact geheel of gedeeltelijk te laten overnemen door het bedrijfsleven.<sup>19</sup>

Berenschot signaleerde in zijn studie onder meer dat Kampen en Dronten elk een afzonderlijke voorkeur ten aanzien van de Wsw hadden: Kampen had de voorkeur om de Wsw publiek uit te blijven voeren, terwijl Dronten wilde dat IMPact zou toegroeien naar een zelfstandige onderneming die inspeelt op de mogelijkheid om bedrijfsonderdelen geheel of gedeeltelijk te laten overnemen door het bedrijfsleven. Ook gaf Berenschot aan dat een belangrijke voorwaarde voor het behalen van financieel-operationele voordelen is dat er door Kampen, Dronten en IMPact op het vlak van werk als één team wordt samengewerkt. Het personeel moest vanaf de eerste fase van de samenwerking één leidinggevende hebben en vanaf de tweede fase van de samenwerking in dienst zijn van of gedetacheerd zijn bij één organisatie met rechtspersoonlijkheid.

In de zomer van 2016 kwamen de wethouders bijeen tijdens een heimiddag in Zalk. Daar scherpten zij het model van Berenschot verder aan. De beoogde opzet begon af te wijken van scenario 2 zoals beschreven in het Berenschot-rapport. Ook bespraken de wethouders mogelijke risico's. Een aandachtspunt was bijvoorbeeld de nodige afstemming bij de werkgeversbenadering tussen het Netwerkplatform en IMPact, aangezien beiden dezelfde taak hadden om werk binnen te halen en ze in elkaars vaarwater konden zitten. Uit het verslag van deze heimiddag blijkt verder dat er niet een duidelijke bestuurlijke keuze was voor het optuigen van het Netwerkplatform als aparte entiteit. Dit was afhankelijk van een eventueel blijvende inhoudelijke noodzaak.<sup>20</sup>

Op 18 november 2016 ondertekenden de burgemeesters van Kampen en Dronten de samenwerkingsovereenkomst Netwerkplatform Kampen-Dronten.<sup>21</sup> Met deze overeenkomst richtten de twee gemeenten (met terugwerkende kracht) per 1 oktober 2016 het Netwerkplatform op. Het Netwerkplatform zou zich naar de doelgroep en ook extern als de gezamenlijke overheidsorganisatie van Kampen en Dronten op het vlak van de Participatiewet presenteren. Als beleidskader zouden de gemeenten jaarlijks een beleidskader "Netwerkplatform" vaststellen. De gemeenten kwamen ook overeen een leidinggevende voor het Netwerkplatform aan te stellen.<sup>22</sup> Dit in overeenstemming met het Berenschot-rapport.

---

<sup>19</sup> Gemeente Kampen, Raadsvoorstel Onderzoek uitvoeringsarrangement Participatiewet/Wsw in de gemeente Kampen en Dronten, 25 april 2016 (raadsbesluit d.d. 2 juni 2016).

<sup>20</sup> Gemeente Kampen, Notitie Uitkomsten heimiddag Zalk, ongedateerd.

<sup>21</sup> Gemeenten Kampen en Dronten, Samenwerkingsovereenkomst Netwerkplatform Kampen – Dronten, 18 november 2016.

<sup>22</sup> Deze leidinggevende wordt in sommige documenten aangeduid als kwartiermaker voor het Netwerkplatform, of *beoogd* leidinggevende. Het betreft echter dezelfde functionaris. Voor de overzichtelijkheid hanteren we in dit rapport steeds de term 'leidinggevende' voor deze functionaris.

De leidinggevende was ten tijde van de ondertekening al aangesteld en in functie. Voor zover bekend was er geen projectplan voor het realiseren van het Netwerkplatform. De precieze contouren van hoe het Netwerkplatform eruit moest zien, was wel duidelijk voor de wethouder in Kampen, maar werd niet vastgelegd in een strategische visie of businessplan voor het realiseren van het Netwerkplatform. Het werd al snel duidelijk dat het niet ging lukken om zoals gepland op 1 januari 2017 van start te gaan met het Netwerkplatform.

Eind mei 2017 gaf de leidinggevende van het Netwerkplatform aan te willen stoppen met zijn werkzaamheden. Dit omdat hij niet erin slaagde de verschillende medewerkers en de verschillende organisaties (Kampen, Dronten en IMpact) bijeen te brengen. Volgens sommige betrokkenen kon hij ook bijna niet slagen. De toenmalige eenheidsmanager Sociaal Domein van Kampen had er in aanloop naar het Netwerkplatform voor gekozen de vacatures van de gemeentelijke werkconsulenten niet meer in te vullen.<sup>23</sup> Dit om het Netwerkplatform de ruimte te geven deze zelf in te vullen. De groep die vanuit de gemeente Kampen naar het Netwerkplatform zouden gaan, waren twee zorgconsulenten, een consulent inburgering en een consulent kinderopvang. Deze circa 3,5 fte aan zorggeoriënteerde consulenten uit Kampen zouden daarmee overgaan naar het Netwerkplatform waar alles draait om werk, werkbemiddeling, werkgeversbenadering et cetera. Meerdere betrokkenen geven aan dat het ambtelijk binnen de gemeente aan draagvlak voor het Netwerkplatform ontbrak. Het werd nog versterkt doordat Dronten ervoor had gekozen de eigen consulenten juist niet over te brengen naar het Netwerkplatform.

Resumerend liep het Netwerkplatform tegen een aantal problemen aan: In de eerste plaats was er een disbalans tussen de input vanuit Dronten (consulenten niet in het Netwerkplatform) en vanuit Kampen (consulenten wel erin). In de tweede plaats hadden de consulenten uit Kampen vooral een zorgoriëntatie, niet een werkoriëntatie. Ze waren zowel niet toegerust als ook niet gemotiveerd om invulling te geven aan de taak van werkconsulent in het Netwerkplatform. Ten slotte was er ook geen projectplan voor het realiseren van het Netwerkplatform.

Op 29 juni 2017 informeerde het college de raad over het vertrek van de leidinggevende van het Netwerkplatform.<sup>24</sup> Het college wilde vooralsnog geen nieuwe leidinggevende meer werven. Daarmee week het college af van het advies van Berenschot dat aangaf dat één leidinggevende een randvoorwaarde voor succes was. Het college meldde dat de realisatie van het Netwerkplatform vertraging opliep, doordat Kampen nog keuzes moest maken met betrekking tot organisatiestructuur, taakverdeling, werkgeversbenadering en opleidingen. Het was echter nog steeds de bedoeling om samen met Dronten het Netwerkplatform te realiseren, met het rapport en advies van bureau Berenschol als leidraad. De raadsinformatiebrief gaf niet aan wat het tijdspad zou zijn voor realisatie van het Netwerkplatform.

Met de raadsinformatiebrief van 3 november 2017 schetste het college een positief beeld van de samenwerking tussen Kampen, Dronten en IMpact.<sup>25</sup> Het ging daarbij vooral over de samenwerking tussen de drie 'ambassadeurs'. Uit de gesprekken gevoerd in het kader van dit rekenkameronderzoek is echter een minder positief beeld naar voren gekomen. De verhouding tussen IMpact en de gemeente Kampen is verbeterd, maar de samenwerking is nog voor verbetering vatbaar.

---

<sup>23</sup> Het betreft de voorganger van de huidige eenheidsmanager Sociaal Domein.

<sup>24</sup> Gemeente Kampen, Raadsinformatiebrief Toekomst netwerkplatform Kampen – Dronten, 29 juni 2017.

<sup>25</sup> Gemeente Kampen, Raadsinformatiebrief Voortgang Netwerkplatform, 3 november 2017.



De raadsinformatiebrief benoemde niet wat de concrete resultaten zijn sinds de start van het Netwerkplatform op 1 oktober 2016. Ook gaf de raadsinformatiebrief geen informatie over hoe de verdere uitrol van het Netwerkplatform zou zijn en wat daarbij het beoogde tijdpad was.

Eind 2017 is duidelijk dat het Netwerkplatform niet gerealiseerd gaat worden zoals omschreven in scenario 2 in het Berenschot-rapport. Het door de raad vastgestelde beleidskader was het realiseren van het Netwerkplatform volgens die uitgangspunten.

### **3.2 Ambtelijke organisatie**

Sinds april 2017 heeft zich een verandering voorgedaan in het deel van de ambtelijke organisatie dat zich bezighoudt met de toeleiding naar werk. Zo zijn er successievelijk een nieuwe (interim) eenheidsmanager Sociaal domein, een nieuwe teammanager FrontOffice en een nieuwe teammanager Beleid & Subsidies aangetreden. Nadat de nieuwe eenheidsmanager constateerde dat het aantal werkconsulenten te klein was om het bestand aan bijstandsgerechtigden te kunnen bedienen, zijn ook vier fte extra aan werkconsulenten aangetrokken. Uit meerdere gesprekken blijkt dat er sprake is van een nieuw elan in de organisatie. Door nieuwe, goed opgeleide en ervaren professionals is er een nieuwe dynamiek gericht op het aan het werk krijgen van mensen. Tegelijk is hiermee ingezet op het opnieuw versterken van de afdeling Werk van de gemeente Kampen. Het Netwerkplatform geldt nog als kader, maar eerder als samenwerkingsconcept, dan als aparte organisatorische entiteit. Er is geen ambtelijk projectplan of projectorganisatie om het Netwerkplatform daadwerkelijk te realiseren.

Een aandachtspunt is dat de ambtelijke organisatie voor de uitvoering van de Participatiewet voor een belangrijk deel bestaat uit mensen die voor de tijdsduur van een jaar extern zijn ingehuurd. Er is daarmee een risico van kennisverlies.

### **3.3 Rol en positie IMpact**

IMpact vervult een spilfunctie in de uitvoering van de Participatiewet. De organisatie toont zich ondernemend en streeft naar een bedrijfsmatige opzet. De ondernemende houding spreekt bijvoorbeeld uit het plaatsen van cliënten uit andere gemeenten zoals Almere, Urk en Lelystad op de interne vacatures van IMpact.

De verhouding tussen de gemeente Kampen en IMpact was tot het aantreden van het nieuwe ambtelijke management in Kampen 2017 (zie paragraaf 3.2) en een nieuwe directeur van IMpact in mei 2017 zorgelijk te noemen. In de periode tot mei 2017 was er alleen overleg tussen de directie van IMpact en de wethouder in zijn rol als bestuurder van de GR IMpact. De relatie met de wethouder was (en is) goed. Er was echter nauwelijks overleg tussen het ambtelijk management van Kampen en het management van IMpact. Het was aan de wethouder om eventuele knelpunten in de relatie IMpact – ambtelijke organisatie op te lossen. Sinds voorjaar 2017 is de verhouding op managementniveau verbeterd.



Figuur 5 IMpact, Gildestraat 1 in Kampen

Wat de strategie van IMpact is en hoe IMpact de eigen rol en positie ziet, is met het nieuwe ondernemingsplan duidelijker geworden.<sup>26</sup> De strategische doelen voor de 2018-2021 zijn:

1. Realiseren maximale toegevoegde waarde voor overheid, onderwijs en ondernemers.
2. Realiseren maatschappelijk en financieel rendement vanuit de vier proposities.
3. Vergroten aantrekkelijkheid voor klanten door meer diversiteit aan werksoorten, profilering en naamgeving.
4. Professionalisering door middel van operational excellence en organisatieontwikkeling.

Voor een nadere toelichting verwijzen we naar het ondernemingsplan. We beperken ons tot het constateren van een aantal elementen.

IMpact gaat uit van een positieve ontwikkeling van het bedrijfsresultaat de komende vier jaar. Het verwachte bedrijfsresultaat neemt toe van € 51 duizend in 2018 tot € 207 duizend in 2021. Dit komt onder meer door de instroom van trajecten, de toename van nieuwe arbeidskrachten en de toename van de huuropbrengsten. De totale gemeentelijke bijdrage neemt toe van € 1,5 mln in 2018 tot € 1,8 mln in 2021.

IMpact onderkent een aantal risico's, waaronder:

- Gebrek aan politiek draagvlak voor richting en inrichting van IMpact.
- Gebrek aan consensus op richting en inrichting binnen beleids- en uitvoeringsorganisatie van gemeenten Kampen en Dronten.
- Onvoldoende instroom/inkomsten vanuit overheid, onderwijs en ondernemers.
- Toenemende concurrentie vanuit de markt op afzonderlijke proposities.
- Onvoldoende huurinkomsten locaties.

Het ondernemingsplan zou moeten aansluiten op het concept van het Netwerkplatform, met duidelijke en voor werkgevers eenduidige afspraken over waar de werkgeversbenadering plaatsvindt, bij IMpact of bij het Netwerkplatform. Het concept Netwerkplatform en de rol die IMpact daarbij speelt, krijgen echter beperkt aandacht in het ondernemingsplan. De discussie rond het ondernemingsplan heeft duidelijk gemaakt dat er verschillende loketten blijven. Dit vanwege de gewenste integraliteit in het sociale domein. Het ondernemingsplan geeft aan dat zodra duidelijk is dat klanten naar werk toegeleid kunnen worden, het logisch is om hen vanuit het

---

<sup>26</sup> IMpact, Ondernemingsplan IMpact 2018-2021, "Werk maken van werk door lokaal investeren", Kampen, 14 december 2017.

Netwerkplatform te ondersteunen. Het is niet duidelijk wat de positie van IMpact in relatie tot het Netwerkplatform gaat zijn. De naam lijkt ook ter discussie te staan: *“De naam netwerkplatform dekt wellicht ook niet langer de lading: de naam ‘werkbedrijf’ zou mogelijk passender zijn”*.<sup>27</sup>

Het streven van IMpact was dat het meer reïntegratietrajecten zou uitvoeren en dat er minder commerciële reïntegratiebureau's door Kampen worden ingeschakeld. In de uitvoering levert dat op dit moment discussie op tussen IMpact en de gemeente (zie ook paragraaf 4.4). Het ondernemingsplan maakt duidelijk dat beide gemeenten hebben aangegeven dat er geen sprake is van gedwongen winkelnering. Het is aan IMpact om als zelfstandige marktpartij *“zijn eigen broek op te houden”*.<sup>28</sup> In de ambtelijke wederhoor op het conceptrapport hebben de gemeente Kampen en IMpact een opmerking over deze discussie gemaakt. Eind november 2017 hebben zij ten behoeve van de begroting 2019 afspraken gemaakt over het door de gemeente aantal in te kopen trajecten: 60 voor 2018.



Figuur 6 Bedrijfshal IMpact

Een diepgaande financieel-economische analyse van IMpact valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek. Wel is duidelijk dat het saldo van de opbrengsten en kosten uit bedrijfsvoering bij IMpact iets ongunstiger is dan de landelijke benchmark (zie bijlage 2). De opbrengsten uit overige doelgroepen zijn (vooralnog) niet kostendekkend, en de financiële lasten (hypotheek/ vreemd vermogen) drukken zwaar op de exploitatie. Het is de vraag in hoeverre IMpact in de huidige opzet en met de huidige huisvestingslasten op lange termijn rendabel te krijgen is.

### 3.4 Analyse organisatorische vormgeving

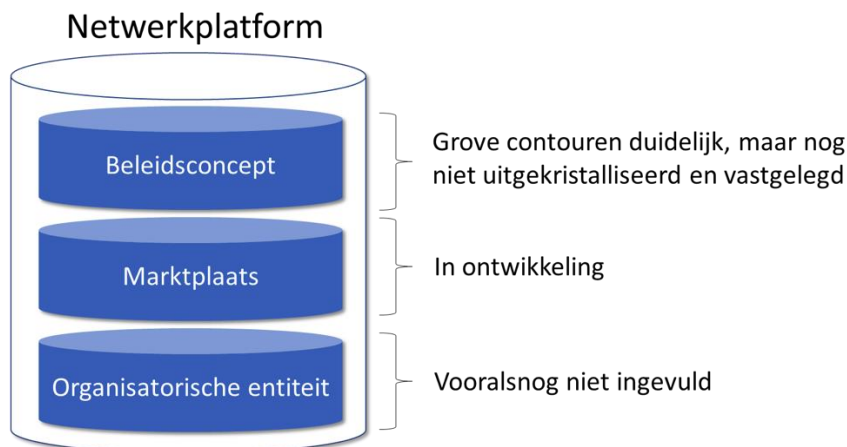
In onze optiek heeft het Netwerkplatform een drietal conceptuele lagen (zie Figuur 7). Het is in de eerste plaats een beleidsconcept, een conceptueel kader voor de afstemming van arbeidsmarkt en doelgroep. In de tweede plaats is het Netwerkplatform een marktplaats waar werkgevers en werknemers (ook die met een arbeidsbeperking) elkaar treffen en relaties aangaan, daarbij ondersteund door professionele bemiddelaars.

In de derde plaats is het een organisatorische entiteit, met een rechtsvorm, een leidinggevende, een formatie, een fysieke locatie, budgetten, operationele doelstellingen et cetera.

---

<sup>27</sup> IMpact, Ondernemingsplan IMpact 2018-2021, “Werk maken van werk door lokaal investeren”, Kampen, 14 december 2017, p 26.

<sup>28</sup> IMpact, Ondernemingsplan IMpact 2018-2021, “Werk maken van werk door lokaal investeren”, Kampen, 14 december 2017, p 26.



**Figuur 7** Drie conceptuele lagen Netwerkplatform

Het rapport van Berenschot benadrukt dat het opzetten van een organisatorische entiteit noodzakelijk is om het concept Netwerkplatform goed te laten werken. Op basis van dit onderzoek constateren we dat de grove contouren van het beleidsconcept duidelijk zijn, maar dat er tegelijk nog ‘losse eindjes’ zijn, zoals de mate waarin Dronten onderdeel is van het beleidsconcept en de relatie en rolverdeling tussen het Netwerkplatform en IMpact. De ‘marktplaats’ c.q. de werkgeversbenadering is in ontwikkeling. Het is nog niet duidelijk en vastgelegd hoe dit vorm moet krijgen. Op dit moment lijken er enerzijds doublures in de verantwoordelijkheid voor de werkgeversbenadering te bestaan tussen IMpact en de gemeente en anderzijds dreigen er gaten te vallen. Met het afscheid van de leidinggevende is een belangrijk onderdeel van de organisatorische entiteit weggefallen. Op dit moment is het Netwerkplatform vooral een virtuele entiteit, en geen organisatorische entiteit. Het is evident dat het model van Berenschot (Figuur 4) niet meer het uitgangspunt is. Hoewel alle betrokkenen het Netwerkplatform als door de raad vastgesteld doel benoemen, is niet precies uitgekristalliseerd wat dit Netwerkplatform inhoudt. Ook is er op dit moment geen projectverantwoordelijke en geen projectplan met mijlpalen om de organisatorische entiteit Netwerkplatform te realiseren.

**Normen:**

- De opzet van de uitvoeringsorganisatie draagt bij aan doeltreffendheid, doelmatigheid en beheersing van (financiële) risico’s.
- Het stelsel van de diverse organisaties (IMpact, Netwerkplatform, gemeenten Kampen en Dronten) is toekomstbestendig.
- College en ambtelijke organisatie hebben zicht op factoren die een doeltreffende uitvoering belemmeren en adresseren deze factoren.

**Bevinding:**

Kampen en Dronten hebben gekozen voor realisatie van een Netwerkplatform. Er is echter onduidelijkheid over het concept, de entiteit en de plaats van deze organisatie. Er is op dit moment geen sprake van een duidelijk en toekomstbestendig stelsel van organisaties gericht op de implementatie van de Participatiewet in Kampen. De rol en positie van IMpact is onduidelijk en leidt tot discussie tussen gemeente en IMpact. Hoewel er bestuurlijk doorwrochte en goede ideeën zijn over de uitvoeringsstructuur, is er geen vastgelegde visie, en geen strategie of projectplan om deze structuur te realiseren.

## 4. Uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende onderzoeksvraag:

Vraag 4. Hoe ontwikkelt de doelgroep van de Participatiewet in Kampen zich in en wat zijn daarin bepalende factoren?

Vraag 5. Welke succesfactoren gelden er en worden die voldoende benut?

Vraag 6. In hoeverre is de uitvoering van de Participatiewet doeltreffend?

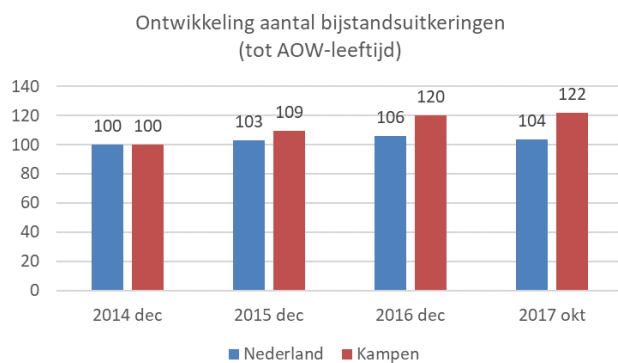
### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat in het beleidsplan geen specifieke volumedoelstellingen zijn geformuleerd voor de doelgroep van de Participatiewet als geheel en ook niet voor specifieke delen van de doelgroep, zoals mensen die met een beperking aan het werk willen.

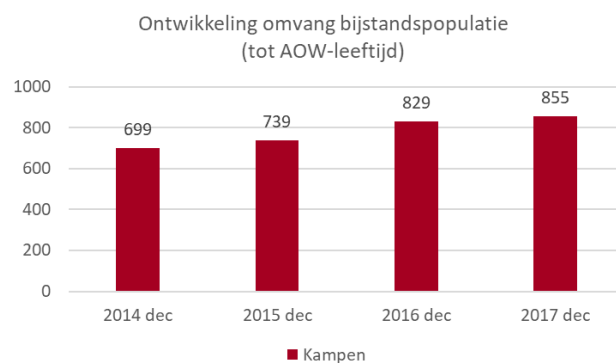
Er is niet een periodieke rapportage van de gemeente waarin de ontwikkeling van de gehele doelgroep en specifieke subgroepen systematisch in beeld zijn gebracht. Om toch de ontwikkeling van de doelgroep in beeld te brengen is in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van landelijke statistieken en aanvullende informatie vanuit de gemeente Kampen.

### 4.2 Ontwikkeling van de brede doelgroep Participatiewet

In de linkerfiguur zien we dat sinds de start van de Participatiewet ultimo 2014 het aantal bijstandsuitkeringen in Kampen met 22% is gestegen, terwijl landelijk het aantal bijstandsuitkeringen met 4% is gestegen. In Kampen is daarmee sprake van een (fors) sterkere stijging dan landelijk. De rechterfiguur laat de ontwikkeling van de bijstandspopulatie in Kampen in absolute aantallen zien.

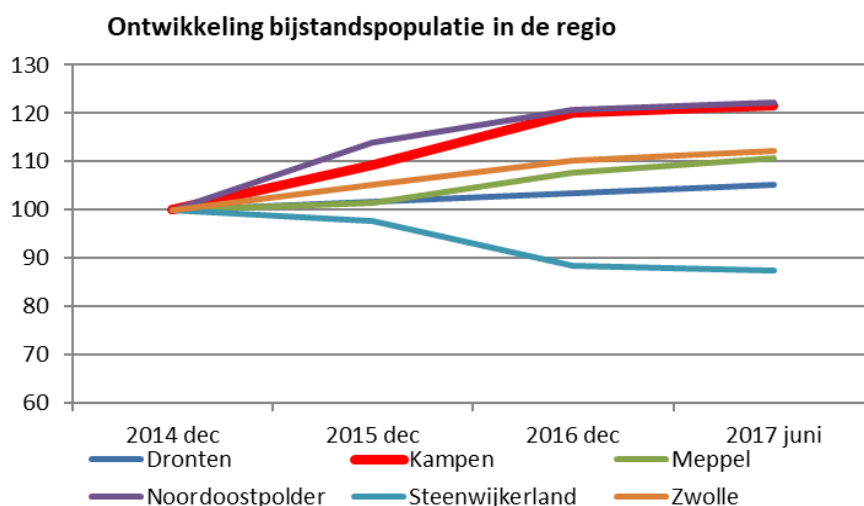


Figuur 8 Ontwikkeling bijstand Kampen (indexcijfer)  
(bron: CBS Statline)



Figuur 9 Ontwikkeling bijstand Kampen (aantal personen)  
(bron: gemeente Kampen)

Er kunnen allerlei oorzaken zijn dat de lokale ontwikkeling van de bijstandspopulatie geen gelijke tred houdt bij de landelijke (conjuncturele) ontwikkeling, bijvoorbeeld door verschillen in regionale ontwikkelingen, handhaving, re-integratie of de poortwachtersfunctie. In Figuur 10 is voor de grootste gemeenten in de regio de ontwikkeling van de bijstand als index weergegeven (ultimo 2014 = 100). Daarin zien we dat de stijging van de bijstandspopulatie in de gemeente Kampen ook relatief groot is ten opzichte van de meeste gemeenten in de regio. Met andere woorden: regionale ontwikkelingen alleen kunnen niet een verklaring bieden voor de relatief sterke stijging van de bijstandspopulatie in Kampen.



Figuur 10 Ontwikkeling bijstandspopulatie in de regio (bron: CBS Statline)

Dit algemene beeld is daarmee in lijn met de in het voorjaar van 2017 in gemeente Kampen gegroeide opvatting dat er actief geïntervenieerd moest worden in de werkwijze en bemensing van het team Werk van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (zie hoofdstuk 3).

In onderstaande tabellen zien we de belangrijkste redenen van instroom en uitstroom uit de bijstand samengevat. Er zijn specifieke omstandigheden die de instroom bepalen zoals bijvoorbeeld de toename van statushouders, maar ook conjuncturele ontwikkelingen zoals einde ww of einde werk. Bij een aantrekkende conjunctuur leidt dit logischerwijs tot een lagere instroom. Vice versa zou verwacht mogen worden dat over 2017 de uitstroom naar werk juist zou toenemen. Deze is echter afgenomen.

	2015	2016	2017		2015	2016	2017
Instroom (in aantallen)	<b>280</b>	<b>285</b>	<b>253</b>	Uitstroom (in aantallen)	<b>230</b>	<b>220</b>	<b>240</b>
Redenen van instroom	<i>in %</i>	<i>in %</i>	<i>in %</i>	Redenen van uitstroom	<i>in %</i>	<i>in %</i>	<i>in %</i>
beeindiging studie	8	10	8	werk	43	41	32
statushouder	0	9	15	aangaan relatie	7	7	4
einde werk of ZW	11	16	5	naar andere gemeente	7	11	7
einde ww	21	18	13	bereiken aow-leeftijd	8	5	6
einde huwelijk/relatie	10	9	12	wijziging leefvorm	7	6	16
uit andere gemeente	11	8	10	ander inkomen	5	4	6
wijziging leefvorm	5	5	13	overig	23	25	29
overig	35	25	24				

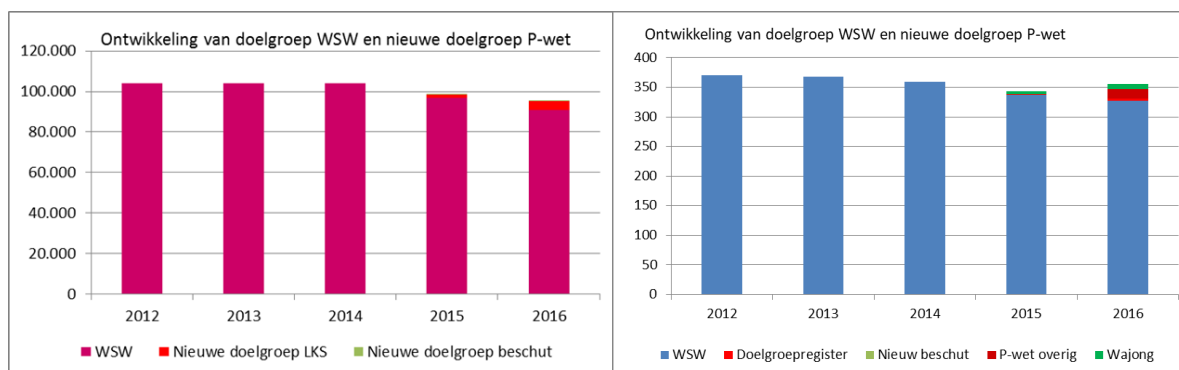
Bron: opgave van gemeente Kampen, januari 2018

### 4.3 Ontwikkeling van de doelgroep met een beperking (Wsw en nieuwe doelgroep)

Met het stopzetten van nieuwe instroom in de sociale werkvoorziening onder de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) vanaf 2015 en de invoering van de Participatiewet verandert de samenstelling van de doelgroep van mensen die werkt met een beperking. In onderstaande figuur zien we de landelijke ontwikkeling van de WSW-populatie en de instroom van de nieuwe doelgroep.

In de jaren 2012 - 2014 was er landelijk sprake van ongeveer 104.000 personen met een Wsw-indicatie. Na invoering van de Participatiewet is door uitstroom (pensionering, tijdelijke contracten, overige redenen) per 2016 het aantal personen in de Wsw teruggelopen naar 91.000. In 2015 is er nog sprake van een zeer beperkte instroom van de nieuwe doelgroep die met loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers wordt geplaatst en de doelgroep beschut. In 2016 is de nieuwe doelgroep met Loonkostensubsidie en Beschut samen opgelopen tot bijna 5.000 personen. In Figuur 11 (links) zien we de landelijke gegevens.

In Figuur 12 zien we de gegevens voor IMpact. De Wsw-populatie is gedaald van 359 in 2014 naar 327 personen in 2016, een daling van bijna 10%, ongeveer vergelijkbaar met de landelijke daling. Wel valt op dat er relatief veel medewerkers vanuit de nieuwe doelgroep werkzaam zijn bij IMpact, in totaal circa 8% van de populatie, terwijl dit landelijk ongeveer 4% is.



Figuur 11 Landelijke ontwikkeling doelgroep Wsw en nieuwe doelgroep Participatiewet (bron: sectorinformatie Cedris)

Figuur 12 Ontwikkeling doelgroep Wsw en nieuwe doelgroep Participatiewet binnen Impact (bron: sectorinformatie Cedris)

### 4.4 Ontwikkeling van het aantal ingezette voorzieningen

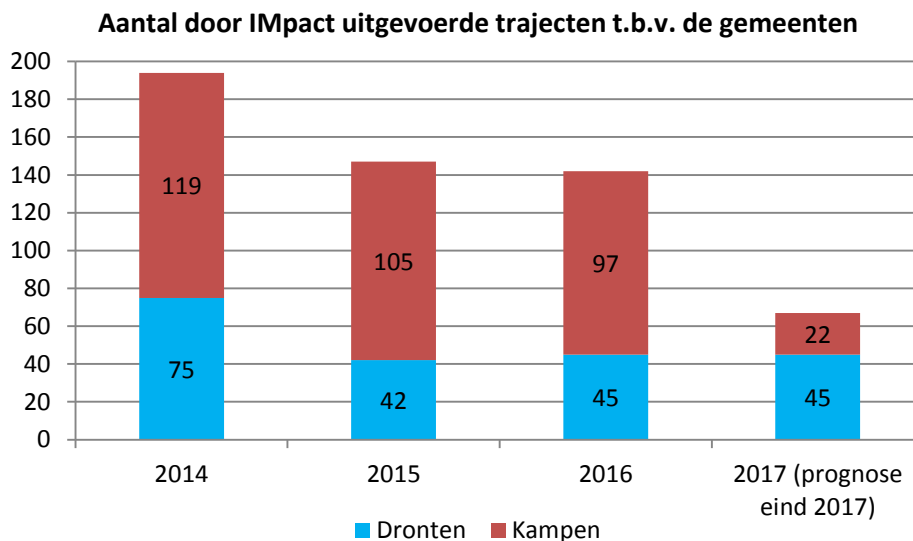
Vervolgens zoomen we in op het aantal door de gemeente Kampen ingezette voorzieningen. In onderstaande tabel zien we hoeveel personen met een beperking in de gemeente Kampen werkzaam zijn.

Werken met beperking	2015	2016	2017
Totaal werkzaam met beperking (ultimo jaar):	2	19	30
- waarvan in beschut werk	0	0	0
- waarvan met loonkostensubsidie	2	19	30



We zien dat de gemeente Kampen in 2017 nog geen dienstbetrekkingen beschut werk heeft gerealiseerd.<sup>29</sup> Ook landelijk zien we dat de gerealiseerde aantallen in 2016 zeer beperkt waren en in 2017 er sprake is van een aarzelend begin. Daarnaast zien we dat ultimo 2017 enkele tientallen medewerkers zijn geplaatst met loonkostensubsidie. In vergelijking tot landelijke cijfers ligt dit boven het gemiddelde. Als we deze inzichten combineren met de doelgroepgegevens van IMpact zien we dat bij IMpact een grotere groep van de nieuwe doelgroep werkzaam is, dan vanuit de gemeente Kampen zelf. Een verklaring hiervoor is dat bij IMpact ook medewerkers uit andere gemeenten een dienstbetrekking wordt aangeboden en dat IMpact ook werk biedt aan de doelgroep van Wajongers.

Door IMpact worden - naast dienstbetrekkingen voor de doelgroep met een beperking - ook trajecten uitgevoerd voor de bredere doelgroep van de Participatiewet, gebruikmakend van de op werk ingerichte infrastructuur. In Figuur 13 zien we het verloop van het aantal trajecten. Hieruit blijkt dat het aantal trajecten fors is gedaald en vanuit de gemeente Kampen in de loop van 2017 vrijwel tot stilstand is gekomen.

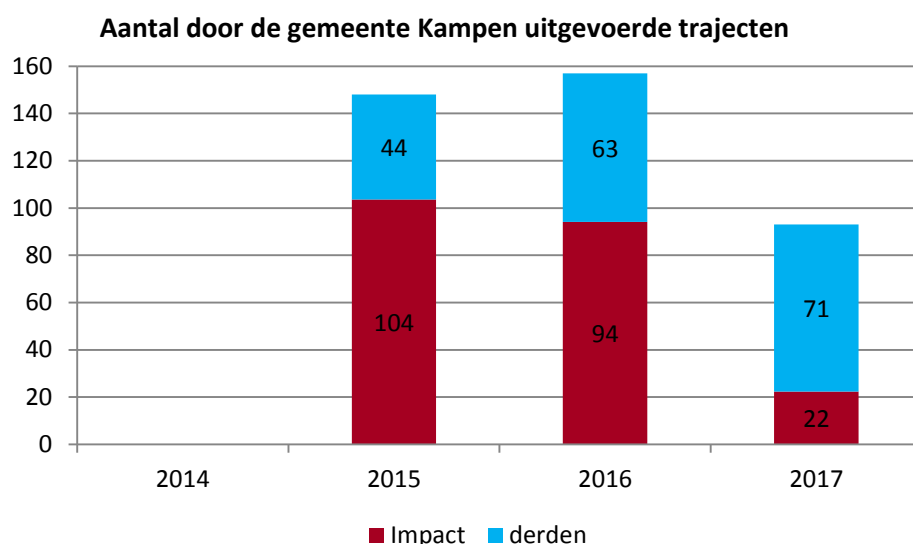


Figuur 13. Aantal door IMpact uitgevoerde trajecten t.b.v. de gemeenten Kampen en Dronten (bron: managementrapportages IMpact)

Dit beeld van de teruglopende trajecten voor Impact wordt bevestigd met de gegevens van de gemeente Kampen. In 2015 en 2016 was er nog sprake van circa 100 trajecten die door Impact werden uitgevoerd. In 2017 neemt het totaal aan trajecten af, en resulteert voor IMpact in totaal 22 trajecten.

<sup>29</sup> \* Gemeente Kampen heeft in Q3 van 2017 beschut open gezet voor de inwoners van de gemeente Kampen. Tot op heden zijn er 2 inwoners van de gemeente Kampen die toe zijn gelaten voor beschut werken. Voor hen wordt gezocht naar een goede werkgever.





**Figuur 14** Aantal door de gemeente Kampen uitgevoerde trajecten

Uit een bestandsanalyse blijkt dat 60% van de gemeentelijke bijstandspopulatie een loonwaarde heeft tussen de 40% en 80%.<sup>30</sup> Voor dit deel van de doelgroep is de loonwaarde zo gering dat directe bemiddeling naar werk niet goed mogelijk is. Ondersteuning door middel van trajecten en begeleiding is nodig om deze medewerkers uiteindelijk naar een passende werkplek te brengen. Dit roept de vraag op waarom een (steeds) kleiner aantal trajecten door IMPact is uitgevoerd, terwijl dit bij derden is toegenomen.

#### 4.5 Aanvullende informatie over de in-en uitstroom

Ten slotte is aan de gemeente Kampen gevraagd om meer zicht op de in- en uitstroom van medewerkers naar werk. De aangeleverde informatie is in onderstaande tabel samengevat weergegeven.

	2015	2016	2017
Praktijkschool: uitstroom naar werk	12	7	31
Dagbesteding jongeren	7	6	11
Dagbesteding jongeren (WLZ)		4	
Inwoners: doelgroepregister		2	1

Bron: opgave eenheid MO

Hieruit komt het beeld naar voren dat actief wordt ingezet op de kwetsbare jongeren afkomstig uit de praktijkscholen en tot resultaat leidt. Dit is in lijn met de beleidsnota waarin prioriteit wordt gegeven aan deze doelgroep.

Daarnaast zien we dat het aantal overige inwoners met een beperking dat bemiddeld is naar een baan met loonkostensubsidie (doelgroepregister) vooralsnog zeer beperkt is. Door het vereenvoudigen van de procedures in de loop van 2017 (de zogenoemde praktijkroute) is de verwachting dat het aantal aanvragen zal toenemen.

<sup>30</sup> Bestandsanalyse Matchcare op basis van 600 klanten (exclusief klanten met indicatie WMO/dagbesteding of WLZ: 15% populatie loonwaarde 80-100%, 41% loonwaarde 60-80%, 19% loonwaarde 40-60% en 27% loonwaarde 0-40%.

**Normen:**

- De gemeente monitort de ontwikkeling van de doelgroep en heeft inzicht in de factoren die een bepalende rol spelen.
- De gemeente voert risicoanalyses en/of toekomstverkenningen uit.
- De uitvoering is doeltreffend in de zin dat de gemeente de door de raad vastgestelde doelen realiseert.

**Bevinding:**

De snelle stijging van het volume van de bijstand heeft in het voorjaar van 2017 geleid tot het aantrekken van extra formatie bij de eenheid Maatschappelijke Ontwikkeling en een intensivering van de bemiddeling naar werk.

Wij hebben geen risicoanalyses of toekomstverkenningen kunnen ontdekken. Het lijkt er op alsof de volumeontwikkeling in 2016/ 2017 dusdanig zorgwekkend waren, dat 'directe actie vereist was', en dat daarmee een diepgaandere analyse of verkenning op dat moment niet opportuun was. Het is onbevredigend dat er geen duidelijke sturingsinformatie beschikbaar is, en dat de in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens deels een eigen bewerking zijn en vanuit verschillende bronnen (gemeente, IMpact) moest worden verzameld.

Over de doeltreffendheid van de uitvoering kan in strikte zin geen oordeel worden gegeven. De beleidskaders waren immers van algemene aard, zonder een kwantitatieve en/of kwalitatieve doelstelling. Als we naar de landelijke gegevens kijken, dan zien we dat de aantallen medewerkers met loonkostensubsidie langzaam op gang zijn gekomen. De gemeente Kampen laat daarin een iets beter dan gemiddeld beeld zien. Meer specifiek is zichtbaar dat extra inspanningen zijn gedaan voor de kwetsbare jongeren, conform de prioriteitstelling in het beleidsplan.

#### 4.6 Verhalen uit de praktijk: de werkgevers

Om een indruk te krijgen van de werkgeversbenadering in Kampen zijn kwalitatieve interviews gehouden met een drietal werkgevers in Kampen die mensen met een arbeidsbeperking in dienst hebben.<sup>31</sup> Het betrof bedrijven in de tuinbouwsector, in de informatie- en communicatietechnologie en in verzorgingsproducten. Deze interviews leiden tot de volgende beelden:

- De geraadpleegde werkgevers willen invulling geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid door mensen met een arbeidsbeperking een baan in hun bedrijf te geven. Ze zien de maatschappelijke inzet vooral in de extra begeleiding en aandacht die de doelgroep nodig heeft; die willen de werkgevers graag leveren. Het blijft voor deze werkgevers een bedrijfseconomische afweging. Ze willen de risico's in grip houden en (in bepaalde gevallen) de mensen niet zelf in loondienst nemen en niet meer dan de loonwaarde betalen (bijv. 60%-80% van minimumloon). Ook verwachten de werkgevers flexibiliteit van IMpact en/of de gemeente als de doelgroeper om wat voor reden dan ook niet goed functioneert.
- De drie geraadpleegde werkgevers zijn positief over de wijze waarop IMpact invulling geeft aan zijn taak. Ze ervaren IMpact als betrokken, proactief en ter zake kundig. Ze geven aan dat het een vak apart is om de doelgroep aan het werk te krijgen en dat IMpact daar goed in is.

---

<sup>31</sup> Het is geen kwantitatief onderzoek; de uitkomsten zijn dan ook per definitie niet representatief voor de totale populatie van werkgevers van mensen met een arbeidshandicap in Kampen. Om een zo getrouw mogelijk beeld te geven is bij onderstaande beelden aangeduid of één, twee of alle drie de werkgevers een vergelijkbare indruk hadden.

- Twee van de drie geraadpleegde werkgevers zijn niet positief over de rolinvulling door de gemeente wat betreft de bemiddeling van mensen met een arbeidsbeperking. Ze kennen de mensen van IMpact, maar de gemeente komt niet of nauwelijks langs en in dus ook niet bekend. Het begeleiden van de doelgroep vraagt specifieke capaciteiten van arbeidsconsulenten; ze moeten de mensen en hun mogelijkheden en beperkingen echt goed kennen. Daarnaast moeten de arbeidsconsulenten extern gericht zijn. Op dit moment is de indruk dat de gemeente die omslag nog niet heeft gemaakt. Als contrast is een van de geraadpleegde werkgevers wel zeer te spreken over de inzet van de gemeentelijke werkconsulenten als het gaat om het zoeken van werk voor statushouders; hij is daarvoor meerdere malen benaderd en ervaart de inzet van de gemeente voor die doelgroep als proactief.
- De drie werkgevers promootten het inschakelen van mensen met een arbeidshandicap ook onder collega-ondernemers. Een van hen geeft IMpact als tip om een sectormiddag te organiseren voor bedrijven uit zijn sector; hij stelt zijn kantine daarvoor ter beschikking.
- Er bij twee van de drie geraadpleegde werkgevers weinig animo voor het Netwerkplatform als dat bemenst wordt door ambtenaren.
- Het lukt de gemeente onvoldoende om de kaartenbak van ca. 800 arbeidszoekenden in Kampen leger te krijgen. Dat is opmerkelijk aangezien de economie al een tijd weer aantrekt. Twee van de drie geraadpleegde werkgevers zijn daar kritisch over.

#### 4.7. Verhalen uit de praktijk: de doelgroep

De rekenkamercommissie hecht er waarde aan om ook inzicht te krijgen in de ervaring van de doelgroep zelf. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd met zes cliënten.<sup>32</sup> Vanwege hun privacy zijn de namen van deze cliënten gefingeerd.<sup>33</sup> De onderstaande verhalen van de cliënten leiden tot een aantal waarnemingen van de onderzoekers:<sup>34</sup>

- Ouders spelen een belangrijke rol (zie de verhalen van André en Elias);
- Het is zoeken naar welke baan het beste past bij de competenties van de client. Voor de motivatie is het belangrijk dat de baan ook goed past bij de interesses van de client (zie alle onderstaande verhalen);
- Jobcoaches spelen een belangrijke intermediaire rol tussen werkgevers, IMpact en gemeente (zie alle onderstaande verhalen);
- Werkgevers kunnen heel positief staan tegenover het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking. Ze moeten wel actief benaderd worden om de mogelijkheden in beeld te krijgen (zie het verhaal van Dirk);
- De praktijkroute is waardevol (zie het verhaal van Frida);
- IMpact heeft een bij een deel van de Kampenaren een negatief imago, ook bij mensen uit de doelgroep (zie het verhaal van André).

---

<sup>32</sup> Deze cliënten zijn gekozen in nauwe samenspraak met IMpact en de gemeente. Dit om te komen tot relevante gesprekken, met cliënten in deze kwetsbare doelgroep die de gesprekken niet als te belastend zouden ervaren. De cliënten zijn dus niet aselekt door de onderzoekers gekozen. Dit maakt dat er een positieve bias in de verhalen kan zitten.

<sup>33</sup> De namen zijn bekend bij de gemeente, IMpact en de onderzoekers. De mensen op de foto's hebben toestemming gegeven.

<sup>34</sup> Dit zijn waarnemingen van de onderzoekers op basis van de gevoerde gesprekken, geen onderbouwde bevindingen op basis van meerdere bronnen.

### ***Het verhaal van André***

André is bij een bakkerij gaan werken na het zien van een advertentie op facebook en vrijwel gelijktijdig gestopt met school (speciaal onderwijs in Zwolle). Binnen drie weken bleek de bakkerij hem niet te willen hebben gezien zijn rugzakje. Vervolgens is hij met zijn ouders naar de gemeente gestapt, omdat hij niet wist wat hij wilde en ook niet hoe hij het solliciteren moest aanpakken. De consulente adviseerde hem een traject via IMpact aan, in plaats van een Wajong of uitkering. Hij zag er tegenop om naar IMpact te gaan gezien het negatieve beeld dat hij bij IMpact had. Hij is nu toch blij dat hij de stap gezet heeft. De consulente heeft het contact met IMpact gelegd. Bij IMpact is hij gestart op de afdeling elektra, wat hij wel leuk vond, maar hij wilde toch liever naar buiten. Uiteindelijk bleek het ophalen van plastic een schot in de roos. André werkt sinds een half jaar vanuit IMwerk bij de gemeente op de vuilniswagen. Onlangs is zijn contract met een jaar verlengd voor 32 uur per week, met een dag op de groenvoorziening gezien de plaatsing van ondergrondse containers in Kampen.

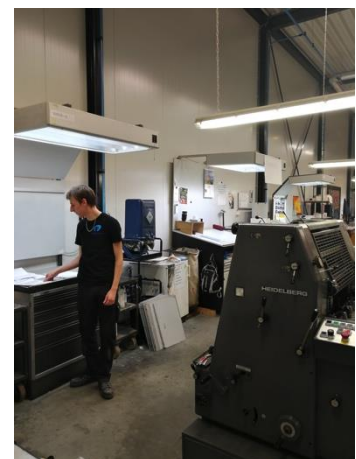
André heeft gesprekken met de unitleider en de jobcoach, waarbij de unitleider zijn eerste aanspreekpunt is. De unitleider onderhoudt ook de contacten met de leidinggevende bij het vuilnis. De jobcoach onderhoudt de contacten met de consulente van de gemeente. André is blij dat hij toch de stap naar IMpact heeft gezet en heeft inmiddels een ander beeld van het bedrijf. Maar het antwoord op de vraag waar hij werkt zal 'bij de gemeente' blijven.

### ***Het verhaal van Benthe***

Benthe liep via school (praktijkonderwijs) stage bij een supermarkt. In februari 2017 heeft de school van Benthe contact opgenomen met de gemeente dat er een leerling op de arbeidsmarkt zou komen in de zomer. Benthe wilde graag in een winkel werken, het werk in de supermarkt beviel zowel haar als haar werkgever. Voor Benthe is er weinig veranderd: ze is bij dezelfde supermarkt blijven werken na haar stage. De gemeente betaalt de werkgever een aanvulling vanuit de doelgroepregistratie en IMpact verzorgt de jobcoaching.

Tijdens de stage had Benthe gesprekken met haar stagebegeleider en haar direct leidinggevende in de supermarkt. Nu heeft ze maandelijks gesprekken met haar jobcoach en blijft haar direct leidinggevende in de supermarkt haar eerste en inhoudelijk aanspreekpunt. De jobcoach onderhoudt contact met de werkgever. De jobcoach en de werkgever houden samen zicht op de balans tussen werktijden en werkzaamheden, om extreme vermoeidheid bij Benthe te voorkomen.

Benthe heeft vooral geleerd om vragen te stellen, vriendelijk te blijven naar klanten en hulp in te schakelen indien nodig. Voor Benthe is haar huidige baan een voortzetting van haar stage, de zaken die daarvoor geregeld zijn door school, gemeente en IMpact zijn voornamelijk buiten haar om gegaan.



**Figuur 15** Aan het werk bij IMpact

### ***Het verhaal van Chantal***

Chantal had een baan in de kinderopvang. Helaas werd dat gezien haar lichamelijke beperking te zwaar en belande ze in de ziektewet. Ontslagen en in de bijstand beland, omdat het UWV haar onterecht arbeidsgeschikt verklaarde. Met sollicitatieplicht vanuit de bijstand is ze op het industrieterrein bij IMpact binnengelopen. Toen bleek dat ze bij een andere doelgroep hoorde en is ze opgenomen in het doelgroepregister. Via de consulente van de gemeente is Chantal bij IMpact bij de receptie en later de administratie aan de slag gegaan. Bij IMpact kreeg ze sollicitatietrainingen. Voor diverse functies is Chantal afgewezen. Vervolgens heeft ze zelf een vacature gevonden bij een uitgeverij op de administratie. Daar is ze nu door haar proeftijd heen en heeft ze een half jaar contract getekend.

Hulp vanuit de gemeente heeft ze gehad in de vorm van sollicitatietrainingen, gesprekken over prive-aangelegenheden en welke invloed dat voor haar op haar werk had. Soms trapt de consulente soms even op de rem. De consulente heeft de formaliteiten geregeld tussen gemeente, werkgever en intermediair. Vanuit de intermediair heeft Chantal een jobcoach toegewezen gekregen met wie ze tweewekelijks gesprekken voert. Ze helpen haar het meest met werkinhoudelijke zaken en ook gericht op haar loopbaan, omdat de werkzaamheden die ze nu moet uitvoeren niet voor de lange termijn zijn. Ze moet nu laten zien wat ze aan vaardigheden heeft om ook in de toekomst inzetbaar te blijven. De sfeer op het werk is dat iedereen elkaar helpt. Ze heeft vooral vakinhoudelijk dingen geleerd, maar ook geleerd hoe ze met dingen om kan gaan, haar grenzen aan te geven en vragen te stellen. Ze heeft gemerkt dat de mensen bij IMpact en de gemeente begrip hebben voor haar beperkingen en situatie.

### ***Het verhaal van Dirk***

Dirk is vanuit zijn school voor praktijkonderwijs via een stage uitgestroomd naar werk. Dit stagebedrijf verwachtte niet dat Dirk een volledige loonwaarde had, waardoor de gemeente in beeld kwam via de Wajong. Hij heeft anderhalf jaar bij dit bedrijf gewerkt met een uitkering. Er waren geen doorgroeimogelijkheden richting zijn grote droom: op grote machines werken. De consulente heeft op het moment dat Dirk aangaf een andere baan te willen, een jobcoach ingeschakeld van buiten IMpact. Haar opdracht was het vergroten van Dirk's loonwaarde. Dirk bracht zijn zaterdagen op de trekker bij een bevriende hobbyboer door. Ondanks zijn beperkingen en het trage leervermogen van Dirk heeft hij, tegen de verwachting van de school in, zijn trekkertijbewijs gehaald. Deze hobbyboer heeft contact opgenomen met een grondverzetbedrijf in de regio om te vragen of Dirk daar mocht ervaren of dat type werkzaamheden bij hem zouden passen. Het grondverzetbedrijf reageerde hier positief op. Tussen het bedrijf en de gemeente, via de consulente, is een stageovereenkomst getekend. De jobcoach heeft een jaar de tijd gehad om Dirk zich dusdanig te laten ontwikkelen dat deze nieuwe werkgever hem uiteindelijk in dienst zou nemen.

De jobcoach onderhoudt het contact met de ouders, de gemeente en de werkgever. Daarnaast heeft ze zeer regelmatig individuele gesprekken met Dirk gevoerd. Hij moest diverse werknemersvaardigheden leren, waaronder het stellen van vragen. De jobcoach ziet dat Dirk in dat jaar gegroeid is van een onzekere jongen naar een zelfverzekerdere jongeman, die nu het werk ziet in plaats van de trekker. Een geduldige werkgever die de potentie van Dirk zag heeft daar zeker aan bijgedragen. Inmiddels heeft Dirk een jaarcontract. De gesprekken met de jobcoach zijn iets afgenomen in frequentie, naar maandelijks, terwijl ze wekelijks contact heeft met de werkgever. Met de winterperiode voor de deur heeft een grondverzetbedrijf ander type werkzaamheden voor Dirk, waardoor de frequentie van gesprekken met de jobcoach en Dirk weer wat op zal lopen.

De jobcoach is benieuwd hoe Dirk dit jaar die onderhoudswerkzaamheden aan de machines zal oppakken in vergelijking met vorig jaar.



Figuur 16 Magazijn bij IMpact

### ***Het verhaal van Elias***

Vanuit school (praktijkonderwijs) heeft Elias stage gelopen in magazijn van IMpact. Vanuit IMpact is Elias begonnen bij de groothandel, maar dit bleek al snel geen handige werkplek te zijn voor Elias. Het was te onoverzichtelijk voor Elias. De jobcoach is opnieuw gaan zoeken naar een nieuwe plek, terwijl Elias bij IMpact aan de slag ging met stage op diverse plekken in het bedrijf. Toen een drukkerij ruimte had voor een nieuwe kracht, bleek dat een mooie uitdaging voor Elias. Hij is vanuit IMwerk gedetacheerd bij de drukkerij. Het bedrijf heeft de mogelijkheden van Elias gezien. Zij hebben geen voorwaarden gesteld, maar Elias de mogelijkheid gegeven om het vak van drukker te leren. Hij heeft nu zijn eigen machine, met zijn eigen opdrachten en een ervaren medewerker als vakinhoudelijk coach.

De jobcoach van Elias is een medewerker van IMpact, die de mogelijkheid voor een jobcoachtraject via het UWV heeft geregeld. De jobcoach heeft regelmatig gesprekken gevoerd met Elias en ook met zijn ouders erbij. Het belangrijkste onderdeel van de jobcoaching was niet zozeer het coachen van Elias, als wel het coachen van zijn leidinggevende en directe collega's om te leren hoe zij het beste met Elias om konden gaan. Elias is een dromer en heeft veel herhaling nodig om het overzicht en de focus te bewaren; de jobcoach leerde hen hoe zij Elias daar het beste bij konden helpen. Inmiddels is Elias in vaste dienst bij de drukkerij.

### ***Het verhaal van Frida***

Frida heeft op een reguliere school gezeten, maar haar opleiding niet afgemaakt. Omdat Frida met een uitkering thuis zat, heeft de consulente van de gemeente haar naar het traject Kampen in Beweging naar Werk verwezen. Dit project startte in januari 2017 en behelste sporten en gesprekken in een kleine groep en individuele jobcoaching. Haar jobcoach zag mogelijkheden voor haar in een broodjeszaak. Daar is ze gestart met een werkervaringsplek. Ze is begonnen in de keuken en is onder begeleiding van de werkgever en de jobcoach steeds meer richting counter gaan werken. Inmiddels staat ze in direct contact met de klanten en heeft ze een sleutel om 's ochtends de zaak te openen. Ze werkt 18 uur per week, drie ochtenden en op vrijdag alleen tijdens de lunch.

De jobcoach komt elke week langs op het werk om te kijken hoe het gaat. De jobcoach en Frida bereiden samen de gesprekken met de werkgever voor, omdat ze die spannend vindt. De jobcoach is ook vaak bij die gesprekken aanwezig. De hulp van de jobcoach is gericht geweest op het onder controle krijgen van diverse angsten en het vergroten van durf om uiteindelijk met mensen in contact te staan en verantwoordelijkheden te dragen. De werkgever heeft Frida goed opgeleid met veel geduld.

De contacten met de consulente van de gemeente zijn goed. De jobcoach heeft regelmatig contact met de consulente. Het jobcoachingstraject loopt in februari af. Frida gaat verhuizen naar buiten Kampen. Frida verwacht zelf in haar nieuwe woonplaats een nieuwe baan te vinden door actief te solliciteren bij de winkels in het dorp. Haar tijd bij de broodjeszaak heeft haar meer zelfvertrouwen gegeven en ook hernieuwd vertrouwen gegeven dat er werkgevers zijn die openstaan voor iemand als zij. Een voordeel voor haar in haar nieuwe zoektocht naar een baan is de registratie in het doelgroepregister. Frida en haar jobcoach hebben daar hard voor moeten werken, omdat het UWV haar eerdere verzoek daartoe afgewezen heeft. Vervolgens heeft de jobcoach de praktijkroute ingezet, waarbij de werkgever loondispensatie aanvraagt. Daarop heeft opnieuw een keuring plaatsgevonden, waarna ze wel opgenomen is in het doelgroepregister. Opname in het doelgroepregister maakt het voor een nieuwe werkgever makkelijker om Frida aan te nemen, omdat er loondispensatie aangevraagd kan worden bij de gemeente. De nieuwe woongemeente van Frida zal zich niet direct richten op begeleiding van Frida is de verwachting van de jobcoach, aangezien zij niet direct als werkzoekende bij de gemeente geregistreerd zal staan.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Laatste ontwikkelingen Netwerkplatform

Dit rekenkameronderzoek richtte zich op de periode 2016-2017. De bevindingen uit dit rapport zijn dus ook op die periode gebaseerd. Nu is er begin 2018 sprake van enkele nieuwe ontwikkelingen. Vanwege de relevantie voor de conclusies en aanbevelingen stipt de rekenkamercommissie deze ontwikkelingen hieronder nog kort aan.

Het college heeft de raad op 7 februari 2018 per raadsbrief geïnformeerd over de doorontwikkeling van het Netwerkplatform en de behaalde resultaten. In deze raadsbrief gaat het college in op de actuele stand van zaken, de te nemen vervolgstappen en van de initiatieven die inmiddels zijn/worden ondernomen vanuit het Netwerkplatform. Het college geeft de volgende relevante informatie.

- De oorspronkelijke organisatievorm van het Netwerkplatform met een eigen identiteit werkte onvoldoende, had dus geen meerwaarde en is daarom losgelaten. In plaats daarvan zijn er vanuit de organisaties Kampen, Dronten en IMPact drie ambassadeurs benoemd om de samenwerking van werkconsulenten gestalte en inhoud te geven. Met deze gewijzigde organisatorische afspraken zou de samenwerking beter vorm krijgen. In het derde kwartaal 2017 is een inhaalslag gemaakt;
- De toegang tot de Participatiewet in het stadhuis blijft. IMPact onderzoekt nog of en hoe de locaties van IMPact nader kunnen worden benut;
- Er wordt (vooralsnog) niet actief gezocht naar derde partijen om onderdelen van IMPact over te nemen. IMPact wordt in de gelegenheid gesteld te laten zien dat de bedrijfsvoering op een gezonde basis kan plaatsvinden met voldoende oog voor maatschappelijk en financieel renderen;
- Vanaf 1 april 2018 zal het Netwerkplatform (in de herijkte vorm) operationeel zijn.
- Het college zegt toe dat wijzigingen van de uitvoeringsstructuur – waar van toepassing- in de vorm van besluiten aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

### 5.2 Conclusies

De centrale vraag in dit rekenkameronderzoek luidde:

In hoeverre is uitvoering van de Participatiewet voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door de gemeente Kampen doeltreffend en in hoeverre is de uitvoeringsorganisatie toekomstbestendig ingericht?

De rekenkamercommissie formuleert de conclusies aan de hand van de drie aspecten: beleid, organisatie en uitvoering.

#### **Conclusie 1 over het aspect “beleid”**

- **De raad van Kampen heeft een duidelijk beleidskader vastgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet. Er zijn echter geen volumedoelstellingen vastgesteld en de beleidsvrijheid wordt niet optimaal ingevuld.**

De Participatiewet geeft de gemeente de beleidsvrijheid om passend voor de lokale situatie, gemeentelijke doelgroep en beschikbare middelen een afweging te maken over de inzet van instrumenten en voorzieningen.



De rekenkamercommissie constateert het volgende:

- met de vaststelling van de beleidskaders in de raadsvergaderingen van 14 december 2014 en 3 mei 2017 voldoet Kampen aan de wettelijke verplichting;
- de raad heeft de wettelijke beleidsvrijheid niet optimaal benut. Zo wordt het instrument forfaitaire loonkostensubsidie pas ingezet bij een dienstverband van ten minste 1 jaar, terwijl dat in sommige gevallen ook voor kortere dienstverbanden doeltreffend zou kunnen zijn;
- de raad heeft geen volumedoelstellingen vastgesteld. Dat beperkt de mogelijkheid tot monitoring op resultaat.

### **Conclusie 2 over het aspect “organisatie”**

- **De vastgestelde nieuwe organisatiestructuur “Netwerkplatform” heeft belemmerend gewerkt. De structuur was te ingewikkeld en had binnen de uitvoering uiteindelijk te weinig draagvlak;**
- **Er is op dit moment nog onvoldoende sprake van een duidelijk en toekomstbestendig stelsel van organisaties gericht op de implementatie van de Participatiewet in Kampen.**

Het is inmiddels duidelijk dat het Netwerkplatform zoals geschetst in het Berenschot-rapport niet wordt gerealiseerd. Er komt geen aparte organisatorische entiteit en er komt geen nieuwe leidinggevende. Verklaringen hiervoor zijn dat (1) er weinig draagvlak bij de bestaande uitvoeringsorganisaties en (2) er mogelijk ook te weinig doorzettingsvermogen was en (3) de voorgestelde organisatiestructuur “Netwerkplatform” ook wel erg ingewikkeld of zelfs te ingewikkeld was.

Er is tijd en energie verloren gegaan met het vormgeven van de nieuwe organisatievorm “Netwerkplatform” en vervolgens met het ontwikkelen van weer een andere werkwijze. De rekenkamer acht de kans dan ook groot dat dit een negatief effect heeft gehad op de doeltreffendheid, doelmatigheid en de beheersing van de (financiële) risico’s.

In plaats van de organisatiestructuur “Netwerkplatform” heeft Kampen de invulling van de Participatiewet nu binnen de eigen ambtelijke organisatie opgezet. Dat is met veel enthousiasme en nieuw elan gebeurd, ondersteund met tijdelijke medewerkers.

Keerzijde van deze de hernieuwde focus op de eigen ambtelijke organisatie van Kampen is dat de taak en rol van IMpact onduidelijk werd. Zo liep het aantal werktrajecten dat IMpact voor Kampen uitvoerde drastisch terug van 97 tot 22 trajecten. Inmiddels zijn er nieuwe afspraken gemaakt over de inzet van IMpact.

Op dit moment is de hernieuwde organisatiestructuur nog niet eenduidig. Weliswaar zijn er bestuurlijk interessante ideeën over de uitvoeringsstructuur, maar er is nog geen vastgelegde visie, geen strategie en geen projectplan om deze structuur te realiseren. Het lijkt er op dat het vastgestelde organisatiestructuur “Netwerkplatform” zich gaat ontwikkelen tot een soort samenwerkingsconcept. Zie ook de raadsbrief van 7 februari 2018. Of dat binnen de gemeente en bij IMpact een breed gedragen structuur is, moet nog blijken.

### **Conclusie 3 over het aspect “uitvoering”**

- **Expliciete doelen ontbreken, de ontwikkeling van de doelgroep wordt niet gemonitord en er worden geen risicoanalyses uitgevoerd. Daardoor kan geen uitgesproken oordeel worden gegeven over de doeltreffendheid van de uitvoering.**

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek inzage bieden in de uitvoering van het beleid en de resultaten daarvan: het verhaal achter de cijfers. Inzage hierin is lastig omdat ‘de uitvoering’ grotendeels in het teken heeft gestaan van het neerzetten van een nieuwe organisatiestructuur waarmee die beleidsdoelen gerealiseerd moesten worden.

De rekenkamercommissie ziet een combinatie van hoopgevende en zorgelijke signalen.

#### hoopgevende signalen:

- De toegenomen uitstroom naar werk van kwetsbare jongeren afkomstig uit de praktijkscholen;
- Diverse werkgevers in Kampen zetten zich in om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Dat doen ze door hen binnen het eigen bedrijf een plek te bieden, maar ook door andere ondernemers te enthousiasmeren hun steentje bij te dragen. Het hebben van een werkplek blijkt in praktijk erg belangrijk voor mensen met een arbeidsbeperking;
- De enthousiaste inzet van de werkconsulenten in Kampen;
- In 2016 tot en met de eerste helft van 2017 schoot de uitvoering van de Participatiewet in Kampen nog tekort. Met de vernieuwing van het ambtelijk management en de inzet van nieuwe werkconsulenten is ingezet op een uitvoeringsgerichte benadering. Binnen de ambtelijke organisatie ligt de focus op actie, niet op plannen, structuur en regels.

#### zorgelijke signalen

- De toename van de bijstandspopulatie in Kampen in 2017 van 829 tot 855 personen;
- De daling van het aantal uitgevoerde trajecten in 2017: van 157 naar 93 (40%);
- Kritische geluiden over de uitvoering van de zijde van werkgevers.

## **5.2 Aanbevelingen**

De rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad.:

1. Vraag het college om een nieuwe raadsvoorstel voor de hernieuwde vorm van de uitvoeringsorganisatie, waarbij het volgende wordt aangegeven:
  - wat de doelen zijn en wat de taken en verantwoordelijkheden zijn van de daarin participerende organisaties Kampen, Dronten en IMpact;
  - expliciet hoe de doeltreffendheid, doelmatigheid en de beheersing van de (financiële) risico's worden geborgd.
2. Waak voor uitholling van het “eigen” werkbedrijf IMpact door taken over te hevelen naar de gemeentelijke organisatie of naar marktpartijen. IMpact moet voldoende “massa” houden om goed te kunnen presteren. Uiteraard zal IMpact de opdrachten marktconform moeten aanbieden en verwerven, maar IMpact moet die opdrachten ook krijgen.
3. Draag zorg voor het vaststellen van volumedoelstellingen en spreek af op welke wijze dit gemonitord wordt.

## Bijlage 1. Geraadpleegde personen

### Gemeente Kampen:

- eenheidsmanager Sociaal Domein
- teammanager FrontOffice MO
- teammanager Beleid & Subsidies MO
- wethouder

### MO Adviesraad:

- voorzitter

### IMpact:

- directeur
- manager re-integratie
- loopbaanbegeleider

### Externe loopbaanbegeleiders:

- loopbaanbegeleider Standergroep

### Doelgroep (zes personen, fictieve namen i.v.m. privacy):

- André
- Benthe
- Chantal
- Dirk
- Elias
- Frida

### Werkgevers (anoniem):

- Werkgever in de tuinbouwsector in Kampen met 3 mensen met een arbeidsbeperking
- Werkgever in de informatie- en communicatietechnologie in Kampen met ca. 4 mensen met een arbeidsbeperking
- Werkgever in de verzorgingsproducten in Kampen met 10-12 mensen met een arbeidsbeperking

## Bijlage 2. Benchmark financieel resultaat IMpact

Resultaat 2016	Impact naar 1.000 SW in mln	Landelijk gemiddeld	1.000 SW in mln
Gemiddeld bedrijfsresultaat	0,0		-1,6
1. Verschil tussen Sw-loonkosten en subsidies	-2,7		-3,2
- SW-loonkosten (cao-loon)	-28,5	-29,0	
- Arbeidsplaats gebonden subsidies	25,8	25,8	
2. Saldo opbrengsten en kosten bedrijfsvoering SW	0,4		1,0
- Opbrengsten SW (netto toegevoegde waarde)	11,1	10,3	
- Kosten bedrijfsvoering SW	-10,7	-9,3	
3. Overig (andere doelgr., opbr, fin baten en lasten)	2,3		0,5
- Opbrengsten overige doelgroepen	-0,3	-0,1	
- Overige opbrengsten	3,3	0,4	
- Saldo financiële en incidentele baten en lasten	-0,6	0,2	

Korte toelichting:

- Voor de beknopte analyse van de financiële situatie van Impact is gekeken naar de cijfers van de jaarrekening van Impact over 2016.
- Er is een aanpassing gedaan in de cijfers van de jaarrekening van Impact om deze daarmee vergelijkbaar te maken met benchmarkcijfers. De overige opbrengsten bestaan in belangrijke mate uit een gemeentelijke tegemoetkoming voor huisvestingslasten. Deze zijn beschouwd als een gemeentelijke bijdrage die een gemeente levert aan het verbeteren van de exploitatie van een werkbedrijf. Door deze aanpassing zijn de gegevens beter vergelijkbaar met data van vergelijkbare bedrijven.
- Vervolgens zijn de gegevens omgerekend naar een (imaginair) bedrijf met 1.000 medewerkers zodat het in kengetallen van vergelijkbare grootte gepresenteerd kan worden
- Er is in het kader van dit rekenkameronderzoek geen verdiepend onderzoek gedaan naar de huisvestingssituatie en achterliggende redenen voor de aanvullende specifieke gemeentelijke bijdrage daarin.

## Reactie van het college

De rekenkamercommissie heeft het college in het kader van hoor en wederhoor een reactie gevraagd op het onderzoeksrapport. De reactie van het college is in de volgende pagina's integraal opgenomen, gevolgd door een kort nawoord van de rekenkamercommissie.



**BEZOEKADRES**  
Burgemeester Berghuisplein 1  
8261 DD Kampen

**POSTADRES**  
Postbus 5009  
8260 GA Kampen

T 14 038  
E [info@kampen.nl](mailto:info@kampen.nl)  
T [@gemKampen](https://www.kampen.nl)  
I [www.kampen.nl](http://www.kampen.nl)

Aan de rekenkamercommissie gemeente Kampen

18 april 2018

18UIT00640

Doorkiesnummer

Verzenddatum

15 mei 2018

### Onderwerp

Bestuurlijke zienswijze rapport 'Uitvoering Participatiewet in Kampen'

Geachte rekenkamercommissie,

Op 19 april 2018 hebben wij van u het concept rekenkamerrapport "Uitvoering Participatiewet in Kampen" ontvangen. In het begeleidend schrijven stelt u het college in de gelegenheid een bestuurlijke zienswijze te geven op de rapport. Graag maken wij hiervan gebruik.

Om te beginnen willen wij onze waardering uitspreken voor de leden van de rekenkamercommissie en het onderzoek dat zij hebben opgeleverd. Het biedt goed inzicht over de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en de hernieuwde ingeslagen koers voor het uitvoeren van de Participatiewet. Wij kijken ook terug op constructieve gesprekken met de rekenkamercommissie. In lijn met uw rapport hebben wij onze zienswijze opgedeeld in vier paragrafen: algemeen, beleid, organisatie en uitvoering.

### Algemene reactie

U benadrukt bij de start van uw rapport dat de motivatie van uw onderzoek is, dat inwoners van de gemeente Kampen met een arbeidsbeperking een beroep kunnen doen op ondersteuning van de gemeente richting werk. Het onderzoek is niet ingegeven vanuit signalen dat er iets mis zou zijn in beleid, organisatie of uitvoering van de Participatiewet in Kampen.

In uw onderzoek kijkt u terug op de periode 2016-2017. Zoals u ook aangeeft in uw rapport zijn, met name sinds het tweede kwartaal van 2017, veel nieuwe ontwikkelingen in gang gezet. We investeren fors in onze doelgroep, onze organisatie en de relatie met onze partners:

- Met de vernieuwing van het ambtelijk management bij de Eenheid Maatschappelijke Ontwikkeling en de inzet van meer en nieuwe consultants Werk is ingezet op een solide uitvoeringsgerichte bedrijfsvoering.

- De uitvoering werkt hard aan nog meer inzicht in ons klantenbestand, betere matches tussen vraag en aanbod, nieuwe leer- en werktrajecten en een goede samenwerking tussen de gemeente Dronten, Kampen en IMpact. We gebruiken daarvoor onder andere de uitgebreide bestandsanalyse die medio vorig jaar samen met Matchcare is uitgevoerd.
- We werken aan een toekomstbestendige 'gereedheidskist' voor onze consulten Werk, door de introductie van de werkwijze Omgekeerd toetsen en modernisering van regelgeving en beleidsregels voor armoede, bijzondere bijstand en re-integratie. We laten ons daarbij begeleiden door specialisten van stichting Stimulansz, de kennisleider in het sociaal domein.

Ondanks deze maatregelen bevindt de transformatie van het sociaal domein zich nog steeds in een cruciale fase. Ook in het werkveld Participatie blijft onze opgave onverkort lastig. Dalende budgetten en toenemende problematiek bij onze klanten. We herkennen dan ook de drie grote lijnen die u in uw rapport schetst:

1. Er is te weinig samenhang in de (beleids)analyses en uitvoering.
2. We zitten in een zoektocht naar de juiste invulling voor het Netwerkplatform.
3. De relatie met IMpact kunnen we verder optimaliseren.

In de volgende paragrafen lichten we toe hoe we daaraan werken.

### **Hoofdstuk Beleid**

U noemt in uw rapport dat de gemeenteraad duidelijke beleidskeuzes heeft gemaakt voor uitvoering van de Participatiewet. De gemeente voldoet hiermee aan uw norm. Wij zijn tevreden met deze conclusie en wij zetten deze koers graag samen met onze gemeenteraad verder.

### Volumedoelstellingen

Op pagina 30 concludeert u dat de gemeente geen volumedoelstellingen heeft vastgesteld. Dat beperkt volgens u de mogelijkheid tot monitoring op resultaat. Wij zijn het met u eens dat een volumedoelstelling(en) richting geeft en helpt bij monitoring van beleid. Het college vindt dat ook belangrijk. In de beleidsnota "Focus op werk, vervolgnota Participatiewet gemeente Kampen" hebben wij onze uitgangspunten en kader vastgelegd. De vertaling naar concrete doelstellingen en volumes hebben we wel degelijk gemaakt en zijn opgenomen in de programmabegroting, de reguliere P&C-cyclus en de teamplannen. Zoals het aantal bijstandsgerechtigden, de in- en uitstroom van de Wwb, het aantal werkzoekenden dat uitstroomt uit de bijstand als gevolg van betaalde arbeid, het aantal trajecten bij IMpact of het aantal jongeren Pro/VSO die we begeleiden richting werk en/of scholing. Ook hebben we onlangs het Speerpuntenplan van het cluster Werk ter informatie aan de gemeenteraad

toegestuurd. Mogelijk ligt hier een interpretatieverschil in de manier waarop de doelstellingen worden vastgelegd. Wij volgen de lijn dat uitgangspunten en kaders vastliggen in beleid en de concrete volumedoelstellingen in de P&C-cyclus. Het college blijft graag in gesprek met de gemeenteraad of deze werkwijze nog steeds passend is.

### Invulling beleidsvrijheid

U stelt dat het college kiest voor "een wat summier invulling" van de van rijkswege geboden beleidsvrijheid door bijvoorbeeld het opleggen van extra voorwaarden bij mensen met minder dan 30% loonwaarde of het opleggen van extra voorwaarden bij forfaitaire loonkostensubsidie. (pagina 9 en 10). Het college is van mening hiermee juist focus aan te brengen in de brede opgave van de Participatiewet. In samenwerking met de uitvoering zoeken we continu naar de meest effectieve manier om onze klantengroep te bedienen.

In tegenstelling tot uw stelling dat die een summiere invulling van beleidsvrijheid is, voelt het college dit meer als focus. Ook hierover blijven we graag in gesprek met de gemeenteraad.

## **Organisatie**

U onderscheidt hier twee onderdelen: Netwerkplatform en IMpact. We gaan op elk afzonderlijk in.

### Netwerkplatform

Het college deelt uw conclusie dat de vasthoudendheid in wijze waarop invulling is gegeven aan het Netwerkplatform eerder belemmerend dan stimulerend heeft gewerkt. De structuur was ingewikkeld en heeft in de uitvoering tot moeilijkheden geleid. In de raadsinformatiebrief van 30 juni 2017 en 3 november 2017 hebben we de gemeenteraad hierover uitvoerig geïnformeerd. De interne wisselingen in het management van Kampen waren ook mede daardoor ingegeven.

Het college vindt een optimale werkgeversbenadering cruciaal in de opgave rond de Participatiewet. Een krachtige samenwerking enerzijds in de driehoek Dronten, IMpact en Kampen en anderzijds in de Arbeidsmarktregio Zwolle blijft daarin centraal staan. We zijn blij dat de samenwerking in de uitvoering van het Netwerkplatform inmiddels goed verloopt, dat consultants elkaar goed vinden en dat er zichtbaar inhoudelijke resultaten worden geboekt. De wens van het college is om die samenwerking zo flexibel mogelijk te houden, om onze medewerkers de ruimte te geven om optimaal in te spelen op de marktvaart en ontwikkelingen in het beleidsveld.

We kunnen ons goed vinden in uw aanbeveling om de ontstane werkwijze als netwerkorganisatie op termijn formeel vast te leggen. We zoeken nu nog wel de ruimte om te experimenteren. Dat past bij onze gedachte om niet de interne structuur leidend te laten zijn, maar van buiten naar binnen te werken. Dat past ook bij de fase waarin het sociaal domein zich bevindt: we transformeren door te proberen, ervaringen te delen en te leren van elkaar.

### IMpact

Het college deelt uw bevinding dat de relatie tussen de gemeente en IMpact begin 2017 niet optimaal was. We hebben van beide zijden geïnvesteerd om die relatie te verbeteren. Het college is met name erkentelijk voor de constructieve opstelling van de medewerkers van IMpact hierin. De relatie is naar onze mening ook significant verbeterd. We hebben net een intensief traject achter de rug, waarin we gezamenlijk een helder beeld voor de toekomst hebben vastgelegd in het Ondernemingsplan 2018-2021. De gemeenteraad is hier nadrukkelijk onderdeel van geweest. We denken daarmee de risico's die u signaleert adequaat te managen. Er ligt nog wel een opgave om de aansluiting tussen IMpact en het Netwerkplatform beter te organiseren. Niet alleen in de aansluiting tussen het ondernemingsplan en de rol van het Netwerkplatform, maar ook naar de medewerkers en in de helderheid naar de werkgevers.

## **Uitvoering**

Zowel in het hoofdstuk 2 (Beleid) als in het hoofdstuk 4 (Uitvoering) geeft u aan dat het aan duidelijke sturingsinformatie ontbreekt. Wij delen uw mening dat sturingsinformatie nodig is om de ontwikkeling van de doelgroep goed te kunnen volgen en te analyseren. Om die reden is vanaf juni 2017 geïnvesteerd in een gerichte bestandsanalyse volgens de methodiek van MatchCare. In een gecombineerd project van gemeentelijke consultants en consultants van MatchCare is met 599 klanten gesproken over onder andere competentie- en werkvoorkeuren. Dit heeft geleid tot nieuwe leer- en werktrajecten, zoals project KANS, het Vlinderproject in de zorg, project Horeca en de samenwerking met Asito. En we staan open voor nieuwe kansen en projecten.

Ook is gestart met het opmaken van een format voor structurele sturingsinformatie als onderlegger voor beleid en prognoses.


### **Conclusie**

Het college herkent de rode draad uit het rapport. Het college hecht eraan te melden dat er sinds de onderzoeksperiode nieuwe ontwikkelingen in gang zijn gezet. Mocht de raad de aanbevelingen van de rekenkamercommissie overnemen, dan neemt het college die graag mee in samenhang met de maatregelen die al zijn genomen.


### **Informatie**

Als u nog vragen heeft over deze brief kunt u contact opnemen met het team Beleid  
en Subsidies Maatschappelijke Ontwikkeling.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Kampen,



de secretaris,  
J.F. Goedegebure



de burgemeester,  
drs. mr. B. Koelewijn



## Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is blij dat het college de rode draad uit het rapport en de genoemde knelpunten herkent. Dat biedt perspectief om deze knelpunten op te lossen. Hieronder gaan we nog kort op de aanbevelingen in.

### over aanbeveling 1

Het college onderschrijft de aanbeveling om de ontstane werkwijze als netwerkorganisatie op termijn formeel vast te leggen. Echter, de kern van de aanbeveling is vooral dat er nu (nog) geen concreet plan ligt en dat de onderlinge verhoudingen tussen doelen, taken en verantwoordelijkheden nog niet duidelijk zijn (zie ook aanbeveling 2). De rekenkamercommissie begrijpt goed dat het college wil experimenteren, maar dat laat onverlet dat ook bij experimenten sprake zou moeten zijn van een helder plan en duidelijke verwachtingen.

### over aanbeveling 2

De rekenkamercommissie wil het risico van uitholling van de werkzaamheden van het "eigen" Impact nogmaals benadrukken als werkzaamheden door de gemeentelijke organisatie of door marktpartijen worden overgenomen. Het college gaat hier niet expliciet op in. Wel onderkent het college dat er een probleem is: *"Er ligt nog wel een opgave om de aansluiting tussen Impact en het Netwerkplatform beter te organiseren. Niet alleen in de aansluiting tussen het ondernemingsplan en de rol van het Netwerkplatform, maar ook naar de medewerkers en in de helderheid naar de werkgevers."* Deze probleemonderkenning is weliswaar een stap in de goede richting, maar zorg er nu ook voor dat taken en verantwoordelijkheden van Impact en de gemeentelijke organisatie niet onbedoeld gaan schuiven. De levensvatbaarheid van Impact is, zeker op wat langere termijn, mede afhankelijk van opdrachten vanuit de gemeente Kampen.

### over aanbeveling 3

In de beleidsnota "Focus naar Werk" is aangegeven conform de ministeriele regeling 7 beschutte werkplekken te realiseren in 2017 en 12 in 2018 (zie ook paragraaf 2.1 van dit rekenkamerrapport). Dit zijn wel degelijk volumedoelstellingen, waarmee onze conclusie wat kort door de bocht is dat er helemaal geen volumedoelen zijn voor de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In het licht van de relatief nieuwe Participatiewet benadrukt de rekenkamercommissie het belang van zinvolle nieuwe concrete (volume)doelen en indicatoren. Daarmee kan de raad dan de voortgang monitoren. Het college benoemt dit laatste zelf ook al in de brief: *"Wij delen uw mening dat sturingsinformatie nodig is om de ontwikkeling van de doelgroep goed te kunnen volgen en te analyseren.... Ook is gestart met het opmaken van een format voor structurele sturingsinformatie als onderlegger voor beleid en prognoses"*. Wij adviseren de raad hier goed op te letten.