

Sturingsmogelijkheden participatiebeleid

Een onderzoek naar de sturingsmogelijkheden van de raad van
de gemeente Het Hogeland

in opdracht van de rekenkamercommissies Bedum en het Hogeland

Uitgevoerd door CAB Groningen

Oktober 2018



Sturingsmogelijkheden op het participatiebeleid

CAB Groningen



Jan Dirk Gardenier

Jeen Everaarts

Naomi Hartkamp

Inhoud

1	Samenvatting	4
2	Aanleiding	6
3	De beleidstheorie	9
3.1	Context	10
4	Besluitvorming	11
5	Analyse	15
5.1	Maatschappelijke effecten	15
5.2	Uitvoeringsscenario	17
5.3	Mechanisme	20
5.4	Context	21
5.5	Aandachtspunten	22
6	Conclusies en aanbevelingen	24
6.1	Beantwoording van de vragen	25
6.2	Aanbevelingen voor de raad	28
6.3	Aanbevelingen aan de raad:	30
	Bijlage 1. lijst van geïnterviewden	31
	Bijlage 2. geraadpleegde documenten	32

1 Samenvatting

De Rekenkamercommissies het Hoogeland (De Marne, Eemsum en Winsum) en Bedum hebben in februari 2018 een aantal bureaus uitgenodigd voor een gesprek over een onderzoek naar de gemeentelijke invloed op het functioneren van Ability. Daarvoor hadden zij een viertal vragen voorbereid:

1. Welke taken zijn aan Ability en zijn onderdelen opgedragen;
2. Welke resultaten zijn in deze taken behaald;
3. Hoe zijn de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld van de behaalde resultaten kennis te nemen en daarop bij te sturen;
4. In hoeverre dienen deze taken vanwege de nieuwe organisatorische inbedding te worden aangepast.

Kort na dit gesprek hebben de raden van de vier gemeenten Bedum, De Marne, Eemsum en Winsum, hun wensen en bedenkingen uitgesproken over de *Positionering Werkplein Ability* in de *herindelingsgemeente Het Hogeland*. Dit had betrekking op:

- waar de verschillende activiteiten van Werkplein Ability worden ondergebracht de positioneringsvraag),
- de wijze waarop deze taken worden uitgevoerd (de vraag naar aard en integraliteit van dienstverlening).

Na de bespreking in de raden hebben de colleges het voorstel, zoals opgenomen in het plan 'positionering Ability', aangenomen. Naar aanleiding daarvan is in het tweede gesprek met het CAB de keuze gemaakt om niet meer de geschiedenis te evalueren, maar vooruit te kijken. Het besluit over een nieuwe positionering was immers ondertussen al genomen. Het was niet meer relevant om een second opinion op dat besluit te geven. Het leek de rekenkamercommissies relevanter en urgenter om op basis van het besluit '*positionering Werkplein Ability*' vooruit (ex-ante) te kijken naar de consequenties van dit besluit.

De rekenkamercommissies hadden daarvoor deze deelvragen en hoofdvraag geformuleerd:

- 1) Wat is de ruimte voor de gemeenteraad voor het formuleren van een effectief participatiebeleid;
- 2) Binnen *Positionering Werkplein Ability* is voor een bepaalde structuur gekozen: Kunt u de raad een inzicht geven in de sturingsmogelijkheden van de gekozen structuur;
- 3) Welke gevaren zitten er aan de gekozen structuur zoals is beschreven in *Positionering Werkplein Ability* voor doelmatig en doeltreffende uitvoering van het beleid;
- 4) In hoeverre kan de raad controleren in hoeverre de gevaren uit het vorige punt doelmatig en doeltreffend worden omzeild;
- 5) Op welke wijze zal, gezien de gekozen structuur, de raad worden voorzien van informatie over de prestaties van het gemeentelijk participatiebeleid;
- 6) Hoe zal het participatiebeleid worden gemonitord en hoe wil de raad dat dit beleid wordt gemonitord;
- 7) Waar of op welke wijze kan de raad het participatiebeleid in de nieuwe structuur

bijsturen vanuit het perspectief van haalbaarheid en de door de raad te formuleren wensen.

De Rekenkamercommissies willen de oude BMW-raden en de nieuwe raad van de gemeente een rapport aanbieden dat hen helpt het beleid betreffende Werkplein Ability beter in beeld te krijgen, te houden en indien ze dat (politiek) wensen, bij te sturen.

De centrale vraag is:

“kunnen de BMW-raden en de Hogelandster raad het participatiebeleid ten aanzien van het werkplein effectief sturen?”

Deze vraag veronderstelde een duidelijk keuze in de positionering van Werkplein Ability en de herijking van het strategisch beleidskader. In het ex-ante onderzoek, om te kijken naar de consequenties van het besluit op de vragen van de rekenkamercommissies bleek de keuze veel minder duidelijkheid op te leveren. De documenten zijn veel minder expliciet dan verwacht en dan werd gesuggereerd. Vooral omdat bleek dat er alleen nog een keuze op hoofdlijnen is gemaakt over positie van Werkplein Ability in de nieuwe gemeente Het Hogeland. Een aantal belangrijke keuzes in het vervolg daarop moeten nog worden gemaakt: de beoogde maatschappelijke effecten, een duidelijke uitwerking van de activiteiten van Werkplein Ability binnen de nieuwe gemeente en de monitoring zijn nog niet uitgewerkt. Daarom is ook nog niet goed aan te geven wat de mogelijkheden voor sturing zijn van de nieuwe raad op het participatiebeleid.

De oude raden hebben niet meer de mogelijkheid om het participatiebeleid van het werkplein effectief te sturen, maar de nieuwe raad wel. Dat kan zij doen door duidelijke aanvullende keuzes te maken:

- het expliciet benoemen van de maatschappelijke effecten,
- heldere kaders te stellen voor de activiteiten van Werkplein Ability die binnen de nieuwe gemeente worden uitgevoerd - logischerwijs met een vorm voor de beginsituatie in 2019 en een vorm zoals het uiteindelijk zou moeten worden,
- een keuze over de doelgroep, voor wie wil de nieuwe gemeente Het Hogeland een inclusief werkgever zijn, en hoe kan men goed rekening houden met de veranderingen in de populatie die onder de participatiewet vallen, welke activiteiten en werksoorten passen daar het beste bij,
- en tenslotte wat is er nodig om een goede informatie aan de raad te verstrekken en om relevante monitoring in te richten, die inzicht geeft of de maatschappelijke effecten zijn behaald.

2 Aanleiding

Sinds de invoering van de participatiewet in 2015 heeft de gemeente te maken gekregen met een bredere doelgroep. De doelgroep bestaat uit: mensen met een bijstandsuitkering die naar regulier werk worden gere-integreerd, mensen die onder de oude SW vallen, mensen die voorheen een Wajong uitkering konden krijgen, mensen met een afspraakbaan, mensen die vrijwilligerswerk doen en mensen die in aanmerking komen voor een ‘nieuwe’ beschutte werkplek. Daardoor zit de sociale werkvoorziening op slot. De groep die onder de SW valt wordt steeds kleiner en de ‘participatie-groep’ wordt steeds groter.

Om deze groep te bedienen, hebben veel gemeenten ervoor gekozen om de sociale dienst met het SW-bedrijf te fuseren. Zo ook op het Hoogeland waar ze samenwerken onder de vlag van Werkplein Ability.

Vanwege de voorgenomen herindeling, waarbij de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum in 2019 de nieuwe gemeente Het Hogeland zullen gaan vormen, ontstaat de vraag welke positie Werkplein Ability krijgt. Het antwoord hierop is het plan ‘*Positionering werkplein Ability binnen de nieuwe gemeente Het Hogeland*’. Dit plan gaat in op de structuur waarin de werkzaamheden van de oude SW en de nieuwe participatiewet worden uitgevoerd. Het plan werd door de vier Hoogelandster raden aangenomen. De Rekenkamercommissies hebben de wens om nader te onderzoeken welke gevolgen de gekozen structuur heeft voor de informatievoorziening en sturingsmogelijkheden van de raad. De centrale vraag van het onderzoek is dan ook:

“kunnen de BMW-raden en de Hogelandster raad het participatiebeleid ten aanzien van het werkplein effectief sturen?”

De rekenkamercommissies hebben daarbij de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat is de ruimte voor de gemeenteraad voor het formuleren van een effectief participatiebeleid;
- Binnen *Positionering Werkplein Ability* is voor een bepaalde structuur gekozen: Kunt u de raad een inzicht geven in de sturingsmogelijkheden van de gekozen structuur;
- Welke gevaren zitten er aan de gekozen structuur zoals is beschreven in *Positionering Werkplein Ability* voor doelmatig en doeltreffende uitvoering van het beleid;
- In hoeverre kan de raad controleren in hoeverre de gevaren uit het vorige punt doelmatig en doeltreffend worden omzeild;
- Op welke wijze zal, gezien de gekozen structuur, de raad worden voorzien van informatie over de prestaties van het gemeentelijk participatiebeleid;
- Hoe zal het participatiebeleid worden gemonitord en hoe wil de raad dat dit beleid wordt gemonitord;
- Waar of op welke wijze kan de raad het participatiebeleid in de voorzien van informatie over de prestaties van het gemeentelijk participatiebeleid;
- Hoe zal het participatiebeleid worden gemonitord en hoe wil de raad dat dit beleid wordt gemonitord;

- Waar of op welke wijze kan de raad het participatiebeleid in de nieuwe structuur bijsturen vanuit het perspectief van haalbaarheid en de door de raad te formuleren wensen?

Het CAB en de rekenkamercommissies van Bedum en het Hoogeland hebben ingezet op een ex-ante onderzoek. Het doel van het onderzoek is niet om het plan '*Positionering Werkplein Ability*' te evalueren, maar om door te denken over de gevolgen van de vastgestelde structuur. Het gaat hierbij zowel om de maatschappelijke gevolgen als de gevolgen voor sturing vanuit de raad. De volgende aandachtspunten zijn leidend in dit onderzoek:

- **consistentie**, is het voorstel niet innerlijk tegenstrijdig?
- **consequenties**, wat zijn de gevolgen van de vastgestelde structuur en voldoet deze aan de wettelijke eisen en verantwoordelijkheden van de gemeente in de participatiewet?
- **risico's**, wat zijn de risico's, zijn deze beheersbaar, zo ja, hoe?
- **sturingsmogelijkheden** van de raad, is er voldoende governance. Is de raad in staat zijn kaders en doelen te stellen en op een aantal momenten kunnen controleren en vaststellen of deze gehaald zijn. Bij afwijkingen moet duidelijk zijn of en hoe de raad kan (bij)sturen.
- **informatie en monitoring**, wat wil de raad kunnen volgen en wat zou de raad daarvoor aan informatie moeten hebben om de uitvoering van het beleid goed te kunnen controleren.

In dit onderzoek gaan we er van uit dat de documenten 'Herijking van het strategisch beleidskader' en de gekozen vorm van Werkplein Ability zoals voorgesteld in het document '*Positionering Werkplein Ability in de gemeente Het Hogeland*' zijn vastgesteld. Het onderzoek is dus niet een second-opinion op deze besluiten, maar richt zich op de verschillende interpretaties van deze besluiten en de gevolgen die dit heeft voor de uitvoering van de besluiten.

Idealiter wordt er bij nieuw beleid nagedacht over wat de maatschappelijke effecten zouden moeten zijn. Het vaststellen van de maatschappelijke effecten is nodig voordat je na kunt denken over wat je doet en waarom je het doet. Maatschappelijke effecten verschillen van beleidsdoelen. Een voorbeeld van een beleidsdoel is 'werk voor iedereen'. Het maatschappelijke effect daarvan is een beter leven, minder stress, meer autonomie en een betere gezondheid. De maatschappelijke effecten zijn dus moeilijker te meten en in geld uit te drukken dan de beleidsdoelen. We kunnen gemakkelijk vaststellen hoeveel meer mensen er zijn gaan werken. Of deze groei in werk altijd en alleen het gevolg is van gemeentelijk beleid is nog wel de vraag. De nadruk die wij leggen op maatschappelijke effecten in ons onderzoek moet tegen deze achtergrond worden begrepen.

- 2012: Werk aan de Winkel
- 2015: Instelling van de Participatiewet
- 2016: Strategisch beleidskader werk en inkomen 2016-2018
- 2017: Actualisatie strategisch beleidskader werk en inkomen
- 2017: Visiedocument Ruimte!
- 2017: Begroting Werkplein Ability 2018
- **2018: Positionering Werkplein Ability binnen de nieuwe gemeente Het Hogeland**
- 2018: Kadernota 2019-2022 gemeente Het Hogeland
- 2018: Nadere analyse beleidskader Werk en Inkomen 2018

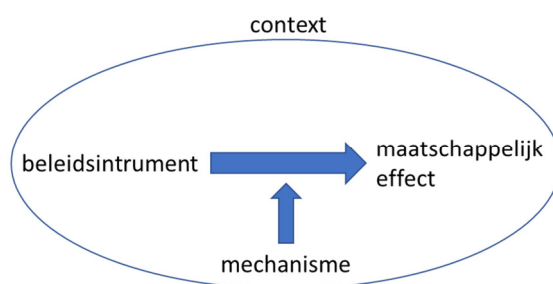
Het document ‘*Positionering Werkplein Ability*’ past in een al langer lopende discussie over de werkzaamheden van Ability. Voor een goed begrip van het plan hebben wij daarom ook andere documenten geanalyseerd.

3 De beleidstheorie

De beleidstheorie is de redenering waarom met een gekozen oplossing het gewenste doel wordt bereikt. Het gaat om de vraag: hoe en waarom werkt datgene wat ik wil gaan doen?

De beleidstheorie is het belangrijkste instrument van ex-ante onderzoek. In dit onderzoek zullen wij op zoek gaan naar de beleidstheorie achter het plan ‘positionering Werkplein Ability’ en zullen deze gebruiken om in te schatten wat de gevolgen van dit plan zijn in termen van maatschappelijke effecten en sturingsmogelijkheden van de raad.

Omdat de beleidstheorie het vehikel is van onze analyse, bespreken we deze uitgebreid. Hieronder staat schematisch weergegeven uit welke onderdelen de beleidstheorie bestaat.



MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN

De maatschappelijke effecten zijn die dingen die je wilt bereiken. Dus welke maatschappelijke veranderingen beoogd worden. Wij richten ons op de beoogde maatschappelijke effecten die gepaard gaan met de inbedding van Werkplein Ability in de nieuwe gemeente Het Hogeland. De beoogde maatschappelijke effecten zijn belangrijk, want zonder deze doelen kan de raad niet monitoren en sturen. Wanneer er geen eindbestemming is, is sturen zinloos.

Wij zoeken voornamelijk naar de maatschappelijke effecten in de documenten ‘positionering Werkplein Ability’ en het strategisch beleidskader. Ook in gesprekken met o.a. uitvoerders en bedenkers van het plan ‘positionering Werkplein Ability’ en in de raadsvergaderingen zoeken wij naar wat zij willen bereiken.

BELEIDSINSTRUMENT

Dit is het voorgestelde plan zoals opgenomen in het document ‘*Positionering Werkplein Ability*’; de keuzes om de activiteiten en de mensen van Werkplein Ability binnen de nieuwe gemeente Het Hogeland te brengen. We zullen de gesprekken met de bedenkers en uitvoerders van het plan gebruiken om zo helder mogelijk te krijgen wat de gekozen structuur is.

MECHANISME

Het mechanisme is de veronderstelde werking van het beleidsinstrument op de maatschappelijke effecten. Dit is de pijl tussen het beleidsinstrument en de maatschappelijke effecten. Het gaat om de hoe-vraag: ‘hoe werkt het beleidsinstrument, wat doet het

beleidsinstrument?’ In dit geval gaat het er dan om hoe het uitvoeringsscenario, zoals opgenomen in de documenten ‘*Herrijking strategisch beleidskader*’ en ‘*Positionering Werkplein Ability*’ zorgt voor het beoogde maatschappelijke effect.

3.1 Context

Een beleidsinstrument werkt nooit onafhankelijk van de context. Het wordt bepaald door de context waar het zich in bevindt. Zo werkt een beleidsinstrument bij statushouders anders dan bij SW-medewerkers en is het effect van een beleidsinstrument in Amsterdam anders dan die in Uithuizen.

Er zijn een aantal belangrijke contextfactoren te onderscheiden in dit onderzoek:

- 1) Landelijke wetgeving: Welke beleidstheorie men ook heeft, er moet altijd nagedacht worden over de consistentie met het wettelijk kader. In 2015 is de SW instroom gestopt en is de participatiewet in werking gegaan. Dit resulteert in doelgroep verschuiving en de verplichting om bijstandsgerechtigden te re-integreren naar regulier werk, beschutte werkplekken, afspraakbanen en vrijwilligerswerk te realiseren.
- 2) Gemeentelijke herindeling: Op 1 januari 2019 gaan de vier Hoogelandster gemeenten samen. Leidend bij de toekomstige samenwerking is de visie ‘Ruimte!’.
- 3) Kenmerken van de gemeenten: Denk hierbij aan hoe groot de doelgroepen zijn, hoeveel SW-medewerkers, hoeveel mensen met beschut werk etc.
- 4) Aanloop beslissing: Een beslissing ligt meestal in lijn met eerder gemaakte keuzes. Dit wordt uitgebreid besproken in het volgende hoofdstuk over besluitvorming.
- 5) Financiële kaders van de wet en de gemeentelijke begroting.

4 Besluitvorming

BELEID VANAF 2015: STRATEGISCH BELEIDSKADER EN POSITIONERING WERKPLEIN ABILITY

Op 1 januari 2015 treedt de participatiewet in werking en vervangt daarmee het wettelijk regime van de Wsw. Binnen dit landelijke juridische kader namen de gemeenteraden een besluit over het behouden of vernieuwen van de vorm van de (voormalige) SW bedrijven. Dat is een eerste belangrijke beslistmoment van de gemeenteraden. In maart 2016 stellen alle vier gemeenteraden de gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling (GR) Participatie Noord-Groningen vast. Deze GR gaat door het leven als Werkplein Ability en combineert het Werkplein Noord-Groningen, de afdeling SoZaWe Hoogeland en het (voormalige) sociaal werkbedrijf Ability. Deze drie onderdelen zijn steeds meer als eenheid gaan functioneren en hebben in deze nieuwe structuur een gezamenlijke begroting en uitvoeringsplan. De gemeenten hebben in het Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen 2016-2018 vastgelegd wat Werkplein Ability als uitvoeringsorganisatie aan opgaven moet realiseren en hoe dat moet gebeuren. Daarbij zijn maatschappelijke, financiële en organisatorische opgaven geformuleerd en worden 11 verschillende kaders onderscheiden. Via dit strategische beleidskader kunnen de raden inhoudelijk invulling geven aan de taken en kaders die vanuit de nieuwe participatiewet bij gemeenten liggen.

BEHANDELING ACTUALISATIE STRATEGISCH BELEIDSKADER (NAJAAR 2017)

In oktober 2017 krijgen de raden van de BMWG gemeenten een geactualiseerd strategisch beleidskader ter besluitvorming voorgelegd. Deze actualisatie dient specifiek voor het jaar 2018, in aanloop naar de herindeling tot de nieuwe gemeente Het Hogeland. In alle vier de raden ligt eenzelfde raadsvoorstel voor. De colleges geven hierin eensluidend aan dat de bestaande kaders nog een basis bieden voor de uitvoering van de participatiewet. De drie opgaven zijn hetzelfde gebleven maar enkele uitgangspunten zijn aangepast. In het raadsvoorstel staat voor het komende half jaar een uitgebreide analyse aangekondigd met inhoudelijke en financiële onderbouwing, op basis waarvan de raden in mei 2018 echte keuzes zullen moeten maken voor de periode na herindeling vanaf 2019. Daarbij zal ook het bredere sociale domein worden betrokken.

De colleges geven een voorzet voor deze keuze door te stellen dat handhaving van het kader budgetneutraliteit voor de toekomst twijfelachtig is en de inzet op het participatiespoor mogelijk moeten worden heroverwogen. Daarbij plaatsen de colleges wel een kanttekening. In geval van dat laatste verschuift de uitvoering naar een andere plek in het sociaal domein en dit staat (mogelijk) op gespannen voet met het idee van integraliteit. In bijlage 1 van het raadsvoorstel worden drie modellen genoemd waarin de keuzes uitgewerkt zouden kunnen worden: budgetneutraal, bestaande werkwijze voortzetten en ruime sociale uitvoering. In de raden wordt het debat niet tot nauwelijks gevoerd over een toekomstige keuze uit deze drie opties, en de wenselijkheid van elk van de genoemde richtingen voor de toekomst (in aanloop naar, of als input voor de nadere analyse). Feit dat keuzes worden vooruitgeschoven komt een enkele keer in het debat ter sprake evenals de bevoegdheidsverdeling tussen raad

en college.

VOORUITSCHUIVEN EN DILEMMA'S

Tijdens de raadsbehandeling in Winsum stelt een fractie (PvdA) dat het college “de hete aardappel vooruitschuift” en dat de raad niet in stelling wordt gebracht. De wethouder stelt in zijn beantwoording dat op basis van een aantal scenario's wordt bekeken ‘wat we willen met het sociaal domein, hoe het SW-bedrijf daarin kan worden opgenomen en welke taken daarbij horen’. In Eemsum komt de rol van de raad bij kaderstelling naar voren in relatie tot de mate van keuzevrijheid voor de uitvoeringsorganisatie. Dat laatste veroorzaakt een dilemma, want ruime keuzevrijheid bij die uitvoeringsorganisatie zou betekenen dat het college weer terug moet komen bij de raad vanwege diens budgetrecht. Een raadslid merkt op dat het in de discussie eigenlijk gaat om de keuze voor ofwel handhaving budgetneutraliteit of een bepaald gewenst niveau van dienstverlening.

POSITIONERING WERKPLEIN ABILITY IN RAADSKLANKBORDGROEP EN RAAD

In dezelfde periode, op 27 en 28 maart 2018, dat de nadere analyse plaatsvindt, hebben de raden hun wensen en bedenkingen geformuleerd over de positionering van Werkplein Ability in de nieuwe gemeentelijke organisatie. Door de herindeling per 1 januari 2019 komt van rechtswege een einde aan de GR Participatie Noord-Groningen. Daardoor zijn keuzes noodzakelijk in hoeverre en op welke wijze de organisatie van Werkplein Ability onderdeel gaat uitmaken van de nieuwe organisatie van de gemeente Het Hogeland. Als er niets zou gebeuren zou Werkplein Ability, conform de wet ARHI, automatisch onderdeel van die nieuwe organisatie worden en daar in op gaan.

De colleges doen het voorstel om Werkplein Ability integraal onderdeel te laten zijn van de gemeente Het Hogeland, met als een apart onderdeel de werkmaatschappij. De raden worden hierover begin 2018 geïnformeerd zodat zij hun wensen en bedenkingen hierover kenbaar konden maken. De eerste keer is eind januari 2018 als een presentatie wordt gegeven in de raadsklankbordgroep. Hierin zijn de fracties uit alle vier gemeenteraden vertegenwoordigd en worden zo gelijktijdig geïnformeerd over onderwerpen die spelen rondom de herindeling.

De verschillende opties uit het raadsvoorstel worden tijdens de informatieve bijeenkomst behandeld en de keuze voor de variant van de werkmaatschappij toegelicht. Tijdens de presentatie wordt expliciet verwezen naar de komende takendiscussie bij behandeling van de nadere analyse van het strategisch beleidskader. Met andere woorden: het gaat bij deze bespreking van het plan Positionering over de vorm en niet de inhoud.

Tijdens presentatie van de plannen worden verschillende vragen gesteld. Tussen de informatieve bijeenkomst en bespreking van het plan Positionering in de raad hebben de raden nog een stuk ontvangen met extra informatie waarin de vragen zijn opgenomen. De meeste kritiek op de plannen komt vanuit de raden in Winsum en Eemsum. Discussiepunt betreft de mate van sturing voor de raad en de transparantie van de voorgestelde oplossing. Enkele raadsfracties (Gemeentebelangen en VVD) vragen zich af of die sturingsmogelijkheden niet beter af zijn bij een Overheidsvennootschap, één van de vier

opties zoals die in het raadsvoorstel staan: de discussie gaat wat dat betreft over de mate waarin het nieuwe Werkplein Ability volledig in overheidshanden is of dat ze beter uit is bij (gedeeltelijke) blootstelling aan marktmechanismen. De betrokken wethouder stelt dat de wens tot meer betrokkenheid en sturing juist bij de variant van de werkmaatschappij het beste is, omdat volgens hem van een eenduidige bestuurlijke lijn sprake is. Andere terugkerende punten zijn de financiële risico's en kwestie van verrekening van onderdelen voormalig SW bedrijf (groen, schoonmaak, catering). Dat laatste is niet langer mogelijk bij een integrale opname in de gemeentelijke organisatie omdat er sprake is van 1 gemeentelijke begroting/ administratie.

Op 27 en 28 maart 2018 spreken de vier raden hun wensen en bedenkingen uit over de positionering van Werkplein Ability. Bij de gemeenteraad van Bedum zijn er geen bedenkingen uitgesproken. In De Marne, Winsum en Eemsum zijn één of twee fracties tegen het voorstel zoals gepresenteerd in het document 'Positionering Werkplein Ability'. De colleges verwijzen in de beantwoording naar de nadere analyse voor takendiscussie en inhoudelijke keuzes waarover de raden dan een beslissing moeten nemen.

BEHANDELING NADERE ANALYSE BELEIDSKADER

Die nadere analyse wordt in juli 2018 opgeleverd, maar zonder dat duidelijke inhoudelijke keuzes worden voorgesteld: uitgezonderd het (voorlopig) loslaten van budgetneutraliteit als kader, waarop in oktober 2017 al werd gezinspeeld. De raad heeft input gegeven tijdens een informatieavond in mei 2018. Het proces verloopt niet zoals in oktober 2017 werd aangekondigd. Er wordt gesteld dat 'nu duidelijk is geworden dat Werkplein Ability onderdeel wordt van de nieuwe gemeente Het Hogeland een deel van de eerder vastgestelde kaders niet langer haalbaar of niet meer van toepassing is'. Het voorstel spreekt over de mogelijke toekomstige keuzes die in de nadere analyse worden toegelicht en aan de raden zullen worden voorgelegd. Zo zegt de wethouder in Bedum dat de raad nu aan zet is en de inhoudelijke analyse nog niet ten einde is. In De Marne wijst de wethouder op het feit dat de 'SW poort' nu gesloten is en de uitdaging voor de toekomst ligt in de invulling van het leerwerkspoor en participatiespoor. Ook in Eemsum wijst de wethouder erop dat het aan de nieuwe raad is om kaders te stellen. De raden gaan unaniem akkoord met de nadere analyse, zonder amendering van de voorstellen. In Eemsum stelt een fractie dat de vraag welke kaders gehandhaafd kunnen blijven na herindeling niet duidelijk is gemaakt.

KEUZES VOORUITGESCHOVEN

Voor het opstellen van de nieuwe beleidskaders wordt door verschillende wethouders verwezen naar besluitvorming door de nieuwe raad van Het Hogeland en naar het rekenkameronderzoek. De vraag naar continuering van het kader 'focus op leerwerkspoor' en inzet op het participatie-spoor door Werkplein Ability zal in de toekomst genomen moeten worden. Er wordt gesproken in termen dat "de raad er in de toekomst wel voor zou kunnen kiezen om nieuwe kaders te stellen" (p.19) en dan prioriteit zou kunnen geven aan bepaalde doelgroepen of onderwerpen. Wat verder opvalt is dat ook niet een keuze gemaakt wordt voor een van de drie genoemde modellen in de actualisatie strategisch beleidskader van oktober. Over die drie opties wordt helemaal niet meer gesproken en deze komen niet

meer terug in het voorstel. Dit terwijl werd aangekondigd dat de nadere analyse deze modellen meer volledig in beeld zou brengen.

In de raad vindt discussie plaats over kaderstelling maar deze is niet zozeer door de raad zelf op gang gebracht en niet direct gericht op maatschappelijke effecten. In die zin is geen sturende werking vanuit de raad zichtbaar in het debat over keuzes voor maatschappelijke effecten in het sociaal domein voor de periode vanaf 2019. In het debat wordt vanuit enkele fracties gewezen op de noodzaak om tot een meer geïntegreerde of integrale afweging te komen dan in het plan positionering beschreven is (zoals de PvdA Winsum en Bedum). In dit verband spreekt men over de 1-loket gedachte en het belang van een integrale afweging bij het participatiespoor in relatie tot het leer-werkspoor. Er wordt opgemerkt dat de scheiding tussen WMO en Werkplein in de plannen eigenlijk niet goed is. Ook in Eemsum wordt verwezen naar de nadelen van privatisering van het participatie-spoor vanwege de gewenste inclusiviteit en doorstroming van leerwerkspoor naar participatie.

In de discussie komt verder het financiële aspect sterk naar voren, zoals bij de vraag over het wel- of niet handhaven van het kader 'budgetneutraliteit'. In Bedum pleit een fractie (CDA) er bijvoorbeeld voor om op zoek te gaan naar alternatieve besparingen en spoort het college aan manieren te vinden om uitgaven omlaag of de inkomsten omhoog te brengen. In Winsum komt de zorg om de exploitatietekorten en oplopende kosten (zowel bij het SW bedrijf, als straks sociaal domein in zijn geheel) naar voren. Een andere fractie (VVD) spreekt over de impliciete wens tot instandhouding van het SW bedrijf door het college, en zet daar vraagtekens bij.

SAMENVATTING

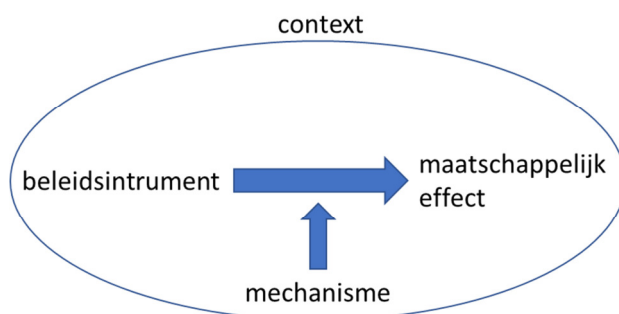
Besluitvorming over de vorm (positionering Werkplein Ability) en inhoud (strategisch beleidskader) lopen in het besluitvormingsproces door elkaar. De afbakening van het debat en de doelen, wat bespreken we en willen we bereiken, is daarbij vaak niet helder.

Opvallend is dat inhoudelijke keuzes worden aangekondigd maar steeds uitgesteld. Er wordt nauwelijks in termen van maatschappelijke effecten, en vanuit een bredere visie op het sociale domein, gesproken in de stukken. Sturing vindt ook niet zozeer plaats vanuit een visie op maatschappelijke effecten, maar gebeurt veeleer vanuit een financieel perspectief. Sommige fracties benadrukken de noodzaak tot een meer integrale benadering voor het gehele sociale domein. Toch is weinig sprake van standpuntbepaling over prioriteiten in het sociaal domein als geheel in de nieuwe constructie/positionering van Werkplein Ability.

Raad en colleges wijzen geregeld naar elkaar als het gaat om wie aan zet is voor de invulling van kaders en keuzes. Een deel van de raad wil in stelling gebracht worden door het college, maar die maakt geen keuzes of stelt dat (steeds opnieuw) uit. Keuzes zoals de inzet op het participatiespoor door Werkplein Ability of een ander onderdeel moet de nieuwe raad maken. Dat vraagt dan wel om een integrale afweging van taken. Er ligt wat dat betreft voor besluitvorming in de nieuwe gemeenteraad van Het Hogeland nog veel open.

5 Analyse

De ex-ante analyse gebeurt aan de hand van het eerder gepresenteerde model van de beleidstheorie (zie hieronder).



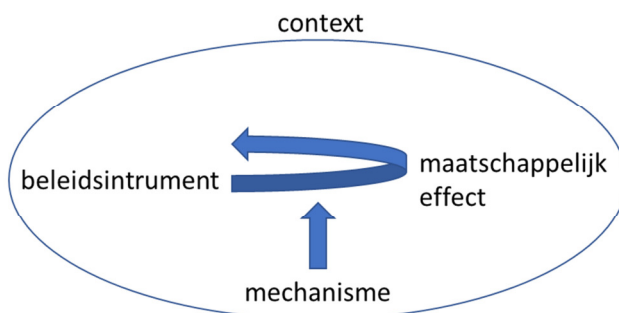
5.1 Maatschappelijke effecten

Wij hebben gezocht of er impliciete dan wel expliciete maatschappelijke effecten zijn genoemd in de Participatiewet, het strategisch beleidskader, de visie '*Ruimte*' en het plan '*Positionering Werkplein Ability*'. De kern van deze stukken is dat men ten doel heeft om zoveel mogelijk mensen op de (reguliere) arbeidsmarkt te laten werken. De gemeenten leggen vervolgens doelen en accenten door middel van kaders. Zij staan immers het dichtste bij de burger en kennen de regio goed.

Rondom de nieuwe positionering Werkplein Ability en de beoogde maatschappelijke effecten zijn er een paar opvallendheden.

DOE-DOELEN

In sommige gevallen lijkt er doelverschuiving op te treden: het beoogde maatschappelijke effect is niet meer het doel, maar het beleidsinstrument wordt het doel. Er zijn veel 'doe-doelen': hoe gaan we handelen, terwijl de vraag nog niet beantwoord is wát men precies wil bereiken. Zo wordt in het plan '*Positionering Werkplein Ability*' voornamelijk gesproken over hoe het plan gerealiseerd moet worden en veel minder over welk effect hiermee wordt beoogd voor SW-ers of burgers in het algemeen. Visueel gebeurt er dan het volgende:



Een voorbeeld van bovenstaande is dat er in het plan '*Positionering Werkplein Ability*' (p.12) wordt gesproken over flexibel, mensgericht en integraal werken aan maatschappelijke

opgaven en dat het gevolg hiervan is dat mensen met een beperking een rol houden en/of krijgen bij het uitvoeren van gemeentelijke taken en zoveel mogelijk ook bij andere teams komen te werken. Dit is een voorbeeld waarbij gesproken wordt over datgene wat de gemeente gaat doen (integraal werken), maar dat het gevolg ook weer een 'doel-doel' is, namelijk het uitvoeren van taken in de gemeentelijke teams door SW-medewerkers. Het wordt gepresenteerd als causaal verband ($A \rightarrow B$), maar waarom deze manier van werken (flexibel en integraal) leidt tot het feit dat SW-ers in gemeentelijke teams werken is niet geheel duidelijk. Daarbij blijft het maatschappelijk effect buiten beeld. Er wordt gesproken over twee beleidsinstrumenten, maar niet waartoe deze twee beleidsinstrumenten leiden. Leidt dit bijvoorbeeld tot minder werkloosheid, minder kosten, meer zinvol werk etc.?

In het stuk 'positionering Werkplein Ability' wordt in de alinea eronder (p.12) gesproken dat het werken in gemeentelijke teams ervoor moet zorgen dat mensen met een arbeidshandicap 'erbij horen'. Dit zou als een beoogd maatschappelijk effect gezien kunnen worden. Wil de gemeente dit effect inderdaad bereiken, dan is er nog ruimte om dit begrip in te vullen. Maar wat betekent 'erbij horen' precies? Horen 'zij' er nu niet bij? En bij wie horen ze straks?

De doe-doelen zijn vaak ook zeer impliciet. Er wordt tijdens raadsvergaderingen en in de documenten vaak gesproken over 'er zijn voor burgers' of 'een goede werkgever willen zijn voor arbeidsgehandicapten'. De nadruk ligt dan op niet geëxpliciteerd gedrag van de gemeente in plaats van op wat de gemeente hier uiteindelijk mee wil bereiken.

FOCUS OP SW

Een tweede opvallendheid is dat er vooral gesproken wordt over de groep SW-medewerkers en bijna niet over de mensen die onder de participatiewet vallen. De doelen die men wil bereiken met deze groep komen weinig ter sprake en lijken elkaar soms zelfs tegen te spreken. In het plan 'positionering Werkplein Ability' wordt er op pagina 13 gezegd dat voor burgers die onder de participatiewet vallen ook het plan geldt dat zij binnen de gemeente kunnen werken. Dit zijn dan geen structurele werkplekken, zoals de SW kent, maar re-integratie of leer-werkplekken. Dit lijkt op gespannen voet te staan met wat er in de nadere analyse van de beleidskaders staat (p.10). Daar wordt benoemd dat de participatiedoelgroep kan helpen bij het in stand houden van de huidige sectoren van Ability met als achterliggende gedachte dat zij de kosten kunnen drukken.

Hoewel er wel een duidelijke keuze is gemaakt, namelijk zowel het combineren van commercieel werk en werk binnen de gemeente, blijkt uit de gesprekken en sommige documenten dat er nog veel verschillende interpretaties zijn of waar en hoe het werk wordt uitgevoerd. Daarom is het moeilijk om een eenduidig beeld te krijgen over hoe dergelijke besluiten worden uitgevoerd.

Het belang van beleid voor de groep die onder de participatiegroep valt is zeer belangrijk. De groep SW-medewerkers neemt steeds meer af en in de toekomst groeit de populatie die onder de participatiewet valt. Wil men het plan toekomstbestendig maken, dan zouden er

ook maatschappelijke effecten moeten worden geformuleerd voor de groep die onder de participatiewet valt.

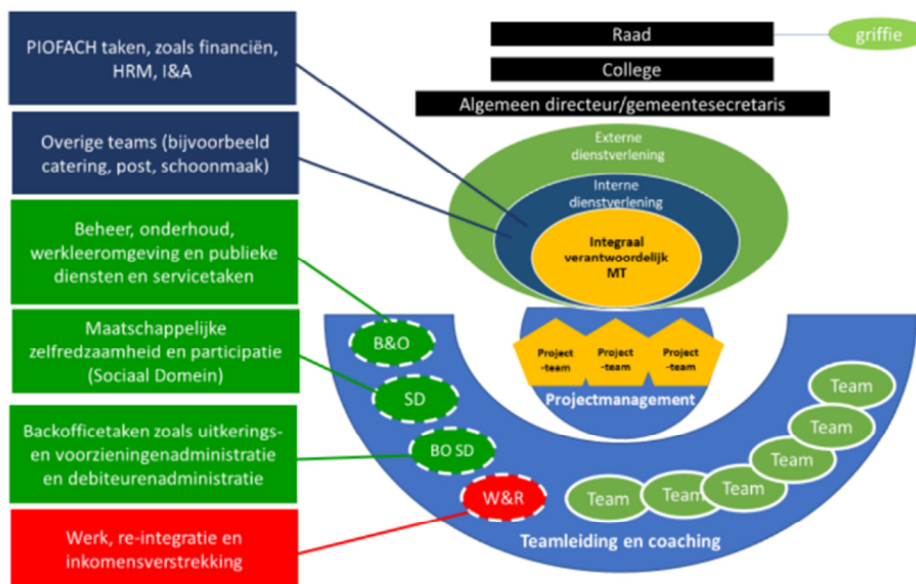
FINANCIËLE ONDERBOUWING

Zowel in het strategisch beleidskader als in het plan ‘positionering Werkplein Ability’ is er geen financiële onderbouwing opgenomen, maar is er op verzoek van de raadsklankbordgroep een financiële doorrekening gemaakt. Op de vraag ‘wat mag het kosten?’ wordt in de documenten niet ingegaan. In de nadere analyse staat zelfs ook opgenomen dat de maatschappelijke effecten nog niet vastliggen. Zo staat op pagina 18 dat de gemeente moet gaan kijken welke maatschappelijke effecten de gemeente wil bereiken en tegen welke kosten zij dit wil bereiken.

Kortom: er valt nog veel winst te maken in het expliciteren van de maatschappelijke effecten. De vragen, wat willen we met welke groep bereiken en wat mag het kosten, (en wat doen we ervoor) moeten nog helderder beantwoord worden. Dit is noodzakelijk voor de gemeente. Alleen wanneer men weet welk effect men wil bereiken kan men nadenken over de vragen hoe dit is te bereiken en wat het mag gaan kosten. Ook is monitoring en sturing onmogelijk wanneer niet helder is wat beoogd wordt.

5.2 Uitvoeringsscenario

Het uitvoeringsscenario dat is vastgesteld is door de raden is de structuur zoals voorgesteld in het plan ‘Positionering Werkplein Ability’ (zie afbeelding).



De kern van het plan kan worden samengevat in de volgende punten:

1. Breng activiteiten van Werkplein Ability onder in de gemeentelijke organisatie en wijs ze op basis van (maatschappelijke) opgave toe aan de verschillende onderdelen.
2. Maak een apart onderdeel in de vorm van een Werkmaatschappij waarin taken

zijn opgenomen op het gebied van werk, bijstandsverstrekking, re-integratie en werkgeversdiensten. Breng ook de commerciële activiteiten van Werkplein Ability hierin onder. Zorg daarbij voor:

- a. Een eigen profiel van dit onderdeel (ten behoeve van opdrachtgevers en werkgevers)
- b. Een uitgebreider mandaat (zodat bedrijfsmatig kan worden gewerkt).
3. Neem alle medewerkers van Werkplein Ability mee in de professionaliseringsprogramma's.
4. Biedt alle Wsw-medewerkers een dienstverband bij de gemeente in het kader van de cao-Wsw.

Ondanks dat bovenstaande structuur is vastgesteld door de colleges, zijn wij vier interpretaties tegengekomen die wezenlijk van elkaar verschillen. Zo wordt er soms gesproken alsof het plan 'positionering Werkplein Ability' niet is aangenomen. Dit gebeurde in de discussie met de raadsklankbordgroep en komt tevens naar voren op pagina 16 van de nadere analyse van het strategisch beleidskader, waarbij gesproken wordt alsof nog niet is vastgelegd onder welk team het participatiespoor gaat vallen.

Er leven verschillende interpretaties van het plan. Zo spreken beleidsmakers, uitvoerders, raadsleden en wethouders er verschillend over. Soms hanteert één persoon, vaak onbewust, meerdere interpretaties. Uit de gesprekken en documenten hebben wij een reconstructie gemaakt van de interpretaties die er bestaan. Wij hebben er vier onderscheiden, waarbij interpretatie 1 het minst en interpretatie 4 het meest inclusief is.



INTERPRETATIE 1

In de eerste interpretatie is Werkplein Ability nog heel herkenbaar. Alle activiteiten worden binnen dit organisatieonderdeel uitgevoerd. In mate van inclusiviteit is deze vorm het minst inclusief: de participatiedoelgroep wordt niet 'echt' opgenomen in de gemeente in de zin van zij aan zij werken met collega's binnen de gemeente. In de raadsklankbordgroep werd gesproken alsof Ability voor een groot deel zijn oude structuur zou behouden en alsof het plan 'positionering Werkplein Ability' nog niet was goedgekeurd. Ook spreken sommige uitvoerders en bedenkers van het plan nog sterk in 'wij' en 'zij' termen. Zo kwam ter sprake hoe cateringwerknemers bij Ability samen kunnen werken met ambtenaren die eenzelfde taak hebben. Daarbij werd gezegd dat Ability dit niet kan doen omdat ze te weinig mensen hebben. Dit ligt in lijn met de begroting van Ability waar de mogelijkheid van re-integreren of werken bij de gemeente niet genoemd wordt als het gaat om het leer-werkspoor of het werkspoor.



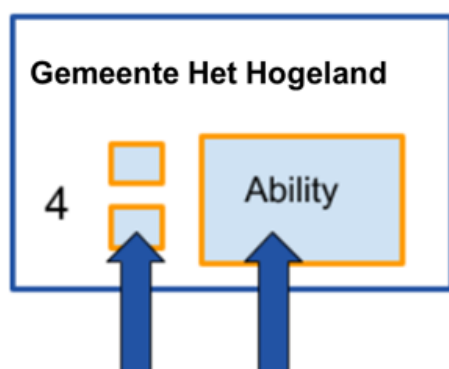
INTERPRETATIE 2

Deze vorm lijkt het meest op de structuur zoals gepresenteerd in het plan ‘*Positionering Werkplein Ability*’. Ability is nog herkenbaar en een deel van de SW-medewerkers is ondergebracht in andere ‘thuisteams’ dan de werkmaatschappij. In de kadernota 2019-2022 lijkt zowel interpretatie 1 als 2 aanwezig. Zo wordt er alleen nog benoemd dat de sector ‘groen’ buiten de werkmaatschappij kan gaan vallen. Op pagina 20 wordt er geschreven dat wordt onderzocht of ‘de sector Groen ook geïntegreerd en/of gecombineerd kan worden met de gemeentelijke buitendiensten.’ Deze zin duidt precies op het verschil in inclusiviteit: gaan SW-medewerkers nu helemaal op in de bestaande groenvoorziening van de gemeente of worden het twee losse onderdelen? Het eerste past bij de tweede interpretatie en het idee van ‘combineren’ meer bij interpretatie 1 waarbij Ability (en een SW-medewerker) duidelijker herkenbaar is.



INTERPRETATIE 3

In deze versie ‘lost’ Ability op in de thuisteams van de gemeente. Mensen die onder de participatiewet vallen werken dan zij aan zij met collega’s van de gemeente die als inclusieve werkgever optreedt. Deze interpretatie lijkt ook te passen bij de visie Ruimte! die zich een innovatieve en flexibele organisatie ten doel stelt.



INTERPRETATIE 4

Deze interpretatie keert de inclusiviteit om: niet SW-medewerkers moeten ‘er bij horen’ maar de SW wordt zelf ook opener om mensen zonder indicatie of re-integratietraject aan te nemen. Dus de gemeente biedt ook werkplekken voor reguliere werknemers die kunnen helpen in de werkmaatschappij of andere thuishuizen. Ze kunnen bijvoorbeeld ook ingeschakeld worden wanneer er onderbezetting is en bepaalde productie niet gehaald kan worden. Dit beeld past ook bij Ability als werkgever in een regio waar weinig banen zijn. Daarbij wordt het ook als oplossing gebruikt voor het eerder genoemde probleem dat Ability er ‘geen mensen voor heeft’.

De verschillende interpretaties van het beleidsinstrument hebben grote invloed op de uiteindelijke mogelijke of bereikbare maatschappelijke effecten en op de mogelijkheid tot monitoring. Zo lijken de maatschappelijke effecten van interpretatie 1 sterk op de maatschappelijke effecten van het huidige Werkplein Ability. Bij interpretatie 4 is het beoogde effect niet alleen gericht op de SW-medewerkers, maar ook op burgers die anders in de reguliere arbeidsmarkt een baan zouden hebben gevonden. Ten tweede hebben de verschillende interpretaties invloed op monitoring en sturing. In het plan ‘*Positionering Werkplein Ability*’ wordt uitgegaan van de aanname dat hoe dichter de uitvoering bij de gemeente zit hoe beter men kan (bij)sturen: dus hoe meer inclusief, hoe beter men kan sturen. Er is ook een mogelijkheid dat juist de sturing minder makkelijk wordt naarmate de inclusiviteit groter wordt. Ability is minder makkelijk ‘terug te vinden’, want haar medewerkers zijn opgenomen in de thuishuizen. Welke kant men ook op redeneert, feit blijft dat de interpretaties van de structuur invloed hebben op hoe de raad kan sturen.

5.3 Mechanisme

Het mechanisme is datgene wat het beleidsinstrument in gang zet zodat het maatschappelijke effect wordt bereikt. In het beleid is dat de redenering hoe het beleidsinstrument tot het gewenste doel leidt. Sinds instelling van de participatiewet zou ieder beleidsinstrument (hier de positie van Ability in de gemeente) maximale participatie in de samenleving ten doel moeten hebben. Het mechanisme zou aanwezig moeten zijn in beleid: het moet verklaren waarom het beleidsinstrument tot het gekozen effect leidt. Het is de basisredenering waarom bepaalde beleidskeuzes zijn gemaakt.

In zowel de gevoerde gesprekken als in de documenten komt het mechanisme weinig of zeer impliciet aan bod. Men spreekt vaak alsof het logisch is dat het effect voortkomt uit wat de gemeente doet, maar dat wordt niet beredeneerd tot op het niveau van de burger en zijn gedrag. Het feit dat er heel weinig wordt gesproken over de SW-medewerker zelf illustreert het bovenstaande. In de raad wordt er vaak op twee manieren over SW-medewerkers gesproken. Een eerste is hoeveel geld er naar Ability gaat en het tweede is dat er moet worden opgekomen voor ‘dit soort mensen’, waarbij zij in een slachtofferpositie worden gezet. Welk effect bepaald beleid heeft is zelden onderwerp van gesprek.

Ook in het plan ‘*Positionering Werkplein Ability*’ is de redenering waarom iets werkt veelal

afwezig. Zo spreekt men over inclusiviteit op pagina 9: ‘Het Hogeland wil een inclusieve organisatie zijn.’ Dat betekent 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.’ Vervolgens wordt er ingegaan op hoe het ‘naast elkaar werken’ gerealiseerd moet worden (een doe-doel) maar niet hoe dit beleid uitwerkt voor SW-medewerkers zelf. Hieraan gekoppeld wordt er op pagina 12 gesproken over het belang van ‘erbij horen’ van SW-medewerkers. Er wordt gesproken in termen van wenselijkheid of in termen van wat de gemeente doet. Maar niet de link tussen wat de gemeente doet en hoe dat uitwerkt in ‘erbij horen’. De veronderstelling lijkt dat het het effect (erbij horen) logisch volgt uit het beleidsinstrument (zij aan zij werken). Er wordt niet ingegaan op hoé dit beleidsinstrument dat effect te weeg brengt. Of dit bijvoorbeeld komt doordat SW-ers minder herkenbaar zijn (minder gestigmatiseerd worden), of doordat zij werk doen waar vraag naar is, of omdat ze zich meer gaan identificeren met de ambtenaren wanneer zij daar veel gaan werken etc. etc. Uit de praktijk blijkt dat het gezamenlijk werken ook een omgekeerd effect kan hebben. Want wanneer SW-medewerkers hun Ability-jack uittrekken, betekent dit nog niet direct dat men zich gelijk voelt aan hun collega’s. Daarbij kan ook de vraag gesteld worden in hoeverre het beleidsinstrument echt verandering teweegbrengt voor SW-medewerkers. Zo maakt Ability momenteel van een deel van de gemeenten de gemeentelijke panden schoon. Na de herindeling worden dit wellicht meer panden. In de praktijk betekent dit voor een SW-medewerker misschien alleen dat zij ook een ander pand er bij krijgen. Of men dan het idee heeft meer onderdeel van de gemeente te zijn (zoals wordt verondersteld door sommige uitvoerders) is wellicht de vraag. In de praktijk blijkt dat sommigen zich extra ‘gehandicapt’ voelen wanneer men telkens omgeven wordt met mensen die geen arbeidshandicap hebben. Men kan zich zowel bewust worden van het feit dat hij ook veel in zijn mars heeft, maar kan ook er voor zorgen dat hij zich extra ‘apart’ voelt. Dit is een bekend fenomeen bij andere gemeenten en voormalig SW-bedrijven.

Kortom: een beleidsinstrument heeft de ondergrond van redeneringen nodig om gerechtvaardigd te kunnen worden. Daarbij is het nodig om vooruit te denken in de toekomst door de vraag te stellen: hoe werkt het beleid uit voor de mensen zelf?

5.4 Context

We zullen hier ingaan op een selectie van de belangrijkste contextfactoren. Een deel daarvan is uitgedacht en opgenomen in het plan ‘*Positionering Werkplein Ability*’ (p.4 & 5). We zullen de contextfactoren kort bespreken in het kader van de invloed die zij hebben op de werking van het beleidsinstrument (mechanisme).

1. DE DOELGROEP

Zoals eerder benoemd is er nog niet heel veel aandacht uitgegaan naar de groep die onder de participatiewet valt, bijvoorbeeld over hoe afspraakbanen en beschutte werkplekken worden gerealiseerd. De participatiegroep is groter dan alleen de SW-ers en vraagt om bewuste keuzes van de gemeente. Wil zij zoveel mogelijk mensen onderbrengen in de thuishuizen van de gemeente of onder de werkmaatschappij laten vallen. En welke invloed heeft dit op de

continuïteit van de werkzaamheden, aangezien een re-integratie traject een ander karakter heeft dan een structurele werkplek.

Een tweede punt dat in het plan '*Positionering Werkplein Ability*' wordt besproken, is dat de doelgroep steeds intensievere begeleiding vraagt en meer complexe problematiek kent.

Wanneer deze trend doorzet heeft dit gevolgen voor de mogelijkheid om de participatiedoelgroep onder te brengen in de thuisteam. Hoe meer complex de problematiek is, hoe lastiger het is om te werken op een reguliere werkplek binnen of buiten de gemeente.

Een derde punt dat invloed heeft wordt benoemd in het strategisch beleidskader. In de regio is er een oververtegenwoordiging van mensen met een arbeidsbeperking (anderhalf keer het landelijk gemiddelde). De omvang van deze groep heeft invloed op de financiële middelen van de gemeente. Dit kan betekenen dat andere doelgroepen minder aanspraak kunnen maken op die middelen.

2. HUIDIGE OPBOUW IN SECTOREN EN SPOREN

Zowel het verleden als de toekomst vormen de context van de gemeente. In het verleden is ervoor gekozen om in sporen en sectoren het beleid uit te voeren. Op pagina 14 van het plan wordt genoemd dat de gesprekspartners achter deze indeling staan en willen dat het wordt voortgezet. Deze voortzetting heeft gevolgen voor de mate waarin inclusiviteit kan worden bereikt in de gemeente. Sommige afdelingen van Ability zijn namelijk niet te integreren in thuisteam omdat simpelweg die werkzaamheden niet worden verricht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de ijzerafdeling waar door middel van ijzerbehandeling (zoals lassen) halffabrikaten worden gemaakt of de afdeling waar Holtcampers worden gebouwd. Deze afdelingen zijn niet te koppelen aan werkzaamheden in de gemeente die daarop lijken. Anderzijds zou men ook kunnen beredeneren dat de sectoren blijven bestaan voor het behoud van werkgelegenheid in de regio: de voormalige SW infrastructuur kan dan ook worden gebruikt voor nieuwe en bestaande bedrijven in de regio.

5.5 Aandachtspunten

Een eerste en belangrijk gevolg van bovenstaande bevindingen is dat er nog veel ruimte zit in de interpretatie van het plan, de beoogde maatschappelijke effecten en het veronderstelde mechanisme. Het doordenken van het plan met het oog op de sturingsmogelijkheden van de raad is dus (nog) niet haalbaar. De positieve keerzijde hiervan is dat de raad nog veel mogelijkheden heeft om te sturen middels het benoemen van maatschappelijke effecten. .

Wanneer we teruggrijpen naar eerder genoemde kernconcepten (zie hoofdstuk 1) kunnen we ten eerste stellen dat er geen sprake is van consistentie. Er leven verschillende interpretaties van het plan, zowel bij personen met verschillende functies als dat personen zelf meerdere interpretaties hanteren. Omdat de maatschappelijke effecten niet helder zijn verwoord zijn de consequenties ook niet helder. Er zijn wel een aantal doelen geformuleerd, zoals zoveel mogelijk mensen aan het werk, maar er is niet benoemd wat dit voor de samenleving betekent. Bijvoorbeeld wat er precies voor wie gaat veranderen wanneer ingezet wordt op arbeidsparticipatie. De risico's liggen voornamelijk in de openheid van het plan. Er is nog

geen eenduidige interpretatie van het plan en de redenering waarom met dit plan de beoogde maatschappelijke effecten naar verwachting worden bereikt ontbreekt. Ook moet er aandacht worden geschonken aan mogelijke veranderingen van het plan omdat de samenstelling van de doelgroep verandert. Zo zijn er minder voormalig SW-medewerkers met een lang dienstverband en meer mensen die voor een kortere periode een bijstandsuitkering krijgen. Daardoor is er een grotere dynamiek in het personeelsbestand waardoor het organiseren van werk lastiger wordt.

Over de sturingsmogelijkheden en informatie en monitoring zijn op voorhand wel een aantal zaken te noemen die van belang zijn. Als het om sturing gaat is het belangrijk om drie vormen van sturing te onderscheiden:

- 1) Kaderstellend sturen. De raad stelt haar strategieën vast en zet de grote lijnen uit als opdracht aan de uitvoerders. Uit bovenstaande analyse blijkt dat er nog veel ruimte is in de interpretatie van het plan '*Positionering Werkplein Ability*'. De raad kan dus nog inhoudelijke keuzes vast stellen.
- 2) Controlerend sturen. De raad kan bijsturen wanneer blijkt dat de door haar opgestelde doelen niet zijn behaald. Hiervoor moet goede informatie nodig beschikbaar zijn: namelijk informatie die iets zegt over de beoogde maatschappelijke effecten. De toegankelijkheid van informatie hangt af van de inclusiviteit van de gemeente. Hoe meer Werkplein Ability 'oplost' in de gemeente, hoe lastiger het is om alles te monitoren. Wanneer de gemeente echter beoogd dat medewerkers gelijk zijn, hoeft deze vergelijking niet gemaakt te worden. Men is dan als team verantwoordelijk voor de prestaties, waarbij er geen onderscheid wordt gemaakt tussen mensen die wel of geen arbeidshandicap hebben.
- 3) Operationeel sturen. Soms grijpt de raad in op de uitvoering. Het gevaar is dat zij daardoor verzandt in details over het proces, terwijl deze vorm van sturing is voorbehouden aan het college en het ambtelijk apparaat.

6 Conclusies en aanbevelingen

Onze bevindingen zijn dat het advies positionering Werkplein Ability en de herijking van het strategisch beleidskader niet een duidelijke keuze hebben opgeleverd waaruit duidelijk is geworden wat:

- 1 De beoogde maatschappelijke effecten zijn: - wat willen we bereiken?
- 2 Wat daarvoor de beste vorm is: - hoe willen we dat bereiken?
- 3 Wat er nodig is om de effecten van het participatiebeleid te monitoren: hoe willen we dat volgen en controleren?

In dit onderzoek gaan we er van uit dat de documenten ‘Herijking van het strategisch beleidskader’ en de gekozen vorm van Werkplein Ability zoals voorgesteld in het document ‘*Positionering Werkplein Ability in de gemeente Het Hogeland*’ zijn vastgesteld. Uit de gesprekken en uit de documenten blijkt dat er verschillende interpretaties leven over de inhoud en uitvoering van de besluiten.

Idealiter wordt er bij nieuw beleid nagedacht over wat de maatschappelijke effecten zouden moeten zijn. Het vaststellen van de maatschappelijke effecten is nodig voordat je na kunt denken over wat je doet en waarom je het doet. Maatschappelijke effecten verschillen van beleidsdoelen. Een voorbeeld van een beleidsdoel is ‘werk voor iedereen’. Het maatschappelijke effect daarvan is een beter leven, minder stress, meer autonomie en een betere gezondheid. De maatschappelijke effecten zijn dus moeilijker te meten en in geld uit te drukken dan de beleidsdoelen. We kunnen gemakkelijk vaststellen hoeveel meer mensen er zijn gaan werken. Of deze groei in werk altijd en alleen het gevolg is van gemeentelijk beleid is nog wel de vraag. De nadruk die wij leggen op maatschappelijke effecten in ons onderzoek moet tegen deze achtergrond worden begrepen.

Op basis van de keuze voor de vorm zal een systeem voor monitoring moeten worden ingericht om te beoordelen of de maatschappelijke effecten zijn behaald of niet en mogelijk ook met een indicatie waarom niet of wel. Het valt te verwachten dat, gezien de aard van het onderwerp en in de context van het sociaal domein alleen ‘harde cijfers’ daarvoor niet voldoende zullen zijn.

De algemene conclusie luidt dat er met het plan positionering Werkplein Ability minder vastligt dan wordt verondersteld. De maatschappelijke effecten zijn nog niet expliciet gemaakt en er zijn verschillende interpretaties van het beleidsinstrument. Tevens is het nog niet duidelijk of, de inbedding van Ability in de herindelingsgemeente, de verschillen tussen mensen met en zonder een arbeidshandicap wegneemt of vervormd tot een verschil tussen ‘gewone’ en ‘speciale’ ambtenaren.

Besluitvorming over de vorm (positionering Werkplein Ability) en inhoud (strategisch beleidskader) lopen in het besluitvormingsproces door elkaar heen. De afbakening van het debat en de doelen, wat bespreken we als raad en willen we bereiken, is daarbij vaak niet helder. Opvallend is dat inhoudelijke keuzes worden aangekondigd, maar steeds worden uitgesteld.

De maatschappelijke effecten zijn nu vaak algemeen en gaan niet altijd over de doelgroep(en) zelf. De raad kan hierin ruimte nemen door aan te geven wat hij precies wil bereiken met mensen die onder de participatiewet vallen. Door dit vast te leggen kan het debat over financiën makkelijker worden gevoerd. De maatschappelijke effecten kunnen worden afgewogen met de vraag ‘wat mag het kosten’, in plaats van proberen weer te geven wat iets nu kost en/of hoe er bespaard kan worden.

Er bestaan bij verschillende medewerkers en politici van de gemeenten verschillende interpretaties van de manier waarop Werkplein Ability in de gemeente Hogeland wordt opgenomen. Dat is onduidelijk en maakt een analyse van de consequenties van deze keuzes voor sturing en monitoring heel moeilijk.

Het participatiebeleid zou er bij gebaat zijn als de effecten van het beleid ook voor doelgroepen worden benoemd. Daaruit volgt dan vanzelf de vraag: wat werkt voor wie en hoe? Bijvoorbeeld over SW-medewerkers die opgenomen worden in gemeentelijke teams. Wat werkt voor welke SW-medewerkers, en hoe werkt dat door in hun gedrag?

Doordat er nog veel ruimte is in de interpretatie van het plan kan de raad nog kaderstellend sturen. Door de maatschappelijke effecten te benoemen wordt duidelijk welk type informatie hij wenst te krijgen. Vervolgens kan worden beoordeeld of de uitvoering in voldoende mate voldoet aan opgestelde doelen.

6.1 Beantwoording van de vragen

Wij zullen hieronder alle vragen beantwoorden op basis van onze conclusies. Daarna zullen wij aanbevelingen formuleren.

De centrale vraag is:

“kunnen de BMW-raden en de Hogelandster raad het participatiebeleid ten aanzien van het werkplein effectief sturen?”

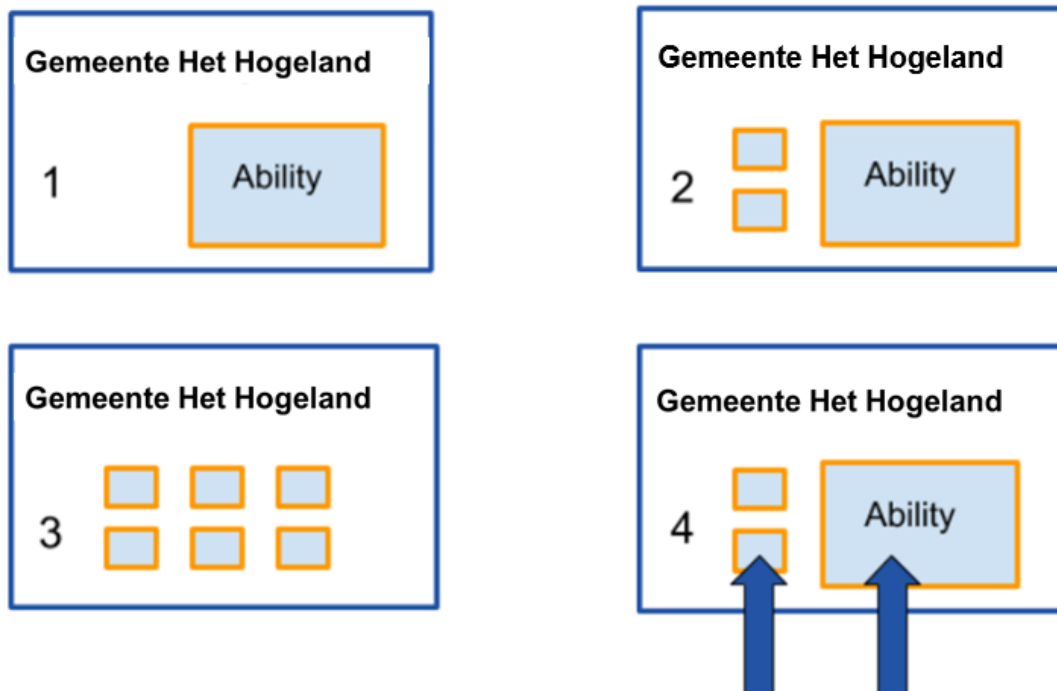
Op basis van wat nu beschikbaar is kunnen de vier BMW-raden nu en de Hogelandster raad straks het werkplein niet effectief sturen.

- Wat is de ruimte voor de gemeenteraad voor het formuleren van een effectief participatiebeleid?

De nieuwe gemeenteraad van de gemeente Het Hogeland heeft nog ruimte om binnen de kaders van het besluit positionering Werkplein Ability een effectief participatiebeleid te formuleren. De maatschappelijke effecten zijn nog niet expliciet benoemd, en ook de precieze vorm van de organisatie kan nog worden verduidelijkt om zo beter bij het doel - de beoogde maatschappelijke effecten - te passen.

- Binnen Positionering Werkplein Ability is voor een bepaalde structuur gekozen: Kunt u de raad een inzicht geven in de sturingsmogelijkheden van de gekozen structuur;

Het blijkt dat er op zijn minst vier interpretaties zijn van de gekozen structuur die elk hun effect hebben op de sturingsmogelijkheden van de raad.



Interpretatie 1: In de eerste interpretatie is Werkplein Ability nog heel herkenbaar. Alle activiteiten worden binnen dit organisatieonderdeel uitgevoerd. De mate van inclusiviteit is bij deze vorm het minst inclusief: de doelgroepen van de participatiewet worden niet ‘echt’ opgenomen in de gemeente in de zin dat zij niet zij aan zij werken met collega’s binnen de gemeente.

Interpretatie 2: Werkplein Ability is nog herkenbaar en een deel van de participatie doelgroep is ondergebracht in andere ‘thuis teams’ dan de werkmaatschappij.

Interpretatie 3: In deze versie ‘lost’ Werkplein Ability op in de thuis teams van de gemeente. De doelgroep die onder de participatiewet valt werkt dan zij aan zij met collega’s van de gemeente die als inclusieve werkgever optreedt. Deze interpretatie lijkt te passen bij de visie Ruimte! die zich een innovatieve en flexibele organisatie ten doel stelt.

Interpretatie 4: Deze interpretatie keert de inclusiviteit om: niet SW-medewerkers moeten ‘er bij horen’, maar de SW wordt zelf ook opener om mensen zonder indicatie of re-integratietraject aan te nemen. Dus de gemeente biedt ook werkplekken voor reguliere werknemers die kunnen helpen in de werkmaatschappij of andere thuis teams. Ze kunnen bijvoorbeeld ook ingeschakeld worden wanneer er onderbezetting is en bepaalde productie niet gehaald kan worden. Dit beeld past ook bij Ability als werkgever in een regio waar weinig banen zijn. Daarbij wordt het ook als oplossing gebruikt voor het eerder genoemde probleem dat Ability er ‘geen mensen voor heeft’.

De verschillende interpretaties van het beleidsinstrument hebben grote invloed op de uiteindelijke maatschappelijke effecten en op de mogelijkheid tot monitoring. Zo lijken de maatschappelijke effecten van interpretatie 1 sterk op de maatschappelijke effecten van het huidige Werkplein Ability. Bij interpretatie 4 is het beoogde effect niet alleen gericht op de SW-medewerkers, maar ook op burgers die anders in de reguliere arbeidsmarkt een baan zouden hebben gevonden. Ten tweede hebben de verschillende

interpretaties invloed op monitoring en sturing. In het plan ‘*Positionering Werkplein Ability*’ wordt uitgegaan van de aanname dat hoe dichter de uitvoering bij de gemeente zit, hoe beter men kan (bij)sturen: dus hoe meer inclusief, hoe beter men kan sturen. Er is ook een mogelijkheid dat juist de sturing minder eenvoudig wordt naarmate de inclusiviteit groter wordt. Ability is minder eenvoudig ‘terug te vinden’, want haar medewerkers zijn opgenomen in de thuishuizen.

- *Welke gevaren zitten er aan de gekozen structuur zoals is beschreven in Positionering Werkplein Ability voor doelmatig en doeltreffende uitvoering van het beleid;*

Het is ons opgevallen dat er veel minder vast ligt dan aanvankelijk werd verondersteld en werd gesuggereerd. Er is wel een besluit genomen, maar dat is nog heel open ten aanzien van de gewenste maatschappelijke effecten die men wil bereiken, de precieze vorm van de uitvoeringsorganisatie die hier het beste bij past en een monitoringsysteem dat ook de minder harde en financiële kengetallen oplevert. Een mogelijk gevaar schuilt in de nadruk op de oude SW in het plan. De maatschappelijke effecten zijn niet benoemd voor de participatiegroep ten aanzien van beschut werk, afspraakbanen, re-integratietrajecten of vrijwilligersprojecten.

- *In hoeverre kan de raad controleren in hoeverre de gevaren uit het vorige punt doelmatig en doeltreffend worden omzeild;*

De bij de vorige vraag genoemde punten zouden niet zozeer als gevaar moeten worden gezien, maar veeleer als kans om invulling of richting te geven aan het gewenste participatiebeleid.

- *Op welke wijze zal, gezien de gekozen structuur, de raad worden voorzien van informatie over de prestaties van het gemeentelijk participatiebeleid;*

Omdat de gekozen structuur nog meerdere interpretaties heeft, is er niet een eenduidig antwoord te geven op de vraag hoe de raad van informatie zal worden voorzien. Dat is in het plan ook niet uitgewerkt.

Afhankelijk van de keuze voor de gewenste maatschappelijke effecten en de gekozen invulling van de invlechting van Werkplein Ability die de raad nog kan maken, kan de raad besluiten welke informatie nodig is.

Daarbij zijn verschillende mogelijkheden. Zo is het bij een heel inclusieve invlechting van Werkplein Ability in de nieuwe gemeente - waarbij de medewerkers bijna allemaal binnen de gemeentelijke teams worden ondergebracht - lastig om een precieze meting te doen. Er wordt dan immers geen onderscheid meer gemaakt tussen de verschillende medewerkers. In een dergelijke vorm van invlechting is een heel specifieke monitoring misschien ook wel minder relevant omdat deze vorm van inclusiviteit verschillen naar doelgroepen overbodig maakt.

Voor de reguliere re-integratie van de gemeente zullen nog wel de gebruikelijke in-, door- en uitstroomcijfers inzichtelijk moeten worden gemaakt. Dat zal vergelijkbaar zijn met de bestaande situatie van re-integratie.

- *Hoe zal het participatiebeleid worden gemonitord en hoe wil de raad dat dit beleid wordt gemonitord;*

Het ontbreken van duidelijkheid over de monitoring wordt veroorzaakt omdat er nog geen inhoudelijk keuzes zijn gemaakt op alle relevante aspecten in het positioneringsplan en in de herijking van het strategisch beleidskader op maatschappelijke effecten, de definitieve uitvoeringsvorm van de organisatie, de mate van inclusiviteit en de financiën. Dat zal eerst door nieuwe Raad van Het Hogeland moeten gebeuren. Er is al wel een commissie aangekondigd, die zich bezig zal houden met een inrichting van een systeem voor monitoring en waar de raad zich door kan laten informeren.

- *Waar of op welke wijze kan de raad het participatiebeleid in de nieuwe structuur bijsturen vanuit het perspectief van haalbaarheid en de door de raad te formuleren wensen.*

De belangrijkste sturing zit hem in het vaststellen van de maatschappelijke effecten, de beste vorm van de uitvoeringsorganisatie (1 van de 4 interpretaties die daar bij past) en een slim monitoringsysteem. Beide hebben consequenties voor financiën en inclusief werkgeverschap.

6.2 Aanbevelingen voor de raad

Het besluit over de positionering van Werkplein Ability laat nog veel open. Er is een duidelijke keuze gemaakt om het Werkplein Ability binnen de nieuwe gemeentelijke organisatie te plaatsen. Wel blijft het onduidelijk welke maatschappelijke effecten men hiermee wil bereiken, welk uitvoeringsscenario daar het best bij past en wat daarbij als informatie aan de raad moet worden verstrekt om goed te kunnen monitoren op een effectief participatiebeleid.

De nieuwe raad kan nog een belangrijke rol spelen bij het kiezen en vastleggen van deze punten. Op verzoek van de rekenkamercommissies werken wij deze aanbevelingen uit in termen van ‘knoppen waar de raad aan kan draaien’.

De centrale vragen zijn:

- 1 maatschappelijke effecten: wat willen we bereiken ?
- 2 kaders van het uitvoeringsscenario en inclusiviteit: hoe doen we dat?
- 3 doelgroep: voor wie doen we dat?
- 4 activiteiten: met welke werksoorten doen we dat?
- 5 geld: wat hebben we daar voor over?
- 6 monitoring en sturing: hoe weten we of dat allemaal is gelukt en hoe kunnen we dat alsnog sturen als de maatschappelijke effecten niet zijn behaald?

Hieronder geven wij op de belangrijkste punten aan wat de bandbreedte is van de keuzes die de raad kan maken en welke consequenties dat heeft. Daarmee heeft de raad een aantal knoppen tot zijn beschikking om de noodzakelijke verdere expliciete keuzes te maken.

- **maatschappelijke effecten;** De raad kan hier kiezen om werk zonder meer als

maatschappelijk effect te benoemen. Dat is een vrij beperkte keuze. Het maatschappelijk effect van werk wordt niet duidelijk. Werk is vooral een output-indicator geworden: hoeveel werk maakt de gemeente. Wat daarvan het gevolg is blijft onduidelijk. Er is ook een mogelijkheid om scherper te benoemen welk maatschappelijk effect werk oplevert voor de mensen en voor de gemeente en de lokale samenleving. Bijvoorbeeld om mensen meer waardering te laten krijgen, het gevoel te geven om actief te participeren in de maatschappij en daarmee een gezonder (minder zorgkosten) en stabiel (minder schulden etc) leven te laten leiden. Men moet zich wel realiseren dat in het laatste geval een andere vorm van monitoring en sturing noodzakelijk is. Er is dan niet alleen informatie nodig over de organisatie zelf, maar ook over de mensen en de lokale samenleving.

- **inclusiviteit;** De gemeente noemt inclusief werkgeverschap en inclusiviteit als belangrijke waarden voor de nieuwe gemeente Het Hogeland. De vier interpretaties van het uitvoeringsscenario hebben elk een andere notie van inclusiviteit. De eerste interpretatie is het minst inclusief. Werkplein Ability wordt binnen de gemeentelijke organisatie geschoven, maar de participatiedoelgroep werkt nog niet samen met collega's van de gemeente. De laatste, vierde, interpretatie is het meest inclusief. Niet alleen werken mensen die onder de participatiewet vallen samen met collega's in de thuishuizen, maar de gemeente is ook inclusief voor reguliere werknemers zodat er werk kan worden gehouden in een regio met weinig banen. Afhankelijk van de interpretatie en keuze in inclusief werkgeverschap is de ene of andere interpretatie van het uitvoeringsscenario passender.
- **doelgroep;** De raad kan ook nog een keuze maken voor de doelgroep waar Werkplein Ability zich op richt. Veel andere gemeenten kiezen er bijvoorbeeld voor om bij beschut werk ook de groep mee te nemen die nu arbeidsmatige dagbesteding heeft, of mensen die onder het doelgroepenregister vallen. Dat zou ook als een vorm van inclusiviteit kunnen worden gezien. Het is belangrijk om zich te realiseren dat de huidige groep mensen die onder de participatiewet valt en vooral van de mensen met een SW-CAO de komende 10 jaar sterk van karakter en samenstelling zal veranderen. Er komen geen mensen meer in de SW, er stromen alleen nog maar mensen uit. De gemeente moet nog wel beschut werk aanbieden voor een groep mensen voor wie geen plek is op de reguliere arbeidsmarkt, dat zijn vaak mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan de huidige populatie bij Werkplein Ability. Mensen met beschut werk hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een re-integratietraject hebben slechts tijdelijk een leer-werkomgeving nodig.
- **activiteiten;** Deze veranderingen maken bepaalde soorten werk moeilijker, bijvoorbeeld werk waar meer ervaring en opleiding voor nodig is. Een deel van de huidige activiteiten van Werkplein Ability heeft dat soort mensen nodig. De raad moet daarom overwegen of alle bestaande activiteiten kunnen worden behouden, welke kunnen of moeten verdwijnen en welke nieuwe activiteiten kunnen worden aangetrokken die passen bij de nieuwe populatie. Dat heeft vervolgens de consequentie dat er rekening moet worden gehouden met een ontwikkeling in de organisatie in de komende 10 jaar.

- **geld;** In de discussie speelde budgetneutraliteit een centrale rol. Dat is veelal beredeneerd vanuit beschikbare budgetten in de participatiewet. Op zich is dat heel logisch en relevant. Er kan echter ook vanuit maatschappelijke opbrengsten (materieel, in geld, of immaterieel in een betere samenleving) worden geredeneerd. Dan is er niet alleen een kostenaspect, maar ook een investeringsaspect. Door in mensen te investeren worden elders maatschappelijke kosten (schuldhulpverlening, zorg, eenzaamheid) bespaard.
- **monitoring en sturing;** er is nog geen monitoring ingericht. Dat is ook lastig omdat dat eigenlijk duidelijkheid veronderstelt over wat men wil bereiken. Er is een vorm van monitoring aan de hand van kengetallen van prestaties van de gemeente zelf: hoeveel mensen werken in de verschillende teams, wat is hun productiviteit, wat zijn de budgetten die de gemeente uit de participatiewet daarvoor tot zijn beschikking heeft en wat zijn de kosten. Een andere vorm van monitoring en sturing is noodzakelijk als er meer maatschappelijke effecten worden gewenst. Dan is ook informatie over de mensen zelf en over de lokale samenleving nodig. Daarvoor is andere, meer kwalitatieve informatie nodig. De raad heeft dan ook een andere positie als het gaat om bijsturen. Hij stuurt dan niet op harde, financiële kengetallen, maar ook en vooral op zachtere en minder financiële.

6.3 Aanbevelingen aan de raad:

- 1 Definieer de doelgroepen waarvoor de gemeente het Hogeland SW-beleid wil formuleren.
- 2 Verhelder en specificeer de beoogde maatschappelijke effecten per doelgroep.
- 3 Weeg de doelen af in samenhang met de financiële vraagstukken. Maak daarbij duidelijk wat het mag kosten om specifieke doelen te bereiken.
- 4 Kies de mate van inclusiviteit van het uitvoeringsscenario en neem daarbij ook de groepen in acht die onder de participatiewet vallen.
- 5 Stuur op maatschappelijke effecten en vraag om bijpassende (kwalitatieve) informatie.
- 6 Verzoek het college bij beleidsvoorstellen niet aan te geven wat de gewenste uitkomst is, maar ook welke gevaren er aan een voorstel kleven (risicoanalyse).
- 7 Sluit aan bij de werkgroep die nadenkt over monitoring om zo een goede en relevante monitoring in te richten, die past bij de gewenste maatschappelijke effecten.

Bijlage 1. lijst van geïnterviewden

1. Jellemiek Zock, programmamanager herindeling voor BMW-gemeenten
2. Robert Bolt, manager sociaal domein BMW-gemeenten
3. Lex van Geffen, beoogd directeur gemeente Het Hogeland
4. Ernst Ottens, beoogd directeur Werkplein Ability
5. Mariëtte de Visser, portefeuillehouder sociaal domein gemeente de Marne
2. Sandra Herkströter, portefeuillehouder sociaal domein gemeente Eemsmond
3. Menne van Dijk, portefeuillehouder sociaal domein gemeente Bedum
4. Mark Verschuren, portefeuillehouder sociaal domein gemeente Winsum
5. Dinand van der Laar, sectormanager industrie en diensten
6. Diana Löhr, teamleider werk-leerspoor bij Werkplein Ability
7. Jan Beukema, beoogd teamcoach facilitaire dienstverlening

Raadsklankbordgroep. Aanwezigen per gemeente:

- Bedum:** Bernd de Jong (CU), Sietske Journée Schuiling (VVD),
- Eemsmond:** Eltjo Dijkhuis (gemeentebelangen), Linda Visser (SP), Ab Slagter (PvdA), Lammert Westerhuis (VVD), Herman Nunnink (D66), Harma Dost (CDA), Stado van der Veen (griffie),
- De Marne:** geen aanwezigen.
- Winsum:** Gerke Kersaan (Gemeentebelangen), Harry Jonkman (VVD), Nico Werkman (Christen Democratie Winsum 2.0), Jelte van der Meer (griffier),
- Hogeland:** Pieter Norder (beoogd griffier).

Bijlage 2. geraadpleegde documenten

- Visie Werk aan de Winkel (2012)
- Participatiewet (2015)
- Strategisch Beleidskader Werk en Inkomen (2016)
- Gemeenschappelijke Regeling Participatie Noord-Groningen (2016)
- Actualisatie strategisch beleidskader werk en inkomen (2017)
- Raadsvoorstel geactualiseerd strategisch beleidskader werk en inkomen + bijlage 1 (keuzes in kaders)
- Visiedocument Ruimte (2017)
- Begroting Werkplein Ability 2018
- Uitvoeringsplan Werkplein Ability 2018
- Positionering Werkplein Ability in nieuwe gemeente Hogeland
- Presentatie Positionering Werkplein Ability (in raadsklankbordgroep)
- Raadsvoorstel positionering Werkplein Ability in de gemeente Het Hogeland
- Kadernota 2019-2022 gemeente Het Hogeland
- Nadere analyse beleidskader Werk en Inkomen 2018
- Raadsvoorstel Nadere analyse beleidskader Werk en Inkomen 2018

Overige bronnen:

- Geluidsverslagen raadsvergaderingen en raadsklankbordgroep
- Advies plan positionering Werkplein Ability: 31 januari en 8 maart 2018 in raadsklankbordgroep
- In de raadsvergaderingen van gemeenten Bedum: 28 maart 2018, Eemsmond: 28 maart 2018, De Marne: 27 maart 2018 en Winsum: 27 maart 2018
- Behandeling van actualisatie strategisch beleidskader en nadere analyse:
- Bedum (19 oktober en 12 juli 2018)
- Eemsmond: (12 oktober en 12 juli 2018)
- De Marne: (31 oktober en 10 juli 2018)
- Winsum (17 oktober 2018 + 10 juli 2018)

