

Raad gemeente Utrecht

Behandeld door:	Mario van den Berg	Datum:	9 februari 2017
Doorkiesnummer:	286 10 12	Ons kenmerk:	17.0209-01
E-mail:	mario.van.den.berg@utrecht.nl	Onderwerp:	Aandachtspunten bij de beleidsbeschrijving
Bijlage(n):	Beleidsbeschrijving Werken naar Vermogen		Werken naar Vermogen

Geachte leden van de Raad,

Hierbij ontvangt u de *Beleidsbeschrijving Werken naar Vermogen*. Deze beleidsbeschrijving is het resultaat van spoor 1 van het onderzoek naar de Participatiewet waarmee de Rekenkamer in het najaar 2016 is gestart. Het tweede spoor van het onderzoek Participatiewet bestaat uit focusonderzoek, dat verdiepend is op (bijvoorbeeld) een doelgroep of specifiek instrument. Het eerste focusonderzoek naar jongeren met een arbeidsbeperking is najaar 2016 gestart en loopt tot medio 2017.

Met deze brief brengen wij de beleidsbeschrijving graag onder uw aandacht. De beleidsbeschrijving (en deze brief) worden ter informatie aan de raad aangeboden. Zij bevatten geen conclusies of aanbevelingen waarop een raadsbesluit nodig is. Wel deelt de Rekenkamer in deze aanbiedingsbrief een aantal zaken met de raad die zijn opgevallen bij het samenstellen van de beleidsbeschrijving. Er is echter nadere analyse nodig om te bepalen of - en op welke wijze - het beleid op die punten zou moeten worden verbeterd.

Doel en vraagstelling beleidsbeschrijving

De beleidsbeschrijving is najaar 2016 opgesteld op basis van beschikbare feitelijke informatie en is vervolgens in januari 2017 ambtelijk getoetst op feitelijke juistheid. De beleidsbeschrijving dient ertoe om het beleidsterrein meer inzichtelijk te maken. Het dient voor de rekenkamer als kennisbasis en als vertrekpunt naar verdere onderzoeken op dit terrein. De Rekenkamer hoopt daarnaast door het delen van deze beleidsbeschrijving het beleidsterrein voor raadsleden beter hanteerbaar te maken. De centrale vraag van de beleidsbeschrijving is: “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 beleidsbeschrijving gaat achtereenvolgens in op beleid, doelen, prestaties en kosten en biedt daarnaast een overzicht van ingezette instrumenten werkdienstverlening.

Ontwikkeling landelijk beleid

Er zijn sinds de invoering van de wet op 1 januari 2015 verschillende wijzigingen in de Participatiewet doorgevoerd om de doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van de wet te verbeteren. Voorbeelden van wijzigingen die in 2017 van kracht zijn geworden, zijn onder andere het automatisch toevoegen van VSO/PrO leerlingen aan het doelgroepregister; de mogelijkheid om zonder tussenkomst van het UWV in het doelgroepregister opgenomen te worden (de Praktijkroute) en de verplichting om als gemeente beschutte werkplekken tegen het wettelijk minimum loon te realiseren. De belangrijkste aanpassingen van de Participatiewet zijn in de beleidsbeschrijving vermeld.

Omvang en ontwikkeling doelgroep

De werkdienstverlening door de gemeente Utrecht is ingedeeld in vier arrangementen. De indeling in een arrangement wordt bepaald aan de hand van de loonwaarde van de persoon, de afstand tot de arbeidsmarkt en de beschikbaarheid van geschikt werk. In Utrecht gaat het in 2016 om circa 10.000 bijstandsgerechtigden, waarvan meer dan de helft binnen arrangement 4 valt en een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft.

Het totale aantal bijstandsgerechtigden in Utrecht is in de jaren 2013-2016 sterker toegenomen dan landelijk het geval was, de kadernota bevatte een goede raming. Mogelijk hangt dit voor een deel samen met de sterke bevolkingsgroei in Utrecht. Ook de instroom van statushouders, de instroom van nieuwe doelgroepen en de kortere WW-uitkering dragen bij aan de groei van de omvang van het bijstandsbestand. Op langere termijn gaan de nieuwe doelgroepen van mensen met een arbeidsbeperking (o.a. de voorheen Wsw en Wajong doelgroepen) een steeds groter aandeel van het klantenbestand Participatiewet uitmaken, groeiend tot, naar schatting, ongeveer 30% van het totale klantenbestand in 2050.

Nadruk op uitstroom

De gemeente Utrecht heeft met name effect- en prestatie indicatoren geformuleerd voor het bevorderen van de uitstroom uit de bijstand en voor handhaving. Er zijn geen concrete indicatoren geformuleerd voor het beperken van de instroom (bijvoorbeeld vroegtijdige inzet op beperking van instroom in de bijstand vanuit de (kortere) WW-uitkering). Uit de cijfers voor 2015 en 2016 blijkt dat de vooraf gestelde streefwaarden grotendeels worden behaald. Een aantal indicatoren, zoals het aantal plaatsingen op werk, het aantal gerealiseerde banen in de banenafpraak arbeidsregio en de inzet op handhaving en bijstandsfraude, blijft in 2016 (beeld t/m 3^e kwartaal) achter bij de streefwaarde.

Informatievoorziening aan de raad

De raad is, voor een goede invulling van de controlerende rol op het terrein van WenI, gebaat bij informatie over de effectiviteit en resultaten van het ingezette beleid en de ingezette instrumenten. De gemeenteraad wordt hier op verschillende manieren over geïnformeerd: in de programmabegroting en de jaarstukken, via het dashboard en de monitor Participatiewet, met raads- en commissiebrieven en memo's, en met werkbijeenkomsten. De informatievoorziening op het terrein van Werk en Inkomen (WenI) is naar onze mening in vergelijking met de terreinen Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugd beter.¹ Er is meer (kwantitatieve) voortgangsinformatie beschikbaar op meer indicatoren.

¹ Zie ook: Rekenkamer Utrecht (19 januari 2017). Rekenkamerbrief *Meten is weten: informatievoorziening sociaal domein*.

WenI maakt afspraken met de raad over het delen van informatie. Er zijn in 2015 en 2016 verschillende evaluaties uitgevoerd naar afzonderlijke onderdelen of instrumenten, waarin is gekeken naar praktijkervaringen (wat werkt wel en wat niet). De uitkomsten van deze evaluaties worden soms wel en soms niet openbaar gemaakt, en op verschillende manieren en momenten met de raad gedeeld. Soms uitgebreid via een brief met bijlagen, soms kort door vermelding van een indicator op de kwartaalmonitor Participatiewet. Een (al dan niet aanvullend) totaaloverzicht van ingezette instrumenten, kosten, resultaten en verbetermogelijkheden is er niet. Door de fragmentatie van aangeboden informatie over de effectiviteit van het ingezette beleid vraagt de Rekenkamer zich af of de raad wel optimaal wordt geïnformeerd.

Invulling rapportages wijzigt en is niet altijd eenduidig

Uit de overzichten en invulling van de indicatoren in 2015 en 2016 blijkt dat enkele indicatoren niet meer in de dashboards zijn opgenomen, hoewel de indicatoren nog wel relevant zijn. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal gestarte werktrainingen (527 in 2015) en het aantal werkzoekenden dat via groepsbijeenkomsten wordt bereikt. Ook is niet altijd duidelijk welke cijfers precies worden gepresenteerd. Het instroomcijfer in de bijstand is bijvoorbeeld hoger dan in de Monitor Participatiewet is vermeld, doordat de instroom van ‘niet op arrangement ingedeelde bijstandsgerechtigden’ buiten beschouwing blijft. In 2015 betrof dat 319 (+ 11 %) bijstandsgerechtigden bovenop het door WenI gehanteerde totaalcijfer van 2.909 in de Monitor Participatiewet 2015.²

Financieel: tekort op inkomensdeel, onderbesteding op werkdeel

De gemeente Utrecht heeft sinds 2015, net als veel andere gemeenten, te maken met een tekort op het inkomensdeel (bedoeld voor de verstrekking van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies). De inzet van het werkdeel (bestaande uit het re-integratiebudget en het Wsw-budget) laat in 2015 en naar verwachting ook in 2016 een onderbesteding zien. In 2016 blijven verschillende instrumenten in de overzichten van gerealiseerde kosten achter bij de verwachtingen en de budgettaire mogelijkheden. Voorbeelden hiervan zijn vakscholing (in de arrangementen 1 en 3) en jobcoaching (in de arrangementen 1 en 2). De loonkostensubsidie (lks), die uit het inkomensdeel wordt gefinancierd, ontbreekt in de financiële overzichten met re-integratie-instrumenten. Bij de inzet van lks wordt het vastgestelde budgettaire plafond in 2016 bij lange na niet bereikt. Halverwege 2016 nam de gemeente het besluit om loonkostensubsidie breder in te zetten dan alleen voor personen met een registratie in het doelgroepregister.

Inzicht uit registraties

De kosten van ingezette instrumenten zijn niet direct gekoppeld aan de personen die van deze instrumenten gebruik maken. Dit komt doordat het klantregistratiesysteem en de financiële administratie niet aan elkaar zijn gekoppeld. Als gevolg daarvan is in de presentatie van de kosten in 2015 en 2016 geen nauwkeurig onderscheid aan te brengen naar de verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld jongeren of ouderen), die met de verschillende instrumenten bereikt worden.

² In de Monitor Participatiewet over geheel 2015 (zie commissiebrief M&S, 1 maart 2016) bleek het cijfer instroom in de bijstand (2.375) niet goed weergegeven. Het juiste getal is 2.909. Het cijfer inclusief mensen die nog niet zijn ingedeeld op arrangement komt uit op 3.228.

Vertekend beeld door verschillende oorzaken

Door de gewijzigde financieringssystematiek van het Rijk en de vertaling daarvan door de gemeente Utrecht in de Programmabegroting en het beleidsprogramma Werk en Inkomen (WenI), ontstaat in 2016 en 2017 een ander beeld van het saldo op het programma WenI. Het nadelig saldo lijkt in de jaren 2016 en 2017 - vergeleken met 2015 - sterk toe te nemen, maar de middelen vanuit de integratie uitkering sociaal domein die voor de Participatiewet worden uitgekeerd verklaren bijna in zijn geheel de sterke toename van het tekort op de begroting. De ontvangen rijksbijdragen worden niet meer als baten opgenomen in het programma WenI. Doordat bijvoorbeeld in 2016 ruim € 30 miljoen niet meer op de producten re-integratie en sociale werkvoorziening worden geboekt, loopt het gepresenteerde nadelig saldo op het programma WenI op van ruim € 44 in 2015 naar € 74 miljoen in 2016. Daarnaast worden de kosten voor ingezette re-integratie instrumenten op verschillende momenten geboekt. Daardoor ontstaat gedurende een begrotingsjaar een vertekend beeld van de financiële stand van zaken. Geboekte kosten lopen op sommige momenten in het jaar één of meerdere maanden achter. Hiermee lijkt bijsturing gedurende het jaar te worden bemoeilijkt, terwijl bijvoorbeeld onderbesteding bij een instrument in het eerste halfjaar aanleiding kan zijn om hier in de tweede helft van het jaar grotere inzet op te plegen.

Nadere onderbouwing eigen dienstverlening

De kosten van de eigen dienstverlening rondom re-integratie worden voor 2016 geraamd op circa € 3,3 miljoen. Deze kosten worden als één bedrag, volledig als arrangementsoverstijgend geboekt. De kosten worden niet toegerekend aan activiteiten. De Rekenkamer heeft in de bestedingsplannen en realisatiecijfers van WenI geen nadere onderbouwing of uitsplitsing aangetroffen.

Tot slot

De rekenkamer heeft veel informatie van de afdeling WenI ontvangen en bestudeerd en is WenI erkentelijk voor de medewerking. Uitvoering geven aan een nieuwe Participatiewet is complex. Er is en er wordt veel werk verzet om het nieuwe Participatiewet-beleid te ontwikkelen en in de praktijk succesvol tot uitvoering te brengen. De monitoring en informatievoorziening zijn op niveau, maar kunnen nog beter. Wij hopen dat de beleidsbeschrijving en deze brief hiervoor handvatten bieden.

Met vriendelijke groet,



Peter van den Berg
Voorzitter Rekenkamer Utrecht