



## **Rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Participatiewet**

Rekenkamercommissie Vaals, 30 mei 2024

## **Colofon**

[www.vaals.nl](http://www.vaals.nl)

## **Postadres**

Gemeente Vaals  
Postbus 450  
6290 Vaals

Telefoon: 043-3068568

e-mail: [info@vaals.nl](mailto:info@vaals.nl)

## **Rekenkamercommissie**

De heer mr. Ing. J.M.A.R. van der Broek (voorzitter)  
De heer R.J.L. van Dinteren  
Mevrouw mr. R. Timmers

# Onderzoeksopzet

## 1. Voorwoord

Bewust en met volle overtuiging van de meerwaarde die een onafhankelijke Rekenkamer kan hebben voor de overheden in generieke zin (en specifiek voor de gemeente Vaals), zijn de huidige drie leden van de Vaals Rekenkamer na 27 februari 2023 begonnen aan hun werkzaamheden. De commissie van voordracht heeft een 'gouden hand gehad' in haar aanbeveling, als het gaat om de diversiteit van de te benoemen leden. De achtergronden van de Rekenkamerleden zijn zeer uiteenlopend, ook qua dagelijkse werkzaamheden en op ruime afstand van het werkgebied van de gemeente Vaals. Minimaal één keer per twee weken komt de Rekenkamer bij elkaar om haar werkzaamheden te bespreken en werkzaamheden op sub-taken-niveau met elkaar te delen.

Gezien de benoemingsperiode van nog geen jaar, heeft de Rekenkamer zich meerdere malen laten informeren door afvaardigingen van de Raad, Burgemeester, ambtelijk apparaat én onze steun en toeverlaat: de griffier. Hieruit bleek dat er een breed scala aan onderwerpen de aandacht hebben van bovengenoemde geledingen, echter het aandachtsveld sociale domein in algemene zin bleek een rode draad door alle gesprekken. Daarom heeft uw Rekenkamer hierop ook haar focus gericht en ingezoomd op één onderdeel van de grote decentralisatieopgave uit 2015: de Participatiewet.

Binnen deze wet kent men twee hoofdaandachtspunten: de wetmatigheid én de doelmatigheid; deze laatste heeft uw Rekenkamer uitgekozen voor haar eerste onderzoek. Al snel bleek uit de eerste screening, dat uw raad van 2014 tot het 2e kwartaal van 2023 ca. 370 stukken heeft ontvangen rondom dit 'steekwoord'. Na een verfijningsslag in de formulering, zijn er uiteindelijk 64 stukken geselecteerd en bestudeerd door de drie leden van de Rekenkamer (hetgeen in totaal een tijdrovende klus bleek te zijn).

Vervolgens hebben er interviews plaatsgevonden om de gevonden informatie enerzijds meer te kunnen duiden en anderzijds de voorlopige constatering te verifiëren. Ook hiervoor zijn wederom een afvaardiging van de Raad, de Burgemeester en meerdere malen een ambtelijk afvaardiging voor 'gehoord'.

Wij willen alle betrokkenen ten eerste danken voor hun tijd én vooral hun gedrevenheid, om de gemeenschap in Vaals zo oprecht te dienen. Tevens willen wij u danken voor de openheid en de oprechte medewerking die we hebben mogen ervaren in het bovenstaande traject. Het is dezelfde passie die we ook hebben mogen meemaken bij Raadsvergaderingen, die zowel diepgang alsook breedte kent in haar discussies en dialogen.

Uw Rekenkamer hoopt dan ook oprecht dat haar constatering en aanbevelingen minimaal een aanzet geven om de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden nog meer te versterken én te respecteren.

De leden van de Rekenkamer hebben bovenstaande proces als zeer prettig en als een zeer intensief traject ervaren. Een zelfevaluatie staat dan ook voor 2024 op de rol, om zo te komen tot een nog betere aanpak ten dienste van uw Raad.

Rest ons – als leden van de Rekenkamer – u allen nogmaals te danken voor het aangereikte vertrouwen, medewerking en de als positief ervaren energie binnen de gemeente Vaals.

Uw Rekenkamer van de gemeente Vaals

## 2. Samenvatting en conclusie hoofdvraag

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden, waarmee taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden rond werk en inkomen geheel de verantwoordelijkheden van gemeenten worden. De gedachte achter de Participatiewet is enerzijds dat er één regeling is die de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw ) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) samenvoegt en anderzijds dat gemeenten de taken beter (doeltreffender) en goedkoper (doelmatiger) kunnen uitvoeren dan het Rijk, omdat zij dichter bij de burger staat.

De vraag nu is in deze op welke wijze de gemeenteraad van Vaals zijn kaderstellende en controlerende rol invulling geeft. Daarbij is ingezoomd welke relevante informatie de raad periodiek krijgt aangereikt om haar rol te kunnen vervullen. Wordt de gemeenteraad van Vaals toereikend in staat gesteld om te beoordelen of de beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden bereikt dan wel daar waar nodig bij te sturen? Dit heeft ons tot de volgende hoofdvraag geleid: *“In welke mate heeft de gemeenteraad van Vaals toegang tot relevante informatie om haar rol te kunnen vervullen rondom de doelmatigheid en doeltreffendheid binnen de uitvoering van de Participatiewet.”*

De rekenkamer wil de gemeenteraad een handreiking bieden bij het maken van relevante en realistische keuzes ten aanzien van beleid en de controle op de verantwoording over de uitvoering van de Participatiewet. Daarom heeft zij besloten dit onderwerp te selecteren. De resultaten van dat onderzoek liggen hier voor u.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Vaals in samenwerking met externe partners actief aan de slag is voor wat betreft de uitvoering van de Participatiewet. Echter, de beleving hieromtrent tussen enerzijds de raad en anderzijds het college en ambtelijk apparaat verschilt enorm. Wij willen derhalve op voorhand al meegeven dat voor de onderlinge relaties en begrip hierin veel te winnen valt. De belangrijkste conclusies uit het onderzoek van de rekenkamer zijn:

- Dat lokale (middel) lange termijn beleidsdoelstellingen niet zijn geformuleerd;
- Als gevolg hiervan niet is af te meten of de inkleuring van deze wetgeving effectief geschiedt;
- Dat monitoring door de gemeenteraad met name geschiedt op de financiële impact op de gemeentelijke begroting en een integraal overzicht op efficiënte en effectieve normen ontbreekt;
- Dat de raad, voor wat betreft de uitvoering van de participatiewet, geen compleet beeld heeft welke (lokale) activiteiten en acties onder regie van het ambtelijk apparaat en college worden uitgevoerd;
- Dat de verschillende externe stakeholders die een rol vervullen binnen de uitvoering van de participatiewet niet toereikend genoeg op het netvlies staan bij de gemeenteraad.

In hoofdstuk 6 van dit rapport is de hoofdvraag verder uitgewerkt in 6 deelvragen. De rekenkamercommissie trekt conclusies uit het onderzoek en doet aanbevelingen om passende maatregelen te treffen. Een specifieke aanbeveling betreft de betrokkenheid van de gemeenteraad zelf. De rekenkamercommissie beveelt aan die betrokkenheid te intensiveren. Daarvoor moeten verantwoordingsstukken tijdig in de raad worden geagendeerd en actief worden besproken. Deze dienen verder te strekken dan enkel de financiële consequenties voor de gemeentelijke begroting. Er zal nadrukkelijk een relatie gelegd moeten worden naar (nog te formuleren) prestatie-indicatoren.

### 3. Inhoudsopgave

|    |                                                                   |    |
|----|-------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | Voorwoord.....                                                    | 3  |
| 2. | Samenvatting en conclusie hoofdvraag.....                         | 4  |
| 3. | Inhoudsopgave .....                                               | 5  |
| 4. | Landelijke en gemeentelijke (beleids)regels Participatiewet ..... | 6  |
|    | 4.1 Aanleiding Participatiewet .....                              | 6  |
|    | 4.2 Doelstellingen van de Participatiewet .....                   | 6  |
|    | 4.3 Doelgroepen Participatiewet.....                              | 7  |
|    | 4.4 Instrumenten Participatiewet .....                            | 7  |
| 5. | Aanpak en reikwijdte van het onderzoek .....                      | 8  |
|    | 5.1 Sturen op meer effectiviteit .....                            | 8  |
| 6. | Onderzoeksvraag.....                                              | 10 |
|    | 6.1 Hoofdvraag.....                                               | 10 |
|    | 6.2 Deelvragen .....                                              | 10 |
| 7. | Bestuurlijke reactie .....                                        | 15 |
| 8. | Nawoord Rekenkamercommissie .....                                 | 18 |

## 4. Landelijke en gemeentelijke (beleids)regels Participatiewet

### 4.1 Aanleiding Participatiewet

Vóór de inwerkingtreding van de Participatiewet in 2015 waren er verschillende wetten en regelingen die betrekking hadden op de sociale werkvoorziening, bijstand en re-integratie, zoals: de Wet Werk en Bijstand (WWB), Wet Sociale Werkvoorziening, Wet Werk en Arbeidsondersteuning Jonggehandicapten (Wajong), sociale werkplaatsen en re-integratietrajecten. De fragmentatie van deze wetten en regelingen leidde tot complexiteit en belemmerde een integrale aanpak van arbeidsparticipatie. Mensen met een arbeidsbeperking ondervonden vaak moeilijkheden bij het vinden van werk en het deelnemen aan de arbeidsmarkt, doordat de verantwoordelijkheden versnipperd lagen over verschillende instanties en een eenduidige en gecoördineerder aanpak ontbrak. Daarnaast werden werkgevers ontmoedigd om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, vanwege administratieve lasten en financiële risico's.

De Participatiewet zou hier verandering in gaan brengen door een meer samenhangende aanpak aan te bieden om de arbeidsmarkt toegankelijker te maken voor een bredere groep mensen en door mensen te activeren en te stimuleren om naar vermogen deel te nemen aan de samenleving.

### 4.2 Doelstellingen van de Participatiewet

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Deze wet heeft als doel het bevorderen van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door hen de kans te geven om passend werk te vinden en te behouden.

Met de komst van de Participatiewet zou er één geïntegreerde aanpak zijn voor de ondersteuning van mensen tot de arbeidsmarkt met meer nadruk op arbeidsparticipatie en het stimuleren van werkgevers om inclusief beleid te voeren. Daarnaast heeft de Participatiewet ook veranderingen met zich meegebracht in de uitvoering en de financiering van het participatiebeleid op lokaal niveau:

- *Het bevorderen van inclusiviteit:* De Participatiewet streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt, waarin iedereen, ongeachte eventuele beperkingen, de mogelijkheid heeft om deel te nemen aan het arbeidsproces.
- *Arbeidsmarkttoedeling:* het ondersteunen van mensen die moeite hebben met het vinden van regulier werk. De specifieke doelgroepen worden hierna toegelicht.
- *Eén geïntegreerde regeling voor werk en inkomen:* De Participatie vervangt verschillende regelingen op het gebied van werk en inkomen, waaronder de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (WSW), en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).
- *Stimulering werkgeverschap:* Het stimuleren van werkgevers om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen door instrumenten die de Participatiewet biedt, zoals loonkostensubsidie en de mogelijkheid van beschut werk.
- *Maatschappelijke Participatie:* naast het bevorderen van de arbeidsparticipatie heeft de wet ook tot doel om de maatschappelijke participatie te vergroten, zoals door vrijwilligerswerk en andere vormen van maatschappelijke betrokkenheid.

### 4.3 Doelgroepen Participatiewet

De doelgroep van de participatiewet richt zich op de volgende personen:

- *Uitkeringsgerechtigden*: mensen die tijdelijk of langdurig niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien en daarom een bijstandsuitkering ontvangen
- *Mensen met een arbeidsbeperking*: dit omvat onder andere mensen met een Wajong-uitkering (jonggehandicapten) en mensen die voorheen onder de Wet werk sociale voorziening (WSW) vielen.
- *Jongeren in een kwetsbare positie*: dat zijn jongen die moeite hebben met het vinden van werk. Bijvoorbeeld jongen zonder diploma of jongeren met een arbeidsbeperking.
- *Mensen in de Participatiedoelgroep*: dit zijn mensen die wel arbeidsvermogen hebben maar door een beperking niet staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen.
- *Langdurig werklozen (niet uitkeringsgerechtigden)*: mensen die langdurig werkloos zijn en moeite hebben om op eigen kracht werk te vinden.

De wetgever heeft ervoor gekozen gemeentes aan de lat te zetten voor de uitvoering van de Participatiewet en het bereiken van de voornoemde doelstellingen, met daarbij de opdracht om beleid te ontwikkelen voor de instrumenten die de Participatiewet aan gemeenten biedt.

### 4.4 Instrumenten Participatiewet

De volgende instrumenten kunnen door gemeenten worden ingezet om zowel werkgevers als werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen bij het vinden en behouden van passend werk:

- *Loonkostensubsidie*: een financiële ondersteuning aan werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen. Deze subsidie compenseert het verschil tussen het loon dat een werknemer met een arbeidsbeperking kan verdienen en het wettelijk minimumloon.
- *Beschut werk*: bedoeld voor mensen met een arbeidsbeperking die alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Ze kunnen dan onder begeleiding werken op een beschutte werkplek, waar de werkzaamheden zijn aangepast naar hun mogelijkheden.
- *Participatieplaatsen*: participatieplaatsen gecreëerd door gemeenten waar mensen met een uitkering ervaring kunnen opdoen en hun arbeidsvaardigheden kunnen ontwikkelen. Dit is bedoeld als opstap naar regulier werk.
- *Proefplaatsing*: een werkgever kan gebruik maken van een proefplaatsing om te beoordelen of een kandidaat met een arbeidsbeperking geschikt is voor een bepaalde functie. Gedurende de proefplaatsing behoudt de kandidaat zijn of haar uitkering.
- *Jobcoaching*: voorziet in begeleiding op de werkvloer voor mensen met een arbeidsbeperking. Dit kan helpen bij het aanleren van nieuwe taken en het bevorderen van een goede werkomgeving.

Met de komst van de Participatiewet werden gemeenten geconfronteerd met nieuwe verantwoordelijkheden. Gemeenten kregen de taak om een integrale en lokale aanpak te ontwikkelen voor arbeidsparticipatie en re-integratie, waarbij ze rekening moesten houden met de diversiteit van hun inwoners, de lokale arbeidsmarkt en het samenwerken met lokale partners.

## 5. Aanpak en reikwijdte van het onderzoek

### 5.1 Sturen op meer effectiviteit

Met het invoeren van de Participatiewet is nadrukkelijk beoogd dat de effectiviteit in de breedste zin van het woord (doelmatigheid/ efficiënter<sup>1</sup> en de doeltreffendheid<sup>2</sup>) van arbeidstoeleiding zou worden verbeterd. De gemeenten kunnen zich optimaal voorzien om de effectiviteit in de uitvoering te realiseren en hebben daarbij een grote mate van beleidsvrijheid gekregen. Hetgeen betekent, dat indien daardoor mogelijkheden ontstaan om de effectiviteit van het systeem verder te verbeteren daarvoor extra ruimte is geboden. De wetgever is hierin zelfs zover gegaan, dat hij een bepaling heeft opgenomen die het mogelijk maakt dat gemeenten een beleidsexperiment kunnen uitvoeren waarin wordt afgeweken van een aantal artikelen binnen de Participatiewet. Omdat de effectiviteit van het systeem voornamelijk is gekoppeld aan de activerende werking van de wet, hebben de experimentbepalingen betrekking op de artikelen die gaan over de opdracht aan de gemeenten en de rechten en plichten van betrokkenen bij re-integratie(trajecten). Ook heeft de wetgever ruimte gegeven bij het inzetten van financiële middelen om juist de gemeenten ook hierin de grenzen van het mogelijke op te zoeken.

Het is juist deze vrijheid, die vraagt dat het college van B en W nadrukkelijk verantwoording dient af te leggen aan de gemeenteraad over de uitvoering van de Participatiewet in volle omvang. De gemeenteraad kan een sterke beleidsmatige invloed uitoefenen, onder meer door de lokale verordening(en) die zij vaststelt. Daarbij geeft het totale besluitvormingsproces, het college meer 'invulling' aan de geest van hetgeen de raad voor ogen heeft. De gemeenteraad beoordeelt of het college zich bij de uitvoering van de wet gehouden heeft aan de centrale regelgeving en ook of het college op de juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de financiële- én beleidskaders die uit de wet voortvloeien of geheel door de gemeente Vaals autonoom zijn vastgesteld alsmede de doelmatigheid en doeltreffendheid van de lokale uitvoering. Juist deze doelmatigheid en doeltreffendheid en het betrekken van de raad enerzijds, maar ook voorzien van informatie over het lopende proces anderzijds is onderdeel van dit onderzoek.

Het proces van dit onderzoek moet gezien worden als het trechteren van gegevens waarbij de informatie en de daarbij behorende feitelijke situatie in Vaals steeds duidelijker worden uitgekristalliseerd. Na de koersbepaling van dit onderzoek – hetgeen gebeurde na gesprekken met de Raadafvaardiging, Burgemeester en ambtelijke ondersteuning – werd als snel duidelijk dat er veel informatie naar de Raad wordt gestuurd aangaande de Participatiewet, maar dan vooral in gekapitaliseerde zin. Vandaar dat de volgende stap in het onderzoek gericht was op de informatievoorziening rondom de doelmatigheid. Dit vraagt bijvoorbeeld om cijfers over de kwaliteit en de bestendigheid van de re-integratie ten dienste van de gemeente Vaals. Zoals hierboven vermeld, was het de wetgever juist hierom te doen: ruimte geven om meer mensen langduriger aan het werk te krijgen via experimentele aanpak.

Om hier een duidelijk beeld te krijgen in welke mate de Raad informatie heeft ontvangen omtrent deze doelmatigheid, hebben we ons met deze vraag gericht tot de Griffier én de desbetreffende

---

<sup>1</sup> Doelmatigheid: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. In hoeverre wordt met de instrumenten naar verwachting een optimale verhouding gerealiseerd tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten?

<sup>2</sup> Doeltreffendheid: de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten of gestelde doelen van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald. Hoe dragen de in te zetten instrumenten bij aan het realiseren van de doelstellingen? In welke mate?

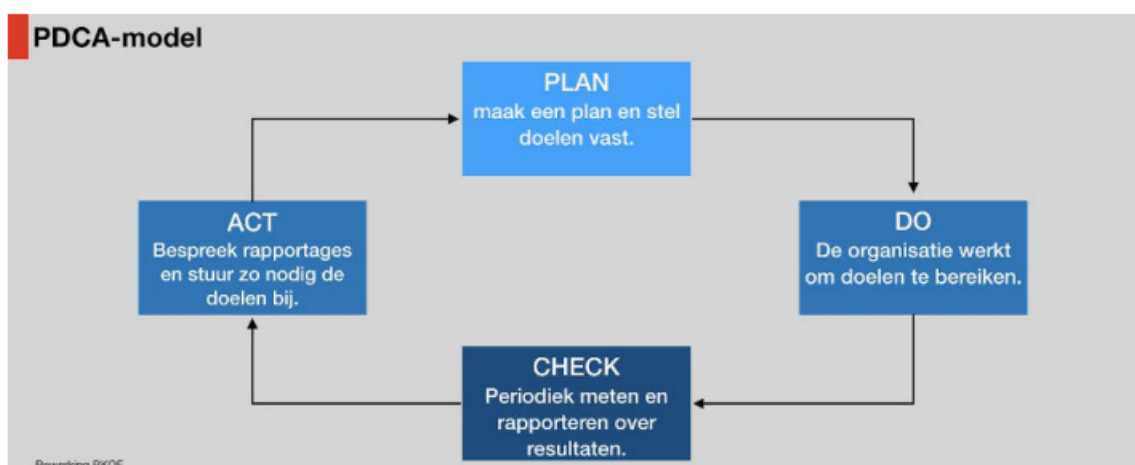
afdeling van uw gemeente. Uit een digitale scan bleek dat uw Raad tussen 2014 en Q2 2023 ca. 370 stukken heeft ontvangen rondom de Participatiewet. Gezien de grote hoeveelheid stukken heeft er een verfijning plaatsgevonden om zo te komen tot alleen de stukken rondom doelmatigheid. Deze tweede ronde heeft uiteindelijk 64 stukken opgeleverd. Deze stukken waren te verdelen over twee groepen: WOZL en SZMH (sociale zaken Maastricht Heuvelland). De leden van de Rekenkamer hebben al deze stukken bekeken en beoordeeld op de inhoudelijkheid rondom doelmatigheid en effectiviteit. Het onderzoek van de Rekenkamercommissie heeft enkel betrekking op de bovengenoemde documenten die aan haar zijn verstrekt.

Haar constatering is vervolgens ter verduidelijking én ter verifiëring 'voorgelegd' via interviews met Raadsleden, twee wethouders, de burgemeester en meerdermalen bij diverse ontmoetingen met vakspecialistische ambtenaren. Tenslotte zijn de conclusies en aanbevelingen voorgelegd aan de voorzitter van het college van B en W én van uw Raad ter finale toetsing.

Zoals te doen gebruikelijk heeft uw Rekenkamer het geheel vervat in voorliggend document. Om dit schrijven structuur te geven, heeft uw Rekenkamer ervoor gekozen om het PDCA-model (Plan-Do-check-Act), de zogenaamde kwaliteitscirkel van Deming als uitgangspunt te gebruiken bij het onderzoek naar de uitvoering van de Participatiewet door de Gemeente Vaals. Het model van Deming wordt in gemeenteland vaak ingezet als instrument voor besturing op strategisch/tactisch niveau en procesverbetering.

In de "Plan" fase wordt een doel meetbaar vastgesteld. Vervolgens gaat men in de "Do" fase (vanuit de organisatie) uitvoering geven aan de plannen en wordt geprobeerd de doelen te behalen. In de fase "Check" worden de resultaten gemonitord en gemeten. Waarna vervolgens in de fase "Act" de resultaten worden geëvalueerd en indien nodig bijgesteld.

Het onderzoek richt zich op de fases Plan, Check en Act. Het onderzoek gaat niet over de fase "Do". In dit onderzoek is aldus niet onderzocht wat de kwaliteit en de effectiviteit is van de verschillende instrumenten die ingezet worden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit onderzoek gaat alleen over de aangereikte informatie aan uw Raad en de eventuele daaruit voortvloeiende vervolgacties.



Bron: Rapport Rekenkameronderzoekers Friesland, Sneek 17 oktober 2019

## 6. Onderzoeksvraag

### 6.1 Hoofdvraag

Voor dit onderzoek zijn wij uitgegaan van de hoofdvraag:

**In welke mate heeft de gemeenteraad van Vaals toegang tot relevante informatie om haar rol te kunnen vervullen rondom de doelmatigheid en doeltreffendheid binnen de Participatiewet.**

### 6.2 Deelvragen

De hoofdvraag is verder uitgewerkt in onderstaande 6 deelvragen.

*1. Doelstellingen van het beleid ("Plan" fase PDCA-cyclus)*

- Welke doelstellingen heeft de gemeente voor ogen gehad bij het formuleren van het beleid?
- In hoeverre zijn deze doelstellingen expliciet geformuleerd en meetbaar?

Hoewel de gemeente Vaals de wettelijk verplichte beleidsdocumenten en verordeningen heeft vastgesteld met daarin de voorzieningen die de gemeente kan inzetten, ontbreken duidelijke en meetbare doelstellingen van het door de gemeente gevoerde participatiebeleid. Er gaat met name aandacht uit naar de financiële kaders en de samenwerking met de partners, maar concreet geformuleerd beleid of een gemeentebrede visie aangaande de lokale participatiedoelstellingen ontbreekt. Ook is er geen evaluatie van het participatiebeleid en de instrumenten gevoerd. Daardoor wordt nauwelijks gemonitord of het beleid tot effectieve resultaten leidt en of bijsturing nodig is.

Uit de interviews met de Raad, wethouders en ambtenaren is gebleken dat men waardevolle ambities heeft en graag maatwerk levert aan de burger, maar men is onvoldoende op de hoogte van elkaars visies en resultaten. Hierdoor ontstaat er een disbalans tussen elkaars verwachtingen.

**Conclusie:** Er ontbreekt een lokale visie met meetbare doelstellingen, hetgeen de monitoring en effectiviteit van het beleid beperkt.

**Aanbeveling:** Stel op de schaal van Vaals een visie omtrent participatie op en verwerk daarin meetbare doelen. Hoe kijkt de gemeente aan tegen participatie? Wat is het vergezicht? Wat willen we op de korte en langere termijn bereiken en welke activiteiten met welke ketenpartners gaan we daarvoor uitvoeren? Bepaal wat de doelgroepen zijn. Formuleer meetbare kwantitatieve en kwalitatieve doelen voor het hoogste resultaat (strategisch, outcome). Herzie en herstructureer de beleidsprocessen om de doelen en resultaten van de Participatiewet effectiever te formuleren, de transparantie te vergroten en de focus te verleggen naar daadwerkelijke resultaten in plaats van uitsluitend de focus op de financiële aspecten. Beschrijf in de visie ook de rol van de gemeenteraad bij participatie en de informatievoorziening daaromtrent. De gemeenteraad is immers het orgaan dat het beleid op hoofdlijnen vaststelt en controleert.

## 2. *Uitvoerbaarheid van het beleid*

- Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het beleid?
- In hoeverre is het beleid daadwerkelijk uitvoerbaar?
- Worden de voorgestelde doelstellingen gehaald, en hoe wordt dit gemeten?

De gemeente Vaals heeft een samenwerking georganiseerd met Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland (SZMH), WOZL en op lokaal niveau met het reïntegratiebedrijf Hallo Collega. De informatievoorziening hieromtrent naar de raad toe is voor wat betreft doelmatigheid zeer summier. De resultaten zijn wel voorhanden en worden de raad enkel mondeling aangereikt. De raad mist echter een duidelijk overzicht in de vorm van een dashboard om zowel met elkaar als met het College de dialoog aan te kunnen gaan.

Uit de gesprekken met de wethouders en de ambtenaren is gebleken, dat zij zeer tevreden zijn over de behaalde resultaten. Alhoewel deze niet aan de Rekenkamer zijn voorgelegd, zijn de verhalen identiek en is het een gemiste kans dat deze niet nadrukkelijker op papier worden gedeeld met de raad. Het beoogde maatwerk en experimenteel karakter zoals de wetgever heeft beoogd, wordt naar eigen zeggen nadrukkelijk – succesvol – vormgegeven. De voorbeelden welke tijdens de interviews werden aangereikt verdienen nadrukkelijk de complimenten voor het gehele team; echter, jammer dat dit voor ons niet terug te herleiden is naar één van de bestudeerde documenten. Hiermee doet men zichzelf te kort en kan gemeenschappelijke trots niet ontstaan. De Rekenkamer ziet heel veel geldelijke verantwoording, maar nogmaals zeer weinig informatie over behaalde resultaten rondom doelmatigheid.

**Conclusie:** Voorlopig constateert de Rekenkamer een tekort aan cyclische rapportages aan de Raad rondom Doelmatigheid én de effectrapportages rondom de ingezette gemeentelijke pilots, hoe deze zijn vormgegeven vanuit de geboden ruimte welke de wetgever heeft gecreëerd om te kunnen experimenteren. Hierdoor ontstaat er een mismatch tussen Raad en bestuur/ uitvoering. Ook het voeren van een dialoog rondom dit thema is te summier ingericht. Zonder Beleidskaders is er snel een discussie-fuik richting detail-niveau, hetgeen sturing en monitoring op hoofdlijnen bemoeilijkt.

**Aanbeveling:** Het maken van een dashboard voor de raad aangaande de beoogde resultaten enerzijds en de uitgevoerde pilots anderzijds, zou rondom het thema Doelmatigheid wenselijk zijn. Om deze echter te kunnen beoordelen moet er ook een Beleidsrichting worden bepaald, deze dialoog zou ook meer houvast en kaderstelling kunnen geven in de analyse die de raad met de wethouder(s) dan kan gaan voeren. Cyclische raadsstukken over geld is prima, maar de kaderstellende raad is ook gebaat bij gesprekken over de effectiviteit van beleid op hoofdlijnen.

## 3. *Controle op de uitvoerbaarheid ("Check" fase PDCA-cyclus)*

- Hoe wordt de controle op de uitvoerbaarheid van het beleid uitgevoerd?
- Welke mechanismen en processen worden gebruikt voor monitoring en evaluatie?

Zover als de Rekenkamer heeft kunnen constateren, wordt er veel informatie aangereikt vanuit de financieel-cyclische rapportages van de 'verbonden partijen'. Deze zijn overzichtelijk en bruikbaar voor begroting- en financiële verantwoording. Echter, wat 'het geld' nu daadwerkelijk voor de mensen, cliënten binnen de Participatiewet betekent is niet helemaal duidelijk gebleken uit de door ons bestudeerde documenten.

Zoals meerdere malen vermeld, is monitoring en evaluatie rondom effectiviteit (doelmatigheid) niet uit de stukken gebleken. Er mist een verbinding tussen het beleid, de uitvoering en data. Daardoor is de vertaling van "Plan" naar "Do" onvoldoende.

Kortheidshalve verwijzen we dan ook naar voorgaande aanbeveling, om een duidelijkere structuur hieromtrent op te bouwen. Juist de vrijheid die de wetgever u heeft gegeven én de daadwerkelijk mooi resultaten binnen de gemeente Vaals, geven u raad een nieuwe kans een eigen experiment hieromtrent op te pakken: PDCA-doelmatigheid-Vaals.

**Conclusie:** Informatieverstrekking aan de raad is gebrekkig en gaat alleen over input (geld) en output (getallen). Raad verzandt in details over de werkwijze van de verbonden partijen terwijl sturing op een hoger abstractieniveau niet plaats vindt. Dit brengt ook met zich mee dat stelselmatige op maat gesneden informatievoorziening niet plaats vindt. Hierdoor ontbreekt het de raad aan essentiële en toegesneden informatie om haar controlerende taak adequaat uit te voeren. In deze is er een mismatch tussen ambtelijke organisatie – college – raad in de beleving hoe de performance op het taakveld participatie plaats heeft.

**Aanbeveling:** Bouw met de raad en het college omtrent dit onderwerp een structurele dialoog op die verder gaat dan het rapporteren over geld. Betrek de ketenpartner(s) en ambtelijke stakeholders daarbij. Dit vergroot zichtbaarheid, betrokkenheid/binding, transparantie, acceptatie en vertrouwen.

Ontwikkel hierbij een dashboard welke de aanpak ondersteunt en de resultaten van inspanningen zichtbaar maakt. De doelstellingen die in het beleid zijn/worden geformuleerd dienen daarin terug te komen. Betrek de cliëntervaringsgegevens daarbij om het thema minder technocratisch edoch 'menselijker' te maken. Minimaliseer de tactische/operationele uitvoeringsinformatie. Vertrouw als raad op de uitvoering.

#### *4. Hoe is de informatievoorziening naar de gemeenteraad*

- Welke informatie krijgt de gemeenteraad en in hoeverre is deze relevant om te kunnen controleren of de doelstellingen worden behaald.

In zijn algemeenheid is gedurende ons onderzoek gebleken bleek dat er verschillende visies bestaan op de mate waarin en de manier waarop de raad dient te worden geïnformeerd. De Wet dualisering gemeentebestuur biedt hieromtrent richting. De raad moet geïnformeerd worden op een wijze die hem in staat stelt om haar controlerende en kaderstellende rol uit te oefenen. Deze wet stelt dat het van belang is dat het college een actieve informatieplicht heeft ten opzichte van de raad heeft. Het college moet uit zichzelf, dus zonder dat de raad daarom verzoekt, alle inlichtingen aan de raad geven die deze nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het college kan niet zonder meer afwachten of de raad bepaalde informatie zal vragen of niet. De wet geeft echter geen nadere invulling hoe deze informatievoorziening dient te worden ingevuld. De strekking van de wet is wel dat het gesprek op hoofdlijnen en niet op te hoog detailniveau moet worden gevoerd. Dit wordt door de wet ook niet nader gedefinieerd. Dit betekent dus dat het college en de raad in Vaals gezamenlijk een werkwijze moeten vinden waarin deze termen naar tevredenheid invulling krijgen. De raad moet zich voldoende geïnformeerd voelen om zijn taken te kunnen uitoefenen. Raad en college moeten gezamenlijk een invulling vinden van wat 'voldoende' betekent. De consequenties van dit gesprek tussen raad en college moeten in de praktijk werkbaar zijn voor beide partijen.

Wij zijn nagegaan in hoeverre over periode 2015 – 2022 inhoudelijke terugkoppeling met de raad heeft plaatsgevonden. Daarbij is gebleken, dat nagenoeg enkel vanuit financieel/budgettair perspectief wordt gerapporteerd. Echter, in géén van de onderzochte documenten wordt inhoudelijk op de uitvoering van de participatiewet ingegaan en bieden deze dus ook geen handvatten voor bijstelling van beleid. Nu is bijstelling van beleid in dit geval heel lastig aangezien we al eerder hebben vermeld dat inhoudelijke beleidskaders ontbreken.

**Conclusie:** De informatievoorziening naar de raad heeft duidelijk aandacht en concrete uitwerking. De sturingsinstrumenten vanuit de raad kunnen niet optimaal benut worden door het ontbreken van duidelijke doelstellingen en een monitoringsstructuur.

**Aanbeveling:** De gemeenteraad dient de effectiviteit van zijn sturingsinstrumenten verbeteren om het beleid beter te kunnen sturen. Vraag als raad actief naar sturingsinformatie over het hoogste doel, de outcome (iedereen zoveel mogelijk aan het werk en voor zover betaald werk niet mogelijk is: meedoen in de maatschappij). Ga hiervoor op gepaste wijze het gesprek met het college aan. Organiseer periodiek (jaarlijks of tweejaarlijks) een ‘participatiemarkt’ waarbij de ambtelijke organisatie met zijn externe partners voor het voetlicht brengen hoe zij de aspecten van de participatiewet vormgeven. Dit versterkt ongetwijfeld de relatie en het begrip tussen raad-college-ambtelijke organisatie en externe stakeholders.

Daarnaast wordt uiteraard aanbevolen aan de hand van gericht geformuleerde beleidsdoelstellingen een monitoringsstructuur op te zetten. Durf daarbij buiten gebaande paden te denken. Deze PDCA-cyclus heeft niet persé parallel te lopen met de gemeentelijk financiële planning & control cyclus.

#### 5. *Zicht op de samenwerkingspartners*

- Hoe is de informatievoorziening vanuit de externe partners richting de organisatie (ambtelijk, college en raad) en vice versa
- Hoe heeft de raad zicht op het netwerk van Vaals en hoe wordt zij daarover geïnformeerd?
- Wat voor een invloed heeft de informatievoorziening van de partners invloed op het beleid

Voor de uitvoering van de participatiewet wordt met diverse externe partijen samengewerkt. Te weten WOZL, Sociale Zaken Maastricht Heuvelland (SZMH) en het reïntegratiebureau ‘Hallo Collega’. Deze drie partijen hebben in kader van deze wet separate taakverantwoordelijkheden toebedeeld gekregen. Daarnaast vervult de ambtelijke organisatie onder de noemer ‘Wij Vaals’ eveneens een wezenlijke rol bij de uitvoering van deze wet. Zowel op ambtelijk- als op collegeniveau heeft stelselmatig afstemming plaats met deze externe partijen plaats. De informatieverstrekking cq terugkoppeling richting raad geschiedt nagenoeg enkel middels de voorgeschreven financiële rapportages in kader van de financiële planning en controlcyclus. Het college geeft daarnaast nog wel op gezette tijden een summier mondelinge toelichting omtrent de Vaalser actualiteit van de uitvoering van de participatiewet.

**Conclusie:** Er is beperkt gevoel en grip op verbonden partijen en duidelijke rapportages over de prestaties ontbreken. Het kader dat de gemeente hanteert bij keuze voor samenwerking of partners is niet helder en transparant. Terugkerend issue is de grip op de verbonden partij, in casu SZMH. Wordt de dienstverlening door SZMH geleverd zoals afgesproken in de DVO van 2020. Wordt niet stelselmatig als zodanig door SZMH op de voorgenomen ambities en targets gerapporteerd.

**Aanbeveling:** Bouw periodieke dialoog en controle op met verbonden partijen, evalueer resultaten en stuur bij waar nodig. Stel een kader/criteria op die worden gehanteerd bij de keuze voor samenwerking van partners.

#### 6. Evaluatie en aanpassing van het beleid ("Act" fase PDCA-cyclus)

- Hoe vaak worden het beleid en de doelstellingen geëvalueerd en eventueel aangepast?
- Welke criteria en processen worden gehanteerd bij de evaluatie en aanpassing van het beleid en de doelstellingen?

Sinds de invoering van de Participatiewet heeft de gemeente, vanwege een wetswijziging, enkele verplichte beleidsdocumenten aangepast (zoals de Verordening Reïntegratie Participatiewet Maastricht – Heuvelland 2023 en de Uitvoeringsregeling Maatschappelijke Participatie gemeente Vaals 2023). Uit de aan de rekenkamercommissie overgelegde documenten is niet duidelijk gebleken dat de gemeente uit eigen beweging haar beleid en doelstellingen evalueert en deze dan aanpast. Niet is gebleken van een duidelijke structuur van evaluatie en aanpassing van het beleid en doelstellingen. De "Act" fase ontbreekt in het proces. Dat is een gemiste kans om verbeteringen te kunnen doorvoeren.

**Conclusie:** Uit het onderzoek volgt dat evaluatie- en aanpassingsprocessen nauwelijks in een structuur plaatsvinden.

**Aanbeveling:** Evaluatie van beleid dient niet alleen te worden gezien als een sluitstuk van beleid, maar ook als een start- en ijkpunt van een proces om verbeteringen door te voeren. Door evaluatie kunnen de vorderingen van de geformuleerde doelstellingen gemonitord worden en is er zicht of de aanpak ook daadwerkelijk het gewenste resultaat wordt bereikt.

De gemeente dient een regelmatige en gestructureerde evaluatie en aanpassing van het beleid te implementeren (op basis van een PDCA-cyclus) om de effectiviteit te waarborgen. En de informatievoorziening richting de raad hierop afstemmen. De handreiking 'Evaluatie als fundering voor het beleid', een publicatie van de afdeling Kennis & Strategie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>[1]</sup>, is een bruikbaar naslagwerk voor de inrichting van een evaluatiecyclus.

<sup>[1]</sup> [evaluatie-als-fundering-voor-het-beleid 0.pdf \(kcbr.nl\)](#)

## 7. Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie Vaals  
Postbus 450  
6290 AL VAALS



|                      |               |                        |                  |
|----------------------|---------------|------------------------|------------------|
| <b>Datum</b>         | 14 mei 2024   | <b>Behandeld door:</b> | Maatschappij     |
| <b>Uw brief van:</b> | 29 april 2024 | <b>Naam:</b>           | S. Janssen       |
| <b>Uw kenmerk:</b>   |               | <b>Telefoon:</b>       | +31 43 30 68 568 |
| <b>Zaak:</b>         |               | <b>Bijlagen:</b>       | Ja               |
| <b>Document:</b>     | 24.0009240    | <b>Verzonden:</b>      | 14 mei 2024      |



**Onderwerp:** Reactie op de rapportage van het rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Participatiewet

Geachte leden van de Rekenkamercommissie van de gemeente Vaals,

Wij willen u bedanken voor het toesturen van de rapportage naar aanleiding van het onderzoek door de rekenkamercommissie naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente Vaals. Tevens willen u bedanken voor de mogelijkheid die ons is geboden om nog op de rapportage te reageren. Van die mogelijkheid maken wij middels deze brief gebruik.

In de eerste plaats merken wij op dat wij ons herkennen in een aantal van de in de rapportage benoemde punten. Wij begrijpen uit de rapportage dat er een informatiebehoefte bestaat rondom de uitvoering van de Participatiewet waarin vooralsnog niet wordt voorzien. Wij zullen de adviezen in de rapportage van de rekenkamer ter harte nemen en onderzoeken hoe de gemeenteraad adequaat op de hoogte kan worden gehouden van de ontwikkelingen rondom de lokale uitvoering van de Participatiewet. Hiervoor zijn wij mede afhankelijk van derden, waarmee we de rapportage en de wijze waarop we daarmee aan de slag kunnen zullen bespreken.

We maken van de mogelijkheid gebruik om op een aantal punten uit de rapportage inhoudelijk te reageren. Mogelijk zijn die punten in de ambtelijke gesprekken dan wel de gesprekken met de wethouder onvoldoende belicht.

### **Uitvoering Participatiewet – Gemeenschappelijke Regeling**

Ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet is relevant het volgende op te merken. In het verleden is er bewust voor gekozen om de uitvoering van de Participatiewet regionaal onder te brengen in een samenwerkingsverband, zijnde de centrumregeling Sociale Zaken Maastricht Heuvelland (hierna: GR SZMH). GR SZMH is in zoverre meer dan een samenwerkingspartner van de gemeente. De wettelijke verplichtingen zoals die zijn opgenomen in de Participatiewet worden uitgevoerd door de GR SZMH. Via een door het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Vaals, is het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Maastricht gemandateerd om de uitvoering van de Participatiewet voor de gemeente te verrichten. Dit betekent dat de GR SZMH mede namens de gemeente Vaals lokaal uitvoering geeft aan de Participatiewet. De relatie met de uitvoeringsorganisatie wordt ook beheerd door de Wet gemeenschappelijke regelingen die verwachtingen en verplichtingen tussen partijen reguleert.

Door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten is bewust gekozen om in regionaal verband samen te werken om tot een zo goed en efficiënt mogelijke uitvoering van de Participatiewet te komen. In de regio wordt zoveel mogelijk gestreefd naar eenheid van beleid om tot eenheid van uitvoering te kunnen komen en zo de efficiëntie die met de samenwerking wordt beoogd, te borgen. Het beleid komt als uitgangspunt in gezamenlijk overleg op regionaal niveau tot stand. Het geformuleerde beleid wordt uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie GR SZMH.

### **Concluderend**

In de rapportage wordt op enkele punten de aanbeveling gedaan om een lokale visie en lokaal beleid te formuleren. Het college begrijpt dat lokaal beleid de mogelijkheid biedt voor de gemeenteraad om op de uitvoering van de Participatiewet te sturen, maar sluit zich ook aan bij de opmerking in de rapportage dat de raad mag vertrouwen op de uitvoering. Het college merkt op dat er ten aanzien van het ontwikkelen van met name lokaal beleid, regionale belangen spelen die daarbij in ogenschouw moeten worden genomen.

Desalniettemin zal het college onderzoeken hoe zo goed mogelijk invulling kan worden gegeven aan de aanbevelingen uit de rapportage om lokaal meer grip te krijgen op de uitvoering van de Participatiewet. We zullen daartoe met de uitvoeringsorganisatie in gesprek gaan. Daarbij wordt ook gedacht aan het aanbieden van een dashboard zoals dat ook door de rekenkamercommissie in de rapportage wordt geadviseerd.

### **Inzet lokale ondersteuning Participatiewet**

In de rapportage wordt overigens terecht opgemerkt dat het lokale integrale uitvoeringsteam WijVaals alsmede het lokaal ingeschakelde bedrijf 'HalloCollega' een rol spelen bij de uitvoering van de Participatiewet. Wij maken graag van de mogelijkheid gebruik om te duiden welke rol deze partijen vervullen bij de lokale uitvoering van de Participatiewet.

### **WijVaals**

WijVaals is het toegangsteam van de gemeente Vaals. WijVaals komt voort uit het gedachtegoed dat de consulenten die in de uitvoering werkzaam zijn integraal te werk gaan. Dat wil zeggen dat de gemeente één aanspreekpunt voor inwoners vormt, ongeacht de aard van de vraag. Inwoners kunnen bij WijVaals terecht voor zowel vragen rondom jeugd, Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) maar ook over vragen rondom voorliggende voorzieningen. Dit hangt samen met het gedachtegoed rondom de beweegmakelaar die niet vanuit een vast wettelijke kader (bijvoorbeeld Jeugdwet of Wmo) opereert, maar die in de eerste plaats na kan gaan welke hulp de inwoner nodig heeft. Ook als dat niet per se binnen de bestaande wettelijke kaders past.

Met die gedachte is het uitvoeringsteam WijVaals ook betrokken bij de uitvoering van de Participatiewet. Daar waar inwoners vragen hebben rondom hun situatie met betrekking tot werk en inkomen, kunnen zij zich (ook) wenden tot de gemeente. Daartoe is een effectieve samenwerking vormgegeven met de uitvoeringsorganisatie SZMH. Zo sluiten de consultants van SZMH wekelijks aan op het inlooppreekuur op dinsdagochtend in de gemeente Vaals zodat inwoners met vragen op alle fronten (jeugd, Wmo en werk en inkomen) ter plekke bediend kunnen worden.

#### HalloCollega

Lokaal wordt gebruikt gemaakt van de dienstverlening van HalloCollega die wél feitelijk zorgdraagt voor een stukje uitvoering van de Participatiewet op lokaal niveau. HalloCollega is een ingehuurd bedrijf dat zich onderscheid door een aanpak zo dicht mogelijk bij de inwoner en de inwoner ook begeleid op het moment dat er een passende werkplek is gevonden, door bijvoorbeeld de eerste keer mee te gaan of door een gedeelte jobcoaching te verlenen. Zoals te lezen is in de evaluatie van de inzet van HalloCollega is de aanpak effectief gebleken en kan worden geconcludeerd dat HalloCollega een passende aanvulling is op het aanbod zoals dat door de GR SZMH geboden wordt. Gelet op de relatief beperkte kosten van de inzet van HalloCollega was het mogelijk om hier lokaal budget voor vrij te maken.

#### Concluderend

Er zal worden onderzocht hoe de gemeenteraad kan worden meegenomen in de rol die diverse partijen hebben in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Zo wordt er gedacht aan een periodieke raadsinformatiebrief sociaal domein waarin ook de uitvoering van de Participatiewet terugkomt, maar er kan ook worden gedacht aan een jaarlijkse terugkoppeling in de vorm van een themabijeenkomst zoals in de rapportage wordt genoemd.

Uiteraard gaan wij aan de hand van de rapportage met de uitvoeringsorganisatie en waar nodig andere partners in gesprek om te bekijken welke mogelijkheden er zijn om aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad te kunnen voldoen.

#### Samenvattend

Het college bedankt de rekenkamercommissie voor haar rapportage en zal met de aanbevelingen van de rapportage aan de slag gaan. Daartoe zal uiteraard het gesprek worden gevoerd met de uitvoeringsorganisatie en waar nodig met andere samenwerkingspartners. Ook zal worden nagegaan of de raad periodiek (schriftelijk dan wel op een andere manier) kan worden meegenomen in de ontwikkelingen rondom de uitvoering van de Participatiewet.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Vaals,

mr. drs. J.H.M.J. Bertram  
Secretaris

mr. H.M.H. Leunessen  
Burgemeester

## 8. Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie dankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn bestuurlijke reactie bij brief van 14 mei 2024.

Het college onderkent dat het voor wat betreft lokale beleidsontwikkeling en informatievoorziening omtrent de uitvoering van de participatiewet ontwikkelpunten identificeert. Dit rapport biedt hiertoe aanknopingspunten volgens het college. De nadere toelichting die het college verstrekt hoe de uitvoering van de participatiewet regionaal en lokaal thans vorm is gegeven achten wij een goede aanvulling op dit rapport. Hiermee verkrijgt de raad een breed beeld hoe de participatiewet binnen de gemeente Vaals is geïmplementeerd.

Wij vertrouwen erop dat ons rapport het college en de raad verder kan helpen bij de verdere uitdieping en inkleuring van rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering van de participatiewet. Wij zien de vervolgstappen die het college en de raad hierin willen gaan zetten met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

De rekenkamercommissie

De heer mr. Ing. J.M.A.R. van der Broek (voorzitter)

De heer R.J.L. van Dinteren

Mevrouw mr. R. Timmers