



TOEKOMSTVERKENNING PARTICIPATIEWET

Rekenkamercommissie Het Hogeland

Greet Seinen, Avelien Haan – Parma Groep

info@parmagroep.nl

18 juli 2022



Inhoud

Toekomstverkenning Participatiewet – overzichtsrapport.....	3
1 Inleiding & aanpak van het onderzoek.....	3
2 Beleidskeuzes door Het Hogeland.....	3
3 Grip op effectiviteit en efficiëntie	4
4 Raad in positie	4
5 Toekomstverkenning.....	4
6 Conclusie	7
7 Aanbevelingen: focus lokaal, lobby landelijk	8
Rapport van bevindingen	10
Veel gebruikte begrippen en afkortingen	11
Overzicht Tabellen en figuren:	11
1 Inleiding en aanpak van het onderzoek	12
1.1 Aanleiding en doel onderzoek.....	12
1.2 Vraagstelling.....	12
1.3 Afbakening van het onderzoek	13
1.4 Onderzoeksverantwoording.....	13
Deskresearch en beleidsanalyse	13
Diepte-Interviews & meeloopdag Ability en Vakland	13
Scenarioplanning met werksessies.....	13
1.5 Leeswijzer	14
Bevindingen deel 1: Beleid en organisatie Participatiewet.....	15
2.1 Inleiding.....	15
2.2 Beleidsruimte voor de gemeente.....	15
2.3 Beleidskeuzes van Het Hogeland	17
Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen BMWWE gemeenten	17
Beleidskeuzes Het Hogeland	18
Tussenconclusie.....	20
2.4 Raad in positie	20
Tussenconclusie.....	22
2.5 Wijzigingen in de Participatiewet.....	22
3. Organisatie inrichting	24
3.1 Introductie.....	24
3.2 Inrichting en doelbereik	24
Periode 2012 t/m 2016	24
Periode 2017 - 2018	25



Periode 2019-2022	25
3.3 Beeld vanuit de praktijk op de organisatie/uitvoeringsstructuur	26
Tussenconclusie inrichting en doelbereik	27
3.4 Financiering en doelmatigheid	28
Hoe wordt de uitvoering gefinancierd?	28
Uitdaging gemeenten	28
Onzekerheid over beschikbare middelen.....	29
Hoe houdt Hogeland zicht op doelmatigheid?.....	29
Ability in de gemeentelijke organisatie 2019 - 2022.....	30
Tussenconclusie: financiering en doelmatigheid	31
Deel 2: Toekomstverkenning.....	32
4.1 Introductie.....	32
4.2 Aanpak toekomstverkenning	32
4.3 Toekomst: ontwikkelingen en keuzes	33
Selectie externe ontwikkelingen	33
Selectie impactvolle keuzes.....	34
4.4 Toekomstbeelden.....	35
Vangnet - gemeente als werkvoorziening	36
School - gemeente als opleider	37
Netwerk - gemeente als netwerkpartner.....	37
Uitzendbureau – gemeente als bemiddelaar	37
4.5 Toekomstbeelden uitgewerkt	38
Vangnet - gemeente als werkvoorziening	38
School - gemeente als opleider	38
Netwerk - gemeente als netwerkpartner.....	39
Uitzendbureau – gemeente als bemiddelaar	40
Geraadpleegde bronnen	41
Bijlage 1: Onderzoeksvragen.....	44
Bijlage 2: Overzicht respondenten	45
Bijlage 3: Externe ontwikkelingen en impactvolle keuzes.....	46



Toekomstverkenning Participatiewet – overzichtsrapport

1 Inleiding & aanpak van het onderzoek

De rekenkamercommissie van de gemeente Het Hogeland heeft bij een rondgang in de raad vragen opgehaald over de uitvoering van de Participatiewet. Wat hierbij opviel was dat de vragen niet voortkwamen vanuit zorg over de uitvoering op dit moment, maar veel meer vanuit de ontwikkelingen die zich aandienen en impact hebben op de uitvoering van de Participatiewet. De raad wil goed voorbereid zijn op de keuzes die te maken zijn en in control zijn als het gaat om doelbereiking en beheersing van de kosten. Het doel van dit onderzoek is daarom tweeledig:

- 1 De raad informeren over de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van de Participatiewet op dit moment.
- 2 De raad een afwegingskader meegeven om adequaat op de toekomst te kunnen reageren.

In feite gaat het erom of de gemeente zowel nu als in de toekomst grip heeft op de uitvoering van deze taak. Daarmee is het zowel een stand van zaken als een toekomstverkenning. De centrale onderzoeksvraag is dan ook:

Heeft de gemeente Het Hogeland voldoende grip op de uitvoering van de Participatiewet om de mogelijke risico's als gevolg van externe ontwikkelingen bij de uitvoering van de Participatiewet op te vangen?

Om een antwoord op de onderzoeksvraag te vinden is een beleidsanalyse gedaan, zijn interviews gehouden met medewerkers en is de praktijk verkend door middel van een meeloopdag bij werkplein Ability en een bezoek aan Vakland Het Hogeland. Voor de toekomstverkenning zijn experts geïnterviewd en zijn werksessies gehouden met medewerkers en is er een werksessie met raadsleden georganiseerd.

In dit overzichtsrapport zijn de relevante bevindingen kort samengevat en zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen. Het bijgevoegde rapport van bevindingen bevat een uitgebreidere weergave van de ontwikkeling in het beleid en de organisatie (deel 1) en de toekomstverkenning (deel 2). De opbouw van dit rapport is als volgt: paragraaf 2 bevat informatie over de keuzes die de gemeente Het Hogeland heeft gemaakt in de uitvoering van de Participatiewet. Paragraaf 3 gaat in op de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering. Paragraaf 4 beschrijft de positie van de raad en in paragraaf 5 volgt de toekomstverkenning.

2 Beleidskeuzes door Het Hogeland

Gemeenten hebben in de uitvoering van de Participatiewet een beperkte mate van beleidsvrijheid. Daarbij gaat het vooral om de inrichting van de uitvoering (een collegebevoegdheid) en om de keuze welke instrumenten voor welke doelgroepen worden ingezet. De voormalige gemeenten in Het Hogeland hebben in de periode 2015-2018 gekozen voor gezamenlijke budgetneutrale uitvoering, waarbij met name Werk en Inkomen geïntegreerd zijn uitgevoerd, waarbij als inhoudelijke koers is gekozen voor het inzetten van re-integratie instrumenten in het leerwetspoor en het zoveel mogelijk inzetten op plaatsing op de arbeidsmarkt.

Na de herindeling is er een omslag gekomen, waarbij gekozen is voor het integraal in eigen huis uitvoeren, vanuit het principe van inclusief werkgeverschap. Hoewel de nieuwe kaders nog niet concreet zijn uitgewerkt, duiden de plannen op een omschakeling naar meer integratie in de volle breedte van het sociaal domein en wordt de focus meer gelegd op ontwikkeling.

Waar in de eerdere beleidsdocumenten werd gewerkt met kaders, doelen en indicatoren in het beleidsdocument, is in de periode na de fusie gewerkt met doelen en indicatoren in de jaarstukken en de monitor sociaal domein. Daarbij valt op dat pas in de meer recente monitor dat wordt gedaan in termen van effecten, doelen, inzet en indicatoren. Niet alle doelen zijn even gericht geformuleerd: soms is er



meer sprake van een intentie. Ook zijn niet alle doelen direct te herleiden tot het eerder geformuleerde strategisch beleidskader.

3 Grip op effectiviteit en efficiëntie

Allereerst: in dit veld is er weinig grip op de effecten, omdat het nauw samenhangt met de ontwikkeling van de economie en de arbeidsmarkt. Daarom is vooral in beeld op welke wijze de gemeente vormgeeft aan de dienstverlening en gaat het niet zozeer om de effecten binnen de doelgroep. In de jaren vanaf 2012 is de uitvoeringsstructuur sterk aan verandering onderhevig geweest (o.a. door veranderende wetgeving, bezuinigingen, gemeentelijke herindeling). De veranderingen hebben veel inspanningen gekost en door de relatief korte voorbereiding/implementatietijd zijn de overgangen niet gemakkelijk/vlekkeloos verlopen. Er zijn geen evaluaties uitgevoerd of de reorganisaties tot efficiëntere uitvoering hebben geleid of tot een kwalitatief betere dienstverlening.

De wijze van financiering door het Rijk is duidelijk. De financiële consequenties of uitkomsten zijn ongewis en vormen onvoldoende basis voor beleid. Doelmatigheid, het streven naar efficiencyverbetering om de tekorten die er jaarlijks ontstaan in de uitvoering (op sporen, maar ook op sectoren) te verminderen heeft in de afgelopen jaren veel aandacht gehad. Dat heeft ertoe geleid dat er hoofdzakelijk financieel gestuurd/bijgestuurd werd. Het zicht op de financiële resultaten van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Ability werd door de opdrachtgever/opdrachtnemer relatie scherp gemaakt in de verantwoordingscyclus. Bij het opgaan van Ability in de gemeentelijke organisatie zijn de financiële resultaten op onderdelen wel zichtbaar, maar het totaalbeeld van de doelmatigheid van de uitvoering van de Participatiewet is daardoor minder duidelijk zichtbaar.

De gemeentelijke organisatie heeft zicht en grip op de uitvoering van de dienstverlening, maar voorziet bij het groter worden van het subsidiegat (verschil tussen benodigde middelen voor sporen/sectoren) dat het financieel gezien uit de pas gaat lopen. Er is wel zicht op de kosten van uitvoering, maar nog geen structurele oplossing voor het tekort dat gaat ontstaan – wel zicht, geen grip is daarmee de conclusie voor de efficiëntie van de uitvoering. Als het gaat om de effectiviteit is de bevinding dat er weinig aandacht is voor de effectiviteit van het beleid en de inzet van instrumenten voor de doelgroep van de Participatiewet. Het jaarverslag bevat informatie over de bereikte doelen, maar die zijn vaker op inzet gericht en maar in een beperkt aantal gevallen wordt het effect in de samenleving of voor de doelgroep benoemd. De monitor sociaal domein bevat geen informatie over doelbereiking.

4 Raad in positie

De raad herkent de focus op meedoen en vindt dat ook de belangrijkste te realiseren waarde in de Participatiewet. In het maken van keuzes laat de raad het initiatief aan het college. De organisatie heeft in 2017-2018 een inhoudelijke koerswijziging aan de raad gevraagd, maar het debat ging destijds vooral over organisatie en financiën. In de aansturing tot nu toe, ligt de aandacht vooral op financiën en kwantitatieve gegevens – niet op de kaderstelling of de afweging die gemaakt kan worden. De raad vindt het lastig dat de prestaties van Ability niet apart inzichtelijk zijn sinds de fusie – het is immers onderdeel geworden van meerdere teams waardoor met name de overhead minder zichtbaar is. Wel is de raad steeds meer tevreden over de Monitor Sociaal Domein, die bevat steeds meer de juiste informatie, al is het erg veel. Desgevraagd wil de raad vooral weten of de ingezette ondersteuning effect heeft - worden mensen daadwerkelijk geactiveerd? Er is behoefte aan zicht op de effecten en duiding van die effecten (ligt dat aan de inspanning, hoe is de ontwikkeling, hoe doen we het in vergelijking met andere gemeenten?).

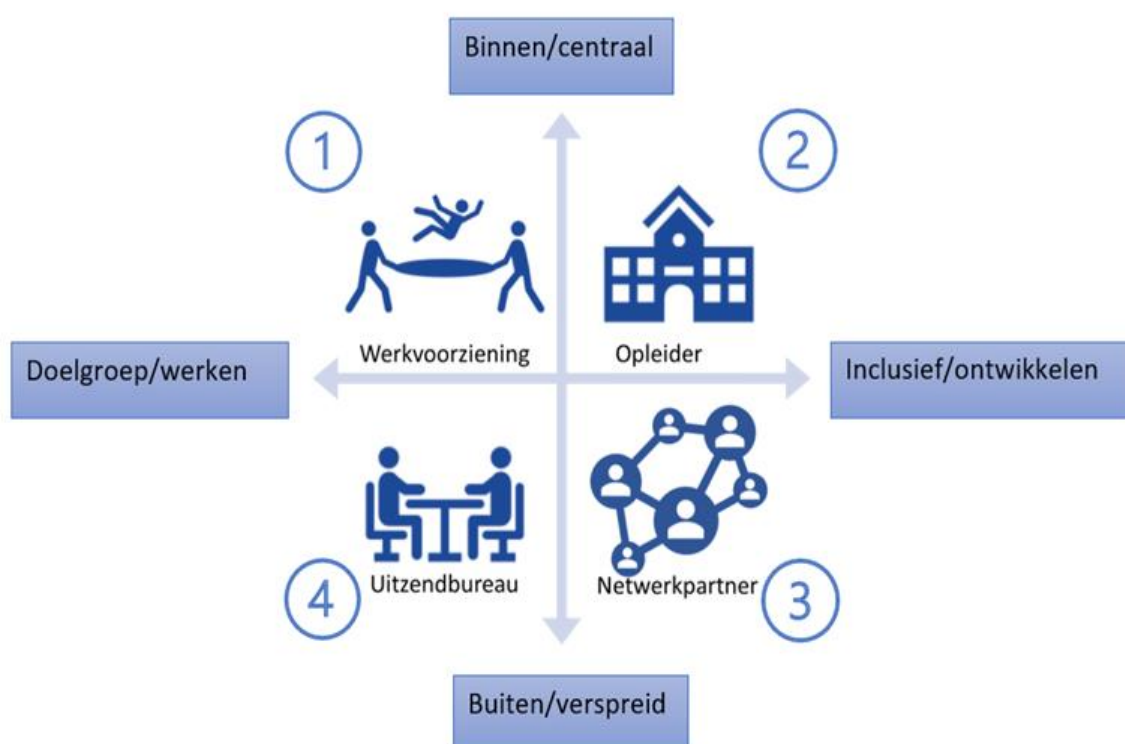
5 Toekomstverkenning

Volgens de methodiek van scenarioplanning zijn mogelijke toekomstbeelden voor de uitvoering van de Participatiewet ontwikkeld. Daarbij is de gedachte steeds: wat is de rol van de gemeente in het leven van de doelgroep van de Participatiewet? Dit levert vier toekomstbeelden op die hieronder nader worden toegelicht. De toekomstbeelden zijn bedoeld om een gesprek op gang te brengen: wat zijn voor ons de




meest waardevolle uitgangspunten en kernwaarden? En – waar is onze doelgroep het meest bij gebaat? Het gaat er nadrukkelijk niet om een keuze te maken tussen één van de toekomstbeelden, maar om het gesprek over kernwaarden te faciliteren, om beleid voor de toekomst met een grotere, meer diverse en minder productieve doelgroep te kunnen maken. Dit zijn de in werksessies opgestelde toekomstbeelden:

1. Vangnet: de gemeente biedt als sociale werkvoorziening een vangnet voor die mensen die in de samenleving en op de arbeidsmarkt zich niet zelfstandig kunnen redden
2. School: de gemeente is opleider/ontwikkelaar voor alle inwoners en biedt scholing gericht op wat de Hogelandse arbeidsmarkt nodig heeft
3. Netwerk: de gemeente is netwerkpartner en stimuleert samen met andere partijen in de samenleving dat er voldoende mogelijkheden voor ontwikkeling zijn voor iedereen
4. Uitzendbureau: de gemeente is bemiddelaar tussen werkgevers en mensen met afstand tot de arbeidsmarkt





De meer centrale opties (1 en 2) bieden de gemeente meer grip, maar veelal ook tegen hogere kosten. De meer gespreide locaties (3 en 4) maken meer gebruik van inzet van andere partijen, maar leveren daarbij ook een afhankelijkheid op van die partijen. De kwestie voor de raad om daarbij af te wegen is: hoeveel investeer ik in een eigen voorziening die zekerheid biedt of durf ik het risico aan om gebruik te maken van de inzet van anderen en de kansen die dat biedt voor de doelgroep? Het heeft ook impact op de doelgroep: een centrale locatie vraagt van een doelgroep die verder weg woont, dat zij de reis naar de locatie maken – het gaat daarbij vaak om een doelgroep met beperkte mobiliteit. Ook voor de organisatie heeft het impact – op een centrale locatie en in je eigen voorziening kun je makkelijker beleid en uitvoering op elkaar afstemmen en de begeleiding ter plekke organiseren. Ga je extern of verspreid werken, dan vraagt dat een andere rol en beschikbaarheid van de medewerkers.



 <p>Nieuw Beschut</p> <p><i>Alleenstaande schizofrene jongeman, heeft een beperkt netwerk. Heeft moeite een stabiele basis te organiseren. Kan op HBO niveau werk doen, maar heeft een prikkelarme omgeving nodig en heeft regelmatig terugvallen.</i></p> <p><i>Nodig: prikkelarme werkplek, complexe taken, maar geen prestatiedruk, stabiliteit en zekerheid, persoonlijke begeleiding.</i></p> <p><i>Welk toekomstbeeld is geschikt voor deze jongeman?</i></p> <ol style="list-style-type: none">1 Werkvoorziening - alleen als er een prikkelarme plek is.2 Opleider – biedt geen perspectief, de aandoening is niet ontwikkelbaar3 Netwerkpartner – alleen als er een voldoende stabiele plek gevonden kan worden4 Uitzendbureau - alleen als er voldoende begeleiding is	<p>Statushouder</p>  <p><i>Een Eritrees gezin dat de taal nog niet beheerst. Beide ouders hebben trauma's. Kinderen gaan naar school. Er is nog geen stabiele basis en onvoldoende taalbeheersing om te kunnen werken.</i></p> <p><i>Nodig: taalrijke omgeving, ondersteuning in het gezin, behandeling voor trauma en scholing in taal en beroep.</i></p> <p><i>Welk toekomstbeeld is geschikt voor dit gezin?</i></p> <ol style="list-style-type: none">1 Werkvoorziening – biedt zekerheid, maar niet altijd een taalrijke omgeving.2 Opleider – biedt perspectief, maar de centrale locatie kan een belemmering zijn om er te komen.3 Netwerkpartner – biedt perspectief, als het dichtbij en taalrijk is en met voldoende professionele ondersteuning.4 Uitzendbureau – dit lijkt voorlopig buiten bereik, wellicht na een ontwikkeltraject.
---	--

Richt je je op de doelgroep alleen (opties 1 en 4), dan bereik je niet dat de samenleving of werkgevers meer inclusief wordt/worden, maar richt je je op iedereen (opties 2 en 3), dan kan het lastig zijn de doelgroep voldoende passende omgeving en stabiliteit te bieden. Voor de raad is de afweging: in welke mate richt ik het beleid specifiek op de doelgroep en zorg ik dat er voor hen geschikte voorzieningen zijn of kies ik voor inclusiviteit? Door voorzieningen voor iedereen beschikbaar te maken of de samenleving actief te betrekken, krijgt de doelgroep steeds meer een plek in de samenleving. De vraag is echter of dat voor de doelgroep altijd geschikt en passend is.

 <p>Praktijkroute</p> <p><i>Jongedame met profiel groen vanuit de praktijkroute. Passie voor groen en dieren, maar niet in staat om zelfstandig te werken en structuur te geven aan de dag. Kan op een passende plek zinvol werk doen, maar heeft beperkte ontwikkelmogelijkheden.</i></p> <p><i>Nodig: gerichte begeleiding op de werkplek en zeer regelmatige instructie.</i></p> <p><i>Welk toekomstbeeld is geschikt voor deze jongedame?</i></p> <ol style="list-style-type: none">1 Werkvoorziening – geschikt als er voldoende begeleiding aanwezig is.2 Opleider – minder geschikt, beperkte ontwikkelmogelijkheden.3 Netwerkpartner – geschikt als er een plek met voldoende stabiliteit is en voldoende begeleiding.4 Uitzendbureau – beperkt geschikt, de hoeveelheid begeleiding is meer dan van een werkgever gevraagd kan worden.	<p>Ex-gedetineerde (verslaafd)</p>  <p><i>Een ex-gedetineerde met een historie van verslaving. Zonder structuur een directe terugval. Meervoudige problematiek met mogelijke veiligheidsrisico's in het gezin.</i></p> <p><i>Nodig: vaste structuur, veel controle en begeleiding om de persoon in de structuur te houden, zorg voor thuis en gezin indien aanwezig.</i></p> <p><i>Welk toekomstbeeld is geschikt voor deze man?</i></p> <ol style="list-style-type: none">1 Werkvoorziening – biedt zekerheid, en de mogelijkheid om snel in te kunnen grijpen2 Opleider – biedt perspectief, maar de centrale locatie kan een belemmering zijn om er te komen.3 Netwerkpartner – in beperkte mate, er is stabiliteit en toezicht van professionals nodig.4 Uitzendbureau – dit lijkt voorlopig buiten bereik, wellicht na een ontwikkeltraject.
--	--

De opgave voor de toekomst is duidelijk. Door de vergrijzing ontstaat er een steeds grotere groep 65+ en een kleinere groep werkenden. De druk op de arbeidsmarkt zal alleen maar toenemen. En, in die arbeidsmarkt heb je een groep die ondersteuning nodig heeft. De nieuwe doelgroepen zijn gevarieerder



dan de vroegere SW doelgroep en hebben meer ondersteuning nodig en zijn minder productief. Vanuit welke principes en uitgangspunten ga je aan die groep ondersteuning bieden? In ieder toekomstbeeld kun je publieke waarden realiseren, maar heb je ook risico's te ondervangen. Die risico's hebben soms betrekking op het al dan niet kunnen realiseren van gestelde doelen, soms zijn het risico's die ingaan op het vermogen om de doelgroep te bereiken, soms gaat het om risico's van organisatorische aard. Het is aan de raad om actief mee te denken over de gewenste koers en als er een koers is gekozen, actief te controleren of de nadelen van die koers op een goede manier worden opgevangen door de organisatie. In het bevindingenrapport staan de voordelen en nadelen van iedere optie uitgewerkt in tabellen.

Het is vervolgens aan de organisatie om de uitvoering passend bij de koers in te richten. Ook daarvoor geldt dat iedere keuze een nadeel in zich bergt. Kies je voor integrale sociale teams, dan verlies je wellicht specialisatie op het toeleiden naar werk, maar kun je wel weer gebiedsgericht werken. Kies je voor teams per wet of combinatie van wetten, dan is het noodzakelijk een overlegstructuur te hebben voor de casussen waarin meervoudige problematiek aan de hand is.

6 Conclusie

Dit onderzoek is gestart met de vraag: Heeft de gemeente Het Hogeland voldoende grip op de uitvoering van de Participatiewet om de mogelijke risico's als gevolg van externe ontwikkelingen bij de uitvoering van de Participatiewet op te vangen?

De gemeente heeft maar beperkte beleidsruimte als het gaat om de uitvoering van de Participatiewet. Waar iedere gemeente in Nederland mee geconfronteerd wordt is dat de rijksbijdragen ontoereikend zijn om de activiteiten te kunnen uitvoeren. De druk op de uitvoering wordt daardoor steeds groter.

Gemeenten kunnen dit oplossen door:

- de uitvoering af te schalen (minder begeleiding bieden);
- in te zetten op preventie en het beperken van de instroom in de Participatiewet (veelal door een integrale aanpak sociaal domein);
- het ontschotten van budgetten binnen het sociaal domein en zo benutten van meer budget voor de doelgroep Participatiewet;
- het zelf extra uitgaven doen voor de Participatiewet;
- het inzetten op structurele externe fondsen (bijdragen van partners in geld of taken rond begeleiding op scholing).

In dit proces van oriëntatie richting een duurzame oplossing voor het vraagstuk van de oplopende tekorten zit de gemeente Het Hogeland. Voorheen was er sprake van een aparte uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet, maar sinds de fusie is gekozen voor interne uitvoering. Daarbij wordt zowel gesproken over verdere integratie in het sociaal domein als het sterker inzetten op samenwerking met maatschappelijke partners en werkgevers. *Een eerste conclusie is dan ook: er is in beleidsdocumenten nog geen eenduidige koers gekozen voor de toekomst van de uitvoering van de Participatiewet, maar er is al wel een omslag in het denken zichtbaar in de visie en in de jaarstukken.*

Als het gaat om de sturing op de uitvoering in de gemeente Het Hogeland, dan blijkt dat dit vanuit de raad vooral ingericht is op kwantitatieve gegevens en financiële resultaten. Jaarlijks ontstaan er tekorten op de sporen en sectoren. De druk op de uitvoering wordt groter, omdat met minder wordende Rijksbijdragen er meer doelgroepen bediend moeten worden, die ook nog moeilijker te bemiddelen zijn. *Een tweede conclusie is: de gemeente heeft goed zicht op de bestedingen en financiële resultaten. Wel is het zo dat sinds 2019 bij het in huis organiseren van de dienstverlening niet alle kosten en opbrengsten van deze specifieke taak apart zichtbaar zijn voor de raad.*

De gemeente ziet bij ongewijzigd rijksbeleid de tekorten op de uitvoering toenemen. Om hierop te anticiperen wordt het leerwerkbedrijf als algemene voorziening ontwikkeld. Er zijn hiervoor wel



incidentele middelen beschikbaar, maar voldoende structurele middelen om de exploitatie ook de komende jaren rond te krijgen zijn er niet. Er wordt veel tijd en aandacht besteed aan het doordenken van de organisatie en financiering van de uitvoering. Dit is een verklaarbaar gevolg vanuit de gemeentelijke herindeling. De keuzes en gevolgen van de toen gemaakte keuzes moeten nog landen in de organisatie. *Een derde conclusie is: keuzes rond organisatie inrichting lijken belangrijker dan de impact voor de doelgroep.*

Dit laatste is wel strijdig met wat wij uit de raad horen als belangrijkste aandachtspunt. Voor hen geldt dat er juist behoefte is aan informatie over de effecten voor de doelgroep. De vierde conclusie is: *de raad vindt de impact voor de doelgroep belangrijker dan de keuzes rond de organisatie.*

Wel wordt uit alle stukken duidelijk dat de organisatie zich bewust is van de externe ontwikkelingen die op de gemeente af komen en de interne keuzes die gemaakt kunnen worden. De raad is daar nog niet actief mee bezig en zit meer in de controlerende rol dan in de kaderstellende rol.

De gemeente kan richting de toekomst in meerdere routes investeren: meer gericht op het bieden van (bestaans)zekerheid aan de doelgroepen, meer gericht op ontwikkeling, meer gericht op plaatsing op de arbeidsmarkt of meer gericht op betrokkenheid van de samenleving. Iedere keuze heeft ook een aantal nadelen, waar raad en organisatie een bewuste keuze in kunnen maken. Daarmee blijft de gemeente afhankelijk van een aantal externe factoren, maar het biedt in ieder geval een houvast bij het compenseren van de nadelen van iedere keuze. *Een laatste conclusie is dan ook: welke richting ook gekozen wordt, de raad heeft een belangrijke rol in het controleren van de wijze waarop zowel de waarde wordt gerealiseerd, als de nadelen worden opgevangen.*

7 Aanbevelingen: focus lokaal, lobby landelijk

Op basis van het onderzoek en de toekomstverkenning kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan. De gemeente Het Hogeland heeft zicht op de in/uitstroom, de financiering en allerlei kwantitatieve gegevens. Maar - echte grip is er niet, allereerst omdat je daarvoor in dit beleidsveld te veel afhankelijk bent van externe factoren (met name financiering door het Rijk). Maar ook niet omdat het beoogde effect niet duidelijk is geformuleerd en de doelstellingen daardoor niet gericht zijn en indicatoren vooral zijn gericht op wat je kunt meten, niet op wat je wilt meten. Er is wel zicht op de inzet en inspanning van medewerkers, dus een meer gericht beeld van wat je met die inzet wilt bereiken is wel mogelijk. Nu het Koersdocument toch nog uitgewerkt moet worden, is dit het moment om effecten en doelstellingen concreet te gaan formuleren. De raad wordt ook het liefst geïnformeerd over effecten van de inspanning en heeft behoefte aan compacte en kwalitatieve informatie over de effecten, naast de cijfers die ze nu ontvangen.

Het is duidelijk dat er binnen de organisatie verschillende beelden bestaan over wat de beste aanpak is om te komen tot een duurzame oplossing voor het betaalbaar houden van de dienstverlening voor de Participatiewet. Daarbij lijkt de aandacht vooralsnog uit te gaan naar organisatie en financiën en niet zozeer naar de doelgroep.

ACTIVITEITEN VOOR DE RAAD

1. Raad - voer een discussie (op basis van de toekomstbeelden) over wat je de belangrijkste waarden vindt voor de doelgroep van de Participatiewet en vraag het college die koers uit te werken. Controleer actief of de nadelen van de gekozen koers in de uitvoering worden ondervangen of acceptabel geacht. Leg deze koers vast in het beleidsplan sociaal domein dat nog wordt verwacht.
2. Raad – wees je ervan bewust dat het management verschillende keuzes kan maken als het aankomt op de inrichting van de uitvoering: bijvoorbeeld rond het ontschotten van budgetten¹ of

¹ Ontschotten houdt in dat de begroting moet worden aangepast.



met meer of minder integraal inrichting van de teams. Deze keuzes hebben consequenties voor de integraliteit van de dienstverlening en daarmee voor de inwoners. Laat je daarom informeren over de effecten van het beleid en de gekozen wijze van uitvoering voor de inwoners.

3. Raad – hoewel de kaderstellende rol beperkt is, is de raad op onderdelen kaderstellend betrokken en nu het beleid nog uitgewerkt moet worden, is het belangrijk om daar waar nodig keuzes te maken en daar waar de keuzes aan college en organisatie zijn de effecten voor inwoners helder in beeld te hebben. Organiseer dialoogsessies tussen raad en college over de te stellen kaders en de informatie over effecten en voortgang die de raad wil ontvangen.

AANBEVELINGEN VOOR HET COLLEGE

4. Verzoek het college om inzichtelijk te maken hoe de doelgroep Participatiewet is samengesteld, zodat de raad zich een goed beeld kan vormen van de behoeften van de doelgroep, ter voorbereiding op het gesprek over de koers.
5. Verzoek het college om in de beleidsplannen voor het sociaal domein effecten gericht te formuleren, met bijbehorende heldere doelstellingen die aansluiten op de inspanning die de gemeente kan leveren, en daarbij een beperkt aantal relevante indicatoren. Zorg ervoor dat in de jaarstukken of de monitor sociaal domein de indicatoren worden voorzien van een kwalitatieve duiding. Neem meetbare indicatoren op om de doeltreffendheid inzichtelijk te maken.
6. Verzoek het college om zich actief op te stellen in regionale overleggen en lobbyclubs om zo actief bij te dragen aan herziening van de Participatiewet, maar ook om alert te zijn op kansen voor externe fondsen.



Rapport van bevindingen

TOEKOMSTVERKENNING PARTICIPATIEWET

Rekenkamercommissie Het Hogeland

Greet Seinen, Avelien Haan – Parma Groep

info@parmagroep.nl

28 maart 2022



Veel gebruikte begrippen en afkortingen

Wsw – Wet op de Sociale Werkvoorziening

UWV – Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

SW-bedrijf – Sociale Werkvoorziening

Nieuw Beschut – Beschut werk als vervanging voor de Wsw – het bieden van een beschutte werkplek

Participatiewet – wet uit 2015 die de Wet werk en bijstand vervangt

WMO – Wet maatschappelijke ondersteuning

BUIG – Gebundelde Uitkering Gemeenten voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004.

Afspraakbanen – banen op basis van het Sociaal Akkoord voor mensen met een arbeidsbeperking

NPG – Nationaal Programma Groningen

GR – Gemeenschappelijke Regeling

AO/IC – Administratieve Organisatie/Interne Control

P&C cyclus – Planning en Control Cyclus

LOC - Leer en Ontwikkelcentrum

Overzicht Tabellen en figuren:

Tabel 1 Overzicht financiering uitvoering Participatiewet

Tabel 2 Externe ontwikkelingen Participatiewet

Tabel 3 Impactvolle keuzes uitvoering Participatiewet

Figuur 1 Toekomstbeelden Participatiewet

Tabel 4 Overzicht toekomstbeeld Vangnet

Tabel 5 Overzicht Toekomstbeeld School

Tabel 6 Overzicht toekomstbeeld Netwerk

Tabel 7 Overzicht toekomstbeeld Uitzendbureau

Tabel 8 Externe ontwikkelingen - uitgebreide analyse

Tabel 9 Impactvolle keuzes - uitgebreide analyse



1 Inleiding en aanpak van het onderzoek

1.1 Aanleiding en doel onderzoek

De rekenkamercommissie van de gemeente Het Hogeland heeft bij een rondgang in de raad vragen opgehaald over de uitvoering van de Participatiewet. Wat hierbij opviel was dat de vragen niet voortkwamen vanuit zorg over de uitvoering op dit moment, maar veel meer in de ontwikkelingen die zich aandienen en impact hebben op de uitvoering van de Participatiewet. De raad wil goed voorbereid zijn op de keuzes die te maken zijn en in control zijn als het gaat om doelbereiking en beheersing van de kosten.

Ontwikkelingen en onzekerheden in de nabije toekomst zijn o.a.:

- er zijn signalen dat de Participatiewet aangepast gaat worden;
- de uitvoering 'Breed Offensief' ligt op dit moment bij de Tweede Kamer. Daarvan is een deel van de maatregelen al wel en een ander deel nog niet aangenomen;
- de te verwachten effecten van de coronacrisis (inhalen achterstanden re-integratie en deurwaarders, toenemende instroom, bezuinigingen); en
- de uitstroom van medewerkers uit de WSW bij het Werkplein Ability en met name de onzekerheid over nieuwe instroom en de financiële consequenties ervan.

De kans is daarmee reëel dat zich op deze gemeentelijke taak grote veranderingen gaan voordoen. De rekenkamercommissie wil de gemeenteraad ondersteunen in het maken van de keuzes die eraan komen. Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- 1 De raad informeren over de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van de Participatiewet op dit moment.
- 2 De raad een afwegingskader meegeven om adequaat op de toekomst te kunnen reageren.

Daarbij ligt het accent op de toekomst. Het eerste onderzoeksdoel is dienend aan het tweede: wat is de mate van grip op kosten en doelbereiking nu en hoe zal dat veranderen onder invloed van de toekomstige ontwikkelingen? Het is daarmee een toekomstverkenning gericht op het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad van de gemeente Het Hogeland.

1.2 Vraagstelling

Aansluitend bij het doel van het onderzoek formuleren we de volgende centrale onderzoeksvraag:

Heeft de gemeente Het Hogeland voldoende grip op de uitvoering van de Participatiewet om de mogelijke risico's als gevolg van externe ontwikkelingen bij de uitvoering van de Participatiewet op te vangen?

In feite gaat het erom of de gemeente zowel nu als in de toekomst grip heeft op de uitvoering van deze taak. Daarmee is het zowel een stand van zaken als een toekomstverkenning.

De set aan deelvragen ziet er als volgt uit:

- 1 Welke doelstellingen heeft de gemeente Het Hogeland geformuleerd ten aanzien van de Participatiewet?
- 2 Op welke wijze is de uitvoering van de Participatiewet georganiseerd en welke mate van grip heeft de gemeente op de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering?
- 3 Welke mogelijke scenario's zijn denkbaar als het gaat om de te verwachten externe ontwikkelingen rond de uitvoering van de Participatiewet?
- 4 In welke mate zijn de organisatie en de raad op de hoogte van en voorbereid op de mogelijke risico's uit de scenario's?

Een uitgebreide set aan vragen is in de bijlage 1 opgenomen.



1.3 Afbakening van het onderzoek

Het eerste deel van het onderzoek richt zich op de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van de Participatiewet op dit moment. Daartoe zijn beleidsstukken, jaarstukken, de begroting en de monitors sociaal domein bestudeerd die de periode 2012-2021 beslaan.

De documenten zijn consequent vanuit de volgende perspectieven bekeken:

- organisatieperspectief: Wat zijn de ontwikkelingen geweest in de organisatie van de uitvoering?
- beleidsperspectief: Welke keuzes zijn er gemaakt en hoe zijn deze in de loop der tijd veranderd?
- financieel perspectief: Wat zijn de resultaten en hoe zijn de keuzes en resultaten verwoord in de jaarstukken.

Het tweede deel van onderzoek gaat in op verwachte ontwikkelingen rond de uitvoering van de Participatiewet. Dit om de raad een afwegingskader mee te geven om adequaat op veranderingen te kunnen reageren. De toekomstbeelden zijn niet stringent bepaald of beperkt tot een aantal jaren. Het zijn veeleer sfeerbeelden voor de toekomst met een horizon van 7 tot 10 jaar.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn drie methoden ingezet: (1) deskresearch en beleidsanalyse, (2) diepte-interviews & meeloopdag en (3) scenarioplanning met werksessies. Deze methoden worden toegelicht.

Deskresearch en beleidsanalyse

Om zicht te krijgen op de beleidsruimte in de Participatiewet, de door Het Hogeland geformuleerde doelstellingen, indicatoren en prestaties, en de manier waarop de raad tot nu toe meegenomen is in de ontwikkelingen rondom de Participatiewet is een deskresearch en beleidsanalyse uitgevoerd. Deze bestond uit vier onderdelen:

- Deskresearch (geplande) wet- en regelgeving. Dit is gebruikt om de beleidsruimte in beeld te brengen, maar ook om mogelijke risico's ten behoeve van de scenarioplanning te achterhalen;
- Analyse van beleidsdocumenten om de doelstellingen, prestaties, indicatoren en de kosten van het staande beleid in kaart te brengen;
- Analyse van uitvoeringsdocumenten om de organisatorische inrichting van de uitvoering in kaart te brengen;
- Analyse van raadsdocumenten om de communicatie met de raad in kaart te brengen.

Deskresearch en beleidsanalyse zijn vervat in een tussenrapportage. Deze is in november 2021 met de rekenkamercommissie besproken.

Diepte-Interviews & meeloopdag Ability en Vakland

Er zijn interviews met (interne medewerkers) uitgevoerd om zicht te krijgen op de uitvoeringspraktijk. Dan gaat het om controllers, de directeur sociaal domein, de directeur Ability, de verantwoordelijk wethouder, een strateeg en beleidsadviseurs. Ook zijn er interviews gehouden met enkele experts. Verder is een meeloopdag bijgewoond bij het Werkplein Ability om ervaringsverhalen van de doelgroep en de uitvoerders te horen en is er een werkbezoek gebracht aan Vakland. Van de interviews (intern) zijn verslagen gemaakt. Deze zijn ter verificatie voorgelegd aan de respondenten.

Scenarioplanning met werksessies

Er is gewerkt met de methodische aanpak van scenarioplanning: op basis van een selectie van de meest relevante ontwikkelingen is een aantal toekomstbeelden verkend waarvan de impact voor de gemeente Het Hogeland is beschreven. De relevante toekomstige ontwikkelingen vormen de basis van de toekomstbeelden. De toekomstbeelden zijn onderscheiden op basis van een inschatting van kans en impact van de risico's die uit deze ontwikkelingen voortvloeien voor de gemeente Het Hogeland. Bij de



uitgevoerde scenarioplanning is, na overleg met de rekenkamercommissie, het perspectief voor de doelgroep Nieuw Beschut en de doelgroep migranten centraal gesteld. Dus wat is belangrijk voor deze doelgroepen en waar dient rekening mee gehouden te worden als er bestuurlijk keuzes gemaakt worden? Met welke 'zelfkant' van de keuze dient rekening gehouden te worden?

De toekomstbeelden voor Het Hogeland zijn ontwikkeld op basis van input die verkregen is uit een drietal werksessies met een diverse vertegenwoordiging uit de ambtelijke organisatie (door de lagen van de organisatie heen). De uitgewerkte toekomstbeelden zijn in (een afzonderlijke) werksessie met de raad gedeeld. Verder is in de sessie gevraagd naar de tevredenheid over de huidige informatievoorziening als het gaat om de uitvoering van de Participatiewet.

1.5 Leeswijzer

Het rapport van bevindingen is opgedeeld in twee delen:

- Deel 1 bevat een hoofdstuk over de beleidskeuzes en de wijze waarop de uitvoering van de Participatiewet is georganiseerd. Dit deel sluit aan bij de eerste doelstelling van het onderzoek.
- Deel 2 bevat de toekomstverkenning waarin een aantal toekomstbeelden wordt ontwikkeld en de voor- en nadelen van ieder toekomstbeeld worden verkend. Dit deel sluit aan bij de tweede doelstelling voor dit onderzoek.

De gebruikte bronnen, de lijst met respondenten en een uitgebreide verkenning van de ontwikkelingen zijn te vinden in de bijlagen.



Bevindingen deel 1: Beleid en organisatie Participatiewet

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk verkent de keuzes die gemeente Het Hogeland heeft gemaakt rond de uitvoering van de Participatiewet. Paragraaf 2 verkent de beleidsruimte die de gemeente heeft om keuzes te maken, paragraaf 3 de wijze waarop de gemeente Het Hogeland dit invult en paragraaf 4 de wijze waarop de raad informatie ontvangt over de keuzes. Paragraaf 5 verkent de verwachte aanpassingen van de Participatiewet en welke keuzes dat voor de raad met zich mee kan brengen. Daarmee geeft dit hoofdstuk een antwoord op onderzoeksvraag 1 en deels op onderzoeksvraag 4.

2.2 Beleidsruimte voor de gemeente

De Participatiewet bevat regels over werk en inkomen. Gemeenten zijn in de Participatiewet verantwoordelijk voor de ondersteuning bij arbeidsinschakeling/re-integratie, het verlenen van bijstand (hoogte en omvang bijzondere bijstand) en het ontwikkelen van beleid rond de tegenprestatie. Bovendien is er een banenafpraak, die gemeenten verplicht banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking.

Gemeenten hebben een aantal keuzes te maken als het gaat om participatie en werk. Hieronder volgt eerst een opsomming, die daarna uitgebreider wordt toegelicht. De gemeente heeft op basis van de Participatiewet de volgende keuzes te maken:

- de wijze waarop de uitvoering wordt ingericht (in samenwerking of alleen en intern - wel of niet integraal in het sociaal domein) (wat overigens een verantwoordelijkheid is van het college);
- welke instrumenten allemaal worden aangeboden;
- welke doelgroepen worden onderscheiden;
- welke instrumenten voor welke doelgroepen worden ingezet en onder welke voorwaarden;
- of en een tegenprestatie wordt verwacht voor de bijstand en wat die tegenprestatie inhoudt;
- hoe actief het voorkomen van misbruik en handhaving van misbruik worden ingezet.

Hoewel de boodschap bij de decentralisaties sociaal domein was dat de gemeenten nu veel beleidsvrijheid zouden krijgen bij het uitvoeren van de Participatiewet, valt deze ruimte in de praktijk erg tegen. Het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur oordeelt de beleidsvrijheid van de gemeente als zeer beperkt tot beperkt (2 op een schaal van 10).² Als het gaat om de inkomensregeling zijn de normen in de wet vastgelegd: de gemeente kiest alleen op welke wijze er wordt uitgevoerd (in samenwerking met andere gemeenten of niet) en er is bestedingsruimte - de BUIG gelden vallen onder de algemene middelen. Als het gaat om de inkomensregelingen heeft de gemeente de ruimte om te kiezen voor alleen of in samenwerking uitvoering en de wijze waarop het BUIG budget wordt besteed. Er is beperkte beleidsruimte, maar wel een grote financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten. Gemeenten die in staat zijn met een effectief uitvoeringsbeleid het beroep op de bijstand of de kosten voor andere taken in het sociaal domein te beperken, houden aan de uitvoering geld over. Gemeenten die in verhouding tot andere gemeenten een hoog beroep op de bijstand kennen, leggen erop toe. De organisatie van de uitvoering is daarmee een belangrijke factor voor de gemeenten geworden.

Als het gaat om de regels voor werk, gaat het zowel om het bieden van voldoende werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking als om het proces van het toeleiden naar werk en de instrumenten die de gemeente daarvoor inzet. Waar het de werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking betreft (WSW, Afspraakbanen, Beschut Werk) is er een resultaatverplichting voor gemeenten, maar is er keuzevrijheid in de vorm en intensiteit van de plekken die je als gemeente organiseert. Ook hier is er een

² ROB, Beleidsvrijheid geduid, adviesrapport maart 2019.



keuze in de wijze van uitvoering en een keuze voor de wijze waarop je als gemeente deze werkplekken wilt organiseren: op de arbeidsmarkt of in een eigen voorziening.

Als het gaat om het toeleiden naar werk of het re-integreren is er sprake van een beperkte mate van beleidsvrijheid. De gemeente kan keuzes maken in de vorm en intensiteit van de inzet van instrumenten en de wijze waarop het wordt uitgevoerd. De wet geeft een aantal instrumenten en gemeenten kiezen welke instrumenten zij willen inzetten en voor welke doelgroepen zij dat doen. Het gaat dan om instrumenten als detachering, scholing, activering (tegenprestatie), loonkostensubsidie, de no-risk polis en voorzieningen als jobcoaching, aanpassing werkplek, tolk, vervoer etc. Ook inburgeringsvoorzieningen vallen in deze categorie. De keuze die de gemeente hier heeft te maken is welke instrumenten worden ingezet, welke doelgroepen de gemeente onderscheidt en hoe intensief die instrumenten worden ingezet (denk aan duur en omvang van de tegenprestatie, duur en intensiteit jobcoaching etc).

Daarbij geldt dat het college in samenwerking met het UWV verantwoordelijk is voor de organisatie van de uitvoering (art 7 Participatiewet) en de raad voor het vaststellen van verordeningen over het voorkomen van misbruik en verlagen van de bijstand in geval van overtredingen van de wet, het verlenen van inkomenstoeslag/studietoelage, voorzieningen voor re-integratie, tegenprestatie, beschut werk, inclusie (VN verdrag Handicap).

Wat betekent het voor de doelgroep?

Als het gaat om de Participatiewet, ben je als gemeente vooral aan het diagnosticeren en diensten aan het aanbieden. Voor de inwoner op zoek naar inkomen en/of werk houdt het in dat je één of meer intakes krijgt op basis daarvan wordt met jou gezocht naar een passende voorziening. Voor een aantal van deze voorzieningen heb je een indicatie nodig van het UWV (voormalig WSW/Nieuw Beschut) of moet je tot een bepaalde doelgroep behoren (afpraak/garantiebaan). De hoeveelheid intakes (alles ineens of per wet/voorziening) verschilt per gemeente.



De gemeente kan zelf ook voorwaarden stellen in dit proces, een wachttijd voordat je een uitkering kunt krijgen, verplichtingen om bepaald werk of een bepaalde opleiding te accepteren etc. Het is dus zaak dat de gemeente goed nadenkt over hoe ze contact houdt met iedereen in de doelgroep Participatiewet en welke verplichtingen voor wie gaan gelden.

Het doel van de wet is dat mensen doorstromen naar banen op de reguliere arbeidsmarkt. De weg daarnaartoe is voor de doelgroep ingewikkeld en spannend: wie een indicatie Nieuw Beschut heeft, heeft zekerheid. Als er een werkplek is, kun je aan het werk. Is er geen plek, dan kom je op een wachtlijst en kun je een leerwerkplek aangeboden krijgen (met behoud van uitkering, slechtere voorwaarden, minder zekerheid). Je kunt doorstromen naar een afspraakbaan, maar daarmee raak je je indicatie (en daarmee een stuk zekerheid kwijt). Gaat het dan toch niet goed, dan moet je opnieuw een indicatie halen.

Voor een groot deel van de doelgroep geldt dat zij niet in staat zijn om te werken. Voor die doelgroep zet de gemeente activering in om mee te kunnen doen aan de maatschappij. Je kunt dan denken aan het doen van vrijwilligerswerk of het volgen van een taal cursus of het moeten accepteren van bepaald werk (tegenprestatie). Het kan ook zijn dat je in aanmerking komt voor een vorm van dagbesteding. Het kan per gemeente verschillen of dat via de WMO gaat of dat het via dezelfde intake gaat als de andere voorzieningen.



2.3 Beleidskeuzes van Het Hogeland

Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen BMWWE gemeenten

De voormalige gemeenten die nu Het Hogeland vormen hebben al in 2012 besloten om de taken rond Inkomen en Werk gezamenlijk te gaan uitvoeren. In het document Werk aan de Winkel uit 2012 is een aantal uitgangspunten genoemd die de basis vormden voor de keuzes die in 2015 zijn vastgelegd in het Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen. In dat document zijn kaders, doelstellingen en indicatoren geformuleerd in drie clusters: de maatschappelijke, organisatorische en financiële opgave. Dit hoofdstuk gaat alleen in op de maatschappelijke opgave, de organisatorische en financiële opgave komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

In dit document vult de gemeente de beleidsvrije keuzes als volgt in:

- De gemeenten kiezen voor uitvoering in samenwerking, waarbij werk en inkomen wordt samengevoegd (geen integratie met jeugd/WMO);
- De bestaande instrumenten en het nieuwe instrument: het bieden van een beschutte werkplek, worden ingezet;
- Er wordt gewerkt met één klantenbestand, maar daarin worden drie groepen onderscheiden: mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (werkspoor), mensen met een middellange afstand tot de arbeidsmarkt (leerwerkspoor), mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt (participatiespoor);
- De gemeente kiest voor een volgende verdeling van instrumenten:
 - o detachering kan worden ingezet in het werkspoor;
 - o de individuele re-integratie instrumenten worden alleen ingezet bij de mensen in het leerwerkspoor;
 - o sociale activering, een participatieplaats en beschut werken worden ingezet bij de mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt (het participatiebudget wordt hier niet voor benut).
- De gemeente kiest voor een beweging van binnen naar buiten: het is de bedoeling WSW en beschut werk/participatieplekken zoveel mogelijk op de arbeidsmarkt te organiseren;
- De gemeente kan een tegenprestatie verlangen van mensen in het participatiespoor (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, of andere werkzaamheden als die voorhanden zijn, gedurende 6 maanden, 4-16 uur per week).
- Er is handhavingsbeleid opgesteld.

Het document bevat 13 kaders en gerichte doelen en indicatoren waarvan de voortgang kan worden bijgehouden. Het is de bedoeling dat de uitvoeringsorganisatie over de prestatie-indicatoren rapporteert. In het document is de maatschappelijk opgave effectgericht geformuleerd. De kaders zijn geformuleerd als keuzes die richting geven aan de uitvoering. De doelen zijn verschillend geformuleerd: soms gericht op een effect, soms gericht op een beweging in de goede richting (intentie) en soms heel concreet en meetbaar. De indicatoren die per opgave zijn geformuleerd zijn allemaal kwantitatief.

Het document werd in 2016 geëvalueerd. Daarbij worden de kaders iets bijgesteld (van 13 naar 11), maar er worden geen andere keuzes gemaakt als het gaat om de invulling van de beleidsruimte. Wel wordt signaleerd dat in de praktijk toch nog wordt ingezet op het participatiespoor, omdat het de grootste doelgroep is en de medewerkers denken dat hier nog winst te behalen is. Tenslotte wordt geconcludeerd dat het rapporteren over de prestatie indicatoren nog niet volgens het nieuwe beleidskader gebeurt. De prestatie-indicatoren worden in het herziene beleidskader meer realistisch en in aansluiting op de praktijk geformuleerd.



In 2017 vindt opnieuw een evaluatie plaats en wordt aan de raad een herijkt kader aangeboden. In dit geval wordt er echter wel aangegeven dat er reden is om over een aantal inhoudelijke keuzes na te denken. De kaders die ter discussie worden gesteld vragen de raad om een andere overweging te maken rond de inzet op het leerwerkspoor en de budgetneutrale uitvoering.³ De budgetneutraliteit lijkt niet haalbaar en een mogelijke oplossing is om te bezuinigen op de inzet van voorzieningen en op de intensiteit van de inzet van medewerkers op mensen in het participatiespoor. Hoewel de focus is om in te zetten op het leerwerkspoor, blijkt in de praktijk dat er ook wordt ingezet op het participatiespoor. De vraag is echter of die bezuiniging dan niet elders in het sociaal domein terugkomt.⁴ Uiteindelijk wordt het debat hierover niet meer gevoerd: in het zicht van een mogelijke herindeling, worden keuzes hierover uitgesteld tot na de herindeling.



Beleidskeuzes Het Hogeland

In de aanloop naar de herindeling wordt de Visie Ruimte voor Het Hogeland vastgesteld. Die bevat nog geen concrete koers, maar wel wordt aangegeven: het sociaal domein wordt integraal uitgevoerd. In het eerste coalitieakkoord en het collegeprogramma Doar Gruit en Bluit wordt een nieuwe koers zichtbaar: Het Hogeland streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt en door Werkplein Ability in de gemeentelijke organisatie te integreren geeft de gemeente daar invulling aan. Dit betekent in ieder geval een andere koers voor de beweging van binnen naar buiten: de gemeente haalt de medewerkers SW en beschut in huis, en wordt daarmee de werkgever op de arbeidsmarkt voor deze groep mensen en een goed voorbeeld voor andere werkgevers. Ook wordt daar de samenwerking met het onderwijs aangekondigd: leerwerktrajecten worden samen ontwikkeld. Die lijn wordt voortgezet in het Plan Leerwerkbedrijf 2019-2026 dat in 2020 wordt gepresenteerd. De nieuwe koers voor Werkplein Ability wordt: inzetten op ontwikkeling van inwoners (in het bijzonder de doelgroepen uit de Participatiewet), binnen de context van het leerwerkbedrijf. De doelen die in het plan worden genoemd zijn:

- 1 Zoveel mogelijk inwoners, voor wie het van toepassing is, de mogelijkheid bieden zich te ontwikkelen binnen het leerwerkbedrijf.
- 2 Duurzame uitstroom bevorderen en het leerwerkbedrijf openstellen voor levenslang leren.

Ook werkt de gemeente mee aan de NPG aanvraag Vakland Het Hogeland, dat ook een programmalijn Leven Lang Ontwikkelen heeft. Dat is breder dan het Leerwerkbedrijf. Het Vakland is een programma in samenwerking met overheid, onderwijs, ondernemers en samenleving. Ook dit zou op termijn plek kunnen bieden aan de doelgroep van de Participatiewet, maar is nadrukkelijk gericht op de hele samenleving vanuit het principe van inclusiviteit.

In de periode na de fusie wordt er nieuw beleid gemaakt voor schuldhulpverlening en minima en inclusie. Ook is door de organisatie gewerkt aan een koersdocument voor het sociaal domein. In dit document is ook een analyse gemaakt over de toekomst van de arbeidsmarkt en de te verwachten meer diverse doelgroep die ook meer ondersteuning nodig heeft dan de huidige SW-doelgroep en minder productief

³ Bijlage Keuze in Kaders bij het Geactualiseerd Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen 2018.

⁴ Capel en Ravenshorst, Rapport Analyse Werkplein Ability als bijlage bij de gewijzigde begroting Ability van 2018.



zal zijn. Het koersdocument Transformatie Sociaal Domein 2020-2030 is in april 2021 aan de raad gepresenteerd. Er worden vier algemene richtinggevende kaders geformuleerd die in de komende jaren nader worden uitgewerkt in een beleidsplan en een programmaplan. Hoewel de koers nog niet is vertaald in nieuw beleid, wordt wel een koerswijziging zichtbaar: de focus verandert van inzetten op werk, naar inzetten op ontwikkeling. Daarbij gaat het niet om bepaalde voorzieningen voor bepaalde doelgroepen, maar om meedoen en een leven lang ontwikkelen voor iedereen.

In de interviews met medewerkers is gevraagd wat dan nu de geldende kaders zijn voor het beleid voor Werk en Inkomen. Daaruit blijkt dat het oude strategisch kader werk en inkomen nog steeds als het geldende kader wordt gezien. De doelen en indicatoren uit dat kader dienden voorheen als opdracht aan het Werkplein Ability, maar zijn nu onderdeel van de jaarstukken en zijn opgenomen in de monitor sociaal domein. In de jaarstukken van 2019 zijn de doelen en indicatoren rond participatie nog niet concreet opgenomen, maar in de jaarstukken van 2020 en in de monitor sociaal domein die twee keer per jaar wordt aangeleverd worden zijn wel weer doelen en indicatoren te vinden. Daarbij valt op dat het niet dezelfde doelen en indicatoren zijn als die uit het strategisch beleidskader dat voor de fusie gold. De tweede monitor sociaal domein uit 2021 bevat het meest complete overzicht met beoogde maatschappelijke effecten en doelen, activiteiten en indicatoren. De doelen zijn veelal geformuleerd als intenties, de activiteiten en indicatoren zijn wel concreet. Ook in de laatste versie, de monitor sociaal domein 2022-1 zijn weer verbeteringen doorgevoerd.

Er is niet een nieuw strategisch beleid gemaakt voor de uitvoering van de Participatiewet na de herindeling. Dat is ook niet nodig, want de opgave is niet zozeer veranderd. Voorheen was er een opdracht aan het Werkplein over hoe om te gaan met beschut werk en hoe ze re-integratie moeten inzetten. Wie in welke fase krijgt welke voorziening (fasen is het oude woord, sporen is het nieuwe woord). In de praktijk wordt in spoor 3 nog een onderscheid gemaakt tussen inwoners.

Maar, na de herindeling is er een andere situatie ontstaan - de programmabegroting is nu leidend, die wordt ook gebruikt voor de verantwoording. Er is geen sprake meer van een opdracht zoals aan een externe partij. Kaders zijn: programmabegroting, aangevuld met principes uit het plan Leerwerkbedrijf en de visie Sociaal Domein.

Uit de interviews blijkt verder dat het de bedoeling is om het visiedocument uit te werken in een integraal beleidsplan sociaal domein, een uitwerking die na de zomer van 2022 wordt verwacht. Daarmee wordt nog een koerswijziging zichtbaar - naar meer integrale uitvoering van de wetten in het sociaal domein. Door ziekte en uitval is dat nog niet gelukt. Wel is er een programma Transformatie Sociaal Domein (een regelmatig overleg), waarin directie en medewerkers alle regelingen en plannen aanpassen aan het nieuwe koersdocument. Ook het plan Leerwerkbedrijf moet daar een plek in krijgen.

Het koersdocument is een visiedocument. Op basis van het koersdocument wordt een beleidsdocument gemaakt dat als een soort van opdracht gezien moet worden om alle regelingen af te stemmen op het koersdocument. We hadden een medewerker hiervoor aangesteld, die is uitgevallen.

We hebben ook een programma Transformatie Sociaal Domein opgesteld, waarin we op verschillende thema's projecten ingericht hebben om het koersdocument via regelgeving in uitvoering te brengen.

De uitwerkingen vinden plaats in het beleidsplan en programmaplan, de monitoring daarop wordt hier ook in meegenomen. Maar we hebben nu ook al een monitor Sociaal Domein. In de begroting staan nu ook doelen voor het sociaal domein die we monitoren. Het koersdocument is heel erg op hoofdlijnen. De beleidsmedewerkers moeten dit vertalen in de concrete doelen.

Zolang er nog geen Beleidsplan Sociaal Domein is, gelden de doelen en indicatoren uit de jaarstukken en de monitor sociaal domein. Ook de voortgang in het plan Leerwerkbedrijf is opgenomen in de jaarstukken en de monitor. Daarmee zijn er twee belangrijke keuzes voor de toekomst die in beleid en uitvoering nog vorm moeten krijgen:



- hoe integraal wordt de dienstverlening uitgevoerd?
- wat wordt de focus als het gaat om begeleiding en stimulering: werk of ontwikkeling?

In het nieuwste coalitieakkoord wordt de koers om meer integraal uit te voeren en ontwikkeling als route naar werk ook genoemd in pijler 4 Iedereen doet mee (Coalitieakkoord 2022-2026 Samen Bouwen).

Als het gaat om de uitvoering in de praktijk hebben de teams rond Werkplein Ability een routekaart gemaakt voor het inrichten van de dienstverlening.⁵ Dit document beschrijft het proces van intake tot voorziening en hoe dat in de praktijk wordt ingericht. Daarin is nog beperkt aandacht voor het derde spoor (participatie), omdat dat vooral onder zorg valt. Daarin wordt het advies gegeven om de intake anders te organiseren. Nu zijn er twee intakes: inkomen en werk (quicksan). De wens is om te komen tot een uitgebreidere leerwerkintake voorafgaand aan de inkomensintake. Dit vanuit de gedachte dat leren en werken altijd voor gaan op het ontvangen van een uitkering en de uitkering een tijdelijke inkomensvoorziening is.

In de afgelopen twee jaar is er sprake geweest van lockdowns en beperkingen. Dat heeft ook impact gehad op de dienstverlening. Het praktijkleren is in de corona-periode met gehalveerde begeleiding wel gewoon doorgegaan, maar zowel als het gaat om re-integratie als om statushouders is er maar beperkte mogelijkheid geweest om te begeleiden. Dat heeft tot nu toe niet geleid tot een stijging van het aantal inwoners in de bijstand.⁶ Als gevolg van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is het aantal inwoners in de bijstand zelfs historisch laag.

Tussenconclusie

Gemeenten hebben in de uitvoering van de Participatiewet een beperkte mate van beleidsvrijheid. Daarbij gaat het vooral om de inrichting van de uitvoering (een collegebevoegdheid) en om de keuze welke instrumenten voor welke doelgroepen worden ingezet. De voormalige gemeenten in Het Hogeland hebben in de periode 2015-2018 gekozen voor gezamenlijke budgetneutrale uitvoering, waarbij met name Werk en Inkomen geïntegreerd zijn uitgevoerd, waarbij als inhoudelijke koers is gekozen voor het inzetten van re-integratieinstrumenten in het leerwerkspoor en het zoveel mogelijk inzetten op plaatsing op de arbeidsmarkt.

Na de herindeling is er een omslag gekomen, waarbij gekozen is voor het integraal in eigen huis uitvoeren, vanuit het principe van inclusief werkgeverschap. Hoewel de nieuwe kaders nog niet concreet zijn geformuleerd, duiden de plannen op een omschakeling naar meer integratie in de volle breedte van het sociaal domein en de focus op ontwikkeling.

Waar in de eerdere beleidsdocumenten werd gewerkt met kaders, doelen en indicatoren in het beleidsdocument, is in de periode na de fusie gewerkt met doelen en indicatoren in de jaarstukken en de monitor sociaal domein. Daarbij valt op dat pas in de meer recente monitor (de tweede monitor van 2021) dat wordt gedaan in termen van effecten, doelen, inzet en indicatoren.

2.4 Raad in positie

Uit het voorgaande blijkt dat in de ontwikkeling van beleid en uitvoering twee fasen te onderscheiden zijn. In de eerste fase, de aanloop naar de Participatiewet is door de voormalige gemeenten besloten tot uitvoering van de Participatiewet in opdrachtverlening aan een gemeenschappelijke regeling die uiteindelijk leidt tot Werkplein Ability. Het beleidskader dat destijds is opgesteld en door de raad is vastgesteld, bevatte duidelijke doelen en indicatoren. Dit document was de basis voor opdrachtverlening

⁵ Dienstverlening Werkplein Ability, Samen de Berg op, 4 oktober 2021. Opgesteld door de teams: Leren en Werken, Expertteam, Participatie.

⁶ Monitor Sociaal Domein 2021-2.



aan Werkplein Ability. De raad wordt geïnformeerd over het bereiken van de gestelde doelen in een afgebakend document waarin het Werkplein aangeeft wat de voortgang is.

In de aanloop naar de fusie is er in de raad uitgebreid gediscussieerd over de positionering van het Werkplein en is uiteindelijk gekozen voor het overgaan van het werkplein in de gemeentelijke organisatie. Dat is de tweede fase in de beleidsontwikkeling. Daarbij zijn de inhoudelijk andere keuzes (verbreding naar een algemene voorziening, wel/niet investeren in het participatiespoor, het eventueel integraler uitvoeren in relatie tot het sociaal domein, ook wat budgetten betreft) geen onderwerp van debat geweest in de raad. Na de fusie wordt de raad via de jaarstukken op de hoogte gehouden van de voortgang van het bereiken van doelen rond de Participatiewet. De raad heeft gevraagd om apart inzicht in de kosten en opbrengsten van Werkplein Ability en dat is ook toegezegd.⁷ Ook is de Monitor Sociaal Domein, die eerder was afgeschaft, weer in gebruik genomen. Overigens geven de medewerkers aan dat het inzichtelijk maken van de kosten en opbrengsten nooit helemaal mogelijk is, het is altijd een scheve vergelijking.

De raad wil vooral financieel meten en weten, maar nu Ability in de organisatie is opgegaan is dat niet meer goed zichtbaar. Het Hogeland is een inclusieve gemeente - Ability is integraal onderdeel van de organisatie, dus apart zicht op de financiën is maar beperkt mogelijk.

De controllers geven aan dat de kosten en opbrengsten van de fabriek inzichtelijk worden gemaakt, maar dat levert niet echt een inzicht/gesprek op. Het getal onderaan de streep is nu nog positief. Maar - alle overhead zit bij de gemeente, dus je maakt geen goede vergelijking met het verleden. De vraag moet zijn, wat heb je ervoor over als er steeds minder mensen bij komen die gebruik maken van de infrastructuur die er ligt? Het gesprek in de raad gaat over geld - en daardoor niet over het effect.

In een gesprek met de raad geeft de raad over de informatievoorziening aan dat ze het gevoel hadden voor de fusie een veel beter zicht te hebben op de voortgang dan na de fusie: het is nu zoeken op de verschillende plekken in de jaarstukken. De raadsleden vinden het daardoor minder overzichtelijk en het is ook niet goed mogelijk om te vergelijken. De raadsleden zijn gemiddeld positief over de monitor sociaal domein. Hoewel het document te groot is, bevat het wel veel informatie en met de duiding erbij krijgt de raad een steeds beter beeld. De raad geeft aan: je wilt beknopt de goede dingen horen, maar het is niet makkelijk om te bedenken wat de goede dingen zijn.

Op de vraag welke informatie de raad dan graag zou hebben, geven de raadsleden aan vooral zicht te willen hebben op de omvang van de doelgroepen binnen bepaalde voorzieningen en of dat wat de gemeente inzet nu ook effect heeft: gaan mensen ook meer participeren door de inzet van participatiecoaches en jobcoaches? Daarbij gaat de interesse van de raad vooral uit naar de mensen in het participatiespoor - lukt het om voor hen een zinvolle dagbesteding te vinden, kunnen zij ook echt meedoen in de maatschappij? Het gaat om meer kwalitatieve en effectgerichte informatie - informatie die nu niet in de monitor sociaal domein is opgenomen.

De aanwezige raadsleden zien meedoen als kernbegrip - die essentie van wat je wilt bereiken met de Participatiewet wordt gedeeld. Dat is ook één van de kernbegrippen uit het Koersdocument Sociaal Domein. De nieuwe koers naar meer inclusie wordt door de raad herkend en ondersteund.

De raad merkt daarbij nog wel op dat zij het lastig vindt dat het beleid nu versnipperd is. Aan het hoofdstuk Participatie in de monitor sociaal domein liggen minimaal vier beleidsdocumenten ten grondslag.⁸ De raad ziet liever eenduidig beleid, wat je ook langer vol kunt houden.

⁷ Memo van 18-10-2019, naar aanleiding van een toezegging uit de raadsvergadering van 26-6-2019.

⁸ Lokaal Inclusiebeleid, Kadernota Schuldhulpverlening, Uitvoeringsnota Iedereen doet mee, Plan Leerwerkbedrijf.



De raad herkent niet zozeer een omslag in het denken over de Participatiewet: het ging altijd al om meedoen. De aanwezige raadsleden vinden het nadenken over de koers en de toekomst ook meer een taak voor het college.

Tussenconclusie

De raad herkent zich in de focus op meedoen en is vooral benieuwd naar informatie over de bereikte effecten. Daarbij gaat het niet alleen om kwantitatieve informatie, maar ook om kwalitatieve informatie. De raad lijkt vooral controlerend betrokken te zijn en niet zozeer kaderstellend.

2.5 Wijzigingen in de Participatiewet

In 2019 is de Participatiewet geëvalueerd. De conclusies waren niet mals. De Participatiewet heeft niet geleid tot meer baankansen en heeft in het leven van de bijstandsgerechtigden nauwelijks verschil gemaakt. Er is niet minder complexiteit ontstaan en het lukt nog steeds niet om de hele doelgroep in beeld te krijgen. Ook is er onvoldoende geld voor activering, begeleiding en re-integratie van de meest kwetsbare doelgroepen. Experts bevestigen dit beeld en hebben weinig vertrouwen in de toekomstbestendigheid van de huidige wijze van financieren van de Participatiewet (Capel, 2021).

Naar aanleiding daarvan is er een aantal maatregelen voorgesteld om de Participatiewet aan te passen, onder de noemer Breed Offensief. Een groot deel van de maatregelen die het voor werkgevers eenvoudiger maken om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen, is nog niet ingevoerd, in verband met het aftreden van het kabinet. Een aantal kleinere maatregelen is wel ingegaan, een uniforme loonwaardemeting, het hebben van één werkgeverspunt. Ondertussen wordt er ook gewerkt aan een aantal andere projecten zoals Sijmpel Switchen, wat een aantal perverse prikkels in de wet moet aanpakken. Het ministerie werkt op dit moment wel aan een nieuw voorstel, maar de verwachting is niet dat het een inhoudelijk sterk andere benadering zal zijn.

Ervaringen van gemeenten in Nederland over de afgelopen jaren (na decentralisatie in 2015) zijn verzameld en hebben geleid tot de propositie 'De winst van het sociaal domein'⁹ waarin gemeenten bij het Rijk aandacht vragen voor drie opgaven. Het gaat om het herstellen van bestaanszekerheid, het vergroten van kansengelijkheid en het makkelijker maken van gezond leven. Daarbij wordt benoemd dat met name de samenhang tussen de opgaven met prioriteit moet worden opgepakt. De gemeenten vragen daarin om een fundamentele herziening van de Participatiewet, met ruimte voor gemeenten om een totaalarrangement te maken voor de kwetsbare groepen met maatwerk voor passende ondersteuning. In het voorstel wordt ook de mogelijkheid van de basisbaan genoemd. Ook wordt gevraagd om oplossingen voor de perverse prikkels die nu in het BUIG budget zitten, een passend activeringsbudget en financiering op basis van realisatie. Tenslotte wordt gevraagd om het mogelijk maken van een leven lang ontwikkelen.

Het nieuwe kabinet heeft wel plannen om meer te investeren in hervorming van de arbeidsmarkt en het oplossen van een aantal knelpunten in de Participatiewet en wil meer aandacht geven aan Beschut Werk. De nieuwe minister spreekt sinds kort over een fundamentele herziening – een geluid dat nog niet eerder uit het kabinet is gehoord.¹⁰ Naar aanleiding van het rapport Participatiewet in Balans stelt de minister twee sporen voor. In het eerste spoor wordt binnen het huidige budgettaire karakter van de wet een aantal maatregelen voorgesteld die bijdragen aan bestaanszekerheid, maatwerk bieden in participatie en die de integraliteit van dienstverlening versterken. Ook de aanpassing van de kostendelersnorm hoort hierbij. In een tweede spoor wordt een bredere en systemische herziening voorbereid, waarbij inzetten op ontwikkelbedrijven een belangrijke pijler is.

⁹ "De winst van het sociaal domein" (april 2021). Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid. Dit is een propositie die opgesteld is i.s.m. de VNG, G4, G40, M50, P10, Divosa en NDSO.

¹⁰ Zie het artikel uit Trouw van 1 maart 2022: Minister Schouten wil fundamentele veranderingen voor bijstandsgerechtigden.



Vanuit de rijksoverheid ligt de nadruk nog steeds sterk op uitstroom naar werk op basis van medewerking van en compensatie voor werkgevers. De gemeenten en maatschappelijke partners kiezen een andere focus: meer gericht op bestaanszekerheid en ontwikkeling. De nieuwe voorstellen lijken al iets meer in die richting te gaan, maar voor de korte termijn hebben de geïnterviewde medewerkers en experts er geen hoge verwachtingen van.



3. Organisatie inrichting

3.1 Introductie

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de uitvoering van de Participatiewet is ingericht. Het hoofdstuk start met een reconstructie van de keuzes die zijn gemaakt in de organisatie van de uitvoering (paragraaf 3.2). De lezer die dat deel nog scherp heeft, kan deze paragraaf overslaan. In paragraaf 3.3 wordt een beeld geschetst van de praktijk zoals beleefde door de medewerkers. Paragraaf 3.4 gaat in op de financiering en doelmatigheid in de uitvoering van de Participatiewet. Daarmee bevat dit hoofdstuk het antwoord op onderzoeksvraag 2.

3.2 Inrichting en doelbereik

Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop de organisatie is ingericht om uitvoering te geven aan de Participatiewet. Draagt het bij aan doelbereiking? Verder wordt ingegaan op de financiering van de Participatiewet en of Het Hogeland zicht houdt op doelmatigheid van bestedingen. De organisatie-ontwikkeling wordt chronologisch beschreven op basis van de bestudeerde documenten.

Periode 2012 t/m 2016

Doel en ontwikkeling uitvoeringsstructuur Participatiewet

In de aanloop naar de decentralisaties sociaal domein, besluiten de BMW¹¹ gemeenten op basis van de visie 'Werk aan de Winkel' (2012) en de nota "Scenario's voor een nieuwe uitvoeringsstructuur Werk en Inkomen voor de Participatiewet in de BMW-gemeenten" (2014) om de dienstverlening gezamenlijk te organiseren. Het gaat dan om de afdelingen Sociale Zaken van Bedum, Winsum, De Marne en Eemsmond, het Werkplein Noord-Groningen en het SW-bedrijf Ability. De nieuwe uitvoeringsstructuur wordt in 2016 geëffectueerd. De bestaande GR (SW Ability) wordt daartoe gewijzigd. Uitgangspunt was dat de gewijzigde/nieuwe GR beleidsarm diende te zijn: de afzonderlijke gemeenten blijven het beleid bepalen. Het opgestelde Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018 vormt de opdracht voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

De nieuwe GR wordt opgericht als collegeregeling (het algemeen bestuur wordt samengesteld door de colleges van de deelnemende gemeenten). Uit een memo van de financieel adviseurs van de gemeenten aan de portefeuillehouders (d.d. 29 januari 2016) komt naar voren dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen de kosten van de organisatie van de uitvoering (kosten organisatie/apparaat) en de kosten van de 'inhoudelijke component', de uitvoering zelf. Voor het eerste geldt dat het budgetneutraal moet worden uitgevoerd. Het BUIG budget is in de vorming van de uitvoeringsorganisatie niet van belang, zo constateren de financieel adviseurs. Het BUIG budget maakt dan ook geen onderdeel uit van de afgesproken budgetneutraliteit.

Organisatie taken in nieuwe GR

Binnen het dienstverleningsconcept fungeert Ability als werk- en leerwerkbedrijf. Ability is georganiseerd in sectoren. De sectoren zijn: Industrie en Diensten (waarin de voormalige sector Techniek en Diensten is opgegaan) en Groen. Naast de dienstverlening in sporen en het werken binnen Ability in sectoren wordt de werkgeversdienstverlening door een team uitgevoerd dat voor alle doelgroepen van de Participatiewet en de SW werkt en dat nauw samenwerkt met de werkgevers teams binnen het Werkbedrijf 'Werk in Zicht' en de partners in de subregio Noord (Eemsdelta en Favelingo). Verder doet het Werkplein de intakes en toetst het of de klant recht heeft op een uitkering. Na een positief besluit worden de uitkeringen door het onderdeel Uitkeringen en Lonen (onderdeel gemeentelijk Bedrijfsbureau) betaald. De financiële en beleidskaders worden gesteld door de afzonderlijke gemeenten. De uitvoeringsorganisatie zal binnen de gestelde kaders moeten functioneren en daarover verantwoording moeten afleggen. Bij het onderdeel

¹¹ Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond.



Financiën, planning en control en AO/IC (eveneens onderdeel van het gemeentelijke bedrijfsbureau) wordt de begroting bewaakt en worden de managementrapportages voorbereid conform de P&C cyclus.

Periode 2017 - 2018

De nieuwe GR Participatie Noord Groningen is van korte duur. Eind 2017 beraden zich de BMWGE gemeenten opnieuw op de positionering van de uitvoeringstaken. Aanleiding daarvoor is de gemeentelijke herindeling. Met de nieuwe gemeente Het Hogeland, houdt de gemeenschappelijke regeling op te bestaan. Op basis van de notitie "Positionering Werkplein binnen de nieuwe gemeente Het Hogeland" worden verschillende scenario's verkend voor de uitvoering. Leidend voor de uiteindelijke keuze is de ambitie om een inclusieve organisatie te willen zijn. Dat houdt in dat mensen met en zonder arbeidsbeperking naast elkaar werken en dat er aandacht is voor personen met een afstand tot de arbeidsmarkt die binnen de gemeentelijke organisatie actief zijn. Leden van de doelgroep maken onderdeel uit van de organisatieonderdelen waar gemeentelijke taken worden uitgevoerd, bijvoorbeeld van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, de catering, de post en de schoonmaak.

De gemeente kiest ervoor om alle activiteiten van het Werkplein Ability binnen de gemeentelijke organisatie uit te voeren. De activiteiten van Ability worden zoveel mogelijk overgedragen aan teams met vergelijkbare maatschappelijke opgaven. Dat houdt in dat werkzaamheden op het gebied van beheer en onderhoud van de vier gemeenten en Werkplein Ability worden uitgevoerd binnen de gemeentelijke organisatie, waarbij personen vanuit de Wsw en de Participatiewet worden geplaatst vanuit een apart organisatieonderdeel, waar de verantwoordelijkheid voor de begeleiding, de re-integratie en de ontwikkeling ligt. Dit organisatieonderdeel moet bedrijfsmatig kunnen werken. Daarom wordt hieraan een zelfstandige plek, in de vorm van een werkmaatschappij (met uitgebreid(er) mandaat voor de leidinggevende) gegeven. De Wsw-medewerkers en de medewerkers Beschut werk krijgen een dienstverband bij de gemeente het Hogeland.

Naast integratie van werkzaamheden voor de doelgroep, wordt de integratie van de backoffices sociaal domein voorbereid. Dat houdt in dat de uitkeringsadministratie en delen van de financiële administratie van het Werkplein Ability worden samengevoegd met administraties van de Jeugdwet en de Wmo in het team backoffice sociaal domein. Er wordt in 2017 al wel gesproken over een integratie van werkzaamheden van Werkplein Ability (ondersteuning maatschappelijke participatie) in de sociale teams. De wijze waarop dat zou moeten is dan nog niet duidelijk.

Periode 2019-2022

In het collegeprogramma 2019-2022 'Doar gruit en bluit' wordt de ontwikkeling van inwoners centraal gesteld. Belangrijk is dat iedereen meedoet en meetelt. Het beleid van inclusie en inclusief werkgeverschap, dat eveneens aanleiding gegeven heeft voor het intern organiseren van de dienstverlening per 1 januari 2019, geeft daar invulling aan.

In het collegeprogramma wordt gesteld dat vakkrachten uit Het Hogeland komen en dat de bestaande infrastructuur van Ability van blijvende betekenis is voor de brede doelgroep van de Participatiewet. De zoektocht naar een andere toekomstbestendige invulling van de bestaande infrastructuur komt op gang. Om de ombuiging van een klassieke infrastructuur van het SW-bedrijf naar een leerwerkbedrijf te maken stelt de gemeente incidenteel geld ter beschikking en wordt daarnaast een NPG-subsidie aangevraagd en (toegekend). Verder wordt in de ontwikkeling (en nadien ook in de exploitatie) de samenwerking gezocht met het onderwijs, het UWV en werkgevers. De transitieperiode die aangehouden wordt voor deze ontwikkeling wordt geraamd op 7 jaar (2019-2026). De inzet is om te komen tot een leerwerkbedrijf dat functioneert als algemene voorziening die toegankelijk is voor alle inwoners die behoefte hebben praktijkleren in Hogeland.

Om van intentie te komen naar realisatie van de algemene voorziening wordt BMC gevraagd om een businesscase te ontwikkelen, waarin de maatschappelijke en financiële effecten uitgewerkt worden en



waarin ook de verwachte bijdrage in de algemene voorziening van andere partners onderbouwd wordt. De uitgewerkt businesscase ligt er in concept en wordt meegenomen in het uitvoeringsplan voor het Leerwerkbedrijf.

Ability is sinds 2019 onderdeel van de gemeentelijke organisatie, de juridische structuur is in de ontwikkeling naar een leerwerkbedrijf geen onderwerp van gesprek. Het gaat, naast de zorg over een duurzame financieringsstructuur, met name om het ontwikkelen van een netwerksamenwerking met relevante stakeholders. Daarnaast komt er een fysieke beweging op gang. De leerwerkomgeving Uithuizen (de fabriek) wordt een centrale spil in de ontwikkeling van het leerwerkbedrijf. Zo is begin 2020 het LeerOntwikkelCentrum (LOC) begin 2020 vanuit Wehe-den Hoorn naar de locatie in Uithuizen verhuist. Met de concentratie op één plek denkt de gemeente beter in staat te zijn om een doorlopende lijn van ontwikkeling te organiseren en de verbinding met de werkvloer te maken.

Met NPG-gelden is de ontwikkeling van de gebiedscoöperatie Vakland Hogeland tot stand gekomen in het Hogeland. Het is een eigenstandige juridische entiteit, met eigen financieringsstroom. In de gebiedscoöperatie, ook wel innovatiewerkplaats genoemd, nemen o.a. ondernemers uit de regio, kennisinstellingen, lokale verenigingen, maar ook inwoners en studenten deel. De leden investeren in de gebiedscoöperatie via menskracht en/of geld. Het doel is werken aan maatschappelijke en lokale vraagstukken. De ambitie van het leerwerkbedrijf om te investeren in de ontwikkeling van mensen sluit goed aan bij de ambitie van het Vakland. De gemeente is nog geen lid van de gebiedscoöperatie, wel heeft de gemeente een programma Vakland Het Hogeland. De coöperatie biedt mogelijkheden voor mensen om zich te ontwikkelen. Door medewerkers wordt het aangeduid als 'Vakland is een kop op het leerwerkbedrijf'.

3.3 Beeld vanuit de praktijk op de organisatie/uitvoeringsstructuur

Uit de interviews komen ten aanzien van de organisatie-inrichting en de implementatie van veranderingen in de inrichting punten die van belang zijn voor het beoordelen of de gemeente Het Hogeland grip heeft op de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering. Een eerste inzicht is dat de keuze om integraal te gaan werken nog niet in de praktijk is gemaakt. Beleidsmatig is dat wel uitgesproken, maar de respondenten geven aan dat dat in de praktijk niet gebeurt.

"Als je het hele Sociale Domein zoals in Hogeland aan wilt pakken dan moet je dat echt integraal doen. Tot mijn verbazing is er vlak voor de herindeling een document gemaakt met hoe je het integraal zou moeten doen, met integrale teams, maar wat niet is uitgevoerd".

"Ik vind integraal werken ook zeer belangrijk, omdat problemen met kinderen vaak ontstaan omdat er met de ouders iets aan de hand is (scheiding, aan de drank of een financieel probleem). Dus heel veel problemen in de jeugdzorg komen voort uit andere problemen. Dus één gezin, één plan, één regisseur is wat we vaak noemen, dat plan is gemaakt, maar nooit geïmplementeerd".

"De sociale teams zitten overal. Participatie is daar niet aan toegevoegd. Sociale teams gaan over maatschappelijk werk, jeugd en wmo, maar als je dan hulp nodig hebt, dan moet je een aparte intake doen. Ook over casussen is er maar mondjesmaat contact terwijl het elkaar wel zou kunnen versterken. Consulente en sociale teams hebben een grote caseload en dat wat het meest urgent is gaat het eerst. Je wil wel integraal werken, maar dat kost veel tijd en dat lukt in de waan van de dag niet. Dat is ook een capaciteitskwestie, vooral ook na bezuiniging op uitvoerend personeel".

Een tweede inzicht is dat de aansturing van met name de taken uit de Participatiewet niet eenduidig is. De directie stuurt in beginsel de teamcoaches aan, maar als het gaat om de teams die de Participatiewet uitvoeren, worden die aangestuurd door de directeur van Werkplein Ability, die geen onderdeel is van de directie. Ook de positie van de teamcoaches is ingewikkeld: ze vormen een eigen team, maar zijn ook onderdeel van het team dat ze aansturen - waar horen ze nu bij? Dit alles maakt het integraal aansturen niet makkelijker. Overigens is het eerste knelpunt intern inmiddels opgelost met een andere inrichting van de functie.



“Het is het heel bijzonder dat alle participatie regelingen op een andere locatie zitten en ook een heel andere aansturingsstructuur hebben”.

Directeur van Ability is een ingewikkelde plek – in het functiehuis is het de positie van teammanager. Hij is de enige in de hele organisatie die die rol heeft. Hij heeft ook een aantal teamcoaches onder zich. Hij maakt geen onderdeel uit van de directie, maar is wel leidinggevend. Het Hogeland is een platte organisatie, daardoor ontbreekt in de indeling ook deze laag (bijvoorbeeld in de HR systemen).

‘Het is nu een vrij platte organisatie met drie directeuren en circa 40 teamcoaches. Wat je ziet is dat het tot een enorme versnippering heeft geleid. Bij zo’n teamcoach kun je de vraag stellen: ben je nu onderdeel van de teamcoaches of ben je primair onderdeel van het ‘eigen’ een team. De vraag is of het zo blijft of dat er een laag tussen komt of dat het anderszins geclusterd zal worden?’

Daarbij komt dat de verbinding tussen de teams die de Participatiewet uitvoeren in de praktijk niet makkelijk is. De sporen (werk, leerwerk en participatie) zijn nog niet gekoppeld aan de sectoren (groen, industrie en diensten). De mensen die moeten beslissen welke mensen in welk spoor terecht komen, die sociale activering doen en betrokken zijn bij het participatiespoor, zitten op een andere locatie dan de mensen die de uiteindelijke begeleiding gaan doen.

Op dit moment is er nog niet echt een goede verbinding tussen het uitkeringsdeel en de fabriek. Als het leerwerkbedrijf zich verder ontwikkelt is het wel de bedoeling dat het meer bij elkaar komt.

Nu zit het team Werk en Inkomen in Winsum en de rest van het Werkplein in Uithuizen. Het team Werk en Inkomen is niet alleen een uitkeringsfabriek; het doet ook sociale activering en het participatiespoor. Het team wil echter graag naar Uithuizen, omdat integraal toch beter werkt.

Ook het zijn van een daadwerkelijk inclusieve werkgever is geen makkelijke opgave. De respondenten zijn van mening dat de inbedding van Ability in de gemeentelijke organisatie nog niet af is. Het kost veel inspanning en tijd om dat te realiseren.

Met het opgaan van Ability in de organisatie ben je er nog niet. In de praktijk is de organisatie daar nog niet op ingericht. Piofah houdt geen rekening met de ondersteuning die de SW doelgroep nodig heeft. Zo waren er bijvoorbeeld computergestuurde apparaten bij Ability, die een plek moesten krijgen in het netwerk van de gemeente. Team I&A vond dat altijd wel een leuke uitdaging, maar nu is dat anders geworden. Of: er komen nieuwe printers die alleen met een pasje van Het Hogeland kunnen worden aangestuurd - maar niemand bij Ability heeft die pasjes (maar bij 10 van de 500 mensen zijn er dan pasjes). En bij werving en selectie worden vacatures geplaatst op het intranet, maar de 500 mensen van Ability kunnen niet op het intranet.

Tenslotte heeft een deel van de respondenten maar weinig vertrouwen in de haalbaarheid van het omvormen van Werkplein Ability naar een Leerwerkbedrijf.

Die kant moet het opgaan, want de instroom vanuit de SW is gestopt en Nieuw Beschut/andere doelgroepen biedt niet voldoende instroom om de opdrachten die de fabriek moet doen uit te kunnen voeren. Ze zijn beiden kritisch op de businesscase, daar zitten nog veel aannames in.

Als je nu kijkt naar het Leerwerkbedrijf is het nog te veel gericht op de SW doelgroep, het moet breder als je een algemene voorziening wilt zijn. Er wordt steeds gezegd: het moet binnen de huidige budgetkaders, maar er speelt ook veel sentiment. Er moet bezuinigd worden op de bijzondere bijstand - maar je mag niet aan de minima komen. Dat zijn geen realistische verwachtingen. Het toekomstige leerwerkbedrijf is zelf niet rendabel te krijgen, dat kan pas als er bijdragen van andere partners zijn. Dat zijn aannames, het is nog geen realiteit.

Tussenconclusie inrichting en doelbereik

In de jaren vanaf 2012 is de uitvoeringsstructuur sterk aan verandering onderhevig geweest (o.a. door veranderende wetgeving, bezuinigingen, gemeentelijke herindeling). De veranderingen hebben veel inspanningen gekost, door relatief korte voorbereiding/implementatietijd zijn de overgangen niet gemakkelijk/vlekkeloos verlopen. Er zijn geen evaluaties uitgevoerd of de reorganisaties tot efficiëntere uitvoering hebben geleid of tot een kwalitatief betere dienstverlening.



Als het gaat om de uitvoering geven de medewerkers aan dat er voorlopig nog geen structurele oplossing is voor de te verwachten tekorten en dat in de aansturing nog een aantal knelpunten zitten waardoor integratie van de sociale teams en het inclusieve werkgeverschap nog niet worden bereikt. Ook is er nog niet bij iedereen evenveel vertrouwen in de haalbaarheid van het plan Leerwerkbedrijf.

3.4 Financiering en doelmatigheid

Deze paragraaf gaat in op de vraag hoe de uitvoering gefinancierd wordt. Aangezien de financiering van de Participatiewet voornamelijk vanuit het Rijk komt gaan we in het kort in op de ontwikkelingen die daarin waarneembaar zijn. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een recent onderzoek van de VNG over beschikbare en benodigde middelen voor uitvoering van de Participatiewet. Vervolgens gaan we in op de vraag hoe de BMWE gemeenten en later de gemeente Het Hogeland zich probeert te houden aan een doelmatige uitvoering van de wet. De eerste onderdelen worden beschreven op basis van de uitgevoerde documentenanalyse (lokaal, nationaal) en vervolgens wordt een beeld geschetst vanuit interviews (beleving medewerkers, bestuurders) voor wat betreft grip houden of blijven houden op de uitvoering.

Hoe wordt de uitvoering gefinancierd?

Het rijk financiert de Participatiewet vanuit drie kanalen. Onderstaand worden de budgetten weergegeven en benoemd waarvoor ze bedoeld zijn. De middelen zijn vrij besteedbaar.

Budget	Bestedingsrichting
Bijstandsbudget	<ul style="list-style-type: none">- Bijstandsuitkering- Loonkostensubsidie
Integratie uitkering Participatie	<ul style="list-style-type: none">- Loonkosten Wsw en overige kosten Wsw- Plaatsing en begeleiding nieuwe doelgroepen
Cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het Gemeentefonds	<ul style="list-style-type: none">- Klassieke reïntegratie (budget dat beschikbaar was onder de wet Werk en bijstand)- Uitvoeringskosten sociale dienst- Bijzondere bijstand

Tabel 1 Overzicht financiering uitvoering Participatiewet

De Participatiewet is in 2015 ingevoerd. Sinds de invoering zitten gemeenten in een meerjarige transitie, waarin de huidige Wsw geleidelijk wordt vervangen door een steeds groter wordende nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking. Daarbij is ook een forse bezuiniging doorgevoerd. Berenschot¹² stelt ten aanzien van de bekostiging van de nieuwe doelgroepen het volgende: “In de berekening van de rijksbudgetten wordt uitgegaan van een lagere prijscomponent dan de feitelijke kosten van begeleiding van de nieuwe doelgroep. Voor de doelgroep beschut kunnen we op basis van de meest recente inzichten uitgaan van gemiddelde begeleidingskosten van €11.000 per persoon, terwijl bij de invoering van de Participatiewet structureel werd uitgegaan van €8.500 per persoon. Voor de doelgroep regulier werd uitgegaan van €4.000 terwijl de feitelijke gemiddelde kosten op basis van de huidige inzichten €6.500 per persoon bedragen”.¹³

Uitdaging gemeenten

Gemeenten hebben onder de Participatiewet de uitdaging om elk jaar meer mensen aan de slag te krijgen. Het gaat om een groep met arbeidsbeperkingen, die zonder ondersteuning niet in staat is om aan de slag te komen en te blijven. Enerzijds wordt de groep steeds groter door het grotendeels afsluiten van de toegang tot de Wajong. Anderzijds gaat het om het aan de slag krijgen van mensen die voorheen een plek kregen in het kader van de Wsw. Het nieuwe instrumentarium bestaat vooral uit loonkostensubsidie en beschutte arbeid.

¹² Heekelaar, Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet.

¹³ Heekelaar, Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet.



Het gemeentelijk beleid dient dan ook rekening te houden met een groep die elk jaar groter wordt, de uitvoering zal daar op afgestemd moeten worden. De opgave wordt dus groter, terwijl de beschikbare middelen vanuit de rijksoverheid worden ingeperkt.

Ook al voor de invoering van de Participatiewet werden bezuinigingen op dit terrein doorgevoerd. Zo stelt Berenschot: “Van 2010 tot 2018 zijn de klassieke re-integratiemiddelen met tweederde omlaag gebracht. Voor de doelgroep met beperkte loonwaarde die geleidelijk aan in de plaats komt van de Wsw is per persoon gemiddeld €15.000,- beschikbaar, terwijl per Wsw-er gemiddeld €25.000,- beschikbaar is”.¹⁴ Om dezelfde aantallen te kunnen blijven ondersteunen, worden gemeenten feitelijk gedwongen om op zoek te gaan naar steeds efficiëntere manieren om mensen aan de slag te helpen en te houden.

Onzekerheid over beschikbare middelen

Een andere bijkomstigheid is dat de financieringssystematiek nogal ingewikkeld is. Zo meldt Berenschot dat deels de hoogte van de beschikbare middelen goed kan worden ingeschat, maar dat voor een ander deel dat lastig blijkt, met name als het gaat om het bijstandsbudget (ruim de helft van het totale budget). Dat leidt tot onzekerheid bij de beleidsvorming en het inschatten van kosten en de opbrengsten van het beleid. Medewerkers/experts in Hogeland maken eveneens melding van deze onzekerheid. Er moeten keuzes gemaakt worden waarbij de randvoorwaarden steeds veranderen, de uitvoering moet daarin meebewegen.

Op de financiering vanuit de BUIG kun je niet rekenen, dat is een jojo. De gemeente heeft 2 jaar veel gekregen, dat had vooral met het verdeelmodel te maken. Daarnaast is ook de loonkostensubsidie nog gewijzigd. Het macrobudget is te volgen, maar de vraag is dan nog hoe je scoort ten opzichte van de rest. Dat wordt nu niet meer historisch maar objectief vastgesteld, dus ook dat is niet te vergelijken. Feitelijk heb je maar heel weinig zicht op wat je budget daadwerkelijk is

In meerdere gemeenten spelen dan ook volgende vragen: welke rol moet het klassieke SW-bedrijf krijgen, wat te doen met de bestaande infrastructuur, welke rol krijgt de sociale dienst en wie voert het werkgeversservicepunt uit? Het is dus in allerlei opzichten belangrijk om de uitkomsten te monitoren zodat beleid en uitvoering zo nodig kunnen worden bijgesteld.

Hoe houdt Hogeland zicht op doelmatigheid?

Paragraaf 3.2 ging in op de organisatorische aanpassingen die de BMW gemeenten doen om te kunnen anticiperen op de vraag naar efficiency in de uitvoering. In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag hoe de gemeente(n) met steeds minder middelen stuurt/sturen op de opgave en hoe ze er grip op probeert/proberen te houden.

Voor de doelmatigheid van de uitvoering vormt het strategisch beleidskader de basis. Het uitgangspunt in dat kader is aanvankelijk dat de uitvoering budgetneutraal dient te gebeuren. In het geactualiseerde kader van 2018 wordt een nuancering aangebracht, daar staat namelijk dat de wet zo budgetneutraal mogelijk dient te worden uitgevoerd. Een verschuiving van een hard participatiebudget naar een zo budgetneutraal mogelijke uitvoering, komt voort uit het besef dat het financieel gezien een zware opgave is om dit uitgangspunt te realiseren.

De colleges van de BMW gemeenten formuleren jaarlijks in de opdrachtverstrekking aan de uitvoeringsorganisatie de organisatorische doelen en de te bereiken prestaties. De P&C-cyclus van de uitvoeringsorganisatie bestaat uit de volgende elementen:

- De begroting van de uitvoeringsorganisatie (artikel 21 GR).
- De op basis van het Strategisch Beleidsplan Werk en Inkomen opgestelde opdracht zoals die door de colleges aan de uitvoeringsorganisatie wordt gegeven (artikel 5 lid 2 GR).
- Het uitvoeringsplan (artikel 5 lid 3 GR).

¹⁴ Heekelaar, Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet.



- Verantwoordingsrapportages per kwartaal
- Jaarstukken (artikel 22 GR).

In de praktijk slaagt men er niet in om deze cyclus in de gewenste volgorde te doorlopen, zo blijkt uit evaluaties (2016, 2017). Het proces van opdrachtverstrekking, beleidskader vaststellen, begroting opstellen en uitvoeringsplan opstellen loopt door elkaar. De complexiteit van een geïntegreerde begroting leidt ertoe dat gemeenten en uitvoeringsorganisatie veel tijd hebben moeten steken in de nieuwe aanpak. Daarnaast betekent het dat zowel gemeenten als uitvoeringsorganisatie documenten opstellen. De personele capaciteit om dit tijdig en volledig te doen, blijkt niet toereikend te zijn. Vanwege een aantal fiscale knelpunten, besluit men om verbeteringen pas door te voeren in de P&C cyclus van de nieuwe gemeente. Dat betekent dat er tot de herindeling wordt gewerkt met een gedeelde verantwoording:

- 1 Jaarverslagen van de GR met betrekking tot de sectoren
- 2 Verantwoording over de sporen via de jaarrekeningen van de afzonderlijke gemeenten (SoZaWe Hoogeland).

In de evaluatie over het kader in 2017 wordt opgemerkt dat de werkwijze wel geleid heeft tot toegenomen transparantie als het gaat om de activiteiten en de opbouw van de kosten van de uitvoeringsorganisatie.

Uit de verantwoording over de sectoren blijken er tekorten te zijn over de jaren 2015-2018. Ook de verantwoording over de sporen (SoZaWE) laat aanzienlijke tekorten zien. Jaarlijks zijn er tekorten op de BUIG. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de verantwoording over 2017 dat de beschikbare budgetten van het rijk (BUIG, t.b.v. verstrekken van uitkeringen op grond van de Participatiewet en andere gemeentelijke uitkeringen) bij lange na niet toereikend zijn, ook na de aanvullende middelen vanuit de Vangnetregeling (van het Rijk), blijft er een tekort (voor eigen rekening van gemeenten) van totaal € 1.159.384,- .

Het gestelde financiële kader voor de uitvoering lijkt door de jaren in de praktijk niet haalbaar: er zijn tekorten. Dat betekent niet dat gemeenten geen zicht hebben op of niet de vinger aan de pols houden bij de GR. De transparantie is juist vergroot door de wijze waarop de verantwoordingssystematiek is ingeregeld (bij het uitplaatsen van de uitvoering), ondanks het feit dat dit niet optimaal verloopt. De verantwoordingen maken zichtbaar dat in het licht van de rijksbezuinigingen het uitgangspunt budgettair neutraal uitvoering niet realistisch is. Bij het eigenstandig positioneren van de uitvoering in een GR met collegeregeling die ontstaat na wijziging van de aanvankelijke GR, wordt de raden voldoende mogelijkheid geboden om bij te sturen. Dat gebeurt dan ook nadrukkelijk bij de behandeling van de begroting 2018. De context met jarenlange bezuinigingen van rijkswege maakt dat de focus over de jaren heen sterk gericht is op het financieel (bij) sturen van de organisatie en in geringere mate op het bereiken van inhoudelijke/maatschappelijke doelen. Daarbij loopt steeds door elkaar dat niet duidelijk is wat budgetneutraliteit allemaal omvat. In hoe erover gesproken/geschreven wordt, lijkt budgetneutraliteit zowel de kosten van de organisatie van de uitvoering als de daadwerkelijke uitvoering te omvatten. Het eerdere memo van de financieel adviseurs geeft echter aan dat het bij budgetneutraliteit alleen gaat om de kosten van de organisatie van de uitvoering.

Ability in de gemeentelijke organisatie 2019 - 2022

In een memo van wethouder Visser aan de raad wordt ingegaan op de toezegging die gedaan is bij de behandeling van de voorjaarsnota 2019 om Ability zichtbaar te maken in begroting en rapportages.¹⁵ In de memo wordt aangegeven dat het jaar 2018 het laatste jaar geweest is dat er apart verantwoording wordt afgelegd over de Werkplein Ability. De oude organisatie is per 1 januari 2019 binnen de gemeente

¹⁵ Memo van 18-10-2019, naar aanleiding van een toezegging uit de raadsvergadering van 26-6-2019.



verdeeld over zoals de gemeente Hogeland dat noemt 'thuissteams'. Dan gaat het om HRM, Inkoop, Communicatie, I&A, Financiën, Samenleving en Sociaal, Beheer en Onderhoud en Werkplein Ability (daarmee wordt het intern verzelfstandigde onderdeel bedoeld). Oud Ability is volledig opgegaan in de gemeentelijke organisatie. Zij maakt daardoor integraal onderdeel uit van de P&C-cyclus van de gemeente. In de P&C-cyclus van begroting, bestuursrapportages en jaarrekening worden de activiteiten waaraan Werkplein Ability een bijdrage levert, inzichtelijk gemaakt. De activiteiten van oud Ability zijn verdeeld over de begroting en niet als zodanig meer te volgen in de begroting.

"Het was wellicht verstandiger geweest om het in een stichting onder te brengen. De vraag in het sociaal domein is altijd: wat heb je ervoor over, wat mag het kosten? Die vraag wordt niet gesteld. De huidige sturingsinstrumenten zijn de begroting, bestuursrapportages en de monitor. Nu gekozen is voor binnen een inclusieve organisatie, is dat ook de enige sturing die je hebt. Als je meer had gewild had je moeten kiezen voor een externe organisatie. En je moet je ook realiseren dat als je inclusief gaat werken, dat dat ook geld kost".

"Jaarrekeningen van de GR waren lekker helder en overzichtelijk. Groen leverde geld op en Industrie kostte geld. De fabriek in Uithuizen kost geld en of dat nu meer of minder is, is niet meer goed te zeggen. Vergelijken is niet meer goed mogelijk. Toen de gemeenten het groenonderhoud nog moesten inkopen, ging dat tegen een hoger tarief dan nu het de eigen werknemers zijn. Dat hoge tarief dichtte de gaten van het tekort op Industrie en Diensten. Als het goed is, zou groenonderhoud dan nu wel goedkoper moeten zijn, maar de startpositie van beheer en onderhoud in de nieuwe organisatie was slecht, er zijn allerlei achterstallige taken bij de voormalige gemeenten die nu moeten worden opgepakt. In de formatie is niet transparant wat IST en SOLL is. Daarnaast is er in de begroting bij de herverdeling van budgetten een fout gemaakt, rond het groen (werken voor derden) zijn er structurele baten opgenomen, terwijl het werk voor derden grotendeels afgestoten is".

Tussenconclusie: financiering en doelmatigheid

De wijze van financiering door het Rijk is duidelijk. De financiële consequenties of uitkomsten zijn ongewis en vormen onvoldoende basis voor beleid. Doelmatigheid, het streven naar efficiencyverbetering om de tekorten die er jaarlijks ontstaan in de uitvoering (op sporen, maar ook op sectoren) te verminderen heeft in de afgelopen jaren veel aandacht gehad. Dat heeft ertoe geleid dat er hoofdzakelijk financieel gestuurd/bijgestuurd werd. Het zicht op de financiële resultaten van de GR Ability werd door de opdrachtgever/opdrachtnemer relatie scherp gemaakt in de verantwoordingscyclus. Bij het opgaan van Ability in de gemeentelijke organisatie zijn de financiële resultaten op onderdelen wel zichtbaar, maar het totaalbeeld van de uitvoering van de Participatiewet is daardoor minder duidelijk zichtbaar.

De gemeentelijke organisatie heeft zicht en grip op de uitvoering van de dienstverlening, maar voorziet bij het groter worden van het subsidiegat (de kosten voor begeleiding van een zwaardere doelgroep lopen op, maar de vergoeding daarvoor vanuit het rijk neemt af) dat er wel zicht is of blijft op de uitvoering, maar dat het financieel gezien uit de pas gaat lopen en daardoor grip verliest. Daarbij is er minder aandacht voor de effectiviteit van het beleid en de gekozen wijze van uitvoering voor de doelgroep.



Deel 2: Toekomstverkenning

4.1 Introductie

Dit hoofdstuk bevat de toekomstverkenning: hoe wil de gemeente de doelgroepen van de Participatiewet in 2030 bedienen? Uit de vorige hoofdstukken blijkt dat er nog een aantal inhoudelijke keuzes uitgewerkt moeten worden (focus op werk/ontwikkeling, binnen of buiten de organisatie, integraal uitvoeren of niet). Ieder van deze keuzes zal op sommige onderdelen tot meer grip leiden en op andere tot minder. Daarom doen we in dit hoofdstuk een toekomstverkenning. Het hoofdstuk begint met een korte uitleg van de aanpak die we gebruikt hebben om tot toekomstbeelden te komen (paragraaf 4.2). De voor Het Hogeland relevante ontwikkelingen en impactvolle keuzes staan in paragraaf 4.3. Het resultaat, vier mogelijke toekomstbeelden, staan in paragraaf 4.4. Ieder toekomstbeeld heeft impact op de keuzes die raad en organisatie maken over de locatie van dienstverlening, de inzet van instrumenten en de organisatie van de uitvoering. In paragraaf 4.5 zijn daarom de voor- en nadelen van de verschillende toekomstbeelden voor de door raad en organisatie te maken keuzes opgenomen.

4.2 Aanpak toekomstverkenning

Dit hoofdstuk bevat een toekomstverkenning voor de uitvoering van de Participatiewet. Een toekomstverkenning is een manier om onzekere ontwikkelingen het hoofd te bieden: je denkt vanuit een sfeerbeeld na over wat je wel of niet een geaccepteerd gevolg vindt van je keuzes. Nu de gemeente Het Hogeland een koerswijziging heeft ingezet in de uitvoering van de Participatiewet en daarin nog een aantal keuzes te maken heeft, is het goed om vanuit een aantal kernwaarden na te denken over wat die keuzes betekenen voor de doelgroep, de uitvoerders en de te bereiken maatschappelijke effecten. Een methode die daarbij past is een scenarioplanning.

Door scenarioplanning lukt het om het gesprek snel te kunnen brengen op de kern van het verschil in waarden/opvattingen over de toekomst van de Participatiewet. Scenario's zijn geen prognoses of voorspellingen, het zijn ook geen wens- of droombeelden van de toekomst of keuzemenu's met doorgerekende alternatieven.¹⁶ Deze methode biedt je toekomstbeelden die een sfeerbeeld schetsen van de positie en rol van de gemeente als het gaat om de uitvoering van de Participatiewet. Het resultaat is vier verschillende toekomstbeelden die ieder een andere kernwaarde centraal stellen. Het is daarom belangrijk die kernwaarden te kiezen die ook echt een verschil zullen maken.

De methode scenarioplanning helpt je om systematisch te komen tot de meest relevante waarden, die samen de assen vormen waarop de toekomstbeelden van elkaar verschillen. Daarvoor kijk je niet alleen naar de externe ontwikkelingen die van invloed zijn, maar ook naar een aantal impactvolle keuzes die je als organisatie zelf kunt maken. De kernvraag voor de toekomstverkenning in dit onderzoek is: hoe kan de gemeente de doelgroepen van de Participatiewet in 2030 het best bedienen? De externe ontwikkelingen en impactvolle keuzes zijn verzameld door interviews met experts en medewerkers te houden en een DESTEP analyse¹⁷ te doen. In werksessies met medewerkers (van participatiecoaches tot directie) is van iedere ontwikkeling bepaald: wat is de impact hiervan voor de uitvoering en hoe voorspelbaar of onzeker is die ontwikkeling? Voor de door de organisatie te maken keuzes is gekeken naar de impact op de doelgroep en de uitvoerders. De ontwikkelingen en keuzes die het meest impactvol en het meest onzeker zijn, vormen de assen waarop de toekomstbeelden verschillen. Daarmee hebben de onderzoekers vier

¹⁶ In de praktijk merken we dat scenarioplanning bijna als alternatief wordt gezien voor het doorrekenen van een businesscase. Dat is echter niet hoe de methode die is gebruikt wordt toegepast. De basismethode die toegepast is baseert zich op Nekkers, Wijzer in de Toekomst, 2006.

¹⁷ Het DESTEP-model wordt gebruikt om de macro-omgeving van een organisatie in beeld te brengen. Van zes belangrijke krachten in de macro-omgeving van een organisatie worden de trends beschreven: demografische factoren, economische factoren, sociaal-culturele factoren, technologische factoren, ecologische factoren, politiek-juridische factoren.



toekomstbeelden geconstrueerd. Ieder toekomstbeeld heeft impact op de keuzes die raad en organisatie maken over de locatie van dienstverlening, de inzet van instrumenten en de organisatie van de uitvoering.

4.3 Toekomst: ontwikkelingen en keuzes

Selectie externe ontwikkelingen

De eerste stap in een toekomstverkenning is het selecteren van externe ontwikkelingen die impact hebben op de uitvoering van de Participatiewet. In de tabel 2 staan de verzamelde ontwikkelingen en hun impact en voorspelbaarheid. In bijlage 3 zijn de ontwikkelingen uitgebreider beschreven en voorzien van bronnen waar mogelijk. Als een ontwikkeling een grote impact heeft en onzeker is, is de ontwikkeling mogelijk interessant als basis voor een indeling van toekomstbeelden.

Ontwikkeling	Impact	(on)zekerheid
Bevolkingskrimp - in delen van de gemeente	Beperkt	Voorspelbaar
Vergrijzing - meer dan elders in het land	Beperkt	Voorspelbaar
Andere samenstelling bevolking - toename aantal migranten	Grote impact	Voorspelbaar
Opleidingsniveau - minder stijging dan in de rest van het land, verschilt per gebied	Redelijke impact	Voorspelbaar
Samenstelling klantenbestand - afnemende zelfredzaamheid en meer begeleiding nodig	Grote impact	Voorspelbaar
Krapte op de arbeidsmarkt - mensen vinden sneller een baan, maar de doelgroep Participatiewet nog niet	Redelijk impact	Voorspelbaar
Veranderende economie - deeleconomie in opkomst	Beperkte impact	Onzeker
Technologische ontwikkelingen - nieuwe kansen, maar wellicht ook meer afstand	Redelijke impact	Onzeker
Groei waterstof industrie - meer banen in de regio, maar ook voor de doelgroep?	Beperkte impact	Voorspelbaar
Inclusieve arbeidsmarkt - door krapte zullen werkgevers de doelgroep beter weten te vinden	Grote impact	Onzeker
Vertrouwen in de overheid - neemt in de regio voorlopig af	Redelijke impact	Voorspelbaar
Aanpassing Participatiewet	Grote impact	Onzeker
Aanwezigheid van externe fondsen op het gebied van werken en leren	Beperkte impact	Voorspelbaar
Financiële betrokkenheid van partners als scholen, UWV en grote werkgevers	Grote impact	Onzeker

Tabel 2 Externe ontwikkelingen Participatiewet

De contextfactoren zoals demografische ontwikkeling, economische ontwikkeling en andere externe factoren zoals nu de coronacrisis zijn weliswaar van invloed op het volume van de doelgroepen, maar leiden niet tot fundamentele aanpassingen van de uitvoeringsorganisatie. Deze factoren krijgen daarom geen plek in de constructie van de toekomstbeelden. Een aantal andere factoren zal ook een grote impact hebben – zo zal er een andere samenstelling van de doelgroepen komen met daarin meer migranten. Ook is de verwachting dat de nieuwe doelgroepen binnen de Participatiewet minder productief zullen zijn en meer begeleiding nodig hebben. Deze ontwikkelingen zijn echter bekend en de gevolgen voorspelbaar. Daarom zijn ze niet onderscheidend in de toekomstbeelden – in ieder beeld zal dit gevolgen hebben.

Van drie ontwikkelingen wordt duidelijk dat de experts en medewerkers ze van grote impact achten en dat het nog onzeker is in welke mate ze zich voordoet. De eerste factor die van invloed is op de uitvoeringsorganisatie is de wijziging in de wetgeving en de financiering ervan vanuit het Rijk. Daarbij gaat het zowel om de financieringsstructuur als de kernwaarde - wordt dit meer gericht op bestaanszekerheid, ontwikkeling of de toeleiding naar werk?

Een tweede belangrijke externe ontwikkeling die van invloed zal zijn op de uitvoering van de Participatiewet is de betrokkenheid van werkgevers en partners. Daarbij gaat het zowel om het draagvlak voor de waarde inclusiviteit, als de bereidheid om daar ook in financiële zin aan te willen bijdragen. Dat dit onzeker is, wordt nu al zichtbaar rond bijvoorbeeld het Leerwerkbedrijf en Vakland. Er worden vraagtekens gezet bij de bereidheid van potentiële partners om (structureel) te participeren in het



leerwerkbedrijf en hier ook financieel aan bij te willen dragen. Een ander deel van de organisatie ziet juist kansen en ziet het Leerwerkbedrijf als oplossing. Door meer doelgroepen aan te boren, samenwerking te zoeken met partners en gebruik te maken van subsidiemiddelen zoals NPG en NPO wordt meerwaarde gecreëerd voor inwoners (opleiding tot vakkrachten) en wordt (zo nodig met incidentele, langjarige middelen) een solide financiële basis gelegd (zo is de veronderstelling).

Een derde externe ontwikkeling die mogelijk relevant is de ontwikkeling van technologie. In de komende jaren zal duidelijk worden of dit juist gaat zorgen voor meer kansen of voor meer afstand van de doelgroep tot de arbeidsmarkt. Dit heeft zowel impact op de omvang van de groep die onder de Participatiewet zal vallen als de infrastructuur die op dit moment bestaat voor de doelgroep. De infrastructuur is ingericht op metaal en hout, heeft bovendien achterstallig onderhoud en zeker nog niet ingericht op digitalisering, informatietechniek of robotisering.

Selectie impactvolle keuzes

Naast de externe ontwikkelingen kan de gemeente zelf ook een aantal keuzes maken die impact gaan hebben op de uitvoering van de Participatiewet. Het gaat daarbij om impact zowel op de doelgroep, als op de medewerkers en de organisatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de locatie van de dienstverlening, de aard van de doelgroep, de inhoudelijke focus, de financiering en de aansturing. In de tabel hieronder wordt aangegeven welke keuzes er gemaakt kunnen worden en welke de grootste impact hebben op de uitvoering en de doelgroep.

Mogelijk impactvolle keuzes	Impact op de uitvoerders	Impact op de doelgroep
Dienstverlening op één centrale locatie of meerdere kleinere locaties	Hoog	Hoog
Frontoffice/backoffice samen of apart	Hoog	Beperkt
Uitbouwen bestaande infrastructuur of inzetten op nieuwe infrastructuren	Beperkt	Hoog
Focus op doelgroepen of het bieden van een algemene voorziening	Beperkt	Beperkt
Outreachinge benadering of afwachten/routine	Hoog	Hoog
Ontzorgen, ontwikkelen of werk als focus	Hoog	Hoog
Ontwikkelen op de werkplek of op school	Beperkt	Beperkt
Dienstverlening integraal of per doelgroep	Hoog	Beperkt
Vanuit de gemeente of mede vanuit partners	Beperkt	Beperkt
Structurele of incidentele financiering	Hoog	Beperkt
Financiering per stroom/instrument of ontschot	Hoog	Hoog
Integrale sociale teams of specialismen bij elkaar	Hoog	Hoog
Sturen op teams of sturen op de opgave	Beperkt	Beperkt
Sturen op externe opdracht/plaatsen of interne opdrachten/plaatsen	Hoog	Beperkt

Tabel 3 Impactvolle keuzes uitvoering Participatiewet

De fysieke locatie van de dienstverlening: waar is het contact, de intake, de opleiding of begeleiding, heeft grote impact op zowel de medewerkers als cliënten. Bij cliënten speelt dat er vaak een mobiliteitsprobleem is - naar een locatie komen kan voor hen lastig zijn. Voor medewerkers is een centrale locatie juist prettig, je kunt begeleiding en faciliteiten ter plekke goed organiseren. Wel is dan de vraag of het lukt om op de centrale locatie voor alle doelgroepen passende voorzieningen te vinden.

Ook de kernwaarde in het contact met de doelgroep is belangrijk: hoe outreachend werk je (een laagdrempelige actieve benadering), en richt je je dan op het bieden van bestaanszekerheid, ontwikkeling of werk? De medewerkers geven aan dat deze drie in elkaars verlengde liggen, maar dat het voor de opstelling van de participatie/werkcoach wel degelijk uitmaakt wat je prioriteit geeft. Ook de financiering per stroom of ontschot heeft hiermee te maken. Nu bepalen de voorwaarden van de financiering van een voorziening of een cliënt er wel of niet voor in aanmerking komt. Als je ontschot zou financieren,



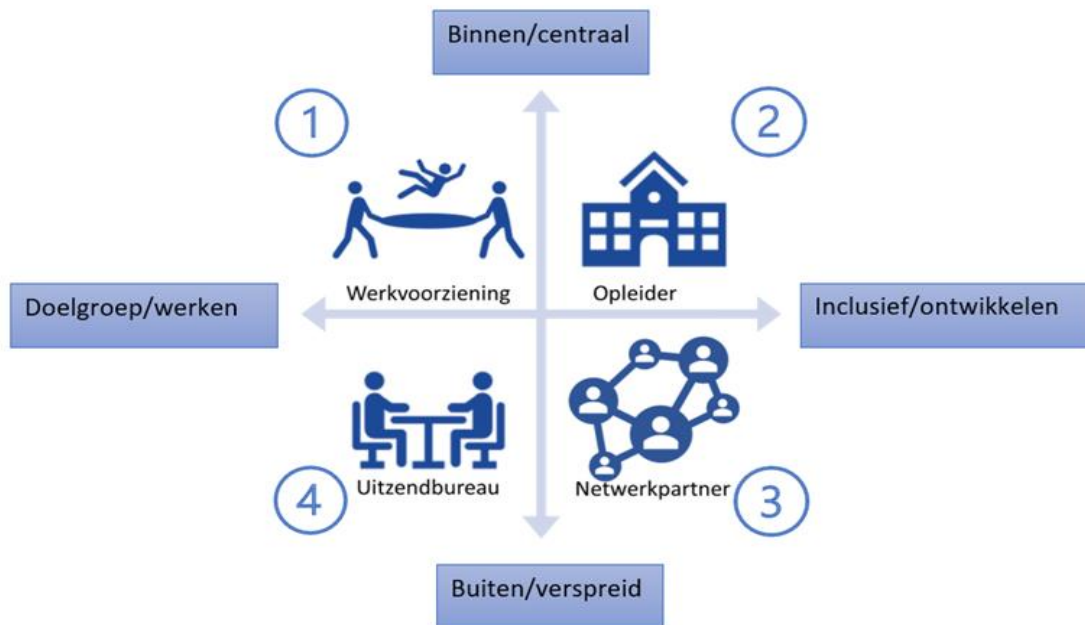
bijvoorbeeld het combineren van de fondsen vanuit het brede sociaal domein, kun je meer vanuit de mogelijkheden van de cliënt denken.

Tenslotte is een impactvolle keuze welke mate van integraliteit er is in de uitvoering van de wetten in het sociaal domein. Uit evaluaties op nationaal niveau die uitgevoerd zijn vijf jaar na de decentralisaties (door o.a. Movisie) blijkt dat de verbinding in de uitvoering van de wetten nog niet echt goed tot stand gekomen is. Met name de uitvoering van de Participatiewet is vaak apart georganiseerd. In de gemeente Hogeland wordt in de sociale teams uitvoering gegeven aan de Wmo en de Jeugdwet. De integratie van ook Participatie in de sociale teams v.w.b. de Participatiewet is weliswaar in beleidsdocumenten opgenomen, maar in de praktijk in inrichting niet vormgegeven. Volgens medewerkers is er nog veel winst te behalen in afstemming (vooral als het gaat om mensen die in het participatie spoor zitten). De centralisatie in de uitvoering op de Participatiewet (Inkomensdeel en begeleiding) naar Noorderhuizen (en wellicht op termijn ook de backoffice Participatiewet) lijkt juist de solitaire positie van de uitvoering van de Participatiewet te versterken.

4.4 Toekomstbeelden

In de paragraaf hiervoor zijn zowel impactvolle en onzekere externe ontwikkelingen als impactvolle keuzes in de uitvoering geïnventariseerd. Om vier verschillende toekomstbeelden te maken, hebben de onderzoekers een selectie gemaakt aan factoren die de basis zullen vormen voor de verschillende denkrichtingen. Daarbij is gekozen voor factoren die voor de inrichting van de uitvoering direct gevolgen hebben. Het gaat dan om de locatie van de dienstverlening (centraal of verspreid), de kernwaarde inclusiviteit (dienstverlening aan doelgroepen of aan iedereen), (financiële) betrokkenheid van werkgevers en partners (binnen of buiten) en de focus van de dienstverlening (gericht op werk of meer op ontwikkeling).

Daarmee laten we een aantal impactvolle keuzes en ontwikkelingen liggen. De keuze voor outreachend werken en de technologische ontwikkelingen zijn voor de uitvoering van het werk wel degelijk belangrijk, maar zijn in ieder van de toekomstbeelden in te vullen en zijn daarmee niet onderscheidend. In alle toekomstbeelden moet je hieraan invulling geven, daarom zijn ze niet gekozen als onderdeel van de assen. Daarbij geldt onverminderd – als je een heldere koers gekozen hebt, dien je daarna keuzes te maken in werkafspraken en capaciteit om outreachend te werken en kun je ingrijpen in de infrastructuur (werkvoorraad of opleidingen) van je voorzieningen om tegemoet te komen aan de technologische ontwikkelingen. Ook de integrale uitvoering van de wetten in het sociaal domein nemen we niet mee: het is een keuze die niet aan de raad maar aan de organisatie is. Bovendien is ook dit een vervolgvraag, die aan de orde kan komen in de analyse van voor- en nadelen per toekomstbeeld. Dit leidt tot de volgende vier toekomstbeelden voor de uitvoering van de Participatiewet.



Figuur 1 Toekomstbeelden Participatiewet

De verticale as maakt het onderscheid binnen/buiten en centraal/verspreid. De kern daarin is de plek waar de doelgroep van de Participatiewet terecht kan en of je daar als gemeente primair verantwoordelijk voor bent, of dat je die verantwoordelijkheid deelt met partners in de samenleving. De horizontale as maakt het onderscheid naar dienstverlening aan de doelgroep of aan alle inwoners (inclusiviteit) en dienstverlening gericht op werken of meer op ontwikkelen (focus). Daarbij is de gedachte steeds: wat is de rol van de gemeente in het leven van de doelgroep van de Participatiewet? In deze paragraaf een korte beschrijving van ieder toekomstbeeld, in de volgende paragraaf een uitgebreide analyse en vergelijking.

- 1 Vangnet: de gemeente biedt als sociale werkvoorziening een vangnet voor die mensen die in de samenleving en op de arbeidsmarkt zich niet zelfstandig kunnen redden
- 2 School: de gemeente is opleider/ontwikkelaar voor alle inwoners en biedt scholing gericht op wat de Hogelandse arbeidsmarkt nodig heeft
- 3 Netwerk: de gemeente is netwerkpartner en stimuleert samen met andere partijen in de samenleving dat er voldoende mogelijkheden voor ontwikkeling zijn voor iedereen
- 4 Uitzendbureau: de gemeente is bemiddelaar tussen werkgevers en mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

Vangnet - gemeente als werkvoorziening

In dit toekomstbeeld functioneert de gemeente als sociale werkvoorziening voor die mensen die op de arbeidsmarkt niet zelfstandig terecht kunnen. De gemeente biedt een vangnet door werk te organiseren dat aansluit bij de behoeften van de doelgroep. Het lijkt daarmee op het idee van de basisbaan. Wie bij de gemeente werkt krijgt loon en daarmee bestaanszekerheid. Je zou kunnen zeggen dat dit nog iets wegheeft van de huidige situatie. De gemeente is de grootste inclusieve werkgever in de regio die alles in huis heeft om de verschillende doelgroepen in de Participatiewet goed te begeleiden en zingeving in de vorm van werk en





loon te bieden. Dit doet de gemeente op een centrale locatie, waarbij op die locatie een voor alle doelgroepen een passende voorziening en werkvoorraad aanwezig is.

School - gemeente als opleider

In dit toekomstbeeld staat niet werk, maar leren en ontwikkelen centraal. De gemeente biedt mensen een plek voor een leven lang leren om zo mee te kunnen doen aan de samenleving en aan werk. Daarmee lijkt het een beetje op het plan voor een Leerwerkbedrijf. De gemeente leidt alle inwoners die dat willen op om mee te kunnen doen in de samenleving. Het biedt de gemeente de mogelijkheid om daarin aansluiting te zoeken op wat nodig is in de samenleving en de arbeidsmarkt - gericht ontwikkelen voor de regio. De gemeente neemt daarin de lead en is de belangrijkste financier en organisator. Deze voorziening staat open voor iedereen in de gemeente Het Hogeland. De kernwaarde die in dit toekomstbeeld wordt gerealiseerd is het bieden van een inclusieve ontwikkelingsplek voor iedereen in de samenleving waarbij de verwachting is dat het welzijn en de aansluiting op de arbeidsmarkt toenemen.



Netwerk - gemeente als netwerkpartner

In dit toekomstbeeld staat ook de ontwikkeling van inwoners centraal, maar is dat nadrukkelijk niet alleen een verantwoordelijkheid van de gemeente. Op meerdere plekken in de gemeente en samen met partners uit het gebied (denk aan ondernemers, werkgevers, maatschappelijke instellingen, verenigingen), ontstaan er initiatieven en plekken waar geleerd en ontwikkeld kan worden. De rol van de gemeente is een heel andere geworden: de gemeente biedt geen structuur, maar ondersteunt projecten/locaties waar leren en ontwikkelen plaats kan vinden. Het lijkt daarmee op Vakland Hogeland. Dat betekent ook dat de gemeente niet altijd de belangrijkste partner is in een initiatief of project en eenzijdig gericht kan zijn op de gemeentelijke doelen. De publieke waarde die in dit toekomstbeeld gerealiseerd wordt is dat de samenleving gestimuleerd wordt om inclusief te functioneren. Het vraagt van medewerkers een andere houding: gericht op verbindingen tussen mensen, het signaleren van kansen en een diepe verbinding met het gebied zelf. De rol van de gemeente is het zien van kansen, faciliteren en het beslissen over steun aan initiatieven.



Uitzendbureau – gemeente als bemiddelaar

In dit toekomstbeeld is de gemeente vooral de bemiddelaar van werk voor een doelgroep die niet zelfstandig op de arbeidsmarkt terecht kan. De gemeente zoekt daarbij naar plekken bij werkgevers die geschikt zijn voor verschillende doelgroepen en biedt per doelgroep passende begeleiding en ondersteuning. Ook de manier waarop de gemeente inkoop kan zorgen voor werk (SROI). De gemeente bewaakt als het ware dat de arbeidsmarkt voldoende inclusief wordt voor de doelgroep van de participatiewet. Een deel van de medewerkers heeft vooral contact met de werkgevers, een ander deel is jobcoach op locaties waar de doelgroepen terecht komen. De gemeente heeft een goed beeld van wat iedere doelgroep nodig heeft en zet dat om in begeleidingsarrangementen. De bedrijven die werknemers uit de doelgroep aannemen kunnen een begeleidingsarrangement afnemen bij de gemeente. Hoe meer draagvlak voor inclusiviteit, hoe meer de samenleving zelf de kosten voor begeleiding kan dragen. Daarbij is de gemeente natuurlijk sterk afhankelijk van de structuur van de arbeidsmarkt in de regio.





4.5 Toekomstbeelden uitgewerkt

Alle toekomstbeelden bieden de gemeente de kans om belangrijke publieke waarden rond de Participatiewet te realiseren, maar verschillen in welke kernwaarde centraal staat. Bij ieder toekomstbeeld kun je aangeven: wat moet je als gemeente in ieder geval regelen wil je dit toekomstbeeld werkelijkheid laten worden. En - iedere keuze heeft een zelfkant - wat kun je er minder goed realiseren? Daarbij moet duidelijk zijn: de toekomstbeelden faciliteren het gesprek over kernwaarden en zijn niet bedoeld om uit te kiezen. Afhankelijk van wat er in je doelgroep zit dien je te bepalen welke kernwaarden leidend moeten zijn voor de inrichting van je beleid. Daarbij zal er voor ieder toekomstbeeld iets te zeggen zijn en de vraag zal dus vooral zijn – hoe is de doelgroep in Het Hogeland samengesteld en waar heeft de doelgroep behoefte aan?

Vangnet - gemeente als werkvoorziening

In dit toekomstbeeld biedt de gemeente een sociale werkvoorziening voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Wat heb je als gemeente dan te regelen? Allereerst een infrastructuur die voldoende ruimte biedt aan werk dat door inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt gedaan kan worden. Dat betekent dat er voldoende variatie en onderscheid moet zijn in werksoorten en werkplekken. Of dat werk ook wat oplevert is van minder belang, het gaat niet om de winstgevendheid van het werk. Wie werkt verdient inkomen - het onderscheid tussen leerwerkplekken en beschutte plekken verdwijnt - wie werkt verdient loon. Dat vraagt een andere financieringsstructuur. Ook dient de gemeente te investeren in coaching en begeleiding op de werkplek.

Kernwaarde: gemeente biedt bestaanszekerheid door loon aan de doelgroepen van de Participatiewet	
Checkvragen voor de raad:	
<ul style="list-style-type: none"> - Is de infrastructuur geschikt voor alle onderscheiden doelgroepen in de Participatiewet? - hoeveel mensen kunnen we helpen aan werk voor het beschikbare budget? 	
Voordelen	Nadelen
Coaching en begeleiding op de werkplek is gemakkelijk te organiseren voor de uitvoering	Hoge kosten - je bent als werkgever verantwoordelijk voor alle werknemers in de werkvoorziening
Overhead beperkt door bundeling op één locatie	Gevarieerde en geschikte infrastructuur in stand houden vraagt investering
Optimale bestaanszekerheid voor de doelgroep binnen de beschikbare infrastructuur	Doelgroep met beperkte mobiliteit moet naar een centrale locatie komen
Voorspelbaarheid van de uitgaven en de werkomstandigheden	Een deel van de doelgroep kan niet werken, op welke manier worden zij geactiveerd?
	Met de afnemende zelfredzaamheid van de doelgroep is een winstgevende voorziening niet te verwachten, de juiste werkvoorraad vinden blijft een opgave
	De samenleving wordt er niet inclusiever van en de doelgroep die kan werken komt uiteindelijk niet terecht op de reguliere arbeidsmarkt

Tabel 4 Overzicht toekomstbeeld Vangnet

School - gemeente als opleider

In dit toekomstbeeld biedt de gemeente een algemene voorziening aan waar alle inwoners gebruik van kunnen maken. Deze voorziening houdt een ontwikkelcentrum in waar je dat kunt leren wat de regio nodig heeft. Wat heb je als gemeente dan te regelen? Allereerst moet je zorgen voor de voorziening zelf: er moeten voldoende opleidingsmogelijkheden ingericht worden. Als het gaat om de bemensing zijn de medewerkers je ontwikkelcoaches, zij bekijken met de inwoners waar ze het best op hun plek zijn. De mensen die een ontwikkeltraject volgen, kunnen dat doen met behoud van uitkering. De gemeente moet regelen wie de kosten voor de ontwikkeling draagt - dat kan een inkomensafhankelijke regeling worden, waarbij voor kansberoepen geldt dat de gemeente het wil betalen.



Kernwaarde: gemeente biedt ruimte voor een leven lang leren vooral op die beroepen die Het Hogeland nodig heeft	
Checkvragen voor de raad: <ul style="list-style-type: none"> - Is binnen de infrastructuur voldoende unieke aandacht voor de kwetsbare inwoners die tot de doelgroepen uit de Participatiewet behoren als iedereen met een leerbehoefte mee kan doen? - Hoeveel ontwikkelplekken kunnen we bieden voor het beschikbare budget? 	
Voordelen	Nadelen
Voorspelbaarheid overheadkosten en faciliteiten	In een open voorziening is gebruik (en daarmee kosten) niet voorspelbaar
Coaching en begeleiding in het ontwikkelcentrum is makkelijk te organiseren	De locatie inrichten en ontwikkelen vraagt investering, daarbij is afstemming nodig met het overige onderwijsaanbod in de regio zodat geen valse concurrentie ontstaat
Gericht opleiden voor die banen waar in Het Hogeland behoefte aan is	Doelgroep met beperkte mobiliteit moet naar de centrale locatie komen
Inclusiviteit - de voorziening staat voor iedereen open	Dubbele kosten: inkomensvoorziening en ontwikkelkosten
Aanpassing in de wijze van financiering van voorzieningen blijft beperkt	Het nadeel kan zijn dat de gemeente meer aansluit bij de wensen van de arbeidsmarkt, dan van de doelgroep
Kans: inwoners/geïnteresseerden willen wellicht betalen voor het volgen van een opleiding	Risico: inwoners/geïnteresseerden willen wellicht niet betalen voor ontwikkeling en opleiding
Ontwikkeling is een thema dat vanuit veel nationale, Europese en regionale fondsen wordt gesteund - kans op incidentele fondsen	Sluit het ontwikkelperspectief voldoende aan bij de doelgroep die beperkte ontwikkelmogelijkheden heeft?

Tabel 5 Overzicht Toekomstbeeld School

Netwerk - gemeente als netwerkpartner

In dit toekomstbeeld is de gemeente de verantwoordelijkheid voor een inclusieve samenleving met inwoners, partners en bedrijven. De gemeente selecteert en stimuleert die initiatieven die een plek geven aan werken en leren door de doelgroepen van de Participatiewet. De gemeente moet regelen onder welke voorwaarden en voor welke bedragen initiatieven worden gestimuleerd. Ook moet de gemeente de uitvoering zo inrichten dat de participatiecoaches en werkcoaches flexibel inzetbaar zijn in het gebied.

Kernwaarde: de gemeente faciliteert een inclusieve samenleving	
Checkvragen voor de raad: <ul style="list-style-type: none"> - Zijn er voldoende plekken met voldoende garanties (werkomstandigheden, zekerheid) voor de doelgroepen in de Participatiewet? - Zijn de werkplekken voldoende duurzaam voor de doelgroep? 	
Voordelen	Nadelen
Meer variatie in plekken en mogelijkheden voor alle inwoners, ook de doelgroep	Afhankelijk van medewerking en financiering door anderen (wachtlijsten)
Ontwikkelplekken dichtbij voor de doelgroep	Minder grip op het bereiken van doelen
Maatwerk wordt de standaard	Veel reistijd en flexibiliteit gevraagd van gemeentelijke medewerkers (jobcoaches, participatiecoaches)
Inclusieve samenleving	Gebrek aan vastigheid en zekerheid voor een doelgroep die dat wel nodig heeft
Samenleving en bedrijven nemen ook een deel van de kosten voor ontwikkeling en leren op zich	Minder overzicht - veel verschillende plekken en initiatieven om in de gaten te houden en zijn alle initiatieven duurzaam op de langere termijn?

Tabel 6 Overzicht toekomstbeeld Netwerk



Uitzendbureau – gemeente als bemiddelaar

De kernwaarde die in dit toekomstbeeld wordt gerealiseerd is dat er een grote variatie aan mogelijke werkplekken op de reguliere arbeidsmarkt is, ook voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Als gemeente heb je teams van medewerkers die bemiddeling doen en teams die op de werkplekken begeleiding bieden aan de doelgroep die dat nodig heeft. De gemeente moet een set aan begeleidingsarrangementen ontwikkelen en bepalen wie onder welke voorwaarden gebruik kan maken van welk arrangement. Dit is alleen mogelijk als er ook voldoende werkgevers zijn die deze plekken kunnen bieden.

Kernwaarde: de gemeente zorgt voor een variatie aan inclusieve werkplekken in de arbeidsmarkt	
Checkvragen voor de raad:	
<ul style="list-style-type: none">- Is de infrastructuur geschikt voor alle onderscheiden doelgroepen in de Participatiewet?- Zijn we tevreden over de kosten en opbrengsten van bemiddeling?	
Voordelen	Nadelen
Geen kosten voor een eigen infrastructuur	Afhankelijk van medewerking van de werkgevers of er voldoende plekken voor de doelgroep zijn (wachtlijsten)
Kans: voldoende variatie in het aanbod aan werkplekken	Risico: de werkgevers kunnen niet voldoende variatie in werkplekken bieden
Bedrijven en werkgevers kunnen bijdragen aan de kosten van een inclusief werkgeverschap	Onzekere opbrengsten uit de bereidheid van werkgevers om voor aanpassingen werkplek en begeleiding te betalen.
	Veel reistijd en flexibiliteit gevraagd van gemeentelijke medewerkers (jobcoaches, participatiecoaches)
	Eenzijdige focus op werk, maar een groot deel van de doelgroep is niet in staat om te werken.

Tabel 7 Overzicht toekomstbeeld Uitzendbureau



Geraadpleegde bronnen

Beleidsdocumenten, besluiten en adviezen

Werk aan de Winkel – 13 maart 2012

Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018

Evaluatie Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018

Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen 2016-2018

Raadsvoorstel Wijziging GR Ability in GR Participatie Noord-Groningen 22 maart 2016 (inclusief bijlagen)

Toekomstvisie Ruimte Het Hogeland 2017

Evaluatie Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen 2016-2018

Geactualiseerd Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen 2018 (inclusief bijlage Keuzes in Kaders)

Raadsvoorstel gewijzigde begroting en uitvoeringsplan Ability 2018

Proces behandeling notitie invlechting Werkplein Ability

Advies positionering Werkplein Ability in de nieuwe gemeente Het Hogeland

Rekenkamerrapport Sturingsmogelijkheden op het participatiebeleid oktober 2018

Handhavingsplan Werk en Inkomen 2018-2019 BMW gemeenten

Collegeprogramma 2019-2022 Doar Gruit en Bluit

Raadsmemo toezegging activiteiten Ability zichtbaar in de begroting en rapportages 18-10-2019

Bouwstenennotitie Bouwen aan een nieuw evenwicht 2020

Plan Leerwerkbedrijf 2019-2026

Mien Hoogelaand – lokaal inclusiebeleid Het Hogeland 2020-2022

Kadernota Schuldhulpverlening gemeente Het Hogeland 2020

Bidboek en lokaal programmaplan Kop op 't Hogeland 2020 (inclusief beoordeling en advies)

Koersdocument Transformatie Sociaal Domein 2020-2030

Businesscasemodel Leerwerkbedrijf Werkplein Ability 8 februari 2021

Iedereen doet mee in Het Hogeland, uitvoeringsplan minimabeleid gemeente Het Hogeland 2020-2024

Samen de berg op, Dienstverlening Werkplein Ability 4 oktober 2021

Coaitieakkoord 2022-2026 Samen Bouwen

Beleidskader Statushouders 2022-2025

Begrotingen en jaarrekeningen

Begrotingen Werkplein Ability 2012, 2013, 2014, 2015

Jaarrekeningen Werkplein Ability 2012, 2013, 2014, 2015

Begroting Uitvoeringsorganisatie Participatie Noord Groningen 2016, 2017



Jaarrekening Uitvoeringsorganisatie Participatie Noord Groningen 2016, 2017

Begroting Werkplein Ability 2018

Gewijzigde Begroting Ability 2018 (inclusief bijlagen: analyse, extern onderzoek en ontwikkeling rijksbudget)

Kadernota 2019-2022 Gemeente het Hogeland

Jaarstukken Het Hogeland 2019

Voorjaarsnota 2020

Monitor Sociaal Domein 2020-1

Najaarsnota 2020

Jaarstukken Het Hogeland 2020

Begroting Het Hogeland 2021

Voorjaarsnota 2021

Monitor Sociaal Domein 2021-1

Monitor Sociaal Domein 2021-2

Monitor Sociaal Domein 2022-1

Verordeningen en beleidsregels

Verordening Loonkostensubsidie Participatiewet Het Hogeland 2019

Verordening Tegenprestatie Participatiewet Het Hogeland 2019

Verordening afstemming Participatiewet, IOAW en IOAZ Het Hogeland 2019

Verordening Re-integratie Participatiewet, IOAW en IOAZ Het Hogeland 2019

Beleidsregels Participatiewet 2019

Beleidsregels Participatiewet 2020

Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Het Hogeland 2019

Toelichting Handhavingsverordening 2019

Verordening Adviesraad Jeugdwet, WMO en Participatiewet 2021

Overige bronnen

M.B.A van Asselt, A. Faas, F. van der Molen, S.A. Veerman, Uit zicht, toekomstverkennen met beleid, WRR 2010

Herbert ter Beek, Informatiedocument 3D's, NvRR, 2017

Hans Bosselaar, Met andere ogen, 2020

Robert Capel, Tellingen Banenafpraak: Het succes ontrafeld, 2020

CPB, Evaluatie experimenten participatiewet, mei 2020

Josje Dijkers en Leendert de Bell, Werken aan Waarde, 2020



Tom de Haas, Beschut werk in de praktijk, Cedris, 2016

Martin Heekelaar, Aantallen en financiën Participatiewet, november 2018

Martin Heekelaar, Werk bespaart bijstand, inspiratietool, Cedris/Berenschot

Martin Heekelaar en Paul Schedering, Een toekomstbestendig scenario voor de uitvoering voor de Participatiewet, 2020

Martin Heekelaar, Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet, Berenschot (in opdracht van de VNG), april 2021.

Jan Nekkers, Wijzer in de toekomst, werken met scenariostudies, 2020

Mario van Rijn, René van der Burgt, Handboek Scenarioplanning, 2019

ROB, Beleidsvrijheid geduid, maart 2019

Sanders, M. W. J. L., Betko, J., Blom-Stam, K., Edzes, A., Gramberg, P. J., Groot, L., Kloosterman, K., Kruijk, M. D., Muffels, R. J. A., Rosenkranz, S., Rijnks, R., Spierings, C. H. B. M., Swart, J. J. W. D., Venhorst, V., & Verlaat, T. L. (2020). Experimenten Participatiewet: Weten wat werkt voor wie.

SCP, Eindevaluatie Participatiewet, 2019

SER, Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet, juni 2016

Ministerie SZW, Kennisdocument Beschut werk in de Participatiewet, maart 2019

Inspectie SZW, Eindrapport Evaluatie Beschut Werk, 2019

Ministerie SZW, Participatiewet in balans, 2022, met aanbiedingsbrief

VNG/Divosa, Position Paper Verbeter Participatiewet en geef gemeenten meer regie, februari 2020



Bijlage 1: Onderzoeksvragen

Heeft de gemeente Het Hogeland voldoende grip op de uitvoering van de Participatiewet om de mogelijke risico's als gevolg van externe ontwikkelingen bij de uitvoering van de Participatiewet op te vangen?

1. Welke doelstellingen heeft de gemeente Het Hogeland geformuleerd ten aanzien van de Participatiewet?
 - a. Welke beleidsruimte is er binnen de huidige Participatiewet en hoe heeft de gemeente deze ruimte ingevuld?
 - b. Welke beleidsruimte is er binnen de te verwachten nieuwe wetgeving?
 - c. Welke doelen, prestaties en indicatoren zijn geformuleerd voor de uitvoering van de Participatiewet?
2. Op welke wijze is de uitvoering van de Participatiewet georganiseerd en welke mate van grip heeft de gemeente op de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering?
 - a. Op welke wijze is de uitvoering ingericht en hoe houdt de gemeente Het Hogeland zicht op de mate van doelbereiking?
 - b. Op welke wijze is de uitvoering gefinancierd en hoe houdt de gemeente Het Hogeland zicht op de doelmatigheid?
 - c. Welke aspecten van de uitvoering zijn afhankelijk van externe factoren?
 - d. Wat is de invloed van de nieuwe wetgeving op de gekozen wijze van inrichting van de uitvoering?
3. Welke mogelijke scenario's zijn denkbaar als het gaat om de te verwachten externe ontwikkelingen rond de uitvoering van de Participatiewet?
 - a. Welke externe ontwikkelingen zijn relevant en wat is de kans dat ze zich voordoen?
 - b. Welke ontwikkelingen in wetgeving en beleid zijn relevant en wat is de kans dat ze zich voordoen?
 - c. Wat zijn de meest waarschijnlijke toekomstscenario's om rekening mee te houden?
 - d. Wat betekent elk van deze scenario's voor de financiering van Werkplein Ability?
4. In welke mate zijn de organisatie en de raad op de hoogte van en voorbereid op de mogelijke risico's uit de scenario's?
 - a. Op welke wijze houden college, controllers, programmamanagers en beleidsmedewerkers zicht op relevante externe ontwikkelingen (zowel inhoudelijk als financieel)?
 - b. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de relevante ontwikkelingen?
 - c. Op welke wijze worden keuzes naar aanleiding van ontwikkelingen aan de raad voorgelegd?



Bijlage 2: Overzicht respondenten

Interviews medewerkers

Mariette de Visser – wethouder

Erik van der Laan – directeur sociaal domein

Ernst Ottens – directeur werkplein Ability

Leon Boer – strategisch adviseur

Wybke Evers – beleidsmedewerker

Tjakkeliën Nipperus - beleidsmedewerker

Gert-Jan Stulp – business controller sociaal domein

Robert Bolt – business controller werkplein Ability

Contacten werkbezoeken en werksessies

Erik van der Laan – directeur sociaal domein

Robert Bolt – business controller werkplein Ability

Olga Garasjoek – uitvoeringsmedewerker participatie

Gert-Jan Stulp – business controller sociaal domein

Wybke Evers – beleidsmedewerker

Jasper Japink – teamleider werkplein Ability

Leon Boer – strategisch adviseur

Ewout Weeber – teamleider werk en inkomen

Ernst Ottens – directeur werkplein Ability

Natascha Tunyluhulima - werkcoach statushouders

Annemieke van Dijk - praktijkschoolroute

Marije Joling - participatiecoach voor Beschut Werkers

Dieke Sloots – programma ondersteuner Vakland 't Hogeland

Engbert Breuker – ondernemer en aanjager Vakland 't Hogeland



Bijlage 3: Externe ontwikkelingen en impactvolle keuzes

Externe ontwikkelingen

Hieronder wordt een aantal ontwikkelingen benoemd, die mogelijk relevant zijn voor leven, werken en leren in Het Hogeland. De tijdlijn voor deze ontwikkelingen is 2030. De ontwikkelingen zijn verzameld op basis van openbare data en gesprekken met experts. De ontwikkelingen zijn besproken en de relevantie ervan is beoordeeld door de medewerkers in een aantal werksessies.

Ontwikkeling	Beoordeling door de medewerkers
Krimp: hoewel het geheel van de bevolking groeit, blijft Het Hogeland een krimpgebied - al geldt dat niet voor alle delen van de gemeente. Recente cijfers laten zien dat de voorspelde sterke krimp zich nog niet voordoet. (Bron – CBS cijfers)	Dat herkennen de deelnemers ook. Door een aantal trekgebieden vanuit de stad is de verwachting dat het op gemeentelijk niveau geen grote impact zal hebben. De verwachting is dat zich hierin geen grote onzekerheden zullen voordoen.
Vergrijzing is een ontwikkeling die in Het Hogeland meer aanwezig is dan in de rest van het land. (Bron – CBS cijfers)	Vergrijzing doet zich al voor en zal alleen maar toenemen, maar heeft voor de uitvoering van de participatiewet relatief weinig impact volgens de deelnemers.
De samenstelling van de bevolking zal veranderen, er zal een lichte toename zijn van het aantal migranten. (Bron – CBS cijfers)	Dat is een ontwikkeling die zich zeker gaat voordoen en die een grote impact gaat hebben.
In Nederland stijgt het opleidingsniveau. Dat is echter in de gemeente Het Hogeland in veel mindere mate het geval. Ook hier moet een onderscheid gemaakt worden in de verschillende leefgebieden binnen de gemeente. (Bron – CBS cijfers)	Dat het opleidingsniveau in Het Hogeland niet zo hard zal stijgen is een ontwikkeling die zeker is en ook impact heeft op werken en leren in de gemeente: er zal sprake zijn van een afnemende zelfredzaamheid.
Als het gaat om het cliëntenbestand zien de deelnemers dat er sprake is van een afnemend potentieel: de mensen die nu nog instromen hebben minder vermogen tot ontwikkelen en nieuwe doelgroepen vragen meer begeleiding dan de oude doelgroep. (Bron – Evaluatie Participatiewet en de analyse door Ability zelf)	Dit is een ontwikkeling met veel impact, die heel voorspelbaar is en verband houdt met de krapte op de arbeidsmarkt.
De economie is aan het veranderen, de economie wordt steeds belangrijker. (Bron – PBL en literatuur)	De deelnemers zien zich echter niet als een belangrijke ontwikkeling voor Het Hogeland - het is nog niet duidelijk wat het inhoudt en wat de mogelijke impact kan zijn. Voor Het Hogeland lijkt dit echter geen haalbare ontwikkeling. De verwachting is dat dit een onzekere ontwikkeling is met beperkte impact.
De technologische ontwikkelingen zijn wel relevant. Door nieuwe mogelijkheden ontstaan nieuwe kansen. Daardoor wordt het des te belangrijker dat ontwikkeling naar die nieuwe mogelijkheden een plek krijgt in de uitvoering van de participatiewet. (Bron – literatuur)	Het is zeker dat dit impact gaat hebben, maar het is onzeker hoe - dat kan nog twee kanten op (grotere afstand tot de arbeidsmarkt of een groei in mogelijkheden).
Economische ontwikkeling in het gebied: de verwachting is dat de waterstof industrie en nieuwe energie kansen gaat bieden aan ondernemers. (Bron – NPG nulmeting en eigen analyse Ability)	Dit gaat daarmee impact hebben, maar de verwachting is dat het voor de doelgroep van de participatiewet alleen indirect effect heeft (logistiek, onderhoud).
Doordat er krapte is op de arbeidsmarkt is de verwachting dat de waarde inclusief werken door ondernemers/werkgevers sneller zal worden omarmd. (Bron – CPB en literatuur)	Als dat zo is gaat het grote impact hebben, het betekent meer mogelijkheden voor de doelgroep. Of werkgevers dit daadwerkelijk zullen omarmen is echter nog maar de vraag en hoogst onzeker.
Het vertrouwen in de overheid neemt af. De verwachting is dat dat richting 2030 nog niet hersteld zal zijn. (Bron – SCP)	De impact hiervan is beperkt, de opgave verandert niet, wel hoe je tewerk gaat: meer outreachend werken. Niet heel impactvol, wel heel zeker.
De participatiewet zal aangepast gaan worden. De verwachting is dat dat geen grote aanpassingen zullen zijn en dat er niet meer budget beschikbaar komt voor de uitvoering van de Participatiewet. Toch is er veel onzekerheid over de richting waarin de wet zich zal ontwikkelen, krijgen gemeenten meer of minder ruimte om eigen keuzes te maken, wordt het makkelijker om	De wet heeft een grote impact op de uitvoering door gemeenten, met name de financieringsstromen bepalen in hoge mate de uitvoeringsruimte. Hoge onzekerheid en hoge impact.



ontschot te gaan financieren? (Bron – Evaluatie Participatiewet en literatuur)	
Er zijn op het gebied van werken en leren veel incidentele fondsen beschikbaar. (Bron – eigen analyse Ability en literatuur)	Dat die fondsen er zijn, is een zekerheid. De vraag is echter wat je eraan hebt voor de uitvoering - extra fondsen zijn bedoeld voor nieuwe taken, niet voor de reguliere uitvoering. Of die fondsen dus van nut kunnen zijn, is een onzekere vraag.
In de omgeving van de gemeente hebben ook scholen, UWV en grote werkgevers een betrokkenheid bij werken en leren. Het is niet ondenkbaar dat zij deze betrokkenheid ook kunnen omzetten in meedenken en betalen van de voorzieningen die er voor werken en leren komen. (Bron – eigen analyse Ability)	Als dat lukt heeft het grote impact, maar of het lukt is hoogst onzeker.

Tabel 8 Externe ontwikkelingen - uitgebreide analyse

Impactvolle keuzes

Naast de externe ontwikkelingen kan de gemeente zelf ook een aantal keuzes maken die impact gaan hebben op de uitvoering van de participatiewet. Het gaat daarbij om impact zowel op de doelgroep, als op de medewerkers en de organisatie. De impactvolle keuzes zijn verkend aan de hand van dilemma's. De dilemma's zijn verzameld aan de hand van de methodiek scenarioplanning en gesprekken met experts.

Dilemma	Beoordeling door de medewerkers
Centrale locatie - meerdere kleine locaties	Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de plek waar wordt gewerkt/ontwikkeld en de overige dienstverlening aan de cliënten. Voor de doelgroep is mobiliteit ingewikkeld en dat maakt dat alles op één locatie voor de doelgroep lastig kan zijn. Tegelijk is het voor de organisatie makkelijker om alles op één locatie te hebben: begeleiding kan dan beter ingericht worden. Meer op één locatie zorgt ook voor een betere aansluiting in dienstverlening aan de cliënten, maar dan moet je wel helder hebben voor welke dienstverlening dat handig is. Jeugd/WMO/Inkomen/Werk werken niet allemaal met dezelfde systemen en hebben allemaal frontoffice en backoffice taken. Je moet goed nadenken over wat handige combinaties zijn - alle frontoffice taken samen, alle backoffice taken samen of per wet of combinatie van wetten front/backoffice samen. Er zijn dus veel verschillende mogelijkheden, waarbij overlap in doelgroep, soort werkzaamheden en soort systemen redenen kunnen zijn om te kiezen voor samenvoegen of niet. De aanwezigen geven aan: wat je ook kiest, keuzes in locatie hebben zowel op de uitvoering als de doelgroep veel impact.
Uitbouwen bestaande infrastructuur of inzetten op nieuwe infrastructuur	De impact maakt niet uit, in beide gevallen geldt, het moet er gewoon zijn. Zonder infrastructuur kun je de diensten niet bieden. Of je nu het één of het ander kiest, het vraagt beide een behoorlijke investering.
Maatwerk voor doelgroepen of algemene voorziening	Het doelgroepen denken raakt uit de mode, maar de realiteit is, de doelgroepen zijn er en hebben en vragen specifieke voorziening en ondersteuning. Ook al bied je een algemene voorziening, dan nog moet je faciliteiten per doelgroep hebben. Keuzes hierin hebben voor de uitvoering geen grote impact.
Outreaching of afwachtende benadering	Hoe je contact legt met de doelgroep maakt wel degelijk uit. Hoe meer outreachend je werkt, hoe groter je klantenbestand zal worden en hoe meer flexibiliteit en onvoorspelbaarheid er voor je medewerkers zal zijn. Als de gemeente hierin kiest zal dat een grote impact hebben op zowel medewerkers als doelgroep. Hierin is ook de samenwerking in het voorliggend veld belangrijk - je doet dit als gemeente niet alleen.
Ontzorgen, ontwikkelen of werken als basis voor je doelstelling met een cliënt	Dit maakt wel degelijk uit voor het gesprek dat je met je cliënten voert. Als medewerker zou je willen dat je dit kunt kiezen afhankelijk van je cliënt, maar ook de raad kan hier prioriteiten in aangeven (inzetten op werk of ontwikkeling). Iemand snel naar werk helpen vereist een andere aanpak dan iemands potentieel ontdekken en benutten. Tegelijk zeggen de medewerkers: eigenlijk is de ideale volgorde: eerst ontzorgen, dan ontwikkelen en dan hopelijk naar werk. Het onderscheid lijkt meer te zijn: zet je in op duurzame ontwikkeling of snel aan het werk? Dat gaat impact hebben voor uitvoering en doelgroep.
Ontwikkelen op de werkplek of ontwikkelen op school	Dat maakt volgens de deelnemers geen verschil. In beide gevallen zal er ondersteuning nodig zijn en in beide gevallen levert het wat op voor de cliënt. Dit gaat geen grote impact hebben.
Dienstverlening integraal of per doelgroep	Of je nu medewerkers integraal laat werken of per stroom/doelgroep organiseert maakt voor de uitvoering wel veel uit, maar is in alle gevallen te organiseren. In het ene geval moet je opletten dat voldoende expertise wordt opgebouwd, in het andere dat de



	verbindingen goed zijn. Dit heeft voor de praktijk wel impact, met name op de medewerkers.
Vooraf vanuit de gemeente of ook vanuit de partners	Dat maakt voor de uitvoering niet uit - de taak die gedaan moet worden verandert niet. Voor de begroting heeft het natuurlijk wel impact.
Financiering structureel of incidenteel	Dat heeft wel een grote impact op de uitvoering. De ervaring is dat als er structureel geld is je de basis op orde brengt en kunt verbeteren/bezuinigen waar mogelijk/nodig. Incidenteel geld brengt met zich mee dat er steeds vernieuwd moet worden en dat er allerlei zaken en taken bij komen, waardoor de basis uit beeld verdwijnt en soms niet meer op orde is. Dit heeft dus een grote impact - extra geld is fijn, voortdurend vernieuwen kan ook risicovol zijn.
Financiering per stroom of ontschot	Dat gaat wel veel impact hebben. De financieringsstroom is nu vaak leidend, in het bepalen van de inzet en in de mogelijkheden voor de cliënt. De verwachting is dat als je dat ontschot zou kunnen doen je eerder vanuit de cliënt kunt denken en vanuit de bedoeling kunt werken, nu werk je toch meer vanuit de voorwaarden voor de regeling.
Integraal sociaal team of werk en inkomen apart	Dat is een keuze die veel impact gaat hebben. Dit houdt ook verbinding met de vraag naar locatie. Kies je voor breed samengestelde teams per gebied of kies je voor expertisegebieden per wet/combinatie van wetten? In het eerste geval moet je zorgen dat de aandacht voor participatie/werk niet verdwijnt, in het tweede geval moet je zorgen voor goede verbindingen tussen de expertisegebieden. Ook moet je je afvragen: welk deel ga je integreren? De backoffice taken zou je niet moeten integreren, maar bijvoorbeeld werk of participatiecoaches kan best. Tegelijk is destijds besloten de participatiecoaches juist uit het sociale team te halen omdat ze aan hun echte taken niet meer toe kwamen. Beide kan, beide heeft voordelen en nadelen en moet je dus goed organiseren. Het gaat in ieder geval veel impact hebben.
Sturen op de teams of de opgave	Dat maakt niet uit - in beide gevallen werk je aan de opgave en hoe je stuurt maakt niet uit, als je de organisatie er maar goed op inricht. De opgave verdwijnt niet.
Sturen op het binnenhalen van externe opdrachten of vooral eigen dienstverlening	Ook dat maakt niet zoveel uit. In alle gevallen gaat het erom dat je werk organiseert voor de mensen die je van werk wilt voorzien. Voor de medewerkers die jobcoaching moeten doen, maakt het natuurlijk wel uit - in huis is dat makkelijker te organiseren dan buiten (zie ook locatie).

Tabel 9 Impactvolle keuzes - uitgebreide analyse