

Maasdriel en de Participatiewet

Onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de voorbereiding op de invoering van de Participatiewet in de gemeente Maasdriel

Memorandum van het achtste onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel

Frank Hordijk
Evert Jansen

30 januari 2014

I Inleiding

Na afstemming met de zogenoemde Klankbordgroep uit de gemeenteraad heeft de Rekenkamercommissie ditmaal gekozen voor het uitvoeren van een kort inventariserend onderzoek naar de voorbereiding van de invoering van de Participatiewet in en door de gemeente Maasdriel. Uitgangspunt daarbij was de veronderstelling dat die voorbereiding deels of mogelijk zelfs grotendeels in regionaal verband zal plaatsvinden.

De ‘formele’ onderzoeksvraag was beknopt en luidde:

‘Hoe c.q. in welke mate bereidt de gemeente zich (ambtelijk en bestuurlijk) voor op de invoering van de zogenoemde Participatiewet, die naar het zich laat aanzien grote gevolgen zal hebben voor een aanzienlijke groep mensen met een zogenoemde arbeidsbeperking (uiteeraard ook uit de gemeente Maasdriel)?’

Deze vraagstelling is kort en helder. Die betreft namelijk de Participatiewet en meer niet. Het is echter moeilijk om de invoering van de Participatiewet los te zien van de andere grote decentralisaties die op dit moment plaatsvinden. Om praktische redenen heeft de Rekenkamercommissie er niettemin voor gekozen het onderzoek te beperken tot de Participatiewet.

In het kader van het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie de hoofdvraag opgedeeld in vijf samenhangende deelvragen. Deze deelvragen worden hieronder genoemd.

1. Wat is de zin - of onzin - van de rond de Participatiewet beoogde regionale samenwerking?
2. Welke beleidsruimte blijft er bij regionale samenwerking over voor de gemeente Maasdriel en voor de gemeenteraad in het bijzonder?
3. Wat is het effect van regionale samenwerking bij de uitvoering van de Participatiewet op de kwaliteit van het bestuur, zowel in Maasdriel als regionaal?
4. Welke mogelijkheden tot controle van het bestuur blijven nog over voor de gemeenteraad van Maasdriel ingeval van regionale samenwerking bij de uitvoering van de Participatiewet?
5. Last but not least, wat betekent dit alles voor de burgers van Maasdriel?

De uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden in twee fasen. Begonnen is met een kort documentenonderzoek. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van openbare bronnen (met name informatie van het Rijk en van de VNG), maar zijn ook alle beleids- en kaderstellende stukken van de Regio Rivierenland en van de gemeente Maasdriel doorgenomen.

De tweede fase bestond uit zes interviews. De Rekenkamercommissie heeft gesproken met:

- John Leijdekkers (verantwoordelijk wethouder)
- Frits van Endhoven (raadslid, Liberaal Maasdriel)
- Marian Blaauwhof (raadslid, CDA)
- Irma Ramackers (Projectleider Participatiewet)
- Elfriede Boer (Directeur Sociale Dienst Bommelerwaard, tevens projectleider RIW)
- Emmy Geerdink (Hoofd Inwonerszaken, gemeente Buren).

Met laatstgenoemde is gesproken omdat de Rekenkamercommissie benieuwd was naar de motieven van de Gemeente Buren om maar zeer beperkt aan de regionale samenwerking mee te doen.

Als steeds is van alle kanten de medewerking gekregen die de Rekenkamercommissie hoopte te krijgen. Irma Ramackers voorzag de commissie snel van een compleet (digitaal) dossier.

Dit memorandum kent de volgende opbouw. Na deze inleidende paragraaf volgt een samenvattend overzicht van de stand van zaken rond de toekomstige Participatiewet, alsmede van de regionale samenwerking in Rivierenland (waar het gaat om de beoogde uitvoering). In de derde paragraaf worden de bevindingen van de Rekenkamercommissie beschreven. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen. Daarbij wordt teruggekeerd naar de vraagstelling van het onderzoek.

Als bijlage is – uiteraard met hun instemming – de integrale reactie opgenomen, die in de fase van wederhoor is ontvangen van de portefeuillehouder in het college van burgemeester en wethouders (John Leijdekkers) en van onze ambtelijke contactpersoon (Irma Ramackers).

II Stand van zaken

Wetgevingsproces

De Participatiewet kent een korte geschiedenis, maar die is tegelijk zeer heftig. Goed beschouwd heeft de gehele recente, turbulente landelijke politieke geschiedenis diepe sporen achtergelaten. Zo diep, dat er pas zeer sinds zeer kort een wetsvoorstel ligt, voorzien van een niet al te positief advies van de Raad van State. Dit wetsontwerp kent een aantal voorgangers die geen van alle wet zijn geworden. Niet uit te sluiten valt dat het huidige wetsontwerp tijdens de parlementaire behandeling wederom wordt gewijzigd. Invoering is gepland per 1 januari 2015.

De geschiedschrijving van de Participatiewet begint met het rapport van de Commissie De Vries. Op 13 februari 2009 werd het rapport *Werken naar vermogen, Advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw* door de toenmalige staatsecretaris Jetta Klijnsma (kabinet Balkenende IV) aan de Tweede Kamer aangeboden.

De Commissie De Vries constateert dat er een tweedeling is ontstaan tussen mensen met een beperking die wel de kans krijgen om mee te doen op de arbeidsmarkt en mensen die deze kans niet krijgen. Een grote groep valt hierdoor tussen wal en schip. Een tweede probleem is dat het arbeidspotentieel van de mensen met een beperking die al wel aan de slag zijn en daarbij voor langere tijd gebruik maken van diverse voorzieningen, niet altijd volledig wordt benut. De oplossing die de Commissie voorstelt voor deze problemen is om iedereen die niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen, maar wel in staat is betaalde arbeid te verrichten, dezelfde mogelijkheden tot ondersteuning bij werk te geven. In haar reactie op het rapport kondigt de staatssecretaris een aantal pilotprojecten aan.

De tweede fase valt samen met het kabinet Rutte I. Het kabinet wil toe naar één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Nieuw is onder meer de nadruk op de rol van de gemeenten, het instrument van loondispensatie en met name de uitbreiding tot Wajong en WWB, daarmee dus inderdaad de 'hele onderkant' van de arbeidsmarkt. In januari 2012 wordt door staatsecretaris De Krom het voorstel tot de Wet werken naar vermogen (WWNV) aan de Tweede Kamer aangeboden. Met deze wet wil de regering bereiken dat meer mensen met een arbeidsbeperking bij een gewone werkgever aan de slag gaan. De WWNV moet de sociale voorzieningen weer terug brengen tot waarvoor die zijn bedoeld: de bijstand als tijdelijk vangnet op weg naar werk, de Wajong voor wie volledig en duurzaam geen arbeidsmogelijkheden heeft en de sociale werkvoorziening voor wie uitsluitend in een beschutte omgeving kan functioneren. De belangrijkste stappen die de regering met dit wetsvoorstel zet, zijn:

- Gemeenten worden verantwoordelijk voor de WWNV
- Eén re-integratiebudget voor gemeenten
- Loondispensatie als extra stimulans voor werkgevers
- Ondersteuning van werkgevers
- Herstructureringsfaciliteit voor de SW-sector.

Het wetsvoorstel gaat daarmee verder dan het Regeerakkoord van het kabinet Rutte I en de Commissie De Vries.

Kort na de val van het kabinet Rutte I is door VVD, CDA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie het Begrotingsakkoord 2013 gesloten.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II wordt de Participatiewet aangekondigd ter vervanging van het voorstel voor de WWNV. Daarmee treedt alweer een nieuwe fase in. Op 21 december 2012 stuurt staatsecretaris Klijnsma een brief aan de Tweede Kamer waarin de contouren van de

Participatiewet zichtbaar worden. In het Sociaal Akkoord van 1 april 2013 worden deze contouren gewijzigd, met als vervolg een nieuwe Kamerbrief van de staatssecretaris, gedateerd 27 juni 2013, met wederom gewijzigde contouren. Daarna zijn er nogmaals aanpassingen doorgevoerd in de Begrotingsafspraken 2014, die het kabinet op 11 oktober 2013 met D66, SGP en ChristenUnie heeft gemaakt.

Op 2 december 2013 is het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend en daarmee is de voorlopig laatste fase begonnen, namelijk die van de parlementaire behandeling.

Participatiewet

Volgens het wetsvoorstel gaat kort samengevat het volgende veranderen:

- De huidige regelingen Wsw, Wajong en WWB worden samengevoegd in de Participatiewet. Gemeenten voeren de wet uit.
- De bestaande re-integratiebudgetten en huidige Wsw-subsidie worden samengevoegd in één Participatiebudget. Op het Participatiebudget wordt op termijn € 1,3 miljard bezuinigd.
- Het Participatiebudget maakt onderdeel uit van 'Sociaal deelfonds'. In dat fonds komen ook de budgetten voor de jeugdzorg en WMO terecht. Met het fonds kunnen gemeenten hun sociale beleid vormgeven zonder financiële 'schotten'.
- De instroom in de Wsw stopt per 1 januari 2015.
- De Wajong blijft bestaan voor mensen die duurzaam niet kunnen werken. Huidige Wajongers worden beoordeeld op hun arbeidsvermogen. Wajongers die kunnen werken en onder de doelgroep van de Participatiewet vallen, krijgen een bijstandsuitkering en worden ondersteund door gemeenten om aan de slag te komen.
- Gemeenten compenseren werkgevers met loonkostensubsidie, als iemand niet in staat is het minimumloon te verdienen. De gemeente vult aan tot het minimumloon.
- Sociale partners stellen zich garant voor 125.000 banen in 2025 (100.000 voor marktpartijen, 25.000 voor de overheid). Het quotum voor werkgevers is voorlopig van de baan. Er wordt wel een quotumwet voorbereid, die begin 2014 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.
- De Werkkamer (het overleg van sociale partners en gemeenten) maakt afspraken over invulling, taakomschrijving en aansturing van de zogenoemde Werkbedrijven. In het sociaal akkoord is afgesproken dat er 35 Werkbedrijven komen, gelinkt aan de 35 arbeidsmarktregio's. De Werkbedrijven worden de schakel om mensen te verbinden met de banen waarvoor werkgevers garanties hebben afgegeven.

De parlementaire behandeling moet nog beginnen, dus het laatste woord over de inhoud van de Wet is nog niet bepaald gezegd.

RIW – Regionale infrastructuur Werk en Inkomen

Toen duidelijk werd dat er zoiets als de WWNV zat aan te komen hebben de gemeenten Tiel, Neerijnen, Neder-Betuwe, West Maas en Waal, Maasdriel, Zaltbommel, Culemborg en Geldermalsen, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Werkvoorziening (SW) Lander de handen ineen geslagen. Zij zijn begonnen met de opbouw van een Regionale Infrastructuur voor Werk en inkomen (RIW), als uitwerking van de regionale visie op het sociaal domein.

In december 2012 zijn de betrokken partijen ambtelijk akkoord gegaan met een *inhoudelijk model*. Bovendien hebben zij besloten dit voor te leggen aan de colleges en gemeenteraden. De gemeenteraad van Maasdriel heeft het inhoudelijk model aangenomen.

Niet alle gemeenten nemen volledig deel aan de samenwerking. West Maas en Waal neemt alleen de WWB af, Buren alleen de WSW.

De volgende stap is het vormgeven van een *organisatorisch model*. Dit is een uitwerking van het genoemde inhoudelijk model voor een regionale infrastructuur. Met het vaststellen van het organisatorisch model geven de colleges en raden het startschot voor het oprichten van een *regionale organisatie* voor werk en inkomen. Besluitvorming komt in maart 2014 in de gemeenteraad van Maasdriel aan de orde.

Zeer recent is een drietal verdiepingsnotities geschreven over de juridische vormgeving, de financiën en de werkgeversbenadering.

Bij de opbouw van de RIW wordt gewerkt volgens een stappenplan.

1. Opstarten
2. Inhoudelijk model
3. Organisatorisch model
4. Implementatie

Het proces bevindt zich thans in fase 3. Met de drie verdiepingsnotities is een begin gemaakt met fase 4. Uitgangspunt is één en dezelfde regionale werkwijze.

De organisatie van de RIW wordt beschreven in de notitie *Organisatorisch model voor een Regionale Infrastructuur Werk & Inkomen in de regio Rivierenland* en verder uitgewerkt en aangepast in de *Verdiepingsnotitie Juridische Vormgeving*. De uitvoerende organisaties zullen fuseren tot één organisatie, in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. In deze organisatie zullen de uitvoerende onderdelen van de afzonderlijke gemeenten en Lander samengaan. Verder wordt de invoering van de aankomende Participatiewet gemeenschappelijk voorbereid. Naast andere taken is de organisatie verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen.

III Bevindingen

Regionale samenwerking

Zoals hierboven is beschreven, is de inhoud van de voorgenomen wetgeving in een tijdvak van slechts enkele jaren veelvuldig gewijzigd. Ook het wetsontwerp voor de Participatiewet, zoals dat er nu ligt, lijkt nog verre van uitgekristalliseerd. Zo heeft de Raad van State in haar advies forse inhoudelijke kritiek op het wetsvoorstel gegeven. In de Tweede en een Eerste Kamer zullen vrijwel zeker kanttekeningen worden geplaatst, die tot aanpassingen zullen leiden.

Het valt daarom zeer te prijzen dat de gemeenten in het Rivierenland al vroegtijdig de handen ineen hebben geslagen, met de plannen voor de RIW als resultaat. Alternatieven voor deze regionale samenwerking zijn ambtelijk en bestuurlijk door Maasdriel afgetast, maar er werd al snel gekozen voor de RIW.

Er zijn tal van goede argumenten die voor de RIW pleiten. Toch heeft de Rekenkamercommissie de indruk dat de beslissing tot regionale samenwerking in Maasdriel is genomen vanuit een reflex. 'Er komt een taak op de gemeente af die misschien een maatje te groot is. Laten we dus maar gaan samenwerken. En trouwens, dat doen we al, geborgd via prima werkende programmaraden.' Dat is het gevoel dat lijkt te overheersen – met de aantekening dat Maasdriel hier landelijk gezien beslist niet uniek in is.

De vraag is of deze reflex niet sterker is geweest dan de onderliggende afweging van argumenten. Een bijkomende vraag is of die afweging van argumenten op het moment van de beslissing eigenlijk al op een goede wijze kon worden gemaakt.

Tal van steekhoudende argumenten voor *regionale samenwerking* zijn tijdens de interviews genoemd en ook in de diverse stukken herkenbaar. Een korte bloemlezing:

- Het dossier is te groot voor de gemeente Maasdriel;
- Er is al veel regionale samenwerking op dit gebied (WAPR, Regionaal Sociaal Akkoord, Lander);
- Door regionale samenwerking kunnen risico's worden afgedekt;
- Toegang tot expertise die binnen Maasdriel ontbreekt;
- Regionale samenwerking wordt door het Rijk op onderdelen afgedwongen.

De Rekenkamercommissie meent echter dat er ook argumenten *tegen de RIW* kunnen worden aangevoerd. Deze argumenten lijken in de discussie binnen Maasdriel te zijn onderbelicht. Zo heeft de gemeente Buren op grond van vrijwel dezelfde onderliggende gegevens en argumenten gekozen om maar zeer beperkt aan de RIW mee te doen. De discussie in Rivierenland over het al dan niet deelnemen aan de RIW heeft daardoor veel weg van een geloofskwestie.

Inmiddels is de besluitvorming zo ver gevorderd dat er feitelijk geen weg meer terug is. De Rekenkamercommissie pleit daar ook niet voor.

Wel geeft de Rekenkamercommissie in overweging nog eens goed te kijken naar de feitelijke taken, die aan de RIW worden overgedragen, mede in relatie tot de (mogelijke) consequenties voor de thans betrokken medewerkers van de gemeente Maasdriel.

Dat er schaalvoordelen zijn te halen door de *inkomensvoorziening* in het kader van de Participatiewet gezamenlijk te doen lijkt duidelijk. Het is immers vooral een kwestie van techniek.

Voor de zogenoemde *begeleidingstaken* van de Participatiewet kan dat anders liggen. Bovendien is de invoering daarvan minder aan een termijn gebonden. Een heroverweging van de 'volgzame' regionale inbedding zou kunnen plaatsvinden aan de hand van de volgende criteria:

- De kwaliteit (waaronder de nabijheid) van de dienstverlening aan de burger;
- De kosten en opbrengsten – niet op gevoel maar aan de hand van cijfers en onderbouwde projecties;
- De werkelijk te realiseren efficiency van de organisatie;
- De verhouding tot de andere gedecentraliseerde of nader te decentraliseren taken;
- De beoogde eenheid van beleid – of niet – in de Bommelerwaard;
- De continuïteit van de dienstverlening, ook op wat langere termijn;
- Termijn van invoering en planning, die mogelijk ook (nader) per deelonderwerp kunnen worden gedifferentieerd.

Beleidsruimte

De oprichting van de RIW heeft tot gevolg dat er belangrijke taken van de gemeente Maasdriel worden overgedragen. Betekent dit nu ook dat de beleidsruimte van de gemeente Maasdriel kleiner wordt? Het antwoord is ja, al moeten daarbij twee kanttekeningen worden gemaakt.

De eerste is het feit dat de gemeentelijke taak voor het overgrote deel *uitvoering* van wetgeving en rijksbeleid betreft. De beleidsvrijheid van de gemeente bij de uitvoering van de Participatiewet is daarmee op voorhand beperkt.

De tweede kanttekening betreft de *nieuwe* taken die de gemeente in het kader van de Participatiewet krijgt toebedeeld: de gemeente wordt verantwoordelijk voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben. Deze mensen zitten nu in de WWB, Wsw en Wajong. De gemeente krijgt voor de nieuwe doelgroep dezelfde taken als voor mensen met een bijstandsuitkering, namelijk bieden van ondersteuning gericht op arbeidsinschakeling en zonodig inkomensondersteuning. In de huidige plannen voor de RIW worden deze nieuwe taken grotendeels doorgeschoven naar de RIW. De beleidsvrijheid van de gemeente verandert daardoor maar weinig. De vraag is of de gemeenteraad daarmee genoeg moet nemen. De overdracht aan de RIW kan passiviteit van de raad in de hand werken, terwijl de raad juist het tegenovergestelde ambieert.

Bij de Rekenkamercommissie is het beeld ontstaan dat de beperking van de beleidsruimte van de gemeente als gevolg van de RIW binnen Maasdriel nauwelijks als een probleem wordt ervaren – er resteren ‘immers’ lokaal of subregionaal aan te sturen deeldomeinen als schuldhulpverlening en armoedebeleid. Het is echter wel degelijk een belangrijk punt van aandacht.

Het heeft zelfs vergaande betekenis, in het besef dat steeds meer taken van de gemeente worden overgedragen aan gemeenschappelijke regelingen. Dat gebeurt schijnbaar onafwendbaar en in een hoog tempo. Feitelijk is er sprake van een geleidelijke uitholling van de bevoegdheden van met name de gemeenteraad. Hoewel dit een ontwikkeling is die bij veel kleinere gemeenten plaatsvindt, vraagt de Rekenkamercommissie terzake de aandacht van de gemeenteraad, met name als het gaat om de gevolgen op lange termijn.

Bestuur

Er verandert niet veel in de feitelijke uitvoeringswerkzaamheden door de Participatiewet. De doelgroep wordt alleen veel groter. Dat was een van de opvallendste bevindingen die de Rekenkamercommissie mocht optekenen. Veel mensen met wie is gesproken wezen op deze continuïteit. Dit staat in schril contrast met de heersende retoriek van grote veranderingen.

Een tweede opvallende constatering van de Rekenkamercommissie is dat veel ambtelijk betrokkenen heel goed raad weten met de uitvoering van de komende Participatiewet. De voortdurende onduidelijkheid over de inhoud van die Wet lijkt daaraan weinig afbreuk te doen. Kennelijk kunnen op een praktisch niveau goede oplossingen worden gevonden, terwijl dat beleidsmatig nog niet wil lukken. De Rekenkamercommissie kan de inzet van bestuur en ambtenaren daarom niet anders dan positief waarderen.

De RIW wordt een nieuwe organisatie. De kans is groot dat daarmee – opgeteld bij de diverse andere beleidsmatige en uitvoerende taken, die al op regionale schaal worden uitgevoerd – een vierde bestuurslaag ontstaat. Althans, de Rekenkamercommissie heeft weinig redenen om aan te nemen dat dit niet zal gebeuren. Ook hier moet de principiële vraag worden gesteld of dit gewenst is, ook in verband met de aanzienlijke financiële risico's die de gemeente Maasdriel rond feitelijk elke gemeenschappelijke regeling loopt.

De Rekenkamercommissie heeft weinig aandacht gezien voor de gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening, als gevolg van de fusie die tot de RIW moet leiden. Goed functionerende instellingen moeten immers fuseren met minder goed functionerende diensten. Wat zal het uiteindelijke resultaat zijn?

Hetzelfde kan worden gezegd over de verdeling van de kosten. Komt de rekening van een 'dure' gemeente te liggen bij een 'goedkope'? De Rekenkamercommissie heeft nog geen oplossing voor dit mogelijke probleem gehoord.

Uit de interviews blijkt dat er zorgen zijn over de autonome koers die de RIW zou kunnen gaan varen. Ook constateert de Rekenkamercommissie dat er nog weinig ideeën zijn over hoe deze 'macht' te beteugelen. Daarom vraagt zij nadrukkelijk aandacht voor het inbouwen van voldoende 'checks and balances' in de juridische structuur van de RIW.

Door de RIW wordt het ambtelijk apparaat van de gemeente Maasdriel mogelijk kleiner. Ook dat betekent een vermindering van het belang – letterlijk en meer overdrachtelijk – van de gemeente.

De RIW moet gaan bemiddelen tussen werkgevers en de werkzoekenden in haar bestanden. De Rekenkamercommissie heeft diverse voorbeelden van geslaagde initiatieven binnen de regio te horen gekregen. Veel betrokkenen zijn daarom optimistisch over de mogelijkheden van de RIW. De Rekenkamercommissie wijst er echter op dat er een groot verschil is in schaal: vijftien mensen plaatsen bij één werkgever is heel wat anders dan 1.500 plaatsen bij vele werkgevers.

Bovendien vraagt de Rekenkamercommissie zich af of het personeel van de RIW voor deze moeilijke taak voldoende zal zijn toegerust. Veel personeelsleden zullen immers hun werkervaring in de ambtelijke sfeer hebben opgedaan en daardoor mogelijk onvoldoende vertrouwd zijn met het bedrijfsleven, waarmee wel heel intensief zal moeten worden samengewerkt.

Grote zorgen bestaan over de bezuinigingen die met de invoering van de Participatiewet gepaard gaan. Veel betrokken geven aan dat deze bezuinigingen voor een belangrijk deel kunnen worden opgevangen door verbeteringen in de efficiency, niet in de laatste plaats door middel van ICT.

De Rekenkamercommissie is niet in de positie geweest om te kunnen vaststellen in hoeverre dit optimisme realistisch is. Altijd dreigt het gevaar dat dit soort bezuinigingen vooral ten koste gaan van de betreffende burger en in veel mindere mate van de organisatie daaromheen. De Rekenkamercommissie vraagt daarom om aandacht voor dit punt.

Controle

De RIW zal worden bestuurd door een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. In deze besturen hebben wethouders van de deelnemende gemeenten zitting. Gediscussieerd wordt nog over deelname van raadsleden in het bestuur. Op grond van de nu vigerende plannen zal worden gestemd volgens een ingewikkeld stelsel, in casu met relatieve stemrechten naar gelang de deelname aan de verschillende activiteiten van de RIW door de desbetreffende gemeenten.

De ambtenaren bij de RIW worden (dus) aangestuurd via een hiërarchieke lijn. De controle op hun werkzaamheden vindt op soortgelijke wijze plaats.

De gemeenteraden kunnen alleen hun wethouders ter verantwoording roepen voor hun rol in het Algemeen Bestuur. Verder reikt hun controlerende bevoegdheid niet. De controle van de gemeenteraad op de uitvoering van het beleid van de RIW is dus zeer indirect en daarmee minimaal. Een goede informatievoorziening is in dit verband essentieel. Dat geldt dus ook voor de gemeenteraad van Maasdriel.

Net als bij de Europese Unie zou men hier kunnen spreken over een *democratisch tekort*. De vraag is of dat zo wordt ervaren. Uit de interviews rijst het beeld op dat men zich hierover niet al te veel zorgen maakt. Het wordt bijna als een gegeven geaccepteerd. De vraag is of deze houding gerechtvaardigd is.

Feit is dat het grootste deel van de uitvoering de Participatiewet regeltoepassing betreft. Politieke controle is daarbij veel minder belangrijk dan individuele rechtsbescherming. Een geringe politiek interesse voor dit aspect is daarom tot zekere hoogte begrijpelijk.

Anders ligt dat bij de *begeleidingstaken* van de Participatiewet. Deze berusten in beginsel bij de gemeente. Daarbij hoort ook een zekere beleidsvrijheid. Als de begeleidingstaken aan de RIW worden overgedragen is er sprake van een serieus democratisch tekort. De Rekenkamercommissie vraagt daarom politieke aandacht voor dit aspect.

Ook als het gaat om de bedrijfsvoering van de RIW heeft de gemeenteraad slechts een afgeleide controlebevoegdheid. De gemeente Maasdriel zal haar bijdrage moeten leveren bij een eventueel tekort van de RWI. Daaraan valt waarschijnlijk niet te ontkomen.

Uit de interviews is gebleken dat de gemeenteraad van Maasdriel voortdurend goed door het college is geïnformeerd over de voortgang van de activiteiten rond de RIW c.q. de Participatiewet. Klachten hierover heeft de Rekenkamercommissie niet gehoord. Wel heeft de Rekenkamercommissie moeten constateren dat het onderwerp minder aandacht van de gemeenteraad heeft gekregen dan het gezien het belang ervan verdient. De Rekenkamercommissie ziet dit als een punt van zorg.

Vaak werd er op gewezen dat er in maart gemeenteraadsverkiezingen zijn en dat daarna een nieuwe raad zal aantreden, met naar verwachting veel nieuwe gezichten. Dit wordt algemeen als een groot probleem gezien, waar het gaat om de invoering van de Participatiewet en de twee andere decentralisaties. De Rekenkamercommissie ziet dit echter vooral als een kans: in een wisselwerking tussen langer en korter zittende raadsleden kan de discussie, die met het voorliggende memorandum hopelijk (nader) wordt aangeslingerd, hopelijk (nog) steviger worden gevoerd.

De burger

Wordt de burger hier nu beter van? Dat zou de vraag moeten zijn die dit hele memorandum overheerst. Feit is dat de invoering van de Participatiewet gepaard gaat met forse bezuinigingen. Het is moeilijk voor te stellen dat de burger hier niets van zou merken.

Toch geven veel betrokkenen aan dat er veel te bereiken valt met efficiencyverbetering. Ook de ontschotting wordt als een groot voordeel voor de burger genoemd. Verder worden er kansen gezien om zaken te verbeteren die in het verleden minder goed gingen. In dit verband wordt ook het bewerkstelligen van een mentaliteitsverandering bij de burger genoemd.

Dit zijn echter verwachtingen en dat kan natuurlijk ook niet anders. De Rekenkamercommissie vindt veel optimisme echter voorbarig. Er is namelijk een aantal factoren die een efficiënte dienstverlening aan de burger bedreigen, zoals:

- Een groot deel van het beschikbare budget zal worden opgesoupeerd door de sociale werkvoorziening. Daardoor blijven er weinig middelen over voor ander beleid.
- De mogelijke vorming van een vierde bestuurslaag kan leiden tot verminderde efficiency.
- Er kunnen zich organisatieproblemen voordoen als gevolg van de fusie die tot de RIW moet leiden.
- Problemen met de integratie van verschillende ICT-systemen zijn denkbaar.
- Ontschotting kan op specifieke punten leiden tot kwaliteitsverlies, omdat er met budgetten kan worden geschoven.

De Rekenkamercommissie vraagt nadrukkelijk om tijdige, dat wil zeggen proactieve aandacht voor deze mogelijke problemen.

De Participatiewet maakt mogelijk dat per gemeente op elementen andere regelingen gaan gelden. De Rekenkamercommissie pleit hier impliciet zelfs voor, als wordt gesteld dat het goed is niet alle lokale beleidsvrijheid zonder discussie in te leveren. Tegelijk moet worden voorkomen dat burgers gevoelens van rechtsongelijkheid krijgen, als een inwoner van gemeente A andere voorwaarden of een andere toepassing ervaart dan die van gemeente B. Zeker binnen de Bommelwaard - met twee gemeenten - is dit niet aan de burger uit te leggen en zal steeds moeten gewaakt voor uiteenlopende voorwaarden, toepassingsgronden en/of termijnen.

Bij het inschatten en beeldend maken van de mogelijke gevolgen is het goed te werken met (fictieve) individuele casuïstiek. Wat gebeurt er precies met die burger uit één van de Maasdrielse kernen, die in de bestaande situatie vroeger of later een baan zou vinden bij Lander? Wie vormt vanaf 2015 haar of zijn aanspreekpunt, hoe en waar verloopt de beoogde communicatie dan precies, welke voorzieningen kunnen haar of hem op basis van welke regelgeving en beleidskaders wel of niet worden aangeboden? Hoe en door wie wordt de eigenaar van een klein garagebedrijf in een andere Maasdrielse kern in 2015 benaderd voor het plaatsen van een 'Participatiewet-kandidaat'? Welke voorwaarden kan en mag die ondernemer vervolgens (niet) stellen en op grond van welke kaders wordt daar dan door wie op welke manier op gereageerd? Het zijn vragen als deze – uit te breiden tot enkele tientallen, voor het verkrijgen van een goed en dekkend beeld – die het mogelijk maken de *concrete* verwachte gevolgen scherper in beeld te krijgen.

De oplossing voor problemen zoals hier beschreven zal primair gevonden moeten worden in afstemming en regie.

IV Conclusies en verder

Door vroegtijdig te kiezen voor regionale samenwerking bereidt de gemeente Maasdriel zich op een gedegen manier voor op de invoering van de Participatiewet. De RIW wordt in hoog tempo en naar het zich laat aanzien op professionele wijze opgebouwd.

Door dit hoge tempo lijkt de gemeente en met name de gemeenteraad echter enigszins achter de feiten aan te lopen. Veel ontwikkelingen zijn in gang gezet, maar de gedachtenvorming binnen de gemeenteraad daarover houdt daarmee geen gelijke tred. Gevolg hiervan is dat er al snel sprake is van *voldongen* feiten.

Regionale samenwerking bij de uitvoering van de Participatiewet biedt ontegenzeggelijk vele voordelen. De nadelen die aan deze samenwerking kleven krijgen echter te weinig aandacht.

Deze nadelen liggen vooral in de sfeer van verlies van zeggenschap de gemeenteraad en de mogelijkheid om een eigen beleid te voeren, hoe beperkt van aard dan ook. De mogelijkheid van directe controle wordt ingeruild voor die van indirecte controle via de verantwoordelijk wethouder. Eventuele financiële tekorten bij de regionale samenwerking zullen ook ten laste komen van de individuele gemeenten, die soms niets hebben kunnen doen aan het vermijden van die tekorten en/of in vergelijking met 'vroeger' al op voorhand duurder uit zijn.

De RIW is niet de enige gemeenschappelijk regeling waaraan de gemeente Maasdriel deelneemt. Het zijn er vele en het aantal neemt toe. De genoemde nadelen zullen zich in meer of mindere mate bij al deze samenwerkingsverbanden voordoen. Per saldo zal er sprake zijn van een zeer geleidelijke uitholling van de betekenis en de bevoegdheden van de gemeenteraad.

Of de burger er beter van wordt valt te bezien. Veel hangt af van de kwaliteit van de uitvoering van de Participatiewet. Ontschotting kan zeker grote voordelen bieden. Nabijheid van de dienstverlening blijft van groot belang. De Rekenkamercommissie maakt zich echter zorgen over de vorming van een vierde bestuurslaag en de bureaucratie die daarvan het gevolg kan zijn. De invoering van de Participatiewet gaat gepaard met ingrijpende bezuinigingen. Als de RIW niet zeer efficiënt gaat werken, zal de burger de gevolgen zeker merken. Hier ligt een duidelijke relatie met de controle door de raad en de beperking daarvan door regionale samenwerking.

Op grond van dit alles adviseert de Rekenkamercommissie om meer aandacht te hebben voor de Participatiewet en met name de gevolgen op lange termijn en de nog aanwezige mogelijkheden tot sturing. Dit betekent dat er nader en meer fundamenteel moet worden nagedacht over de beleidsbepalende, budgettaire en controlerende taken van de raad, om van daaruit (nogmaals) te bezien waarom wel of niet wordt 'aangetakt' bij de regio. Het is goed daarbij steeds (ook) te beoordelen welke concrete gevolgen individuele, direct of indirect bij de introductie van de Wet betrokken burgers (kunnen) gaan ervaren.

In verband daarmee kan een bestuurlijk en ambtelijk bezoek aan de gemeente Buren zeer leerzaam zijn, al is het maar voor het horen van een stellig en zonder enig merkbaar voorbehoud uitgesproken tegengeluid. Een tegengeluid dat niets met disloyaliteit jegens de andere gemeenten in de regio te maken heeft, maar slechts is gebaseerd op een simpel en herkenbaar uitgangspunt: beleg het maken, financieren, uitvoeren en controleren van beleid daar, waar dat op basis van zoveel mogelijk geobjectiveerde criteria het *best* (inhoudelijk rendement, vroeger of later voor de burger) en daarbij het meest *costeneffectief* (financieel, ook waar het gaat om de mogelijke doorwerking van risico's) kan plaatsvinden.

**

Bijlage – reactie van John Leijdekkers en Irma Ramackers

Aan: Rekenkamercommissie Maasdriel; t.a.v. de heren Frank Hordijk en Evert Janssen

CC:

Van: Wethouder John Leijdekkers

Datum: dinsdag 4 februari 2014

Opsteller: Irma Ramackers

Betreft: Onderzoek van de Rekenkamercommissie inzake de Participatiewet

Het rapport van de Rekenkamercommissie over de wijze van invoering van de Participatiewet gaat in hoofdzaak over het voorgenomen besluit om een organisatorische vorm voor regionale samenwerking te entameren: een GR RIW (Gemeenschappelijke Regeling Regionale Infrastructuur voor Werk en Inkomen). De conclusie van de Rekenkamercommissie is dat Maasdriel wellicht wat te voortvarend aansluit bij het regionale proces om te komen tot een regionale uitvoeringsorganisatie en te weinig stilstaat bij de eventuele negatieve gevolgen voor de inwoners, het verlies aan sturingsmogelijkheden voor de raad en eventuele nadelige financiële effecten voor Maasdriel van een regionale GR.

De risico's zoals die door de Rekenkamercommissie worden genoemd zijn niet nieuw en nadrukkelijk onderdeel geweest van analyse zoals die door de werkgroep RIW is gemaakt op juridische, bestuurlijke en financiële consequenties. Inhoudelijk deskundigen, waaronder een jurist en een financieel deskundige van de gemeente Maasdriel, zijn nauw betrokken bij de totstandkoming van de oplevering van het regionale product van de werkgroep RIW. Ook is het standpunt van het college van Maasdriel tijdens de behandeling van het voorstel in de Programmaraad van 28 november 2013 ingebracht. Dit standpunt komt er in het kort op neer dat de vorming van een GR RIW voor het inkomensdeel kan rekenen op steun van het college. Wat het werkdeel betreft stelt het college zich op het standpunt dat er nader onderzoek nodig is naar een samenwerkingsvorm, waarbij in het kader van een integrale arbeidsmarktbenadering en gedeelde verantwoordelijkheid ook werkgevers, UWV en eventueel opleidingsfondsen zijn aangesloten. Dit standpunt werd niet gedeeld door de overige deelnemende gemeenten.

De inschatting is gemaakt dat de vorming van een GR RIW op termijn (na de initiële investeringen) een besparing van 1,2 miljoen euro per jaar zal betekenen. Daarbij is er in deze berekening van uit gegaan dat de GR Lander en GR SDB worden opgeheven. De instandhouding van de GR SDB met achterblijvende taken (schuldhulpverlening en bijzondere bijstand) betekent dat het financiële plaatje er anders (minder besparingen) uit komt te zien. Dit scenario is nog niet doorgetrokken.

Geconstateerd is dat er sprake zal zijn van enig verlies aan sturing door de afzonderlijke raden. Deelname aan een groter verband betekent logischerwijs dat er minder sturing vanuit de individuele gemeenten mogelijk is. Door te kiezen voor een stemverhouding, waarbij er een gelijk gewicht wordt toegekend aan de alle gemeenten, ongeacht hun omvang, is er een gereede kans dat goed onderbouwde bijdragen uit Maasdriel worden overgenomen door de overige gemeenten. Feit blijft echter dat een geïsoleerde opvatting, geen kans van slagen heeft. Dit sluit echter aan bij ons democratisch stelsel, waarbij de meerderheid de doorslag geeft.

De kwaliteit van de dienstverlening aan burgers is ook in de RIW geborgd. Op basis van het inhoudelijk model is gekozen voor dienstverlening aan / inzet van re-integratiemiddelen voor werkzoekenden die niet zelfstandig aan werk kunnen komen, maar die in de basis wel in staat zijn tot het verdienen van een inkomen van 80 - 100 % WML. Dit is nu ook al het geval. Gelet op het krimpend re-integratiebudget worden inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt nu ook al niet bediend met een traject gericht op werk. Door de verantwoordelijkheid voor deze groep terug te leggen bij de gemeenten, wordt het nadrukkelijk een eigen lokale bevoegdheid om ook voor deze groep voorzieningen te creëren, waardoor zij wel toegang tot voorzieningen krijgen. De financiering zal dan echter wel afkomstig moeten zijn uit andere

middelen dan het re-integratiebudget. De inzet hiervan is immers gericht op het weer financieel zelfstandig en uitkeringsonafhankelijk laten zijn van mensen voor wie de kans op betaalde arbeid wat groter is. Door de schulddienstverlening en de bijzondere bijstand lokaal / subregionaal te organiseren, wordt het mogelijk om deze beleidsmatig meer aan te laten sluiten op de integrale dienstverlening aan de burgers van Maasdriel of Bommelerwaard.

Regionale samenwerking en opschaling van activiteiten en taken zijn voor een groot deel ook ontwikkelingen die door het rijk wordt versterkt. Enerzijds door fors te bezuinigen op de groeiende omvang van taken die naar gemeenten worden overgeheveld. Anderzijds worden in de wet- en regelgeving rondom gedecentraliseerde taken, steeds meer samenwerkingsvoorschriften gedefinieerd. In de Participatiewet wordt gemeenten opgedragen om hun werkgeversdienstverlening en de toeleiding van werkzoekenden via regionale werkpleinen en regionale werkbedrijven te organiseren. Uiteraard kan dat op verschillende wijzen. De vorming van een regionale entiteit waarlangs de uitvoering en coördinatie van de Participatiewet verloopt is in onze optiek dan ook een logische keuze.

De overtuiging van de gemeente Buren dat zij lokaal de toeleiding van inwoners naar werk effectiever en kostenefficiënter kunnen inregelen is evenzeer een zaak van geloof als het geloof van de overige gemeenten in de kracht van samenwerken in de regio. De toekomst zal uitwijzen in hoeverre de onderliggende aannames van de regio of die van de gemeente Buren valide zijn. Wellicht zijn beide aanpakken effectief en leiden zij in beide varianten tot beheersbare kosten en effectieve uitstroom naar werk van inwoners.