

Evaluatie re-integratiebeleid

213a onderzoek Dalfsen

Nienke Huis in 't Veld
Irene van den Bosch

Gemeente Dalfsen

Jolanda Volkerink
Concerncontroller

T. 0529-488 318
j.volkerink@dalfsen.nl

Postbus 35
7720 AA Dalfsen

Datum: 21 januari 2019



**Necker
van Naem**

Inhoudsopgave

Onderzoeksverantwoording	3
	6
Centrale boodschap	6
Beleidsanalyse	10
1.1 / Ontwikkelingen re-integratiebeleid Dalfsen	10
1.2 / Doelgroepen en instrumenten	13
1.3 / Financiën	15
1.4 / Aanknopingspunten om te sturen en te controleren	15
Vertaling beleid naar uitvoering	18
2.1 / Organisatie re-integratie in Dalfsen	18
2.2 / Doorvertaling van beleid naar uitvoering	19
Monitoring, Doeltreffendheid & Doelmatigheid	22
2.3 / Monitoring en registratie	22
2.4 / Doelmatigheid en doeltreffendheid	25
Bijlage bronnen	29
Bijlage Toetsingskader	30



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Eind 2018 is in opdracht van het college een interne scan uitgevoerd met als doel inzicht te krijgen in het gehele takenpakket van de gemeente Dalfsen (wettelijke en niet-wettelijke taken). Uit de scan kwam een aantal onderwerpen naar voren voor vervolgonderzoek: re-integratie was daar één van. Het college heeft daarop besloten in 2019 een verdiepend doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoek uit te voeren naar het onderwerp re-integratie. Dit op grond van de 'Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur' (Gemeentewet artikel 213a). Necker van Naem heeft de opdracht gekregen dit onderzoek uit te voeren.

Het onderwerp: de Participatiewet

Meer verantwoordelijkheden voor een grotere, complexe doelgroep

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Door de Participatiewet krijgen gemeenten meer verantwoordelijkheden op het gebied van re-integratie. Daarnaast hebben gemeenten te maken met een grotere (en meer complexe) doelgroep¹. Tegelijkertijd is het budget dat het Rijk beschikbaar stelt voor re-integratie gekrompen. Gevolg is dat de gemeente Dalfsen op het gebied van re-integratie verantwoordelijk is voor meer mensen, maar hiervoor per persoon minder budget heeft. In Dalfsen is er sprake van een tekort van bijna een miljoen euro, waarvan €74.000,- voor re-integratie^{2,3}.

Effectiviteit is lastig te meten, maar er zijn wel waarborgen in te bouwen

De Participatiewet geeft gemeenten aanzienlijke verantwoordelijkheid en vrijheid in het re-integratiedomein. Door deze vrijheid in organisatie en uitvoering ontstaan lokale aanpakken met verschillende uitwerkingen. Al die verschillen maken het mogelijk om van elkaar te leren, tegelijkertijd is het moeilijk om successen te definiëren

¹ In de Participatiewet zijn drie voormalige wetten samengegaan: de Wet sociale werkvoorziening (voor mensen die alleen in een beschutte werkomgeving kunnen werken), de Wajong (voor jongeren met een arbeidsbeperking) en de Wet werk en bijstand (Wwb, voor langdurig werklozen). Daardoor worden gemeenten verantwoordelijk voor alle mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk.

² Uit het financieel kader van het Beleidsplan Afstand tot de arbeidsmarkt blijkt een tekort van 936.845 euro. Dit wordt uit andere gemeentelijke middelen gedekt.

³ Cijfers voor het jaar 2018.

en naar bovenlokaal niveau te vertalen. Op nationaal niveau worden slechts enkele algemene instrumenten, zoals loonkostensubsidie en de no-riskpolis wel geëvalueerd, maar het belang van goede monitoring en evaluatie op lokaal niveau is groot.

Tegelijkertijd is effectiviteit lastig te meten. Er wordt immers veel maatwerk toegepast. Unieke combinaties van instrumenten maken dat evalueren in algemene zin moeilijker wordt. Maar er zijn wel waarborgen in te bouwen. Dat begint bij het stellen van heldere, meetbare doelen. Operationaliseren van doelen, zodat een vertaling gemaakt kan worden naar de organisatie en uitvoering. Op uitvoeringsniveau is het monitoren van de effectiviteit van de inzet van instrumenten en het vertalen daarvan naar managementinformatie ook belangrijk. Op deze wijze kan er bijgestuurd worden. Wanneer dit allemaal bewust en in relatie tot de oorspronkelijke doelen gebeurt, is het oorzakelijke verband tussen de resultaten en de doelen uiteindelijk beter te leggen.

Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om concrete aanknopingspunten te bieden om beter te kunnen sturen op het doelbereik en de besteding van middelen in het re-integratiedomein. Op basis van de resultaten kan het college – indien nodig – een verbeterplan opstellen. De volgende centrale vraag is in dit onderzoek beantwoord:

In welke mate biedt het re-integratiebeleid voldoende handvatten voor sturing en controle op doelmatigheid en doeltreffendheid en welke aanbevelingen zijn er te doen?

Deze centrale vraag is beantwoord langs vijf deelvragen:

1. Hoe ziet (de ontwikkeling in) het re-integratiebeleid in Dalfsen er sinds 2015 uit, en biedt dit beleid voldoende aanknopingspunten om te kunnen sturen en controleren?
2. Is het beleid logisch doorvertaald naar de organisatie en uitvoering?
3. Op welke wijze wordt de doeltreffendheid van (de uitvoering van) het beleid en de doelmatige inzet van instrumenten en middelen gemonitord⁴?
4. In hoeverre wordt het re-integratiebeleid van de gemeente doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?
5. Welke aanbevelingen zijn er te doen ten aanzien van het beleid (en de uitwerking daarvan) ten behoeve van sturing en controle?

Onderzoeksuitvoering

Onderzoeksmethoden

In dit 213a onderzoek hebben we gebruik gemaakt van informatie die er al was. We hebben de uitkomsten van de reeds uitgevoerde evaluaties benut en bestudeerden de monitoringsinformatie die de gemeente Dalfsen beschikbaar heeft. We analyseerden beleid en -uitvoeringsdocumenten op het gebied van re-integratie en participatie. Om onze bevindingen kleur te geven en een verdere verdieping op te zoeken, hebben we op 29 oktober interviews met beleidsmedewerkers en mensen uit het veld gehouden.

Onderzoekperiode

De onderzoekswerkzaamheden zijn in de periode september tot december 2019 uitgevoerd.

⁴ Bij het beantwoorden van deze deelvraag betrekken we het Beleidsplan Participatiewet 2015-2016, inclusief Projectplan Re-integratie 2017. Het beleidsplan 2019-2022 betrekken we niet, omdat dit plan pas recent in werking is getreden.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 kan u lezen hoe het re-integratiebeleid in Dalfsen sinds 2015 ontwikkeld is. Hierbij geven we ook een expertoordeel over de mate waarin het beleid voldoende basis gaf en geeft om te kunnen sturen en controleren op effectiviteit en een doelmatige besteding van middelen en keuze voor het instrumentarium. Hoofdstuk 2 geeft inzicht in de uitvoering van de Participatiewet in Dalfsen. In hoofdstuk 3 is er vervolgens aandacht voor de wijze waarop de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid wordt gemonitord. We onderzoeken ook hoe de gemeente Dalfsen hier zelf grip op houdt, en hoe dat eventueel beter zou kunnen.



Centrale boodschap

De uitvoering van de Participatiewet is complex en veelomvattend. Er zijn veel wettelijke regels en bepalingen, een complexe doelgroep en veel verschillende partijen betrokken bij de begeleiding van mensen naar (betaald) werk. Voor de gemeente Dalfsen is het daarom van belang helder beleid uit te zetten met concrete doelen op basis waarvan gecontroleerd en (bij)gestuurd kan worden. Alleen met een goed functionerende organisatie, inzicht in de effectiviteit van re-integratie instrumenten en grip op doelmatigheid, zijn de doelen te behalen.

De volgende centrale vraag is onderzocht in dit onderzoek: *"In welke mate biedt het re-integratiebeleid voldoende handvatten voor sturing en controle op doelmatigheid en doeltreffendheid en welke aanbevelingen zijn er te doen?"*

Het re-integratiebeleid in Dalfsen is in beweging. Er wordt goed geanticipeerd op ontwikkelingen in de samenleving, zoals de toename van het aantal statushouders in de gemeente. Dalfsen beschikt over actueel re-integratiebeleid dat bovendien doorleefd wordt door de verschillende betrokkenen. Ook is er vertrouwen in de professionaliteit van medewerkers binnen de eenheid Maatschappelijke Ondersteuning. Zaken die minder goed op orde zijn, zoals monitoring en registratie, worden herkend en opgepakt. Voorbeelden hiervan zijn de introductie van de indeling van het cliëntenbestand in categorieën (Zorg, Meedoen en Werkfit) en de oprichting van een datawerkgroep die verbetervoorstellen voor registratie en monitoring ontwerpt.

Hierna zetten we de conclusies en aanbevelingen uiteen die we op basis van het uitgevoerde onderzoek doen. Deze conclusies en aanbevelingen dienen in bovenstaande context gelezen te worden.

Conclusies

1. Dalfsen beschikt over actueel re-integratiebeleid, maar doelen zijn onvoldoende concreet om goed te kunnen sturen

Het re-integratiebeleid in Dalfsen wordt regelmatig geëvalueerd en aangescherpt en is daarmee actueel. Beleid berust op een gedegen analyse van landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen en trends. Ook worden de ontwikkelingen in Dalfsen vergeleken met de ontwikkelingen in de arbeidsmarktregio en andere, vergelijkbare gemeenten. Dalfsen gebruikt deze informatie bij het opstellen en uitvoeren van beleid. De kernprincipes in het beleid, zoals 'eigen verantwoordelijkheid', 'maatwerk' en 'streven naar het maximaal haalbare' zijn bekend bij de verschillende betrokkenen.

Tegelijkertijd zijn de doelen in de verschillende beleidsplannen onvoldoende concreet om te kunnen sturen op gewenste resultaten. Doelstellingen zijn vaak niet specifiek en meetbaar geformuleerd. Ook ontbreekt in het beleid de koppeling tussen doelen, activiteiten, gewenste resultaten en indicatoren. En ook de koppeling op papier tussen beleidsdoelen en de middelen (financieel en niet-financieel) die beschikbaar worden gesteld om de doelen te bereiken, ontbreekt. Dit geldt in het bijzonder voor het meest recente beleidsplan 'Afstand tot de arbeidsmarkt 2019-2022'.

Daarnaast is het re-integratiebeleid niet expliciet en herkenbaar gekoppeld met de planning en control cyclus van de gemeente Dalfsen. De doelstellingen uit het re-integratiebeleid komen niet herkenbaar terug in de begroting, bestuursrapportages en de jaarrekeningen. Ook in de halfjaarrapportage sociaal domein staan weer andere indicatoren genoemd. Dat maakt controle en sturing op het bereiken van doelstellingen te gefragmenteerd.

2. Veel ruimte voor de uitvoering om het beleid handen en voeten te geven zorgt voor verschillende werkwijzen in de praktijk

Het re-integratiebeleid in Dalfsen laat veel ruimte voor medewerkers op uitvoeringsniveau om het beleid door te vertalen naar de praktijk. De vertaling van beleid overlaten aan de uitvoering is een bewuste keuze. De gedachte is dat vrijheid in de uitvoering ervoor zorgt dat er beter maatwerk geleverd kan worden. Maatwerk is ook nodig om de Participatiewet goed uit te kunnen voeren. Te rigide vasthouden aan protocollen en regels werkt contraproductief in doen wat een cliënt nodig heeft. De consulenten in Dalfsen kennen hun cliënten goed, waardoor maatwerk goed toe te passen is.

In maatwerk schuilt echter altijd het risico op willekeur. Maatwerk toepassen betekent dan ook altijd dat er maatregelen genomen dienen te worden om willekeur te voorkomen en consulenten hierin te ondersteunen. Wanneer en hoe maatwerk geboden wordt, moet niet afhankelijk zijn van de consulent, maar van situatie van de cliënt en de grondwaarden waar de gemeente voor staat.

Met dit onderzoek hebben we geconstateerd dat er op dit moment geen eenduidige werkwijze gehanteerd wordt door consulenten. Het feit dat consulenten weinig kaders meekrijgen bij het uitvoeren van hun werk, betekent dat er veel ruimte is om individuele afwegingen te maken op casusniveau. Dit leidt er in de praktijk toe dat vrijwel geen enkele cliënt hetzelfde traject doorloopt. Wel hebben we geconstateerd dat er bij onze gesprekspartners de wens bestaat een meer eenduidige werkwijze te hanteren, met name rond het bepalen en opstellen van een actieplan per cliënt.

3. Registratie en monitoring niet op orde, maar stappen ter verbetering zijn gezet

De monitoring en dataregistratie rond de uitvoering van de Participatiewet is onvoldoende op orde. Er wordt gefragmenteerd en op casusniveau geregistreerd. Informatie wordt niet gekoppeld in een integraal systeem. Bovendien leidt dat wat geregistreerd is niet altijd tot zinvolle sturingsinformatie. Illusterend is dat er in Dalfsen geen zicht is op de reden voor het relatief hoge aantal verleende ontheffingen. Ook is er geen zicht op de bewegingen binnen het totale uitkeringsbestand. Veel informatie zit in de hoofden van de netwerker, loopbaanbegeleider en consulenten. Door het hechte netwerk in Dalfsen hebben zij op cliënt-niveau inzicht wat er speelt, welke instrumenten worden gebruikt, of werk een realistisch einddoel is en waardoor voortgang belemmert wordt.

Het feit dat de dataregistratie niet op orde is wordt breed onderkend. Daarom is er in 2019 een data-werkgroep opgezet die heeft gewerkt aan verbeterde registratie. Zo is nagedacht over welke informatie zinvol is om te registreren en hoe dit geïmplementeerd kan worden in een systeem.

4. Beperkt zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid, wel zijn bijna alle doelen uit Projectplan Re-integratie 2017-2018 zijn gehaald

Dalfsen heeft beperkt zicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid. Of de doelstellingen worden bereikt tegen zo laag mogelijke kosten en door de inzet van de juiste (mix van) instrumenten, voorzieningen en maatregelen valt op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

Het beperkte zicht van de gemeente Dalfsen op doeltreffendheid en doelmatigheid kan verklaard worden door de volgende zaken:

- / De doelstellingen in het re-integratiebeleid zijn niet altijd concreet genoeg om uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid en/of doelmatigheid;
- / De inzet van instrumenten en maatregelen wordt gefragmenteerd bijgehouden, waardoor de effectiviteit niet gemonitord kan worden;
- / De bewegingen binnen het uitkeringsbestand worden niet gemonitord;
- / In het beleid wordt geen koppeling tussen doelen en middelen gemaakt, en in de uitvoering wordt niet bijgehouden hoeveel geld wordt besteed aan de inzet van instrumenten. Hierdoor zijn geen uitspraken te doen over de doelmatigheid.

Ondanks het feit dat er beperkt zicht is op doeltreffendheid en doelmatigheid, kan met dit onderzoek vastgesteld worden dat alle doelen, op één na, uit het Projectplan re-integratie 2017-2018 (deels) zijn behaald. Alleen het doel om voor alle huidige en niet cliënten een actieplan op maat te maken, is niet behaald. Voor de doelen met betrekking tot (arbeids-)participatie in het beleidsplan voor statushouders 'Thuis in Dalfsen 2017-2018' geldt hetzelfde. Alle doelen zijn (deels) behaald behalve één, namelijk het doel dat 75% van de statushouders dat 6 maanden of langer in de gemeente Dalfsen woont, actief is in vrijwilligerswerk, taalstage, baan over werkervaringsstage. Verder kan geconcludeerd worden dat het tweede halfjaar van 2018 een lichte daling van het aantal personen in het uitkeringsbestand laat zien (reden: uitstroom naar betaald werk)

Tot slot kan op basis van de gegevens uit de Divosa benchmark (2018) opgemerkt worden dat Dalfsen een relatief lage bijstandsdichtheid heeft, de gemiddelde duur van een uitkering relatief kort is, er in Dalfsen sprake is van veel uitstroom én veel instroom, er relatief uitstroom door handhaving plaatsvindt en Dalfsen relatief veel ontheffingen kent.

Aanbevelingen

1. Overweeg een uitvoeringsprogramma op te stellen voor het beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt

Het beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt (2019-2022) vormt een goede basis, maar is onvoldoende concreet om te kunnen controleren en (bij)sturen. Overweeg daarom het beleidsplan te operationaliseren in een (door het college vastgesteld) uitvoeringsprogramma. Prioriteer in dit uitvoeringsprogramma de doelstellingen. Koppel daarnaast de doelstellingen (het 'wat') aan een plan om de doelstellingen te behalen (het 'hoe') en zet dit in een planning.

2. Maak een duidelijkere koppeling tussen re-integratiebeleid en de P&C-cyclus

Idealiter stelt de planning- en control cyclus raad, college en organisatie in staat om te sturen, beheersen, verantwoorden en controleren. Het opnemen van herkenbare indicatoren uit het re-integratiebeleid in de P&C-documenten, helpt bij het sturen hierop. De systematische manier van werken van de planning en control cyclus geeft hierop continu een check. Bovendien dwingt het opnemen van indicatoren die gekoppeld zijn aan beleidsdoelen, de organisatie om de juiste monitorings- en verantwoordingsinformatie aan te leveren.

3. Gebruik categorisering Zorg, Meedoen, Werkfit als basis voor de vertaling van beleid naar uitvoering

In Dalfsen wordt het uitkeringsbestand ingedeeld in de categorieën Zorg, Meedoen en Werkfit. Deze categorisering kan een mooie basis bieden voor een concrete doorvertaling van beleid. Voor elk van de categorieën kan een richtlijn meegegeven worden voor doelen, in te zetten instrumenten en rolverdelingen. Overweeg ook de kosten voor de inzet van verschillende instrumenten inzichtelijk te maken in het afwegingskader. Op deze wijze krijgt de uitvoering een handvat mee op basis waarvan een meer eenduidige werkwijze mogelijk wordt, maatwerk op meer systematische wijze toegepast kan worden, en kosten inzichtelijker zijn. Stel dit document op in een samenwerking tussen (juridisch) beleidsmedewerkers, consultants, loopbaanbegeleiders en netwerker, zodat het ook doorleefd wordt. Er is reeds een werkdocument beschikbaar dat als basis gebruikt kan worden.

4. Zet in op de monitoring van bewegingen in het uitkeringsbestand en de effectiviteit van instrumenten

Zet steviger in op de monitoring van de bewegingen binnen het uitkeringsbestand en de inzet en effectiviteit van instrumenten. Op dit moment is er vooral zicht op de instroom en uitstroom, door bewegingen binnen het uitkeringsbestand (doorstroom) inzichtelijk te maken, is het beter mogelijk om gerichte interventies voor specifieke doelgroepen te ontwerpen.

Daarnaast kan consequente terugkoppeling en evaluatie op het gebruik van de instrumenten en de ervaren effecten bij zowel cliënt als consultant/ loopbaanbegeleider zijn, helpen bij het krijgen van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. Dit kan helpen om de basis te leggen waar vanuit beleid verbeterd kan worden.

5. Kies bij de verbetering van dataregistratie voor zinvolle indicatoren en betrek raad, college en management hierbij

Hou bij de verbeterslag die op dit moment gemaakt wordt rondom dataregistratie rekening met welke informatie er nodig is om effectief te kunnen sturen. De indicatoren waarover geregistreerd wordt, dienen bij te dragen aan zinvolle sturingsinformatie voor management, college en raad. Zorg voor goede samenhang tussen de dataregistratie en de informatie in managementrapportages en planning- en controledocumenten. Zorg dus ook dat bij de verbeterslag die reeds ingezet is, raad, college en management aangehaakt zijn.

6. Koppel beleidsdoelstellingen explicieter aan budgetten

Op dit moment wordt niet gestuurd op de besteding van middelen (financieel en niet-financieel). Koppel beleidsdoelstellingen explicieter in budgetten en maak daarin ook een vertaalslag naar de uitvoering. Op deze wijze komt er meer zicht op doelmatigheid, maar ook een prikkel om bijvoorbeeld de effectiviteit van de inzet van instrumenten te monitoren.

1

Beleidsanalyse

In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkeling van het re-integratiebeleid in Dalfsen vanaf de decentralisatie in 2015. We zetten uiteen welke doelen er zijn geformuleerd, welke instrumenten en doelgroepen de gemeente onderscheidt en welke financiële kaders er zijn gesteld. De leidende vragen daarbij zijn: bood en biedt het beleid voldoende handvatten om te kunnen sturen en controleren? En geeft het beleid voldoende basis om de uitvoering te organiseren? Daarmee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

1. *Hoe ziet (de ontwikkeling in) het re-integratiebeleid in Dalfsen er sinds 2015 uit, en biedt dit beleid voldoende aanknopingspunten om te kunnen sturen en controleren?*

1.1 / Ontwikkelingen re-integratiebeleid Dalfsen

Algemene kaders sociaal domein: paraplu voor het re-integratiebeleid

De gemeente Dalfsen heeft een aantal kaderstellende documenten opgesteld die richting geven aan de transities en transformaties in het sociaal domein, waaronder de Participatiewet. Al in 2013, ruim voor de decentralisaties, is de Contourennotitie sociaal domein opgesteld. Hierin stonden de te verwachten wijzigingen in het sociaal domein benoemd, met daaraan gekoppeld de wijze waarop Dalfsen zich hierop kon voorbereiden. In 2014 is vervolgens de beleidsnota 'Meedoen en verbinden: nieuwe taken in het sociaal domein' vastgesteld. Dit is een integrale nota met daarin de voornemens en ambities voor de uitvoering van de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo. Het document geeft richting aan de uitvoering en er wordt een basis gelegd voor het vaststellen van een aantal verordeningen. In december 2017 is de Kadernota 'Transformatie in de gemeente Dalfsen: "Dichter bij de kern"' vastgesteld door de raad. Het doel van deze nota was een beleidskader vast te stellen dat de basis vormt voor een nieuw beleid. Dat nieuwe beleid is het beleidsplan 'Transformatie sociaal domein in uitvoering (2019)'. Dit nieuwe beleidsplan kan gezien worden als de paraplu boven de andere beleidsstukken in het sociaal domein. De brede doelstelling die geformuleerd is, luidt als volgt:

*"Ons doel is dat al onze inwoners zelfstandig kunnen meedoen aan de samenleving, een ieder op zijn of haar eigen niveau. Bestaanszekerheid als basis is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Daarnaast streven we er naar dat iedereen beschikt over een sociaal netwerk en dat bij zorgvragen passende en duurzame oplossingen centraal staan. De transformatie in het sociaal domein draagt bij aan het fijn wonen, werken en leven in de gemeente Dalfsen."*⁵

Re-integratiebeleid in beweging

Het re-integratiebeleid van de gemeente Dalfsen is in beweging en in de afgelopen jaren meerdere malen aangescherpt en uitgewerkt in beleidsplannen. Hierna geven we een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen.

Beleidsplan Participatiewet 2015-2016

Na de invoering van de Participatiewet, is het Beleidsplan Participatiewet 2015-2016 opgesteld. Streven in dit beleidsplan is om zo veel mogelijk werkzoekenden te helpen aan werk of een werkplek. In het beleidsplan staat

⁵ Beleidsplan Transformatie sociaal domein in uitvoering (2019), p.5

uitgewerkt dat Dalfsen kiest voor een zelfstandige uitvoering van de Participatiewet en de oude Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Hiervoor wordt Stichting Dalfsen Werkt opgericht. De centrale doelstelling van het beleidsplan is om iedereen met arbeidsvermogen naar (bij voorkeur regulier) werk toe te leiden. Om deze doelstelling te behalen wordt ingezet op samenwerking met en betrokkenheid van het lokale bedrijfsleven. Zo wordt de 'netwerker' geïntroduceerd, een gemeentelijke functionaris die de vraag van werkgevers linkt aan werkzoekenden. Ook zet het beleid in op nauwe samenwerking tussen (regio)gemeenten en uitvoeringsorganisatie, zodat vraag en aanbod regionaal afgestemd kunnen worden. Verder gaat de gemeente uit van de potentie en eigen kracht van de doelgroep. De gemeente is daarom terughoudend bij het verlenen van ontheffingen en re-integratiemiddelen worden selectief ingezet. Prioriteit wordt gegeven aan mensen met een wezenlijk perspectief op een reguliere baan.

Projectplan Re-integratie 2017-2018

In september 2016 is het beleidsplan 2015-2016 op onderdelen aangescherpt in het Projectplan Re-integratie 2017. Geconstateerd is dat het uitkeringsbestand toenam, ondanks de aantrekkende economie. De uitstroom van cliënten was lager dan verwacht en de instroom steeg. De toegenomen instroom werd onder andere verklaard door een verhoging van de AOW leeftijd, de verkorte duur van de WW en de komst van statushouders in de gemeente. Daarnaast concludeert de gemeente in dit projectplan dat de wijze waarop re-integratie dusver werd ingestoken te weinig de eigen verantwoordelijkheid van cliënten prikkelde. Er lag te veel nadruk op inkomen regelen voor de client, in plaats van het gezamenlijk aanzetten tot werk. Tegen deze achtergrond wordt binnen dit beleidsplan een nieuw plan van aanpak voorgesteld, waarin de gemeente een meer eigenzinnige invulling geeft aan haar taken op het gebied van participatie en re-integratie. De gemeente ziet de Participatiewet als richtinggevend, maar gelooft dat oplossingen buiten die kaders soms effectiever zijn en wil gebruik maken van de ruimte in de uitvoering. Vanuit de transformatiegedachte besluit de gemeente een grotere nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt te leggen en meer maatwerk te leveren. Ook wordt er een strengere aanpak voorgesteld. Maatregelen zijn bijvoorbeeld een sanctie van 33% per maand voor cliënten die niet mee willen werken aan het vinden van werk en een renteloze lening voor de kosten van re-integratie.

Plan van Aanpak Thuis in Dalfsen 2017-2018

Geconstateerd werd dat het aantal statushouders in Dalfsen toenam. De taakstelling (het aantal te huisvesten statushouders) was gestegen en de verwachting was dat dit hoog zou blijven. Daarom is er specifiek beleid ontworpen voor de integratie en participatie van statushouders: het Plan van Aanpak Thuis in Dalfsen. Het principe van maatwerk geldt ook in dit plan. In het plan staan verder concrete doelen en acties genoemd rondom de arbeidsparticipatie van statushouders. Zo is het doel te komen tot een breder en duurzaam aanbod van vrijwilligerswerk, taalstages en werkervaringsplekken (spreiding tussen de kernen en tussen vakgebieden). Verder is het doel voor eind 2018 dat minimaal 75% van de statushouders die 6 maanden of langer woonachtig zijn in de gemeente Dalfsen actief is in vrijwilligerswerk, taalstage, baan of werkervaringsplek. Voor eind 2020 is het doel dat minimaal 40% van de vergunninghouders die drie jaar of langer in Dalfsen woont, uit de bijstand gestroomd is doordat zelf in het inkomen kan worden voorzien.

Kadernota Afstand tot de arbeidsmarkt 2018

In de Kadernota Afstand tot de arbeidsmarkt 2018 wordt teruggeblikt op de periode 2015-2018 en er worden nieuwe uitgangspunten voor beleid meegegeven. Belangrijkste conclusie was dat een groot deel van het uitkeringsbestand een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft: betaald werk is voor deze groep niet altijd mogelijk. Uitstroom naar betaald werk was het gangbare uitgangspunt. Maar, zo wordt gesteld in de kadernota, als dat niet haalbaar blijkt, zijn er ook andere perspectieven dan betaald werk. Verder is er in de kadernota specifieke aandacht voor statushouders.

Beleidsplan Afstand tot de arbeidsmarkt 2019-2022

Recent is er een nieuw beleidsplan vastgesteld: het Beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt 2019-2022. Dit beleidsplan bevat een terugblik en een vooruitblik. In de terugblik wordt het projectplan re-integratie 2017-2019 geëvalueerd en staat uiteengezet hoe de Participatiewet in Dalfsen wordt uitgevoerd. Geconcludeerd wordt dat er een stevig fundament is gelegd voor de re-integratietaken. In de vooruitblik staan lijnen en speerpunten voor de toekomst uitgewerkt. Deze lijnen en speerpunten volgen de lijnen uit het paraplu-beleidsplan 'Transformatie sociaal domein in uitvoering (2019)'. In de speerpunten is veel aandacht voor de doelgroepen jongeren, ouderen en statushouders. Verder wordt geconcludeerd dat er op het gebied van data en registratie nog een slag te slaan is. Zo is het lastig om specifieke informatie uit systemen te halen, zicht te krijgen op kosten van trajecten en de effectiviteit daarvan. De doelstelling is om extra in te zetten op registratie, zodat benodigde data beter kan worden achterhaald, beter richting kan worden bepaald en resultaten beter kunnen worden gemonitord. De 'strengere aanpak' uit de voorgaande beleidsplannen wordt grotendeels losgelaten.

Hierna staat een samenvatting van de doelen uit de meest recente beleidsplannen rond re-integratie: Projectplan re-integratie 2017, het Beleidsplan Afstand tot de arbeidsmarkt 2019-2022 en het Plan van Aanpak Thuis in Dalfsen 2017-2018.

Doelen Projectplan Re-integratie 2017-2018	Speerpunten Beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt 2019-2022	Doelen (arbeids-)participatie Thuis in Dalfsen 2017-2018
De oplossing staat centraal en de aanpak is integraal	Specifieke aandacht voor de volgende doelgroepen: jongeren, ouderen en vrouwelijke statushouders.	Een breder en duurzaam aanbod van vrijwilligerswerk, taalstages en werkervaringsplekken realiseren.
Voor alle huidige en nieuwe bijstand cliënten een actief en constructief actieplan op maat om te komen tot (een vorm van) werk. Dit actieplan wordt door de cliënt ondertekend en is onderdeel van de bijstandsbeschikking.	De meeste uitstroom wordt gerealiseerd in het eerste jaar (30% van de instroom, stroomt binnen een jaar uit naar betaald werk).	Eind 2018 minimaal 75% van de statushouders die 6 maanden of langer woonachtig zijn in de gemeente Dalfsen actief in vrijwilligerswerk, taalstage, baan of werkervaringsplek.
Meer en snellere uitstroom realiseren binnen de cliënten die vallen onder de participatiewet waar dit mogelijk is.	Er wordt kritisch gekeken naar de ontheffing van arbeids- en re-integratieplicht.	Voor eind 2020 minimaal 40% van de vergunninghouders die drie jaar of langer in Dalfsen woont, uit de bijstand gestroomd is doordat zelf in het inkomen kan worden voorzien.
Wanneer een cliënt werkfit is, dan de doelstelling om een cliënt binnen een half jaar weer aan het werk te hebben.	Er wordt meer samenhang aangebracht tussen integratie in de samenleving en integratie op de arbeidsmarkt.	
Meer maatwerkoplossingen en experimenten met de ruimte die er zit binnen het wettelijk kader van de participatiewet.	Extra inzet op registratie.	
Voor vergunninghouders een apart traject starten met dezelfde doelstelling als de huidige bijstand cliënten, namelijk een actief en constructief actieplan op maat om te komen tot (een vorm van) werk.	Uitkeringsbestand wordt verder ingedeeld met subcategorieën in de categorieën Zorg, Meedoen en Werkfit. Alle personen worden ingedeeld in een categorie en subcategorie.	
	Streven naar het maximaal haalbare in financiële zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie.	
	Ontwikkeling aantal uitkeringen conform landelijk gemiddelde.	
	Niet meer dan 25% van het aantal uitkeringsgerechtigde zit langer dan 4 jaar in de uitkering.	
	Aantal mensen met Beschut werk eind 2020 is 5.	
	Aantal garantiebannen is conform schema banenafpraak.	

Couleur locale: Dalfsen geeft eigen invulling aan de Participatiewet

Uit de beleidsdocumenten en uit de interviews blijkt een duidelijke 'couleur locale' van Dalfsen in de uitvoering van de Participatiewet. Dalfsen zet sterk in op maatwerk en zet de cliënt centraal. Preventie en aansturen op de eigen verantwoordelijkheid zijn hierbij belangrijk. De ambitie om in te zetten op minder protocol en meer maatwerk, staat ook verwoord in het coalitiedocument 2018-2022: *"Wij geloven in een aanpak van het handelen naar de bedoeling van de wetgeving"*⁶. Opvallend is wel dat in de beleids- en visiedocumenten maatwerk in eerste instantie als een strengere aanpak wordt uitgelegd (periode 2015-2018), en daarna meer als 'doen wat de cliënt nodig heeft' (periode na 2018). In de interviews wordt verklaard dat de strenge aanpak niet passend bleek en de voorgestelde sanctionering van cliënten die niet (willen) meewerken juridisch niet mogelijk bleek.

Beleid wordt regelmatig aangescherpt op basis van gesignaleerde trends en ontwikkelingen

Het re-integratiebeleid wordt regelmatig geëvalueerd en aangescherpt. Dit gebeurt onder andere op basis van een analyse van trends en ontwikkelingen. Een voorbeeld vormt de geconstateerde toename van statushouders in de periode 2016-2017. Vervolgens wordt een aanpak ontwikkeld, specifiek gericht op statushouders. Verder is de bijstelling van het principe dat iedereen naar werk bemiddeld moet worden, naar de inzet op hoogst haalbare voor een cliënt een goed voorbeeld. Deze bijstelling vond namelijk plaats op basis van de constatering dat voor een aanzienlijk deel van het bestand uitstroom naar betaald werk niet mogelijk is. Ook aan het nieuwste beleidsplan 'Beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt' gaat een gedegen analyse vooraf. De cijfermatige ontwikkelingen in het uitkeringsbestand (in- door- en uitstroom) zijn bestudeerd, ook in vergelijking met de arbeidsmarktregio en vergelijkbare gemeenten (Divosa benchmark). Daarnaast is de werking van Stichting Dalfsen Werkt meegenomen en zijn specifieke maatregelen zoals kortingen, ontheffingen en tegenprestatie geëvalueerd. Op basis van de analyse zijn nieuwe speerpunten geformuleerd.

1.2 / Doelgroepen en instrumenten

Instrumenten uitgewerkt in de verordening re-integratie (2017)

De Verordening re-integratie (2017) is een algemene, globale verordening, vanuit de overtuiging dat aandacht voor verschillende doelgroepen maatwerk is.⁷ Dat leent zich volgens de gemeente niet voor gedetailleerde regels die op iedere situatie van toepassing zijn. Het college heeft op basis van de verordening de bevoegdheid om op sommige punten eigen afwegingen te maken. In de Verordening re-integratie (2017) staan verschillende voorzieningen beschreven die de gemeente Dalfsen kan inzetten. Dat wil niet zeggen dat er gebruik wordt gemaakt van elke voorziening; maar die mogelijkheid bestaat dus wel. In de verordening staat beschreven welke doelgroepen in aanmerking komen voor de voorzieningen en met welk doel ze kunnen worden ingezet. Het instrumentarium is dus goed onderbouwd. Hierna staan de instrumenten opgesomd met een korte toelichting:

Voorziening	Uitleg
Werkervaringsplaats en proefplaatsingen	Het doel van een werkervaringsplek is het opdoen van werkervaring of het leren functioneren in een arbeidsrelatie. Het doel van een proefplaatsing is het beoordelen of een persoon voldoende competenties heeft voor een beoogde werkplaats.
Sociale activering	Het aanbieden van activiteiten in het kader van sociale activering voor zover de mogelijkheid bestaat dat hij op enig moment algemeen geaccepteerde arbeid kan verkrijgen waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening.
Scholing	Het aanbieden van een scholingstraject in de vorm van subsidie of verstrekking in natura.

⁶ Coalitiedocument 2018-2022, p. 3

⁷ Zie Toelichting Re-integratieverordening 2017.

Participatieplaats	Een persoon van 27 jaar of ouder met recht op algemene bijstand overeenkomstig artikel 10a van de Participatiewet onbeloonde additionele werkzaamheden laten verrichten.
Participatievoorziening beschut werk	Beschut werk is bedoeld voor een persoon van wie is vastgesteld dat deze alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft
Detacheringsbaan	Zorgen voor toeleiding van een persoon die behoort tot de doelgroep naar een dienstverband met een werkgever waaronder een detacheerder.
Ondersteuning bij leer-werktraject	Ondersteuning aan een persoon van zestien of zeventien jaar met leerplicht of personen van achttien tot zevenentwintig jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald. Voor zover ondersteuning nodig is voor het volgen van een leer-werktraject.
Persoonlijke ondersteuning	Persoonlijke ondersteuning aanbieden bij het verrichten van de aan die persoon opgedragen taken in de vorm van structurele begeleiding als hij zonder persoonlijke ondersteuning niet in staat is de aan hem opgedragen taken te verrichten.
Verwervingskosten	Het gaat om kosten die gemaakt worden om je beroep of scholing te kunnen uitoefenen zoals: reiskosten (woon-werkverkeer), kosten kinderopvang of kosten die het gevolg zijn van het verwerven of aanvaarden van werk. Besloten kan worden een vergoeding voor verwervingskosten te bieden.
Indienstnemingssubsidie	Het college kan een indienstnemingssubsidie verstrekken aan werkgevers die met een kwetsbare werknemer een arbeidsovereenkomst sluiten.
Uitstroompremie	Het college kan eenmalig een uitstroompremie toekennen aan een langdurig werkloze die duurzaam uitstroomt naar algemeen geaccepteerde arbeid en daardoor niet langer recht heeft op algemene bijstand.

Drie categorieën: Zorg, Meedoen & Werkfit

In het re-integratiebeleid wordt onderscheid gemaakt tussen drie doelgroepen: Zorg, Meedoen en Werkfit⁸:

- / **Zorg:** hieronder worden de cliënten geschaard waar (nog) geen sprake is van mogelijkheden tot werk of maatschappelijke participatie. De focus ligt hier op behandeling en waar mogelijk, de stap naar maatschappelijke participatie.
- / **Meedoen:** onder deze categorie vallen de cliënten die maatschappelijk actief zijn of deels werk hebben, maar waarvoor uitstroom naar werk niet op korte termijn (binnen één jaar) wordt verwacht. De focus ligt hier op

⁸ Beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt (2019-2022).

maatschappelijke participatie (vrijwilligerswerk, inburgering, beheersing van de Nederlandse taal) en waar mogelijk op het opbouwen van arbeidsritme en arbeidsvaardigheden.

- / **Werkfit:** onder categorie Werkfit worden de cliënten geschaard waarvan wordt verwacht dat zij binnen één jaar kunnen uitstromen. De focus ligt hier op werk door het verder opdoen van arbeidsritme, arbeidsvaardigheden en inhoudelijke werkervaring.

De drie categorieën zijn geïntroduceerd in het Projectplan re-integratie 2017-2018. Op 1 januari 2019 zat rond de 43% van het bestand in Zorg, 40% in Meedoen en 17% in Werkfit⁹.

1.3 / Financiën

Er is een structureel tekort op de balans

De gemeente ontvangt vanuit het rijk verschillende budgetten voor de uitvoering van de Participatiewet:

1. Het BUIG-budget (bundeling uitkeringen inkomensvoorziening gemeenten). Hier vanuit worden uitkeringen betaald en loonkostensubsidies van de garantiebannen en beschutte werkplek.
2. Participatiebudget/ sociale werkvoorziening. Dit is voor de WSW-werknemers.
3. Re-integratiemiddelen.

In de afgelopen jaren is gebleken dat alle drie de budgetten structureel de uitgaven van de gemeente Dalfsen niet dekken. Wanneer het rijksbudget onvoldoende is, kan een aanvullende uitkering aangevraagd worden bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: de vangnetuitkering. Deze uitkering is al een aantal jaren door de gemeente Dalfsen aangevraagd en ontvangen. Het resterende deel moet uit gemeentelijke middelen worden bekostigd. Voor het jaar 2018 zag het financiële kader voor de Participatiewet er als volgt uit¹⁰:

	Inkomsten (rijksbijdrage)	Uitgaven	Verschil
BUIG	€ 3.327.289	€3.620.132	-€292.843
Wsw	€ 3.100.000	€ 3.670.000	-€ 570.000
Re-integratie	€ 162.000	€ 236.000	-€ 74.000

De tekorten worden gedekt uit 'andere gemeentelijke middelen'. Dit wordt niet verder gespecificeerd. In 2016, 2017 en 2018 was de begroting voor het sociaal domein niet sluitend. Dit negatieve verschil valt in de regel in het jaarverslag hoger uit dan vooraf begroot. Noemenswaardige overschrijdingen worden in het jaarverslag toegelicht. Uit de jaarverslagen is niet op te maken met welke middelen de overschrijding gedekt wordt.

1.4 / Aanknopingspunten om te sturen en te controleren

Doelstellingen zijn actueel en coherent, maar onvoldoende concreet om te kunnen sturen en controleren

Het feit dat het re-integratiebeleid regelmatig geactualiseerd wordt, draagt bij aan de mogelijkheid om te sturen en te controleren op de uitvoering van de Participatiewet. Immers, een actueel plan is niet ingehaald door de werkelijkheid van alledag, waardoor de relevantie van sturen op doelen overeind blijft staan. Daarnaast zijn de ambities en doelen zoals deze naar voren komen in de beleidsplannen van 2015 tot 2019 coherent. De algemene kaders voor het sociaal domein fungeren duidelijk als een paraplu waaronder het re-integratiebeleid valt. De principes die Dalfsen hanteert voor de invulling van haar sociaal domein, zoals maatwerk en eigen verantwoordelijkheid, komen consequent terug in het re-integratiebeleid. Ook bouwen de beleidsplannen logisch op elkaar voort en is er oog voor samenhang met aanpalend beleid, zoals het beleid rond statushouders.

⁹ Beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt 2019-2022.

¹⁰ Beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt 2019-2022.

Het beleid biedt dus voldoende basis om de uitvoering te organiseren, maar tegelijkertijd zijn de doelen niet altijd voldoende concreet om goed te kunnen sturen en controleren. Doelstellingen zijn vaak niet specifiek en meetbaar geformuleerd. De richting is duidelijk, maar door de formulering is het lastig te beoordelen of een doel behaald is. Voorbeelden zijn 'Extra inzetten op registratie'¹¹, 'Meer en snellere uitstroom realiseren binnen de cliënten die vallen onder de participatiewet waar dit mogelijk is'¹². Ook ontbreekt in het beleid de koppeling tussen doelen, activiteiten, gewenste resultaten en indicatoren. Dit geldt in het bijzonder voor het meest recente beleidsplan 'Afstand tot de arbeidsmarkt 2019-2022'. Dit beleidsplan laat een heldere analyse zien van het voorgaande beleid, ontwikkelingen in het uitkeringsbestand en verhouding ten opzichte van andere gemeenten. Op basis van deze analyse wordt een aantal 'speerpunten' en 'lijnen' bepaald, maar vanwege het abstractieniveau is het niet duidelijk op welk resultaat ingezet wordt. In een bijlage bij het beleidsplan staat wel een aantal meetbare doelen genoemd, maar deze worden dan weer niet gekoppeld aan de doelen. Het beleidsplan zet dus wel een richting uit, maar het biedt onvoldoende aanknopingspunten om het behalen van de doelstellingen te monitoren.

Geen logische samenhang tussen re-integratiebeleid en indicatoren in planning- en controledocumenten

Het re-integratiebeleid is onvoldoende gekoppeld met de planning en control cyclus van de gemeente Dalfsen. De indicatoren, doelstellingen en prestaties die naar voren komen in de begroting, bestuursrapportages en jaarrekening worden niet expliciet gekoppeld aan de doelstellingen in het re-integratiebeleid. Tussen de beleidsindicatoren en doelstellingen is tevens weinig samenhang. Hoewel de indicatoren en prestaties overlap laten zien met de doelstellingen in het re-integratiebeleid, is de aansluiting niet volledig. Daarnaast wordt de koppeling niet expliciet gemaakt, waardoor beleidsmatige doelstellingen onvoldoende herkenbaar terugkomen in de documenten uit de P&C cyclus.

In de begroting en in de jaarrekening staan de volgende wettelijk verplichte beleidsindicatoren: 'banen per 1000 inwoners', 'netto arbeidsparticipatie', 'lopende re-integratievoorzieningen' en 'werkeloze jongeren'. Ook wordt het aantal detacheringen via SDW en het aantal garantiebanen bijgehouden. Naast deze indicatoren, werkt Dalfsen met doelstellingen in de begroting, die gemonitord worden in de bestuursrapportages en jaarrekening. In de bestuursrapportages en jaarrekening worden de doelstellingen aangemerkt als prestaties. Daarbij staat vermeld of deze wel, niet of deels behaald zijn middels een percentage. Hier wordt geen verdere toelichting bij gegeven.

Beleid niet gekoppeld aan financiën

Het re-integratiebeleid is niet gekoppeld aan budgetten. Op basis van de beleidsstukken is niet duidelijk welke middelen er beschikbaar zijn voor het bereiken van ambities of doelen. Dat zorgt ervoor dat doelmatige inzet van middelen niet inzichtelijk gemaakt kan worden. Door de inhoudelijke ambities sterker te koppelen aan de financiële kant, krijgt de organisatie beter inzicht in de mogelijkheden en de financiële implicaties van keuzes.

Re-integratiebeleid laat veel ruimte aan de uitvoering

Het re-integratiebeleid laat veel ruimte voor medewerkers op uitvoeringsniveau om eigen keuzes te maken. Aan het beleidsplan 'Afstand tot de arbeidsmarkt 2019-2022' is bijvoorbeeld geen uitvoeringsprogramma of actieplan gekoppeld. Ook is er geen prioritering aangebracht in dit beleid. Uit de interviews blijkt dat het ruimte laten aan de uitvoering een bewuste keuze is. De gedachte is dat deze vrijheid ervoor zorgt dat het beter mogelijk wordt om maatwerk te leveren voor de cliënt. Deze vrijheid maakt het wel complexer om te sturen en te controleren op het behalen van doelstellingen.

In hoofdstuk 2 staan we langer stil bij de doorvertaling van beleid naar de uitvoering. We bespreken in hoeverre de ruimte voor maatwerk leidt tot verschillende werkwijzen in de praktijk (maatwerk versus willekeur). Ook gaan we na we in hoeverre de uitvoering gefaciliteerd wordt in het bieden van maatwerk.

¹¹ Beleidsplan Afstand tot de arbeidsmarkt 2019

¹² Projectplan re-integratie 2017-2018.

Categorisering Zorg, Meedoen en Werkfit biedt goede aanknopingspunten om te sturen en te controleren

De indeling van het uitkeringsbestand in categorieën (Zorg, Meedoen, Werkfit) is een goed aanknopingspunt om te kunnen sturen en controleren. De categorisering maakt het namelijk mogelijk om de inzet van specifieke instrumenten en acties per doelgroep te monitoren en zo effectiviteit te bepalen. Dit inzicht biedt aanknopingspunten om bij te kunnen sturen. Zo kan bijvoorbeeld duidelijk worden wat de inzet op vrijwilligerswerk.

2

Vertaling beleid naar uitvoering

In het vorige hoofdstuk hebben we uiteengezet hoe het re-integratiebeleid in Dalfsen ontwikkeld is, en welke aanknopingspunten er zijn voor sturing en controle. In dit hoofdstuk focussen we ons op de uitvoering. We bespreken kort hoe de uitvoering van het re-integratiebeleid is georganiseerd om vervolgens te bespreken op welke wijze de ambities, speerpunten en doelstellingen uit het re-integratiebeleid worden doorvertaald naar de uitvoering? In dit hoofdstuk beantwoorden we daarmee de volgende deelvraag:

2. Is het beleid logisch doorvertaald naar de organisatie en uitvoering?

2.1 / Organisatie re-integratie in Dalfsen

Het team Maatschappelijke Ondersteuning voert re-integratiebeleid uit

De wijze waarop de uitvoering van de Participatiewet in de praktijk is georganiseerd, sluit aan bij het beleid dat de gemeente Dalfsen heeft vastgesteld. De eenheid Maatschappelijke Ondersteuning (MO) is verantwoordelijk voor de uitvoering van re-integratie. Het team bestaat uit de volgende functionarissen:

- / **Consulenten:** de consulenten zijn vanaf het moment van aanvraag van een bijstandsuitkering betrokken bij de cliënt en stellen een actieplan op dat gericht is op het opdoen van arbeidsritme.
- / **Consulenten statushouders:** naast de consulenten Werk en Inkomen heeft de gemeente drie parttime gespecialiseerde consulenten die zich op statushouders richten. Zij hebben ook inburgering, taalbeheersing en integratie in hun takenpakket.
- / **Loopbaanbegeleider:** zodra een cliënt 16 tot 20 uur actief is, komt de loopbaanbegeleider in beeld. In de categorie Werkfit neemt de loopbaanbegeleider de begeleiding over van de consulent. De loopbaanbegeleider monitort de voortgang op werkplekken en coacht waar nodig. Bij loonkostensubsidie houdt de loopbaanbegeleider ook na uitstroom contact met de cliënt. Ook vallen de gedetacheerden bij de SW bedrijven Tiem (voorheen: Wezo) en Larcom, onder de loopbaanbegeleider.
- / **Netwerker:** de netwerker vervult een spilfunctie tussen werkgevers en werkzoekenden en is het eerste aanspreekpunt voor werkgevers. Zij legt en onderhoudt contacten met werkgevers en andere partners op de arbeidsmarkt (onderwijs, re-integratiebedrijven e.d.). Daarnaast geeft de netwerker advies op het gebied van arbeidsmarktvraagstukken en ondersteunt de netwerker werkgevers in het creëren van draagvlak binnen het bedrijf voor mensen met beperkingen.

Cliënten kunnen in een traject dat zij doorlopen dus verschillende functionarissen tegenkomen. In de interviews wordt hiervoor de metafoor van een trein gebruikt. Cliënten kunnen de trein in en uitstappen, maar ook van wagon naar wagon bewegen.

In het geval dat geconstateerd wordt dat een cliënt te maken heeft met problemen op meerdere leefdomen, neemt het Multi Disciplinaire Team (MDT) de regie. De kernen Dalfsen, Nieuwleusen en Lemelerveld hebben elk een eigen MDT.

Stichting Dalfsen Werkt opgericht om zelfstandig uitvoering te geven aan de Participatiewet

Stichting Dalfsen Werkt (SDW) is in juli 2015 opgericht om zelfstandig uitvoering te kunnen geven aan de Participatiewet. Dit vanuit de gedachte dat de gemeente Dalfsen de Participatiewet beter en efficiënter in eigen beheer kan uitvoeren in plaats van uit te besteden, zo blijkt uit de interviews. SDW is een lege stichting. De gemeentesecretaris is bestuurder en het college vormt de raad van toezicht¹³. SDW heeft geen personeel of directie; gemeentelijke eenheden zoals het team MO, Openbare Ruimte (OR) en bedrijfsvoering (BV) verrichten taken ten behoeve van SDW. SDW heeft grofweg twee functies, namelijk (1) werkgever van de SW populatie via uitvoeringsovereenkomsten met de SW bedrijven Tiem en Larcom en (2) re-integratiemiddel door cliënten tijdelijk in dienst te nemen en te detacheren bij werkgevers en zo het risico bij de werkgever weg te nemen. Het streven blijft duurzame uitstroom. Daarnaast is vanuit SDW het wijkteam Dalfsen Werkt opgericht, als onderdeel van de buitendienst van Dalfsen. In dit wijkteam werken Wsw-medewerkers die voorheen bij Larcom of Tiem werkten.¹⁴

Dalfsen zet in op samenwerking in de regio

De gemeente Dalfsen zet sterk in op samenwerking bij de uitvoering van de Participatiewet, zo blijkt uit de gesprekken. Dalfsen maakt onderdeel uit van de Arbeidsmarktregio Zwolle die bestaat uit veertien gemeenten. Binnen de arbeidsmarktregio zijn bijvoorbeeld de re-integratie instrumenten geharmoniseerd. De instrumenten genoemd in paragraaf 1.2 van deze rapportage zijn dus afgestemd met de regio. Binnen de arbeidsmarktregio heeft Dalfsen een intensievere samenwerking met de subregio Ommen, Hardenberg en Raalte.

Daarnaast maakt de gemeente Dalfsen deel uit van Werkbedrijf Regio Zwolle. Het Werkbedrijf Regio Zwolle is een netwerkorganisatie van 14 gemeenten, het UWV, werkgevers, vakbonden en het onderwijs die zich richt op het re-integreren van mensen met een grote afstand op de arbeidsmarkt en op werkgeversdienstverlening. Tevens is de netwerker van de gemeente Dalfsen actief in het Werkgeversservicepunt Regio Zwolle (WSP) dat samen met werkgevers in de regio meer banen voor mensen in de participatiewet wil realiseren.

Verder neemt de gemeente Dalfsen deel aan de Schakel-Makelpool. Dit is een overlegorgaan van het UWV, gemeenten en Praktijkonderwijs (PRO)/ Voortgezet Onderwijs (VSO). Vanuit een gezamenlijke registratiesysteem wordt vroegtijdig ingeschat welke leerlingen gaan uitstromen, waarop de benodigde maatregelen genomen kunnen worden om een passende vervolgplek te vinden.

2.2 / Doorvertaling van beleid naar uitvoering

Kernprincipes van re-integratie in Dalfsen worden doorleefd

Uit de interviews bleek dat de kernprincipes van het re-integratiebeleid van Dalfsen geïnternaliseerd waren door zowel de medewerkers op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau. Woorden als 'maatwerk', 'eigen verantwoordelijkheid' en 'hoogst haalbare' werden genoemd in elk gesprek en op een vergelijkbare manier uitgelegd.

Veel vrijheid voor de uitvoering bij doorvertaling van beleid

De vertaalslag van beleid naar uitvoering vindt plaats op de werkvloer. Het team MO krijgt veel vrijheid om het beleid op een eigen manier in te vullen, zo blijkt uit de interviews. Consulenten, loopbaanbegeleiders en netwerker krijgen geen concrete opdrachten mee gebaseerd op het beleid. Ook wordt er geen gebruik gemaakt van beslisbomen of afwegingskaders bij het vaststellen van een trajecten voor cliënten. Consulenten maken de keuze voor maatwerk-instrumenten op basis van eigen inschatting. Er wordt geen afwegingskader per cliëntprofiel gebruikt. De keuze voor instrumenten wordt dus niet gemaakt op basis van informatie over bewezen methoden bij een specifiek type cliënt.

De vertaling van beleid overlaten aan de uitvoering is een bewuste keuze, zo blijkt uit de interviews. De gedachte is dat vrijheid in de uitvoering ervoor zorgt dat er beter maatwerk geleverd kan worden. Te veel regels werkt beperkend in doen wat nodig is voor de cliënt is de gedachte. Er is vertrouwen dat consultanten door 'naast de

¹³ Akte van oprichting Stichting Dalfsen Werkt

¹⁴ Onderzoeksrapport de inclusieve arbeidsmarkt: hoe werkt de praktijk?

cliënt te gaan staan' goed kunnen inschatten wat nodig is en wat werkt in het bemiddelen van de cliënt naar wat het hoogst haalbare is binnen zijn/haar mogelijkheden.

Voor wat betreft het vigerende beleidsplan (Afstand tot de Arbeidsmarkt 2019-2022) geldt dat dit plan niet geoperationaliseerd is in een uitvoeringsprogramma. Ook voor de uitvoering van dit beleidsplan wordt dus veel vrijheid bij de uitvoering gelegd. Wel heeft een beleidsmedewerker het beleidsplan gepresenteerd aan het team MO. In deze presentatie werden de speerpunten uiteengezet en onderverdeeld in doelen die aan periodes gekoppeld werden. Ook zijn de speerpunten geprioriteerd: er is bepaald op welke speerpunten er direct ingezet wordt en welke speerpunten later aan bod komen. Het gezamenlijk doornemen van het beleidsplan en de prioritering die is aangebracht, geeft concrete handvatten mee aan de medewerkers van het team MO. Echter, doordat de prioriteiten niet vastgelegd zijn op papier, is het lastig om hier structureel op te sturen.

Uitvoering krijgt geen financiële kaders mee

Naast dat de uitvoering veel beleidsvrijheid heeft, is er ook veel vrijheid in de besteding van middelen. Zowel op de besteding van tijd als geld wordt niet gestuurd. Consulents en loopbaanbegeleider krijgen bijvoorbeeld geen budgetplafond of -richtlijn mee per instrument. Bij de afweging voor de in te zetten re-integratie instrumenten, zijn de kosten die daarmee gepaard gaan ook geen onderwerp van gesprek, zo blijkt uit de interviews. Op casusniveau wordt door individuele consulents en loopbaanbegeleiders wel een kostenafweging gemaakt, maar kwaliteit staat dan altijd voorop, geven onze gesprekspartners aan. Ook wordt niet tussentijds gemonitord wat de stand van zaken is met betrekking tot de kostenbesteding. Er ligt dus geen stevige focus op het kostenbewust handelen van medewerkers in de uitvoering van de Participatiewet.

Consulents hanteren geen eenduidige werkwijze: spanning tussen maatwerk en willekeur

Het feit dat consulents weinig kaders meekrijgen bij het uitvoeren van hun werk, betekent dat er veel ruimte is om individuele afwegingen te maken op casusniveau. Uit de interviews blijkt dat dit er in de praktijk toe leidt dat vrijwel geen enkele cliënt hetzelfde traject doorloopt. Zo zijn er verschillen tussen het aantal gesprekken dat consulents met cliënten voeren en verschillen consulents wat betreft de frequentie waarmee ze doorverwijzen naar de loopbaanbegeleider. Een belangrijke uitdaging hierin is de spanning tussen maatwerk en willekeur. Uiteraard is het goed om een traject vorm te geven dat past bij de situatie van een cliënt. Tegelijkertijd kan het niet zo zijn dat bijvoorbeeld de mate waarin er sancties of maatregelen worden ingezet, afhangt van de consulent waar een cliënt bij terecht komt.

Maatwerk leveren zonder willekeur, waarbij recht gedaan wordt aan de geest van wet- en regelgeving. Dat is de uitdaging. Daar voor is het van belang dat consulents werken vanuit een gedeelde professionaliteit. Dat kan opgebouwd worden door training, intervisie en regelmatig overleg rond casussen. Uit de interviews blijkt dat er in Dalfsen intervisie en training plaatsvindt. Ook is er elke dinsdag een 'weekdate'. Aan de weekdate nemen de consulents, loopbaanbegeleider en netwerklers deel. Tijdens dit overleg worden Nieuwe vacatures en trajecten worden besproken, voortgang wordt gedeeld en plannen afgestemd. Hierdoor nemen de deelnemers aan het overleg als het ware een kijkje in het werk van de ander. De weekdate kan daarmee gezien worden als een moment waarin gewerkt wordt aan gedeelde professionaliteit. Een andere wijze om zorgvuldig maatwerk te borgen, is het uitvoeren van rechtmatigheidstoetsen. Uit de interviews blijkt dat dit sinds kort wordt gedaan in Dalfsen.

Categorisering Zorg, Meedoen en Werkfit wordt niet optimaal benut bij het vormgeven van het re-integratieproces

De categorisering Zorg, Meedoen en Werkfit, met de daaraan gekoppelde doelen biedt een heldere basis op basis waarvan beleid doorvertaald en verankerd kan worden in de uitvoering. Uit de interviews blijkt dat dit in de praktijk gebeurt, maar slechts op hoofdlijnen. Consulents bepalen op basis van een gesprek in welke categorie iemand valt, waarbij geldt dat statushouders in eerste instantie altijd in de categorie 'Zorg' vallen. Ook wordt in grote lijnen op basis van deze categorisering een doel bepaald, bijvoorbeeld 'inzet op maatschappelijke participatie' bij Meedoen en 'binnen één jaar uitstromen' bij Werkfit.

De categorieën Zorg, Meedoen en Werkfit worden dus op hoofdlijnen gebruikt als handvat in de uitvoering. Tegelijkertijd zou dit steviger kunnen, bijvoorbeeld door aan de categorieën in te zetten instrumenten te koppelen of bijvoorbeeld een richtlijn voor contactmomenten per profiel mee te geven. Dat wordt nu niet gedaan. In de documentanalyse kwam wel een activiteitenoverzicht naar voren, opgesteld in november 2018, dat gelezen kan worden als een verdere uitwerking van de categorisering. Per categorie worden er doelen, acties en rolverdelingen geschetst. Echter, uit de interviews blijkt dat dit document in de praktijk niet gebruikt wordt.

Toegenomen behoefte aan een eenduidige werkwijze

Geconstateerd is dat er geen sprake is van een eenduidige werkwijze in de uitvoering. Er is met name behoefte aan een eenduidigere werkwijze voor het opstellen van een actieplan aan het begin van een traject. Voorheen was de noodzaak om processen vast te leggen niet zo groot. Het team MO was klein en het cliëntenbestand was overzichtelijk. Medewerkers wisten elkaar makkelijk te vinden. Hoewel de lijnen op de afdeling nog steeds kort zijn, is de afdeling wel in omvang toegenomen en ook is het cliëntenbestand gegroeid. Daarmee groeit volgens onze gesprekspartners ook het belang van eenduidige werkprocessen en registeren.

Stichting Dalfsen Werkt: ingezet op duidelijkere communicatie van ambities

Het beleid met betrekking tot de Wsw populatie en re-integratie wordt vertaald in uitvoeringsovereenkomsten van SDW met Tiem en Larcom. In hoofdstuk 1 is in 2017 is SDW geëvalueerd. Een belangrijke conclusie was dat de ambities en doelstellingen met betrekking tot de uitvoering van de Wsw en re-integratie (via SDW) duidelijker en explicieter benoemd kon worden. In het rapport werd aanbevolen om een duidelijke visie te formuleren, de administratieve organisaties beter in te richten en eigenaarschap bij MO neer te leggen.¹⁵ Er is in de tussentijd veel gedaan, zo blijkt uit de documentanalyse en uit de interviews. Zo heeft de gemeente duidelijk de visie rond de doelgroep die via SDW aan het werk is geformuleerd. De visie sluit aan bij de ambitie voor alle andere doelgroepen, namelijk financiële zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie zijn doelstellingen. Uitgangspunt is het streven naar het maximaal haalbare. Daarbij wordt wel nadrukkelijk gekeken naar wat de persoon in kwestie zichzelf als maximaal haalbare wenst¹⁶. De portefeuillehouder stuurt in de halfjaarlijkse evaluaties met Tiem en Larcom op deze doelstelling. Daarnaast is er met Tiem en Larcom één keer per kwartaal overleg/afstemming op het niveau van individuele medewerkers.

¹⁵ Evaluatie SDW

¹⁶ Beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt 2019-2022.

3

Monitoring, Doeltreffendheid & Doelmatigheid

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de voortgang van het re-integratiebeleid wordt gemonitord. Vervolgens bespreken we in hoeverre de uitvoering van het re-integratiebeleid doeltreffend en doelmatig is geweest. We betrekken hierbij het Projectplan re-integratie 2017-2018 en de doelen rondom participatie van statushouders uit het beleidsplan Thuis in Dalfsen 2017-2018. We houden het nieuwste beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt buiten beschouwing, omdat dit beleid te recent in werking is getreden om uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid maken we gebruik van de monitoringsinformatie waarover de gemeente Dalfsen zelf beschikt. Is er een oorzakelijk verband te leggen tussen de inzet van instrumenten en het effect daarvan? Zo ja, welke lessen zijn er vervolgens te leren voor de uitvoering van het nieuwste beleidsplan? We beantwoorden in dit hoofdstuk de volgende deelvragen”

- 3. Op welke wijze worden de doeltreffendheid (van de uitvoering van) het beleid en de doelmatige inzet van instrumenten en middelen gemonitord?*
- 4. In hoeverre wordt het re-integratiebeleid van de gemeente doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?*
- 5. Welke aanbevelingen zijn er te doen ten aanzien van het beleid (en de uitwerking daarvan) ten behoeve van sturing en controle?*

2.3 / Monitoring en registratie

Halfjaarrapportage: centraal monitoringsdocument

Elk half jaar komt er een rapportage uit over het sociaal domein, waar participatie onderdeel vanuit maakt. Deze halfjaarrapportage kan gezien worden als het centrale monitoringsdocument op het sociaal domein, waaronder de Participatiewet. In de halfjaarrapportage wordt gerapporteerd over een set van indicatoren die door een werkgroep vanuit de gemeenteraad in 2014 is opgesteld. Voor de Participatiewet zijn dat:

- / De procentuele verdeling van het uitkeringsbestand over de categorieën Zorg, Meedoen en Werkfit;
- / Instroom en uitstroom in het gehele uitkeringsbestand (dus niet per categorie), met een reden.
- / De uitstroom van Wsw-ers.

De halfjaarrapportage wordt eerst besproken met de twee verantwoordelijke wethouders. Vervolgens gaat het rapport naar de raad. Eerder werd één keer per kwartaal gerapporteerd, maar dit bleek te vaak te zijn, zo geven onze gesprekspartners aan.

De cijfers in de halfjaarrapportages zijn niet altijd op orde geweest. Bij de totstandkoming van de eerste halfjaarrapportage 2018 is gebleken dat de cijfers over 2017 niet juist zijn opgeleverd. De nieuwe cijfers en deelcijfers van 2017 zijn gewijzigd in de halfjaarrapportages in 2018. Hoewel de cijfers uit 2017 zijn aangepast, blijkt uit een voetnoot in de tweede halfjaarrapportage van 2018 dat de cijfers en deelcijfers uit 2016 niet opnieuw zijn uitgedraaid.

Door de cijfers in de halfjaarrapportage is er inzicht in de instroom, uitstroom en de omvang van het uitkeringsbestand van de gemeente Dalfsen. In tabelvorm laten de rapportages zien waar instroom en uitstroom vandaan komt: door verhuizing of door het starten van een eigen bedrijf, bijvoorbeeld. De raad heeft in 2017 aangegeven dat de bestaande indicatoren en tabellen volstaan, maar dat er wel behoefte is aan meer beschrijving van en toelichting op de ontwikkelingen in het sociaal domein.¹⁷ In de eerste halfjaarrapportage van 2018 blijft dit uit: er wordt niet meer tekstuele duiding gegeven dan in de voorgaande rapportages. De tweede halfjaarrapportage van 2018 geeft wel meer duiding. In deze rapportage wordt bijvoorbeeld toegelicht welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden binnen het RWB. Bij de tabellen rondom instroom en uitstroom wordt ook in deze tweede halfjaarrapportage niet meer duiding gegeven dan voorheen.

Halfjaarrapportage biedt geen inzicht in de doorstroom en in de ingezette instrumenten

In de halfjaarrapportages wordt de halfjaarlijkse instroom en doorstroom in het Dalfse uitkeringsbestand schematisch weergegeven. Doordat de halfjaarrapportage alleen uitstroom laat zien naar een vorm van betaald werk, mist er informatie over de cliënten die doorstromen binnen het uitkeringsbestand. Er is immers een onderdeel van het uitkeringsbestand waarvoor 'meedoen' het hoogst haalbare is. Doordat de ingezette instrumenten, en de middelen die daarmee gepaard gaan niet inzichtelijk worden gemaakt, is er in de monitoringsinformatie geen zicht op doelmatigheid. Ook laat de informatie niet zien in welke mate het beleid of de ingezette instrumenten bijdragen en resultaten.

Door onze gesprekspartners is meerdere malen aangegeven dat er behoefte is aan meer inzicht in de compositie van het uitkeringsbestand. In het beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt staat ook het voornemen om aan de categorieën Zorg, Meedoen en Werkfit, twee subcategorieën toevoegen. Daarmee kan er meer inzicht komen in voor welk gedeelte van het bestand het maximaal haalbare is bereikt en voor welk gedeelte nog doorstroom te verwachten is.

Deelname aan Divosa benchmark: vergelijking met andere gemeenten

Sinds november 2018 neemt de gemeente Dalfsen deel aan de benchmark Werk en Inkomen van de branchevereniging Divosa. Dalfsen neemt hieraan deel inzicht op het gebied van bijstand en re-integratie te verbeteren, zo blijkt uit de interviews. De benchmark meet prestaties op het gebied van bijstand en re-integratie en vergelijkt deze informatie met 220 andere gemeenten. Met dergelijke gegevens kan de gemeente zijn voordeel doen. De benchmark geeft namelijk aan op welk vlak de gemeente het relatief goed doet, maar geeft ook een indicatie van de gebieden waar de gemeente een slag op kan slaan.

De gemeente gebruikt monitoringsinformatie uit de benchmark om beleid aan te scherpen

De informatie uit de benchmarks maakt inzichtelijk waar verbeterpunten liggen. Deze liggen met name rondom de hoge (her)instroom in Dalfsen, een lage daling van het uitkeringsbestand en een groot percentage aan ontheffingen. De gemeente gebruikt de inzichten van de benchmark voor een verbeterde aanpak. Dit blijkt onder andere uit het voornemen in het beleidsplan 'Afstand tot de Arbeidsmarkt' om in 2019 de reden achter de herintredende instroom te analyseren.¹⁸ Ook blijkt uit de interviews dat de gesprekspartners positief staan tegenover het inzicht staan dat de benchmark verleent. Tevens liggen de verkregen inzichten aan de basis van enkele speerpunten in het beleidsplan 'Afstand tot de Arbeidsmarkt', zo geven de gesprekspartners aan. Zo werd duidelijk uit de benchmark dat de gemeente Dalfsen verhoudingsgewijs veel re-integratievoorzieningen voor jongeren inzet, en minder op ouderen. Een nieuw speerpunt in 2019 is een focus op ouderen. Daarnaast geeft het beleidsplan aan dat de gemeente kritisch gaat kijken naar mensen met een ontheffing.

Regelmatig overleg, daar vindt monitoring en (bij)sturing plaats

Binnen het re-integratie en participatiedomein vindt regelmatig overleg plaats. De lijnen tussen de medewerkers en tussen uitvoering en beleid zijn kort. Daarnaast is er veel mondelinge afstemming. Dit biedt beleidsmedewerkers en wethouder de mogelijkheid om, aanvullend op de halfjaarrapportages, voortgang in het uitkeringsbestand te monitoren en het is een moment om (bij) te sturen. Ook de 'weekdate' die sinds een jaar plaatsvindt, dient als een informeel moment om informatie op te halen en te signaleren.

¹⁷ Halfjaarrapportage sociaal domein tweede halfjaar, p. 3.

¹⁸ Beleidsplan Afstand tot de Arbeidsmarkt, p. 24.

Verder bespreken de loopbaanbegeleiders twee keer per jaar de voortgang met de beleidsmedewerkers. Aan de hand van een lijst die cijfermatig inzicht geeft in de uitstroom uit het uitkeringsbestand, wordt de aard van de plaatsingen doorgenomen (fulltime, parttime, scholing, etc.). Voorheen vond dit overleg één keer per kwartaal plaats, maar dit bleek te vaak te zijn. De gesprekspartners geven aan dat een interval van vier maanden voldoende is.

De portefeuillehouder heeft maandelijks een gesprek met de netwerker en elke zes weken een gesprek met de beleidsmedewerker. De gesprekken dienen om informatie op te halen. De gesprekken met de netwerker zijn overwegend operationeel. De gesprekken met de beleidsmedewerker zijn beleidsmatig en gaan onder andere over de ontwikkelingen en besluitvorming in de arbeidsmarktregio Zwolle.

Bijstanduitkeringsstatistiek (BUS) geeft inzicht in kenmerken uitkeringsbestand

De beleidsmedewerker krijgt inzicht in de kenmerken van het uitkeringsbestand middels een bijstanduitkeringsstatistiek (BUS). Het gaat dan om kenmerken, zoals demografie, huisvesting, leeftijd en inkomstenkortingen. In 2019 is hier informatie over de gemiddelde uitkeringsduur aan toegevoegd. De kenmerken in de BUS zijn het resultaat van overleg tussen de beleidsmedewerker en applicatiebeheerder.

Geen zicht op de ontheffingen

De Participatiewet kent de mogelijkheid om personen met een uitkering een ontheffing te verlenen voor de arbeids -en of re-integratieplicht. De gemeente Dalfsen lijkt geen zicht te hebben op de daadwerkelijke omvang van de uitkeringsgerechtigden met een ontheffing in hun gemeente. In de Divosa benchmark wordt opgemerkt dat de gemeente Dalfsen relatief veel ontheffingen verleent: 40,4% van het aantal uitkeringsgerechtigden in de gemeente Dalfsen heeft een ontheffing. Op landelijk niveau betreft dit slechts 11% van de uitkeringsgerechtigden.¹⁹ Uit het beleidsplan 'Afstand tot de Arbeidsmarkt' blijkt dat consultants aangeven dat deze 40% een te hoge weergave is van de werkelijkheid.

De reden en omvang van een ontheffing kan verschillen. Een ontheffing kan bijvoorbeeld tijdelijk en gedeeltelijk zijn, om een cliënt de ruimte te geven voor noodzakelijke scholing. Andere redenen zijn medische of psychische omstandigheden. In principe is een ontheffing tijdelijk en moet er periodiek gecontroleerd worden of deze ontheffing nog geldig is. In de gesprekken wordt aangegeven dat in het huidige systeem de ontheffingen wel geregistreerd worden, maar dat de reden en omvang van de ontheffing niet wordt aangegeven. De gemeente neemt zich in het beleidsplan 'Afstand tot de Arbeidsmarkt' voor om de kloof in de aannamen van het aantal ontheffingen te analyseren.²⁰ Uit de gesprekken blijkt tevens dat de datawerkgroep, die heeft gewerkt aan het ontwerp van een nieuw registratiesysteem, streeft naar een registratie van de reden en de aard van de ontheffing.

Het verkrijgen van inzicht in de ontheffingen is van groot belang voor de gemeente Dalfsen, zeker gezien het feit dat het Dalfse uitkeringsbestand constant in grootte blijft. Het hernieuwd onder de loep nemen van de ontheffingen, zou kunnen leiden tot meer beweging in het uitkeringsbestand.

Geen monitoring van de kosten leidt tot gebrek aan inzicht in doelmatigheid

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat de uitvoering geen budgetdoelen meekrijgt. Door het gebrek aan kaderstelling op dit vlak, is er weinig kostenbewustzijn bij de medewerkers. Ook vindt er geen monitoring van de kosten van de ingezette re-integratiemiddelen plaats. Hierdoor is er, wanneer een cliënt succesvol doorstroomt of uitstroomt, geen inzicht in de geldelijke investeringen die hiervoor gedaan zijn. Dit heeft als gevolg dat de doelmatigheid van beleid en ingezette middelen niet in beeld gebracht kan worden.

Geen actieplan per cliënt, maakt het complex om effectiviteit te bepalen

In het projectplan Re-integratie 2017-2018 was voorgesteld om per cliënt een actieplan op maat vast te stellen dat ook door de cliënt wordt ondertekend. Uit de interviews blijkt dat consultants in de praktijk vrijwel nooit een actieplan opstellen. Wel geven de consultants aan enkele acties vast te leggen in de toekenningsbeschikking, maar dit is vrij summier. Het plan van actie en de voortgang van cliënten zit in het hoofd van consultants, maar wordt niet hardgemaakt op papier. Dat maakt het lastig om de voortgang van een

¹⁹ Jaarrapport cijfers vergelijking landelijk 2018.

²⁰ Afstand tot de Arbeidsmarkt, p. 15.

traject te monitoren. Ook is het complex om te beoordelen of een bepaalde aanpak of maatregel effectief is geweest.

Registratie onvoldoende op orde, behoefte aan een integraal systeem

Binnen het domein van re-integratie en participatie is de dataregistratie onvoldoende op orde. Er wordt gefragmenteerd en op individueel niveau geregistreerd, veelal in Excel bestanden. Deze bestanden zijn niet gekoppeld in een integraal systeem. Bovendien leidt dat wat geregistreerd wordt niet altijd tot zinvolle sturingsinformatie, zo blijkt uit de interviews. Door de gefragmenteerde en onvolledige dataregistratie is er weinig zicht op hoe de totale populatie eruit ziet. Het huidige systeem geeft geen beeld van de ontheffingen, de doorstroommogelijkheden, de persoonlijke doelen, of de tijdsbesteding in lijn is met het beleid, en zo voort. Ook is er geen volledig beeld van hoe budgetten besteed worden. Het is nu arbeidsintensief en tijdrovend om relevante sturingsinformatie uit de gefragmenteerde bestanden te filteren.

Ondanks het gebrek aan cijfers, is er in Dalfsen wel goed zicht op individuele cliënten en ook is er een hecht netwerk van bedrijven. Medewerkers binnen het team MO staan dichtbij hun cliënten en weten wat er speelt, welke instrumenten worden gebruikt, of werk een realistisch einddoel is en waardoor voortgang belemmert wordt. Tegelijkertijd geven onze gesprekspartners aan graag te zien dat de informatie uit de hoofden van medewerkers ook op papier komt te staan in een integraal systeem. De gedachte is dat dit zal leiden tot een verbeterd inzicht in het bestand.

Veel stappen gezet om registratie en monitoring te verbeteren, datawerkgroep ingericht om te verbeteren

In 2019 is een data-werkgroep, bestaand uit medewerkers van het team MO, opgezet die nagedacht heeft over de inrichting van het registratiesysteem. Hierdoor is er in het afgelopen jaar een aanzienlijke eerste slag geslagen op het verbeteren van de dataregistratie. De werkgroep heeft nagedacht over welke informatie nodig is om te kunnen monitoren. Voorbeelden zijn: 'verwacht einddoel' en 'stijgingspotentie per cliënt', 'type traject', 'aantal uren actief', 'ontheffing (geheel of gedeeltelijk)'. Een verdiepende datawerkgroep heeft in de tweede helft van 2019 vervolgens nagedacht over hoe de wensen van de datawerkgroep in een systeem geïmplementeerd kunnen worden. Het is niet duidelijk op welke wijze in het inrichten van het systeem een koppeling is gemaakt met de indicatoren uit de halfjaarrapportage sociaal domein, begrotingen, jaarrekeningen, bestuursrapportages en beleid.

2.4 / Doelmatigheid en doeltreffendheid

Beperkt zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid

Consequente terugkoppeling en evaluatie op het gebruik van de instrumenten en de ervaren effecten bij zowel cliënt als consulenten en loopbaanbegeleiders zijn van groot belang om inzicht te kunnen krijgen in doelmatigheid en doeltreffendheid. Goed inzicht in het gebruik en effect van de instrumenten creëert een solide basis van waaruit beleid verbeterd kan worden.

De halfjaarrapportages bieden ten dele inzicht in het uitkeringsbestand. Echter, de cijfers in deze rapportages zijn in het verleden niet altijd op orde geweest. Ook biedt het geen inzicht in de doorstroom en in de instrumenten die zijn ingezet. Hierdoor is het lastig om te bepalen of beleid en ingezette instrumenten bijgedragen hebben aan de waargenomen effecten. De bijstandsuitkeringsstatistiek (BUS) verleent ook cijfermatige informatie. De categorieën in de BUS zijn echter niet gekoppeld aan de doelstellingen en bieden daardoor weinig basis om inzicht te verkrijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Er wordt gefragmenteerd en onvolledig geregistreerd. Hierdoor is er weinig inzicht in de compositie van het uitkeringsbestand, in de doelstellingen van cliënten, de doorgroei mogelijkheden en de ingezette trajecten. Ook het persoonlijke plan van actie van een cliënt is niet uitgewerkt. Het is daardoor lastig om te bepalen of doelen zijn behaald en welke middelen daarvoor zijn ingezet.

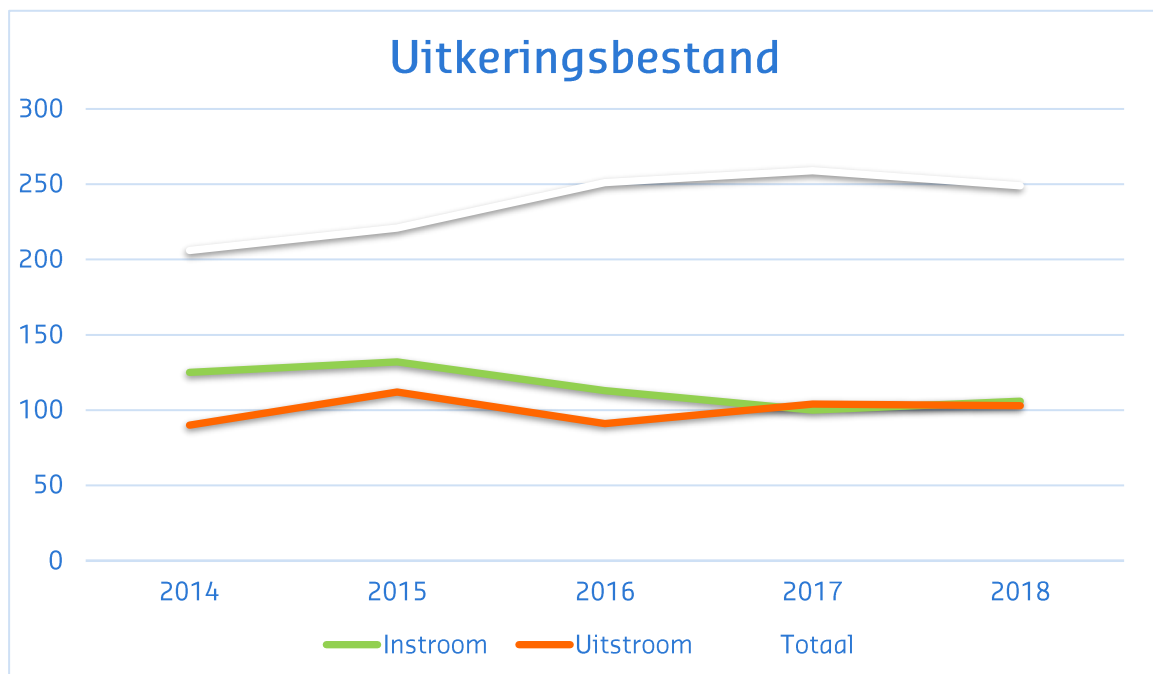
Hierna lichten we toe welke zaken wel geconcludeerd kunnen worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid in Dalfsen.

Lichte daling in het uitkeringsbestand

Door de economische crisis was het aantal uitkeringen in 2009 sterk gestegen. Voor 2009 lag dit op ongeveer 100 uitkeringen. Vanaf 2017 schommelt het aantal uitkeringen tussen de 200 en 250. In 2017 werd voorzichtig een neerwaartse trend ingezet met 4 mensen minder in het bestand dan het jaar daarvoor. Daarnaast is het aantal plaatsingen en trajecten in de eerste helft van 2017 flink gestegen. In de eerste helft van 2018 is het uitkeringsbestand gelijk gebleven, maar in het tweede halfjaar daalde het bestand met nog 2 mensen. De grootste reden van uitstroom is naar betaald werk, zowel parttime als fulltime.²¹ Daarbuiten is het lastig om specifiek voor Dalfsen een verklaring te geven voor de stijging van het aantal uitkeringen. Algemene ontwikkelingen in de economie en op de arbeidsmarkt zijn van invloed.

Opvallend is echter dat de economische crisis een groot effect had op het uitkeringsbestand, maar de economische hoogconjunctuur minder zichtbaar is in het aantal uitkeringsgerechtigden. Hierbij moet wel vermeld worden dat het aantal vergunninghouders in de gemeente een grote rol speelt; eind 2018 vormden zij 40% van het totale uitkeringsbestand.

Onderstaande grafiek laat zien dat er in een groot deel (40%) van het uitkeringsbestand geen beweging zit. De afgelopen jaren zijn er geen grote veranderingen in het uitkeringsbestand van de gemeente zijn geweest. Daarnaast laat het zien dat alhoewel er uitstroom is, de instroom ongeveer gelijk aan de uitstroom staat.



Dalfsen heeft een lage uitkeringsdichtheid; het bestaande bestand daalt relatief langzaam

De Divosa benchmark levert een aantal interessante inzichten op over hoe Dalfsen het doet ten opzichte van andere gemeenten:

- / Dalfsen heeft een lage bijstandsdichtheid. Dit percentage ligt voor Dalfsen op 2,9 tegenover een landelijk gemiddelde van 6,0.
- / De gemiddelde duur van een uitkering in Dalfsen is met 36 maanden laag. Het gemiddelde in NL ligt op 60 maanden.

²¹ Halffaarrapportages; projectplan re-integratie; Beleidsplan Afstand tot de arbeidsmarkt.

- / Dalfsen heeft veel uitstroom én veel instroom. Uitstroom gebeurt met name in het eerste jaar van de uitkering. Instroom is voor een relatief groot deel in Dalfsen herintredend.²²
- / De gemeente Dalfsen heeft nauwelijks een daling van het aantal uitkeringen. Waar de meeste gemeenten na 2017 een daling laten zien, blijft de omvang van het uitkeringsbestand in Dalfsen nagenoeg gelijk.
- / Landelijk komt 10% van de uitstroom uit de bijstand door handhaving. In Dalfsen is dit slechts 4,6%.
- / De gemeente Dalfsen heeft veel ontheffingen.²³

Doelbereik op een rij

Hoewel er geen zicht is op de effectiviteit van de ingezette instrumenten, is in 2018 en 2019 wel gemonitord hoe het staat met het behalen van doelstellingen uit het projectplan Re-integratie 2017-2018 en het beleidsplan Thuis in Dalfsen 2017-2018. Het BUS, de halfjaarrapportages en de evaluatie plan van aanpak Thuis in Dalfsen geven inzicht in de status van de uitgezette doelen. Onderstaande tabel vat het doelbereik samen, voor zo ver daar gegevens over bekend zijn. Als de status onbekend is, wijst dit op een afwezigheid van de benodigde monitoringsinformatie²⁴.

Doel Projectplan Re-integratie 2017-2018	Status	Doel (arbeids-) participatie Thuis in Dalfsen 2017-2018	Status
De oplossing staat centraal en de aanpak is integraal.	Behaald. Dit is mogelijk door de inzet op maatwerk. Medewerkers geven in gesprekken aan dat zij de inzet van middelen afstemmen op het effect dat het heeft bij de cliënt.	Een breder en duurzaam aanbod van vrijwilligerswerk, taalstages en werkervaringsplekken realiseren.	In ieder geval deels behaald. De halfjaarrapportage 2018 laat zien dat het aanbod taalstages verdubbeld is. De evaluatie Thuis in Dalfsen geeft anekdotisch inzicht in deze doelstelling, maar laat niet zien of het aanbod verbreedt of verduurzaamt.
Voor alle huidige en nieuwe bijstand cliënten een actief en constructief actieplan op maat om te komen tot (een vorm van) werk. Dit actieplan wordt door de cliënt ondertekend en is onderdeel van de bijstandsbeschikking.	Niet behaald, blijkt uit de gesprekken.	Eind 2018 minimaal 75% van de statushouders die 6 maanden of langer woonachtig zijn in de gemeente Dalfsen actief in vrijwilligerswerk, taalstage, baan of werkervaringsplek.	Niet behaald. Ongeveer 50% van de statushouders behaalt deze doelstelling. ²⁵
Meer en snellere uitstroom realiseren binnen de cliënten die vallen onder de participatiewet waar dit mogelijk is.	Deels behaald. Vanaf 2017 is er een lichte daling in het uitkeringsbestand ingezet. In het tweede	Voor eind 2020 minimaal 40% van de vergunninghouders die drie jaar of langer in Dalfsen woont, uit de	Nog te behalen. Data in delen beschikbaar: Data van de duur van de

²² Benchlearnsessie mei 2019

²³ Benchlearnsessie re-integratie februari 2019; Jaarrapport cijfers vergelijking landelijk 2018.

²⁴ Met stoplichtkleuren is de status aangegeven. Groen=doel behaald. Oranje=doel deels behaald of niet vast te stellen. Rood=niet behaald.

²⁵ Evaluatie Plan van aanpak Thuis in Dalfsen, p. 11

<p>Wanneer een cliënt werkfit is, dan de doelstelling om een cliënt binnen een half jaar weer aan het werk te hebben.</p>	<p>half jaar van 2018 is het percentage dat uitstroomt binnen een jaar even hoog als in 2016.²⁶ Tussendoor is dit percentage zelfs gedaald.</p> <p>Het is lastig te bepalen of de verhoogde uitstroom veroorzaakt wordt door interne of externe ontwikkelingen.</p> <p>Onduidelijk of dit doel behaald is, door een gebrek aan registratie.</p> <p>Wel is in het BUS inzichtelijk hoe lang een cliënt voor uitstroom in het bestand heeft gezeten. Hieruit blijkt dat de grootste stijging van uitstroom heeft gezeten in cliënten die twee jaar of langer een uitkering hebben ontvangen.</p>	<p>bijstand gestroomd is doordat zelf in het inkomen kan worden voorzien.</p>	<p>uitkeringsperiode en de reden van uitstroom beschikbaar in halfjaarrapportages.</p>
<p>Meer maatwerkoplossingen en experimenten met de ruimte die er zit binnen het wettelijk kader van de participatiewet.</p>	<p>Er is er een juridisch medewerker aangetrokken die consulenten begeleid in het toepassen van maatwerk.²⁷</p> <p>Ook zijn volgens gesprekken consulenten geschoold in 'de omgekeerde toets' waarin verder wordt ingegaan op het werken volgens de bedoeling.</p>		
<p>Voor vergunninghouders een apart traject starten met dezelfde doelstelling als onze huidige bijstand cliënten, namelijk een actief en constructief actieplan op maat om te komen tot (een vorm van) werk.</p>	<p>Behaald. Het traject staat opgesteld in het Plan van Aanpak: Thuis in Dalfsen.</p>		

²⁶ Halfjaarrapportages 2018

²⁷ Projectplan Re-integratie 2017



Bijlage bronnen

Bronnen

In de lopende tekst van de Nota van bevindingen wordt steeds verwezen naar de geraadpleegde bronnen door middel van voetnoten. Voor de correcte bronvermelding verwijzen wij u naar deze voetnoten.

Gesprekspartners

Op 29 oktober hebben interviews plaatsgevonden met de volgende personen:

Achternaam	Initialen (voornaam)	Functie
Van Leeuwen	R.	Wethouder
Van der Wal	S.	Loopbaanbegeleider
Lammertink	B.	Netwerker
De Kroon	R.	Juridisch beleidsmedewerker
Lautenbach	K.	Eenheidsmanager
Dollen	A.	Beleidsmedewerker MO
Haverink	Rianne	Beleidsmedewerker MO statushouders
Mosterman	S.	Consulent Werk & Inkomen
KnoI	L.	Consulent Werk & Inkomen



Bijlage Toetsingskader

Thema	Normen
Kwaliteit beleid	<ul style="list-style-type: none">/ Het beleid is gebaseerd op een goede probleemanalyse, waarvan in ieder geval een analyse van landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen en ervaringen met in het verleden ingezette instrumenten, voorzieningen of faciliteiten onderdeel uitmaken./ In het beleid staan heldere inhoudelijke en financiële kaders, waarin de volgende aspecten tenminste aan bod komen: visie/uitgangspunten, de in te zetten voorzieningen, maatregelen en werkwijzen, doelstellingen en bijbehorend tijdspad, (regionale) samenwerking, en financiën./ De doelstellingen zijn vertaald naar een heldere opdracht aan Stichting Dalfsen Werkt./ Het beleidsinstrumentarium is goed onderbouwd, waarbij tenminste is bepaald voor welke doelgroepen de ingezette instrumenten bedoeld zijn en wat de beoogde effecten zijn./ Werkwijze, maatregelen en voorzieningen zijn intern consistent.
Kwaliteit monitoringinformatie	<ul style="list-style-type: none">/ De gemeente monitort de realisatie van doelstellingen en de financiering daarvan./ Er is een logische samenhang tussen de gegevens die de gemeente monitort, de probleemanalyse van de gemeente, de doelstellingen en eventuele neveneffecten./ De gemeente stuurt bij en innoveert op basis van de monitoring.
Doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none">/ De effecten van de maatregelen staan in verhouding tot de gepleegde investering (in tijd en geld).
Doeltreffendheid	<ul style="list-style-type: none">/ De beoogde effecten van de maatregelen, voorzieningen en werkwijzen zijn gerealiseerd.