



Policy
Productions

verbindt kennis en doen

Rapportage

Doeltreffendheid uitvoering participatiewet door BBS

Opdrachtgever:

RKC Soest, RKC Baarn,
RKC Vallei en Veluwerand

Versie:

Eindversie

Auteurs:

Michiel Langman
Laura Thomassen
Yolanda Hoogtanders

November 2018

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	8
2. Wettelijk kader	12
2.1. Participatiewet	12
2.2. Financiering: het BUIG-budget	14
2.3. Gemeentelijke verordeningen	14
2.4. Tussenconclusie wettelijk kader	16
3. Opdracht aan BBS	17
3.1. Gemeentelijke beleidsnota handhaving	17
3.2. Gemeentelijke beleidsnota re-integratie	17
3.3. De dienstverleningsovereenkomsten van de gemeenten met BBS	20
3.3. Tussenconclusie opdracht aan BBS	21
4. Sturing en verantwoording	23
4.1. De context	23
4.2. Sturing BBS	24
4.3. Monitoring	25
4.4. Tussenconclusie sturing en verantwoording	26
5. Uitvoering	28
5.1. Het klantproces van BBS	28
5.2. Handhaving	31
5.3. Inzet van instrumenten	31
5.4. Aansturing en ondersteunende processen	32
5.5. Klanttevredenheid	33
5.6. Samenwerkingspartners BBS	35

5.7.	Tussenconclusie uitvoering	36
6.	Resultaten	38
6.1.	Aantal uitkeringen	38
6.2.	Instroom en uitstroom	39
6.3.	Rechtmatigheid van de uitkeringen	44
6.5.	Tussenconclusie resultaten	46
7.	Conclusies	48
	Bijlage 1: Literatuurlijst	53
	Bijlage 2: Interviews	54
	Bijlage 3: Arbeidsmarktstrategieën	55
	Bijlage 4: Bestuurlijke zienswijzen	56

Managementsamenvatting

Inleiding

De Rekenkamercommissies van Soest, Baarn en Vallei en Veluwerand hebben Policy Productions opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van de uitvoering van bijstand en re-integratie door de uitvoeringsorganisatie BBS. Deze rapportage doet verslag van dit onderzoek.

De uitvoeringsorganisatie BBS is een gemeenschappelijke regeling (GR) van de gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest. BBS verzorgt sinds 2003 de bijstandsuitkeringen, de bijzondere bijstand, de IOAW/IOAZ, de uitvoering van het minimabeleid en sinds 2008 de schuldhulpverlening voor de drie gemeenten. Op 1 juli 2014 is de uitvoering van het re-integratiebeleid daarbij gekomen. Op 1 januari 2017 zijn ook de zorgadministratie van de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Jeugdwet daarbij gekomen, net als het werkgeverschap van de sociale teams. Per 1 januari 2017 is de nieuwe gemeenschappelijke regeling in werking getreden, waarbij BBS is omgevormd tot een zelfstandige organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid die wordt bestuurd door wethouders van de drie gemeenten.

Naast het takenpakket en de organisatiestructuur is ook het wettelijke kader waarin de organisatie moet opereren sterk veranderd. In 2015 zijn de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en (deels) de Wet werk en arbeidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) opgegaan in de Participatiewet. Dit betekende dat de wetgeving op het terrein van werk en inkomen verder werd geïntegreerd en dat de doelgroep is uitgebreid met groepen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Tegelijk met de invoering van de Participatiewet is een sociaal akkoord gesloten waarin werkgeversorganisaties, vakbonden en kabinet hebben afgesproken om tot 2026 geleidelijk in totaal 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Doel van de Participatiewet is om meer mensen met en zonder arbeidsbeperking, op te nemen in reguliere bedrijven.

In het offerteverzoek hebben de rekenkamercommissies de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

In hoeverre voert uitvoeringsorganisatie BBS het beleid van de gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest op het gebied van re-integratie en bijstand doeltreffend uit?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden heeft Policy Productions een toetsingskader opgesteld met daarin een aantal indicatoren waaraan de uitvoering getoetst wordt. Voor het definiëren en normeren van deze indicatoren heeft Policy Productions enerzijds gekeken naar de eisen en doelen die de wet en de gemeenten stellen aan de uitvoering van re-integratie en bijstand door BBS en anderzijds naar een relevante inzichten uit recente onderzoeken naar de effectiviteit van re-integratie. Het onderzoek bestond uit een literatuurstudie, interviews met vertegenwoordigers van de gemeenten, BBS en samenwerkingspartners, analyse van kwantitatieve gegevens en een schriftelijke enquête onder klanten van BBS.

De opdracht aan BBS

De gemeenten hebben randvoorwaarden voor de uitvoering vastgelegd in verschillende verordeningen en ze hebben uitvoeringsdoelen geformuleerd in dienstverleningsopdrachten aan BBS. Uit ons onderzoek is gebleken dat Baarn, Bunschoten en Soest weinig concrete doelen hebben geformuleerd voor de uitvoering van bijstand en re-integratie door BBS.

Hoofddoel van de gemeenten is dat iedereen meedoet naar vermogen. Er zijn echter geen concrete doelen gesteld ten aanzien van de rechtmatigheid, de uitstroom en de doorstroom en er wordt geen aandacht besteed aan inzet van instrumenten voor specifieke groepen uitkeringsgerechtigden. Uit de integrale visies op het sociaal domein en de beleidsnota re-integratie van Soest blijkt niet dat er gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid en de factoren die van belang zijn voor de kansen op werk van werkzoekenden om tot een doelgroepindeling¹ te komen en de inzet van participatiemiddelen te optimaliseren.

Ook wordt er in het beleid en in de dienstverleningsovereenkomsten nog geen expliciete koppeling gelegd met de effecten van werk op de andere leefgebieden in het sociaal domein. In de beleidsnota re-integratie van Soest wordt aangegeven dat re-integratie voorop moet staan, en dat alleen als dat niet lukt, de maatschappelijke participatie moet worden bevorderd, c.q. zorg moet worden geboden. Niet duidelijk is of BBS een rol moet spelen in het bevorderen van de maatschappelijke participatie en het bieden van zorg en welke effecten op andere leefdomeinen beoogd worden.

Sturing en verantwoording

In het besturingsmodel dat is beoogd bij de inwerkingtreding van de nieuwe GR wordt uitgegaan van een strakke scheiding tussen de opdrachtgeversrol, de eigenaarsrol en de opdrachtnemersrol. In de praktijk is dit onderscheid minder strak. Zo vervullen de wethouders werk en inkomen als lid van het bestuur de eigenaarsrol. Daarnaast zijn zij als wethouders werk en inkomen bestuurlijk verantwoordelijk voor de opdrachtgeversrol voor re-integratie en bijstand. Tussen BBS en de gemeenten vindt met regelmaat overleg plaats over het beleid, de bedrijfsvoering en de opdrachten aan BBS. Bij al deze overleggen is de directeur van BBS aanwezig.

Een voordeel van de sturing die zich nu lijkt te ontwikkelen is dat beleid en uitvoering in goed gezamenlijk overleg tussen de drie gemeenten en BBS worden ontwikkeld. Dat kan de consistentie ten goede komen. Een keerzijde is dat de gemeenten zichzelf daardoor medeverantwoordelijk maken voor de uitvoering, waardoor het uiteindelijk moeilijk zal zijn om de uitvoeringsorganisatie scherp aan te spreken op de resultaten en de kosten. Bovendien bestaat het risico dat bij belangentegenstellingen tussen de gemeente als eigenaar en de gemeente als opdrachtgever de wethouders/bestuurders in een moeilijke positie worden gebracht.

BBS levert periodiek managementinformatie over de in- en uitstroom uit de bijstand, de uitstroom naar werk en de realisatie van de begroting. Bij de verdere verfijning van de prestatieafspraken moeten nog stappen worden gezet.

De uitvoering

Met de vorming van de GR heeft BBS haar uitvoeringsproces opnieuw ingericht en de sturing op het proces ingrijpend veranderd. De keuzes die BBS daarin gemaakt heeft zijn consistent

¹ Waar wij in deze rapportage spreken van doelgroepen, dan bedoelen wij groepen mensen met een vergelijkbare problematiek die behoefte hebben aan een gelijksoortige ondersteuning. Een doelgroep is bijvoorbeeld de groep bijstandontvangers met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt die behoefte hebben aan ondersteuning in de vorm van arbeidsbemiddeling. Een andere doelgroep is bijvoorbeeld de groep bijstandontvangers die ver van de arbeidsmarkt staan en die maatschappelijk geïsoleerd zijn geraakt of dreigen te raken. Deze mensen hebben vooral behoefte aan ondersteuning om uit hun isolement te komen. Tussen deze groepen zit een scala aan doelgroepen met elk een specifieke problematiek en een specifieke behoefte aan ondersteuning om te komen tot een betere maatschappelijke participatie en een verkleining van hun afstand tot de arbeidsmarkt.

en ondersteunen een doeltreffende en rechtmatige uitvoering van haar taken. Het poortproces met haar strakke doorlooptijden en focus op het informeren van de klanten over de rechten en plichten bij de uitkering biedt waarborgen om de instroom in de bijstand te beperken tot de groep die hier recht op heeft.

CompetenSYS biedt BBS de tools om die informatie over klanten te verzamelen die nodig is om een effectief traject richting werk in te zetten. Het productenboek bevat ook de producten die gelet op de kennis over effectiviteit van instrumenten verwacht mag worden. De kwaliteit van de instrumenten is niet onderzocht in dit onderzoek. De sturingsfilosofie sluit aan bij de bredere sturingsfilosofie in het sociaal domein die in veel gemeenten actueel is. Er wordt gestuurd op het proces, de professional heeft een grote eigen verantwoordelijkheid en de uitvoering is georganiseerd in integrale teams.

Hoewel met CompetenSYS een belangrijke stap is gezet, vergt de ontwikkeling van adequate sturingsinformatie nog wel veel aandacht. Voor een effectieve uitvoering van de taken is vooral meer zicht nodig op de vraag welke effecten per doelgroep kunnen worden gerealiseerd met een gegeven inzet van middelen. Die kennis is nodig voor beleidsmatige keuzes bij de verdeling van middelen over de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden.

Belangrijke vraag is of het uitvoeringsmodel in de praktijk ook werkt zoals beoogd en wat nodig is om de gewenste uitvoeringspraktijk te realiseren. Uit de interviews en het klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat er wisselende ervaringen zijn en dat BBS nog niet volledig werkt conform de inrichtingsprincipes:

- Nog niet alle bijstandsgerechtigden hebben één vaste klantregisseur.
- Op papier hebben alle bijstandsgerechtigden een plan van aanpak maar in de praktijk wordt dit door een deel van de groep niet herkend.
- Werkgevers geven aan dat BBS niet altijd kandidaten kan doorsturen naar hun trajecten doordat er onvoldoende geschikte kandidaten zijn en doordat zij onvoldoende zicht heeft op haar bestand.
- Een plan van aanpak leidt nog niet voor alle bijstandsgerechtigden tot een traject. Naar eigen zeggen volgt de helft van de mensen geen traject.
- In de beleving van de bijstandsgerechtigden kan in de plannen van aanpak meer maatwerk geleverd worden.

Bijstandsgerechtigden zijn over het algemeen tevreden over de bereikbaarheid, de bejegening en de dienstverlening van BBS. Dat geldt ook voor de geïnterviewde samenwerkingspartners en werkgevers.

De resultaten

In het kader van het onderzoek hebben we een kwantitatieve analyse verricht van de resultaten van de uitvoering.

Ten aanzien van het aantal bijstandsuitkeringen constateren we het aantal bijstandsontvangers in de BBS-gemeenten samen in 2014 13% hoger was dan op grond van de bevolkingssamenstelling en de economische situatie had mogen worden verwacht. In 2017 lag het aantal bijstandsontvangers nog slechts 4% boven het genormeerde aantal. Waar in 2014/2015 nog sprake was van een achterstand op andere Nederlandse gemeenten, zijn Baarn, Bunschoten en Soest nu op weg naar een voorsprong.

Dit beeld wordt bevestigd bij een vergelijking van in- en uitstroom met gemeenten met een vergelijkbare bijstandsproblematiek. Zowel Baarn als Bunschoten en Soest hebben in 2016 een beneden gemiddelde toename van het aantal bijstandsontvangers. Bij Baarn en Bunschoten komt dat door instroom die duidelijk lager ligt dan in de vergelijkingsgemeenten. De uitstroom is vergelijkbaar. Bij Soest komt het door een combinatie van een wat lagere

instroom en een wat hogere uitstroom uit de bijstand. In 2017 lijkt de trend door te zetten. Onder invloed van de aangescherpte poortprocedure is de instroom in de bijstand in 2017 sterk gedaald. De uitstroom daalde ook, maar minder snel dan de instroom, waardoor voor het eerst sinds lange tijd weer sprake is van een afname van het beroep op de bijstand. Wat bovendien veel vertrouwen wekt is dat de uitstroom veel vaker dan in andere gemeenten uitstroom naar werk is.

Goede cijfers over de doorstroom zijn niet beschikbaar. De dataverzameling bij BBS is daarop nog onvoldoende ingericht. In de toekomst moet deze informatie wel beschikbaar komen. Uit de gesprekken die we in het kader van het onderzoek hebben gevoerd kwam wel naar voren dat BBS meer dan andere gemeenten en uitvoeringsorganisaties geïnvesteerd heeft in de doorstroming van mensen met enige afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor het reservoir van bemiddelbare bijstandsontvangers bij BBS minder snel uitgeput raakt dan elders.

BBS spant zich in om de instroom in de bijstand te beperken door onterechte aanvragen te voorkomen en door mensen die dicht bij de arbeidsmarkt staan zo snel mogelijk aan betaald werk te helpen. Uit de cijfers blijkt dat BBS erin slaagt om met haar uitvoeringsproces circa 40% van de uitkeringsaanvragen aan de poort tegen te houden. Alhoewel er geen landelijke cijfers voorhanden zijn, concluderen we op basis van onze kennis van de uitvoering bij andere gemeenten dat het percentage aanvragen dat BBS tegenhoudt (40%) een gemiddeld beeld is. Dat geldt ook voor het aantal bezwaren en boetes. Het aantal maatregelen dat BBS oplegt is naar inschatting van geïnterviewde medewerkers in vergelijking met andere gemeenten wat lager.

Over de doelmatigheid van de uitvoering door BBS zijn ten tijde van dit onderzoek geen cijfers voorhanden. Daarvoor zouden we inzicht moeten hebben in de verhouding tussen de kosten en opbrengsten van de inzet van instrumenten. Die informatie is er nu niet. Dat geldt niet speciaal voor BBS, dat geldt voor de meeste uitvoeringsorganisaties.

De conclusies

Per saldo is het beeld dat BBS er goed in slaagt om de instroom in de bijstand te beperken en de uitstroom te bevorderen. De keuzes die BBS heeft gemaakt bij de inrichting van haar uitvoeringsorganisatie zijn consistent. De organisatie heeft een flinke slag gemaakt om de praktijk in lijn te brengen met deze keuzes. Wel zijn er kwetsbaarheden bij de opdrachtverstrekking en de aansturing.

Bij de opdrachtverstrekking van de gemeenten aan BBS valt op dat er weinig beleidsmatige keuzen worden gemaakt. Dan gaat het vooral om de verdeling van middelen over de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden. De vraag of BBS de middelen vooral moet inzetten op re-integratie van kansrijke bijstandsgerechtigden of op maatschappelijke participatie van mensen met een grote afstand tot arbeidsmarkt en maatschappij, is een beleidsmatige vraag die niet door een uitvoeringsorganisatie zou moeten worden beantwoord.

Het sturingsmodel dat is ontstaan bij de inwerkingtreding van de nieuwe gemeenschappelijke regeling oogt kwetsbaar. De rolverdeling die in het bedrijfsplan is beschreven, is in de praktijk verwaterd. De bestuurders van BBS vervullen niet alleen de eigenaarsrol, maar zijn ook bestuurlijk verantwoordelijk voor de opdrachtgeversfunctie van de gemeente. De directeur van BBS speelt een belangrijke rol in zowel het beleidsoverleg als in het opdrachtgeversoverleg en het bedrijfsvoeringsoverleg. Een voordeel hiervan is dat bij de beleidsvorming goed gebruik worden gemaakt van de bij BBS aanwezige kennis. Een nadeel is dat als er spanningen ontstaan tussen de belangen van eigenaars en die van

opdrachtgevers, zowel de directeur als de bestuurders in een spagaat kunnen worden gebracht.

000 -

1. Inleiding

De Rekenkamercommissies van Soest, Baarn en Vallei en Veluwerand hebben Policy Productions opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van de uitvoering van bijstand en re-integratie door de uitvoeringsorganisatie BBS. In dit hoofdstuk gaan wij in op achtergrond van deze vraag, de uitwerking van de onderzoeksvraag, de onderzoeksaanpak en de opbouw van deze rapportage.

Gemeenschappelijke regeling BBS

De uitvoeringsorganisatie BBS is een gemeenschappelijke regeling (GR) van de gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest. BBS verzorgt sinds 2003 de bijstandsuitkeringen, de bijzondere bijstand, de IOAW/IOAZ, de uitvoering van het minimabeleid en sinds 2008 de schuldhulpverlening voor de gemeente Soest. Op 1 juli 2014 is de uitvoering van het re-integratiebeleid daarbij gekomen. Op 1 januari 2017 zijn ook de zorgadministratie van de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Jeugdwet daarbij gekomen, net als het werkgeverschap van de sociale teams. Per 1 januari 2017 is de nieuwe gemeenschappelijke regeling in werking getreden, waarbij BBS is omgevormd tot een zelfstandige organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid die wordt bestuurd door wethouders van de drie gemeenten.

Invoering Participatiewet

Naast het takenpakket en de organisatiestructuur is ook het wettelijke kader waarin de organisatie moet opereren sterk veranderd. In 2015 zijn de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en (deels) de Wet werk en arbeidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) opgegaan in de Participatiewet. Dit betekende dat de wetgeving op het terrein van werk en inkomen verder werd geïntegreerd en dat de doelgroep is uitgebreid met groepen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Tegelijk met de invoering van de Participatiewet is een sociaal akkoord gesloten waarin werkgeversorganisaties, vakbonden en kabinet hebben afgesproken om tot 2026 geleidelijk in totaal 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Doel van de Participatiewet is om meer mensen, met en zonder arbeidsbeperking, op te nemen in reguliere bedrijven.

Onderzoek naar uitvoering bijstand en re-integratie

De Rekenkamercommissies achten het onderzoek naar de Uitvoeringsorganisatie BBS van belang gezien de toegenomen beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten voor bijstandsverlening en re-integratie. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat op termijn ook andere taken uit het sociaal domein bij BBS zullen worden ondergebracht. In het offerteverzoek hebben de rekenkamercommissies de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

In hoeverre voert uitvoeringsorganisatie BBS het beleid van de gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest op het gebied van re-integratie en bijstand doeltreffend uit?

De Rekenkamercommissies benoemen vier aspecten die in het onderzoek aan de orde moeten komen:

- A. het landelijke en gemeentelijke beleid voor bijstand en re-integratie;
- B. de monitoring, sturing en evaluatie van de uitvoering;
- C. de uitvoering van bijstand en re-integratie;
- D. de bereikte resultaten.

Rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid

Om de centrale onderzoeksvraag van de rekenkamercommissies te beantwoorden hebben wij onderscheid gemaakt tussen de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering van het beleid en de kwaliteit van de uitvoering in de ogen van de stakeholders.

- De uitvoering is **rechtmatig** wanneer burgers die recht hebben op beschikbare voorzieningen die ook krijgen, terwijl burgers die er geen recht op hebben ze niet krijgen. Rechtmatigheid speelt vooral bij de uitvoering van de bijstand en in mindere mate bij de uitvoering van re-integratietaken. De uitvoering is rechtmatig wanneer weinig of geen uitkeringen ten onrechte worden toegekend en weinig of geen uitkeringen ten onrechte worden geweigerd. Indicatoren hiervoor zijn de aantallen ingediende en toegewezen bezwaar- en beroepschriften en de aantallen correcties die achteraf op uitkeringen moeten worden aangebracht.
- De uitvoering is **doeltreffend** wanneer de beoogde resultaten als gevolg van het beleid daadwerkelijk worden bereikt. Doeltreffendheid speelt op twee niveaus een rol. Op het niveau van de gemeente gaat het om de vraag of de beleidsdoelen van het gemeentebestuur zijn gerealiseerd. Op het niveau van de uitvoering gaat het om de vraag in hoeverre BBS de resultaten bereikt die haar als doelstellingen zijn meegegeven in de dienstverleningsovereenkomsten die zij heeft afgesloten met de drie gemeenten. Naast kwantitatieve doelstellingen kijken we in het onderzoek ook naar de tevredenheid van werkzoekenden, werkgevers en samenwerkingspartners.
- De uitvoering is **doelmatig** wanneer de beoogde resultaten tegen zo laag mogelijke kosten worden bereikt. Als indicator voor de doelmatigheid kan worden gewerkt met de kosten die gemoeid zijn met de uitstroom naar werk of de ontwikkeling van werkzoekenden.

Beoordelingskader resultaten BBS

Om een oordeel te geven over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid hebben we een aantal kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren geformuleerd. Voor de formulering en normering van deze indicatoren hebben we verschillende bronnen gebruikt. In eerste instantie kijken we naar de indicatoren en bijbehorende normen die de gemeenten geformuleerd hebben. Daar waar mogelijk hebben we de resultaten van BBS op een aantal indicatoren vergeleken met landelijke cijfers en cijfers van vergelijkbare gemeenten. Tenslotte hebben we de bevindingen van een aantal relevante onderzoeken naar de doeltreffendheid van arbeidsmarktbeleid in Nederland bij ons onderzoek betrokken en vertaald in een indicator voor doeltreffendheid. Het gaat dan om:

- CPB-rapport Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2, 2015. Dit onderzoek bundelt de resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van verschillende arbeidsmarktinstrumenten;
- Policy Productions onderzoek voor RKC Leiden, 2015. In dit onderzoek heeft Policy Productions onderzocht of de gemeente Leiden klaar was voor de invoering van de Participatiewet door o.a. te kijken of de gemeente de juiste kennis had over de klanten en de juiste instrumenten inzette voor de juiste doelgroep;
- Onderzoek van C.C.A.M. Sol e.a. in het kader van het re-integratie verbeteronderzoek: Fit or unfit, theorie en praktijk van re-integratie, 2014. In dit onderzoek geeft Sol o.a. een model voor het bepalen van re-integratiestrategieën voor specifieke doelgroepen;
- Onderzoek van LPBL naar de maatschappelijke kosten en baten van Participatie gemeente Amsterdam (2016). In dit onderzoek heeft het bureau LPBL een eerste analyse gedaan van de maatschappelijke kosten en baten van re-integratie voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij is niet alleen naar het directe effect van re-integratie op de daling van de bijstand gekeken maar

ook naar andere maatschappelijke kosten zoals zorg, maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp;

- Onderzoek van SEO door L. Kok en A. Houkes, Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken, een literatuurstudie, 2011.

Het beoordelingskader en de bronnen waarop we deze baseren zien er dan op hoofdlijnen als volgt uit:

Tabel 1.1. Indicatoren en normen voor de doeltreffendheid van de uitvoering van bijstand en re-integratie

Normen voortvloeiend uit:	Landelijke kaders	Lokaal beleid	Onderzoek	Benchmark gemeenten
Indicatoren:				
<i>algemeen</i>				
Instroom in bijstand	x	x		x
Uitstroom uit bijstand		x		x
<i>rechtmatigheid</i>				
Aantal bezwaren		x		x
Aantal ingetrokken aanvragen		x		x
Aantal opgelegde boetes		x		x
Aantal maatregelen		x		x
<i>Doeltreffendheid</i>				
Kennis van de klant		x	x	
Kennis van effectiviteit instrumenten		x	x	
Inzet instrumenten voor de juiste doelgroep		x	x	
Uitstroom naar werk		x		x
Stijging participatieladder		x		x
Positieve maatschappelijke baten		x	x	
Klanttevredenheid		x	x	
<i>Doelmatigheid</i>				
Uitvoeringskosten ontwikkeling werkzoekenden		x		x
Uitvoeringskosten uitstroom naar werk		x		x
Maatschappelijke kosten en baten			x	

Toelichting op de tabel: bijvoorbeeld 'Kennis van de klant' is een indicator voor doeltreffendheid die zowel voortkomt uit het lokaal beleid als uit onderzoek. We hebben met elkaar vergeleken hoe deze indicatoren in 'lokaal beleid' en 'onderzoek' zijn ingevuld.

Onderzoeksaanpak

Om de centrale onderzoeksvraag van BBS te beantwoorden hebben wij de volgende stappen gezet:

1. Document- en literatuurstudie: we hebben onder andere de statuten van de GR, de verordeningen van de gemeenten, de beleidsnota's, de dienstverleningsovereenkomsten en de jaarrekeningen en maandrapportages van BBS geanalyseerd.
2. Interviews: we hebben gesprekken gevoerd met sleutelfiguren van de gemeenten en BBS, werkgevers en samenwerkingspartners.
3. Kwantitatieve analyse: we hebben landelijke in- en uitstroomcijfers in de bijstand, de Divosa-benchmark en de maand- en jaarrapportages van BBS geanalyseerd.
4. Klanttevredenheidsonderzoek: we hebben een enquête gedaan onder klanten van BBS.

In de bijlage vindt u de literatuurlijst en de lijst met geïnterviewde personen. Het klanttevredenheidsonderzoek is als een apart rapport bij deze onderzoeksrapportage gevoegd.

Opbouw rapportage

Deze rapportage is als volgt opgezet.

- In hoofdstuk 2 bespreken we het wettelijke kader en de gemeentelijke verordeningen waarbinnen BBS haar taken moet uitvoeren;
- In hoofdstuk 3 beschrijven we de doelen die de gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest in beleidsnota's en dienstverleningsovereenkomsten stellen aan de uitvoering van bijstand en re-integratie door BBS;
- In hoofdstuk 4 analyseren we de inrichting van de BBS-organisatie, de wijze waarop de organisatie door de drie gemeenten wordt aangestuurd, en de informatie op basis waarvan de gemeenten de uitvoering kunnen volgen en zo nodig bijsturen;
- In hoofdstuk 5 beschrijven we de wijze waarop BBS de bijstand voor Baarn, Bunschoten en Soest uitvoert en hoe deze uitvoering door de gemeenten, BBS, de klanten en samenwerkingspartners beoordeeld wordt;
- In hoofdstuk 6 beschrijven we de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van BBS;
- In hoofdstuk 7 ten slotte formuleren we onze conclusies ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag en doen we een aantal aanbevelingen.

2. Wettelijk kader

Om de doeltreffendheid van de uitvoering van bijstand en re-integratie te kunnen analyseren moet duidelijk zijn binnen welke kaders deze taken door BBS worden uitgevoerd. In dit hoofdstuk bespreken we kort de Participatiewet en de gemeentelijke verordeningen met betrekking tot bijstand en re-integratie. Ook gaan we kort in op de financiering van de bijstand. De Participatiewet verwoordt de opdracht die het Rijk aan gemeenten verstrekt om bijstand en re-integratie te verzorgen. De wet laat de gemeenten ook enige ruimte om de uitvoering van bijstand en re-integratie naar eigen inzicht vorm te geven. Die uitwerking op gemeentelijk niveau kent drie componenten:

- regels die zijn vastgelegd in gemeentelijke verordeningen;
- beleid dat wordt geformuleerd door de gemeentelijke beleidsafdelingen;
- uitvoering die vorm krijgt in de praktijk van de uitvoeringsorganisatie.

De Participatiewet en de gemeentelijke verordeningen die we in dit hoofdstuk behandelen stellen dus de kaders waarbinnen de gemeenten doelstellingen voor de uitvoeringsorganisatie BBS kunnen formuleren.

2.1. Participatiewet

Bundeling Wsw, Wajong en Wet werk en bijstand in Participatiewet

Het wettelijk kader voor de gemeentelijke inspanningen op het terrein van bijstand en re-integratie wordt gevormd door de Participatiewet, die op 1 januari 2015 in werking is getreden. Met de invoering van deze wet wordt de instroom in de Wsw beëindigd en de instroom in de Wajong verminderd en moeten ook deze groepen een beroep doen op de gemeenten voor bijstand en ondersteuning op basis van de Participatiewet. Dit betekent een verbreding van het takenpakket van BBS, met een groep burgers die op grote afstand staat van de arbeidsmarkt en die in veel gevallen langdurige of permanente ondersteuning nodig heeft om te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt. Daarnaast is de toename van het aantal statushouders van belangrijke invloed geweest op de samenstelling van de doelgroep. Klantmanagers en -regisseurs van BBS geven aan dat de mensen die aan de poort komen divers zijn: niet alleen maar de 'zwakkeren in de samenleving' maar ook tweeverdieners die een tegenvaller gehad hebben en zzp'ers.

Opdracht aan gemeenten: werk boven inkomen

De Participatiewet (art. 7) draagt gemeenten op om:

- mensen met een uitkering en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling, met uitzondering van de mensen die een uitkering ontvangen op grond van een werknemersverzekering (die worden ondersteund door het UWV);
- bijstand te verlenen aan personen die niet beschikken over de middelen om in de eigen kosten van bestaan te voorzien;
- een beleid te ontwikkelen ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie.

Bijstandsontvangers moeten voldoen aan informatieverplichting

Personen die een beroep doen op bijstand zijn verplicht om bij de gemeente melding te maken van alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op hun arbeidsinschakeling of het recht op bijstand (art 17). In het geval van een overtreding van de inlichtingenplicht door een bijstandontvanger kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen tot de hoogte van het benadelingsbedrag (art 18a).

Bijstandsontvangers moeten voldoen aan arbeidsverplichting

Naast deze inlichtingenplicht rusten er op bijstandontvangers twee soorten arbeidsverplichtingen, namelijk geüniformeerde verplichtingen en niet-geüniformeerde verplichtingen. De overheid vindt dat gemeenten de arbeidsverplichtingen meer hetzelfde moet beoordelen, m.a.w. uniform moet maken. Vandaar dat er wordt gesproken van geüniformeerde verplichtingen.

De geüniformeerde verplichtingen zijn acht verplichtingen die in artikel 18 lid 4 van de wet zijn omschreven. Het gaat om:

- het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- het ingeschreven staan bij een uitzendbureau;
- het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere gemeente, alvorens naar die gemeente te verhuizen (als iemand wil verhuizen naar een andere gemeente, dan moet hij/zij voorafgaand aan de verhuizing werk zoeken in die gemeente);
- het indien nodig bereid zijn om algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten op een reisafstand van 3 uur per dag;
- het indien nodig bereid zijn om te verhuizen om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen;
- het verkrijgen en behouden van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, aanvaarden of behouden;
- het niet belemmeren van het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;
- het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen.

Gemeenten zijn op grond van art. 18 lid 5 van de Participatiewet bij het niet voldoen aan de geüniformeerde verplichtingen verplicht om bijstand ten minste één maand en ten hoogste drie maanden volledig in te houden. Uit onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) blijkt echter dat de meeste gemeenten geen beleid hebben ontwikkeld om deze verplichtingen binnen hun gemeente op uniforme wijze te handhaven.²

De niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen zijn alle andere verplichtingen op grond van de Participatiewet. Het gaat om de volgende verplichtingen:

- bijstandsontvangers zijn op grond van art 9 lid 1 verplicht:
 - o naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden;
 - o gebruik te maken van door de gemeente aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan een onderzoek naar hun mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak;
 - o naar vermogen door de gemeente opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten.
- bijstandsontvangers zijn op grond van art 9 lid 1 sub a verplicht om zich als werkzoekende te laten registreren bij het UWV;
- bijstandsontvangers zijn op grond van art. 9 lid 6 verplicht zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet;
- bijstandsontvangers zijn op grond van art. 18 lid 2 verplicht voldoende besef van verantwoordelijkheid te tonen voor de voorziening in het bestaan;
- bijstandsontvangers zijn op grond van art. 18b verplicht de Nederlandse taal in voldoende mate te beheersen om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen;

² Inspectie SZW, Handhaving arbeidsverplichtingen, juni 2017.

- bijstandsontvangers zijn op grond van art 55 verplicht de hen door de gemeente opgelegde verplichtingen na te komen.

2.2. Financiering: het BUIG-budget

Het Rijk stelt op basis van de landelijke economische prognoses een macrobudget vast voor de bijstandsuitkeringen. Dit budget wordt over de gemeenten verdeeld op basis van een verdeelmodel. Dit model is ontwikkeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)³ en verder doorontwikkeld door de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO).⁴ Het model bepaalt de kans op bijstand van de inwoners van een gemeente op basis van factoren die de gemeente niet kan beïnvloeden met het bijstandsbeleid. Het gaat dan o.a. om de bevolkingssamenstelling (huishoudenssamenstelling, migratieachtergrond, opleidingsniveau, gezondheidssituatie) en de arbeidsmarktsituatie (aantal banen, aantal werkenden, aantal werklozen) in de gemeente. Het verdeelmodel levert zo voor elke gemeente feitelijk een genormeerd aantal bijstandsgerechtigden op. Het macrobudget wordt op basis van 64 objectieve factoren over de gemeenten verdeeld.

Wanneer het feitelijke aantal bijstandsontvangers in een gemeente groter is dan het op basis van het objectieve verdeelmodel te verwachten aantal, dan moet de gemeente geld toeleggen op de uitvoering van de bijstand. Wanneer het feitelijke aantal kleiner is dan het genormeerde aantal, dan houdt de gemeente geld over aan de uitvoering van de bijstand. Dit vormt voor gemeenten een belangrijke stimulans om een effectief re-integratiebeleid te voeren, waarmee de instroom in de bijstand wordt beperkt en de uitstroom uit de bijstand wordt bevorderd. Zo zijn de gemeenten niet alleen beleidsmatig verantwoordelijk, maar ook financieel. Als veel gemeenten structureel geld overhouden door goed beleid, dan leidt het verdeelmodel automatisch tot een aanpassing van het totale budget en ontvangen alle gemeenten het daaropvolgend jaar minder budget. Het gemiddelde bepaalt dus de norm.

2.3. Gemeentelijke verordeningen

Regionaal afgestemde verordeningen

Op grond van de Participatiewet zijn gemeenten verplicht in gemeentelijke verordeningen regels te stellen ten aanzien van onder andere re-integratie en maatregelen. De verordeningen van Baarn, Bunschoten en Soest op dit terrein zijn afgestemd met de gemeenten in de arbeidsmarktregio Amersfoort, waartoe behalve de BBS-gemeenten ook Leusden, Nijkerk, Woudenberg en Amersfoort behoren. De verordeningen zijn daardoor precies gelijklopend. De gemeenten kennen drie verordeningen:

- een re-integratieverordening
- een maatregelenverordening
- een handhavingsverordening

Re-integratieverordening

Bij de re-integratieverordening hebben Baarn, Bunschoten en Soest gekozen voor een globale re-integratieverordening. De verordening beoogt blij te geven van de aandacht die is besteed aan de in de Participatiewet onderscheiden doelgroepen en subgroepen. In de verordening wordt geen beleid geformuleerd over de vraag wanneer welke voorziening wordt aangeboden, maar wordt alleen vastgelegd welke voorzieningen de gemeente kán aanbieden. Op grond van de verordening kan ondersteuning bij arbeidsinschakeling en/of maatschappelijke participatie bestaan uit praktische hulp, advies, doorverwijzing naar andere organisaties of uit het aanbieden van één of meer voorzieningen die gelijktijdig of

³ Arjan Soede en Maroesjka Versantvoort, Verdelen op niveaus, Sociaal Cultureel Planbureau, 2014.

⁴ Caren Tempeman e.a., Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2017, SEO, 2016 en Caren Tempelman e.a., Verfijning bijstandsverdeelmodel 2018, SEO, 2017.

achtereenvolgend kunnen worden ingezet. Wanneer dat voor re-integratie nodig is, kan de gemeente bijstandsontvangers een scholingstraject aanbieden. Daarnaast kan de gemeente de volgende voorzieningen aanbieden:

- activiteiten in het kader van sociale activering ter bevordering van de maatschappelijke participatie en/of ten behoeve van de re-integratie op de arbeidsmarkt;
- plekken voor beschut werk voor personen die door een beperking zoveel begeleiding nodig zouden hebben dat van reguliere werkgevers niet kan worden verwacht dat zij deze personen in dienst nemen;
- een no-riskpolis voor werkgevers ter dekking van de kosten van loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid van een werknemer die afkomstig is uit de doelgroep;
- een werkgeverssubsidie om werkgevers over te halen personen uit de doelgroep van de Participatiewet aan te nemen;
- een loonkostensubsidie voor personen die structureel een loonwaarde onder het minimumloon hebben.

De gemeente kan aan personen uit de doelgroep vragen om onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten te verrichten als tegenprestatie voor de uitkering. Deze activiteiten moeten passen in een plan dat is gericht op zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, zolang een traject gericht op re-integratie niet aan de orde is.

Maatregelenverordeningen

De gemeentelijke maatregelenverordeningen bevatten sancties die kunnen worden opgelegd wanneer bijstandsontvangers de niet-geüniformeerde regels overtreden. De zwaarte van de sanctie is afhankelijk van de ernst van de overtreding:

1^e categorie

- het niet ingeschreven staan als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV);

2^e categorie

- het niet of onvoldoende meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak;
- het niet voldoen aan de verplichting om zich in te spannen om geaccepteerde arbeid te vinden door jongeren tot 27 jaar in de vier weken na de melding;
- het niet of onvoldoende gebruik maken van door de gemeente aangeboden voorzieningen door alleenstaande ouders die ontheven zijn van de arbeidsplicht;
- het niet of onvoldoende verrichten van een opgedragen tegenprestatie.

3^e categorie

- het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen in de gemeente van inwoning, anders dan door het verzaken van geüniformeerde verplichtingen.

De op te leggen verlaging van de uitkering bedraagt een percentage van de bijstandsnorm gedurende één maand. Bij gedragingen van de 1^e categorie bedraagt de verlaging 10%, bij gedragingen van de 2^e categorie 20% en bij gedragingen van de 3^e categorie 50%. Een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan leidt tot een verlaging van de bijstandsnorm die afhankelijk is van het benadelingsbedrag. De maatregel kan oplopen tot 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij een benadelingsbedrag van € 4.000 of meer.⁵ Misdragingen tegenover personen en instanties

⁵ De bijstandsnorm voor alleenstaanden van 21 jaar en ouder bedraagt circa € 1.000, die voor gehuwden en samenwonenden circa € 1.400.

die zijn belast met de uitvoering van de bijstandswet, leidt tot een verlaging van de bijstandsnorm van 50% gedurende een maand.

Het niet-nakomen van door de gemeente opgelegde verplichtingen leidt tot maatregelen die, afhankelijk van de ernst van de gedragingen, variëren van 20 tot 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand. Bij recidive wordt ofwel de verlaging ofwel de periode van de verlaging verdubbeld.

Handhavingsverordeningen

In de Handhavingsverordeningen van de gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest staat dat het college zorgdraagt voor een vastgesteld beleidsplan hoogwaardig handhaven met doelstellingen en wegen waarlangs deze doelstellingen bereikt dienen te worden. Daarnaast draagt het college zorg voor een geldend controleplan inzake de daadwerkelijke vormgeving van het concept hoogwaardig handhaven. Het laatste vastgestelde beleidsplan handhaving dateert uit 2005. Bij de aanpassing van de verordeningen aan de Participatiewet is de keuze gemaakt het bestaande beleidsplan in stand te laten.

2.4. Tussenconclusie wettelijk kader

Gemeenten zijn beleidsmatig én financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Met de invoering van de Participatiewet zijn de doelgroepen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn uitgebreid. Met de Participatiewet draagt het Rijk de gemeenten op:

- de doelgroep van de Participatiewet te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling;
- bijstand te verlenen aan personen die niet beschikken over de middelen om in de eigen kosten van bestaan te voorzien;
- een beleid te ontwikkelen ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie.

Daarnaast draagt het Rijk de gemeenten op om door middel van handhaving te zorgen dat bijstandsontvangers zich houden aan de verplichtingen die de wet en de gemeenten hen opleggen. De gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest hebben verordeningen vastgesteld over re-integratie, over het opleggen van maatregelen en over de handhaving. De gemeenten hebben gekozen voor verordeningen die gelijklopend zijn in alle gemeenten in de arbeidsmarktregio Amersfoort. Dat heeft belangrijke voordelen bij de onderlinge samenwerking, maar het beleid mist daardoor wel enige 'couleur locale'. De maatregelenverordeningen bevatten concrete voorschriften ten aanzien van de op te leggen maatregelen bij alle denkbare overtredingen van bijstandsgerechtigden. De re-integratieverordening doet een aantal suggesties voor ten behoeve van de re-integratie in te zetten instrumenten. Van belang is dat deze verordening expliciet ruimte biedt voor instrumenten gericht op activering voor mensen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. De handhavingsverordening is een verwijzing naar een beleidsnota handhaving uit 2005.

3. Opdracht aan BBS

Om de doeltreffendheid van de uitvoering van bijstand en re-integratie te kunnen beoordelen is kennis nodig van de doelen die de gemeenten aan die uitvoering stellen en van de normen die de gemeenten daarbij hanteren. Idealiter formuleren de gemeenten in beleidsnota's hun visie op re-integratie, de doelgroepen waarop zij willen inzetten en doelstellingen en geven zij aan langs welke strategie en met welke middelen zij deze doelen willen halen. De gemeenten zouden het beleid vervolgens moeten vertalen in een concrete uitvoeringsopdracht voor BBS die zij vastleggen in een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Daarbij betrekken zij actuele kennis over de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid. In dit hoofdstuk beschrijven we welke doelen de gemeenten in hun beleidsnota's en dienstverleningsovereenkomsten geformuleerd hebben voor BBS. In enkele intermezzo's beschrijven we welke kennis over effectief arbeidsmarktbeleid daarbij gebruikt had kunnen worden.

3.1. Gemeentelijke beleidsnota handhaving

Op grond van de handeringsverordening die we hebben besproken in paragraaf 2.3 draagt het college van B&W zorg voor een vastgesteld beleidsplan handhaving. De verordening dateert van februari 2015, maar het meest recente beleidsplan en het bijbehorend controleplan dateren van 2005. Uit de gesprekken die we in het kader van ons onderzoek hebben gevoerd hebben wij begrepen dat de beleidsadviseurs van de gemeenten werken aan een nieuw beleidsplan handhaven, maar de inhoud daarvan was ten tijde van het afronden van ons onderzoek nog niet bekend.

De ambities van het beleidsplan hoogwaardig handhaven uit 2005 zijn:

- rechtmatige uitkeringen;
- minder bijstandsfraude;
- spontane naleving van de wet;
- geen 'onnodige' strafrechtzaken;
- optimale handhaafbaarheid;
- maatschappelijk draagvlak.

Om deze ambities te realiseren kiezen de BBS-gemeenten voor:

1. vroegtijdig informeren/informeren op maat. Door bijstandsgerechtigden goed te informeren over rechten en plichten neemt de niet-naleving uit onwetendheid af.
2. optimalisering van de dienstverlening/dienstverlening op maat. Door het dienstverleningsconcept simpel en klantvriendelijk in te richten wordt de kans op spontane naleving groter.
3. vroegtijdige detectie en afhandeling/controle op maat. Door efficiënte en effectieve controle-organisatie wordt de pakkans bij overtreding als hoog ervaren.
4. daadwerkelijk sanctioneren/sanctioneren op maat. Door sancties te verbinden aan niet-nakomen van verplichtingen, worden frauderen ontmoedigd.

De ambities uit het beleidsplan hoogwaardig handhaven zijn niet vertaald in kwantitatieve doelen voor de uitvoeringsorganisatie.

3.2. Gemeentelijke beleidsnota re-integratie

In het participatiebeleid geven gemeenten idealiter aan welke beleidsdoelen zij nastreven met re-integratie en welke instrumenten zij voor welke doelgroepen willen inzetten. Het formuleren van concrete doelen bevordert de sturing op de uitvoering. Daarnaast zijn niet alle re-integratie-instrumenten even effectief voor de verschillende groepen werkzoekenden. Zo zijn loonkostensubsidies bijvoorbeeld vooral effectief voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt vinden vaak

vanzelf weer werk zonder inzet van dure instrumenten. De gemeenten Baarn en Bunschoten hebben gekozen voor 1 visie op het sociaal domein en hebben geen apart eigen participatiebeleid geformuleerd. De visienota's sociaal domein geven geen concrete doelen voor participatie of keuzes bij de inzet van instrumenten. De gemeente Soest heeft wel een vastgestelde nota participatiebeleid (2015), getiteld "Uitwerking Participatiewet binnen Beleidsplan Sociaal Domein Gemeente Soest". In deze paragraaf beschrijven we de eisen die zijn geformuleerd in de beleidsnota van de gemeente Soest.

Vier doelgroepen Participatiewet

Soest hanteert een grove vierdeling in doelgroepen binnen de Participatiewet:

- eigen kracht, geen ondersteuning nodig. Bijstandsgerechtigden die direct aan het werk kunnen, gaan zo snel mogelijk aan het werk.
- kortdurende ondersteuning nodig om aan werk te komen. Bijstandsgerechtigden die de potentie hebben om betaald werk te verrichten maar die daartoe begeleiding nodig hebben, krijgen begeleiding gericht op werk.
- langdurige ondersteuning nodig bij betaald werk. Bijstandsgerechtigden die blijvend arbeidsbeperkt zijn, krijgen ondersteuning om betaald werk te kunnen doen. Instrumenten hiervoor zijn de loonkostensubsidie en de no-riskpolis.
- sociale activering en inzet basisinfrastructuur. Bijstandsgerechtigden die niet de potentie hebben om betaald werk te verrichten worden binnen het sociaal domein betrokken om mee te doen en actief te blijven.

Intermezzo 1: criteria en handvatten voor doelgroepindeling

Om tot een goede doelgroepindeling te komen is het van belang te kijken naar de factoren die bepalend zijn voor de kans op werkhervatting van werkzoekenden. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het om vijf factoren gaat (Wanberg 2011). Deze factoren hebben ieder voor zich weinig invloed, maar zijn in samenhang wel bepalend voor de kans op werk. Deze factoren zijn:

- 1) het menselijk kapitaal van de werkzoekende. Hierbij gaat het om werkervaring, competenties, opleiding(sniveau), zelfvertrouwen en presentatie en allerlei andere eigenschappen die relevant zijn voor werk;
- 2) zijn werkzoekstrategie, -intensiteit en -motivatie. Niet alleen wat iemand kan is belangrijk bij het vinden van een baan, maar ook hoe hard en handig hij zoekt;
- 3) zijn sociale netwerk (liefst veel vrienden op sleutelposities, ex-collega's en andere bekenden);
- 4) belemmeringen (sterk uiteenlopend zoals ziekte, gezondheidsbeleving, lichamelijke of verstandelijke beperking, hoge salariseisen, discriminatie etc.);
- 5) het aantal relevante vacatures op de (regionale) arbeidsmarkt. Hierbij gaat het uiteraard om vacatures die passen bij de competenties, werkervaring en beroepsmogelijkheden van de persoon.

In het kader van het Re-integratieverbeteronderzoek⁶ is onderzoek gedaan naar de re-integratiestrategieën die in de praktijk worden gehanteerd voor verschillende groepen werkzoekenden. Op basis van dit onderzoek van Sol e.a.⁷, kan de brede groep werkzoekenden die een beroep doen op ondersteuning bij participatie verdeeld worden in mensen met en mensen zonder afstand tot de arbeidsmarkt. Bij de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kan een onderscheid gemaakt worden in een groep met een overbrugbare afstand en met een onoverbrugbare afstand. Op basis van deze indeling is vervolgens een overzicht gegeven van de beste re-integratiestrategie en de bijbehorende inzet van instrumenten (zie bijlage 3)

⁶ Re-integratieverbeteronderzoek, Universitair Onderzoeksprogramma 2007-2010 (UvA, UU en AMC)

⁷ Sol, C.C.A.M e.a., Fit or Unfit, Theorie en praktijk van re-integratie, 2014. UvA

Basisprincipes uitvoering

In de beleidsnota formuleren Burgemeester en Wethouders van Soest hun beleidsdoelen voor de uitvoering van de Participatiewet. In deze nota benoemen B&W als de basisprincipes voor het sociaal domein:

- instroom voorkomen door actief in te zetten op het vinden van werk;
- doorstroom en uitstroom bevorderen;
- re-integreren naar vermogen;
- werk is altijd het hoogste doel;
- is werk niet haalbaar, dan maatschappelijke participatie bevorderen;
- is ook dat niet haalbaar, dan zorg voor wie dat nodig heeft;
- inzet gevraagd: de ondersteuning is niet vrijblijvend.

De basisprincipes zijn in de beleidsnota niet verder uitgewerkt in een verdeling van de budgetten over de vier doelgroepen, in opdrachten ten aanzien van de per doelgroep in te zetten instrumenten en in doelstellingen per doelgroep met betrekking tot instroom, uitstroom en re-integratie.

Intermezzo 2: wat werkt voor wie?

Het Centraal Planbureau heeft in 2015 een rapport gepubliceerd over de effecten van arbeidsmarktbeleid⁸. In dit rapport, dat begin april 2016 is verschenen, worden de effecten van verschillende typen interventies in kaart gebracht op basis van wetenschappelijk onderzoek dat zowel in Nederland als daarbuiten is gedaan. De belangrijkste bevindingen uit de door het CPB gedane verkenning van de wetenschappelijke literatuur zijn:

- Begeleiding door een klantmanager is een van de effectievere vormen van re-integratie voor mensen met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is alleen begeleiding veelal onvoldoende en moeten aanvullende instrumenten ingezet worden;
- De effectiviteit van de begeleiding door een klantmanager kan vergroot worden door klantmanagers te scholen in 'evidence based' werken. Ook het beschikbaar stellen van informatiesystemen die kennis bevatten over wat werkt voor wie kunnen bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van de ingezette ondersteuning. Van belang is dan wel dat deze systemen in de praktijk ook goed gebruikt worden. Samenwerking met private organisaties kan effectief zijn omdat hierin optimaal gebruik gemaakt kan worden van concurrentie en financiële prikkels. Van belang is wel dat de financiële prikkels in de contracten goed worden vastgelegd;
- Samenwerking tussen gemeenten en UWV kan effectief zijn, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Belangrijkste voordelen van deze samenwerking zijn de mogelijkheid tot het inzetten van 'preventieve' dienstverlening en de mogelijkheid gebruik te maken van elkaars instrumenten, inzichten en expertise. Het slagen van de samenwerking staat of valt bij een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel van organisaties. (Rand)voorwaarden voor effectieve samenwerking zijn op elkaar afgestemde aansturing van de organisaties, het hebben van gemeenschappelijke doelstellingen (bijvoorbeeld verankerd in een regionaal arbeidsmarktbeleid) en ICT-systemen die met elkaar kunnen communiceren. Daarnaast bevordert gezamenlijke huisvesting de samenwerking en werkt gescheiden inzet van middelen juist belemmerend op de samenwerking;
- Scholing van werkzoekenden kan effectief zijn als het wordt ingezet voor werkzoekenden die vaardigheden of kennis, die nodig zijn om werk te vinden,

⁸ Kansrijk Arbeidsmarktbeleid, CPB 2015

missen. Het doel van de scholing of training is de productiviteit van de werkzoekende te verhogen. Omdat bij scholing het insluitingseffect⁹ zo'n belangrijke rol speelt, is het raadzaam dit instrument alleen in te zetten bij mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid;

- Tijdelijke ondersteuning van werkgevers met een subsidie is een van de meer effectieve vormen van actief arbeidsmarktbeleid. Dit instrument is vooral effectief voor langdurig werklozen of mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid;
- Inzet van een 'jobcoach' kan het voor werkgevers aantrekkelijk maken om werkzoekenden met een arbeidshandicap of anderszins grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen en te houden;
- Permanente ondersteuning in de vorm van het creëren van (langdurig) gesubsidieerd werk is een effectief instrumenten om specifieke groepen met een niet overbrugbare afstand tot regulier werk te laten participeren in de maatschappij. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om garantiebanen, beschut werk en het creëren van werk in de publieke sector. Uitstroom naar regulier werk is hierbij geen hoofddoel.

3.3. De dienstverleningsovereenkomsten van de gemeenten met BBS

Dienstverleningsovereenkomst nog in ontwikkeling

Sinds de totstandkoming van de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling begin 2017 werken BBS en de gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest aan het concretiseren van de doelstellingen in dienstverleningsovereenkomsten. Dit werkt op dit moment nog niet optimaal. Voor 2017 zijn dienstverleningsovereenkomsten geformuleerd die pas eind 2017 door de gemeenten zijn ondertekend. De overeenkomsten voor 2018 waren op het moment van schrijven van deze rapportage (mei 2018) nog niet afgerond. Het werken met dienstverleningsovereenkomsten is dus nog in ontwikkeling.

In de dienstverleningsovereenkomst voor 2017 hebben de drie gemeenten en BBS met betrekking tot werk en inkomen algemene resultaatafspraken en concrete resultaatafspraken gemaakt. De algemene resultaatafspraken zijn:

- in 2017 hebben alle bijstandsgerechtigden een Plan van Aanpak met groeimogelijkheden om mee te doen naar vermogen;
- in 2017 stromen waar mogelijk mensen (parttime) uit naar werk, eventueel met een loonkostensubsidie;
- in 2017 zet BBS haar instrumenten optimaal in om te zorgen dat alleen die mensen gebruik maken van het budget die het echt nodig hebben;
- in 2017 werkt BBS samen met andere organisaties in het sociaal domein om met minder middelen samen meer te bereiken;
- in 2017 weet BBS de minima te bereiken en te zorgen dat minima niet worden buitengesloten en dat hogere kosten voor de gemeenten worden voorkomen.

De concrete resultaatafspraken zijn:

- van de bijstandsgerechtigden van Baarn, Bunschoten en Soest zijn er respectievelijk 50, 25 en 115 uitgestroomd naar duurzame arbeid met inzet van producten of met inzet van loonkostensubsidies;
- zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden die (nog) niet duurzaam voltijds aan het werk kunnen, genereren parttime-inkomsten.

⁹ In de periode dat iemand een opleiding volgt wordt vaak niet of beperkt naar werk gezocht. Zeker bij een langdurige opleiding vergroot de opleiding de werkloosheidsduur, waardoor de kansen op werk weer afnemen

Doelstellingen ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitkeringen zijn in de dienstverleningsovereenkomst niet opgenomen. Tenslotte doen gemeenten in de formulering van de resultaten van BBS een eerste aanzet om deze te verbreden naar het sociaal domein. Zij dragen BBS op om in samenwerking met anderen meer te bereiken met minder middelen. Wat dat 'meer' is wordt nog niet uitgewerkt. Met de decentralisaties in het sociaal domein hebben gemeenten meer taken en middelen gekregen voor ondersteuning op andere leefdomeinen zoals. De budgetten die gemeenten voor de Jeugdwet, WMO en re-integratie van het rijk krijgen zijn ontschot waardoor gemeenten ook een prikkel hebben om positieve effecten op verschillende leefdomeinen mee te nemen in hun keuzes. Deze ontwikkeling om naar de brede effecten op het sociaal domein te kijken staat nog in de kinderschoenen en vraagt ook landelijk nog om verdere uitwerking. Onderstaand onderzoek van LPBL geeft een eerste inzicht in de kansen en mogelijkheden die dit biedt.

Intermezzo 3. Maatschappelijke kosten en baten van re-integratie

Economisch adviesbureau LPBL heeft voor de gemeente Amsterdam onderzoek gedaan naar de maatschappelijke kosten en baten van trajecten voor mensen in trede 3. Dit zijn mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Uit de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) blijkt dat de trajecten een licht positief maatschappelijk resultaat hebben. De maatschappelijke kosten-batenverhouding is 1,1. Dat wil zeggen dat iedere geïnvesteerde euro 1,10 euro aan maatschappelijke baten oplevert. Wanneer de immateriële effecten - een toename van de kwaliteit van leven, ontwikkelingskansen van jongeren en vermindering overlast en onveiligheid - niet worden meegenomen, resulteert een financiële kosten-batenverhouding van 1,0. De totale kosten zijn 68 miljoen euro. De maatschappelijke baten die hiertegenover staan bedragen circa 73 miljoen, waarvan de toename van productiviteit de grootste post is (85 procent). Voor de gemeente Amsterdam is het resultaat € 16 miljoen negatief, omdat niet alle baten aan de gemeente toevallen. Deze eerste studie laat zien dat er maatschappelijk rendement te behalen is door als gemeente te investeren in de groep werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ook als dit niet direct tot volledige uitstroom uit de uitkering leidt.

3.3. Tussenconclusie opdracht aan BBS

De gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest hebben de uitvoering van bijstand en re-integratie opgedragen aan uitvoeringsorganisatie BBS. We hebben geconstateerd dat de gemeenten Baarn en Bunschoten geen aparte vastgestelde nota participatiebeleid hebben. De gemeente Soest heeft dat wel. De drie gemeenten hebben wel een integrale visie op het sociaal domein geformuleerd waar participatie een onderdeel van is. In dit hoofdstuk hebben we geïnventariseerd op welke terreinen beleidsmakers doelen zouden kunnen formuleren voor de uitvoering van de Participatiewet om effectief te kunnen sturen en welke doelen de BBS-gemeenten in beleidsnota's hebben geformuleerd en in dienstverleningsovereenkomsten hebben vastgelegd. We vatten de bevindingen samen in tabel 1.

Tabel 3.1. Geformuleerde uitvoeringsdoelen en normen BBS

	Opgenomen in DVO	Norm (= gemeenten hebben geen norm vastgesteld)
Rechtmatigheid: gegronde bezwaren	nee	-
Rechtmatigheid: ingetrokken aanvragen	nee	-
Rechtmatigheid: opgelegde boetes	nee	-
Rechtmatigheid: opgelegde maatregelen	nee	-
Kennis klant: elke klant een diagnose en een plan van aanpak	ja	alle klanten
Beperken instroom in bijstand	nee	-
Bevorderen uitstroom uit bijstand	ja	concrete aantallen
Besparingen op uitkeringen door (deeltijd)werk	ja	-
Stijging op de participatieladder	nee	-
Inzet instrumenten voor juiste doelgroep	nee	-

De conclusie is dat de integrale visie op het sociaal domein van de drie gemeenten geen concrete doelen bevat voor participatie. Hoofddoel in deze visies is dat iedereen meedoet naar vermogen. De beleidsnota handhaving en de beleidsnota re-integratie van Soest geven op hoofdlijnen richting voor het beleid, zonder concrete doelen te stellen. Er zijn geen concrete doelen gesteld ten aanzien van de rechtmatigheid, de uitstroom en de doorstroom en er wordt geen aandacht besteed aan inzet van instrumenten voor specifieke doelgroepen. Uit de beleidsnota re-integratie van Soest blijkt niet dat er gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid en de factoren die van belang zijn voor de kansen op werk van werkzoekenden om tot een doelgroepindeling te komen en de inzet van participatiemiddelen te optimaliseren.

Ook wordt er in het beleid en in de DVO nog geen expliciete koppeling gelegd met de andere leefgebieden in het sociaal domein. In de beleidsnota re-integratie van Soest wordt aangegeven dat re-integratie voorop moet staan, en dat alleen als dat niet lukt, de maatschappelijke participatie moet worden bevorderd, c.q. zorg moet worden geboden. Niet duidelijk is of BBS een rol moet spelen in het bevorderen van de maatschappelijke participatie en het bieden van zorg en welke effecten op andere leefdomeinen beoogd worden.

De dienstverleningsovereenkomsten die de gemeenten met BBS hebben afgesloten zijn tot nog toe steeds achteraf formeel vastgesteld. De overeenkomsten zijn naar eigen zeggen van de gemeenten en BBS wel mondeling besproken maar hierdoor is voor de onderzoekers niet te achterhalen of ze effect hebben gehad op de uitvoering. In de dienstverleningsovereenkomsten die uiteindelijk zijn vastgesteld zijn twee concrete doelen gesteld:

- alle bijstandsgerechtigden hebben een diagnose en een plan van aanpak;
- een gespecificeerd aantal bijstandsgerechtigden stroomt duurzaam uit naar werk.

4. Sturing en verantwoording

In dit hoofdstuk gaan we in op de inrichting van de besturing van BBS door de drie gemeenten. Centraal is daarbij in hoeverre deze inrichting voldoende checks en balances bevat om de doeltreffendheid van de uitvoering door BBS te borgen, zowel in theorie als in de praktijk. Een en ander moet worden gezien tegen de achtergrond van veranderende regelgeving, een veranderende taakopdracht en een veranderende organisatie. De beschrijving is dus noodzakelijkerwijze een momentopname van een organisatie in ontwikkeling.

4.1. De context

Van uitkeringsverstrekking naar re-integratie

Tot 2014 werd de bijstandsverlening voor burgers van Baarn, Bunschoten en Soest uitgevoerd door de gemeenschappelijk sociale dienst die was ondergebracht bij de gemeente Soest. De gemeenten hadden ieder een eigen afdeling werk, die de re-integratie-activiteiten voor bijstandontvangers verzorgden. Medio 2014 zijn de afdelingen werk van de drie gemeenten ondergebracht bij BBS. Daarmee is het werkterrein van BBS fundamenteel veranderd. Vóór 2014 was BBS een organisatie die primair gericht was op het verstrekken van uitkeringen en de bijbehorende handhavingstaken om de rechtmatigheid van die uitkeringen te bewaken. Sinds 2014 is BBS een organisatie die primair gericht is op het stimuleren en ondersteunen van mensen om zelfstandig in de middelen van bestaan te voorzien. Het verstrekken van uitkeringen komt op de tweede plaats, namelijk wanneer mensen ondanks de stimulans en de ondersteuning er niet in slagen om betaald werk te doen.¹⁰

Gemeenschappelijke regeling

Begin 2017 is de oude gemeenschappelijke regeling vervangen door een nieuwe. Onder de oude gemeenschappelijke regeling was BBS een gemeenschappelijk orgaan zonder personeel. De medewerkers van BBS waren in dienst van de gemeente Soest. Onder de nieuwe gemeenschappelijke regeling is BBS een zelfstandige organisatie met rechtspersoonlijkheid, eigen middelen en eigen personeel. Naast de verantwoordelijkheden voor werk en inkomen is ook de gemeentelijke zorgadministratie bij BBS ondergebracht, net als het werkgeverschap van de sociaal teams van de drie gemeenten.

Basistaken, plustaken en maatwerktaken

BBS maakt onderscheid tussen basistaken, plustaken en maatwerktaken. Basistaken zijn taken die voor alle drie de gemeenten worden uitgevoerd met dezelfde intensiteit. Wanneer een gemeente een basistaak uitgevoerd wil hebben met een hogere intensiteit, dan wordt de toegevoegde intensiteit een plustaak genoemd. Maatwerktaken zijn taken die specifiek voor één van de gemeenten worden uitgevoerd. De uitvoering van bijstand en re-integratie behoort tot de basistaken. Het werkgeverschap van de sociale teams, dat BBS vervult voor alle drie de deelnemende gemeenten, wordt tot de maatwerktaken gerekend, net als de uitvoering van de schuldhulpverlening voor de gemeente Soest.

¹⁰ Zoals de regering het stelt in de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet Werken naar vermogen (waarmee de wet Werk en Bijstand is omgedoopt in de Participatiewet): "Een belangrijk uitgangspunt van de WWNV is *werk boven uitkering*." Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 161, nr. 3, blz. 8. Cursivering in het origineel.

4.2. Sturing BBS

Onderscheid eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

Binnen de gemeenschappelijke regeling die op 1 januari 2017 in werking is getreden, zijn afspraken gemaakt over de aansturing. Deze afspraken zijn uitgewerkt in het bedrijfsplan dat is opgesteld door adviesbureau KokxDeVoogd.¹¹ De afspraken zijn vastgelegd in de overeenkomst tussen Baarn, Bunschoten en Soest met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling¹² en uitgewerkt in het directiestatuut¹³, het reglement van orde van het bestuur¹⁴, de instellingsbesluiten van de drie gemeenten voor het opdrachtgeversoverleg¹⁵ en het bedrijfsvoeringsoverleg¹⁶, en in een aantal afspraken die door vertegenwoordigers van de drie gemeenten en BBS zijn gemaakt over de besturing van de nieuwe uitvoeringsorganisatie.¹⁷ Basisgedachte in deze stukken is dat in het samenspel tussen de gemeenten en BBS drie rollen moeten worden vervuld:

- de *eigenaarsrol* van de gemeenten; De eigenaarsrol wordt vervuld door drie wethouders die samen het bestuur van de GR vormen. Volgens het bedrijfsplan van KokxDeVoogd behartigen de bestuursleden als eigenaar de belangen van de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Idealiter wordt de eigenaarsrol in onze visie bestuurlijk niet vervuld door een wethouder werk en inkomen omdat die al bestuurlijk de opdrachtgeversrol invult.
- de *opdrachtgeversrol* van de gemeenten. De drie gemeenten zijn individueel opdrachtgever van BBS. Bestuurlijk wordt de opdrachtgeversrol vanuit de colleges vervuld door de wethouders werk en inkomen. KokxDeVoogd adviseert deze rol bij de inhoudelijk verantwoordelijke afdeling van de gemeente te beleggen. Samen vormen zij volgens KokxDeVoogd het opdrachtgeversoverleg dat overlegt met de directeur ter voorbereiding voor het bestuur
- de *opdrachtnemersrol* van BBS. De directeur vervult samen met het bestuur de rol van opdrachtnemer. De directeur vertegenwoordigt BBS als feitelijke opdrachtnemer van het bestuur. Op grond van het directiestatuut heeft de directeur zeggenschap over de uitvoering van alle aan BBS opgedragen taken.

In praktijk minder strakke scheiding tussen verschillende rollen

Uit de gesprekken die we in het kader van het onderzoek hebben gevoerd blijkt een scherpe afbakening van deze rollen en verantwoordelijkheden complex. In de praktijk zijn de rollen daarom minder strikt gescheiden en hebben de gemeenten en BBS een constructief besturingsmodel gevonden waar alle partijen tevreden over zijn:

- Het beleidsmatige aspect wordt besproken in het zogeheten beleidsoverleg, waarin BBS wordt vertegenwoordigd door de directeur en de gemeenten door beleidsmedewerkers van hun afdelingen sociaal domein.
- Het bedrijfsvoeringsaspect is aan de orde in het bedrijfsvoeringsoverleg, waarin BBS wordt vertegenwoordigd door de directeur en de gemeenten door bedrijfsvoeringsadviseurs.

¹¹ KokxDeVoogd, Bedrijfsplan BBS – taakverbreding, 19 september 2016. Vastgesteld door bestuur BBS.

¹² Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociaal domein Baarn, Bunschoten en Soest, getekend op 1 november 2016.

¹³ Directiestatuut Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking sociaal domein Baarn, Bunschoten en Soest – Uitvoeringsorganisatie BBS, vastgesteld op 16 februari 2017.

¹⁴ Reglement van orde voor de vergaderingen en werkzaamheden van het bestuur Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking Sociaal Domein Baarn Bunschoten Soest, vastgesteld op 16 februari 2017.

¹⁵ Instellingsbesluit Opdrachtgeversoverleg BBS.

¹⁶ Instellingsbesluit Bedrijfsvoeringsoverleg BBS.

¹⁷ Deze afspraken zijn vastgelegd in een notitie met als titel: Bijeenkomst in het kader van de Governance van de nieuwe Uitvoeringsorganisatie BBS – 6 april 2017.

- Het opdrachtgeversoverleg heeft zich ontwikkeld tot een voorportaal voor het bestuur. Aan het opdrachtgeversoverleg nemen de managers beleid en samenleving en de directeur van BBS deel. Zaken die besluitvorming vergen in het bestuur worden door het beleidsoverleg en het bedrijfsvoeringsoverleg via het opdrachtgeversoverleg aan het bestuur voorgelegd.

Sleutelrol directeur BBS

De directeur van BBS heeft in dit model een sleutelfunctie doordat zij aan alle overleggen deelneemt. Dit is verklaarbaar vanuit het gegeven dat de gemeenten in hun beleid en in hun advisering aan de opdrachtgevers en de eigenaren sterk leunen op de praktijkkennis van BBS over de doelgroep, de effectiviteit van instrumenten en de gewenste uitvoering hiervan. De partijen zijn vanuit dit perspectief ook begrijpelijkerwijs tevreden over het functioneren van de huidige structuur. De beoogde strakke scheiding in rollen en verantwoordelijkheden kan hiermee vervagen. Risico is dat BBS daardoor onvoldoende scherp gestuurd wordt op zowel de beleidsmatige als de bedrijfsmatige doelen waardoor de gemeenten niet het volledige rendement uit de uitvoering halen. Ook kunnen er spanningen ontstaan als de 3 gemeenten verschillend beleid willen voeren en dus verschillende opdrachten willen verstrekken die verschillende investeringen in de organisatie vragen. De belangen van de eigenaren komen dan namelijk niet meer per definitie overeen met de belangen van de opdrachtgevers. Als er spanningen ontstaan tussen de belangen van opdrachtgevers enerzijds en die van de eigenaren anderzijds dan is dit sturingsmodel kwetsbaar, omdat dan zowel de directeur als de bestuurders in een spagaat kunnen worden gebracht.

4.3. Monitoring

Van kadernota naar begroting

De planning- en control cyclus van BBS is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling BBS. De cyclus volgt, voor zover mogelijk, de normale begrotingscyclus bij gemeenten. De cyclus begint met een Kadernota, waarin de algemene financiële en beleidsmatige kaders zijn weergegeven. Het initiatief voor deze Kadernota ligt bij BBS. De Kadernota wordt besproken door het bedrijfsvoeringsoverleg en door het opdrachtgeversoverleg en wordt vastgesteld door het bestuur. Het bestuur van BBS zendt de Kadernota jaarlijks vóór 1 februari van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar aan de gemeenteraden. De gemeenteraden hebben dan zes weken de tijd om hun zienswijze te geven, zodat BBS daarmee rekening kan houden bij het opstellen van de ontwerpbegroting. BBS stelt op basis van de Kadernota een ontwerpbegroting op. Ook deze ontwerpbegroting wordt besproken in het bedrijfsvoeringsoverleg en in het opdrachtgeversoverleg en vastgesteld door het bestuur. Het bestuur van BBS zendt de ontwerpbegroting uiterlijk 15 april van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar toe aan de gemeenteraden. De ontwerpbegroting bevat een meerjarenraming en resultaatsverplichtingen. De gemeenteraden hebben twee maanden de tijd om hun zienswijze te geven, zodat BBS daarmee rekening kan houden bij het opstellen van de definitieve begroting. Deze begroting wordt uiterlijk 15 juli voorafgaand aan het jaar waarvoor deze geldt door het bestuur vastgesteld.

Jaarrekening

Na afloop van het boekjaar maakt BBS een jaarrekening op. De jaarrekening wordt onderzocht door een accountant die (overeenkomstig artikel 213 Gemeentewet) is aangesteld door de gemeenteraad. Het bestuur zendt de conceptrekening vóór 15 februari aan de colleges van de deelnemende gemeenten. Deze wordt gevolgd door een ontwerprekening, die vóór 15 april aan de gemeenteraden wordt gezonden. De gemeenteraden kunnen uiterlijk 15 juni het bestuur van hun zienswijze doen blijken. De jaarrekening wordt vóór 1 juli door het bestuur vastgesteld en vervolgens toegezonden aan Gedeputeerde Staten.

Maandrapportages, benchmark en zomerrapportage

Naast de financiële begroting en verslaglegging wordt ook regelmatig inhoudelijk verslag gedaan van de werkzaamheden en de resultaten van BBS. Ten eerste is er de maandrapportage, waarin per maand realisatiecijfers worden gepubliceerd over de in- en uitstroom uit de uitkering, de uitstroom naar werk en de kosten. Ten tweede is er de Divosa-benchmark, waarvan elk kwartaal een publicatie verschijnt. En ten derde heeft BBS zichzelf de taak opgelegd om jaarlijks een Zomerrapportage op te stellen waarin verslag wordt gedaan van de voortgang op het terrein van uitvoering en financiën. De maandrapportage en de Divosa-benchmark worden besproken in het beleidsoverleg. De Divosa-benchmark wordt ook toegestuurd aan het bestuur. De Zomerrapportage gaat wel naar het bestuur, maar wordt door de gemeenten niet toegezonden aan de gemeenteraden.

Eerste kadernota in 2019

De eerste Kadernota die BBS heeft uitgebracht is de Kadernota 2019, die is vastgesteld op 31 januari 2018. In deze Kadernota wordt aangekondigd dat er jaarlijks SMART resultaatafspraken zullen worden gemaakt over de door BBS te leveren prestaties en inzet.

De eerste begroting voor de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling is de begroting voor 2017. Deze begroting is opgesteld voordat de overeenkomst over de nieuwe GR is ondertekend. Deze begroting bevat geen resultaatsverplichtingen. De begroting voor 2018 bevat wel algemene resultaatafspraken en concrete resultaatafspraken per gemeente. Deze afspraken komen overeen met de afspraken die zijn opgenomen in de dienstverleningsovereenkomst voor 2017 (zie paragraaf 2.5). Er is op het moment van schrijven van deze rapportage (mei 2018) nog geen dienstverleningsovereenkomst voor 2018.

4.4. Tussenconclusie sturing en verantwoording

Uitvoeringsorganisatie BBS is sterk in beweging. Dit is het gevolg van veranderingen in de regelgeving rond bijstand en re-integratie, in de samenstelling van de groep bijstandsontvangers en in de eigen taken en organisatie. Verwacht mag worden dat de aansturing door en de samenwerking met de drie gemeenten zich nog verder zal ontwikkelen.

In het besturingsmodel zoals dit bij de start van de GR is beoogd wordt uitgegaan van een strakke scheiding tussen de opdrachtgeversrol, de eigenaarsrol en de opdrachtnemersrol. In de praktijk is dit onderscheid minder strak. Zo vervullen de wethouders werk en inkomen als lid van het bestuur de eigenaarsrol. Daarnaast zijn zij als wethouders werk en inkomen ook bestuurlijk verantwoordelijk voor de opdrachtgeversrol participatie. Tussen BBS en de gemeenten vindt met grote regelmaat overleg plaats over het beleid, de bedrijfsvoering en de opdrachten aan BBS. Bij al deze overleggen is de directeur van BBS aanwezig. Een voordeel van de sturing die zich nu lijkt te ontwikkelen is dat beleid en uitvoering in goed gezamenlijk overleg tussen de drie gemeenten en BBS worden ontwikkeld. Dat kan de consistentie ten goede komen. Een keerzijde is dat de gemeenten zichzelf daardoor medeverantwoordelijk maken voor de uitvoering, waardoor het uiteindelijk moeilijk zal zijn om de uitvoeringsorganisatie scherp aan te spreken op de resultaten en de kosten¹⁸. Bovendien bestaat het risico dat bij belangentegenstellingen tussen de gemeente als eigenaar en de gemeente als opdrachtgever de wethouders/bestuurders in een moeilijke positie worden gebracht.

¹⁸ In het beleidsoverleg kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over de inzet van klantmanagers in de sociale wijkteams. Deze inzet kan effect hebben op de uitstroomresultaten van BBS. Omdat gemeenten en BBS in dit overleg gezamenlijk tot besluiten komen zijn de gemeenten ook medeverantwoordelijk voor dit effect op de uitvoering en op de resultaten

BBS levert periodiek managementinformatie over de in- en uitstroom uit de bijstand, de uitstroom naar werk en de realisatie van de begroting. Bij de verdere verfijning van de prestatieafspraken moeten nog stappen worden gezet.

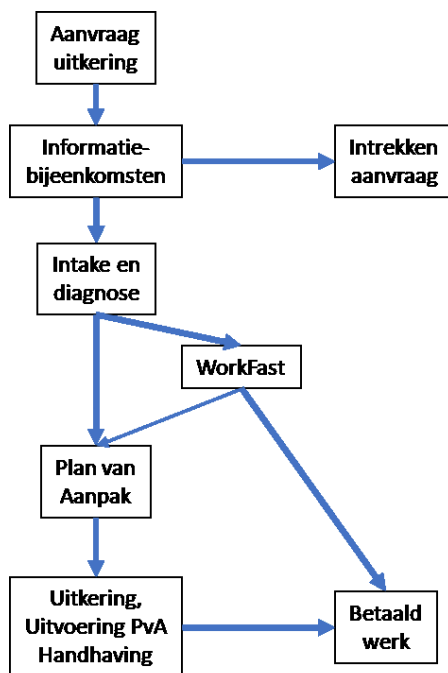
5. Uitvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de praktijk van de uitvoering van bijstand en re-integratie bij BBS. Daarbij gaan we in op het klantproces van BBS, de wijze waarop BBS invulling geeft aan handhaving en de instrumenten die de organisatie inzet voor verschillende groepen werkzoekenden. Daarna beschrijven we de wijze waarop BBS de interne sturing heeft vormgegeven en hoe zij de ondersteunende processen heeft ingericht. De beschrijving van de uitvoeringspraktijk is gebaseerd op de beschikbare documenten en op interviews met sleutelfiguren uit de organisatie. We spiegelen deze beschrijving aan de bevindingen van klanten uit het klanttevredenheidsonderzoek en aan de ervaringen van samenwerkingspartners.

5.1. Het klantproces van BBS

Schema processtappen

Het klantproces van BBS ziet er op hoofdlijnen schematisch als volgt uit:



Aanvraag uitkering via team Toeleiding

Tot medio 2016 konden burgers van Baarn, Bunschoten en Soest bij BBS digitaal een uitkering aanvragen. Sindsdien is dat veranderd. Mensen uit Soest melden zich bij Toeleiding met een verzoek om ondersteuning. Mensen uit Baarn en Bunschoten melden zich bij BBS. Toeleiding beoordeelt op welk domein het zwaartepunt van de ondersteuningsvraag ligt. Bijstandsgerechtigden die een uitkering willen aanvragen en/of ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk, worden toegeleid naar BBS.

Informatiebijeenkomst rechten en plichten

Mensen die bij BBS terechtkomen worden uitgenodigd voor de informatiebijeenkomst "Rechten en plichten". Deze informatiebijeenkomst vindt plaats op de maandag van de week volgend op de melding. Aanwezigheid is verplicht. Op deze bijeenkomst informeert BBS mensen welke rechten en plichten aan een uitkering verbonden zijn. De informatie over de verplichtingen die verbonden zijn aan een uitkering weerhoudt veel mensen van het aanvragen van een uitkering. Het gaat dan zowel om mensen die zelf een alternatieve bron

van inkomsten vinden als om mensen die ontdekken dat ze eigenlijk geen recht hebben op een uitkering.

De informatiebijeenkomst leidt ertoe dat onnodig beroep en onrechtmatig beroep op de bijstand wordt beperkt. De bijeenkomst draagt bovendien bij aan de beperking van fraude door mensen die zich onvoldoende bewust zijn van de geldende regels.

De klantmanagers geven aan dat de informatiebijeenkomsten 'strengere' bijeenkomsten zijn, die in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de gewenste beperking van de instroom.

Workshop Werk

Als mensen op basis van de bijeenkomst over rechten en plichten nog steeds een beroep willen doen op de bijstand dan maken ze een afspraak voor een Workshop Werk op de volgende dag. Dat is een bijeenkomst van een paar uur waarin een medewerker van BBS hen uitlegt wat ze nodig hebben om aan het werk te komen. Hierin wordt uitgelegd dat bij BBS werk boven inkomen gaat en dat het inkomen alleen dient als tijdelijk vangnet. In deze workshop gaat de klantmanager op zoek naar kansen. Het is maatwerk waarbij bijstandsgerechtigden ook van elkaar kunnen leren. Klantmanagers van BBS geven aan dat deze workshop heel effectief is: 'bijstandsgerechtigden komen vaak in eerste instantie voor een inkomen maar aan het eind van de workshop zien we soms een wereld van verschil'.

WorkFast

De mensen die naar inschatting van de klantregisseur direct aan het werk zouden kunnen worden door de klantmanager doorgestuurd naar de informatiebijeenkomst over WorkFast. WorkFast is door BBS ingehuurd om mensen direct aan het werk te helpen. In het WorkFast-programma worden mensen met een uitkering en mensen die een uitkering aanvragen begeleid naar een nieuwe baan. WorkFast is een intensief traject. In een periode van zes weken is er regelmatig contact tussen de organisatie en de klant. Tijdens die contacten wordt de sollicitatieprocedure doorgenomen en wordt geoefend met het opstellen van een krachtig cv, het voeren van gesprekken en het schrijven van een goede brief. Volgens cijfers van BBS vindt 75% van de mensen die naar Workfast worden doorgestuurd gedurende dit traject betaald werk.

Poortgesprek klantregisseur

Na de informatiebijeenkomsten krijgen alle werkzoekenden een gesprek met een klantregisseur. In het eerste, zogenaamde 'poortgesprek', beoordeelt de klantregisseur of er geen voorliggende voorzieningen zijn zoals WW of toeslagen en in welke categorie de klant valt (wel of niet binnen anderhalf jaar bemiddelbaar). Het poortgesprek duurt een uur en is een persoonlijk gesprek. Van het poortgesprek maakt de klantregisseur een verslag. Hierbij gebruikt de klantregisseur tevens de verslagen die van alle werkbijeenkomsten gemaakt worden. Tijdens het Poortgesprek bespreekt de klantregisseur alle informatie die relevant is voor het beoordelen van het recht op bijstand en de kansen op werk. Het gaat dan bijvoorbeeld om: wat de bezittingen zijn, wat het spaargeld is, wat de reden van de aanvraag is, of er recente werkervaring is, of de klant een rijbewijs heeft, of er een detentieverleden is, wat de beperkingen zijn. De klantregisseur is vanaf de eerste melding de contactpersoon. De poortgesprekken van bijstandsgerechtigden uit Soest en Baarn vinden bij BBS plaats, poortgesprekken van bijstandsgerechtigden uit Bunschoten vinden in Bunschoten plaats. Iedere klant heeft het eerste contact met de klantregisseur en blijft de gehele periode dat hij of zij bij BBS ingeschreven is, onder diens verantwoordelijkheid vallen. Als de klantregisseur in het poortgesprek besluit dat een klant binnen anderhalf jaar kan uitstromen, dan verwijst deze door naar de klantmanager werk. Klantregie blijft verantwoordelijk voor de klant.

Opstellen plan van aanpak

Met behulp van de informatie uit het poortgesprek maakt de klantregisseur met de klant een CompetenSYS-analyse. Die analyse vormt de het fundament voor het Plan van Aanpak.

Bijstandsgerechtigden vullen een vragenlijst in waaruit blijkt welke werkervaring zij hebben en welke belemmeringen ze ervaren, daarna vult de klantregisseur de zelfredzaamheidsmatrix in en stelt samen met de klant een plan van aanpak op. In dit Plan van Aanpak staat wat de aanvrager nodig heeft om op termijn aan het werk te kunnen. Het opstellen van het Plan van Aanpak gebeurt nog in de week van die informatiebijeenkomst. Op basis van de ingevulde gegevens, sorteert CompetenSYS een aantal producten voor waar de klantregisseur uit kiest (overigens kunnen zij ook een ander product kiezen, meerdere trajecten tegelijk inzetten of maatwerk aanbieden als zij dit passender vinden). Wanneer de afstand tot de arbeidsmarkt in afzienbare tijd te overbruggen lijkt, wordt een Plan van Aanpak opgesteld dat gericht is op arbeidsparticipatie. Wanneer de afstand tot de arbeidsmarkt niet in afzienbare tijd te overbruggen lijkt, richt het Plan van Aanpak zich op sociale activering in plaats van re-integratie. Het doel is: iedereen doet mee en levert een tegenprestatie.

Intermezzo 4: wel of niet binnen anderhalf jaar bemiddelbaar

BBS heeft zich in het verleden steeds gericht op de kansrijke bijstandsgerechtigden die binnen een half jaar naar werk te bemiddelen zijn. Sinds kort richt BBS haar aandacht in toenemende mate ook op bijstandsontvangers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Sinds maart 2018 heeft BBS de caseload herverdeeld over klantregisseurs en de klantmanagers. Bijstandsgerechtigden die binnen anderhalf jaar kunnen uitstromen vallen onder de klantmanagers, bijstandsgerechtigden die niet binnen anderhalf jaar kunnen uitstromen, blijven bij de klantregisseur. Dit betekent dat veel 'oude' bijstandsgerechtigden in een nieuwe categorie vallen, namelijk binnen anderhalf jaar te bemiddelen naar werk. Dit geldt ook voor bijstandsgerechtigden die eerder veel afstand tot de arbeidsmarkt hadden maar de afgelopen jaren ervaring hebben opgedaan door bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te doen. In 2017 waren 1386 bijstandsgerechtigden geregistreerd. Van deze bijstandsgerechtigden vielen er 166 (12%) in categorie A (werkfit) en 365 (26%) in categorie B (werkfit te maken door middel van een re-integratietraject). 855 (62%) mensen vielen in de categorie C tot en met E (niet op afzienbare termijn werkfit te maken en/of zorg).

Strakke doorlooptijd

Het tijdsverloop en de ondernomen acties tussen melding en aanvraag hebben volgens BBS een grote preventieve werking. Ongeveer 40% van de melders komt niet aan een aanvraag toe. Een deel haakt af als ze horen welke verplichtingen de bijstand met zich meebrengt, een deel wordt afgevangen omdat ze direct aan werk worden geholpen. De volledige intakeprocedure wordt onder normale omstandigheden binnen tien dagen afgerond. De afhandeling van de aanvraag voor een uitkering kan dan ten hoogste nog 6 weken in beslag nemen. Deze termijn is afhankelijk van de snelheid waarmee de klant zijn/haar benodigde bewijsstukken aanlevert. Sinds BBS het hier beschreven klantproces heeft ingevoerd is de instroom significant afgenomen. Het aantal meldingen is – ondanks het gunstige economisch tij – niet afgenomen, maar het aantal meldingen dat uiteindelijk tot een aanvraag leidt is wel sterk gedaald.

Accountmanagers voor contacten met werkgevers

Er zijn twee accountmanagers binnen BBS die de contacten met werkgevers onderhouden en werkzoekenden bemiddelen voor BBS. Deze accountmanagers zijn vanuit BBS werkzaam voor het Werkgeversservicepunt (WSP) Amersfoort. Bij het WSP zijn zij met name bezig met de bemiddeling van werkzoekenden uit de regio Amersfoort en uit het WW- en Wajongbestand van het UWV. Zij werken sinds juni 2017 bij BBS met als doel om de uitstroom richting betaald werk te vergroten. Dit naar aanleiding van de wens van BBS om de eigen

doelgroep beter onder de aandacht te brengen van (regionale) werkgevers en om actiever aan te sluiten bij projecten en werkgerelateerde activiteiten georganiseerd door of in samenwerking met het WSP Amersfoort. De doelgroepen die de accountmanagers bij BBS en het WSP bedienen verschillen. Vanuit het WSP behoren ook WW'ers en Wajongers tot de doelgroep, bij BBS niet.

BBS werkt niet met individuele targets voor accountmanagers en klantmanagers werk, ze werken met een teamresultaat. In 2017 was dat: 180 werkzoekenden laten uitstromen naar werk, dit zijn er uiteindelijk 210 (inclusief loonkostensubsidie) geworden. Vanuit het WSP Amersfoort hebben de accountmanagers wel een regionaal target maar dat is anders opgesteld dan bij BBS, bij het WSP wordt vooral gekeken naar hoeveel vacatures vervuld worden.

Succesfactoren in de dienstverlening

De klantregisseurs en klantmanagers geven aan dat aandacht, erkenning en begrip belangrijke factoren zijn om ervoor te zorgen dat mensen zich gehoord en gezien voelen en mee te werken aan een traject. Dit sluit ook aan bij de onderzoeken naar de effectiviteit van re-integratie. Zij vinden het van belang respectvol zijn maar wel vol blijven houden en een zetje te blijven geven. Een groot deel van het werk is enthousiasmeren en overtuigen. Dat is soms lastiger bij klanten die al lang een uitkering hebben. Die hebben vaak het gevoel alles al gehad te hebben. Maar nu de economie weer aantrekt, zijn er volgens de klantregisseurs en klantmanagers ook weer meer kansen voor deze klanten.

5.2. Handhaving

In gesprekken die we in het kader van het onderzoek hebben gevoerd kwam naar voren dat handhaven voor BBS geen doel op zich is. De nota handhavingsbeleid dateert van 2005 en is vooral gericht op het handhaven van de informatieplicht die op bijstandsontvangers rust. Het gaat dus om het bestrijden van bewuste fraude door het verzwijgen van inkomen en/of vermogen om zo ten onrechte een uitkering te claimen. Het diagnose-instrument CompetenSYS genereert een risicoprofiel dat klantregisseurs en klantmanagers gebruiken. Als zij het niet vertrouwen, dan laten ze consultants rechtmatigheid meekijken.

Maatregelen vanwege een gebrek aan medewerking van een klant aan een re-integratie- of activeringstraject worden alleen ingezet wanneer daarmee een gedragsverandering kan worden bewerkstelligd.

De intake bij BBS heeft een belangrijk preventief effect. Veel mensen realiseren zich bij de melding niet welke verplichtingen een bijstandsuitkering met zich meebrengt. Door de uitgebreide informatieverstrekking over rechten en plichten wordt een deel van de meldingen direct ingetrokken en vervalt de fraude die samenhangt met onbekendheid met de regelgeving.

5.3. Inzet van instrumenten

Een doeltreffende aanpak valt of staat met de inzet van de instrumenten die passen bij de individuele bijstandsontvangers. BBS werkt met een productenboek waarin de instrumenten zijn beschreven. Het productenboek is na de reorganisatie ontwikkeld. Klantregisseurs en klantmanagers hebben zelf invloed op het productenboek. Ze zetten ook wel eens producten in die niet in het productenboek staan. Ook de gemeenten komen met initiatieven voor het productenboek¹⁹. Een deel van de producten uit het productenboek voert BBS zelf uit, een deel koopt zij in bij andere organisaties (Amfors, Leger des Heils, Meewerken in Eemland, et cetera). De klantmanagers en klantregisseurs zijn tevreden over het aanbod in het

¹⁹ Uitvoeringsorganisatie BBS. Productenboek Werk en Activering – versie december 2017

productenboek, zij hebben het gevoel dat er altijd een passend product is voor een klant. In dit productenboek staan 60 producten beschreven die klantregisseurs en klantmanagers kunnen inzetten. Hier staat beschreven voor welke doelgroep dit product geschikt is, wat de duur van het traject is, wie de uitvoerder is, wat de prijs is en wat het beoogde resultaat is. Producten kunnen ook gelijktijdig worden ingezet. Ook wordt de kansenberoeplijst van het UVW gebruikt om bijstandsgerechtigden te enthousiasmeren zich te laten omscholen naar een beroep waar de komende jaren veel vraag naar is. Het productenboek dekt het totale palet aan instrumenten dat ingezet kan worden om werkzoekenden richting werk te begeleiden:

- diagnose-instrumenten
- versterken zelfredzaamheid
- vergroten motivatie
- sociale activering
- versterken werknemersvaardigheden
- scholing
- ondersteunen zoekstrategie en versterken sollicitatievaardigheden
- actieve bemiddeling

Producten die volgens de geïnterviewden vaak ingezet worden zijn:

- 50/50: vorm van dagbesteding waarbij mensen gedurende half jaar actief zijn en sociale vaardigheden en werknemersvaardigheden ontwikkelen;
- Work up light: intensieve gesprekken om mensen weer te motiveren en regie te laten nemen over hun eigen loopbaan;
- Meedoen Werkt: groepsgewijze bemiddeling gedurende 8 weken;
- Meedoen activeer: activiteiten gericht op sociale activering.

De klantregisseurs geven aan dat er geen sprake is van verschillen per gemeente, wel van maatwerk per klant.

5.4. Aansturing en ondersteunende processen

Sturingsfilosofie BBS intern

BBS heeft bij de inrichting van de organisatie gekozen voor een kanteling van een taakgerichte organisatie naar een procesgerichte organisatie waarbij sturing plaats vindt op processen en resultaten. BBS werkt met integrale teams bestaande uit klantregisseurs en klantmanagers werk, consultants doelmatigheid, consultants rechtmatigheid en administratieve ondersteuning die als team verantwoordelijk zijn voor het gezamenlijk resultaat en waarbinnen de individuele medewerkers integraal verantwoordelijk zijn voor de eigen caseload. De professionals hebben een grote mate van autonomie en eigen verantwoordelijkheid en moeten intensief samenwerken om hun eigen en hun teamresultaten te behalen. Er wordt gewerkt vanuit het principe één klant, één regisseur. Het klantproces wordt gestuurd op doorlooptijden, voortgang en resultaten.

Ruimte voor de professional

Klantregisseurs en klantmanagers Werk hebben voortvloeiend uit deze sturingsfilosofie veel vrijheid om te bepalen welk product ze voor welke klant inzetten. Zij kunnen zelf een kosten-batenafweging maken. Zo heeft bijvoorbeeld een klant die gevlucht was uit Iran zijn groot rijbewijs gehaald en is hij nu buschauffeur. Dit kostte € 6.500,-. Dat is veel geld maar als het goed is, is hij nu duurzaam geplaatst en kan hij tot zijn pensioen aan het werk blijven door deze opleiding. Daarom beoordelen de klantmanagers dit als een goede investering. Er is geen budget bepaald per klant. Klantmanagers onderhandelen binnen de financiële kaders zelf met de aanbieder over de prijs van een traject. Bij beslissingen waar ze onzeker over zijn, stemt de klantregisseur of klantmanager af met de teamleider. Klantmanagers en klantregisseurs krijgen regelmatig inzicht in de benutting van het budget.

Van GWS naar CompetenSYS

Tot 2014 waren de sociale dienst en de afdelingen werk van de drie gemeenten gescheiden organisaties. Sociale dienst BBS was gevestigd in het gemeentehuis van Soest, de re-integratieafdelingen van de drie gemeenten waren elders gevestigd. Nadat de afdelingen werk bij BBS waren ondergebracht beschikte BBS alleen over het GWS-systeem (het geïntegreerd welzijnsinformatiesysteem). Over de mensen met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt was wel informatie beschikbaar, maar over de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt was weinig bekend. Die mensen kregen de code BNK (blijvend niet kunnend) en belandden (bij wijze van spreken) achteraan in de kaartenbak. In 2015 kreeg BBS de opdracht om iedereen mee te laten doen naar vermogen en heeft de organisatie CompetenSYS geïntroduceerd, een diagnosetool om de eigen bijstandsgerechtigden beter in beeld te krijgen. Bij alle bijstandsontvangers is een diagnose gedaan waarmee de mogelijkheden, beperkingen en ambities in kaart zijn gebracht. Van alle bijstandsgerechtigden is nu bekend waar ze staan in de zelfredzaamheidsmatrix en op de participatieladder. De instrumenten die de klantmanagers ter beschikking staan om sociale activering en re-integratie van de bijstandsgerechtigden te bevorderen zijn samengebracht in een Productenboek. Het Productenboek bevat ook informatie over de kosten van de inzet van deze instrumenten. In dit Productenboek ontbreekt nog de link tussen klantgroepen en instrumenten. Er is geen informatie vastgelegd met welke instrumenten in welke gevallen goede resultaten te bereiken zijn. Beslissingen over de inzet van instrumenten in specifieke gevallen worden genomen door klantregisseurs en klantmanagers op basis van hun kennis en ervaring.

Sturingsinformatie nog in ontwikkeling

Op managementniveau heeft BBS beperkt zicht op de effecten van instrumenten per doelgroep. Om die informatie wel te kunnen leveren heeft BBS onderzocht of Adlasz meerwaarde kan bieden. Dit is een tool waarmee een gemeente kan zien hoeveel effect ze genereert met de inzet van bepaalde middelen. Met de tool kunnen ook simulaties worden gemaakt om te zien hoe de effecten veranderen als de inzet van middelen wordt veranderd. Hiermee zouden gemeentelijke beleidsafdelingen precies kunnen zien aan welke knoppen ze moeten draaien om de gewenste effecten te realiseren. Het systeem kan dan direct bij de intake van een klant suggesties doen over de instrumenten die in het betreffende geval het grootste effect kunnen realiseren. Adlasz lijkt echter niet aan de wensen van BBS en de gemeenten te voldoen.

5.5. Klanttevredenheid

Om zicht te krijgen op kwaliteit van de uitvoering, hebben wij onderzoek gedaan naar de tevredenheid van de ontvangers van de dienstverlening van BBS middels een klanttevredenheidsonderzoek. Het klanttevredenheidsonderzoek is als een apart rapport bij deze rapportage gevoegd. Ten behoeve van dit onderzoek is een steekproef getrokken uit het klantenbestand van BBS. Van de klanten van BBS heeft 10% de vragenlijst ingevuld. Op basis van het klanttevredenheidsonderzoek kunnen met een betrouwbaarheid van 75% uitspraken gedaan worden over het totale bestand. Hieronder geven we de belangrijkste bevindingen weer.

Algehele beoordeling: een 7.4

Het gemiddelde eindcijfer dat de klanten van BBS geven is een 7.4. Een ruime voldoende dus. Het is het vermijden waard dat slechts 13% van de respondenten BBS een 5 of lager geeft.

Klantgegevens

Van de respondenten is meer dan de helft ouder dan 50 jaar en is 68% ouder dan 40 jaar. Er zijn vrijwel geen klanten van 65 jaar of ouder, dat is logisch want die vallen onder de AOW.

Naar woonplaats vormt de respons een goede afspiegeling van het klantenbestand van BBS. Bijna de helft van alle respondenten heeft het eerste contact met BBS in 2014 of eerder gehad. 80% van de respondenten geeft het eerste contact een voldoende, bijna de helft een 8 of hoger. Relatief geven respondenten uit Baarn en Bunschoten vaker een onvoldoende voor de dienstverlening en het eerste contact dan respondenten uit Soest en Soesterberg.

Bereikbaarheid

De respondenten geven in 80% van de gevallen een voldoende voor de telefonische bereikbaarheid van BBS. Respondenten geven aan dat zij altijd iemand aan de lijn krijgen als ze binnen de gestelde uren bellen en dat deze persoon ze vriendelijk te woord staat. In de toelichting van het cijfer zijn zij kritischer, ook diegenen die een hoog cijfer geven. De contactpersonen zijn moeilijk bereikbaar en de receptionisten kunnen vaak de vragen niet beantwoorden, terugbelverzoeken komen niet door.

Over de bereikbaarheid per e-mail geeft het merendeel van de respondenten aan geen gebruik te maken van deze manier van communiceren. Zij hebben geen emailadres of computer en kunnen deze vraag dus niet beantwoorden. Diegenen die wel per e-mail communiceren met BBS, geven aan dat reactie van BBS in veel gevallen lang op zich laat wachten. De reactiesnelheid is wat beter als direct naar de contactpersoon gemaaild wordt. Men is over het algemeen tevreden over de bereikbaarheid van de locatie van BBS en de privacy die de aparte ingang biedt. Ook vindt men de ontvangst prettig en wordt men meestal snel geholpen. Wel geeft een aantal respondenten met fysieke klachten aan dat het heuvel die zij in Soest moeten beklimmen naar BBS, een obstakel is. Onvoldoendes voor de bereikbaarheid van het gebouw van BBS worden vooral in Baarn en Bunschoten gegeven.

Bejegening

Contactpersonen wisselen vaak en dit wordt niet goed gecommuniceerd naar de klanten. Uit de toelichting blijft dat veel van de ondervraagden niet wisten of ze überhaupt een contactpersoon hadden, hoewel ze wel 'Ja' invulden bij deze vraag. Als respondenten wel een vast contactpersoon hebben, zijn ze hierover meestal wel tevreden.

Aanpak

Het merendeel van de ondervraagden geeft aan een plan van aanpak te hebben en hier tevreden mee te zijn. Uit de terugkoppeling die zij in de tekst geven, blijkt dat de plannen en gesprekken voor de respondenten onvoldoende gepersonaliseerd zijn. Zij merken dat de contactpersoon van BBS wel wil helpen, maar dat deze vastzit aan een bepaalde regelgeving. Klanten hebben de indruk dat ze in een bepaald stramien moeten passen en dat ze niet altijd serieus genomen worden.

44% van de respondenten zegt een traject te volgen. BBS streeft ernaar dat iedereen een Plan van Aanpak heeft. Niet iedereen die een Plan van Aanpak heeft, volgt voortdurend trajecten. Bij de trajecten komt vrijwilligerswerk het meest voor. Een aantal trajecten tegelijk komt ook voor, vooral vrijwilligerswerk en taalles wordt vaker tegelijk genoemd. De trajecten sluiten redelijk goed tot zeer goed bij hun wensen en talenten aan.

Iets minder dan de helft van de klanten ervaart ondersteuning van BBS gedurende het traject. Dit betekent echter dat in meer dan de helft van de gevallen, mensen géén ondersteuning ervaren of het niet weten. Zij geven aan dat ze graag wat meer vinger aan de pols van BBS zouden willen gedurende het traject. Sommige respondenten zijn juist dankbaar voor de kansen die ze krijgen. Men geeft aan voldoening te halen uit het vrijwilligerswerk, Nederlands te leren, het fijn te vinden er te zijn voor een ander. De

respondenten hopen uiteindelijk wel een betaalde baan te vinden en vinden het soms jammer dat ze meer kunnen dan ze geboden wordt.

Effectiviteit traject

De helft tot driekwart van de klanten bemerkt een positief effect van het traject op hun leven. Respondenten waren het vaakst helemaal eens met de stellingen: “Ik heb meer vertrouwen in de toekomst” (45%) en ‘Ik besteed mijn vrije tijd beter’ (41%). Ook hebben zij de indruk beter problemen te kunnen oplossen en dat de relatie met vrienden en familie beter is.

5.6. Samenwerkingspartners BBS

Bejegening en contactpersonen

BBS werkt samen met werkgevers en met andere uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein. De geïnterviewde samenwerkingspartners zijn tevreden over het contact met de directie van BBS. Ook de werkgevers merken veel betrokkenheid vanuit BBS maar hebben de indruk dat de bedrijfsmatige kant minder ontwikkeld is. Op de werkvloer zijn de ervaringen wisselend. Over het algemeen vindt men de vaste contactpersoon, bijvoorbeeld een klantmanager of accountmanager, makkelijk bereikbaar en toegankelijk. Zo geeft een van de werkgevers aan dat er regelmatig contact met BBS is, in ieder geval bij de aanmelding, de evaluatie en regelmatig tussendoor, bijvoorbeeld als iemand zich ziekmeldt. Ook de kwaliteit van dit contact wordt als goed beoordeeld, BBS onderneemt meteen actie en koppelt goed terug over de bijstandsgerechtigde. Ook als het traject niet goed is verlopen, ontvangt de werkgever hiervan een terugkoppeling. Het contact is zowel persoonlijk wanneer BBS langskomt, als via de mail en telefonisch. Een partner in het sociaal domein geeft aan ook vaste contactpersonen te hebben en dit prettig te vinden voor de continuïteit.

Vrijwel alle werkgevers en samenwerkingspartners geven aan dat hoe korter de lijnen zijn, hoe soepeler de samenwerking verloopt. Die partners die naast elkaar in een loket of op een locatie werken, weten elkaar beter te vinden en beoordelen de samenwerking als beter en sneller. Dit geldt niet voor Baarn, waar BBS niet op locatie aanwezig is, maar wel voor Soest, waar het kantoor van BBS op het gemeentehuis is gevestigd, en voor Bunschoten, waar medewerkers van BBS regelmatig een loket op het stadhuis bemannen. In Bunschoten helpt het ook dat de gemeente kleiner is. Daardoor verloopt de samenwerking met de partners in het sociaal domein goed, en gaat de afstemming snel. In Soest staan die partners iets meer op afstand omdat de gemeente wat groter is.

Een andere samenwerkingspartner in het sociaal domein ziet dat bij BBS een belangrijke cultuurverandering gaande is. Waar de klantmanagers vroeger weinig naar buiten gekeerd waren, stellen de klantmanagers zich nu vaker op als collega en samenwerkingspartner. Deze samenwerkingspartner merkt wel op dat de cultuuromslag nog niet is afgerond. Nog te vaak komt het voor dat BBS zich in de uitvoering niet heel pro-actief opstelt. Dit behoeft volgens hem dus nog wel verdere verbetering.

Veel experimenteer ruimte

Een partner voor maatschappelijke participatie geeft aan dat BBS veel experimenteer ruimte geeft en er mogelijkheden zijn om producten te piloten. Eén van de samenwerkingspartners in het sociaal domein ziet de samenwerking met de gemeenten Baarn en Soest als een voorbeeld voor andere gemeenten. Zij zien vooral de gemeente Baarn als een proeftuingemeente waar pilots gedaan kunnen worden en veel mogelijkheden zijn om nieuwe ideeën te testen. Deze partner geeft aan veel eigen initiatief te kunnen nemen en ruimte te krijgen voor pilots, bijvoorbeeld ten behoeve van kortere lijnen. Ook geven de samenwerkingspartners aan dat BBS en de gemeenten er een heldere eigen kijk op de inwoners op nahouden. Een van hen zegt hierover:

“Ik word blij van gemeenten met een duidelijke visie. Zij kijken naar wat de inwoner nodig heeft in plaats van naar de wetgeving.”

Resultaten samenwerking zijn wisselend

Bij alle werkgevers en samenwerkingspartners komt terug dat aandacht de sleutel tot succes is. Dit sluit ook aan bij onderzoek naar succesfactoren binnen de re-integratie. De resultaten van de trajecten met werkzoekenden verschillen per werkgever en samenwerkingspartner. Partners en werkgevers die regelmatig bijstandsgerechtigden van BBS krijgen doorverwezen zijn tevreden, anderen niet. Een voorbeeld is een werkgever met een ambitieus plan om uitkeringsgerechtigden via een opleidingstraject met baangarantie aan het werk te helpen. Deze werkgever krijgt geen bijstandsgerechtigden toegeleid waardoor deze werkgever gedemotiveerd is geraakt in de samenwerking met BBS. Het ontbreekt BBS volgens deze werkgever aan de bedrijfsmatige sturingscomponent om dit project van de grond te krijgen. BBS is volgens deze werkgever overigens niet de enige uitvoeringsorganisatie die problemen heeft bij het toeleiden van geschikte bijstandsgerechtigden, in andere gemeenten speelt hetzelfde probleem.

5.7. Tussenconclusie uitvoering

Met de vorming van de GR heeft BBS haar uitvoeringsproces opnieuw ingericht en de sturing op het proces ingrijpend veranderd. De keuzes die BBS daarin gemaakt heeft zijn consistent en ondersteunen een doeltreffende en rechtmatige uitvoering van haar taken. Het poortproces met haar strakke doorlooptijden en focus op het informeren van de klanten over de rechten en plichten bij de uitkering biedt waarborgen om de instroom in de bijstand te beperken tot de groep die hier recht op heeft. CompetenSYS biedt BBS de tools om die informatie over klanten te verzamelen die nodig is om een effectief traject richting werk in te zetten. Het productenboek bevat ook de producten die gelet op de kennis over effectiviteit van instrumenten verwacht mag worden. De kwaliteit van de instrumenten is niet onderzocht in dit onderzoek. De sturingsfilosofie sluit aan bij de bredere sturingsfilosofie in het sociaal domein die in veel gemeenten actueel is. Er wordt gestuurd op het proces, de professional heeft een grote eigen verantwoordelijkheid en de uitvoering is georganiseerd in integrale teams. Hoewel met CompetenSYS een belangrijke stap is gezet, vergt de ontwikkeling van adequate sturingsinformatie nog wel veel aandacht. Voor een effectieve uitvoering van de taken is vooral meer zicht nodig op de vraag welke effecten per doelgroep kunnen worden gerealiseerd met een gegeven inzet van middelen. Die kennis is nodig voor beleidsmatige keuzes bij de verdeling van middelen over de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden.

Belangrijke vraag is of het uitvoeringsmodel in de praktijk ook werkt zoals beoogd en wat nodig is om de gewenste uitvoeringspraktijk te realiseren. Uit de interviews en het klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat er wisselende ervaringen zijn en dat BBS nog niet volledig werkt conform de inrichtingsprincipes:

- Nog niet alle bijstandsgerechtigden hebben één vaste klantregisseur.
- Op papier hebben alle bijstandsgerechtigden een plan van aanpak maar in de praktijk wordt dit door een deel van de groep niet herkend.
- Werkgevers geven aan dat BBS niet altijd kandidaten kan doorsturen naar hun trajecten doordat er onvoldoende geschikte kandidaten zijn en doordat zij onvoldoende zicht heeft op haar bestand.
- In de beleving van de bijstandsgerechtigden kan in de plannen van aanpak meer maatwerk geleverd worden.

Bijstandsgerechtigden zijn over het algemeen tevreden over de bereikbaarheid, de bejegening en de dienstverlening van BBS. Dat geldt ook voor de geïnterviewde samenwerkingspartners en werkgevers.

Gelet op de relatief korte periode dat BBS werkt vanuit de nieuwe structuur is het goed verklaarbaar dat de veranderingen nog niet volledig zijn doorgevoerd en dat nog niet alle medewerkers de verandingslag volledig hebben gemaakt. BBS leunt voor de verandering sterk op de visie en kennis van de directeur. Dat maakt de directeur tot een sterk boegbeeld en aantrekkelijke partner voor gemeenten en samenwerkingspartner. Maar het maakt de organisatie ook kwetsbaar, zowel in de sturing intern als in de profilering naar buiten toe.

6. Resultaten

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten die BBS heeft bereikt. We analyseren het aantal uitkeringen in de drie betrokken gemeenten, de in- en uitstroom uit de bijstand en met name de uitstroom naar werk, de gerealiseerde doorstroom op de participatieladder en de scores op indicatoren van de rechtmatigheid.

6.1. Aantal uitkeringen

Om het aantal uitkeringen in de BBS-gemeenten naar waarde te kunnen schatten is een vergelijking nodig met andere gemeenten. Die vergelijking is slechts zinvol wanneer de cijfers over het beroep op de bijstand en die over in- en uitstroom worden gerelateerd aan de zwaarte van de problematiek in de vergelijkingsgemeenten.

Om dit te realiseren maken we gebruik van de resultaten van het verdeelmodel van de BUIG-middelen, dat we in paragraaf 2.2 al hebben besproken. Dit model is ontwikkeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Stichting voor Economisch Onderzoek van de UvA. Het model bepaalt de kans op bijstand van de inwoners van een gemeente op basis van factoren die niet door middel van het bijstandsbeleid door de gemeente te beïnvloeden zijn. De uitkomst van het model rekenen we om in een genormeerd aantal bijstandsontvangers voor een gemeente, dat is het aantal bijstandsontvangers in een gemeente bij een ‘gemiddeld’ bijstandsbeleid.²⁰

Op basis van dit inzicht hebben we het beroep op de bijstand in Baarn, Bunschoten en Soest vergeleken met de norm die is af te leiden uit de toegekende BUIG-budgetten. De resultaten van deze exercitie zijn weergegeven in de volgende tabellen.

Tabel 6.1. BUIG-budget per bijstandsuitkering, Nederland

	2014	2015	2016	2017	2018
Macrobudget BUIG (in € 1000)		5.569.755	5.573.850	5.736.767	5.780.189
Aantal uitkeringen	412.319	423.644	437.354	442.845	
Macrobudget/uitkeringen (€)		13.147	12.744	12.954	

Bron: Ministerie van SZW (budgetten), CBS (uitkeringen)

Tabel 6.2. Bijstandsuitkeringen vergeleken met het genormeerde aantal, Baarn

	2014*	2015	2016	2017	2018
BUIG-budget (€)		4.110.626	4.350.744	4.770.780	4.884.466
Genormeerd aantal uitkeringen	304	313	341	368	
Feitelijk aantal uitkeringen	329	339	345	357	
Uitkeringen in % norm	108%	108%	101%	97%	

Bron: Ministerie van SZW (budgetten), CBS (uitkeringen)

* Het genormeerde aantal voor 2014 is berekend uit het genormeerde aantal voor 2015 op basis van de groei van het aantal uitkeringen in Nederland van 2014 op 2015. Het aantal uitkeringen in 2017 heeft betrekking op de periode januari-oktober.

²⁰ Het “genormeerde” aantal bijstandsgerechtigden moet worden gelezen als het aantal bijstandsgerechtigden dat volgens het verdeelmodel in de betreffende gemeente verwacht had mogen worden bij een “gemiddeld” bijstandsbeleid. Wij gebruiken dit gegeven omdat het de best beschikbare indicator is van de problematiek in de gemeente.

Tabel 6.3. Bijstandsuitkeringen vergeleken met het genormeerde aantal, Bunschoten

	2014	2015	2016	2017	2018
BUIG-budget (euro)		1.824.952	1.809.064	2.031.980	2.203.211
Normaantal uitkeringen	135	139	142	157	
Aantal uitkeringen	137	149	164	171	
Uitkeringen in % norm	101%	107%	116%	109%	

Bron: Ministerie van SZW (budgetten), CBS (uitkeringen)

Tabel 6.4. Bijstandsuitkeringen vergeleken met de norm, Soest

	2014	2015	2016	2017	2018
BUIG-budget (euro)		7.966.308	8.721.142	9.575.486	10.428.583
Normaantal uitkeringen	590	606	684	739	
Aantal uitkeringen	700	740	794	793	
Uitkeringen in % norm	119%	122%	116%	107%	

Bron: Ministerie van SZW (budgetten), CBS (uitkeringen)

Tabel 6.5. Bijstandsuitkeringen vergeleken met de norm, BBS

	2014	2015	2016	2017	2018
BUIG-budget (dvd euro)		13.901	14.880	16.378	17.516
Normaantal uitkeringen	1.029	1.057	1.168	1.264	
Aantal uitkeringen	1.166	1.228	1.303	1.321	
Uitkeringen in % norm	113%	116%	112%	104%	

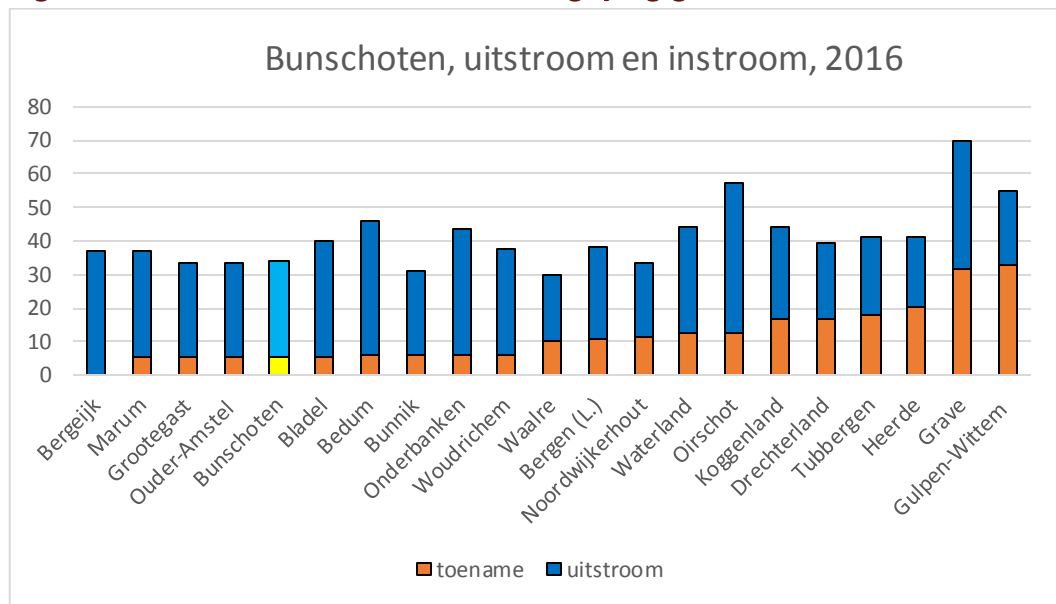
Bron: Ministerie van SZW (budgetten), CBS (uitkeringen)

De conclusie die uit deze exercitie kan worden getrokken is dat het aantal uitkeringen in Baarn, Bunschoten en Soest in de jaren 2014-2017 boven de norm ligt die kan worden afgeleid uit het verdeelmodel. Uitzondering is het jaar 2017 in Baarn, waar het aantal uitkeringen 97% van de norm bedraagt. In dit beeld lijkt in 2018 verandering te komen. Het landelijke BUIG-budget neemt met slechts 1% toe, terwijl het budget voor Baarn, Bunschoten en Soest groeit met respectievelijk 2%, 8% en 9%. Wanneer de ontwikkeling van de bijstand in de BBS-gemeenten gelijke tred houdt met de landelijke ontwikkeling, dan zal het aantal bijstandsuitkeringen dit jaar niet alleen in Baarn, maar ook in Soest onder de norm komen. In Bunschoten daalt het beroep op de bijstand wel, maar zal het net boven de norm blijven liggen.

6.2. Instroom en uitstroom

In deze paragraaf vergelijken we de in- en uitstroom uit de bijstand in de drie BBS-gemeenten met die in twintig gemeenten met een vergelijkbare problematiek. De vergelijkingsgemeenten hebben we geselecteerd op basis van het BUIG-budget voor 2018. Om deze gemeenten onderling vergelijkbaar te maken hebben we in- en uitstroom berekend als percentage van het genormeerde aantal uitkeringen voor die gemeente.

Figuur 6.1. In- en uitstroom in Bunschoten en vergelijkingsgemeenten

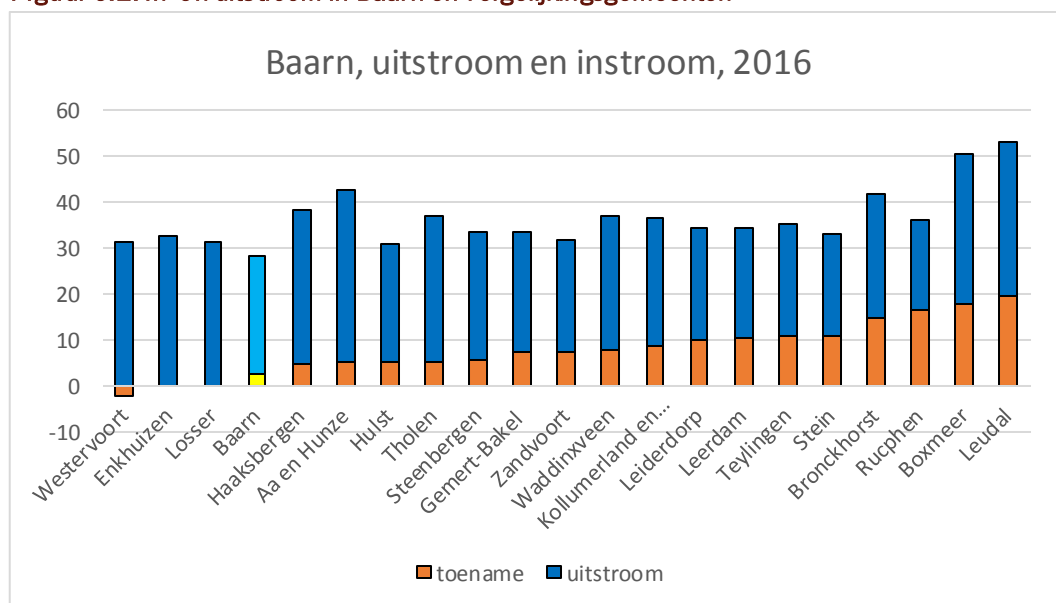


Bron: in- en uitstroomcijfers CBS, eigen berekening naar procenten van het genormeerde aantal bijstandsonvangers in de gemeente. Vergelijkingsgemeenten geselecteerd op basis van het BIUG-budget. De cijfers over 2016 zijn de meest recente beschikbare cijfers over in- en uitstroom.

In de figuur staat de oranje staaf voor de toename van het aantal bijstandsgerechtigden in 2016. De toename van het aantal bijstandsonvangers is gelijk aan de instroom minus de uitstroom. De instroom is gelijk aan de hele staaf (oranje plus blauw). De uitstroom is gelijk aan het blauwe gedeelte van de staaf.

Bunschoten kende in 2016 een uitstroom uit de bijstand van 28% van het genormeerde aantal uitkeringen. Dat ligt net onder het gemiddelde van de vergelijkingsgemeenten, dat 30% bedraagt. De instroom in Bunschoten ligt met 34% van het genormeerde aantal uitkeringen ruim onder het gemiddelde van 41% voor de vergelijkingsgemeenten. De toename van het aantal uitkeringen in Bunschoten bedroeg 6% van het genormeerde aantal uitkeringen in 2016, dat is half zo veel als het gemiddelde van de vergelijkingsgemeenten.

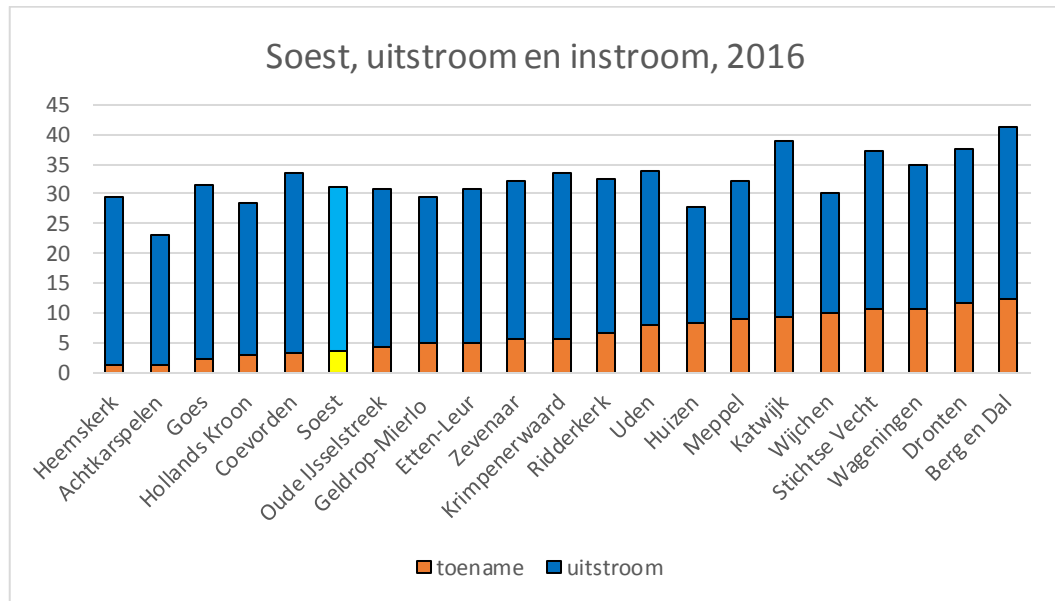
Figuur 6.2. In- en uitstroom in Baarn en vergelijkingsgemeenten



Bron: in- en uitstroomcijfers CBS, eigen berekening naar procenten van het genormeerde aantal bijstandsonvangers in de gemeente. Vergelijkingsgemeenten geselecteerd op basis van het BIUG-budget.

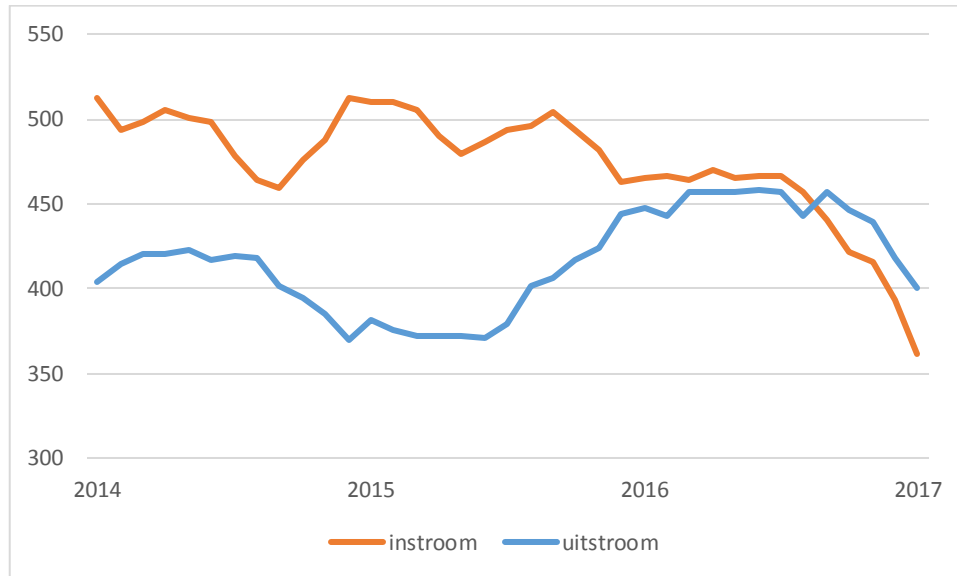
De uitkomsten voor Baarn zijn vergelijkbaar met die voor Bunschoten. De uitstroom ligt iets onder het gemiddelde van de vergelijkingsgemeenten (25% versus 28% van het genormeerde aantal uitkeringen), maar de instroom ligt ruimschoots onder het gemiddelde van die vergelijkingsgemeenten (28% versus 36%). De toename van het aantal uitkeringen ligt daardoor in Baarn met 3% aanzienlijk lager dan die in de vergelijkingsgemeenten (8%).

Figuur 6.3. In- en uitstroom in Soest en vergelijkingsgemeenten



Bron: in- en uitstroomcijfers CBS, eigen berekening naar procenten van het genormeerde aantal bijstandsontvangers in de gemeente. Vergelijkingsgemeenten geselecteerd op basis van het BUIG-budget.

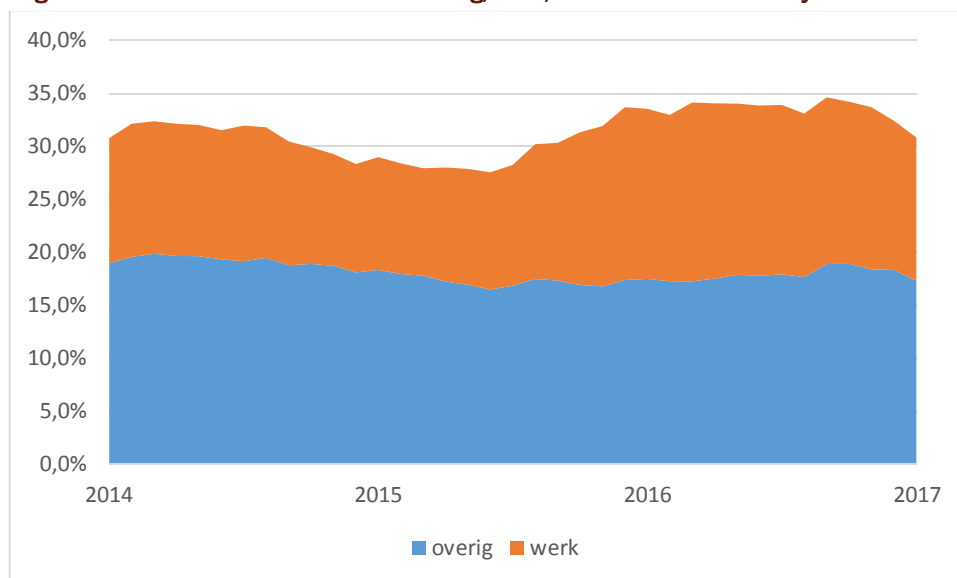
De gemeente Soest laat een beeld zien dat enigszins afwijkt van dat van Baarn en Bunschoten. De uitstroom uit de bijstand ligt net boven het gemiddelde van de vergelijkingsgemeenten (27% versus 26% van het genormeerde aantal uitkeringen), en de instroom ligt er net onder (31% versus 32%). De toename van de bijstand is in Soest, net als in Baarn en Bunschoten, lager dan in de vergelijkingsgemeenten, namelijk 4% versus 6%. Tussen instroom en uitstroom bestaat overigens een logische samenhang. Een gemeente of uitvoeringsorganisatie die succesvol is in het afremmen van de instroom, krijgt vaak te maken met een stagnerende uitstroom. Door te voorkomen dat mensen die niet of weinig afstand hebben tot de arbeidsmarkt instromen in de bijstand, zijn er minder mensen die in staat zijn op eigen kracht of met een klein zetje van de uitvoeringsorganisatie weer aan het werk te komen. Dit effect is duidelijk te zien in de ontwikkeling van in- en uitstroom bij BBS, zoals geschetst in figuur 4.

Figuur 6.4. Instroom en uitstroom BBS, 2014-2017, 12 maands voortschrijdend totaal


Bron: BBS, Maandrapportages

De daling van de instroom die BBS van 2016 op 2017 heeft gerealiseerd heeft zich vertaald in een eveneens dalende uitstroom.

Van de uitstroom uit de bijstand is een deel het gevolg van het aanvaarden van werk. Het merendeel van de uitstroom is het gevolg van verhuizing, andere huishoudenssamenstelling of overige redenen.

Figuur 6.5. Uitstroom naar werk en overig, BBS, 12 maands voortschrijdend totaal


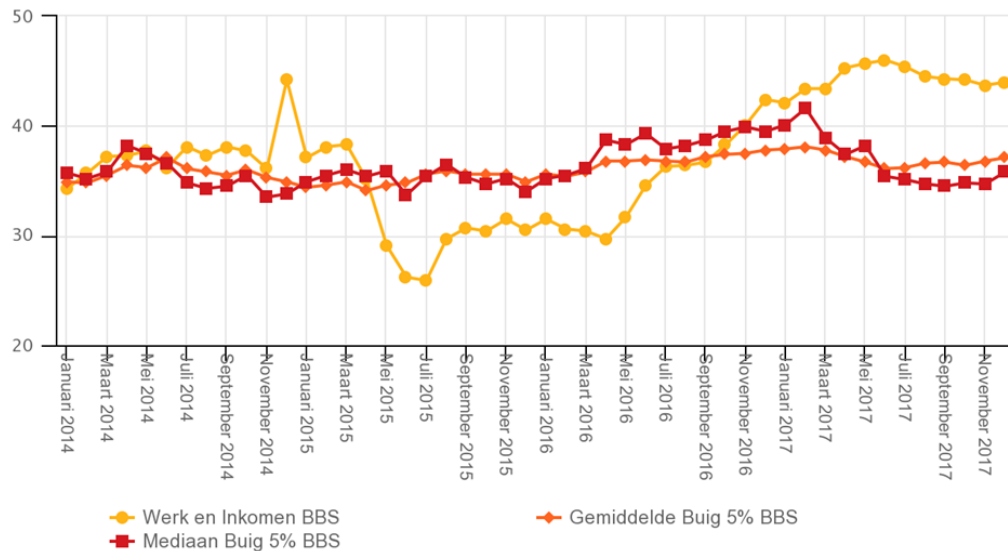
Bron: BBS, Maandrapportages

Volgens de Divosa Benchmark Werk en Inkomen over het tweede kwartaal van 2017 is bij BBS het aanvaarden van betaald werk bij 46% van de uitstromers de reden voor de beëindiging van de uitkering. Landelijk is het aanvaarden van werk slechts in 35% van de gevallen de reden voor beëindiging. Uit de figuur blijkt dat de relatief gunstige ontwikkeling van de uitstroom naar werk in de loop van 2016 op gang is gekomen, en in 2017 heeft doorgezet. In deze periode groeide de economie en daarmee ook de werkgelegenheid en de klanten van BBS hebben daar gebruik van kunnen maken. De vergelijkingsgroep in deze

figuur wordt gevormd door de gemeenten en uitvoeringsorganisaties met een uitkeringsvolume dat vergelijkbaar is met dat van BBS (maximaal 5% groter of kleiner).

Figuur 6.6 Percentage uitkeringen dat wordt beëindigd wegens betaald werk

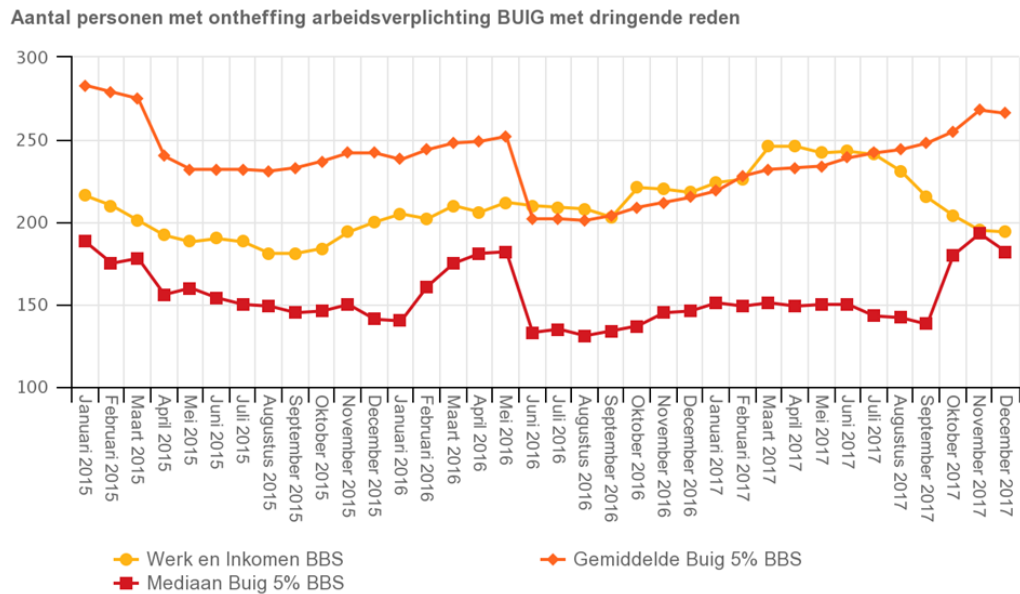
Gemiddeld percentage beëindiging uitkering vanwege werk (trend)



Bron: Divosa, Benchmark Werk en Inkomen. Vergelijkingsgroep: uitvoeringsorganisaties/gemeenten met een uitkeringsvolume maximaal 5% groter of kleiner dan dat van BBS. Behalve BBS gaat het om Doetinchem, Hoogeveen, Nieuwegein, Veenendaal en Velsen.

Ontheffing van de arbeidsverplichting

Op grond van de Participatiewet zijn alle bijstandsonvangers verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden of voor de uitkering een tegenprestatie te leveren. De wet maakt een uitzondering voor alleenstaande ouders die moeten zorgen voor één of meer kinderen tot vijf jaar. Daarnaast stelt de wet gemeenten in staat in individuele gevallen een ontheffing te verlenen van deze verplichtingen indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Uit de Divosa-monitor blijkt dat van die mogelijkheid door gemeenten veel gebruik wordt gemaakt.

Figuur 6.7. Ontheffingen arbeidsverplichting om dringende redenen


Bron: Divosa, Benchmark Werk en Inkomen. Vergelijkingsgroep: uitvoeringsorganisaties/ gemeenten met een uitkeringsvolume maximaal 5% groter of kleiner dan dat van BBS.

Voor BBS geldt dat 200 à 250 ontheffingen zijn verstrekt. Dat betekent dat 15 à 20% van het totale aantal bijstandsontvangers is ontheven van de plicht om werk te zoeken of te aanvaarden. De overige bijstandsontvangers van BBS blijven dus verplicht om werk te zoeken, ook als ze door BBS in de categorie D en E worden geplaatst. Bij de gemeenten uit de vergelijkingsgroep valt op dat het gemiddelde aantal ontheffingen per gemeente circa 50% boven de mediaan ligt. Dat betekent dat een aantal gemeenten minstens twee keer zoveel ontheffingen heeft verleend dan de meeste gemeenten uit die groep. Het erratische verloop van de curven voor de vergelijkingsgroep wordt waarschijnlijk veroorzaakt door veranderingen in de registratie.

6.3. Rechtmatigheid van de uitkeringen

De rechtmatigheid van uitkeringen valt in twee aspecten uiteen. Het eerste aspect is dat mensen die recht hebben op een uitkering er ook een ontvangen. Een indicator voor de mate waarin een uitvoeringsorganisatie daarin slaagt, is het aantal gevallen waarin bezwaar tegen uitvoeringsbesluiten wordt gehonoreerd. Het tweede aspect is dat mensen die geen recht hebben op een uitkering die niet ontvangen. Een onderdeel hiervan is dat de uitvoeringsorganisatie maatregelen oplegt wanneer bijstandsgerechtigden zich niet houden aan de verplichtingen die het ontvangen van een uitkering met zich meebrengt.

Bezwaar en beroep

Tegen besluiten van de uitvoeringsorganisatie BBS zijn in de jaren 2015, 2016 en 2017 in totaal 318 bezwaren ingediend tegen besluiten met betrekking tot algemene en bijzondere bijstand. Gemiddeld per jaar zijn dat er 106. Dit aantal moet worden afgezet tegen het aantal bijstandsgerechtigden waarmee BBS jaarlijks contact heeft gehad. Dat aantal is gelijk aan het aantal uitkeringsontvangers aan het begin van dat jaar plus het aantal instromers in de loop van het jaar.

Tabel 6.6. Aantal bijstandsgerechtigden en aantal ingediende bezwaren, 2015-2017

	2015	2016	2017	gemiddeld
uitkeringen primo instroom	1121	1199	1332	
aantal bijstandsgerechtigden	1619	1704	1796	1706
aantal bezwaren	109	110	99	106
wv gegrond	8	6	5	6
wv ingetrokken	38	44	38	40
wv niet-ontvankelijk	6	7	10	8
wv ongegrond	57	53	46	52
bezwaren in % bijstandsgerechtigden	7%	6%	6%	6%
gegrond in % bijstandsgerechtigden	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%

Bron: BBS

Van de 106 bezwaren gemiddeld per jaar zijn er zes gegrond. Dit betekent dat 0,4% van de bijstandsgerechtigden een bezwaar maakt tegen een besluit van BBS dat later gegrond blijkt te zijn. Van dit cijfer zijn er in de Divosa-monitor geen vergelijkingscijfers beschikbaar.

Preventie, boetes en maatregelen

Om te zorgen dat bijstandsontvangers geen uitkering krijgen als ze daar geen recht op hebben en dat ze de verplichtingen nakomen die aan de uitkering zijn verbonden, zet BBS drie soorten instrumenten in, namelijk preventie, boetes en maatregelen.

De preventie bestaat uit het informeren van bijstandsgerechtigden over de rechten en plichten wanneer zij een uitkering willen aanvragen. De boetes zijn een sanctie op fraude, dat wil zeggen het verzwijgen van informatie die tot gedeeltelijk of geheel verlies van de uitkering zou moeten leiden. De maatregelen zijn een sanctie op het niet nakomen van de verplichting om zich in te spannen om betaald werk te vinden.

De preventie is volgens BBS zelf effectief. Die informatie brengt veel aanvragers tot de conclusie dat ze geen recht hebben op een uitkering of dat geen uitkering willen aanvragen. Dit is te zien in tabel 7.

Tabel 6.7. Aandeel aanvragen dat is afgewezen, ingetrokken of buiten behandeling gesteld

	2015	2016	2017
levensonderhoud	23%	21%	14%
bijzondere bijstand	26%	19%	24%

Bron: BBS

Het aantal boetes is in 2016 sterk teruggelopen. Dit had te maken met achterstanden in de administratieve verwerking van de boetes. Het boeteproces is in 2017 aangepast. De boetes worden nu opgelegd door de klantmanagers inkomen. De achterstanden zijn weggewerkt en het aantal boetes is in 2017 teruggekomen op het niveau van 2015.

Tabel 6.8. Opgelegde boetes

	2015	2016	2017
Baarn	13	2	10
Bunschoten	7	0	6
Soest	16	5	19
BBS	36	7	35

Bron: BBS

Het aantal maatregelen bij BBS is lager dan bij veel andere gemeenten. In de gesprekken die we in het kader van het onderzoek hebben gevoerd, hebben medewerkers van BBS aangegeven dat de maatregelen voor BBS vooral tot doel hebben om gedragsverandering af te dwingen.

Tabel 6.9. Genomen maatregelen

	2015	2016	2017
Baarn	8	4	13
Bunschoten	3	4	9
Soest	24	21	28
BBS	35	29	50

Bron: BBS

6.5. Tussenconclusie resultaten

De centrale vraag van dit rekenkameronderzoek is of de uitvoering van de Participatiewet door BBS doeltreffend, doelmatig en rechtmatig is. In dit hoofdstuk hebben we de resultaten van de uitvoering geïnventariseerd op een aantal terreinen.

Ten aanzien van het aantal bijstandsuitkeringen constateren we het aantal bijstandsontvangers in de BBS-gemeenten samen in 2014 13% boven het genormeerde aantal lag. In 2017 lag het aantal bijstandsontvangers nog slechts 4% boven het genormeerde aantal. Waar in 2014/2015 nog sprake was van een achterstand op andere Nederlandse gemeenten, zijn Baarn, Bunschoten en Soest nu op weg naar een voorsprong. Dit beeld wordt bevestigd bij een vergelijking van in- en uitstroom met gemeenten met een vergelijkbare bijstandsproblematiek. Zowel Baarn als Bunschoten en Soest hebben in 2016 een beneden gemiddelde toename van het aantal bijstandsontvangers. Bij Baarn en Bunschoten komt dat door instroom die duidelijk lager ligt dan in de vergelijkingsgemeenten. De uitstroom is vergelijkbaar. Bij Soest komt het door een combinatie van een wat lagere instroom en een wat hogere uitstroom uit de bijstand. In 2017 lijkt de trend door te zetten. Onder invloed van de aangescherpte poortprocedure is de instroom in de bijstand in 2017 sterk gedaald. De uitstroom daalde ook, maar minder snel dan de instroom, waardoor voor het eerst sinds lange tijd weer sprake is van een afname van het beroep op de bijstand. Wat bovendien veel vertrouwen wekt is dat de uitstroom veel vaker dan in andere gemeenten uitstroom naar werk is.

Goede cijfers over de doorstroom zijn niet beschikbaar. De dataverzameling bij BBS is daarop nog onvoldoende ingericht. In de toekomst moet deze informatie wel beschikbaar komen. Uit de gesprekken die we in het kader van het onderzoek hebben gevoerd kwam wel naar voren dat BBS meer dan andere gemeenten en uitvoeringsorganisaties geïnvesteerd heeft in de doorstroming van mensen met enige afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor het reservoir van bemiddelbare bijstandsontvangers bij BBS minder snel uitgeput raakt dan elders.

Uit de cijfers blijkt dat BBS erin slaagt om met haar uitvoeringsproces circa 40% van de uitkeringsaanvragen aan de poort tegen te houden. BBS wil zo veel mogelijk voorkomen dat mensen een uitkering ontvangen waar ze geen recht op hebben. BBS wil onterechte aanvragen van uitkeringen voorkomen en de instroom in de bijstand beperken. Om dit te bereiken zorgt BBS o.a. voor goede informatieverstrekking vooraf aan bijstandsaanvragers over de rechten en plichten.

Alhoewel er geen landelijke cijfers voorhanden zijn, concluderen we op basis van onze kennis van de uitvoering bij andere gemeenten dat het percentage aanvragen dat BBS tegenhoudt (40%) een gemiddeld beeld is. Dat geldt ook voor het aantal bezwaren en boetes. Het aantal

maatregelen dat BBS oplegt is naar inschatting van geïnterviewde medewerkers in vergelijking met andere gemeenten wat lager.

Over de doelmatigheid van de uitvoering door BBS zijn ten tijde van dit onderzoek geen cijfers voorhanden. Daarvoor zouden we inzicht moeten hebben in de verhouding tussen de kosten en opbrengsten van de inzet van instrumenten. Die informatie is er nu niet. Dat geldt niet speciaal voor BBS, dat geldt voor de meeste uitvoeringsorganisaties.

7. Conclusies

In dit hoofdstuk brengen we de conclusies uit onze analyse samen. We volgen daarbij de vier aspecten die de Rekenkamers in hun onderzoeksopdracht hebben benoemd, te weten:

- het beleid van de drie gemeenten op het terrein van bijstand en re-integratie en de doelen die daaruit voortvloeien voor de uitvoering door BBS;
- de wijze waarop de uitvoering van bijstand en re-integratie door BBS wordt aangestuurd en gemonitord;
- de wijze waarop BBS zorgdraagt voor de uitvoering van bijstand en re-integratie, inclusief preventie van fraude en handhaving;
- de resultaten die BBS in de uitvoering bereikt, waaronder begrepen de mate van tevredenheid over de uitvoering bij bijstandsontvangers en samenwerkingspartners.

In het onderzoek hebben we ons niet beperkt tot de doeltreffendheid van de uitvoering, maar hebben we ook aandacht besteed aan de rechtmatigheid (van de bijstandsverlening) en de doelmatigheid van de uitvoering. Conclusies ten aanzien van de doelmatigheid van de uitvoering hebben we echter niet kunnen trekken, door een gebrek aan beschikbare informatie over de kosten en baten van de inzet van instrumenten voor de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden.

Gemeentelijk beleid: weinig beleidsmatige keuzes, weinig concrete doelen

Gemeenten hebben binnen de kaders van de wet ruimte om eigen keuzes te maken ten aanzien van de handhaving van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van bijstand en re-integratie. In het handhavingsbeleid kunnen zij vastleggen hoe zij de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking willen bevorderen. De gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest hebben geen actueel handhavingsplan. Het laatste beleidsplan hoogwaardig handhaven dateert uit 2005. Hierin zijn de uitgangspunten geformuleerd voor de handhaving door BBS. Er worden geen concrete doelen geformuleerd.

In het re-integratiebeleid kunnen gemeenten aangeven welke inspanningen zij willen doen om instroom te voorkomen en doorstroom en uitstroom te bevorderen. Re-integratiebeleid wordt geëxpliciteerd in een beleidsplan en in dienstverleningsovereenkomsten met BBS. Een effectief re-integratiebeleid begint bij een goede analyse van de populatie bijstandsontvangers. Verschillende groepen vragen een verschillende benadering om instroom te beperken en om doorstroom en uitstroom te bevorderen. Een belangrijk onderdeel van het beleid is de verdeling van de beschikbare middelen voor re-integratie en activering over de verschillende doelgroepen en de formulering van doelstellingen per doelgroep ten aanzien van instroom, doorstroom en uitstroom.

Alleen de gemeente Soest heeft het re-integratiebeleid beschreven in een beleidsplan. De gemeenten Baarn en Bunschoten hebben geen vastgesteld specifiek beleidsplan voor re-integratie maar een integrale visie voor het sociaal domein. Het beleidsplan van Soest geeft op hoofdlijnen richting aan het beleid en bevat geen concrete doelen. Dat betekent dat alle drie gemeenten geen concrete doelen hebben en daardoor onvoldoende richting (kunnen) geven aan de uitvoering van het participatiebeleid.

De gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest werken daarnaast met BBS aan een systeem met dienstverleningsovereenkomsten. Dit systeem is nog in de ontwikkelingsfase. De overeenkomsten bevatten geen afspraken over de verdeling van middelen over de verschillende categorieën bijstandsontvangers en geen doelen per categorie ten aanzien van doorstroom of uitstroom.

Ten aanzien van de re-integratie vertrouwen de gemeenten op de professionaliteit en de deskundigheid van BBS. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de gemeenten gebruik maken van wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid en de factoren die van belang zijn voor de kansen op werk van werkzoekenden. Gemeenten maken geen keuzes voor de inzet van middelen voor specifieke groepen of specifieke doelstellingen. Ook maken gemeenten geen expliciete koppeling tussen de resultaten van re-integratie naar werk en de effecten hiervan op de andere leefdomeinen. Dit terwijl met de decentralisaties in het sociaal domein een deel van de kosten voor ondersteuning op andere leefdomeinen wel bij de gemeenten terecht komen en het ook mogelijk is om middelen ontschot in te zetten. De eerste resultaten van een maatschappelijke kosten/batenanalyse laten zien dat investeren in re-integratie een positief effect kan hebben op de ondersteuningsvraag en dus de kosten op andere leefdomeinen kan verminderen.

Sturing en verantwoording: consistentie in beleid en uitvoering maar geen scherpe rolverdeling

Bij de start van de Gemeenschappelijke Regeling BBS in 2017 is een besturingsmodel gekozen met een scherpe rolverdeling tussen eigenaren, opdrachtgevers en opdrachtnemers. Het bestuur, bestaande uit wethouders van de betrokken gemeenten, zou de eigenaarsrol moeten vervullen. De managers beleid en samenleving van de drie gemeenten zouden, namens hun wethouders werk en inkomen, de opdrachtgeversrol vervullen. De directeur, ondersteund door bedrijfsvoeringsadviseurs van de gemeenten, zou de opdrachtnemersrol vervullen. In de praktijk is een model ontstaan, waarin beleid en uitvoering in collegiaal overleg op verschillende niveaus op elkaar worden afgestemd. Het gezamenlijk overleg komt de consistentie en de kwaliteit ten goede. Keerzijde is echter dat de gemeenten zich medeverantwoordelijk maken voor de uitvoering, waardoor het uiteindelijk moeilijk is om de uitvoeringsorganisatie aan te spreken op de resultaten en de kosten. Bovendien bestaat het risico dat bij belangentegenstellingen tussen de gemeente als eigenaar en de gemeente als opdrachtgever de wethouders/bestuurders in een moeilijk positie worden gebracht. Een ander punt van aandacht is dat gemeenten en BBS zowel bij de beleidsontwikkeling als bij de uitvoering zwaar leunen op de visie en kennis van de directeur. Dat maakt de directeur tot een sterk boegbeeld en aantrekkelijke partner voor gemeenten en samenwerkingspartners. Maar het maakt de organisatie ook kwetsbaar, zowel in de sturing intern als in de profilering naar buiten toe.

Inrichting uitvoeringsproces is consistent en ondersteunt een doeltreffende uitvoering

Met de vorming van de GR heeft BBS haar uitvoeringsproces opnieuw ingericht en de sturing op het proces ingrijpend veranderd. De keuzes die BBS daarin gemaakt heeft zijn consistent en ondersteunen een doeltreffende en rechtmatig uitvoering van haar Participatiewettaken. Het poortproces met haar strakke doorlooptijden en focus op het informeren van de klanten over de rechten en plichten bij de uitkering biedt waarborgen om de instroom in de bijstand te beperken tot de groep die hier recht op heeft. CompetenSYS biedt BBS de tools om die informatie over klanten te verzamelen die nodig is om een effectief traject richting werk in te zetten. Het productenboek bevat ook de producten die gelet op de kennis over effectiviteit van instrumenten verwacht mag worden. De kwaliteit van deze instrumenten zelf hebben wij in dit onderzoek niet beoordeeld. De sturingsfilosofie waarin gestuurd wordt op proces, de professional een grote eigen verantwoordelijkheid heeft en de uitvoering georganiseerd is in integrale teams sluit aan bij de bredere sturingsfilosofie in het sociaal domein die in veel gemeenten actueel is. Hoewel met CompetenSYS een belangrijke stap is gezet, vergt de ontwikkeling van adequate sturingsinformatie nog wel veel aandacht. Voor een effectieve uitvoering van de taken is vooral meer zicht nodig op de vraag welke effecten per doelgroep kunnen worden gerealiseerd met een gegeven inzet van middelen. Die kennis is nodig voor beleidsmatige keuzes bij de verdeling van middelen over de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden.

Uitvoering is nog in ontwikkeling

Belangrijke vraag is of het uitvoeringsmodel in de praktijk ook werkt zoals beoogd en wat nodig is om de gewenste uitvoeringspraktijk te realiseren. Uit de interviews en het klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat klanten over het algemeen tevreden zijn (met name over bereikbaarheid, bejegening en dienstverlening van BBS), maar dat BBS nog niet volledig werkt conform de inrichtingsprincipes:

- Nog niet alle bijstandsgerechtigden hebben één vaste klantregisseur
- Op papier hebben alle bijstandsgerechtigden een plan van aanpak maar in de praktijk wordt dit door een deel van de groep niet herkend
- Werkgevers geven aan dat BBS niet altijd kandidaten kan doorsturen naar hun trajecten doordat er onvoldoende geschikte kandidaten zijn en doordat zij onvoldoende zicht heeft op haar bestand
- Een plan van aanpak leidt nog niet voor alle bijstandsgerechtigden tot een traject. Naar eigen zeggen volgt de helft van de mensen geen traject.
- In de beleving van de bijstandsgerechtigden kan in de plannen van aanpak meer maatwerk geleverd worden

Gelet op de relatief korte periode (3 jaar) dat BBS naast de bijstand ook de re-integratie verzorgt, is het goed verklaarbaar dat de veranderingen nog niet volledig zijn doorgevoerd en dat de organisatie nog bezig is met een verdere professionaliseringslag. Het is wel van belang dat eigenaren, opdrachtgevers en directie hier actief op blijven sturen en monitoren zodat de ontwikkelslag binnen 1 à 2 jaar wel volledig afgemaakt wordt.

Resultaten in- en uitstroom zijn goed

De centrale vraag van dit rekenkameronderzoek is of de uitvoering van de Participatiewet door BBS doeltreffend is. Zoals ook in de onderzoeksverantwoording is toegelicht hebben we geen kwantitatief onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de uitvoering van BBS waardoor we op basis van cijfers geen causaal verband kunnen leggen tussen het werk van BBS en de resultaten. We kunnen op basis van een aantal indicatoren wel duiden of de uitvoering van BBS in relatie tot vergelijkbare gemeenten beter, gemiddeld of slechter scoort. Indicatoren voor de doeltreffendheid zijn het aantal uitkeringsgerechtigden dat de drie gemeenten hebben, de in- en uitstroom uit de uitkering en de uitstroom naar werk. De drie gemeenten hebben een relatief lagere instroom in de bijstand in vergelijking met andere gemeenten met een vergelijkbaar BUIG-budget en een relatief hogere uitstroom waardoor per saldo hun uitkeringsbestand meer daalt dan dat van vergelijkbare gemeenten. Het deel van de uitstroom dat het gevolg is van het aanvaarden van werk neemt sinds 2015 toe en dat kan een aanwijzing zijn dat BBS zijn werk goed doet.

Inrichting proces biedt voldoende waarborgen voor rechtmatigheid

Uit de cijfers blijkt dat BBS erin slaagt om met haar uitvoeringsproces ca 40% van de uitkeringsaanvragen aan de poort tegen te houden. BBS wil zoveel mogelijk voorkomen dat mensen onterecht een uitkering ontvangen en de instroom in de bijstand beperken. Om dit te bereiken zorgt BBS o.a. voor goede informatie vooraf aan bijstandsaanvragers over de rechten en plichten.

Alhoewel hierover geen landelijke cijfers voorhanden zijn, concluderen we op basis van onze kennis van de uitvoering bij andere gemeenten dat het percentage aanvragen dat BBS tegenhoudt (40%) een gemiddeld beeld is. Dat geldt ook voor het aantal bezwaren en boetes. Het aantal maatregelen dat BBS oplegt is naar de inschatting van geïnterviewde medewerkers laag in vergelijking met dat in andere gemeenten.

Bijstandsgerechtigden en samenwerkingspartners over het algemeen tevreden

Bijstandsgerechtigden zijn over het algemeen tevreden over de bereikbaarheid, de bejegening en de dienstverlening van BBS. Bijstandsgerechtigden geven de dienstverlening

een 7,5. Ook de geïnterviewde samenwerkingspartners en werkgevers zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met BBS.

Samenvatting bevindingen op onderzoekskader

In hoofdstuk 1 hebben we een onderzoekskader gepresenteerd met daarin de indicatoren waarop we de doeltreffendheid van de uitvoering van BBS hebben onderzocht en de wijze waarop we tot normering zijn gekomen. Hieronder vatten we de conclusies samen aan de hand van deze tabel. Ter toelichting:

- ‘-’ betekent dat BBS op deze indicator niet goed scoort en moet verbeteren (rood)
- ‘0’ betekent dat BBS op deze indicator neutraal scoort (geel)
- ‘+’ betekent dat BBS op deze indicator relatief goed scoort (groen)
- ‘+/-’ betekent dat deze indicator nog in ontwikkeling is. met verwacht positief resultaat (oranje)
- ‘x’ betekent dat op deze indicator geen oordeel mogelijk is, of dat het oordeel aan de gemeenten wordt over gelaten (grijs)

Tabel 7.1. samenvatting beoordelingskader BBS

Indicatoren	Conclusie	Toelichting
<i>algemeen</i>		
Instroom in bijstand	+	De drie gemeenten hebben relatief lage instroom in de bijstand ten opzichte van vergelijkbare gemeenten
Uitstroom uit bijstand	0/+	De drie gemeenten hebben een gemiddelde uitstroom uit de uitkering (een neutrale score). Dat is een goede prestatie, omdat ze (door de lage instroom) een lastige re-integreren populatie bijstandsontvangers hebben (en dus een relatief goede score)
<i>rechtmatigheid</i>		
Aantal bezwaren	0	Het aantal ingediende bezwaren is niet opvallend hoog of laag
Aantal ingetrokken aanvragen	0	Het aantal ingetrokken aanvragen is niet opvallend hoog of laag
Aantal opgelegde boetes	0	Het aantal boetes is niet opvallend hoog of laag
Aantal maatregelen	x	Het aantal maatregelen lijkt lager dan bij andere gemeenten. Dit is verklaarbaar vanuit de visie van BBS. Hoe dit beoordeeld moet worden is aan de gemeenten.
<i>Doeltreffendheid</i>		
Kennis van de klant	+/-	BBS investeert in het verkrijgen van kennis van de klant. Als de bijbehorende systemen adequaat worden ingevuld en gebruikt is op termijn een bruikbaar systeem beschikbaar.
Kennis van effectiviteit instrumenten	+/-	Bepaalde kennis bij gemeenten, veel kennis bij BBS en instrument in ontwikkeling om kennis te vergroten
Inzet instrumenten voor de juiste doelgroep	+/-	BBS beschikt over alle werkzame instrumenten, De organisatie werkt aan verbetering inzet instrumenten voor juiste doelgroep.
Uitstroom naar werk	+	Uitstroom naar werk lijkt hoger dan bij vergelijkbare gemeenten
Ontwikkeling werkzoekenden	x	Dit wordt nog niet gemeten
Positieve maatschappelijke baten	x	Dit wordt nog niet gemeten
Klanttevredenheid	+	Klanten zijn over het algemeen tevreden over BBS
<i>Doelmatigheid</i>		
Uitvoeringskosten ontwikkeling werkzoekenden	x	Geen informatie beschikbaar
Uitvoeringskosten uitstroom naar werk	x	Geen informatie beschikbaar
Maatschappelijke kosten en baten	x	Geen informatie beschikbaar

Gezien het aantal bezwaren, boetes en maatregelen is er is geen reden om aan te nemen dat de uitvoering van de bijstandsverstrekking onvoldoende is.

De instroom in de bijstand is in de BBS-gemeenten laag in vergelijking met andere gemeenten. BBS slaagt erin om veel aanvragers aan het werk te helpen. Het voorkomen van instroom heeft een negatief effect op de uitstroom, omdat het voorkomen van instroom leidt tot een kleiner aandeel bijstandsonvangers die direct bemiddelbaar zijn. Toch doet de uitstroom bij de BBS-gemeenten niet onder voor die bij vergelijkbare gemeenten en is de uitstroom naar werk zelfs relatief hoog.

Hoewel uit onze analyses blijkt dat er ruimte is voor verbetering in de aansturing en de uitvoering, is onze conclusie dat de uitvoering van bijstand en re-integratie door BBS doeltreffend is.

- 000 -

Bijlage 1: Literatuurlijst

- Gemeenschappelijke regeling samenwerking Werk en Inkomen Baarn, Bunschoten en Soest, 1 juli 2014.
- Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking sociaal domein Baarn, Bunschoten en Soest, 1 november 2016.
- Gemeentelijke verordeningen die voortvloeien uit de Participatiewet: maatregelenverordening, re-integratieverordening (inclusief tegenprestatie) en handhavingsverordening.
- Beleidsplan Hoogwaardig handhaven Wet Werk en Bijstand van de sociale dienst van de gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest, 2005.
- Controleplan Hoogwaardig Handhaven Wet werk en Bijstand van de gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest, 2005.
- BBS, Bijeenkomst in het kader van de Governance van de nieuwe Uitvoeringsorganisatie BBS – 6 april 2017
- BBS, Verantwoording activiteiten Werk en inkomen Baarn Bunschoten Soest 2016.
- BBS, Verantwoording activiteiten Werk en Inkomen Baarn Bunschoten Soest 2017.
- BBS Managementinformatie Werk en Inkomen, Maandrapportages, Kwartaalrapportages en kwantitatieve informatie opgenomen in jaarverslagen. 2015-2017.
- BBS, Productenboek Werk en Inkomen, versie december 2017.
- BBS, Jaarstukken, begrotingen en meerjarenramingen uit de periode 2014-2017.
- BBS, Analyse en verbeterplan Werk en Inkomen Baarn Bunschoten Soest 2015-2017
- BBS, Herijkte aanpak BBS Breed Verbeterplan BUIG 2016.
- BBS, Werkplan Uitvoeringsorganisatie Baarn Bunschoten Soest 2017-2018.
- Centraal Planbureau, Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2, 2016, met name hoofdstuk 4, Actief arbeidsmarktbeleid.
- Divosa, Standaard rapport Benchmark Werk & Inkomen BBS, verschillende rapportages, 2014-2017.
- Gemeente Baarn, Nota Verbonden Partijen, 2015.
- Gemeente Baarn, Samen in Baarn, Beleidsnota zorg, welzijn en onderwijs 2017-2020, Baarn, 2016.
- Gemeente Soest, De brug bouwen terwijl je er overheen loopt, Beleidsplan Sociaal Domein gemeente Soest 2014-2015, 2014.
- Gemeente Soest, Uitwerking Participatiewet binnen Beleidsplan Sociaal Domein, Soest, versie 26-03-2015.
- Gemeente Soest, Samen leven in Soest, Strategische Agenda voor de Toekomst Sociaal Domein, Soest, 2016.
- Inspectie SZW, Handhaving arbeidsverplichtingen, juni 2017.
- KokxDeVoogd, Bedrijfsplan BBS – taakverbreding, 2016.
- Rekenkamercommissie Baarn, Verbonden Partijen: de positie van de Baarnse raad, 2 februari 2018.
- Rekenkamercommissie Soest, Grip op samenwerkingsverbanden, onderzoek naar samenwerkingsverbanden van de gemeente Soest, 2016.
- Seinstra van de Laar, Een nabije uitvoering van het sociaal domein in BBS-verband, 2016.
- TNO, Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk, onderzoek in opdracht van Ministerie van SZW, 2015.

Bijlage 2: Interviews

Gemeente Soest

beleidsadviseur
afdelingshoofd samenleving
financieel adviseur BBS

Gemeente Baarn

adviseur financieel beleid
beleidsadviseur (extern)
beleidsmedewerker armoede en schuldhulpverlening (extern)
teammanager (extern)

Gemeente Bunschoten

leidinggevend
budgethouder
controller

BBS

directeur
controller
teamleider dienstverlening
klantregisseurs
klantmanager werk
adviseur bedrijfsvoering
accountmanagers

Werkgevers

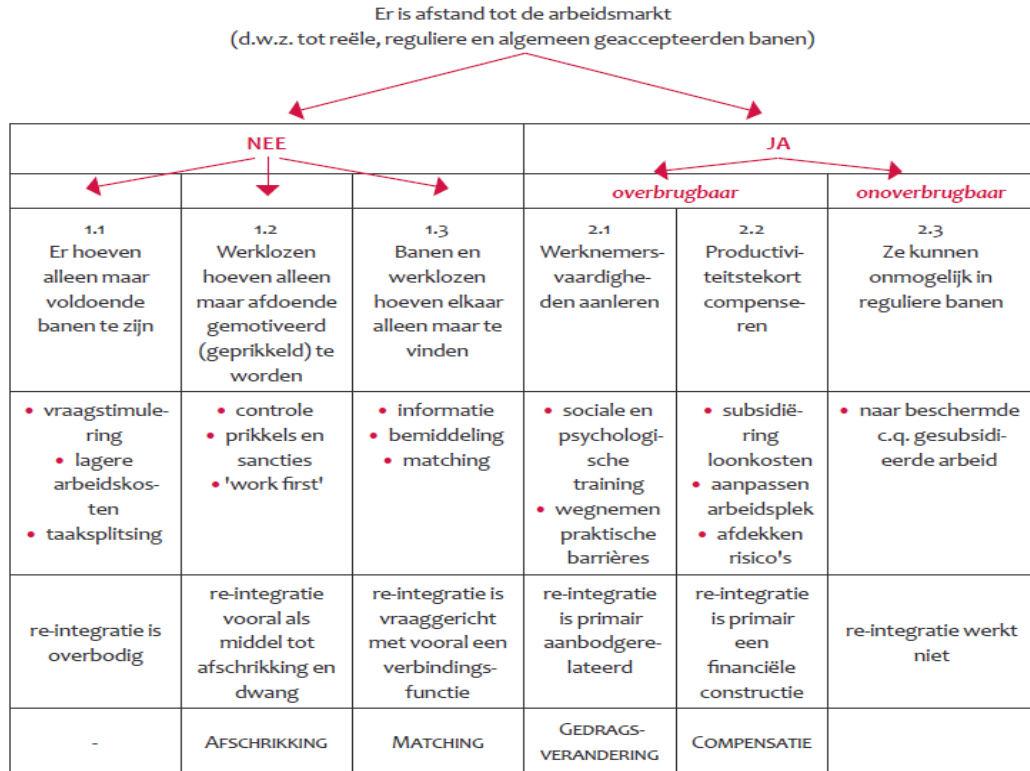
Spullenhulp Kringloop
RMN

Samenwerkingspartners

Workfast
Kredietbank
Lokaal Team

Bijlage 3: Arbeidsmarktstrategieën

SCHEMA 1.1 Arbeidsmarktstrategieën



Bron; Fit or unfit: theorie en praktijk van re-integratie, C.C.A.M. Sol e.a, 2014.

Bijlage 4: Bestuurlijke zienswijzen



Postbus 2000
3760 CA Soest

Bezoekadres Raadhuisplein 1
Telefoon (035) 609 34 11
Internet www.bbsuo.nl
Email PostbusWerkenInkomen@soest.nl
IBAN NL35 BNGH 0285 0633 24

Rekenkamercommissies Soest, Baarn en
Vallei en Veluwe

Soest, 30 oktober 2018

Betreft: Reactie Bestuur BBS op Rekenkamerrapport Doeltreffendheid uitvoering participatiewet door BBS

Geachte leden van de rekenkamercommissies,

Op 1 oktober jl hebben wij het onderzoeksrapport ontvangen naar aanleiding van het onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van onze Uitvoeringsorganisatie Baarn Bunschoten en Soest (BBS).

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken over dit onderzoeksrapport. Het geeft ook ons inzicht in zowel de organisatorische aspecten alsmede in de doeltreffendheid van het beleid en de Participatiewet door BBS. Ondanks de genoemde verbeterpunten in het rapport is het bestuur verheugd om te zien dat de klanttevredenheid en de dienstverlening door de doelgroep hoog wordt gewaardeerd met een 7,5.

In het rapport wordt geconstateerd dat de BBS er goed in slaagt om de instroom in de bijstand te beperken en de uitstroom te bevorderen. En gezien het aantal bezwaren, boetes en maatregelen is er geen reden om aan te nemen dat de uitvoering van bijstandsverstrekking onvoldoende is. De BBS slaagt erin om veel aanvragers aan het werk te helpen.

Het bestuur herkent zich in deze conclusies en wordt hiermee ook bevestigd dat de belangen van onze klanten altijd voorop staan, ondanks dat er interne verbeteringen in de aansturing gewenst zijn. Dit wordt overigens ook al door ons als bestuur van BBS opgepakt, mede naar aanleiding van het onderzoek naar de bedrijfscultuur binnen BBS. De doorontwikkeling van BBS is een traject dat ook meerdere jaren in beslag neemt.

We zullen per gedane aanbeveling aan het bestuur een reactie geven.

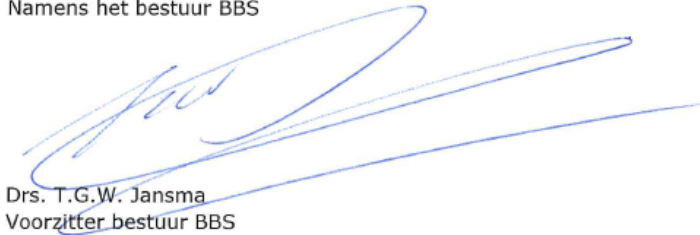
1. Ga door met het verder ontwikkelen en koppelen van de systemen, zodat adequate sturingsinformatie geleverd kan worden

Hierin zijn stappen gemaakt het afgelopen jaar. Hierin heeft de organisatie van de BBS ook geïnvesteerd. De organisatie heeft meer inzicht in het klantenbestand en het bijbehorende potentieel. Ook is er meer inzicht in de resultaten die de BBS behaalt. We zullen hier als bestuur op blijven inzetten, zodat ook de prestatieafspraken met de deelnemende gemeenten goed gemonitord kunnen worden.

2. Investeer verder in de ontwikkeling van de organisatie

Op 2 oktober jl heeft het bestuur het rapport van Rijnconsult vastgesteld naar aanleiding van het onderzoek naar de bedrijfscultuur binnen BBS. Onderdeel van dit besluit betreft het op laten stellen van een Uitvoeringsplan om te komen tot de gewenste cultuurverandering binnen de organisatie. Dit draagt bij aan de ontwikkeling van de organisatie.

Namens het bestuur BBS



Drs. T.G.W. Jansma
Voorzitter bestuur BBS

inlichtingen bij mevrouw F. van de Kolk
team Concernstaf

doorkiesnummer (035)
uw brief van 1 oktober 2018
uw kenmerk

ons kenmerk kalkfem///

datum 30 oktober 2018

onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek naar effectiviteit van BBS

Rekenkamercommissie Baarn
Postbus 1003
3740 BA BAARN

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 1 oktober jl hebben wij het onderzoeksrapport ontvangen naar aanleiding van het onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van onze Uitvoeringsorganisatie Baarn Bunschoten en Soest (BBS).

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken over dit onderzoeksrapport. Het geeft ook ons inzicht in zowel de organisatorische aspecten alsmede in de doeltreffendheid van het beleid en de Participatiewet door BBS. Ondanks de genoemde verbeterpunten in het rapport is het college verheugd om te zien dat de klanttevredenheid en de dienstverlening door de doelgroep hoog wordt gewaardeerd met een 7,5.

In het rapport wordt geconstateerd dat de BBS er goed in slaagt om de instroom in de bijstand te beperken en de uitstroom te bevorderen. En gezien het aantal bezwaren, boetes en maatregelen is er geen reden om aan te nemen dat de uitvoering van bijstandsverstrekking onvoldoende is. De BBS slaagt erin om veel aanvragers aan het werk te helpen.

Het college herkent zich in deze conclusies en wordt hiermee ook bevestigd dat de belangen van onze klanten altijd voorop staan, ondanks dat er interne verbeteringen in de aansturing gewenst zijn. Dit wordt overigens ook al door het bestuur van BBS opgepakt, mede naar aanleiding van het onderzoek naar de bedrijfscultuur binnen BBS. De doorontwikkeling van BBS is een traject dat ook meerdere jaren in beslag neemt.

Voor het college is het uitgangspunt dat wie kan werken, werkt. Maar om meerdere redenen zijn er mensen die niet kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. Deze bieden wij ondersteuning aan, waarbij we ook kijken naar de zelfredzaamheid van onze inwoners. Voor het college is de BBS een belangrijke partner in het realiseren van deze ambitie om mensen de juiste ondersteuning en hulp hierin te bieden. En dit onderzoeksrapport kan een bijdrage leveren aan het versterken van onze Uitvoeringsorganisatie BBS.



We zullen per gedane aanbeveling aan het college een reactie geven.

1. Overweeg om de rollen van eigenaar en opdrachtgever van BBS te scheiden

In het rapport wordt ingegaan op de gecompliceerde rol van de wethouders als eigenaar en als opdrachtgever. Er wordt gesproken over belangenverstrengeling en een moeilijke positie voor de wethouder. Met de huidige verdeling van wethouder in het bestuur, gemandateerde in het opdrachtgeversoverleg en ambtelijke adviseurs in het bedrijfsvoeringsoverleg, wordt deze gecompliceerde rol van de wethouder in de praktijk niet herkend. Het college ziet toe op effectieve en efficiënte manier voor de dagelijkse sturing van de BBS en ziet daarin geen dagelijkse rol voor een tweede wethouder als eigenaar of opdrachtgever.

2. Stel tijdig (gelijktijdig met de begroting) de jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst op met BBS in lijn met het door de gemeenteraad vastgestelde beleid

Het huidige beleid sociaal domein geeft BBS ons inziens inderdaad een globale richting: iedere cliënt heeft een plan van aanpak en daarin is de ondersteuning vastgelegd die ervoor zorgt dat iedereen meedoet naar vermogen. Concretere uitwerking van deze opdracht vindt plaats in de jaarlijkse Dienstverleningsopdracht aan BBS. In aansluiting op uw aanbeveling zullen wij deze Dienstverleningsovereenkomsten tijdig opstellen en aan laten sluiten op de begroting. Tevens zullen wij de Dienstverleningsovereenkomst aan laten sluiten op de doelen en indicatoren zoals opgenomen in het collegeprogramma en de programmabegroting 2019.

3. Volg de organisatieontwikkeling en professionaliseringsslag van BBS. Monitor of de benodigde middelen hiervoor beschikbaar zijn en ingezet worden

Deze aanbeveling sluit goed aan op de kortgeleden gepresenteerde acties naar aanleiding van het onderzoek over de bedrijfscultuur.

4. Bepaal samen met BBS welke stuurinformatie periodiek ontvangen moet worden

Hierin zijn stappen gemaakt het afgelopen jaar. Zoals u in het rapport al concludeerde, heeft BBS hier ook in geïnvesteerd. Wij hebben steeds meer inzicht in ons klantenbestand en haar potentieel. Ook is er steeds meer inzage in de resultaten die BBS behaalt met haar inspanningen. Dit lezen wij terug in de kwartaalrapportages en in het activiteitenoverzicht dat wij jaarlijks ontvangen. Wij zullen de jaarlijkse Dienstverleningsovereenkomst inzetten om de prestatie-eisen en effectiviteitsmeting verder te verfijnen.

5. Geef opdracht aan BBS om te onderzoeken hoe de aanbevelingen uit het klanttevredenheidsonderzoek opgepakt kunnen worden

Deze aanbeveling nemen wij zeker over. Wij stellen het enorm op prijs dat u actief heeft meegedacht aan de wens van ons en BBS de klanttevredenheid te onderzoeken. De informatie die dit onderzoek heeft opgeleverd is een meerwaarde voor de doorontwikkeling van de organisatie. Wij zullen de BBS opdracht geven om aan de slag te gaan met de resultaten uit het klanttevredenheidsonderzoek en regelmatig een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren. De opdracht hiertoe leggen wij vast in de jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst incl. middelen. Daarnaast willen we opmerken dat



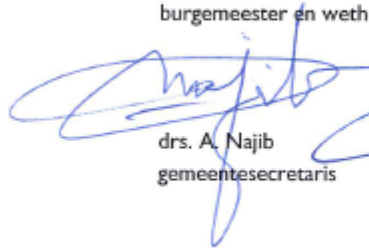
momenteel wordt bekeken, samen met de accountmanagers re-integratie van BBS, hoe we de dienstverlening ook lokaal kunnen organiseren. Een voorbeeld hiervan is het wekelijks organiseren van een inloopspreekuur in Baarn voor werkzoekenden.

Tenslotte hebben wij nog twee inhoudelijke opmerkingen ten aanzien van het onderzoeksrapport:

Op pagina 8 staat dat de BBS verantwoordelijk is voor "de uitvoering van het minimabeleid en sinds 2008 de schuldhulpverlening voor de drie gemeenten". Dit is niet helemaal juist verwoord. Alleen de gemeente Soest heeft deze taak als maatwerk bij de BBS neergelegd. Op p. 23 is dit wel juist verwoord.

Tevens staat op pagina 8 dat door de Participatiewet de doelgroep is uitgebreid met groepen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Dit is niet helemaal juist verwoord. De BBS was al gewend aan groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Baarn,



drs. A. Najib
gemeentesecretaris



M.A. Röell
burgemeester

concrete doelen voor het jaar eraan te formuleren. Aan de andere kant moet de BBS voldoende tijd krijgen om aan een opdracht te kunnen voldoen en de gevolgen van een opdracht mee te kunnen nemen in zijn planning. Wij zullen met de DD3 in conclaaf gaan wat voor alle partijen de beste planning is.

3. Volg de organisatieontwikkeling en professionaliseringsslag van BBS. Monitor of de benodigde middelen hiervoor beschikbaar zijn en ingezet worden
Deze aanbeveling sluit goed aan op de kortgeleden gepresenteerde acties naar aanleiding van het onderzoek over de bedrijfscultuur.
4. Bepaal samen met BBS welke stuurinformatie periodiek ontvangen moet worden
Hierin zijn grote stappen gemaakt het afgelopen jaar. Zoals u in het rapport al concludeerde, heeft BBS hier ook flink in geïnvesteerd. Wij hebben steeds meer inzicht in ons klantenbestand en haar potentieel. Ook is er steeds meer inzage in de resultaten die BBS behaalt met haar inspanningen. Dit lezen wij terug in de rapportages die wij ieder kwartaal ontvangen, maar ook in het activiteitenoverzicht dat wij jaarlijks ontvangen. Welke informatie wij willen en wanneer bespreken we jaarlijks om vast te leggen in onze DVO.
5. Geef opdracht aan BBS om te onderzoeken hoe de aanbevelingen uit het klanttevredenheidsonderzoek opgepakt kunnen worden
Deze aanbeveling nemen wij zeker over. Wij stellen het enorm op prijs dat u actief heeft meegedacht aan de wens van ons en BBS de klanttevredenheid te onderzoeken. De informatie die dit onderzoek heeft opgeleverd is een meerwaarde voor de doorontwikkeling van de organisatie. Wij zullen de BBS opdracht geven om aan de slag te gaan met de resultaten uit het klanttevredenheidsonderzoek en regelmatig een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren.

Wij danken u voor deze gelegenheid om te reageren op de resultaten van uw onderzoek en wensen u succes met de afronding van uw onderzoek.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders



drs. J.F.H. Jennekens
secretaris/directeur



B.A.

M. van de Groep
burgemeester

GEMEENTE
SOESTRekenkamercommissie Soest
T.a.v. de heer H.A. Voortman, voorzitter
Postbus 2000
3760 CA SOEST

Soest, 15 oktober 2018

verzonden: 31 OKT 2018

uw brief van : 1 oktober 2018
uw kenmerk : 1898595
afdeling : Samenleving
zaaknummer : **2098871**
doc. nummer : 2098879
onderwerp : Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek doeltreffendheid BBS

Beste heer Voortman,

Op 1 oktober hebben wij de resultaten van uw onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van BBS ontvangen. In uw begeleidende brief staan uw conclusies en aanbevelingen. In deze brief ontvangt u onze reactie hierop.

Het onderzoek

Wij willen beginnen met u te bedanken voor het grondige onderzoek dat gedaan is. Ook voor de mogelijkheid om ambtelijk al te mogen reageren op het concept rapport inclusief de voorlopige conclusies en aanbevelingen. Wij zijn van mening dat er nu een gedragen uitkomst ligt waar wij mee verder kunnen. Een deel van uw aanbevelingen zijn zelfs al geïmplementeerd. Hieronder onze reactie per aanbeveling aan ons college, maar eerst een korte reflectie vanuit ons perspectief op de aanbevelingen die u doet aan onze gemeenteraad.

Ons beleid

Wij geloven in één sociaal domein; een integrale visie en een integrale aanpak. Wij investeren in het meedoen naar vermogen van iedereen die ons nodig heeft. Het is aan de uitvoerend professional en zijn of haar cliënt om samen tot een gedragen plan van aanpak te komen.

Wel hebben wij de afgelopen 2 jaar geïnvesteerd in de doorontwikkeling van de opdracht aan BBS rondom het thema Werk en Inkomen. Een concretere vertaling van ons beleid in prestaties voor BBS leggen wij vast in een Dienstverleningsovereenkomst. Dit doen we sinds 2 jaar en ieder jaar zien we deze overeenkomst steeds concreter en beter worden. Dat kan omdat wij samen met BBS geïnvesteerd hebben in inzicht in ons klantenbestand en inzicht in de effectiviteit van wat wij doen. Wij delen dan ook uw bevinding dat het nodig is om te blijven investeren in goede sturingsinformatie.

De resultaten

Wij herkennen ook uw conclusie dat BBS goede resultaten laat zien. Net voor de zomer hebben wij deze resultaten gedeeld met de gemeenteraad en mochten wij het nieuws brengen dat wij als Soest voor het eerst in jaren geen beroep meer hoeven te doen op de vangnetuitkering van het Ministerie van SZW. Het sociaal domein is echter meer dan werk en inkomen. We hebben ervoor gekozen om te investeren in het gesprek over dat brede sociaal domein. Twee keer per jaar zitten college en gemeenteraad aan tafel met maatschappelijke partners. Om op inhoud en op basis van behaalde resultaten met elkaar te bespreken waar de opgaven voor de toekomst liggen. Ook voor dit gesprek maken wij gebruik van een monitor. Een monitor die ook nog steeds in ontwikkeling is. Daar worden de resultaten van BBS in meegenomen.

Telefoon: 035-6093411

Bezoekadres: Raadhuisplein 1, Soest

Postadres: Postbus 2000, 3760 CA Soest

Internet: www.soest.nlE-mail: postbus2000@soest.nl



Pagina 2 van de brief 2098879
Zaaknummer: **2098871**

Uw aanbevelingen

En dan nu naar de concrete aanbevelingen die u het college geeft:

1. Overweeg om de rollen van eigenaar en opdrachtgeverschap van BBS te scheiden.

We zijn ons ervan bewust dat de dubbele rol van de wethouder Werk en Inkomen als bestuurlijk eigenaar en bestuurlijk opdrachtgever een zekere spanning met zich mee kan brengen. Deze mogelijke spanning speelt overigens niet alleen bij BBS, maar bij alle gemeenschappelijke regelingen. Wij willen deze overweging daarom nadrukkelijk breder trekken dan alleen BBS.

De potentiële spanning tussen beide rollen proberen we overigens te reduceren, onder andere door de inrichting van onze governance en ook door op onze wekelijkse collegevergadering de relevante onderwerpen rond onze verbonden partijen met elkaar uit te wisselen (vast agendapunt).

2. Stel tijdig de jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst op met BBS in lijn met het door de gemeenteraad vastgestelde beleid.

Het huidige beleid sociaal domein geeft BBS ons inziens inderdaad een globale richting: iedere cliënt heeft een plan van aanpak en daarin is de ondersteuning vastgelegd die ervoor zorgt dat iedereen meedoet naar vermogen. Concretere uitwerking van deze opdracht vindt plaats in de Dienstverleningsopdracht aan BBS. In aansluiting op uw aanbeveling zullen wij deze DVO's tijdig opstellen en aan laten sluiten op de begroting. Met de DVO voor 2019 verwachten wij dit voor het eerst te realiseren.

3. Bepaal samen met BBS welke stuurinformatie periodiek ontvangen moet worden.

Ook hierin zijn grote stappen gemaakt het afgelopen jaar. Zoals uw onderzoeksbureau al concludeerde heeft BBS hier ook flink in geïnvesteerd. Wij hebben steeds meer inzicht in ons klantenbestand en haar potentieel. Ook is er steeds meer inzicht in de resultaten die BBS behaalt met haar inspanningen. Dit lezen wij terug in de rapportages die wij ieder kwartaal ontvangen, maar ook in het activiteitenoverzicht dat wij jaarlijks ontvangen. Welke informatie wij willen en wanneer leggen wij vast in onze DVO. Uw aanbeveling op dit punt heeft onze aandacht.

4. Volg de organisatieontwikkeling en professionaliseringsslag van BBS. Monitor of de benodigde middelen hiervoor beschikbaar zijn en ingezet worden.

We verwijzen hierbij graag naar de recente besluitvorming met betrekking tot het rapport van Rijnconsult.

5. Geef opdracht aan BBS om te onderzoeken hoe de aanbevelingen uit het klanttevredenheidsonderzoek opgepakt kunnen worden.

Deze aanbeveling nemen wij zeker over. Wij stellen het enorm op prijs dat uw onderzoeksbureau actief heeft meegedacht aan de wens van ons en BBS zelf om klanttevredenheid te onderzoeken. De informatie die dit onderzoek heeft opgeleverd moet inderdaad van meerwaarde zijn voor de doorontwikkeling van de organisatie. Ook zullen wij BBS vragen een dergelijk onderzoek iedere 2 jaar te herhalen.

Uw aanbevelingen aan ons college nemen wij dus ter harte. Wij zien uw rapport als ondersteuning voor de ingeslagen weg. De reactie van onze gemeenteraad op uw rapport zien wij met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders



Age Veenstra
Gemeentesecretaris



Rob Metz
Burgemeester