



Samen werken loont

Onderzoek naar beleid en uitvoering van de Participatiewet in de gemeente Noordoostpolder

13 mei 2021

DSP-groep voerde het onderzoek uit in opdracht van en in samenwerking met de Rekenkamercommissie Noordoostpolder (RKC-NOP).

Onderzoekers DSP-groep
Lotte Hogeboom
lhogeboom@dsp-groep.nl
06-24133634

Ronald Nijboer
rnijboer@dsp-groep.nl
06-12290379

Met medewerking van: Marga van Aalst

Voorwoord

Het onderzoek naar de WerkCorporatie is in 2020 gestart. Dat jaar en ook het huidige jaar, 2021, waarin wij het onderzoek aan u presenteren is geen makkelijke tijd.

Corona teistert de samenleving. De noodzakelijke maatregelen die de overheid moet nemen heeft de onderlinge verhoudingen op scherp gezet. Dit geldt voor de verhoudingen tussen mensen, maar ook de verhoudingen tussen het bestuur, de democratie en de bevolking ontkomen niet aan die spanningen. Kortom, verhoudingen staan op scherp.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Noordoostpolder (RKC-NOP) realiseert zich dat ook wij een bijdrage in dit "stelsel van verhoudingen" hebben. Wie een bijdrage levert, draagt ook verantwoordelijkheid. Onze primaire verantwoordelijkheid ligt bij het ondersteunen van de gemeenteraad in haar controlerende en kaderstellende taak. Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid zijn daarbij sleutelbegrippen en staan dan ook centraal in het onderzoek

Een onafhankelijke rekenkamer(commissie) is een in de wet verankerd onderdeel van de (lokale) democratie. Een voorwaarde voor onafhankelijk onderzoek is dat een rekenkamer(commissie) kan vertrouwen op de medewerking van alle partijen en personen die bij het onderzoek worden betrokken. Dit geldt in het bijzonder voor het leveren van de juiste informatie door de gemeentelijke organisatie. Het is niet voor niets dat die informatieplicht ook in de wet is verankerd. Een rekenkamer(commissie) kan veel informatie opvragen. Een rekenkamer(commissie) kan echter nooit weten welke informatie wél en welke er niet beschikbaar is. Voor de organisatie is die "brengplicht" dus een zwaarwegende verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd kan een organisatie zich voor een dilemma geplaatst zien. Zij kan worstelen met de vraag over de relevantie van een stuk, waar een rekenkamer(commissie) niet expliciet om gevraagd heeft. Een basisregel is dan dat een rekenkamercommissie zelf de keuze van de relevantie moet en kan maken. De organisatie met de brengplicht moet dus niet voor een rekenkamer(commissie) over de relevantie beslissen. Dat doet de rekenkamer(commissie) uiteindelijk zelf. De rekenkamercommissie heeft hier in het verleden goed op gelet en zal dit in de toekomst blijven doen. Ik hoop dat hiermee voorkomen kan worden dat er ter elfder uren verwarring over al dan niet aangedragen stukken ontstaat.

De keuze voor het onderwerp "de WerkCorporatie" is door de RKC-NOP gemaakt mede op basis van de wens vanuit de fracties om meer zicht te krijgen op de uitvoering en effectiviteit. In een tijd waarin in de landelijke politiek, en de politiek/ambtelijke cultuur onder een vergrootglas liggen, heeft dit onderzoek ook zicht geboden op de wijze waarop de WerkCorporatie zich inzet om kwetsbare cliënten met een afstand tot de arbeidsmarkt te helpen en zodoende bij te dragen aan een betekenisvolle toekomst. Uit dit onderzoek blijkt dat die inzet er zeker is. Tegelijkertijd is er nog een wereld te winnen omdat ik mij zorgen

maak over de beperkte sturing en het zicht op de efficiëntie. Via de aanbevelingen reikt de RKC-NOP een aantal verbetermogelijkheden aan. Wij adviseren zowel het college (inclusief de ambtelijke organisatie) als de raad om zich over deze aanbevelingen te buigen en hier heldere afspraken over te maken. Juist in deze tijd is het belangrijk dat de bevolking ziet dat het bestuur zich extra inzet voor een belangrijke kerntaak: het beschermen van kwetsbare medeburgers.

Namens de gehele RKC-NOP wil ik de organisatie (de raad, de bestuurders en de ambtenaren) alsmede alle betrokken personen buiten de gemeentelijke organisatie (kandidaten, werkgevers, vertegenwoordigers uit het onderwijs, jobcoaches etc.) danken voor hun inzet. Die heeft ontegenzeggelijk bijgedragen aan de kwaliteit van dit onderzoek.

Joris van Enst

Voorzitter Rekenkamercommissie Noordoostpolder

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
Conclusies en aanbevelingen	10
Conclusies	10
Aanbevelingen	11
Bestuurlijke reactie	13
Nawoord	16
1 Beschrijving van het onderzoek	18
1.1 Inleiding	18
1.2 Doel onderzoek en onderzoeksvragen	18
2 Het beleid	20
2.1 Het beleid op hoofdlijnen: iedereen doet mee	20
2.2 Wijkt het beleid af van het landelijk beleid?	26
3 De uitvoering door de WerkCorporatie	29
3.1 Werkwijze	29
3.2 Resultaten: doelstellingen worden behaald	31
3.3 Kosten	33
3.4 Ervaring van kandidaten en werkgevers	35
4 Rol van de gemeenteraad	39
4.1 Informatievoorziening aan de raad	39
4.2 Bijsturing door de raad?	40
5 Verbetermogelijkheden	42
5.1 Kansen	42
5.2 Bedreigingen	44
Bijlagen	
Addendum	55

Samenvatting

Beleid voor uitvoering van de Participatiewet

Actueel beleidsplan sociaal domein ontbreekt.

De gemeente Noordoostpolder (NOP) heeft de wettelijke taak om haar inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk, zoals vastgelegd in de Participatiewet 2015. De uitvoering hiervan heeft de gemeente voorbereid met een analyse, gevolgd door het beleidsplan *Doe mee & maak elkaar sterk* voor het sociaal domein 2015 – 2018. In dit plan is de ambitie geformuleerd dat iedereen mee kan doen. De gemeente wil stimuleren dat mensen meedoen aan de samenleving en aan de arbeidsmarkt, waarbij oog is voor mens en context. In een verordening heeft de gemeente vastgelegd welke instrumenten beschikbaar zijn om participatie van inwoners te stimuleren.

Wat opvalt is dat de beleidsdoelen in het beleidsplan niet concreet en meetbaar zijn uitgewerkt. Ook geeft het plan geen duidelijke kaders voor de uitvoering mee. Een nieuw beleidsplan sociaal domein ontbreekt vooralsnog.

Centraal element voor uitvoering van de Participatiewet is de uitvoeringsorganisatie de WerkCorporatie B.V.. De gemeente richtte deze organisatie eind 2014 op. De WerkCorporatie is verantwoordelijk voor het begeleiden van mensen naar werk op de reguliere arbeidsmarkt. Wanneer een inwoner een bijstandsuitkering aanvraagt, komt hij of zij terecht bij de gemeentelijke afdeling Uitvoering Sociaal Domein (USD). Die afdeling verwerkt de aanvraag en beslist of een inwoner in aanmerking komt voor begeleiding door de WerkCorporatie. Dit is het geval als de inschatting is dat de desbetreffende persoon binnen twee jaar naar werk begeleid kan worden. Inwoners voor wie de reguliere arbeidsmarkt niet passend is, worden doorverwezen naar de regionale organisatie Concern voor Werk. Zij bieden beschut werk (werk in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden) en/of vaardigheidstraining aan. Inwoners die niet in aanmerking komen voor begeleiding naar (beschut) werk door de WerkCorporatie of Concern voor Werk, vallen onder verantwoordelijkheid van de USD of de sociale teams.

Uitwerking van het beleid

Overall beeld: het aantal bijstandsuitkeringen in gemeente NOP is iets lager dan het landelijk gemiddelde.

Uit een brede vergelijking komt naar voren dat het aantal bijstandsuitkeringen in gemeente NOP lager ligt dan het landelijk gemiddelde, maar iets hoger dan in vergelijkbare gemeenten (CBS, 2019). Er is geen uitspraak te doen of alle inwoners die onder de Participatiewet vallen, naar vermogen toe geleid zijn naar werk in de periode 2015-2020. De reden hiervoor is dat dit het resultaat is van de inspanningen van de WerkCorporatie, maar ook van die van Concern voor Werk, de USD en de sociale teams in de gemeente NOP. De focus van dit onderzoek lag op het functioneren van de WerkCorporatie. Het functioneren van de andere partijen is in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven. Wel is gekeken hoe de inzet van Concern voor Werk zich verhoudt tot de WerkCorporatie.

De WerkCorporatie realiseert de doelstellingen en klanten en werkgevers zijn positief

De WerkCorporatie begeleidt jaarlijks ca. 500 mensen. De maatwerk aanpak voor klanten van de WerkCorporatie maakt dat de medewerkers vrijheid van handelen hebben om per klant te bepalen welk instrument in te zetten. Sinds de oprichting slaagt de WerkCorporatie er in om haar uitstroomdoelstellingen, zoals vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst met de gemeente, te behalen als het gaat om het plaatsen van kandidaten. Er is over de afgelopen jaren geen informatie beschikbaar over de duurzaamheid van de plaatsingen. In de actuele uitvoeringsovereenkomst tussen de gemeente en de WerkCorporatie is vastgelegd dat vanaf 2020 hier wel op gerapporteerd zal worden.

De WerkCorporatie slaagt er in de doelstellingen te halen binnen de financiële kaders zoals meegegeven door de gemeente. Om deze resultaten te behalen, wordt er in de gemeente NOP vaker dan gemiddeld in Nederland gebruik gemaakt van re-integratievoorzieningen (in 2019 43,4 re-integratievoorzieningen per 1.000 inwoners van 15-74 jaar, versus 17,7 in Nederland) (CBS, 2019). Het gaat dan bijvoorbeeld om (tijdelijke) loonkostensubsidie en begeleiding in de vorm van een jobcoach. Klanten en werkgevers zijn overwegend positief over het functioneren de WerkCorporatie, zo blijkt uit de interviews en de uitgevoerde enquêtes. Wel weten de meeste respondenten ook een verbeterpunt te noemen, zoals bijvoorbeeld in de bereikbaarheid van de WerkCorporatie.

Geen uitspraak mogelijk over de efficiency van de WerkCorporatie

De resultaten van de WerkCorporatie en bijbehorende kosten zijn niet één op één te vergelijken met uitvoeringsorganisaties in andere gemeenten, omdat per gemeente sterk verschilt hoe de uitvoering van de Participatiewet is belegd. Een vergelijking van de resultaten van de WerkCorporatie door de jaren heen is wel mogelijk. Daaruit blijkt dat de kosten die de WerkCorporatie maakt voor de activiteiten om kandidaten naar werk te begeleiden in de periode 2016-2019 redelijk gelijk zijn gebleven. Uit de cijfers blijkt ook dat de uitstroom van kandidaten (met een bestandsuitkering en vanuit de banenafpraak) het laatste jaar (2019) terugloopt, ondanks dat er juist meer kandidaten worden begeleid door de WerkCorporatie. In interviews is aangegeven dat dit mogelijk komt doordat er een toename is van kandidaten met complexe problematiek, en van statushouders. Deze groepen hebben gemiddeld langer begeleiding nodig van de WerkCorporatie dan andere kandidaten, zo gaven respondenten aan. Doordat de jaarrekeningen van de WerkCorporatie de kosten niet inzichtelijk maakt per doelgroep, is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de efficiency van de ingezette middelen per doelgroep.

Afspraken tussen WerkCorporatie en Concern voor Werk zijn helder en partijen zijn tevreden over de samenwerking

Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de WerkCorporatie en Concern voor Werk. Ook de verhouding tussen de twee organisaties is helder voor betrokkenen. Vanaf 2017 speelde het vraagstuk of de WerkCorporatie mee zou gaan in de ontwikkeling van Concern voor Werk naar een Social Firm. Dit zou betekenen dat de WerkCorporatie op zou gaan in een regionaal functionerende organisatie. In 2019 heeft het College besloten dat samenvoeging niet wenselijk was. Reden hiervoor was dat de WerkCorporatie

goede resultaten boekte, vanwege financiële risico's van de samenvoeging en omdat de gemeente(raad) in de nieuwe situatie een beperkte invloed zou hebben op de uitvoering. De beide partijen WerkCorporatie en Concern voor Werk zijn tevreden over de samenwerking, al worden ook verbeterpunten gezien.

De uitvoering is op onderdelen geoptimaliseerd

De gemeente heeft de uitvoering in de afgelopen jaren proberen te optimaliseren, met de focus op het functioneren van de WerkCorporatie. Doelstellingen voor de WerkCorporatie in de uitvoeringsovereenkomsten zijn door de jaren heen meer SMART geformuleerd. In 2017 heeft de gemeente zoals toegezegd aan de raad, een evaluatieonderzoek (Regioplan, 2017) uit laten voeren naar het functioneren van de WerkCorporatie. Hieruit kwam een aantal verbeterpunten naar voren. Deze punten zijn doorgevoerd om de organisatie van de WerkCorporatie te optimaliseren. In 2019, op basis van aanvullend advies (Arena Consulting 2019) is de juridisch vorm van de B.V. geoptimaliseerd. Dat vroeg een aantal aanpassingen in de inrichting van de WerkCorporatie. De governance van de WerkCorporatie is in gericht conform Arena advies, maar niet duidelijk is of de randvoorwaarden daarbij voldoende zijn ingevuld.

Om onderdelen van de uitvoering te verbeteren zijn er ook twee pilots gestart. Daarnaast heeft het college in 2019, in afstemming met de raad, de op dat moment ca. 900 mensen met een bijstandsuitkering laten screenen om te zien of zij op de juiste manier geholpen worden. Op basis van de uitkomsten van die actie wordt in 2020 geëxperimenteerd met een werkwijze waarbij medewerkers van de USD voor een deel van de klanten vanaf locatie van de WerkCorporatie werken.

Er zijn verbetermogelijkheden voor de uitvoering

Er zijn kansen voor verbetering van de uitvoering, zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van beschikbare capaciteit, kennis en kunde bij de verschillende organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet, zo blijkt uit het onderzoek:

- De bestuurlijke afspraak tussen beide partijen waarbij de WerkCorporatie jaarlijks 130.000 euro aan Concern voor Werk betaalt, wordt niet volledig wordt benut. Concern voor Werk geeft aan dat zij meer kandidaten zouden kunnen bedienen dan nu gebeurt.
- De medewerkers van de WerkCorporatie hebben ruimte in de caseload om meer klanten naar werk te kunnen begeleiden dan zij nu doen.
- Concern voor Werk geeft aan dat de WerkCorporatie niet altijd een duidelijk ontwikkelingsvraagstuk meegeeft als een kandidaat wordt overgedragen, waardoor Concern voor Werk eerst zelf moet achterhalen wat er nodig is om arbeidsfit te worden.
- Bij de beoordeling of een inwoner kans maakt op werk op de reguliere arbeidsmarkt (binnen twee jaar) is verbetering mogelijk. De eerste resultaten van de pilot waarbij de WerkCorporatie kandidaten heeft overgenomen van de USD, duiden erop dat sommige kandidaten te snel worden afgeschreven voor begeleiding door de WerkCorporatie. Het is onbekend of systematisch wordt geëvalueerd of de selectie

effectief is. Eerdere aanbeveling was om de beoordelingswijze concreter en transparanter te maken (Regioplan 2017). De gemeente heeft deze aanbeveling vooralsnog niet opgevolgd.

- Er ontbreekt een multidisciplinair overleg op uitvoeringsniveau tussen de betrokken uitvoeringsorganisaties. Dat overleg kan eraan bijdragen dat inwoners beter passende en integrale ondersteuning krijgen, en dat de beschikbare capaciteit van de betrokken partijen beter wordt gebruikt. Ook draagt het bij aan kennisdeling tussen professionals over wat werkt in de begeleiding naar werk.
- Er ontbreekt een strategisch overleg tussen partijen om jongeren (met en zonder beperking) zoveel mogelijk naar werk toe te leiden, om zo de preventieve samenwerking tussen onderwijs-werkgevers-WerkCorporatie meer handen en voeten te geven.

Betrokkenheid van de gemeenteraad

De informatievoorziening verloopt volgens afspraak, maar er is behoefte aan nieuwe afspraken

De gemeenteraad wordt volgens afspraak voorzien van informatie over de uitvoering van het beleid voor de Participatiewet. Ook is de raad betrokken bij de besluitvorming omtrent de screeningsactie participatiewet vanwege de eenmalige verhoging van het budget die hiermee gemoeid was.

Gemeenteraadsleden benoemen in retrospectief dat de doelstellingen in het vorige beleidsplan meer SMART geformuleerd hadden kunnen zijn. Het ontbreken van een actueel beleidsplan maakt het voor de gemeenteraad lastig om momenteel haar rol goed te vervullen. Ook is er onvrede bij raadsleden over de informatievoorziening en worstelen beleidsmedewerkers met de vraag hoe zij de gemeenteraad goed kunnen informeren, zo blijkt uit de interviews. We merken een aantal punten op:

- 🕒 Door de jaren heen heeft de gemeente nieuwe, meer SMART-doelstellingen geformuleerd voor de WerkCorporatie en vastgelegd in de jaarlijkse raamovereenkomst en uitvoeringsovereenkomst. In het onderzoek is niet gebleken dat de raad structureel wordt betrokken bij het vaststellen van die doelstellingen.
- 🕒 De gemeenteraad ontvangt geregeld informatie over het functioneren van de WerkCorporatie. Deze prestaties zijn niet gekoppeld aan de overkoepelende beleidsdoelstellingen.

Hoewel er nog geen nieuwe kaders zijn opgesteld voor het sociaal domein, zijn er wel twee pilots opgezet om kandidaten vanuit de gemeente of de WerkCorporatie op een andere manier te begeleiden. Omdat de twee pilots budgetneutraal worden uitgevoerd, is de gemeenteraad hier enkel over geïnformeerd. De pilots leiden tot discussie binnen de gemeenteraad, of dit een voorsortering is op nieuw beleid. De rekenkamercommissie ziet dat door alle betrokken gesproken wordt over een pilot voor het jaar 2020, maar de pilots zijn niet geheel beleidsneutraal ingericht.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De bevindingen leiden tot een viertal conclusies die hier worden weergegeven. Na de conclusies zal de rekenkamercommissie komen tot een aantal aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college van B&W.

De centrale vraag van de rekenkamercommissie luidt: *In hoeverre heeft de gemeente Noordoostpolder vorm gegeven aan de wettelijke taak om haar inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk via de WerkCorporatie? En wordt de gemeenteraad daar voldoende bij betrokken?*

1. De gemeente Noordoostpolder heeft geen actueel beleidsplan Sociaal Domein

De gemeente heeft de uitvoering van haar wettelijke taak om haar inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk via de WerkCorporatie voorbereid op basis van een lokale analyse. Het beleid is enkele jaren na de start in 2015 geëvalueerd conform afspraak, waarna een afgewogen keuze is gemaakt over de voortzetting van de WerkCorporatie, en later over het wel of niet meegaan in de Social Firm. De gemeente heeft, met de screeningsactie in 2019 en de twee pilots, optimalisatiemogelijkheden voor de uitvoering onderzocht. Een nieuw beleidsplan sociaal domein laat al even op zich wachten.

2. De WerkCorporatie realiseert de doelstellingen, maar zicht op efficiency ontbreekt

De gemeente heeft met de WerkCorporatie een uitvoeringsorganisatie neergezet die er slaagt om de gestelde doelstellingen te behalen. De WerkCorporatie doet dit binnen de financiële kaders zoals meegegeven door de gemeente, en naar tevredenheid van kandidaten en werkgevers. Wel zijn verbeterpunten aangedragen.

Of de doelstellingen zo efficiënt mogelijk worden bereikt door de WerkCorporatie is niet vast te stellen op basis van de beschikbare informatie. Gezien de recente ontwikkeling dat kandidaten van de WerkCorporatie meer ondersteuning vragen, wordt zicht op de efficiency van ingezette instrumenten belangrijker. Ook zijn aanpassingen doorgevoerd om de juridische structuur van de WerkCorporatie te optimaliseren. Of de governance van de WerkCorporatie met de laatste aanpassingen goed georganiseerd is, is niet duidelijk te stellen op basis van de documenten. Als op geaggregeerd niveau een koppeling wordt gemaakt tussen de plaatsingen, de daarbij ingezette instrumenten, en het profiel van de kandidaten, wordt het mogelijk om meer zicht te krijgen op efficiency van het ingezette instrumentarium.

3. Optimaal gebruik van kennis en kunde is nodig voor doelmatige organisatie van de begeleiding

Doordat de uitvoering bij verschillende organisaties ligt (de WerkCorporatie, Concern voor Werk, USD/sociale teams) is het uitermate belangrijk om te zorgen dat inwoners op de juiste plek geholpen worden. In de wijze waarop inwoners door de USD beoordeeld worden, maar ook in de overdracht van

kandidaten van de WerkCorporatie naar Concern voor Werk liggen kansen voor verbetering. Ook kan de verdeling van de caseload, passend bij de capaciteit van de betrokken organisaties beter. Dit vraagt periodieke herziening van de bestuurlijke afspraak van WerkCorporatie t.o.v. Concern voor Werk. Ook afstemming op uitvoeringsniveau draagt bij aan een goede verdeling van de caseload.

4. De betrokkenheid van de gemeenteraad kan beter

Door het ontbreken van een actueel beleidsplan sociaal domein kan de gemeenteraad haar rol niet goed vervullen. Daarnaast is er zowel vanuit beleid als vanuit de raad de wens om heldere afspraken te komen over informatievoorziening omtrent de (voortgang van) de uitvoering van de Participatiewet.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt naar aanleiding van het onderzoek tot de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college van B&W:

Aan de gemeenteraad:

1. **Stel duidelijke doelstellingen voor participatie.** Het nieuwe beleidsplan is de mogelijkheid om de doelstellingen van het beleid, en van de uitvoering door de WerkCorporatie aan te scherpen. Maak als raad zijnde duidelijk welke doelstellingen van belang zijn.
2. **Roep het college op om (altijd) tijdig een nieuw beleidsplan aan te leveren.** Een actueel beleidsplan voor het sociaal domein geeft weer hoe de uitvoering van de Participatiewet de komende jaren wordt beoogd. En waarbij gebruik wordt gemaakt van de evaluatie van het huidige beleid en van de ervaring die wordt opgedaan in de pilots.
3. **Maak (nieuwe) afspraken met het College van B&W over de informatievoorziening** omtrent de uitvoering van de Participatiewet en monitoring van de voortgang in aansluiting op de behoefte van de raad. Wat heeft de raad nodig aan informatievoorziening om haar rol goed te kunnen vervullen?
4. **Vraag het College om uitleg hoe de governance geborgd is** in de huidige organisatiestructuur van de WerkCorporatie en hoe de eventuele risico's ten aanzien van onafhankelijkheid en toezicht zijn ondervangen.

Aan het college van B&W:

1. **Maak altijd nadat een beleidsnota afloopt een evaluatie met de realisatie van het doelbereik en doelmatigheid en stuur deze evaluatie tijdig naar de raad.**
2. **Gebruik de evaluatie en de door de raad geformuleerde doelen om een actueel beleidsplan op te stellen** waarmee voortgeborduurd wordt op de huidige pijlers voor uitvoering van de Participatiewet. Werk (nieuwe of herijkte) doelstellingen uit naar concrete en meetbare resultaten met indicatoren. Dat kunnen ook beoogde resultaten voor het proces zijn, of voor het welzijn van inwoners.

3. **Maak de beoordelingswijze van de afstand tot de arbeidsmarkt (binnen twee jaar bemiddelbaar) voorafgaand aan de doorverwijzing concreter en transparanter**, in lijn met het advies van Regioplan. Ook kan worden overwogen de selectie bij meerdere personen te beleggen, bijvoorbeeld een combinatie van de WerkCorporatie en USD. En maak een goed analyse van het klantenbestand en bespreek die met de raad, in samenhang met de basis-set aan informatie.
4. **Rapporteer aan de raad over de voortgang van opgaven, kosten en resultaten**. Geef daarbij zoveel mogelijk een integraal beeld van de prestaties t.a.v. de beleidsdoelstellingen, naast informatie over het functioneren van afzonderlijke organisaties (de WerkCorporatie, de sociale teams, de uitvoeringsdienst sociaal domein en Concern voor Werk). Maak een koppeling tussen kosten, prestaties en meetbare effecten en stel de raad in de gelegenheid om die effecten te prioriteren. Maak tevens duidelijk wat de sturingsruimte van de raad is. Kom met een basis-set van informatie en maak afspraken hoe en wanneer die basis-set wordt besproken
5. **Faciliteer als gemeente een periodiek strategisch overleg** waaraan in ieder geval de gemeente, het onderwijs, werkgevers, de WerkCorporatie deelnemen om jongeren met en zonder beperking, zoveel mogelijk naar werk toe te leiden.
6. **Geef opdracht om de bestaande bestuurlijke afspraken tussen Werkcorporatie en Concern voor Werk** te herzien zodat over en weer optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden. Herhaal dit periodiek.
7. **Geef opdracht aan de WerkCorporatie om te onderzoeken of de in deze evaluatie aangedragen verbeterpunten vragen om aanscherping van de interne werkprocessen**. Vraag daarbij tevens aandacht voor een betere bereikbaarheid van de WerkCorporatie voor kandidaten en ondernemers. En vraag om een terugkoppeling over de geformuleerde (SMART) verbeteracties.
8. **Geef opdracht aan beleid om een periodiek casusoverleg te organiseren waarbij (de ontwikkeling van) kandidaten van de WerkCorporatie die zwaardere problematiek hebben, worden besproken** met de direct betrokken accountmanager(s) van de WerkCorporatie en medewerkers van de sociale teams en/of de uitvoeringsdienst sociaal domein.

Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Noordoostpolder
P/a Griffie
Postbus 155
8300 AD EMMELOORD

Uw bericht van	Uw kenmerk	Zaaknummer 017192708	Datum 21 januari 2021
Onderwerp Bestuurlijke wederhoor Rekenkameronderzoek	Bijlagen geen	Inlichtingen M. Vischer	

Geachte Rekenkamercommissie,

Als college willen wij u bedanken voor de mogelijkheid die u ons biedt te reageren op het concept Rekenkameronderzoek 'Samenwerken loont'. Uw onderzoek geeft ons inzicht in waar we nu staan en wat we nog kunnen doorontwikkelen als het gaat om de Participatiewet en de rol die de WerkCorporatie daarbij kan spelen.

Wij vinden in het onderzoek een aantal aanknopingspunten waar we graag mee aan de slag gaan. Tevens zien we een aantal punten dat wellicht goed is te weten, voor u het onderzoek aanbiedt aan de Gemeenteraad. Hieronder lichten we een en ander toe.

Positieve beoordeling

We zijn blij met de positieve beoordeling van onze prestatie op basis van het normenkader. In het rapport daagt u ons uit met een aantal kopstukken die waar de onderliggende teksten dat ook bevestigen deze zeker ter harte zullen nemen.

Een nieuw participatiebeleid is bijna gereed (aanbeveling 1, 2, 3 en 4)

Als eerste benoemt u in het onderzoek dat het beleid voor participatie niet actueel is. Zolang er geen nieuw beleidsplan is vastgesteld door de raad, is wat ons betreft het lopende het actuele beleidsplan, waarnaar wij handelen. Graag willen wij u laten weten dat het nieuwe deelplan voor participatie in conceptvorm gereed is en dit kwartaal zal worden aangeboden aan de raad. Dit deelplan is gebaseerd op de kaders en doelstellingen die de raad heeft meegegeven op 28 september jl. en zoals die zijn opgenomen in het overkoepelend beleidsplan sociaal domein. De doelstellingen in beleidsplan participatie worden - zoals in uw rapport aanbevolen - meer SMART geformuleerd. Tevens pakken wij binnen dit plan de beoordelingswijze van de afstand tot de arbeidsmarkt op en het rapporteren aan de raad. Daarnaast is er een evaluatie van het beleid van de afgelopen jaren (2015-2020) geschreven. Ook deze evaluatie wordt ter vaststelling aan de raad aangeboden.

Aanbeveling 1 (Evaluatie beleid): Wij nemen deze aanbeveling over en maken, nadat de geldigheidsduur van het nieuwe beleidskader afloopt, een evaluatie van het beleid (planning 2025).
Aanbeveling 2 (Opstelling nieuw beleidsplan): Wij nemen deze aanbeveling over. Het nieuwe plan is onder andere geschreven op basis van de evaluatie (2021).
Aanbeveling 3 (Beoordelingswijze doorverwijzing): Wij nemen deze aanbeveling deels over en nemen het op in het uitvoeringshoofdstuk van het deelplan participatie. (2021/2022)

GEMEENTEHUIS Harmen Visserplein 1 | 8302 BW Emmeloord | T +31 (0)527 63 36 11 | www.noordoostpolder.nl
CORRESPONDENTIE Postbus 155 | 8300 AD Emmeloord | F +31 (0)527 61 70 20 | info@noordoostpolder.nl

Aanbeveling 4 (Prestatie beoordeling): Wij nemen van deze aanbeveling kennis en gaan met de betrokken partners in overleg over de meetbaarheid van de resultaten in relatie tot de toerekenbare kosten. (2021/2022).

Een kwartiermaker om de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt te borgen (aanbeveling 5)

Daarnaast benoemt u het belang van een intensieve samenwerking tussen de driehoek werkgevers, onderwijs en de WerkCorporatie, met als belangrijk doel om jongeren zo veel mogelijk naar werk te begeleiden. Inmiddels hebben we een kwartiermaker benoemd die de relatie onderwijs en arbeidsmarkt borgt. Uiteraard wordt de WerkCorporatie daarbij betrokken. Los daarvan zitten de partijen tegenwoordig ook met elkaar om tafel binnen de sociaal economische agenda, het RWF, de sectortafels en HCA Regio Zwolle. We zijn met u van mening dat een structureel overleg op strategisch niveau van groot belang is.

Aanbeveling 5: Wij nemen deze aanbeveling deels over en nemen het op in het uitvoeringshoofdstuk van het deelplan participatie (2021/2022).

Herijking van de afspraken met Concern voor Werk (aanbeveling 6)

In het onderzoek wordt ook de samenwerking met Concern voor Werk aangehaald. Er wordt aangegeven dat het goed is te kijken naar de bestaande bestuurlijke afspraken. Hoewel in het onderzoek gesproken wordt over afspraken tussen de WerkCorporatie en Concern, gaat het bij bestuurlijke afspraken over afspraken tussen de gemeente en Concern voor Werk. Desalniettemin pakt de gemeente die handschoen op, daar we graag - ook voor de WerkCorporatie - de samenwerking willen optimaliseren. Als het aanbod van Concern voor Werk niet aansluit op de vraag van de WerkCorporatie en de gemeente, is het goed om hier naar te kijken vanuit een klant-leveranciersrelatie..

Aanbeveling 6: Wij nemen deze aanbeveling over.

Interne werkprocessen (aanbeveling 7)

Op basis van deze aanbeveling zullen we met de WerkCorporatie in gesprek gaan over de interne werkprocessen en hoe er meer zicht verkregen kan worden op de besteding van de participatiekosten ten behoeve van de kandidaten.

Aanbeveling 7: Wij nemen deze aanbeveling over en werken het uit in het gesprek met de WerkCorporatie.

Zwaardere problemen (aanbeveling 8)

Het signaal dat de problematieken steeds ingewikkelder worden, herkennen wij. Vanuit de expertise van de gemeente willen wij kijken of we in overleg met de WerkCorporatie kunnen kijken hoe we ondersteuning kunnen bieden.

Aanbeveling 8: We nemen deze aanbeveling over. Deels doen we dit al, maar we tillen het gesprek naar een meer integ niveau.

Nog een aantal inhoudelijke punten die de aandacht verdienen

Duurzame uitstroom

In het onderzoek wordt benoemd dat er geen cijfers bekend zijn voor de duurzame uitstroom. Graag willen wij u hierbij informeren over het percentage kandidaten dat meer dan zes maanden uit de uitkering is als gevolg van het vinden van werk of het volgen van een opleiding. Binnen het sociale domein wordt de termijn van zes maanden vaak gehanteerd als het gaat om duurzame uitstroom.

- 2019: 46,9 procent duurzame uitstroom (totale uitstroom 181)
- 2018: 32,4 procent, totaal: 244

- 2017: 48,7 procent, totaal: 242
- 2016: 53,3 procent, totaal: 182

Caseload

In het onderzoek wordt benoemd dat er nog ruimte is om meer kandidaten te bedienen dan het huidige aantal. Dat is zo, maar in de formulering is een miscommunicatie opgetreden. Het betreft de overall caseload. Niet de caseload per accountmanager. De reden dat de WerkCorporatie aangeeft dat er ruimte is in de overall caseload, komt omdat er instrumenten zijn opgezet die ruimte bieden om meer voor mensen met een afstand iets te betekenen. Denk aan sollicitatietrainingen, spreekuren en werkgelegenheidstrajecten die de WerkCorporatie opzet met onderwijs en werkgevers.

Governance

In het onderzoek wordt benoemd hoe en of de governance gewaarborgd is. Het is goed dat dit benoemd wordt. Wij zien deze aanbeveling als een kans en willen graag onderzoeken welke mogelijkheden er zijn, om de onafhankelijkheid en governance meer te kunnen borgen.

Samen verder

Hierboven zijn we stap voor stap ingegaan op de aanbevelingen en de manier waarop we daarmee omgaan en acties ondernemen. Graag zouden we willen voorstellen dat een aantal collega's van de gemeente en de WerkCorporatie met een afvaardiging van de raad in gesprek treedt om naar de aanbevelingen op detailniveau te kijken. Zo kunnen we kijken uit welke aanbevelingen we lessen kunnen trekken en kunnen we ervaren waar de raad waarde aan hecht.

Tot slot

We zijn benieuwd naar de reactie van de Gemeenteraad op het rapport en de voorstellen die erin worden gedaan. We hebben de samenwerking met de DSP-Groep als prettig ervaren. Mochten er nog vragen zijn, dan lichten we die graag toe.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,



Nawoord

Wij danken het college voor zijn bestuurlijke reactie en hebben hier met belangstelling kennis van genomen. De voorzitter en de secretaris van de rekenkamercommissie hebben, in een prettig gesprek, een toelichting van de wethouder en ambtelijke betrokkenen gekregen op de (concept) bestuurlijke reactie. De rekenkamercommissie is verheugd dat het college met de raad in gesprek wil treden om op detailniveau te kijken naar de aanbevelingen om zo lessen te trekken en acties te ondernemen. Uit de reactie van het college blijkt het belang voor de WerkCorporatie en de te maken stappen voor verbetering.

Het college heeft in de bestuurlijke reactie de rekenkamercommissie nieuwe informatie aangereikt en een correctie gemeld in het definitieve eindrapport. Hieronder bespreekt de rekenkamercommissie deze punten:

1. *Onderzoek bedrijfsvoering* In het gesprek met de wethouder heeft de rekenkamercommissie vernomen dat er in 2020 een onderzoek door Berenschot is uitgevoerd naar de bedrijfsvoering in het Sociaal Domein. De WerkCorporatie is in dat onderzoek buiten beschouwing gelaten. Hoewel dit onderzoek vanwege de scope niet direct relevant is voor dit rekenkameronderzoek naar de WerkCorporatie is dit toch een belangrijk document om de aansluiting tussen de WerkCorporatie en het Sociaal domein in beeld te kunnen brengen. De rekenkamercommissie wil graag tijdig en meer actief worden geïnformeerd over dergelijke relevante onderzoeken.
2. *Duurzame uitstroom* In het onderzoek is in de documentenuitvraag, de interviews en het ambtelijk wederhoor door de gemeente aangegeven dat er geen cijfers bekend zijn voor duurzame uitstroom. Pas tijdens het gesprek op 21 januari 2021 over de concept bestuurlijke reactie heeft de rekenkamercommissie gegevens ontvangen over duurzame uitstroom van meer dan zes maanden uit de uitkering als gevolg van het vinden van werk of het volgen van een opleiding. Wij borgen de kwaliteit van ons onderzoek door naast de documentenuitvraag en de interviews in het ambtelijk wederhoor de gemeente expliciet te vragen om de rapportage te checken op volledigheid en juistheid. In die kwaliteitsborging zijn geen aanvullende gegevens naar voren gekomen over duurzame uitstroom. De WerkCorporatie heeft aangegeven dat zij verzuimd heeft om deze informatie aan de rekenkamercommissie te overleggen. Daarom constateert de rekenkamercommissie dat de gemeente niet stuurt op duurzame uitstroom (zie conclusie 2).
3. *Caseload* In het onderzoek is de caseload in de gesprekken en de documentenstudie uitgebreid aan de orde geweest. In het rapport staat op twee plekken het volgende aangegeven: "Capaciteit van de WerkCorporatie wordt niet volledig benut". De medewerkers van de WerkCorporatie hebben een caseload van kandidaten die zij bedienen. Aangegeven wordt dat er nog ruimte is om meer kandidaten te bedienen dan het huidige aantal. De rekenkamercommissie heeft pas tijdens het gesprek met de wethouder op 21 januari 2021 te horen gekregen dat er over deze bevinding een miscommunicatie is opgetreden. Het betreft niet de caseload per accountmanager, maar de overall caseload. In het gesprek heeft het college daarnaast aangegeven dat twee extra accountmanagers worden aangetrokken voor het Sociaal Domein. De rekenkamercommissie constateert dat deze miscommunicatie niet afdoet aan de gepresenteerde conclusie dat de verdeling van de caseload aandacht verdient, maar pleit wel voor zorgvuldige communicatie over de bevindingen in het onderzoek.

De rekenkamercommissie betreurt dat de gegevens in de rapportage op de bovenstaande punten onvolledig zijn aangeleverd, maar heeft geen aanleiding gezien om de conclusies en aanbevelingen te herzien. In het ambtelijke hoor en wederhoor wordt de laatste hand gelegd aan de feiten die het rapport oplevert. Het bestuurlijke hoor en wederhoor dient niet over de feiten, maar over de conclusies en aanbevelingen te gaan.

Daarnaast benadrukt de rekenkamercommissie dat juiste en volledige gegevens van essentieel belang zijn om het onderzoek zorgvuldig uit te kunnen voeren en correcte rapporten te publiceren.

De rekenkamercommissie gaat hieronder per conclusie en/of per aanbeveling in op de reactie van het college, voor zover de commissie een afwijkend standpunt heeft of een nadere duiding wil plaatsen.

Conclusie van de rekenkamercommissie:

1. De gemeente Noordoostpolder heeft geen actueel beleidsplan Sociaal Domein

Reactie van het College op deze conclusie :

“Als eerste benoemt u in het onderzoek dat het beleid voor participatie niet actueel is. Zolang er geen nieuw beleidsplan is vastgesteld door de raad, is wat ons betreft het lopende het actuele beleidsplan, waarnaar wij handelen. Graag willen wij u laten weten dat het nieuwe deelplan voor participatie in conceptvorm gereed is en dit kwartaal zal worden aangeboden aan de raad.”

Specifiek nawoord rekenkamercommissie op het college:

Wij zijn van mening dat het beleidsplan Sociaal Domein (2015-2018) een begindatum en een einddatum heeft en dat het beleidsplan daarom aan de raad voorgelegd moet worden tot verlenging, om het actueel te laten blijven.

Aanbeveling van de rekenkamercommissie voor het college

- 3. Maak de beoordelingswijze van de afstand tot de arbeidsmarkt (binnen twee jaar bemiddelbaar) voorafgaand aan de doorverwijzing concreter en transparanter,**
5. Faciliteer als gemeente een periodiek strategisch overleg

Reactie van het College op aanbeveling 3 en 5:

Wij nemen deze aanbeveling *deels over* en nemen het op in het uitvoeringshoofdstuk van het deelplan participatie.(2021/2022)

Specifiek nawoord rekenkamercommissie op het college:

Voor de rekenkamercommissie is niet helder wat met ‘deels over te nemen’ wordt bedoeld en benadrukt dat een goede beoordelingswijze (aanbeveling 3, college) en een periodiek strategisch overleg (aanbeveling 5, college) bijdragen aan een doelmatiger en doeltreffender werkwijze voor de gemeenteraad.

Tot slot

De rekenkamercommissie hecht eraan te benadrukken dat het goed borgen van de governance bij een organisatie op afstand belangrijk is, omdat een mogelijk risico kan ontstaan ten aanzien van onafhankelijkheid en toezicht. Daarnaast is het van belang de conclusies en de aanbevelingen uit dit rapport in samenhang te betrekken zodat de raad meer handvatten krijgt om samen met het college zijn rol in kaderstelling en controle beter te kunnen inrichten bij de WerkCorporatie.

1 Beschrijving van het onderzoek

1.1 Inleiding

1.1.1 Aanleiding van het onderzoek

In 2015 is de Participatiewet ingevoerd. De wet beoogt een inclusieve arbeidsmarkt, waarin meer mensen werk kunnen vinden. Ook mensen met een arbeidsbeperking moeten via deze wet (weer) deel kunnen nemen aan de arbeidsmarkt.

Voor de uitvoering van de wet zijn gemeenten verantwoordelijk. Iedere gemeente heeft de ruimte om de wet op eigen wijze in te vullen. De gemeente Noordoostpolder heeft een deel van de uitvoering van de Participatiewet opgedragen aan de WerkCorporatie. De WerkCorporatie richt zich op de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die binnen twee jaar bemiddelbaar zijn. De uitvoering doet de WerkCorporatie samen met onderwijs en met ondernemers. Het doel is dat "iedereen die kan werken, aan het werk is".

De rekenkamercommissie heeft DSP-groep gevraagd onderzoek te doen naar de wijze waarop de gemeente Noordoostpolder sinds de invoering van de Participatiewet, invulling heeft gegeven aan het beleid en de uitvoering om mensen aan werk te helpen. Voorliggende nota van bevindingen beschrijft de opbrengsten.

1.2 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft een brede scope. Doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de wijze waarop de gemeente Noordoostpolder binnen de financiële en wettelijke kaders, sinds de invoering van de Participatiewet, invulling heeft gegeven aan het beleid en de uitvoering om inwoners naar vermogen aan werk te helpen via de WerkCorporatie, en de rol van de gemeenteraad daarbij. Daarnaast wil de rekenkamercommissie graag zicht krijgen op eventuele verbetermogelijkheden.

De centrale vraag van de rekenkamercommissie luidt:

In hoeverre heeft de gemeente Noordoostpolder vorm gegeven aan de wettelijke taak om haar inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk via de WerkCorporatie? En wordt de gemeenteraad daar voldoende bij betrokken?

De centrale vraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen. Deze deelvragen zijn te vinden in bijlage 2.

De focus van het onderzoek ligt op de uitvoering van de Participatiewet via de WerkCorporatie. Mensen voor wie (regulier) werk een stap te ver is, zoals de langdurig werklozen, zijn geen doelgroep van de WerkCorporatie. Zij worden begeleid door andere ondersteuners binnen het sociaal domein. Het functioneren van deze ondersteuning valt buiten de scope van dit onderzoek en wordt buiten beschouwing gelaten.

1.2.1 Onderzoekverantwoording

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn de volgende stappen uitgevoerd:

- ③ Documentenanalyse.
- ③ 18 interviews met betrokkenen (o.a. bestuur en ambtenaren van gemeente, gemeenteraad, WerkCorporatie, kandidaten, onderwijs en werkgevers).
- ③ Digitale enquête onder werkgevers (48 respondenten, respons van 19%).
- ③ Digitale enquête onder kandidaten van de WerkCorporatie (48 respondenten, respons van ca. 10%).

In de bijlage is een nadere toelichting op de onderzoeks aanpak opgenomen.

1.2.2 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken formuleren wij stapsgewijs een antwoord op de probleemstelling en deelvragen. In hoofdstuk 2 beschrijven we het beleid van de gemeente Noordoostpolder voor de Participatiewet, in hoofdstuk 3 geven we aan hoe de uitvoering door de WerkCorporatie verloopt. In hoofdstuk 4 gaan we in op de rol van de gemeenteraad, en hoofdstuk 5 besluit met de verbetermogelijkheden.

2 Het beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid: hoe de gemeente inwoners naar vermogen toe wil leiden naar werk. Vervolgens geven we aan in hoeverre het beleid in lijn is met het landelijk beleid.

2.1 Het beleid op hoofdlijnen: iedereen doet mee

Met het beleidsplan *Doe mee & maak elkaar sterk* voor het sociaal domein 2015 – 2018 wil de gemeente Noordoostpolder samenhang creëren tussen beleidsterreinen om tot een zo integraal mogelijke dienstverlening voor haar inwoners te komen. In dit beleidsplan zijn de kaders geschetst voor de uitvoering van de wettelijke verplichtingen uit de Participatiewet, maar ook de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, Jeugdwet, Wet op de schuldhulpverlening en Wet publieke gezondheid. Beoogd maatschappelijke effect is onder meer 'Iedereen doet mee'. Het doel is om meedoen aan de samenleving én de arbeidsmarkt te stimuleren. De gemeente wil dit op een mens- en contextgedreven werkwijze doen, conform haar visie op passend organiseren. Hoe dit vormgegeven moet worden, is niet uitgewerkt.

De uitvoering van de Participatiewet is bij verschillende partijen belegd. De gemeente Noordoostpolder heeft d.d. 18 november 2014 de besloten vennootschap WerkCorporatie Noordoostpolder B.V. opgericht met de gemeente als de enige aandeelhouder. Deze vorm is gekozen mede op basis van het advies van bureau Arena Consulting (2014) om zo een samenwerkingsverband te creëren tussen gemeente, ondernemers en onderwijs. De WerkCorporatie is verantwoordelijk voor een gedeelte van de uitvoering van de Participatiewet, namelijk het begeleiden naar werk van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij ligt de focus op de reguliere arbeidsmarkt.¹ In de presentatie naar de buitenwereld is de WerkCorporatie een zelfstandige organisatie met een eigen locatie en logo. De afspraken tussen de WerkCorporatie en de gemeente zijn uitgewerkt in een raamovereenkomst en een uitvoeringsovereenkomst. In de uitvoeringsovereenkomst 2020 zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- ③ Het realiseren van uitstroom naar regulier werk voor kandidaten die niet opgenomen zijn in het doelgroepregister. Inzet is om 40% van de kandidaten van de WerkCorporatie met een uitkering Participatiewet uit te laten stromen naar werk, een opleiding of een eigen bedrijf.
- ③ Minimaal de helft van de kandidaten doet na uitstroom geen beroep meer op de Participatiewet.
- ③ Het realiseren van uitstroom naar werk voor kandidaten die zijn opgenomen in het doelgroepregister. Inzet is om 30% van de kandidaten geheel of gedeeltelijk te laten uitstromen naar werk, scholing of een eigen bedrijf (in 2018-19 was de doelstelling 25%).

¹ Het concept van 'buitengewone werkgevers' speelt hier een centrale rol in, dit komt aan bod in hoofdstuk 3.

- Op basis van in 2018 geselecteerde uitkeringsgerechtigden 40 kandidaten die mogelijk niet geheel tot de doelgroep van de WerkCorporatie behoren te begeleiden naar werk. Inzet is dat 20% van deze groep binnen 2 jaar uitstroomt naar werk, scholing of een eigen bedrijf.

Voor de uitvoering van haar taak ontvangt de WerkCorporatie middelen van de gemeente Noordoostpolder. In 2019 ging dit om € 1.399.317, plus € 80.508 voor de uitvoering van een pilot (De WerkCorporatie, jaarrekening 2019).² Wat deze pilot inhoudt, is beschreven op pagina 10. De WerkCorporatie bespaarde in 2019 ruim €60.000, onder meer door minder uitgaven aan externe begeleiding en loonkostensubsidie. Dit bedrag is, i.v.m. 10%-maximum weerstandsvermogen, teruggestort naar de gemeente Noordoostpolder.

Andere taken die voortvloeien uit de Participatiewet zijn elders belegd. De verwerking van aanvragen, de verstrekking van de uitkeringen en de begeleiding van de mensen voor wie (regulier) werk een stap te ver is, wordt uitgevoerd door Participatiemedewerkers die vallen onder de gemeentelijke afdeling Uitvoering Sociaal Domein (USD) (Bedrijfsplan WerkCorporatie Noordoostpolder, 2014). De sociale teams (voorheen: Doen!) dragen zorg voor inwoners met enkelvoudige en meervoudige ondersteuningsvragen. Daarnaast is Concern voor Werk een belangrijke partij voor de uitvoering van de Participatiewet.

Verhouding tussen de WerkCorporatie en Concern voor Werk

De inzet van Concern voor Werk is aanvullend op de inzet van de WerkCorporatie. Concern voor werk is werkzaam in opdracht van de gemeenten Lelystad, Noordoostpolder en Urk als Gemeenschappelijke Regeling. De gemeenten zijn aandeelhouder. Concern voor Werk biedt beschut werk³, bijvoorbeeld in de groenvoorziening, verpakkingsindustrie en schoonmaak. Ook zorgt Concern voor Werk ervoor dat mensen arbeidsfit worden en leert hen de competenties die nodig zijn om werk te vinden.

De gemeente Noordoostpolder kan mensen rechtstreeks doorverwijzen naar Concern voor Werk voor trajecten. Er zijn ook kandidaten van de WerkCorporatie die bij Concern voor Werk vaardigheden aanleren. De WerkCorporatie geeft daarbij aan welke competenties de kandidaat nodig heeft. Over hen wordt maandelijks verslag gedaan aan de WerkCorporatie. Als de kandidaat bijna klaar is voor de volgende stap, wordt de WerkCorporatie geïnformeerd zodat zij op zoek kunnen naar een passende plek (werk, stage, of anders). Daarnaast verleent de WerkCorporatie Concern voor Werk opdracht tot het aanbieden van re-integratietrajecten aan kandidaten van de WerkCorporatie.

De samenwerking tussen de WerkCorporatie en Concern voor Werk ligt vast in een bestuurlijke afspraak, waarbij de WerkCorporatie jaarlijks 130.000 euro aan Concern voor Werk betaalt, om gebruik te maken van de infrastructuur van Concern voor Werk en voor trajecten die de kandidaten van de WerkCorporatie helpt

² In 2019 ontving de WerkCorporatie daarnaast €16.113 van de gemeente Urk voor dienstverlening. De samenwerking met de gemeente Urk is vanaf 2020 niet meer aan de orde.

³ Beschut werk is werk in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden

arbeidsfit te worden. De samenwerking is gebaseerd op een bestuurlijke afspraak tussen de gemeente en de GR IJsselmeergroep. De bijdrage wordt betaald uit het Participatiebudget, deels door de WerkCorporatie en deels door de gemeente/USD. De afspraken zijn vastgelegd in een jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst en er is ieder kwartaal afstemming tussen beide partijen over de samenwerking. Beide partijen zijn tevreden over de onderlinge samenwerking, zo blijkt uit de interviews. Wel geeft Concern voor Werk aan dat zij meer kandidaten zouden kunnen bedienen dan nu gebeurt. De WerkCorporatie zou meer mensen naar Concern voor Werk kunnen sturen, zodat meer mensen competenties aanleren voor werk, zo is de gedachte. Ook geeft Concern voor Werk aan dat de WerkCorporatie niet altijd een duidelijke ontwikkelingsvraagstuk meegeeft als een kandidaat wordt overgedragen, waardoor Concern voor Werk eerst zelf moet achterhalen wat er nodig is om arbeidsfit te worden.

Keuze in beleid voor de verschillende doelgroepen

Alle mensen die vallen onder de Participatiewet worden in de Noordoostpolder bediend. Ofwel op lokaal niveau via de WerkCorporatie, of via de gemeente (USD, sociale teams), ofwel via het bovenlokaal niveau opererende Concern voor Werk. De gemeente heeft een centrale rol in de route die inwoners volgen die niet zelfstandig in hun inkomen kunnen voorzien (zie figuur 1, gebaseerd op het bedrijfsplan van de WerkCorporatie uit 2014). De gemeente neemt verantwoordelijkheid voor inwoners die niet meer aan het werk kunnen en behoefte hebben aan ondersteuning in de vorm van zorg, en voor inwoners die niet meer aan het werk kunnen en hun leven op orde hebben. Overigens wordt een deel van deze kandidaten begeleid met het doel om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Deze groep kan dan nog op een later moment doorstromen naar de WerkCorporatie.

De gemeente beoordeelt of een inwoner kans maakt op werk op de reguliere arbeidsmarkt, en of dit binnen twee jaar haalbaar is. Deze beoordeling loopt via een intake bij de USD, of via het sociaal team. Sinds 2011 wordt bij de beoordeling, bij kandidaten die voor het eerst een uitkering aanvragen, gebruik gemaakt van de poortwachtersmodule van Matchcare (een gestandaardiseerd instrument om in korte tijd een eerste indruk van een klant te verkrijgen). De klant vult een digitale vragenlijst in, waarna een gesprek volgt een klantmanager die vervolgens afweegt wat de juiste begeleiding is voor de inwoner.

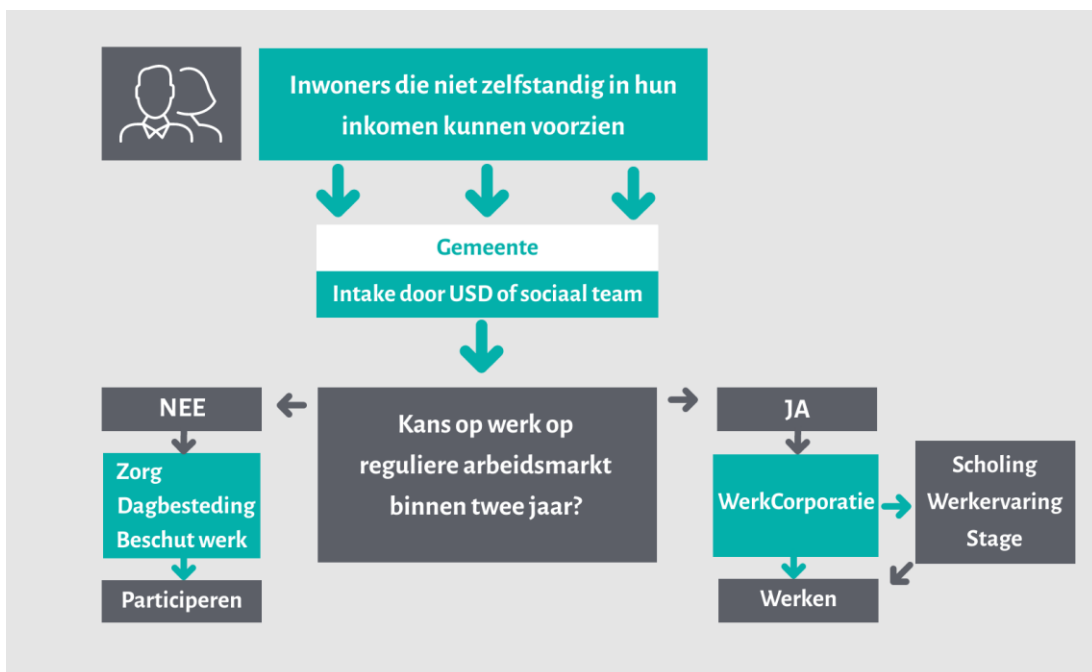
Beleidsmedewerkers van de gemeente stellen dat deze afweging grotendeels gebeurt op basis van deskundigheid. Inwoners waarvan ingeschat wordt dat zij kans maken op werk op de reguliere arbeidsmarkt binnen twee jaar, vallen onder verantwoordelijkheid van De WerkCorporatie. De WerkCorporatie focust zich zodoende op re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die binnen twee jaar bemiddelbaar zijn. Dit zijn uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden, mensen die opgenomen zijn in het doelgroepregister en mensen die dit niet zijn.

Beschikbare instrumenten

In de Participatieverordening Noordoostpolder heeft de gemeente vastgelegd welke instrumenten beschikbaar zijn en door de WerkCorporatie gebruikt kunnen worden om kandidaten naar werk te

begeleiden. Om deze passend te maken bij de lokale situatie, is de demografische en sociaal economische ontwikkeling van de inwoners van de dorpen en wijken van Noordoostpolder meegewogen (Beleidsplan sociaal domein 2015-2018). In 2018 is de verordening geactualiseerd (Participatieverordening Noordoostpolder 2018). Beschikbare instrumenten zijn bijvoorbeeld (persoonlijke) ondersteuning in de vorm van jobcoaching, scholing of individuele studietoelage. Een deel van deze ondersteuning biedt De WerkCorporatie zelf aan. Voor andere vormen van ondersteuning kan de WerkCorporatie externe partners inzetten, zoals Concern voor Werk, re-integratiebedrijven, scholingsinstituten. Daarnaast zijn er instrumenten gericht op de werkgever waar een uitkeringsgerechtigde wordt geplaatst, zoals een subsidie voor een deel van de loonkosten. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe de WerkCorporatie deze instrumenten inzet.

Figuur 1 Route voor inwoners van de gemeente Noordoostpolder die niet zelfstandig in hun inkomen kunnen voorzien.



Ontwikkelingen sinds 2015

Sinds de start in 2015 hebben een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden rondom de WerkCorporatie. De drie belangrijkste schetsen we hier.

1. Een toekomstbestendige WerkCorporatie

In 2017 voerde Regioplan een evaluatieonderzoek uit in opdracht van de gemeente. De hoofdvraag was of met de gekozen constructie van een zelfstandige uitvoeringsorganisatie, en met de gehanteerde werkwijze het doel bereikt werd om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (binnen twee jaar) naar werk te begeleiden. De uitkomst was dat de WerkCorporatie een goed functionerende uitvoeringsorganisatie is, met gewaardeerde dienstverlening voor werkgevers en werkzoekenden, die de

opgedragen prestaties realiseert en de verwachtingen waarmaakt. Dit rapport gaf aanleiding om de afspraken met de WerkCorporatie met twee jaar te verlengen vanaf 2018, waarbij parallel een aantal verbeterpunten werd opgepakt. Aangegeven werd bijvoorbeeld dat de inrichting van de governance schuurde, evenals de relatie tussen de juridisch zelfstandige WerkCorporatie en de gemeente als eigenaar, opdrachtgever, (mede)directievoerder en leverancier. Besloten werd om hier vooralsnog geen actie op te ondernemen, met oog op andere ontwikkelingen die op dat moment speelden rondom Concern voor Werk. Hier komen we in de volgende paragraaf op terug.

In 2019 werd het aandachtspunt van de governance alsnog opgepakt en werd, op verzoek van het college, onderzocht welke vorm passend zou zijn voor voortzetting van de WerkCorporatie (Arena Consulting, 2019). Twee mogelijke uitvoeringsvarianten zijn onderzocht. In de eerste plaats het optimaliseren van de huidige vorm van een BV, en in de tweede plaats de WerkCorporatie als een zelfstandig cluster binnen de gemeentelijke organisatie. De beoordeling en afweging van beide varianten ontliet elkaar niet veel. De vorm van een zelfstandig cluster voor de taak van de WerkCorporatie binnen de gemeentelijke organisatie zou een noviteit zijn, maar zou de samenwerking in het sociaal domein ten goede kunnen komen. Arena Consulting adviseerde om de WerkCorporatie voort te zetten in de vorm van een BV met één directeur vanuit de gemeente en één manager. Daarbij is ook een aantal adviespunten meegegeven, onder meer om de Werkcorporatie meer zelfstandigheid geven bij de inkoop op praktische bedrijfsvoeringszaken, en om een lokaal 'arbeidsmarktberaad' te organiseren met een vertegenwoordiging vanuit gemeente, onderwijs, bedrijfsleven en de WerkCorporatie. Het college nam op 11 juni 2019 het besluit over om de WerkCorporatie te optimaliseren als BV en benoemde één directeur voor de WerkCorporatie vanuit de gemeente zodat de governance meer in lijn is gebracht met wat binnen een gemeentelijke organisatie gebruikelijk is. Wel maakt de WerkCorporatie tegen betaling nog steeds gebruik van gemeentelijke diensten, conform de service level agreement. Zo voert de gemeente de financiële administratie en de invulling van de planning- en controlcyclus ten behoeve van De WerkCorporatie, en verzorgt de afdeling Uitvoering Sociaal Domein de cliëntregistratie voor kandidaten in het gemeentelijk registratiesysteem. En er zijn afspraken over communicatie en schoonmaak.

2. Wel of niet mee in de Social Firm?

Als gevolg van de veranderingen in de sociale werkvoorziening en ingegeven door minder inkomsten vanwege dalende Participatiebudgetten, zag de bovenlokale organisatie Concern voor Werk zich gedwongen om op zoek te gaan naar alternatieve manieren om het hoofd boven water te houden. Beoogd werd om de instroom te vergroten met andere doelgroepen, om zo een beter rendement te halen op de bedrijfsvoering. Het nieuwe bedrijf dat dit uit zou voeren had als werktitel 'Social Firm'. Het was voor de organisatie en betrokken gemeenten Lelystad, Noordoostpolder en Urk, een zoektocht wat passend is, gegeven bestaande organisaties zoals de WerkCorporatie en Werkbedrijf Lelystad. Na veel bestuurlijk overleg besloot het college van de Noordoostpolder in juni 2019 om niet mee te gaan in de ontwikkeling naar de nieuwe bovenlokale coöperatie Social Firm. Overweging daarbij was dat de WerkCorporatie goede

resultaten boekte en zich ontwikkelde tot hét gezicht voor ondernemers in Noordoostpolder. Ook zag de gemeente financiële risico's van een groot bedrijf en een beperkte invloed van de gemeente(raad) Noordoostpolder op de WerkCorporatie in de nieuwe organisatie. Ook Werkbedrijf Lelystad blijft bestaan. Concern voor Werk blijft zodoende een NV en ontwikkelt zich niet tot bovenlokale coöperatie. Wel worden de activiteiten verbreed, in het verlengde van de WerkCorporatie. De gemeenteraad heeft ingestemd met de begroting van de Gemeenschappelijke Regeling IJsselmeergroep 2020 waar Concern voor Werk onder valt, waarbij een zienswijze op de begroting is gegeven.

3. Twee pilots

De afgelopen periode was de WerkCorporatie betrokken bij twee pilots om inwoners te bemiddelen naar werk:

- ④ Pilot 1: Bij wijze van experiment is vanaf 1 januari 2019 een groep van circa 40 geselecteerde uitkeringsgerechtigden bij de WerkCorporatie ondergebracht. Deze pilot komt voort uit beleidsoverleggen tussen de gemeente en de WerkCorporatie uit 2018. De WerkCorporatie gaf in het jaarplan 2018 aan dat het overleg met de gemeente Noordoostpolder een extra dimensie zou krijgen, omdat naast tweejaarlijkse overleggen over de voortgang en resultaten, beleidsoverleggen gepland werden, waarin gekeken werd naar caseload. Medewerkers van de WerkCorporatie hebben zelf gekeken in de systemen van de gemeente naar kandidaten (waarvan eerder dus is ingeschat dat ze niet binnen twee jaar bemiddelbaar zijn) waarvan hun verwachting was dat ze naar werk toegeleid konden worden. Dit werden er uiteindelijk 35. Daaraan werd een doelstelling gekoppeld om 20 procent binnen twee jaar naar werk te begeleiden. Na één jaar was 29 procent van deze kandidaten uitgestroomd, anno september 2020 is 43 procent naar werk begeleid. Het traject loopt tot 1 januari 2021. Daarna wordt de raad geïnformeerd over de uitkomsten. Voor deze pilot kreeg de WerkCorporatie in 2019 totaal € 80.508 vanuit het participatiebudget.
- ④ Pilot 2: In 2019 heeft de gemeenteraad ingestemd met een eenmalige verhoging van het Participatiebudget 2019 van € 240.000. De extra middelen zijn gebruikt om het Participatiewet-bestand bij USD beter in beeld te brengen. Bijna 900 inwoners met een uitkering zijn gesproken. Daaruit werden 120 inwoners geselecteerd waarvan de verwachting was dat ze binnen twee jaar naar de WerkCorporatie zouden kunnen, oftewel binnen vier jaar bemiddelbaar naar werk zouden zijn. Het gaat onder andere om jongeren, statushouders en inwoners die parttime werken en op termijn meer uren kunnen werken. Twee medewerkers van USD gingen werken vanaf de locatie van de WerkCorporatie, waar ze onder meer aanschoven bij vacature-overleggen, om de 120 geselecteerde inwoners mogelijk te bemiddelen naar werk. De verwachting is dat door deze groep op deze manier te begeleiden, de focus meer gelegd wordt op begeleiding naar passend werk. USD bleef verantwoording houden over de kandidaten waardoor er geen doelstelling voor de WerkCorporatie gekoppeld is aan deze groep. Ook veranderde er voor deze mensen niets wat betreft hun plichten op het gebied van werk. De pilot als geheel staat los van de uitvoering van de WerkCorporatie, maar gebeurt volledig onder verantwoordelijkheid van gemeente/USD.

2.2 Wijkt het beleid af van het landelijk beleid?

Landelijk is er veel diversiteit in de wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan de Participatiewet. Dat komt voort uit de beleidsvrijheid die gepaard ging met de invoering van de Participatiewet, bedoeld om lokaal maatwerk te kunnen bieden. Er is geen overzicht beschikbaar wat de meest voorkomende landelijk opzet is, of welke verschijningsvormen er zijn en tegen welke kostprijs. Wel zien we dat de uitvoering in de Noordoostpolder niet uniek is. De constructie met de WerkCorporatie als vooruitgeschoven post voor kandidaten en werkgevers, komt op meer plekken voor. Soms bedient die vooruitgeschoven post meerdere gemeenten. Er kan ook sprake zijn van een breder takenpakket dan belegd bij de WerkCorporatie. Bij de vormgeving van de uitvoering van de Participatiewet lijken twee afwegingen voor gemeenten een rol te spelen:

- ② Hoe wordt de verbinding gelegd met de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (en; in mindere mate ook de jeugdwet)?
- ② Of ondersteuning en handhaving bij één partij ligt: hanteren zij de wortel en de stok, of alleen de wortel?

De kosten voor de uitvoering zijn wisselend, afhankelijk van keuzes die gemaakt zijn. Ook de mate waarin gemeenten erin slagen de uitvoering goed neer te zetten, is wisselend. We geven drie voorbeelden van hoe de uitvoering in andere, vergelijkbare gemeenten is belegd. De voorbeelden zijn geselecteerd om de breedte van de mogelijkheden te laten zien.

Voorbeeld 1: IJmond Werkt!

In 2013, net voor de invoering van de Participatiewet, bundelden de IJmond-gemeenten hun krachten door het samenwerkingsverband IJmond Werkt! op te richten (het gaat om de gemeenten Velsen (ca. 68.000 inwoners), Beverwijk (ca. 41.000), Heemskerk (ca. 39.000) en Uitgeest (ca. 13.000)). Dit Participatiebedrijf voert in opdracht van de gemeenten de Participatiewet uit in de volle breedte: door mensen te begeleiden naar werk en op de werkvloer, door de uitvoering van de sociale werkvoorziening en door beschut werk aan te bieden. Ook handhaving is een wettelijke taak die IJmond Werkt! uitvoert. Daarnaast vormt IJmond Werkt!, samen met Pasmatch (onderdeel van Paswerk) en UWV één WerkgeversServicepunt (WSP) voor een eenduidige dienstverlening naar de werkgevers in de regio. In het dagelijks bestuur van de organisatie zijn de vier deelnemende gemeenten vertegenwoordigd, en er is een algemeen directeur aangesteld. Bij IJmond Werkt! werken ruim 60 medewerkers; in 2019 maakten 1.896 mensen gebruik van de re-integratie dienstverlening, waarvan bijna 500 mensen een baan vond (ca. 26%).

Voorbeeld 2: Gemeente Zaanstad

De gemeente Zaanstad (ca. 156.000 inwoners) belegt de intake en de ondersteuning van burgers, die een beroep doen op de voorzieningen die in de Participatiewet zijn voorzien, grotendeels bij de sociale teams. Zodra iemand zich meldt met de vraag om een uitkering bij de gemeente, wordt deze persoon uitgenodigd voor een gesprek bij het sociaal wijkteam. Jongeren onder de 27 jaar kunnen bij het Jongerenloket terecht.

De sociale teams zijn wisselend van samenstelling en grootte. In het team werken verschillende professionals met een generalistische basiswerkwijze waardoor zij allemaal het keukentafelgesprek kunnen voeren over arbeidstoeleiding. In ieder wijkteam zit ook een vertegenwoordiger van werk en inkomen. De wijkteamleden zijn niet in dienst van de gemeente. Via een aanbestedingstraject zijn de wijkteams belegd bij zogenaamde 'hoofdaanemers': maatschappelijke organisaties die welzijns- en zorgtaken uitvoeren en een deel van de toegang regelen. De wijkteams beoordelen of iemand in staat is om aan het werk te gaan:

- mensen die zelfstandig aan een baan kunnen komen, worden doorverwezen naar een aantal aangewezen uitzendbureaus waar zij zelf kunnen solliciteren;
- mensen met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt kunnen terecht bij werkervaringsplekken bij het leerwerkbedrijf Werkom (opgericht in 2018);
- voor mensen met een niet-overbrugbare (of moeilijk overbrugbare) afstand tot de arbeidsmarkt wordt een plek gezocht bij een werkbedrijf.

Vanaf 2019 hebben de wijkteams de aanvullende opdracht om uitkeringsgerechtigden in hun wijk te spreken en te komen tot een plan van aanpak met doelen waaraan gewerkt wordt. De opdracht is dat 20% van hen na begeleiding door het wijkteam, een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt heeft en doorverwezen kan worden naar Werkom. De eerste resultaten laten zien dat het de wijkteams lukt om 20% doorstroom naar Werkom te halen, dat 58% langere tijd in een traject bij het wijkteam blijft, en dat 22% uit de uitkering stroomt.

Voorbeeld 3: Gemeente Kampen

Gemeente Kampen (ca. 54.000 inwoners) beoogde de oprichting van een netwerkplatform als loket voor werkgevers en werknemers. Het Netwerkplatform zou het loket worden voor werkzoekenden: mensen (al dan niet met een arbeidsbeperking) zouden zich online kunnen registreren om zich vervolgens bij het Netwerkplatform te melden, waarna mensen begeleid zouden worden richting regulier werk. Het Netwerkplatform in deze vorm is niet van de grond gekomen, als gevolg van gebrek aan draagvlak, gebrek aan doorzettingsvermogen en een te ingewikkelde organisatiestructuur, zo blijkt uit onderzoek (Rekenkamercommissie Kampen, 2018). Er is wel een Netwerkplatform Kampen/WerkgeversServicePunt ingericht waar werkgevers terecht kunnen met vragen. Binnen het Netwerkplatform werkt de gemeente Kampen aan samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties om werkzoekende inwoners aan het werk te helpen. Werkzoekenden kunnen terecht bij de gemeente voor begeleiding naar werk. Het gaan dan om:

- Inwoners met een gemeentelijke uitkering die niet op eigen kracht en met de hulp van het sociale netwerk, uitzendbureaus en andere organisaties de weg naar werk kunnen vinden.
- Inwoners die geen hulp kunnen krijgen van andere instanties, zoals UWV, SVB of werkgevers. Per hulpvraag beoordeelt de gemeente of er hulp wordt gegeven.
- Jongeren tot 27 jaar die geen werk en geen diploma's hebben. De gemeente helpt hen een passende opleiding of passend werk te vinden, of leidt hen naar hulpverlening of zorg.

Vershil in uitvoering, verschil in resultaat

Recent landelijke evaluatieonderzoek naar de resultaten van de Participatiewet laat geen rooskleurig beeld zien (SCP, 2019). Doelen worden niet gehaald, instrumenten sluiten niet aan, en als mensen een baan vinden betreft dit tijdelijk werk en houden mensen er een lager inkomen aan over. Gemeenten zouden zich teveel focussen op snel resultaat, in plaats van op duurzame plaatsing. De financieringsstructuur is daarbij een aandachtspunt. Ook is de kritiek dat het huidige systeem te complex en omvangrijk is. Dat bemoeilijkt goede uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten. FNV stelt in een rapport dat de Participatiewet definitief mislukt is (FNV, 2020). Maar er zijn ook tegengeluiden. Berenschot wijst op goede prestaties op lokaal niveau, die in de landelijk gepresenteerde beelden zijn ondergesneeuwd (Berenschot, 2019). Gemeenten die (soms door zelf extra budget bij te leggen) erin slagen veel mensen naar werk te begeleiden. Zij wijzen er bovendien op dat een dergelijke grote systeemwijziging als de invoering van de Participatiewet, tijd nodig heeft om goed te landen. Er is voor gemeenten ook nog veel te leren en (door) te ontwikkelen. Zo zijn er bijvoorbeeld gemeenten (bijvoorbeeld gemeente Drimmelen) die experimenteren met de 'omgekeerde toets'⁴, om zo nog beter te kunnen aansluiten bij wat de inwoner nodig heeft (gemeente Drimmelen, beleidsplan sociaal domein 2019-2023). Daarnaast is het voor werkbedrijven (en voor gemeenten die vaak eigenaar en opdrachtgever zijn) zoeken naar een goede duurzame bedrijfsvoering als gevolg van een afname van het aantal mensen met een SW-indicatie.

⁴ Bij deze methodiek is het startpunt wat er nodig is voor een inwoner, pas daarna volgt een juridische toets.

3 De uitvoering door de WerkCorporatie

3.1 Werkwijze

De missie van de WerkCorporatie is: 'De WerkCorporatie gaat mensen die het op eigen kracht niet redden aan het werk helpen en houden, met als doel dat iedereen die kan werken aan het werk is'. De aanpak is tweeledig en de medewerkers zijn verdeeld in twee teams. Er is een team dat zich focust op de kandidaten en er is een team dat zich richt op de werkgevers. Alle medewerkers hebben een eigen caseload van kandidaten die ze begeleiden. Hoe hier invulling aan wordt gegeven, wordt hieronder toegelicht.

3.1.1 Focus op de kandidaat

In de aanpak van het accountmanagersteam, staat de kandidaat centraal. Er wordt maatwerk geboden. Dit maatwerk start vanaf het moment dat een kandidaat binnenkomt bij de WerkCorporatie. Er wordt een intake gehouden en gekeken wat iemand nodig heeft om aan het werk te gaan. De medewerkers hebben de vrijheid vanuit eigen expertise met een kandidaat af te stemmen welke route voor hem of haar passend is. Uitgangspunt daarbij is wel dat het de kortste weg naar werk moet zijn.

Als gevolg van de maatwerk-aanpak, is er veel variatie in de duur van de begeleiding door de WerkCorporatie en de instrumenten die worden ingezet per kandidaat. Een opleidingstraject kan worden ingezet, een werkervaringsplek, of een sollicitatietraining. Soms kan dit aan een groep worden geboden. De hulp biedt de WerkCorporatie zelf, of is ingekocht. Of er wordt een instrument ontwikkeld. De medewerkers werken volgens de afspraak dat er een budgetplafond per kandidaat is van €2.500,- om te besteden. Soms wordt dit (deels) ingezet, soms is dat ook niet nodig. Investerings die hoger liggen, worden overlegd met de manager. Ook kan een sporttraject onderdeel zijn van de weg naar werk. Uit de interviews blijkt dat de medewerkers ervaren dat sporten heel waardevol kan zijn voor een kandidaat om meer zelf vertrouwen te krijgen, of om iemand te leren om op tijd te komen. Dat zijn soms kleine stappen die eerst gezet moeten worden, voordat er gekeken kan worden welke baan passend is.

Als het traject is ingezet, houden de medewerkers nauw in de gaten of de route ook daadwerkelijk passend blijkt te zijn bij de kandidaat, of er vooruitgang is, of dat er toch iets anders of extra's nodig is. Ze hebben regelmatig contact met de kandidaat hoe het gaat. Daar waar nodig, kunnen de medewerkers elkaar om raad vragen, een casus inbrengen tijdens de wekelijkse intervisie, of – in het uiterste geval – wisselen van casus als de medewerker het gevoel heeft zelf niet verder te komen met een kandidaat, en dat een ander meer kan betekenen. Als een kandidaat niet meewerkt aan het gekozen traject, volgt een maatregeltraject bij de gemeente, wat betekent dat het college (na waarschuwing) kan besluiten om een uitkering te verlagen of te weigeren (Gemeente Noordoostpolder, Maatregelverordening Participatiewet 2017).

Als de kandidaat er bijna klaar voor is, zoekt de WerkCorporatie contact met werkgevers, via het werkgeversteam, om te kijken wat de plaatsingsmogelijkheden zijn. Een goede match met de werkgever is belangrijk voor een duurzame plaatsing.

De kandidaten die onder de Banenafpraak⁵ vallen, blijven in beeld bij de medewerkers, ook als ze aan het werk zijn. Dit waren er 107 in 2019. Dat geldt niet voor de andere kandidaten. Bij hen wordt de casus na verloop van tijd afgesloten als alles goed verloopt.

Aandacht voor specifieke doelgroepen

De WerkCorporatie heeft geen specifieke doelgroepen onderscheiden in haar aanpak. Er wordt maatwerk geboden aan alle kandidaten: jong en oud. Dit betekent in de eerste plaats dat de medewerkers goed oog hebben voor de verschillende behoeften van kandidaten. Om hun werk goed te kunnen doen, worden zij geschoold. Ze leren gespreksvaardigheden voor diverse doelgroepen, omgang met psychische kwetsbaarheid etc. Daarnaast is het instrumentarium divers. Sommige instrumenten worden logischerwijs (meer) ingezet voor bepaalde groepen kandidaten. Zo worden de taallessen en taalmaatjes aan statushouders aangeboden. Al geven de medewerkers aan dat statushouders maar beperkt worden begeleid, omdat zij vaak een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt (> 2 jaar). Daarnaast kan het sporttraject voor een kandidaat met een indicatie banenafpraak anders zijn ingericht als het sporttraject voor kandidaten zonder indicatie banenafpraak, als dat nodig is.

Voor jongeren is bijzondere aandacht. De WerkCorporatie heeft een jongerencoach in dienst en werkt preventief samen met onderwijs voor begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking. De accountmanagers hebben contact met scholen (o.a. speciaal onderwijs, ROC) waar jongeren gaan uitstromen die begeleiding of ondersteuning nodig hebben. Zo weten ze bij de WerkCorporatie al wie er gaan komen en kunnen ze daar op inspelen.

3.1.2 Focus op de werkgever

Samenwerking met onderwijs en werkgevers is een essentiële bouwsteen in de werkwijze van de WerkCorporatie. Er wordt gewerkt met 'buitengewone werkgevers'. Werkgevers die een kandidaat in dienst nemen of werkervaringsplekken bieden, mogen zich 'buitengewoon werkgever' noemen. Dit houdt in dat zij een bordje op de gevel krijgen waarop dit vermeld staat. Ieder jaar dat er een kandidaat bij deze werkgever werkzaam is of stage loopt, komt er een sticker op het gevelbordje bij. Verder is het logo van de buitengewone werkgevers zichtbaar bij de gemeente en op de website van de WerkCorporatie. Ook worden werkgevers regelmatig geïnformeerd via een nieuwsbrief. Anno 2020 is er een omvangrijk bestand van ca. 250 buitengewone werkgevers waar de WerkCorporatie een beroep op kan doen, en die een beroep doen op hen. Medewerkers benadrukken bij werkgevers het belang van duurzame uitstroom. Als een

⁵ Afspraak tussen kabinet, werkgevers en werknemers over meer banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

werkgever een kandidaat in vaste dienst neemt, wordt hier ook aandacht aan geschonken. Hoeveel kandidaten in vaste dienst zijn genomen, is uit de jaarverslagen van de WerkCorporatie niet op te maken.

Om hun werk goed te kunnen doen, heeft de WerkCorporatie bovendien met regelmaat contact met partijen in de regio, zoals het UWV, het RWF en andere gemeenten. Zo worden de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de gaten gehouden doordat de WerkCorporatie periodiek informatie ontvangt van het UWV en het Regionaal Werkbedrijf Flevoland. Daarnaast is het contact met bedrijven in de regio in dezen essentieel. Tot slot is aangegeven dat de WerkCorporatie projectmatig samenwerkt met omliggende gemeenten, op het moment dat er kansen liggen om samen op te trekken in het begeleiden van mensen naar (een vorm van) werk.

3.2 Resultaten: doelstellingen worden behaald

In 2019 begeleidde de WerkCorporatie 554 mensen: 322 mensen met een bijstandsuitkering, 90 kandidaten met een banenafpraak, 107 kandidaten uit de banenafpraak die al werk hebben, en 35 kandidaten met extra grote afstand tot de arbeidsmarkt vanuit de pilot. In de jaarverslagen van de WerkCorporatie worden de instroom en uitstroom benoemt. De resultaten zijn uitgesplitst naar kandidaten met een bijstandsuitkering en kandidaten vanuit de Banenafpraak.⁶ Vanaf het begin is er een doelstelling geformuleerd op het aantal te plaatsen kandidaten met een bijstandsuitkering, dit gold in de eerste jaren nog niet voor de kandidaten vanuit de banenafpraak.

Ieder jaar heeft de WerkCorporatie de doelstellingen gehaald. In 2016 en 2017 diende 25% van alle kandidaten met een bijstandsuitkering geplaatst te worden. Het resultaat was respectievelijk 31% en 46%. Vanwege het ruimschoots behalen van de doelstellingen zijn deze ook een aantal keer verhoogd. De WerkCorporatie heeft zelf ook aangegeven dat ze hogere doelstellingen aankonden. Respondenten (zowel vanuit de gemeente(raad) als samenwerkende partijen) bevestigden in de interviews dat de WerkCorporatie goed presteert als het gaat om de doelstellingen. Aan de pilot waarbij de WerkCorporatie een groep van 35 geselecteerde uitkeringsgerechtigden uit de systemen van de gemeente naar werk begeleidde, was een doelstelling gekoppeld: 20 procent diende binnen twee jaar naar werk begeleid te worden. Na één jaar was 29 procent van deze kandidaten al uitgestroomd en de doelstelling daarmee al behaald⁷. Sinds 2020 is tot slot een nieuwe doelstelling in de uitvoeringsovereenkomst van de WerkCorporatie opgenomen, namelijk: 'Minimaal de helft van de kandidaten doet na uitstroom geen beroep meer op de Participatiewet.' Hier zijn

⁶ Daarbij dient aangetekend te worden dat kandidaten in meerdere jaren meegeteld kunnen worden, bijvoorbeeld omdat een kandidaat in een ander jaar opnieuw bemiddeld wordt.

⁷ Voor de pilot bestaande uit 120 uitkeringsgerechtigden, waarvan de verwachting is dat ze binnen vier jaar bemiddelbaar naar werk zijn, is geen doelstelling bepaald voor de WerkCorporatie. Deze groep inwoners valt namelijk nog altijd onder verantwoordelijkheid van USD.

nog geen resultaten van bekend. In onderstaande tabellen zijn de resultaten van de WerkCorporatie inzichtelijk gemaakt.⁸

Tabel 3.1 Aantal bemiddelde en geplaatste kandidaten met de bijstandsuitkering

Jaar	Aantal bemiddelde kandidaten	Aantal geplaatste kandidaten	Doelstelling (in %)	Realisatie (in %)
2019	322	130	40%	40%
2018	339	194	38%	57%
2017	411	190	25%	46%
2016	487	150	25%	31%

Tabel 3.2 Aantal bemiddelde en geplaatste kandidaten vanuit de banenafpraak

Jaar	Aantal bemiddelde kandidaten	Aantal geplaatste kandidaten	Doelstelling (in %)	Realisatie (in %)
2019	90	51	25%	57%
2018	104	50		48%
2017	108	52		48%
2016		32		

Om deze resultaten te behalen, wordt er goed gebruik gemaakt van de beschikbare instrumenten om mensen naar werk te begeleiden. Via het dataplatform van het CBS, Waarstaatjegemeente.nl, is een vergelijking gemaakt van de inzet van re-integratievoorzieningen. In de Noordoostpolder is dit met 43,4 voorzieningen per 1.000 inwoners hoger dan het landelijk gemiddelde, of dat van vergelijkbare gemeenten. Met name als het gaat om (tijdelijke) loonkostensubsidies en inwoners die begeleid worden door een jobcoach, is dit in de gemeente Noordoostpolder veel voorkomender dan in andere gemeenten.

Tabel 3.3 Vergelijking inzet re-integratievoorzieningen, 2019.

	Noordoostpolder	Vergelijkbare gemeenten ⁹	Nederland
Aantal re-integratievoorzieningen Per 1.000 inwoners (15-74 jr)	43,4	16,7	17,7
• Aantal tijdelijke loonkostensubsidies Per 1.000 inwoners (15-74 jr)	0,7	0,1	0,1
• Aantal tijdelijke participatieplaatsen Per 1.000 inwoners (15-74 jr)	0,3	0,4	0,6
• Aantal loonkostensubsidies Per 1.000 inwoners (15-74 jr)	2,3	1,4	1,3
• Aantal beschut werk Per 1.000 inwoners (15-74 jr)	0,3	0,1	0,2

⁸ De resultaten van de WerkCorporatie zijn niet verder uitgesplitst dan in de tabellen gepresenteerd. Opgemerkt moet worden dat de plaatsing van kandidaten op het gebied van groenonderhoud, kantine gemeentehuis, maar ook beschut werken via Concern voor Werk verloopt en derhalve niet onder de resultaten van de WerkCorporatie vallen.

⁹ Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 25.000 en 50.000.

<ul style="list-style-type: none"> Aantal inwoners met begeleiding op werkkring/jobcoach 	1,1	0,8	0,8
Per 1.000 inwoners (15-74 jr)			

3.2.1 De resultaten van de Noordoostpolder in vergelijkend perspectief

Het is niet mogelijk om de resultaten van de WerkCorporatie te vergelijken met een landelijk beeld, of met resultaten in vergelijkbare gemeenten. Dit komt doordat de Participatiewet vanwege de beleidsvrijheid zeer verschillend wordt uitgevoerd. Wel is het mogelijk om de resultaten van de bredere inspanningen in de gemeente Noordoostpolder (WerkCorporatie, USD, sociale teams en Concern voor Werk) op een aantal facetten te vergelijken met andere gemeenten van vergelijkbare grootte en het gemiddelde van heel Nederland. De data zijn opnieuw afkomstig van het CBS, via het dataplatform Waarstaatjegemeente.nl. Zo is in onderstaande tabel te zien dat het aantal personen met een bijstandsuitkering of een WW-uitkering in de Noordoostpolder hoger is dan dat van vergelijkbare gemeenten, maar in het geval van de bijstandsuitkering wel lager is dan het landelijk gemiddeld. Het aantal lopende WW-uitkeringen is net iets hoger dan het landelijk gemiddelde.

Tabel 3.4 Vergelijking van aantal mensen met uitkeringen, 2019.

	Noordoostpolder	Vergelijkbare gemeenten ¹⁰	Nederland
Personen met bijstandsuitkeringen per 1.000 inwoners (+18 jaar)	31,0	25,1	38,2
Instroom van aantal mensen met WW-uitkering per 10.000 inwoners (+18 jaar)	29	25	28
Lopende WW-uitkeringen Per 10.000 inwoners	147	128	140
Uitstroom van aantal mensen met WW-uitkering	18	15	18

3.3 Kosten

De kosten van de WerkCorporatie zijn inzichtelijk via de openbare jaarrekeningen. Vanaf 2017 heeft de WerkCorporatie ieder jaar afgesloten met een positief bedrijfsresultaat. Ieder jaar ontvangt de WerkCorporatie een bedrag Participatiebudget van de gemeente Noordoostpolder, dat het grootste deel van de netto-omzet uitmaakt. De kostprijs van de omzet is opgebouwd uit alle activiteiten gerelateerd aan het participatiebudget, oftewel de activiteiten om kandidaten richting werk begeleiden, zoals trainingsprogramma's, kosten voor loonkostensubsidies of werkervaringsplaatsen. Algemene beheerskosten bestaan onder meer uit inhuur van personeel (de vennootschap heeft geen personeelsleden in dienst; arbeidskrachten worden door de vennootschap op detachingsbasis ingehuurd van de

¹⁰ Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 25.000 en 50.000.

gemeente Noordoostpolder en Concern voor Werk). De afgelopen jaren had de WerkCorporatie overschot, waardoor een deel participatiebudget werd teruggestort aan de gemeente, in verband met het aanhouden van maximaal 10% weerstandsvermogen. Dit was in 2017 € 11.809, in 2018 € 105.588, in 2019 € 60.099. Dit is meegenomen in tabel 3.5.

In onderstaande tabel is het resultaat van de WerkCorporatie in de periode 2016-2019 opgenomen.

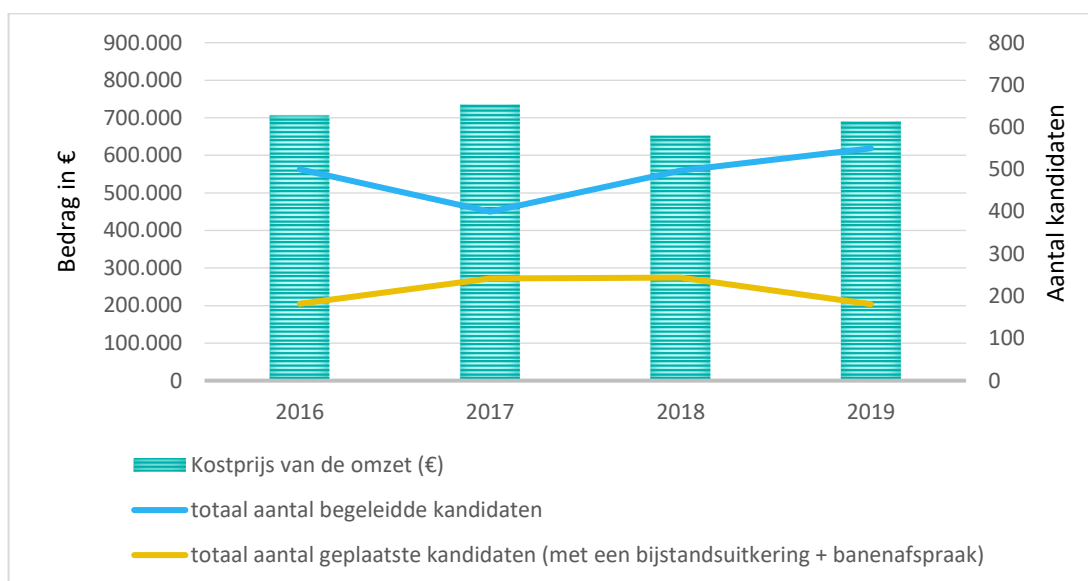
Tabel 3.5 Financieel resultaat van de WerkCorporatie, periode 2016-2019

	2019	2018	2017	2016
Netto-omzet	1.435.839	1.388.336	1.387.176	1.407.597
Kostprijs van de omzet	689.582	652.355	735.314	706.057
Algemene beheerskosten	745.160	725.976	622.269	731.564
Resultaat na belastingen	907	9.844	29.416	-30.161

Efficiency van de activiteiten

De WerkCorporatie begeleidt jaarlijks rond de 500 mensen. In 2017 waren dit er iets minder (ruim 400), in 2019 juist wat meer (550). Het budget ligt in de periode 2016-2019 rond de 1,4 miljoen euro. De jaarrekeningen van de WerkCorporatie maken niet de kosten inzichtelijk per doelgroep. Daardoor is het niet mogelijk om te rapporteren over de efficiency van de ingezette middelen per doelgroep. Wel is het mogelijk om de kosten van de activiteiten om kandidaten naar werk te begeleiden (kostprijs van de omzet) af te zetten tegen het totale aantal kandidaten dat is geplaatst in datzelfde jaar. Dit geeft een impressie van efficiency van de ingezette activiteiten: de begeleiding door medewerkers van de WerkCorporatie is uiteraard een ander belangrijk element waarvan de kosten niet zijn meegenomen. In figuur 3.1 is dit weergegeven. Hieruit blijkt dat in 2018 het aantal geplaatste kandidaten relatief hoog was (244 in totaal), terwijl de kostprijs van de omzet relatief laag was (€652.355). In 2019 nam de kostprijs weer toe, terwijl het aantal geplaatste kandidaten afnam. In de interviews wordt aangegeven dat de WerkCorporatie zich toenemend geconfronteerd ziet met kandidaten die complexe problematiek en met een groeiende groep statushouders die begeleiding nodig hebben. Het is goed mogelijk dat dit de uitstroom beïnvloedt, doordat er langer begeleiding nodig is om mensen naar een passende plek te begeleiden.

Figuur 3.1 Impressie van efficiency van de activiteiten WerkCorporatie, periode 2016-2019



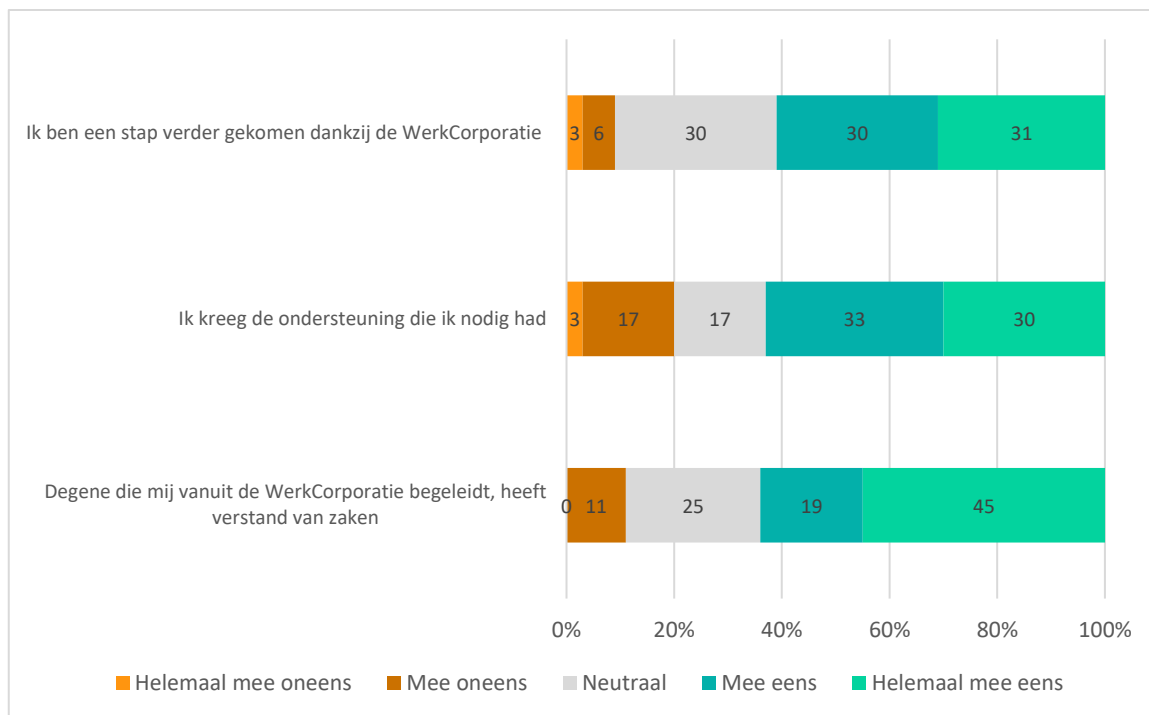
3.4 Ervaring van kandidaten en werkgevers

Kandidaten en werkgevers zijn via digitale vragenlijsten en verdiepende interviews gevraagd naar hun ervaringen ten aanzien van de WerkCorporatie. Het ging hier zowel om kandidaten onder begeleiding van de WerkCorporatie als om kandidaten die al een baan hadden gevonden. Bij werkgevers ging het om het bestand van 'buitengewone werkgevers' van de WerkCorporatie. De respons op beide digitale enquêtes is relatief laag, namelijk 48 kandidaten (op circa 500 genodigden, respons van 19%) en 48 werkgevers (op circa 250 genodigden, respons van 10%). De resultaten van de vragenlijsten zijn daarom niet representatief voor de totale groep van werkgevers en kandidaten, maar geven een indicatie van de ervaringen van werkgevers en kandidaten, zonder dat hier conclusies uit getrokken kunnen worden. Het algemene beeld is dat de respondenten, zowel kandidaten als werkgevers, veelal positieve ervaringen hebben met de WerkCorporatie. Dit beeld komt ook naar voren uit de interviews met kandidaten, werkgevers en samenwerkingspartners van de WerkCorporatie.

Kandidaten

Aan kandidaten is een aantal stellingen voorgelegd over hun ervaringen met de WerkCorporatie. 61% van de kandidaten zegt een stap verder te zijn gekomen dankzij de WerkCorporatie. 30% staat hier neutraal tegenover, 9% is het hier (helemaal) mee oneens. Ook zegt een meerderheid van de kandidaten (66%) dat ze de ondersteuning kregen die ze nodig hadden. 20% van de kandidaten vindt dit niet, 17% is neutraal. 64% vindt dat degene die hen vanuit de WerkCorporatie begeleidt heeft, verstand van zaken heeft. 25% van de kandidaten is neutraal op dit punt, 11% is het hier (helemaal) mee oneens.

Grafiek 3.1 'Wilt u per stelling aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent?' (n=36)



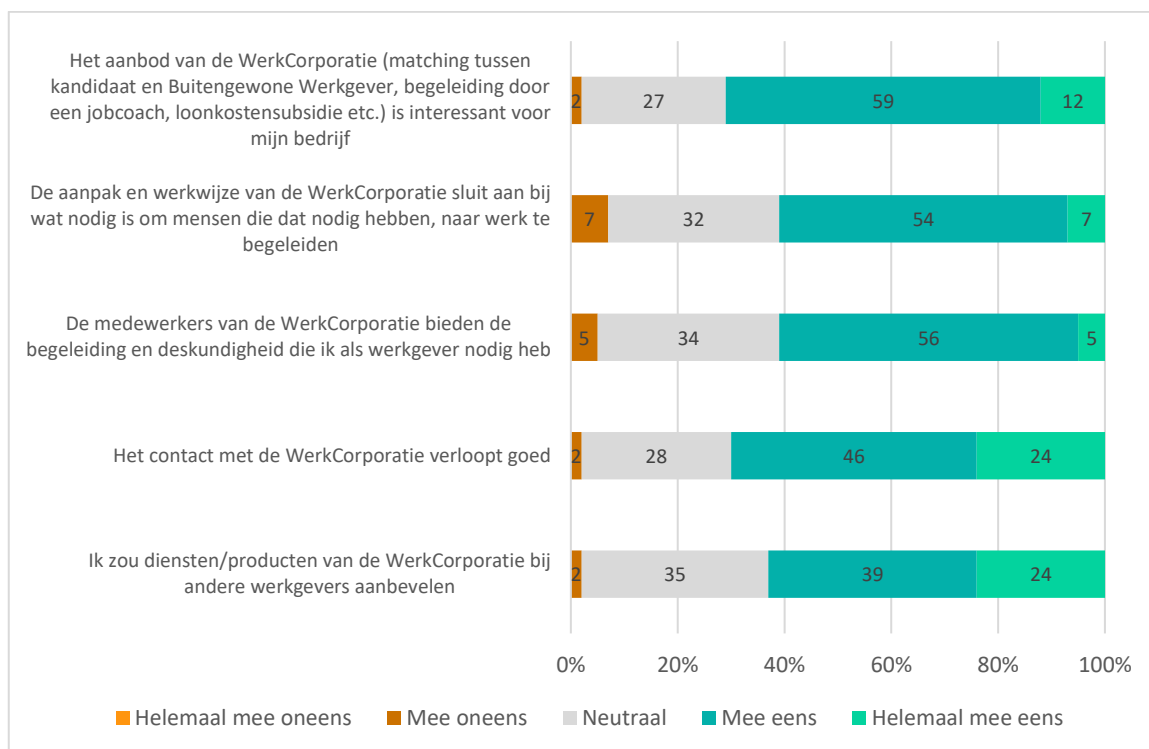
In de interviews met kandidaten werd dit beeld bevestigd. Kandidaten gaven aan dat ze zonder de WerkCorporatie geen soortgelijk werk hadden gevonden. Ook door kandidaten wordt de aandacht voor maatwerk gewaardeerd. Zo stelt een kandidaat: 'Het voelt alsof mijn huidige werk voor me gemaakt is. De werkdagen zijn niet te lang en er wordt goed rekening gehouden met mijn belastbaarheid in het rooster. Ik ga met veel plezier naar mijn werk.'

Overigens viel in de enquêteresultaten op dat kandidaten die een baan via de WerkCorporatie hebben (33%), logischerwijs, positiever antwoorden dan kandidaten die nog onder begeleiding waren. De anderen zonder betaalde baan (52%), of wel met een baan maar niet via de WerkCorporatie (15%) was vaker neutraal of negatief. Een mogelijke verklaring zoals in een interview met een kandidaat naar voren kwam, is dat het contact met De WerkCorporatie in eerste instantie als een verplichting wordt gezien. Pas wanneer de begeleiding door de WerkCorporatie vruchten afwerpt, zijn kandidaten tevreden.

Werkgevers

Werkgevers kregen eveneens een aantal stellingen voorgelegd over hun ervaring met de WerkCorporatie. Op alle stellingen reageerde een meerderheid van de werkgevers positief. Zo vindt 71% van de respondenten het aanbod van de WerkCorporatie interessant voor hun bedrijf. 61% vindt dat de aanpak en de werkwijze van de WerkCorporatie aansluit bij dat wat nodig is om mensen naar werk te begeleiden. Bij alle stellingen reageerde ca. een kwart tot een derde van de werkgevers neutraal. Mogelijk speelt hierin mee dat het contact met de WerkCorporatie voor desbetreffende werkgever een tijd geleden is, of dat degene die de vragenlijst invulde geen beeld heeft het gevraagd, doordat hij of zij niet betrokken is.

Grafiek 3.2 'Wilt u per stelling aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent?' (n=41)



Over de kandidaten die werkgevers krijgen aangeleverd is 61% tevreden of heel tevreden. Eén op de 10 respondenten zegt ontevreden te zijn geweest met de kandidaten, 29% is neutraal.

Tabel 3.6 'Kunt u aangeven in hoeverre u tevreden bent/was met de kandidaat/kandidaten?' (n=41)

	Aantal	%
Heel tevreden	3	7%
Tevreden	22	54%
Niet ontevreden en niet tevreden	12	29%
Ontevreden	2	5%
Heel ontevreden	2	5%

Als het gaat over de kwaliteit van de matching tussen kandidaat en Buitengewone Werkgever is 68% (heel) tevreden over de kwaliteit. Het aandeel dat ontevreden is, is zeer klein (2%), de anderen zijn neutraal (29%).

Tabel 3.7 'Hoe tevreden bent u over de kwaliteit van de matching tussen kandidaat en Buitengewone Werkgever?' (n=41)

	Aantal	%
Heel tevreden	5	12%
Tevreden	23	56%

Niet ontevreden en niet tevreden	12	29%
Ontevreden	1	2%
Heel ontevreden	0	0%

Een meerderheid van de werkgevers heeft kandidaten geen vast contract aangeboden, zoals te zien is in onderstaande tabel. Dit heeft verschillende oorzaken. Sommige mensen stromen uit naar andere bedrijven, andere werkgevers hebben alleen werkervaringsplekken en simpelweg geen ruimte. Ook komt het voor dat de match toch niet goed blijkt, waardoor een vast contract een stap te ver is.

Tabel 3.8 'Hoeveel procent van de kandidaten heeft u een vast contract aangeboden?' (n=42)

	Aantal	%
0%	22	52%
1% tot 25%	8	19%
25% tot 50%	2	5%
50% tot 75%	4	10%
75% tot 99%	0	0%
100%	6	14%

In interviews met werkgevers kwam eenzelfde beeld naar voren als uit de enquête. Werkgevers zijn over het algemeen tevreden. Er is goed contact met de WerkCorporatie, ze zorgen voor een goede begeleiding van de kandidaat en leveren maatwerk. In het geval dat het niet goed gaat met de kandidaat, stelt de WerkCorporatie zich flexibel op. Het beeld komt ook overeen met de enquête die de WerkCorporatie zelf in 2019 uitvoerde onder buitengewone werkgevers. Toen gaf 40,3% van de respondenten de dienstverlening van de WerkCorporatie een 8: werkgevers gaven aan dat er sprake is van een goede samenwerking, prettig contact en goed advies door de WerkCorporatie.

Een aandachtspunt dat niet zo zozeer uit de enquête maar wel uit de interviews naar voren kwam, is de bereikbaarheid van de WerkCorporatie. In de enquête is 76% van de werkgevers (heel) tevreden over de communicatie vanuit de WerkCorporatie. Slechts 7% is (heel) ontevreden. Uit de interviews blijkt echter dat er voor kandidaten en werkgevers soms urgente momenten zijn, waarop de WerkCorporatie niet altijd direct bereikbaar was. Het volstaat voor hen dan niet om op een later moment een antwoord te krijgen. De indruk is dan ook dat de WerkCorporatie over het algemeen goed bereikbaar is, maar dat de kandidaten en werkgevers soms een snellere dienstverlening verwachten dan nu het geval is.

4 Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad is door de jaren heen op verschillende momenten en kantelpunten geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de Participatiewet. Er lijkt op één punt sprake te zijn van bijsturing door de raad. In het onderstaande lichten we dit toe.

4.1 Informatievoorziening aan de raad

Voorafgaand aan het beleidsplan sociaal domein 2015-2018 van de Noordoostpolder hebben participatieve bijeenkomsten met de gemeenteraad plaatsgevonden, om de raad te betrekken bij de vormgeving van de nieuwe gemeentelijke verantwoordelijkheden per 2015. Op 10 november 2014 heeft de raad aangegeven geen wensen en bedenkingen te hebben bij het voorgenomen besluit van het college om de WerkCorporatie BV op te richten. In december 2014 zijn door de raad de verplichte verordeningen vastgesteld en in 2017 heeft de raad ingestemd met aanpassing van de verordeningen als gevolg van veranderingen in wetgeving en uitvoering.

Jaarlijks stelt de aandeelhouder (de gemeente) de begrotingen en jaarverslagen van de WerkCorporatie vast. Dit geldt ook voor de financiële stukken van Concern voor Werk. De raad stelt het budget voor de WerkCorporatie vast via de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Ook zijn er meer interactieve vormen van informatievoorziening zoals een presentatie van de resultaten van de WerkCorporatie, of een uitnodiging om mee te gaan naar buitengewone werkgevers. Uit de interviews blijkt dat het voor beleidsmedewerkers soms zoeken is hoe ze de raad goed kunnen informeren over de WerkCorporatie als uitvoeringsorganisatie die op afstand van de gemeente staat, wetende dat de raad een veelheid aan onderwerpen heeft om zich over te buigen.

De route voor informatievoorziening aan de raad is als volgt. De WerkCorporatie informeert het College twee maal per jaar via een managementrapportage over de voortgang conform de reguliere planning- en controlcyclus. Deze rapportages zijn bedoeld als input voor de verantwoording van het college aan de raad in juni en november. In de periode 2015-2020 is de raad door het college geïnformeerd over keuzes rondom het ingezette beleid. De raad is (achteraf) door het college geïnformeerd over het experiment waarbij vanaf 1 januari 2019 een groep van ca. 40 uitkeringsgerechtigden van de gemeente naar de WerkCorporatie zijn overgedragen. De raad wordt na 1 januari 2021 geïnformeerd over de uitkomsten, zo heeft het college toegezegd. Voor de pilot voortvloeiend uit de screening Participatiewet, geldt dat de raad vooraf heeft ingestemd met de screeningsactie. Over de opvolging van deze screening en de keuze voor het scenario, is de raad achteraf geïnformeerd. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan. Het college heeft toegezegd de raad in het najaar 2020 te informeren over de uitvoering. Tot slot, sinds 2020 is een nieuwe doelstelling in de uitvoeringsovereenkomst van de WerkCorporatie opgenomen, namelijk: *'Minimaal de helft van de kandidaten doet na uitstroom geen beroep meer op de*

Participatiewet. Er is geen informatie gevonden die er op duidt dat de raad geïnformeerd is over deze toevoeging, of dat door de raad is aangestuurd op deze toevoeging.

4.2 Bijsturing door de raad?

Op verschillende momenten en kantelpunten is de raad door het college betrokken bij keuzes rondom de uitvoering van de Participatiewet. In twee gevallen is van sturing door de raad beperkt sprake want de koers van het College lag in lijn met de wensen van de raad, zo is de indruk. Dit betreft in de eerste plaats de voortzetting van de WerkCorporatie BV na de evaluatie uitgevoerd door Regioplan. In november 2017 heeft de raad besloten de WerkCorporatie in haar huidige vorm voort te zetten tot voorlopig 1 januari 2020. Deze datum is gekozen met oog op de beoogde doorontwikkeling van Concern voor Werk naar de Social Firm die dan afgerond moest zijn.

In de tweede plaats is de raad meegenomen in de langdurende, regionale discussie rondom de plannen voor de Social Firm. De raad was geen voorstander van fusie tussen de WerkCorporatie en Concern voor Werk. "Lokaal wat lokaal kan en regionaal dat wat meerwaarde heeft," zo gaf de gemeenteraad aan bij een themabijeenkomst in 2017 (College gemeente Noordoostpolder, 2019). Op 18 maart 2019 is een presentatie gehouden over de ontwikkelingen en de gemeenteraad ontving in juni 2019 het implementatieplan met een begeleidende memo van het College waarin wordt toegelicht dat de WerkCorporatie niet opgaat in de Social Firm, in lijn met de wens van de raad. De raad heeft wel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze te geven op de ontwerpbegroting van de Gemeenschappelijke Regeling IJsselmeergroep 2020 waar Concern voor Werk onder valt. In die zienswijze is onder meer aangegeven dat er blijvend aandacht nodig is voor het beheersen van de financiële tekorten.

Waar in de voorgaande voorbeelden sprake is van beperkte bijsturing door de raad doordat de besluitvorming van het College aansluit op de wensen van de raad, is er op een ander punt wel sprake van bijsturing. Dit betreft de Screening Participatiewet-bestand, die uitgevoerd lijkt te zijn (mede) op verzoek van de raad. Op 9 juli 2018 is de motie van D66 en SP door de gemeenteraad aangenomen, waarin het College wordt gevraagd om inzichtelijk te maken wat de mensen belemmert om te kunnen participeren, en op welke instrumenten er ingezet moeten worden om de mensen wel te laten participeren in het arbeidsproces, wat belangrijk is voor het welzijn van de mensen (Motie 2018-11-7C). Vervolgens heeft het College (al wordt hierbij niet expliciet naar deze motie verwezen) begin 2019 gevraagd aan de raad om in te stemmen met het eenmalig verhogen van het Participatiebudget 2019 met €240.000, om beter zicht te krijgen op de groep mensen in de bijstand. De Raad heeft hiermee ingestemd.

Daarnaast is er een punt waarop (vooralsnog) geen sprake is van bijsturing door de raad, maar waar een verschil van mening is tussen het College en de raad. Dit betreft de uitkomsten van diezelfde screeningsactie. Op basis van de screeningsactie zijn vier scenario's geschetst voor vormgeving van de dienstverlening in 2020. Het College is op 12 december 2019 hierover geïnformeerd, en heeft ingestemd met het scenario waarbij voor een deel van de doelgroep bekeken wordt in hoeverre ze naar werk

bemiddeld kunnen worden. Het besluit past binnen het geldende beleidskader, aldus het College. De raad is zodoende enkel geïnformeerd over het besluit via de collegenota en bijbehorende bijlagen. In het voorjaar 2020 heeft de raad een verzoek ingediend om de uitkomsten van de screening te bespreken in de commissie Samenlevingszaken, om zo een toelichting te krijgen op het besluit. In de gemeenteraad is verschil van mening in hoeverre het college met deze keuze al voorsorteert op nieuw beleid. Het gekozen scenario sluit in de ogen van sommigen niet aan bij het geldende beleidskader en de raad zou dan ook gepasseerd zijn bij de keuze voor één van de scenario's. De PvdA-fractie van de raad heeft in een motie (Motie 2020-05-23b) aangegeven dat er geen sprake is van een uitvoeringsplan, maar van een beleidswijziging. In de motie wordt er bovendien op gewezen dat een actueel beleidsplan ontbreekt, waardoor het niet mogelijk is voor de raad om haar taak goed uit te voeren. Deze motie is aangehouden.

5 Verbetermogelijkheden

Op basis van de interviews en enquêtes is een aantal kansen en bedreigingen opgehaald. Deze kansen en bedreigingen worden in dit hoofdstuk weergegeven. Daarbij geven we de kanttekening dat een groot deel van de respondenten niet precies scherp heeft hoe de WerkCorporatie opereert. Deze respondenten beoordelen de WerkCorporatie vanaf een afstand, waardoor sommige aangedragen kansen en bedreigingen mogelijk niet relevant zijn. Het zijn nadrukkelijk niet de kansen en bedreigingen die de onderzoekers waarnemen. De aanbevelingen van de onderzoekers volgen namelijk na vaststelling van deze nota. In de aanbevelingen komen we terug op de kansen en bedreigingen die volgens de rekenkamercommissie relevant zijn.

5.1 Kansen

In de eerste plaats is als kans genoemd dat er een nieuw beleidsplan sociaal domein opgesteld moet worden. Gemeenteraadsleden benoemen in retrospectief dat de doelstellingen in het vorige beleidsplan meer SMART geformuleerd hadden kunnen zijn. Het nog op te stellen beleidsplan geeft de kans om SMART doelen te formuleren. En om niet alleen kwantitatieve doelen te formuleren voor uitstroom uit de bijstand, maar ook kwalitatieve doelen gericht op het welzijn van mensen, zo geven raadsleden aan. Daarnaast worden kansen gezien voor de uitvoering van het Participatiebeleid, voor efficiëntere uitvoering en voor de WerkCorporatie om haar dienstverlening te verbeteren. We benoemen ze kort.

Voor de uitvoering van het Participatiebeleid:

- 🕒 **Meer werkgevers betrekken bij een inclusieve arbeidsmarkt**
De WerkCorporatie heeft nu ca. 250 buitengewone werkgevers. De indruk leeft dat het aantal werkgevers kan worden uitgebreid, door (opnieuw) contact te leggen met werkgevers die nog geen buitengewoon werkgever zijn.
- 🕒 **Samenwerking intensiveren van de driehoek onderwijs-werkgevers-WerkCorporatie**
Preventieve samenwerking om jongeren naar werk te begeleiden, wordt door meerdere respondenten enorm belangrijk gevonden. In dit kader houdt de WerkCorporatie bijvoorbeeld de school op de hoogte van het verloop van de stage van een jongere, en zorgen ze voor een warme overdracht naar de werkgever. Toch ziet onder meer een onderwijsinstelling nog verbetermogelijkheden om de samenwerking voor jongeren, in het bijzonder voor jongeren met beperkte capaciteiten, nog meer handen en voeten te geven. Om zo te voorkomen dat jongeren zonder opleiding de school verlaten.
- 🕒 **Meer aandacht voor mensen die meer dan 2 jaar vanaf de arbeidsmarkt afstaan**
Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt van minder dan twee jaar, worden begeleid door de WerkCorporatie. De vraag leeft, of er niet meer aandacht nodig is voor mensen met een grotere

afstand tot de arbeidsmarkt. Op het moment dat iemand begeleid wordt door het sociaal team bijvoorbeeld, is er dan voldoende oog voor de positieve effecten die werk kan hebben op het welzijn van een persoon? Ook is het belangrijk dat mensen ondersteund worden bij het leren van de Nederlandse taal.

Voor een efficiëntere uitvoering:

🕒 **Capaciteit WerkCorporatie wordt niet volledig benut**

De medewerkers van de WerkCorporatie hebben een caseload van kandidaten die zij bedienen. Aangegeven wordt dat er nog ruimte is om meer kandidaten te bedienen dan het huidige aantal.

🕒 **Bestuurlijke afspraak Concern voor Werk en de WerkCorporatie wordt niet volledig benut**

Met Concern voor Werk heeft de WerkCorporatie een bestuurlijke afspraak, waarbij de WerkCorporatie een vast bedrag betaalt aan Concern voor Werk (130.000 euro), voor gebruik van de infrastructuur van Concern voor Werk, maar ook voor trajecten van kandidaten. Op dit moment geven zowel Concern voor Werk als de WerkCorporatie aan dat er op basis van deze bestuurlijke afspraak meer plekken beschikbaar zijn voor kandidaten uit de Noordoostpolder bij Concern voor Werk, dan er momenteel benut worden.

Voor de WerkCorporatie om haar dienstverlening te verbeteren:

🕒 **Beter ontwikkelplan voor kandidaten**

Concern voor Werk ondersteunt kandidaten in hun ontwikkeling door hen stapsgewijs competenties aan te leren. Uit de gesprekken blijkt dat de begeleiding door Concern voor Werk meer rendement per kandidaat zou kunnen opleveren, op het moment dat het voor de kandidaten die door de WerkCorporatie doorverwezen worden naar Concern voor Werk duidelijker is aangegeven welke competenties ontwikkeld moeten worden.

🕒 **Lange termijn-investering per kandidaat**

Verschillende respondenten vragen zich af of de WerkCorporatie voldoende mogelijkheden heeft om een lange termijn-investering te doen per kandidaat. Is het bijvoorbeeld mogelijk om een kandidaat een hbo-opleiding te laten volgen? De verwachting is dat een dergelijke investering op termijn rendeert doordat de kandidaat meer kans maakt op een duurzame werkplek.

🕒 **Oog voor digitale vaardigheid en digitale toegang bij kandidaten**

Voor werkgevers is het belangrijk dat kandidaten digitaal vaardig zijn en ook toegang hebben tot het internet. Dan kan het soms gaan om eenvoudige zaken, zoals het beschikken over een laptop. Of het gaat bijvoorbeeld om het aanleren van digitale vaardigheden. Enkele respondenten geven aan dat het belangrijk is dat de WerkCorporatie ervoor zorgt dat dit op orde is bij de kandidaten die zij aandragen bij een werkgever.

🕒 **Bereikbaarheid verbeteren**

Enkele respondenten benoemen dat de WerkCorporatie niet altijd even goed bereikbaar is voor hen op het moment dat snel schakelen nodig is. Het gaat dan om zowel respondenten onderwijs, werkgevers en kandidaten die graag snel in contact komen, maar waarbij dat niet altijd naar tevredenheid lukt.

5.2 Bedreigingen

Respondenten zien ook een aantal bedreigingen voor de uitvoering van het Participatiebeleid in de Noordoostpolder. De toename van het aantal mensen in de bijstand als gevolg van de Coronacrisis is er één die voor de hand ligt en veel wordt genoemd. Dit betekent een bedreiging op meerdere vlakken: enerzijds een financiële bedreiging voor de gemeente omdat meer mensen gebruik gaan maken van een bijstandsuitkering. Anderzijds een bedreiging voor de uitvoering. USD en de sociale teams zien mogelijk hun caseload sterk toenemen. Al is de verwachting dat de groep mensen die als gevolg van Corona in de bijstand belandt een andere benadering nodig heeft dan het merendeel van de groep die al voor Corona in de bijstand zat.

Andere bedreigingen die worden gezien, zijn:

Voor de uitvoering :

🕒 **Te veel korte termijn denken, geen duurzame plaatsingen van kandidaten**

Genoemd wordt dat de WerkCorporatie zich teveel laat leiden door uitstroomcijfers, wat de duurzaamheid van een plaatsing niet ten goede komt. Het risico van deze bedreiging is dat een kandidaat constant terugkeert bij de gemeente. Er zijn geen gegevens bekend hoe vaak dit nu voorkomt.

👁️ **Te weinig oog voor problematiek van kandidaten**

Genoemd wordt dat de WerkCorporatie te weinig oog heeft voor de problematiek van kandidaten. In het licht van de toenemende complexiteit van de problematiek van de mensen die worden begeleid door de WerkCorporatie is het belangrijk dat medewerkers kennis van zaken hebben en goed weten hoe te handelen. Een brede blik is daarbij vereist, zo is aangegeven, om te voorkomen dat kandidaten stappen zetten waar ze eigenlijk (nog) niet aan toe zijn.

Voor het beleid:

🕒 **Te weinig strategische betrokkenheid van de gemeente bij de keten**

Doordat de WerkCorporatie de vooruitgeschoven post is waar ondernemers en onderwijs nauw mee samenwerken, stellen sommige respondenten dat de gemeente zich te weinig actief opstelt als gesprekspartner in de keten onderwijs-werkgevers-WerkCorporatie. Partijen zijn van mening dat het belangrijk is dat de gemeente op strategisch niveau bemoeit met wat er nodig is om zoveel mogelijk mensen naar werk te begeleiden.

👁️ **De beweging naar centraliseren**

De WerkCorporatie is lokaal georganiseerd en bedient de mensen in de Noordoostpolder. Tegelijkertijd is regionale samenwerking doorlopend onderwerp van gesprek in de regio, gedreven door beleidswijzigingen, overlevingsdrift bij organisaties of efficiency. Dat vormt een doorlopend spanningsveld, zoals bij de discussie rondom de Social Firm. Aan de ene kant is er een beweging om meerdere taken en doelgroepen onder één organisatie te plaatsen, aan de andere kant is er waardering voor de lokale aanpak.

Bijlage 1: Normenkader

De gemeente heeft beleid ontwikkeld voor uitvoering van de Participatiewet	Oordeel
Het beleid is schriftelijk vastgelegd.	Hier is ten dele aan voldaan. Er is een beleidsplan sociaal domein opgesteld, maar de looptijd van het plan is twee jaar verstreken. Een actueel beleidsplan ontbreekt.
Er zijn beleidsdoelen geformuleerd.	Hier is aan voldaan. De beleidsdoelen zijn opgenomen in het beleidsplan en in de raamovereenkomst tussen de gemeente en de WerkCorporatie.
De doelen zijn concreet en meetbaar uitgewerkt.	Hier is ten dele aan voldaan. In het beleidsplan zijn de beleidsdoelen niet concreet en meetbaar uitgewerkt. Ook zijn in het beleidsplan geen duidelijke kaders voor de uitvoering meegegeven. De doelen zijn wel concreet en meetbaar uitgewerkt in de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst met de WerkCorporatie, zij het dat deze in 2016 een stuk minder SMART waren dan in 2020. In hoeverre de doelen ook concreet en meetbaar zijn uitgewerkt voor de gemeentelijke afdeling Uitvoering Sociaal Domein en de sociale teams, is onbekend.
In het beleid is vastgelegd welke diensten welke (nieuwe) doelgroep bedienen.	Hier is niet aan voldaan. In het beleidsplan sociaal domein is wel opgenomen welke organisaties een rol spelen in het sociaal domein, maar welke dienst welke doelgroep bedient, is niet gespecificeerd. In het Bedrijfsplan van de WerkCorporatie (2014) is een globale omschrijving opgenomen van de doelgroep die zij moeten bedienen. Het criterium dat mensen binnen twee jaar aan het werk moeten kunnen, is hier geen onderdeel van
In het beleid is vastgelegd welke instrumenten voor welke (nieuwe) doelgroep gelden.	Hier is aan voldaan. Dit is uitgewerkt in de verordening.
Er is een kostenraming voor het beleid.	Hier is aan voldaan. Kostenraming in Bedrijfsplan, onderdeel van begroting.

De beoogde doelen zijn gerealiseerd en de uitvoering vindt plaats binnen de begrote kosten	Oordeel
De resultaten zijn per doelgroep inzichtelijk gemaakt.	Hier is aan voldaan.
De resultaten zijn in lijn met de doelen.	Hier is aan voldaan. De doelen zijn gerealiseerd door de WerkCorporatie (zijn verhoogd door jaren heen)
De kosten zijn inzichtelijk gemaakt.	Hier is aan voldaan. De kosten zijn inzichtelijk (jaarverslagen staan resultaten en kosten). Kosten zijn onderscheiden naar kandidaten bijstand of banenafpraak (niet verder).
De kosten zijn in lijn met de begrote kosten.	Hier is aan voldaan. De kosten zijn in lijn met de begroting, of zijn lager dan begroot.

De lokale uitvoering van de Participatiewet is aanvullend op en afgestemd met bovenlokale inspanningen.	Oordeel
De inzet van de WerkCorporatie is aanvullend op de inzet van Concern voor Werk.	Hier is aan voldaan.
Er zijn SMART afspraken gemaakt over taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en overlegstructuur binnen de samenwerking tussen de WerkCorporatie en Concern voor Werk.	Hier is aan voldaan. Afspraken tussen CvW en WeCo zijn vastgelegd in jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst; Er is ieder kwartaal afstemming tussen CvW en WeCo. Beide partijen zijn tevreden over de samenwerking.
Alle doelgroepen van de Participatiewet worden bediend.	Dit kan onvoldoende beoordeeld worden door de focus van het onderzoek op de WerkCorporatie.

De WerkCorporatie bedient al haar doelgroepen even goed en biedt hierbij maatwerk.	Oordeel
In haar aanpak heeft de WerkCorporatie aandacht voor wat nodig is per doelgroep en heeft de benodigde expertise in huis om de doelgroepen goed te kunnen bedienen.	Hier is aan voldaan. De WerkCorporatie biedt maatwerk: de kandidaat staat centraal. Er zijn geen doelgroepen onderscheiden in hun aanpak.
Betrokkenen zijn van mening dat de werkwijze aansluit op wat de doelgroepen nodig hebben.	Hier is aan voldaan. Betrokkenen beoordelen de werkwijze van de WerkCorporatie positief.

Klanten en werkgevers ervaren de aanpak als effectief.	Oordeel
Klanten vanuit alle doelgroepen zijn tevreden met het werk waar ze terecht zijn gekomen.	Dit kan onvoldoende beoordeeld worden. De kandidaten die zijn geïnterviewd en hebben meegewerkt aan de enquête, zijn overwegend tevreden.
Klanten vanuit alle doelgroepen zijn tevreden met de aanpak/begeleiding vanuit de WerkCorporatie.	Dit kan onvoldoende beoordeeld worden. De kandidaten die zijn geïnterviewd en hebben meegewerkt aan de enquête, vinden overwegend dat er goed gekeken wordt wat bij hen past.
Werkgevers zijn tevreden over de werknemers die via de WerkCorporatie bij hen zijn gekomen.	Hier is aan voldaan. Uit de enquête en de interviews blijkt dat werkgevers tevreden zijn over de kandidaten.
Werkgevers zijn tevreden over de instrumenten die via de WerkCorporatie worden ingezet.	Hier is aan voldaan. Uit de enquête en de interviews blijkt dat werkgevers tevreden zijn. Ook blijkt uit cijfers dat er goed gebruik wordt gemaakt van de instrumenten.

De gemeenteraad wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd	Oordeel
Voortgang over de uitvoering en/of wijzigingen van het beleid is onderdeel van bestuurlijke verantwoording richting raad.	Hier is aan voldaan. De gemeenteraad ontvangt jaarverslagen van de WeCo, resultaten worden toegelicht, er was een werkbezoek.
Er zijn voorwaarden geformuleerd over de tijdigheid, juistheid en volledigheid van voortgangsrapportages.	Hier is aan voldaan. Twee maal per jaar op afgesproken momenten legt de WerkCorporatie verantwoording af aan de gemeente over de voortgang van de doelstellingen en budgetten. De raad ontvangt minimaal jaarverslagen en jaarrekeningen.
Informatievoorziening aan de raad vindt plaats volgens de geformuleerde voorwaarden.	Hier is aan voldaan. Het college informeert de raad over de voortgang van de WerkCorporatie en de raad stelt de begrotingen, de jaarverslagen en jaarrekeningen vast.

De gemeenteraad stuurt bij op basis van voortgang van de uitvoering	oordeel
De raad heeft informatie en instrumenten die nodig zijn om uitvoering bij te sturen.	Hier is ten dele aan voldaan. Een actueel beleidsplan ontbreekt.
De gemeenteraad reageert op de voortgangsrapportages.	Hier is aan voldaan. Op verzoek van de raad is het besluit over de scenario's o.b.v. de screeningsactie besproken in de commissie.
Er vindt bijsturing plaats op basis van de voortgangsrapportages.	Hier is aan voldaan. De Screening Participatiewet-bestand lijkt uitgevoerd lijkt te zijn (mede) op verzoek van de raad. Ook heeft de gemeente een zienswijze gegeven op de ontwerpbegroting van de Gemeenschappelijke Regeling IJsselmeergroep 2020

Bijlage 2: Deelvragen

Op basis van de centrale vraagstelling heeft de rekenkamercommissie de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1 Hoe is het beleid op hoofdlijnen in de Noordoostpolder geformuleerd met betrekking tot:
 - de uitvoeringspraktijk;
 - de doelen;
 - de doelgroepen en resultaten/effecten;
 - toegepaste instrumenten;
 - het financiële beleid;
 - prestatie-indicatoren;
 - rol van buitengewone werkgevers.
- 2 Wijkt het beleid af van het landelijk beleid?
- 3 Welke keuzes zijn er binnen het beleid voor de doelgroepen gemaakt?
- 4 Hoe geeft de WerkCorporatie invulling aan het beleid?
- 5 Hoe verhoudt de inzet van de WerkCorporatie zich tot de inzet van Concern voor Werk en worden hiermee alle doelgroepen bediend?
- 6 Welke instrumenten zijn beschikbaar voor de doelgroepen en op welke wijze worden die ingezet?
- 7 Welke resultaten levert de WerkCorporatie en wat zijn de kosten?
 - a) Instroom en uitstroom per doelgroep uit de Participatiewet waarvoor De WerkCorporatie verantwoordelijk is, gerelateerd aan landelijke of vergelijkbare gemeenten.
 - b) Specifiek o.a. groenonderhoud en kantine gemeentehuis, maar ook o.a. beschut werken.
 - c) Wat is de ervaring van klanten en werkgevers ten aanzien van de WerkCorporatie?
- 8 Wordt de gemeenteraad over de voortgang van de uitvoering van het beleid voldoende geïnformeerd (tijdig, juist en volledig)? En stuurt de gemeenteraad (bij)?
- 9 Zijn er verbetermogelijkheden voor de verschillende doelgroepen om de effectiviteit en doelmatigheid ten aanzien van het beleid en de uitvoering te verbeteren? Zo ja, welke?

Bijlage 3: Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende bronnen geraadpleegd en methoden ingezet. In deze onderzoeksaanpak lichten we dit per methode toe.

Documentenanalyse

Een grote verscheidenheid aan documenten is geanalyseerd om inzicht te krijgen in het beleid en de organisatie van de WerkCorporatie, de doelen, de wijze van uitvoering, samenwerking tussen stakeholders, behaalde resultaten, begroting, kosten en wijze van monitoring in de gemeente. Deze informatie is onder meer geanalyseerd via jaarplannen, jaarverslagen, jaarrekeningen, raam- en uitvoeringsovereenkomsten, raadsstukken, gemeentelijke beleidsplannen, maar ook de eerdere evaluatie van Regioplan en de rapportage van Arena Consulting is bestudeerd. Tevens is gekeken naar hoe andere gemeenten invulling hebben gegeven aan de Participatiewet. Documentatie is enerzijds met de onderzoekers gedeeld vanuit beleidsmedewerkers van de gemeente en medewerkers van de WerkCorporatie, anderzijds hebben de onderzoekers zelf desk research uitgevoerd. In de documentenanalyse zijn in totaal circa zestig documenten bestudeerd. De lijst met geraadpleegde literatuur is in bijlage 3 opgenomen.

Interviews

In totaal hebben we 18 diepte-interviews gehouden met betrokkenen, waaronder enkele interviews met meerdere respondenten. De lijst met te interviewen respondenten en de interviewvragen zijn samengesteld in samenspraak met de rekenkamercommissie en de WerkCorporatie. De respondentenlijst is als volgt:

- ② 2 beleidsmedewerkers, gemeente Noordoostpolder
- ② 2 financiële medewerkers, gemeente Noordoostpolder
- ② Wethouder, gemeente Noordoostpolder
- ② 8 gemeenteraadsleden, gemeenteraad Noordoostpolder
- ② Manager, de WerkCorporatie
- ② Directeur, de WerkCorporatie
- ② 4 medewerkers, de WerkCorporatie
- ② Manager en directeur Concern voor Werk
- ② Kandidaat 1
- ② Kandidaat 2
- ② Kandidaat 3
- ② Werkgever 1
- ② Werkgever 2
- ② Werkgever 3

- ③ Vertegenwoordiger onderwijs 1
- ③ Vertegenwoordiger onderwijs 2
- ③ Vertegenwoordiger onderwijs 3
- ③ Jobcoachorganisatie (samenwerkingspartij van de WerkCorporatie)

Van elk interview maakten wij een bondig verslag dat voor akkoord werd teruggelegd bij de respondent. De interviews zijn anoniem verwerkt in de rapportage. De interviews zijn uitgevoerd in de periode augustus-september 2020. Het merendeel van de interviews heeft digitaal plaatsgevonden, onder meer vanwege de maatregelen voor de bestrijding van het COVID-19 virus.

Digitale enquêtes kandidaten en werkgevers

Om een breder beeld te krijgen van de ervaringen van kandidaten en werkgevers met de WerkCorporatie hebben we een digitale enquête uitgezet onder beide groepen. De inhoud van de vragenlijst werd gebaseerd op de onderzoeksvragen en het normenkader en nauwgezet afgestemd met de rekenkamercommissie, en met de WerkCorporatie om te borgen dat de toon en vraagstelling goed aan zou sluiten. Voor het uitzetten van de enquête was medewerking van de WerkCorporatie nodig. In het kader van de AVG stuurde de WerkCorporatie een door de onderzoekers aangeleverde link uit naar hun adressenbestanden van kandidaten en werkgevers. Na twee weken is een reminder uitgestuurd door de WerkCorporatie.

De enquête is uitgezet onder circa 500 kandidaten en 250 werkgevers (dit is het adressenbestand van 'buitengewone werkgevers'). De inschatting was dat de respons onder werkgevers hoger zou zijn dan onder kandidaten, en dit bleek ook. Bij de kandidaten reageerden 48 respondenten (een respons van +- 10%). Bij de werkgevers reageerden eveneens 48 respondenten (een respons van +- 19%).

De uitkomsten van de beide digitale enquêtes zijn niet representatief voor alle werkgevers en kandidaten. Wel geeft dit een indicatie van de ervaringen van werkgevers en kandidaten. De uitkomsten zijn vergeleken met de uitkomsten uit de interviews met kandidaten, werkgevers en samenwerkingspartners om zo tot een zo volledig mogelijk beeld te komen van de ervaringen.

Bijlage 4: Geraadpleegde documenten

- ⦿ Arena Consulting. (2019a, februari). Voorstel toekomstige koers WerkCorporatie
- ⦿ Arena Consulting. (2019b, april). Toekomstbestendige Werkcorporatie
- ⦿ Berenschot. (2019). Beeld van de Participatiewet is minder somber dan geschetst
- ⦿ Decentrale.regelgeving.overheid.nl voor Beleidsregels re-integratie gemeente Kampen en Verordening sociaal domein gemeente Kampen
- ⦿ FNV. (2020). Snelweg of Karrespoor? Ervaringen met de Participatiewet
- ⦿ Gemeente Drimmelen. (2019). Beleidsplan Sociaal domein 2019-2023
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2014a, augustus). Beleidsplan sociaal domein 2015-2018
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2014b, september). Bedrijfsplan Werkcorporatie Noordoostpolder
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2017a, oktober). Raadsbesluit voortzetting WerkCorporatie 18 oktober 2017
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2017b, november). Inclusieve arbeidsmarkt
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2017c, december). Debatstuk verordeningen Participatiewet raadvergadering 18 december 2017
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2017d, december). Participatieverordening Noordoostpolder 2018
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2018a). Maatregelverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Noordoostpolder 2018
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2018b, mei). Noordoostpolder daagt uit! - Coalitieakkoord 2018 - 2022
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2019a). Bijlage 2 Screening vooraankondiging uitnodiging
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2019b). Uitkomsten screening Participatiewet
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2019c, maart). Raadsvoorstel Verdeling Participatiebudget 2019
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2019d, juni). Ontwikkeling Social Firm en WerkCorporatie. College gemeente Noordoostpolder
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2019e, november). Screening bijlage
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2019f, december). Besluitvormende nota aan burgemeester en wethouders
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder. (2019, oktober). Zienswijze Begroting GR IJsselmeergroep 20 aan GR IJsselmeergroep.
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder & Concern voor Werk. (2019, april). Dienstverleningsovereenkomst 2019 gemeente Noordoostpolder en Concern voor Werk
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder & WerkCorporatie. (2017, mei). Uitvoeringsovereenkomst 2017 Gemeente Noordoostpolder - Werkcorporatie Noordoostpolder B.V.
- ⦿ Gemeente Noordoostpolder & WerkCorporatie. (2018, januari). Uitvoeringsovereenkomst 2018 Gemeente Noordoostpolder - WerkCorporatie Noordoostpolder B.V.

- ③ Gemeente Noordoostpolder & WerkCorporatie. (2019). Uitvoeringsovereenkomst 2019. Gemeente Noordoostpolder en WerkCorporatie Noordoostpolder B.V.
- ③ Gemeente Noordoostpolder & WerkCorporatie. (2020). Uitvoeringsovereenkomst 2020. Gemeente Noordoostpolder en WerkCorporatie Noordoostpolder B.V.
- ③ Gemeente Noordoostpolder & WerkCorporatie B.V. (2016, mei). Raamovereenkomst 2016-2017 gemeente Noordoostpolder en WerkCorporatie B.V.
- ③ Gemeente Noordoostpolder & WerkCorporatie B.V. (2018, januari). Raamovereenkomst gemeente Noordoostpolder - WerkCorporatie B.V. 2018 - 2019
- ③ Gemeente Noordoostpolder & WerkCorporatie B.V. (2020, februari). Raamovereenkomst gemeente Noordoostpolder - WerkCorporatie B.V. 2020
- ③ Gemeente Noordoostpolder & WerkCorporatie Noordoostpolder B.V. (2014, december). Raamovereenkomst 2015 - 2017 gemeente Noordoostpolder - WerkCorporatie. Gemeente Noordoostpolder en WerkCorporatie B.V. i.o.
- ③ Gemeente Noordoostpolder & WerkCorporatie Noordoostpolder B.V. (2015, december). Addendum Uitvoeringsovereenkomst 2015 Gemeente Noordoostpolder - WerkCorporatie Noordoostpolder B.V.
- ③ Gemeente Zaanstad. (2020). Raadsinformatiebrief: Uitvoering opdracht Sociale Wijkteams in 2019
- ③ Kennisplatform Sociaal Domein Noord-Holland. (2017). De Participatiewet en Sociale Teams: Twee egeltjes? Impressies en lessen
- ③ Ons Noordoostpolder/gemeente Noordoostpolder. (2018, november). Motie arbeidparticipatie ONS Noordoostpolder. Gemeente Noordoostpolder
- ③ Oostveen, A. A., Timmerman, J. P. H. K., & Regioplan. (2017, februari). Evaluatie WerkCorporatie - eindrapport (Nr. 16152). Regioplan, in opdracht van gemeente Noordoostpolder
- ③ PvdA Noordoostpolder/gemeente Noordoostpolder. (2020, mei). Motie screening Participatiewet. Gemeente Noordoostpolder
- ③ Rekenkamercommissie Kampen. (2018). Uitvoering Participatiewet voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt
- ③ SCP. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet
- ③ Waarstaatjegemeente.nl
- ③ WerkCorporatie. (2016a, maart). WerkCorporatie in beeld 2015
- ③ WerkCorporatie. (2016b, december). Jaarplan WerkCorporatie 2016 - Focus en perspectief
- ③ WerkCorporatie. (2017a, januari). Jaarplan WerkCorporatie 2017 - Aandacht en Eenvoud
- ③ WerkCorporatie. (2017b, maart). WerkCorporatie in beeld 2016
- ③ WerkCorporatie. (2017c, december). Jaarplan WerkCorporatie 2018 - Aandacht
- ③ WerkCorporatie. (2018a, januari). Jaarrekening 2017
- ③ WerkCorporatie. (2018b, maart). WerkCorporatie in beeld 2017
- ③ WerkCorporatie. (2019a, januari). Jaarrekening 2018
- ③ WerkCorporatie. (2019b). Jaarplan WerkCorporatie 2019 - Stepping stone

- ③ WerkCorporatie. (2019c, januari). Rapport inzake jaarverslag 2018 WerkCorporatie Noordoostpolder B.V.
- ③ WerkCorporatie. (2019d, maart). WerkCorporatie in beeld 2018
- ③ WerkCorporatie. (2020a). Jaarplan WerkCorporatie 2020
- ③ WerkCorporatie. (2020b, april). Rapport inzake jaarverslag 2019 WerkCorporatie Noordoostpolder B.V.
- ③ WerkCorporatie. (2020c, april). WerkCorporatie in beeld 2019
- ③ WerkCorporatie. (2019d, april). Jaarrekening 2019
- ③ WerkCorporatie & Concern voor Werk. (2018). Verwerkersovereenkomst WerkCorporatie en Concern voor Werk 2018
- ③ WerkCorporatie & Concern voor Werk. (2016, januari). Dienstverleningsovereenkomst WerkCorporatie Noordoostpolder en Concern voor Werk. Concern voor Werk en de WerkCorporatie
- ③ WerkCorporatie & Concern voor Werk. (2017, maart). Dienstverleningsovereenkomst 2017 WerkCorporatie en Concern voor Werk
- ③ WerkCorporatie & Concern voor Werk. (2020, maart). Dienstverleningsovereenkomst 2020 WerkCorporatie en Concern voor Werk
- ③ WerkCorporatie Noordoostpolder B.V. (2018, januari). Rapport inzake jaarstukken 2017 WerkCorporatie Noordoostpolder B.V. WerkCorporatie
- ③ IJmondwerkt.com
- ③ IJmond Werkt! (2020). Jaarstukken 2019

Addendum

13 mei 2021

Dit document is een addendum bij het rapport 'Samen werken loont' van de Rekenkamercommissie van de gemeente Noordoostpolder van 9 februari 2021. Dit document is opgesteld om de resultaten van de 'Evaluatie Participatiewet 2015-2020' af te wegen tegen de resultaten in het rkc-rapport. De 'Evaluatie Participatiewet' werd in februari 2021 als concept voorgelegd aan het college, nadat de reactie van de participatieraad was ontvangen, waarna de stukken naar de gemeenteraad zijn verstuurd. De participatieraad heeft het deelplan Participatie en de evaluatie Participatiewet 2015-2020 op 20 januari 2021 ontvangen.¹¹ De vaststelling door het college was na afronding van het rkc-rapport en de inhoud van de evaluatie kon daarom destijds niet worden meegenomen, zo heeft het college in de beantwoording van de vragen van 11 mei 2021 geschreven. Om de inhoud van de 'Evaluatie Participatiewet' alsnog mee te nemen is dit addendum opgesteld.

De resultaten in de 'Evaluatie Participatiewet' zijn vergeleken met de resultaten in 'Samen werken loont'. Daarnaast heeft het college van B en W op 11 mei 2021 vragen beantwoord van de Rekenkamercommissie over de evaluatie. Het addendum is, net als de rapportage 'Samen werken loont' uitgevoerd door DSP-groep in opdracht van en in samenwerking met de Rekenkamercommissie Noordoostpolder.

Het onderzoek 'Samen werken loont' richtte zich op een specifiek deel van de uitvoering van de Participatiewet, namelijk het deel dat wordt uitgevoerd door de WerkCorporatie. Bij de Evaluatie van de gemeente ging het om alle lokale uitvoering van de Participatiewet en daar is de uitvoering door de WerkCorporatie ook een onderdeel van.

Vergelijking van resultaten

In 'Samen werken loont' zijn resultaten opgenomen van het aantal bemiddelde en geplaatste kandidaten door de WerkCorporatie. Deze resultaten komen voort uit de jaarverslagen van de WerkCorporatie en zijn voorgelegd aan de WerkCorporatie.

Aantal bemiddelde en geplaatste kandidaten met de bijstandsuitkering. Uit: 'Samen werken loont', pag. 31.

Jaar	Aantal bemiddelde kandidaten	Aantal geplaatste kandidaten	Doelstelling (in %)	Realisatie (in %)
2019	322	130	40%	40%
2018	339	194	38%	57%
2017	411	190	25%	46%
2016	487	150	25%	31%

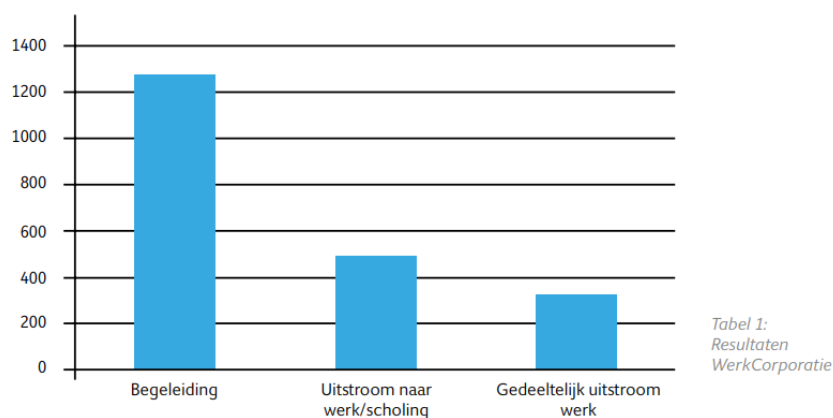
¹¹ Brief participatieraad 2 februari 2021, reactie van de Participatieraad sociaal domein op het concept deelplan Participatiewet

Aantal bemiddelde en geplaatste kandidaten vanuit de banenafspraken. Uit: 'Samen werken loont', pag. 31.

Jaar	Aantal bemiddelde kandidaten	Aantal geplaatste kandidaten	Doelstelling (in %)	Realisatie (in %)
2019	90	51	25%	57%
2018	104	50		48%
2017	108	52		48%
2016		32		

Ook in de 'Evaluatie Participatiewet 2015-2020' zijn resultaten van de WerkCorporatie opgenomen, zoals te zien in onderstaande figuur.

Grafiek uit 'Evaluatie Participatiewet 2015-2020', pag. 4.



Uit de beantwoording van de vragen door het college van B en W blijkt dat de bron van de data de suite voor het sociaal domein is, het softwareprogramma dat toegang geeft tot de database van het sociaal domein. Ook de WerkCorporatie haalt haar informatie uit deze database en gebruikt dit voor de jaarverslagen. Daarmee komen de resultaten uit zowel 'Samen werken loont' als de 'Evaluatie Participatiewet' uit dezelfde bron.

Verskil in resultaten

De resultaten in 'Samen werken loont' gaan over de jaren 2016-2019. Bij de 'Evaluatie Participatiewet' is de onderzoeksperiode 01-01-2015 tot en met 31-07-2020.

Daarnaast zijn in beide rapporten andere eenheden weergegeven. In de 'Evaluatie Participatiewet' zijn alleen de kandidaten met de bijstandsuitkering weergegeven en niet de kandidaten vanuit de banenafspraken. Voor een vergelijking met 'Samen werken loont' dient dan ook gekeken te worden naar de tabel 'Aantal bemiddelde en geplaatste kandidaten met de bijstandsuitkering'.

In de 'Evaluatie Participatiewet' is het totaal aantal kandidaten bij elkaar opgeteld, wat neerkomt op 1278 kandidaten in begeleiding en 820 kandidaten die (gedeeltelijk) zijn uitgestroomd naar werk of scholing (493 uitstroom naar werk/scholing + 327 gedeeltelijk uitstroom werk). De laatste groep dient bij in zijn totaliteit van 820 vergeleken te worden met het aantal geplaatste kandidaten in het rkc-rapport.

De totalen uit de Evaluatie wijken af van de totalen in de tabel uit 'Samen werken loont'. Daar gaat het namelijk om 1559 bemiddelde kandidaten (versus 1278 kandidaten in de Evaluatie) en 664 geplaatste kandidaten (versus 820 kandidaten in de Evaluatie). Het verschil in het aantal bemiddelde kandidaten is te verklaren doordat kandidaten in meerdere jaren bemiddeld kunnen worden. Sommige kandidaten worden vaker door de WerkCorporatie begeleid en worden dan ook in meerdere jaren meegeteld. Daarom is het aantal bemiddelde kandidaten hoger in het rkc-rapport. In de tabel uit 'Samen werken loont' zit dus een groep kandidaten die meerdere keren is meegeteld, terwijl het in de 'Evaluatie Participatiewet' gaat om het aantal unieke kandidaten.

Het aantal geplaatste kandidaten is in totaal in de 'Evaluatie Participatiewet' hoger, wat te verklaren is door de ruimere tijdsperiode.

Pilot

In 'Samen werken loont' wordt de pilot toegelicht waarbij 40 geselecteerde uitkeringsgerechtigden bij de WerkCorporatie werden ondergebracht. In 2020 waren 15 kandidaten geheel of gedeeltelijk uitgestroomd naar werk of scholing. Dit resultaat is gelijk in beide rapportages.

Buitengewone Werkgevers

In de 'Evaluatie Participatiewet' wordt het volgende gesteld over de Buitengewone Werkgevers: 'Er is een zeer betrokken groep Buitengewone Werkgevers die hun bijdrage hierin [begeleiding van inwoners naar werk, red. DSP-groep] te leveren. Er is echter ook een grote groep werkgevers die nog niet open staan voor onze doelgroepen. Het is nodig om hiervoor blijvend aandacht te vragen.' In 'Samen werken loont' wordt eveneens geconstateerd dat het aantal werkgevers uitgebreid zou kunnen worden.

Met betrekking tot 'Samen werken loont'

De 'Evaluatie Participatiewet 2015-2020' zorgt niet voor fundamenteel andere, nieuwe inzichten voor het onderzoek 'Samen werken loont'. De resultaten van de aantallen kandidaten komen voort uit dezelfde bron bij de gemeente Noordoostpolder. De verschillen in beide rapportages zijn te verklaren door een andere tijdsperiode en het weergeven van de data op een andere manier. Wel dient het aanbeveling om data in verschillende rapportages op elkaar af te stemmen, zodat resultaten voor de gemeenteraad en de burger transparant en navolgbaar zijn. In 'Samen werken loont' is gekozen voor een weergave van de resultaten zoals de WerkCorporatie dat doet in de jaarverslagen. In de 'Evaluatie Participatiewet' is ervoor

gekozen om daarvan af te wijken. Indien dat gebeurt, dient uitgelegd te worden waarom dat zo is, zodat dit navolgbaar is. De rekenkamercommissie hecht aan het verstrekken van een duidelijk beeld in de rekenkameronderzoeken, zeker in deze specifieke situatie, omdat de twee rapportages bij dezelfde raadscommissie op de agenda staan. Het is in deze situatie belangrijk om de twee rapportages op een goede manier met elkaar te kunnen vergelijken.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

