

ONDERZOEKSPLAN FOCUSONDERZOEK PARTICIPATIEWET ARRANGEMENTEN 3 EN 4

Datum: 12 februari 2018

1. INLEIDING

De Rekenkamer Utrecht is in oktober 2016 gestart met een onderzoek naar de Participatiewet. Het rekenkameronderzoek spitst zich toe op de ondersteuning en begeleiding richting werk. In het onderzoek hanteert de rekenkamer twee sporen.

- ◆ Spoor 1: beleidsbeschrijving
Een beleidsanalyse met een beschrijvend karakter naar de wijze waarop de gemeente Utrecht vorm heeft gegeven aan de uitvoering van de Participatiewet, de doelen die zijn gesteld en de middelen die de gemeente daarvoor inzet. Dit heeft op 9 februari 2017 geresulteerd in de publicatie van de Rekenkamerbrief en de Beleidsbeschrijving Werken en naar Vermogen.
- ◆ Spoor 2: focusonderzoeken
Verdiepende deelonderzoeken naar de werking van het beleid in de praktijk. Het kan gaan om een specifiek instrument, een specifieke werkwijze, of een specifieke doelgroep van de Participatiewet. We kijken bijvoorbeeld naar wat goed gaat en wat niet, de doelmatigheid en de doeltreffendheid.
Op 19 december 2017 is het eerste focusonderzoek gepubliceerd, getiteld Beperkt in beeld naar de begeleiding naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking.
Dit onderzoeksplan betreft het tweede focusonderzoek. Het onderzoek richt zich op de uitkeringsgerechtigden met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Deze uitkeringsgerechtigden zijn in Utrecht ingedeeld in de arrangementen 3 en 4.

2. ACHTERGROND

De gemeente is vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. De Participatiewet heeft als doel om mensen met arbeidsvermogen te laten participeren op de arbeidsmarkt. Soms hebben mensen daarbij ondersteuning nodig, of moeten zij eerst nog vaardigheden ontwikkelen. Hier kunnen gemeenten instrumenten voor inzetten. Mensen kunnen daarnaast op grond van de Participatiewet recht hebben op inkomensondersteunende voorzieningen zoals een bijstandsuitkering. De gemeente Utrecht geeft in de programmabegroting 2018 aan dat in de afgelopen jaren het bestand aan werkzoekenden diverser is geworden, onder andere door de instroom van statushouders, nieuwe doelgroepen onder de Participatiewet¹ en een toename van oudere werkzoekenden.

¹ Mensen met een arbeidsbeperking met arbeidsvermogen kunnen niet meer instromen in de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), maar kunnen voor ondersteuning en begeleiding naar (betaald) werk een beroep doen op de gemeente. Voor gemeenten zijn dit de 'nieuwe doelgroepen'.

In Utrecht worden bijstandsgerechtigden op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt ingedeeld in vier arrangementen. Arrangement 1 betreft werkzoekenden die direct bemiddelbaar zijn naar betaald. Ook in arrangement 2 staat werk voorop, maar is men niet in staat om de volledige loonwaarde te vervullen. Het gaat om mensen met een beperking die wel naar werk bemiddeld kunnen worden, maar waar een aanvulling op het loon en ondersteunende instrumenten van de gemeente nodig zijn om aan het werk te komen. Arrangement 3 is bedoeld voor mensen die niet direct betaald werk kunnen verrichten, maar zich wel in die richting kunnen ontwikkelen. Mensen kunnen dan (tijdelijk) aan de slag met behoud van uitkering. In arrangement 4 vallen mensen waar betaald werk op dit moment niet aan de orde is en eventuele ontwikkeling in die richting lastig is. Hier komen de inzet van de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bij elkaar en is de dienstverlening gericht op “meedoen naar vermogen”, zoals vrijwilligerswerk of dagbesteding. De gemeenteraad heeft verschillende keren aangegeven meer inzicht te willen in de kenmerken van en de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4.

De afgelopen twee jaar was ongeveer een kwart (variërend van 21% tot 28%) van de huishoudens² met een bijstandsuitkering ingedeeld in arrangement 3. Tot het derde kwartaal van 2017 nam het aantal huishoudens in dit arrangement van kwartaal op kwartaal toe. In arrangement 4 waren in deze periode tussen de 50% en 59% van het totaal aantal huishoudens met een bijstandsuitkering ingedeeld. Het absolute aantal huishoudens in arrangement 4 was lange tijd vrijwel stabiel, in het derde kwartaal 2017 trad hier voor het eerst een daling op. Uit de ontwikkeling van het budget aan re-integratiemiddelen voor de gemeente Utrecht voor de jaren 2017 t/m 2022 wordt zichtbaar dat het totaalbudget zal afnemen. De verdeling binnen dit budget maakt duidelijk dat de middelen voor de WSW oude stijl de komende jaren worden verlaagd, en de middelen voor re-integratie – met name met het oog op de inzet voor nieuwe doelgroepen – worden verhoogd. Voor de gemeente betekent dit dat voortdurend moet worden nagedacht over de inzet en verdeling van de financiële middelen voor de verschillende doelgroepen.

3. DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van de rekenkamer is om de gemeenteraad inzicht te geven in de kenmerken van uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 en in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voor deze doelgroep ingezette beleid. Met dit inzicht zijn beter onderbouwde keuzes mogelijk over de ondersteuning aan en inzet van financiële middelen en instrumenten voor deze doelgroep. Op basis van het inzicht in de kenmerken en behoeften van de doelgroep kan worden nagegaan of het aanbod van de gemeente Utrecht hier voldoende bij aansluit.

² De indeling van het bijstandsbestand naar arrangementen wordt getoond in de Monitor Participatiewet die ieder kwartaal naar de Utrechtse gemeenteraad wordt gestuurd. Het gaat daarbij om percentages van het aantal huishoudens. De indeling naar arrangementen wordt gemaakt op basis van de kenmerken van de hoofdaanvrager.

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

Heeft de gemeente Utrecht voldoende maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat het beleid van de gemeente Utrecht voor uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 doeltreffend en doelmatig is?

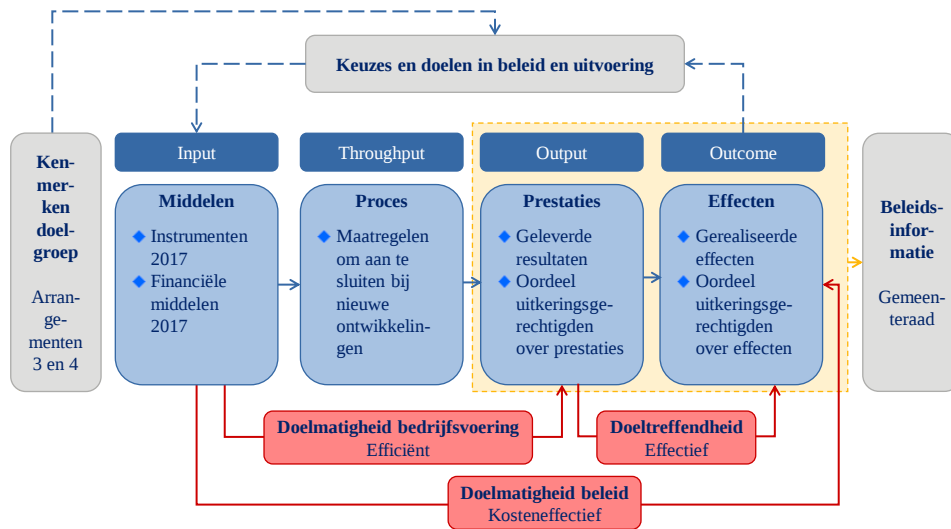
Voor de beantwoording van de centrale vraag worden de volgende acht deelvragen beantwoord:

1. Welke kenmerken hebben de uitkeringsgerechtigden die vallen binnen de arrangementen 3 en 4?
2. Welke keuzes heeft de gemeente Utrecht gemaakt in haar beleid, de beleidsdoelen en de uitvoering van het beleid voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4?
3. Welke instrumenten en financiële middelen heeft de gemeente in 2017 ingezet om deze doelgroep toe te leiden naar werk of een zinvolle dagbesteding?
4. Welke beleidsinformatie heeft de gemeente over de prestaties en effecten van het beleid? Wordt de gemeenteraad hierover toegankelijk geïnformeerd?
5. Welke maatregelen neemt de gemeente Utrecht om beleid en de uitvoering ervan aan te laten sluiten bij nieuwe ontwikkelingen?
6. Zijn de beoogde prestaties voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 door de gemeente geleverd, uitgaande van de beschikbare informatie?
7. Zijn de beoogde effecten voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 gerealiseerd, uitgaande van de beschikbare informatie? Zijn deze effecten aanwijsbaar het gevolg van het gemeentelijk beleid?
8. Hoe beoordelen de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 de prestaties en effecten van de dienstverlening van de gemeente Utrecht?
9. Welke verbeteringen zijn mogelijk op het punt van de prestaties en effecten voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4?

3. PLAN VAN AANPAK

De rekenkamer voert het onderzoek uit aan de hand van onderstaand analysekader, zie figuur C. De onderzoeksvragen sluiten aan bij de verschillende stappen in het analysekader. De eerste onderzoeksvraag komt afzonderlijk aan de orde. Vraag 2 biedt inzicht in de keuzes en doelen in het beleid en de uitvoering ervan in de gemeente Utrecht. Vraag 3 behandelt de *input* van het beleid. Vraag 4 gaat in op de beschikbare beleidsinformatie en of de gemeenteraad op een toegankelijke manier wordt geïnformeerd. Vraag 5 is gekoppeld aan de *throughput* (het proces) in het analysekader. Vraag 6 komt terug bij de *output* (prestaties), vraag 7 bij de *outcome* (effecten) van het beleid, en vraag 8 bij beide. Vraag 9 wordt beantwoord aan de hand van de verhouding tussen de middelen en de prestaties en effecten (doelmatigheid) en de verhouding tussen de prestaties en de effecten (doeltreffendheid).

Figuur C. Analyse kader focusonderzoek Participatiewet arrangementen 3 en 4.



Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen gebruiken we een beoordelingskader. Het beoordelingskader bevat per onderzoeksvraag een nadere uitwerking in aandachtspunten die in het onderzoek worden meegenomen. Tabel D geeft een eerste concept beoordelingskader weer. In de eerste fase van het onderzoek zal dit nader worden uitgewerkt.

Tabel D. Concept beoordelingskader focusonderzoek Participatiewet arrangementen 3 en 4.

Deelvraag	Criteria
Vraag 1 (kenmerken)	De gemeente Utrecht heeft inzicht in het aantal en de kenmerken van de groep uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4
Vraag 2 (keuzes beleid)	♦ De gemeente Utrecht heeft inzicht in de behoefte aan ondersteuning van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 ♦ De gemeente gebruikt de inzichten in de doelgroep bij beleidskeuzes, formulering van de doelen en de uitvoering van het beleid
Vraag 3 (instrumenten/financiële middelen)	♦ De ingezette instrumenten in 2017 sluiten aan bij de omvang en kenmerken van de groep. ♦ De gemeente Utrecht heeft volledig inzicht in de besteding van de beschikbare financiële middelen in 2017 ♦ De inzet van de instrumenten en de beschikbare financiële middelen maakt een passende ondersteuning van uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 mogelijk
Vraag 4 (toegankelijkheid beleidsinformatie)	♦ De gemeente verstrekt de gemeenteraad beleidsinformatie die duidelijk en toereikend is voor wat betreft de prestaties en effecten van het beleid voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4

Vraag 5 (maatregelen)	◆ De sinds 2017 genomen maatregelen sluiten aan bij ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op de arbeidsmarkt en de mogelijkheden voor opleiding, activering en dagbesteding ◆ De sinds 2017 genomen maatregelen sluiten aan bij veranderingen die zich in het aantal en de kenmerken van de groep uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 hebben voorgedaan
Vraag 6 (prestaties)	De gestelde prestatiedoelen (voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4) zijn behaald
Vraag 7 (effecten)	De gestelde effectdoelen (voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4) zijn bereikt
Vraag 8 (oordeel uitkeringsgerechtigden)	Uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 zijn: ◆ tevreden over de voorlichting van de gemeente Utrecht ◆ tevreden over de aansluiting van het aanbod van de gemeente Utrecht bij hun behoefte ◆ tevreden over de dienstverlening die zij van gemeente Utrecht en de samenwerkingspartners ontvangen (aspecten: bereikbaarheid, snelheid, kwaliteit, deskundigheid, bejegening)

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de volgende vijf stappen:

1. Voorbereiding en deskresearch
2. Interviews betrokken actoren
3. Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden arrangement 3 en 4
4. Verdiepende gesprekken uitkeringsgerechtigden arrangement 3 en 4
5. Analyse en rapportage

Deze vijf stappen worden hieronder kort nader toegelicht.

1. Voorbereiding en deskresearch

In een startgesprek met WenI wordt de aanpak van het focusonderzoek besproken. Wij stemmen af welke medewerking vanuit de afdelingen van de gemeente nodig is tijdens het focusonderzoek. De deskresearch bestaat uit de analyse van documenten, zoals beleidsnota's en brieven, voortgangsrapportages, regelgeving, relevante onderzoeksrapporten en verantwoordingsrapportages. Ook gemeentelijke registraties van achtergrondkenmerken die zijn opgenomen in het klantenbestand, de ingezette instrumenten en behaalde resultaten, en de (begrote en gerealiseerde) besteding van financiële middelen zullen geanalyseerd worden. Ook bestuderen we informatie die de gemeente heeft over de prestaties en effecten van het beleid. Daarbij zal de samenwerking van WenI met de andere organisatieonderdelen van de gemeente en met de externe samenwerkingspartners onderwerp van de analyse zijn. Ook in de interviews met de betrokken actoren (zie onderzoeksstap 2) zal hierop worden ingegaan. Wij verwachten van WenI en andere bij het onderzoek betrokken organisatieonderdelen dat zij de Rekenkamer gedurende het onderzoek actief informeren over nieuwe (beleids- en uitvoerings)documenten en activiteiten die voor het onderzoek relevant zijn (zoals expertmeetings, werkbezoeken etc.).

2. Interviews betrokken actoren

Wij voeren in ieder geval gesprekken met medewerkers van de gemeente, het werkgeversservicepunt (WSP), het UWV, de Cliëntenraad Participatiewet, de buurtteamorganisatie en de andere samenwerkingspartners van de gemeente in de stad en regio (gebundeld in het samenwerkingsverband *Aan De Slag in Utrecht*, ofwel de ADSU- partijen).

3. Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden arrangement 3 en 4

Onder de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 zal een telefonische enquête worden afgenomen. Voor het afnemen van de telefonische enquêtes zal een extern onderzoeksbureau worden geselecteerd.

4. Verdiepende gesprekken uitkeringsgerechtigden arrangement 3 en 4

Aan de uitkeringsgerechtigden zal bij de telefonische enquête gevraagd worden of zij bereid zijn hun antwoorden nader toe te lichten in een persoonlijk gesprek met de rekenkamer. Wij voeren vervolgens – indien gewenst in het bijzijn van begeleiders, mantelzorgers of andere betrokkenen – een gesprek over de achtergrond van de gegeven antwoorden. Indien gewenst door de uitkeringsgerechtigde en realiseerbaar binnen het tijdsbestek van het onderzoek kan ook worden aangesloten bij de werkcontactdagen (arrangement 3) en/of de wijkcontactdagen (arrangement 4), zodat het interview op dezelfde (*onafhankelijke*) locatie wordt afgenomen.

5. Analyse en rapportage

Wij leggen een en ander vast in een Nota van Bevindingen (NvB). De NvB wordt voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de Rekenkamer de conclusies en aanbevelingen op (de bestuurlijke nota). Het geheel wordt vervolgens voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. De Rekenkamer maakt vervolgens het definitieve hoofdrapport op met een nawoord, biedt het geheel aan de raad aan en zorgt voor openbaarmaking.

5. AFBAKENING

- ◆ De documenten en gegevens die in het onderzoek worden geanalyseerd hebben betrekking op het Utrechtse lokale en regionale beleid. Het betreft kerndocumenten van het beleid (zoals de kadernota en het uitwerkingsplan Werken aan Werk en vervolgdokument) en specifieke bronnen over de aanpak voor uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Ook relevante landelijke onderzoeksresultaten en documenten van De Tweede Kamer, VNG etc. worden bestudeerd.
- ◆ Het onderzoek richt zich op de uitkeringsgerechtigden met een loonwaarde onder de 50%. In Utrecht vallen deze uitkeringsgerechtigden onder arrangement 3 (30-50% loonwaarde) of arrangement 4 (0-50%). In andere gemeenten wordt gebruik gemaakt van andere categorieën, bijvoorbeeld van de Participatieladder³. Op de Participatieladder komen de treden 1 (geïsoleerd), 2 (sociale contacten

³ Zie bijvoorbeeld <http://watwerktstudio.nl/view.cfm?template=instrumentPdf&id=32> voor aanvullende informatie.

buitenshuis), 3 (deelname aan georganiseerde activiteiten) en 4 (onbetaald werk) overeen met de arrangementen 3 en 4 in Utrecht.

- ◆ Het onderzoek richt zich vooral op de middelen, prestaties en effecten in 2017 en verder. In het onderzoek zal worden nagegaan of aan de hand van beschikbare informatie over de prestaties en effecten in de jaren 2015 en 2016 uitspraken mogelijk zijn over een langere termijn. Voor wat betreft het proces worden vigerend beleid en maatregelen die op dit moment nog van kracht zijn meegenomen, ook als zij al voor 2017 zijn ingegaan.
- ◆ Voor de omvang en samenstelling van de doelgroep zal een langere periode worden geanalyseerd. Er wordt hierbij niet verder teruggekeken dan 1 januari 2015 - de datum waarop de Participatiewet van kracht werd.
- ◆ In de telefonische enquête en de daaropvolgende verdiepende gesprekken richten we ons op de meest recente ervaringen. De hiermee verworven inzichten kunnen betrokken worden bij actualisatie of verdere ontwikkeling van het beleid.

6. ORGANISATIE EN PLANNING

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

- ◆ Johan Snoei, onderzoeker Rekenkamer Utrecht (projectleider)
- ◆ Joppe van Woudenberg, stagiair Rekenkamer Utrecht

Planning

Publicatie van het eindrapport is voorzien in het vierde kwartaal van 2018. De (indicatieve) planning van het focusonderzoek is als volgt:

Focusonderzoek Participatiewet arrangementen 3 en 4	Periode
Vorbereiding en deskresearch	1 ^e kwartaal 2018
Interviews betrokken actoren	1 ^e kwartaal 2018
Telefonische enquêtes uitkeringsgerechtigden arrangement 3 en 4	2 ^e kwartaal 2018
Verdiepende gesprekken uitkeringsgerechtigden arrangement 3 en 4	2 ^e kwartaal 2018
Analyse en rapportage	2 ^e en 3 ^e kwartaal 2018
Ambtelijk wederhoor	3 ^e kwartaal 2018
Bestuurlijk wederhoor	3 ^e kwartaal 2018
Beoogde publicatiedatum	4 ^e kwartaal 2018

Contactpersonen

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- ◆ Johan Snoei, onderzoeker en projectleider, j.snoei@utrecht.nl , 030-286 13 81
- ◆ Gerth Molenaar, secretaris rekenkamer, g.molenaar@utrecht.nl, 030-286 13 91