

ONDERZOEKSPLAN PARTICIPATIEWET

Datum: 6 oktober 2016

Rekenkamer Utrecht start in de tweede helft van 2016 met een onderzoek naar de Participatiewet. De Participatiewet is sinds 1 januari 2015 van kracht. Uitgangspunten van de wet zijn dat iedereen die kan werken dat naar vermogen doet, en dat werk aantrekkelijker is dan een uitkering. Wie niet zelfstandig de arbeidsmarkt kan betreden, kan een beroep doen op ondersteuning van de gemeente. De Participatiewet bevat daarnaast regels voor armoedebeleid en inkomensvoorziening zoals (bijzondere) bijstand. Gemeenten kregen met de invoering van de Participatiewet meer taken en verantwoordelijkheid.

Het rekenkameronderzoek spitst zich toe op de ondersteuning en begeleiding richting werk. Hiermee ligt het in het verlengde van eerdere onderzoeken van de rekenkamer (re-integratie: 2006, 2010 en loonkostensubsidies: 2008, 2010).

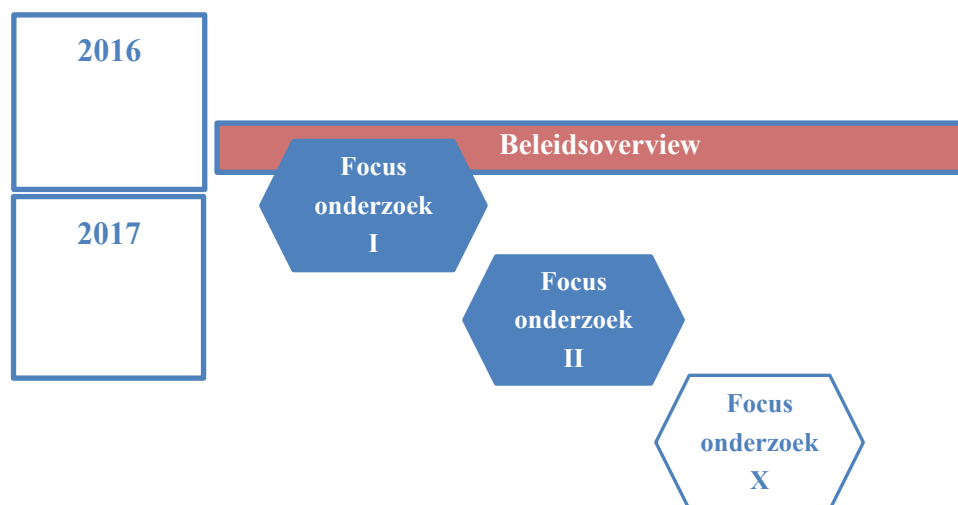
De gemeente Utrecht beschrijft in de kadernota en uitwerkingsnota *Werken aan werk* op hoofdlijnen de doelen, de werkwijze en de uitdagingen. De gemeente geeft aan onvoldoende middelen te hebben om iedereen te kunnen helpen: keuzes zijn noodzakelijk.¹ De rekenkamer is benieuwd hoe de gemeente binnen het financiële en wettelijke kader invulling aan het beleid heeft gegeven en welke keuzes daarbij zijn gemaakt om bestaande en nieuwe doelgroepen te ondersteunen. De rekenkamer kijkt ook naar de uitwerking van het beleid in de praktijk: wat loopt er goed en wat niet?

In het onderzoek hanteert de rekenkamer twee sporen.

- ◆ Spoor 1: beleidsoverview (brede beleidsanalyse)
- ◆ Spoor 2: focusonderzoeken (verdieping)

De twee sporen zijn in de onderstaande figuur in de tijd gepositioneerd.

Figuur 1 Rekenkameronderzoek Participatiewet en indicatieve planning



¹ Gemeente Utrecht (juli 2014). *Uitwerkingsnota Werken aan werk*.

AANPAK BELEIDSOVERVIEW (SPOOR 1)

Doel spoor 1

In spoor 1 doen wij een compact onderzoek met een beschrijvend karakter naar de wijze waarop de gemeente Utrecht vorm heeft gegeven aan de uitvoering van de Participatiewet (toeleiden naar werk of de kans op werk vergroten), de doelen die zijn gesteld en de middelen die de gemeente daarvoor inzet.

Eindproducten spoor 1

De Participatiewet is veelomvattend en soms complex. De brede beleidsanalyse van spoor 1 dient ertoe het beleidsterrein inzichtelijk te maken. Het verschaft de rekenkamer een kennisbasis en is het vertrekpunt voor verdiepende onderzoeken naar de uitwerking van het beleid in de praktijk (spoor 2). We beogen de beleidsoverview ter informatie ook aan de raadsleden ter beschikking te stellen om het onderwerp voor de raad beter hanteerbaar te maken. Dit is echter niet het primaire doel van spoor 1.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek is als volgt:

Hoe heeft de gemeente Utrecht vorm gegeven aan de wettelijke taak om mensen - naar vermogen - toe te leiden naar werk, welke prestaties levert de gemeente en welke kosten zijn daarmee gemoeid?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
 - a) Beschrijving beleid (lokaal, landelijk)
 - b) Beschrijving uitvoeringspraktijk (lokaal, regionaal)
 - c) Beschrijving doelgroepen van de gemeente Utrecht (aantallen en kenmerken)
 - d) Beschrijving instrumenten van de gemeente Utrecht om mensen beter voor te bereiden op werk, of naar vermogen toe te leiden naar werk
2. Welke doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld voor de wettelijke taak van de Participatiewet om mensen voor te bereiden op werk, of naar vermogen toe te leiden naar werk?
3. Zijn streefwaarden voor effect- en prestatie-indicatoren, blijkens informatie waarover de gemeente beschikt, gerealiseerd?
4. Welk budget heeft de gemeente voor de uitvoering van de Participatiewet en hoe wordt dit budget ingezet?
5. Hoe wordt de gemeenteraad over de Participatiewet geïnformeerd?

Spoor 1 is in principe beschrijvend van karakter. Hoewel niet de insteek, is niet uit te sluiten dat naast een beleidsoverview spoor 1 ook kan leiden tot een rekenkamerbrief met oordelen over de inrichting en uitvoering van het beleid, de financiën of de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Werkwijze

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zal de rekenkamer de volgende methoden gebruiken om gegevens te verzamelen:

- ◆ analyse van documenten (programmabegrotingen, jaarstukken, beleidsnota's, raads- en commissiebriefen, onderzoeken, voortgangsrapporten, regelgeving, werkprotocollen, etc.).
- ◆ analyse van gegevens over doelgroepen, aantallen klanten en financiën;
- ◆ gesprekken met betrokken organisatieonderdelen en afdelingen van de gemeente;
- ◆ gesprek met de Cliëntenraad Participatiewet (adviesorgaan van de gemeente Utrecht).

Afbakening

- ◆ Het onderzoek richt zich vooral op organisatieonderdeel Werk en Inkomen (W&I) van de gemeente Utrecht, omdat W&I verantwoordelijk is voor het beleid en de uitvoering van de Participatiewet. Omdat de Participatiewet samenwerking met andere beleidsterreinen vereist strekt het onderzoek zich soms uit naar aanpalende beleidsterreinen (Economie, Onderwijs en Maatschappelijke Ondersteuning).
- ◆ Het onderzoek richt zich op de periode van 1 januari 2015 (toen werd de Participatiewet van kracht) tot heden. Wel zullen we nadrukkelijk aandacht besteden aan de veranderingen ten opzichte van de situatie van voor de Participatiewet.
- ◆ Spoor 1 beoogt een beleidsoverview. We gaan niet de diepte in op zaken als klantmanagement, specifieke instrumenten, klantregistraties, privacy etc. Voor een dergelijke verdieping is spoor 2 bedoeld. In spoor 1 zijn wij wel alert op knelpunten en risico's, ook omdat die van invloed kunnen zijn op de keuze voor focusonderwerpen in spoor 2.

Organisatie en planning

De volgende personen van de Rekenkamer Utrecht voeren het onderzoek uit:

- ◆ Mario van den Berg (projectleider/onderzoeker)
- ◆ Gerth Molenaar (secretaris/onderzoeker)
- ◆ Johan Snoei (onderzoeker)

De indicatieve planning van het onderzoek is als volgt:

Fase	Planning	Product
Voorbereiding	September 2016	Onderzoeksplan
Uitvoering Onderzoek	September–november 2016	Conceptversie beleidsoverview
Ambtelijke toets op feiten	November 2016	Ambtelijke reactie
Afronding	December 2016	Eindversie beleidsoverview

FOCUSONDERZOEKEN (SPOOR 2)

Doel spoor 2

In spoor 2 doen wij verdiepend focusonderzoek naar onderdelen van de uitvoering van het beleid. Hieraan ligt een afgebakende vraag ten grondslag. Het gaat daarbij om de werking van het beleid in de praktijk (wat gaat goed en wat niet), om de doelmatigheid en om de doeltreffendheid. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om een specifiek instrument of een specifieke doelgroep van het beleid. Afhankelijk van signalen over onderdelen van het Utrechtse beleid en de prioritering in de bredere onderzoeksprogrammering van de rekenkamer, kunnen nieuwe focusonderzoeken aan de reeks worden toegevoegd.

Eindproducten spoor 2

De focusonderzoeken resulteren in een beknopt rapport of een rekenkamerbrief.

Focusonderzoek 1: Jongeren met een arbeidsbeperking

Op basis van ons vooronderzoek zijn verschillende onderwerpen in beeld die voor een focusonderzoek interessant zijn. Voor het eerste focusonderzoek is reeds een keuze gemaakt, namelijk het onderwerp jongeren met een arbeidsbeperking. Dit focusonderzoek start najaar 2016.

Jongeren met een arbeidsbeperking in beeld krijgen en toeleiden naar werk is één van de uitdagingen waar de gemeente voor staat. Voorheen zouden zij tot de Wajong doelgroep behoren. Sinds 1 januari 2015 vallen zij onder de Participatiewet. Het betreft jongeren met arbeidsmogelijkheden, maar ook zonder actuele arbeidsmogelijkheden (niet duurzaam arbeidsongeschikt) en leerlingen Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO), praktijkonderwijs (PrO) en Entree MBO beroepsonderwijs. Het is een nieuwe doelgroep voor de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente. Het is een kwetsbare groep. Lukt het niet om deze jongeren naar werk toe te leiden dan is het risico dat zij langdurig in de bijstand belanden zeer groot. De gemeente werkt samen met scholen om dit te voorkomen.

Onderzoeksvragen:

1. In hoeverre heeft de gemeente de doelgroep jongeren met een arbeidsbeperking in beeld?
2. Welke keuzes heeft de gemeente Utrecht gemaakt in haar beleid en de uitvoering ervan ten aanzien van jongeren met een arbeidsbeperking?
3. Welke instrumenten zet de gemeente in om deze jongeren toe te leiden naar werk?
4. Welke knelpunten komt de gemeente bij de uitvoering tegen en in hoeverre liggen de oplossingen binnen de invloedssfeer van de gemeente?
5. Wat zijn de kosten van het gevoerde beleid voor deze doelgroep (totaal en per instrument)?
6. Wat levert het beleid van de gemeente op? Welke effecten en prestaties zijn sinds de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 behaald?
7. Hoe kunnen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid ten aanzien van jongeren met een arbeidsbeperking worden verbeterd?

Andere focusonderwerpen

De onderwerpkeuze voor het tweede (en andere) focusonderzoek(en) is mede afhankelijk van hoe het loopt op die terreinen. Zijn er bijvoorbeeld signalen over risico's of knelpunten? Wat is de informatiebehoefte bij de gemeenteraad? De onderwerpkeuze voor een tweede focusonderzoek maken wij daarom na consultatie van de gemeenteraadsleden, organisatieonderdeel Werk en Inkomen en de Utrechtse Participatieraad.

Voor ieder focusonderzoek wordt een apart onderzoeksplan uitgewerkt.

Voor een later uit te voeren tweede focusonderzoek (en mogelijk andere focusonderzoeken) zijn op dit moment de volgende onderwerpen in beeld:

Beschut werk

Werkzoekenden met een arbeidsbeperking die meer begeleiding en aanpassing van hun werkplek nodig hebben dan van een reguliere werkgever is te verwachten, kunnen in aanmerking komen voor beschut werk (artikel 10b Participatiewet). In Utrecht nemen 27 mensen deel aan OpMaat ('nieuw beschut'), dit aantal wordt, mede op basis van een in de zomer 2016 uitgevoerde evaluatie, uitgebreid naar 40. OpMaat is 'nieuw beschut werken' met behoud van uitkering. Daarnaast is er beschut werk in het kader van de Wsw, maar hier is geen nieuwe instroom mogelijk. Of het aanbod beschut werk in Utrecht qua aantal en inhoud aansluit bij de behoeften van de (potentiële) doelgroep is de vraag. Staatssecretaris Klijnsma wil beschut werk, mogelijk gerelateerd aan een arbeidscontract per 1 januari 2017 gaan verplichten, omdat het aantal plekken achterblijft bij de streefwaarden die het Rijk voor ogen heeft. Onderzoeksvragen kunnen zijn: welke inspanningen levert Utrecht, voldoet Utrecht aan de voorwaarden gesteld vanuit het Rijk en de wetgeving? Wat gaat goed, wat kan beter, wat moet beter?

Loonwaardesubsidie / loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie (LKS) is een belangrijk instrument voor werk bij een reguliere werkgever voor mensen met een arbeidsbeperking. Het aantal verstrekte loonkostensubsidies is laag (landelijk en in Utrecht). Er blijft vooralsnog geld over. LKS zou voor een bredere doelgroep dan het doelgroepenregister geschikt zijn, maar gemeenten zijn huiverig voor de structurele financiële gevolgen van de inzet van LKS. Anders dan de vroegere vormen van LKS die eindig waren, loopt een loonwaardesubsidie door zolang er een arbeidscontract is en verminderde loonwaarde. De huidige LKS deelt hierdoor de karakteristieken van een uitkering. Utrecht begint voorzichtig met het inzetten van LKS buiten de doelgroep van het banenregister. Wat levert het beleid op? Wat loopt goed, wat niet?

Verdringing op de arbeidsmarkt

Met de banenafpraak en het banenregister ligt verdringing op de arbeidsmarkt op de loer. In welke mate doet zich dit in de praktijk voor en welke gevolgen heeft het? Welke keuzes en afspraken maakt de gemeente om verdringing en uitsluiting van bepaalde groepen zoveel mogelijk te voorkomen? Wat loopt op die terreinen goed, wat niet?

Lokaal Economisch Fonds (LEF)

Het LEF moet in vier jaar (2015-2018) resulteren in 1.750 nieuwe banen en 500 nieuwe stage- en leerwerkplekken. Een deel hiervan is bedoeld voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (resultaat over 2015: 7 %). Er is in totaal € 8 miljoen beschikbaar. De subsidie betreft 50% van de kosten van een initiatief. Het initiatief moet anders zijn dan de normale bedrijfsvoering (een nieuwe of extra stap). Hoe verloopt de uitvoering van het LEF. Worden de doelen bereikt? Wat loopt goed, wat niet?

Inzet van instrumenten

De gemeente moet keuzes maken in de mate waarin de verschillende instrumenten per doelgroep worden ingezet. Welke keuzes heeft de gemeente precies gemaakt? Hoe pakte de keuze tot nu toe uit? In de nota Werken aan Werk /Samen aan de slag worden voorrangsregels gehanteerd. De gemeente kan immers niet iedereen ondersteuning verlenen. De focus ligt op nieuwe instroom, jongeren, gemotiveerde en kansrijke bijstandsgerechtigden. Wat komt er van deze voorrangsregels terecht? Wat betekent dit precies?

Dienstverlening arrangement 4

Wat gebeurt er met de Utrechtse bijstandsgerechtigden in het zittende bestand die minder gemotiveerd zijn en minder kans hebben om aan de slag te komen. Het is een grote doelgroep (50-60% van het totaal aantal bijstand cliënten) waar veel geld naartoe gaat (bijstandsuitkeringen). Die bijstandsgerechtigden probeert de gemeenten zoveel mogelijk via “eigen dienstverlening” te bedienen. Wat betekent dat in de praktijk en wat levert het op?

Statushouders

Hoe gaat de gemeente op het terrein van Werk & Inkomen om met de ondersteuning aan statushouders? Sluit de ondersteuning aan statushouders bij het vinden van werk, het verbeteren van de kans op werk en het werken naar vermogen op basis van de Participatiewet aan bij de kenmerken en behoeften van deze gevarieerde doelgroep? Wat levert het beleid op? Wat loopt goed, wat niet?

Planning

De indicatieve planning van de – vooralsnog twee - focusonderzoeken is als volgt:

Focusonderzoek	Beoogd startmoment	Beoogde publicatiedatum
Start Focusonderzoek 1	4e kw 2016	3e kw 2017
Start Focusonderzoek 2	2e kw 2017	1e kw 2018