

Onderwerp Invoering Participatiewet

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

In uw antwoord
graag datum en
kenmerk vermelden

E -mailadres
peter.kommerij@griffie.groningen.nl

Telefoon 050 -367 77 27

Bijlage(n) Ons kenmerk GR14.4490236

Datum 26 juni 2014

Uw brief van Uw kenmerk

Geachte leden van de raad,

Inleiding

De decentralisaties in het sociale domein komen in volle vaart op de gemeenten af, al vanaf 2015 worden er verantwoordelijkheden aan de gemeenten overgedragen en moeten 'we' er klaar voor zijn. De Rekenkamercommissie heeft nader gekeken naar de voorbereidingen op de zogenoemde derde decentralisatie, de Participatiewet. Daarvoor zijn stukken bestudeerd, schriftelijke vragen gesteld en is met enkele ambtenaren gesproken. Met deze brief wil de RKC de raad graag ondersteunen bij het proces van keuzes maken en besluiten nemen ten aanzien van het invullen van het beleid dat samenhangt met de Participatiewet. De Rekenkamercommissie heeft daarbij niet als doel om politieke uitspraken te doen, maar wil de raad faciliteren bij het voeren van het politieke debat over dit onderwerp.

Uiteraard heeft de raad al veel informatie ontvangen over de Participatiewet en al diverse beleidsnota's hierover vastgesteld. Daarmee is ook min of meer een richting bepaald voor het te voeren beleid. De komende tijd wordt nader invulling gegeven aan het beleid, zeker nu er meer duidelijkheid is over het hiervoor beschikbare budget. Volgens de Rekenkamercommissie is het zaak dat de raad in dit stadium stevig aan het stuur komt te zitten, het gaat tenslotte om een belangrijk beleidsterrein en om een belangrijke doelgroep. In deze brief komen puntsgewijs een aantal zaken aan de orde die de Rekenkamercommissie graag bij u onder de aandacht wil brengen.

Duidelijke doelstellingen: wanneer ben je als raad tevreden?

In de begroting 2015 zullen er ten aanzien van de Participatiewet een aantal doelstellingen worden vastgelegd en door de raad worden vastgesteld. Het is voor de raad belangrijk om mede te bepalen welke doelstellingen hier moeten worden opgenomen. Gaat het om het percentage uitstroom naar werk, gaat het om de inzet van de garantiebanen of de keuzes die ten aanzien van het beschut werken worden gemaakt? Moet er een doelstelling worden opgenomen over het minimum aantal mensen uit de doelgroep dat vrijwilligerswerk doet? Kortom: welke resultaten wil de raad zien na een jaar? Die vraag is overigens nog niet zo eenvoudig te beantwoorden,



alleen al omdat de gemeente erg afhankelijk is van een aantrekkende economie en het beschikbaar komen van banen voor de mensen die nu aan de kant staan. Maar tegelijk is het een zeer relevante vraag. De raad zou zich actief moeten opstellen bij het bepalen van de na te streven resultaten. Daarbij is ook de vraag belangrijk of de raad zich alleen laat informeren bij begroting en rekening, of dat er afspraken worden gemaakt om ook op andere momenten geïnformeerd te worden. Op zich is er heel veel informatie beschikbaar, de organisatie houdt elke maand bij wat de uitstroomcijfers zijn, hoe het zit met terugval en andere ontwikkelingen. De Rekenkamercommissie dringt er bij de raad op aan om hier nadere afspraken met het college over te maken.

Indeling in drie groepen, verdeling capaciteit en middelen over de drie groepen

In de voorstellen zoals die er nu liggen wordt gesproken over een indeling van het cliëntenbestand in drie groepen:

1. De zelfdoeners (ongeveer 1350 mensen), die over het algemeen in staat worden geacht om zelf (weer) werk te vinden, ze krijgen daarbij ondersteuning via e-dienstverlening.
2. De groep klantondersteuning (ongeveer 3500 mensen), deze mensen worden in staat geacht om binnen een jaar werk te vinden op de reguliere arbeidsmarkt, maar wel met ondersteuning daarbij. Deze groep krijgt de meest intensieve aanpak met één op één-ondersteuning. Zij krijgen een intensief traject aangeboden dat begint met een traject van 6 weken ondersteuning in het centrum naar werk, waar ze minimaal 16 uur per week bezig zijn en waar in kaart wordt gebracht welke mogelijkheden ze hebben. Daarna worden ze geplaatst op een werkplek, in beginsel voor een half jaar, het is mogelijk dit met maximaal een half jaar te verlengen. Ze worden geplaatst in een branche van hun voorkeur, die branche moet ook mogelijkheden op de arbeidsmarkt bieden. Na een jaar stopt de ondersteuning.
3. Bij de derde groep (ongeveer 6600 mensen) gaat het om mensen die nog geen arbeidsvermogen hebben. Het is de inzet om hen te activeren door het doen van vrijwilligerswerk. Dit gebeurt door de organisaties in de stad (zoals MJD en andere instellingen) te helpen om dit vrijwilligerswerk te organiseren.

De verdeling van middelen en capaciteit over deze groepen is bij uitstek een zaak van de politiek. Gezien de bezuinigingen moeten er echt scherpe keuzes gemaakt worden in het budget dat per doelgroep beschikbaar wordt gesteld. (In 2010 was er nog 48 miljoen euro beschikbaar voor het participatiebudget (P-budget), voor 2015 is dat nog maar 17 miljoen, terwijl de doelgroep in omvang is toegenomen). Straks heeft de gemeente te maken met een ontschot re-integratiebudget, met daarin de middelen van



het oude P-budget en ook de middelen voor de sociale werkvoorziening. De hoofdlijn van het beleid is dat het meeste geld van het P-budget wordt ingezet op de groep mensen met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Van de eerste groep wordt aangenomen dat ze zich grotendeels zelf redden. De meest intensieve inzet is gericht op groep twee. Voor groep drie wordt vooral verwezen naar de maatschappelijke organisaties in de stad. Voor veel mensen uit de totale doelgroep verandert er nogal wat aan de ondersteuning die zij nu nog wel van de gemeente krijgen maar straks niet meer. Dat geldt in bredere zin ook voor de AWBZ-taken die van het rijk naar gemeenten gaan en opgenomen worden in de WMO. Heeft de raad voldoende scherp in beeld wat dat betekent in dit geval voor de doelgroepen die straks onder de participatiewet vallen?

Vernieuwing in beleid, *what's new?*

Na het lezen van de relevante stukken vraagt de Rekenkamercommissie zich af waar nu de vernieuwing in het te voeren beleid zit. Wat de Participatiewet betreft gaat het eigenlijk niet om het uitvoeren van nieuwe taken, zoals wel bij de jeugdzorg en de AWBZ-taken die naar de WMO overgaan. Wel wordt de doelgroep verder uitgebreid met nieuwe instroom Wajongers en de WSW. Het college van B&W heeft een bepaalde aanpak voorgesteld, de raad is vooralsnog akkoord gegaan en de vraag is of deze aanpak de best denkbare aanpak is voor de taken die op de gemeente afkomen. De doelgroep wordt vergroot en het P-budget wordt verlaagd, maar de indeling in drie groepen is op zich niets nieuws, wel de mate van ondersteuning die elke groep krijgt. Wat is nu de uitleg achter de gemaakte keuzes bij de vorm van ondersteuning per groep, wat zijn alternatieven en waarom is daar niet voor gekozen?

Het tekort op de WSW blijft de komende jaren en wordt naar verwachting alleen maar groter, terwijl er geen of nauwelijks andere mogelijkheden zijn dan hiervoor de gemeentekas aan te spreken. Het aantal casemanagers is fors naar beneden gebracht, van 80 naar tussen de 40 en 50. Wat zijn hiervan de gevolgen en hoe verhoudt zich dat tot de mate van voorgestelde ondersteuning en het realiseren van de doelstellingen?

Samenwerking met andere partners, regionalisering, werkbedrijf.

De werkloosheid is de afgelopen jaren flink gestegen in stad en regio en de uitdaging voor de komende jaren is om voldoende werkgelegenheid te houden en deze verder te vergroten. De gemeente kan zich nog zo inspannen om zijn cliënten 'baanklaar' te maken, als de banen er niet zijn dan houdt het domweg op. Het vinden van voldoende banen is dus cruciaal. De samenwerking met de regio wordt meer gezocht en ook worden de werkgevers op een nieuwe wijze benaderd. Verder wordt er meer gekeken naar kansrijke sectoren. Zoals bekend zijn er landelijk met de werkgevers afspraken gemaakt over het bieden van garantiebannen aan mensen met een arbeidsbeperking,



ook de gezamenlijke overheden dragen hun steentje daaraan bij. Daarmee moeten er de komende tien jaar in totaal 125.000 garantiebanen beschikbaar komen. De regio Groningen heeft vooralsnog 935 garantiebanen tot 2016 toegewezen gekregen. Als gemeente en als regio is het de kunst om met de juiste personen aan tafel te komen zitten. Dat sluit ook aan bij een van de doelstellingen van de decentralisaties om dicht op de samenleving te zitten. De Rekenkamercommissie ziet nog niet dat bijvoorbeeld met het midden- en kleinbedrijf en met individuele bedrijven gesprekken plaatsvinden. Daar liggen vaak nog onvermoede kansen.

Aandacht voor de derde en grootste groep

De grootste groep cliënten, een aantal van naar schatting 6600 mensen, zit in de derde groep. Zij staan het verst van de arbeidsmarkt af en worden niet in staat geacht binnen een jaar voor de arbeidsmarkt klaar te zijn. Van hen wordt meer zelfredzaamheid verwacht, de ondersteuning vanuit de gemeente is in elk geval minder. Is het reëel om van deze groep mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te verwachten dat ze zelf meer initiatief gaan tonen? Wat betekent het concreet dat de gemeente vrijwilligersorganisaties in de stad gaat helpen om deze groep te ondersteunen?

Verder kan er nog een verbinding worden verondersteld tussen deze derde groep en de taken die vanuit de AWBZ overgaan naar de WMO. Wellicht kan hiermee de ondersteuning voor deze groep, mogelijk met WMO-budget, nog enigszins worden vergroot.

Nieuwe groep jonggehandicapten met arbeidsvermogen

Mensen met arbeidsvermogen die onder de huidige Wajong vallen blijven bij het UWV. Nieuwe cliënten die anders voor de Wajong in aanmerking zouden komen, vallen vanaf 2015 onder de Participatiewet en zijn op de gemeenten aangewezen waar het gaat om een uitkering en ondersteuning bij het vinden van werk. Voor de gemeente is dit een nieuwe doelgroep, waarvan de schatting is dat er jaarlijks ongeveer 200 jonggehandicapten met arbeidsvermogen zullen instromen. De ervaring van het UWV leert dat het niet meevalt om voor deze mensen een arbeidsplaats te vinden. Bovendien vraagt het veel en voortdurende begeleiding om deze mensen aan het werk te houden. De garantiebanen bieden hierbij wel enig perspectief (overigens moeten daar gezien de discrepantie tussen het gering aantal aangeboden banen en de grote omvang van de doelgroep ook geen wonderen van worden verwacht), maar te verwachten valt dat er vanuit de gemeente de nodige begeleiding nodig is om de plaatsing tot een succes te maken. Het is de vraag of de gemeente deze begeleiding kan bieden binnen de financiële mogelijkheden die er zijn. Is er speciale aandacht voor deze groep vanuit de gemeente?

**Terugval, nazorg, verdringing**

In de gemeenterekening 2013 blijkt dat van de 996 klanten die in 2012 zijn uitgestroomd, er in 2013 202 weer zijn teruggekeerd in de Wwb. De gemeente heeft hier onderzoek naar gedaan en er blijken verschillende redenen te zijn voor de terugval. Het aangeboden traject was niet passend, de aanvaarde functie was onder het niveau van betrokkene enz. Ook in de nieuwe situatie en zeker met een moeilijke arbeidsmarkt blijft aandacht voor het zoveel mogelijk voorkomen van terugval belangrijk. Een vorm van nazorg kan daarbij ook van belang zijn. Als de cliënt eenmaal is uitgestroomd naar werk, is nazorg wellicht een manier om terugval te voorkomen. Een ander aandachtspunt is de eventuele verdringing op de arbeidsmarkt, een bekend verschijnsel zeker in tijden van een arbeidsmarkt met onvoldoende banen. Is voldoende duidelijk voor wie de garantiebanen wel en niet zijn bedoeld? Bestaat daar al een coherente visie op?

Financiële risico's

De financiële risico's voor de gemeente zijn nogal fors de komende jaren: bij de afbouw van de WSW wordt de komende jaren een korting toegepast, waardoor het verschil in loonkosten en toegekende subsidie bijna 7 miljoen euro op jaarbasis bedraagt. Dit probleem is al langer bekend, er zijn ook al eerder maatregelen aangekondigd, maar dit tekort is dermate hardnekkig dat het erg lastig is om dit te verkleinen. Een ander risico is dat het uitvoeringstekort toeneemt: nu krijgt de gemeente voor een gedetacheerde WSW-er een vergoeding van gemiddeld 10.000 euro per maand. Onder de participatiewet ontvangt de gemeente van het rijk een vergoeding voor begeleidingskosten van gemiddeld 5.500 euro. Dat verschil moet de gemeente zelf zien op te vangen. Een ander risico is dat de totale doelgroep verder toeneemt en dat er minder inzet is voor werkzoekenden, wat mogelijk als gevolg heeft dat er minder uitstroom is en dus hogere bijstandsuitgaven. Verder is het nog even afwachten of de toegezegde garantiebanen echt beschikbaar komen, dit is een mogelijkheid om een doelgroep die anders moeilijk aan het werk is te helpen toch geplaatst te krijgen. Het is de vraag hoe de gemeente omgaat met al deze benoemde en dus onderkende risico's en welke er allemaal niet in zicht zijn.

Tot slot

De Rekenkamercommissie constateert dat er veel zaken rond de invoering van de Participatiewet nog niet duidelijk zijn. Veel uitvoeringszaken rond terugval, nazorg en verdringing zijn nog niet helder, dat geldt ook voor de wijze waarop de risico's worden gemanaged. Wat gaat het college niet doen? Wat betekent dat voor de mensen die we niet of pas later ondersteunen? Wanneer het college bereid is om concrete kengetallen op te nemen, kan wellicht voor de raad inzichtelijk worden



gemaakt hoeveel mensen er per groep geholpen kunnen worden. Hoe wordt het budget van ruim 17 miljoen euro ingezet en wat krijgt de raad daarvoor? Als het college geen duidelijke normen met de raad afspreekt, dan is iedereen met elk resultaat tevreden.

Mocht u nog vragen hebben aan de Rekenkamercommissie hierover, dan zien we deze graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,
namens de rekenkamercommissie,

Werner Zuurbier, voorzitter.