



**Indiener:** Rekenkamercommissie Woerden

**Datum:** 10 april 2014

**Portefeuillehouder(s):** Y. Koster

**Portefeuille(s):** Welzijn

**Contactpersoon:** C.P.G. Kraan

**Tel.nr.:** 8513

**E-mailadres:** kraan.c@woerden.nl

---

**Onderwerp:** Rekenkamer(vervolg)onderzoek naar de uitvoering van de Wet werk en bijstand, tevens de oprichting van Ferm Werk

---

**De raad besluit:**

1. Dat hij in staat wil zijn om te sturen, bijsturen en te controleren op de uitvoering van de Wet werk en bijstand (die naar verwachting per 1 januari 2015 wordt opgenomen in de Participatiewet).

Hiertoe toetst de raad of in de Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met Ferm Werk:

- A. Voldoende informatie opgenomen is, die betrekking heeft op beleidsinhoudelijke resultaten en op de effectiviteit en het maatwerk van trajecten.  
Heel concreet: dat er informatie beschikbaar is over de effectiviteit van trajecten en voorzieningen gerelateerd aan bewegingen op de participatieladder<sup>1</sup>, zodat daadwerkelijke evaluatie, analyse, sturing en bijsturing kan plaatsvinden.
  - B. Niet alleen de focus op de financiële gezondheid van Ferm Werk komt te liggen.  
Dan ontstaat namelijk het risico dat de verdien capaciteit<sup>2</sup> van cliënten te gemakkelijk ingezet kan worden voor de bekostiging van de organisatie. Dat zou de schijn opwekken dat cliënten ten behoeve van de continuïteit van de organisatie Ferm Werk in de bijstand gehouden worden. Dat geeft voor cliënten en gemeente (hoogte uitkeringen) een ongewenst effect.
  - C. Is opgenomen dat de gewenste informatie minimaal per kwartaal wordt verstrekt en proactief wordt gebruikt
2. Dat hij zijn kaderstellende en controlerende rol wil versterken ten aanzien van de uitvoering van de Wet werk en bijstand.

Hiertoe:

- A. Formuleert de raad concreet welke informatie hij nodig heeft om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak.
- B. Realiseert de raad zich de consequenties – namelijk dat zijn controlerende rol hierdoor beperkt wordt – van zijn keuze dat één van de raadsleden zitting heeft in het Algemeen Bestuur (AB) van Ferm Werk.

---

<sup>1</sup> De Participatieladder is een meetinstrument waarmee vastgesteld kan worden in hoeverre iemand, bijvoorbeeld een Wwb'er, meedoet in de samenleving. De ladder is onderverdeeld in zes treden: van sociaal geïsoleerd tot werkend zonder ondersteuning.

<sup>2</sup> Simpel gezegd is dit het verschil tussen het loon dat iemand verdient en de uitkering die hij /zij krijgt. Het verschil daartussen, in het geval dit positief uitvalt (dus als de persoon meer verdient dan de uitkering die hij/zij krijgt) kan ter dekking van de kosten van de uitvoerende organisatie gebruikt worden ( Zie KHNW, p 31)

### 3. Aan het college het volgende op te dragen:

- A. Te zorgen voor informatie-afspraken die op beleidsinhoudelijke resultaten en op de effectiviteit en het maatwerk van trajecten betrekking hebben. Het college maakt daartoe gedetailleerd duidelijk welke informatie daartoe noodzakelijk is en legt dit vast in de DVO. Daarbij zorgt hij er voor dat er informatie beschikbaar is over de effectiviteit van trajecten en voorzieningen gerelateerd aan bewegingen op de participatieladder, zodat daadwerkelijke evaluatie, analyse, sturing en bijsturing kan plaatsvinden.
- B. Te zorgen dat de focus niet alleen op de financiële gezondheid van Ferm Werk komt te liggen. Dan ontstaat het risico dat de verdien capaciteit<sup>3</sup> van cliënten te gemakkelijk ingezet kan worden voor de bekostiging van de organisatie. Dat zou de schijn opwekken dat cliënten ten behoeve van de continuïteit van de organisatie Ferm Werk in de bijstand gehouden worden. Dat geeft voor cliënten en gemeente (hoogte uitkeringen) een ongewenst effect.
- C. Te zorgen dat Ferm Werk maatwerk levert en gedifferentieerde informatie kan produceren en aan de gemeente Woerden levert.
- D. Afspraken in de DVO op te nemen die blinde vlekken en doublures in de werkprocessen voorkomen.
- E. De uitkomsten van de risicoanalyse van het college direct te verwerken in afspraken die opgenomen worden in de DVO.
- F. Een nulmeting op de bijstandspopulatie uit te voeren.

---

#### **Inleiding:**

In maart 2009 publiceerde de Rekenkamercommissie Woerden het rapport 'Werkt de Woerdense Bijstand?'. In dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie gekeken naar de mate waarin de uitvoering van de Wet werk en bijstand (hierna Wwb) in Woerden doelgericht en efficiënt was. Uit cijfers van het Ministerie van Sociale Zaken en de gemeente zelf bleek dat het aantal bijstandsgerechtigden in Woerden relatief hoog was. Met het onderzoek in 2009 heeft de rekenkamercommissie inzicht willen bieden in de achtergrond van deze cijfers.

Op 23 april 2009 heeft de gemeenteraad van Woerden besloten de conclusies en aanbevelingen over te nemen. De raad legde zichzelf in het besluit op om zijn controlerende rol actief op te pakken en het college regelmatig te vragen naar de voortgang van de noodzakelijke verbeteringen. Daarnaast werd het college opgedragen om de raad elk kwartaal te informeren over de uitvoering van de Wwb en de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Dit besluit markeerde de start voor de raad en het college/ de ambtelijke organisatie om hun deel van de aanbevelingen uit te voeren.

Na vier jaar heeft de rekenkamercommissie nu een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de uitvoering/implementatie van de aanbevelingen uit het Wwb-onderzoek. Hiermee wil zij nagaan in hoeverre het raadsbesluit is uitgevoerd. Ook heeft zij beoordeeld in hoeverre deze aanbevelingen zijn meegenomen in de oprichting van Ferm Werk, het werkbedrijf dat onder andere de Wet werk en bijstand voor de gemeente Woerden uitvoert.

#### **Conclusie:**

De rekenkamercommissie constateert dat de aanbevelingen van het onderzoek Wet werk en bijstand uit 2009 in de voorbereiding van Ferm Werk niet zijn meegenomen. Ondanks dat een aanzet daartoe wel aan de orde was na 2009.

Tot nu toe zijn binnen Ferm Werk essentiële afspraken benodigd voor het sturen en beheersen van

---

<sup>3</sup> Simpel gezegd is dit het verschil tussen het loon dat iemand verdient en de uitkering die hij /zij krijgt. Het verschil daartussen, in het geval dit positief uitvalt (dus als de persoon meer verdient dan de uitkering die hij/zij krijgt) kan ter dekking van de kosten van de uitvoerende organisatie gebruikt worden ( Zie KHNW, p 31).

de Wet werk en bijstand niet of nauwelijks gemaakt. Gezien het akkoord van de raad op de Gemeenschappelijke Regeling (GR) is het opnemen van dergelijke afspraken in deze GR geen optie meer. De voorlopig laatste kans is de af te sluiten Dienstverleningsovereenkomst. Naar de mening van de rekenkamercommissie dienen college en raad van die gelegenheid gebruik te maken om de vereiste afspraken en regelingen te maken en vast te leggen. Wanneer dit wordt verzuimd, ontnemen college en raad van de gemeente Woerden zichzelf de mogelijkheid om adequaat te kunnen gaan beheersen en sturen in dat deel van het sociale domein waarin Ferm Werk verantwoordelijk is voor de uitvoering.

De centrale boodschap van de rekenkamercommissie is kort maar krachtig: regel al hetgeen nodig is, in het kader van de sturing en beheersing van het sociale domein in de Dienstverleningsovereenkomst tussen Woerden en Ferm Werk. Het achterwege laten hierbij leidt wat de rekenkamercommissie betreft tot een onaanvaardbaar groot risico. Kwetsbare burgers die afhankelijk zijn van de in het sociale domein opererende gemeente worden dan mogelijk het slachtoffer van een onjuiste of onzorgvuldige toepassing van de betreffende sociale wetten zoals de Wet werk en bijstand. De noodzakelijke randvoorwaarden om hier goed op te kunnen sturen en controleren ontbreken volgens de rekenkamercommissie op dit moment.

Als de raad besluit de in het raadsbesluit opgenomen aanbevelingen over te nemen, schept dit de randvoorwaarden voor deze sturing en beheersing.

---

#### **Bevoegdheid:**

De raad heeft de bevoegdheid om de Gemeenschappelijke Regeling vast te stellen en een zienswijze in te dienen op de Dienstverleningsovereenkomst Ferm Werk.

---

#### **Beoogd effect:**

De noodzakelijke randvoorwaarden creëren om te kunnen sturen, bijsturen en controleren op de beheersing van het Sociale Domein van Woerden, zodat de – kwetsbare – burgers die afhankelijk zijn van de in het sociale domein opererende gemeente niet het slachtoffer worden van een onjuiste of onzorgvuldige toepassing van de betreffende sociale wetten zoals de Wet werk en bijstand. Die noodzakelijke randvoorwaarden kunnen gerealiseerd worden door de – eventueel te zijner tijd aan te passen – Gemeenschappelijke Regeling Ferm Werk, dan wel door de afspraken die in de Dienstverleningsovereenkomst met Ferm Werk worden vastgelegd.

---

#### **Argumenten:**

##### **Conclusies en aanbevelingen over de implementatie van aanbevelingen uit 2009:**

###### **Conclusie 1:**

Het college heeft een actuele databank gerealiseerd. Aan deze databank kan echter, naar de mening van de rekenkamercommissie, geen adequate informatie ten behoeve van de sturing en de beheersing van de Wwb-processen worden ontleend.

###### **Conclusie 2:**

Het inzicht in de bijstandspopulatie is zeker verbeterd ten opzichte van 2008. Het college krijgt echter geen inzicht in de effectiviteit van het instrumentarium en kan daarom de uitvoeringspraktijk niet op basis van dat gewenste inzicht sturen. Incidenteel stuurt het college wel bij.

###### **Conclusie 3:**

Het college heeft een analyse uitgevoerd naar de oorzaken van de relatief hoge kosten per traject, maar concludeerde dat de trajecten niet duur zouden zijn, en heeft daarom geen maatregelen getroffen. De rekenkamercommissie heeft de benodigde informatie voor een conclusie over de analyse van de hoogte van de kosten per traject niet ontvangen en kan derhalve hierover geen uitspraak doen.

###### **Conclusie 4:**

Er is serieus aandacht besteed aan het gericht opleiden van consultants en het inrichten, uniformeren, vereenvoudigen en borgen van hun werkprocessen. Verondersteld wordt dat dit een

positief effect heeft op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de inzet van de consultants. Helaas heeft de rekenkamercommissie dit niet met zekerheid kunnen vaststellen omdat aan haar de daarvoor benodigde onderbouwing niet is verstrekt. Wanneer de doelstellingen door een tekort aan capaciteit niet worden gehaald, wordt niet bijgestuurd door de capaciteit te vergroten maar door de norm te verlagen.

Conclusie 5:

De gemeente Woerden zegt de sluitende aanpak<sup>4</sup> belangrijk te vinden. Echter, de sluitende aanpak heeft de afgelopen periode weinig aandacht gehad. Een visie op de sluitende aanpak wordt pas in 2014 verwacht. Een zodanige samenwerking met de ketenpartners dat er sprake is van een sluitende aanpak is dan ook niet gerealiseerd.

Conclusie 6:

Er wordt per kwartaal gerapporteerd. Maar de informatie is naar de mening van de rekenkamercommissie nog niet op de informatiebehoefte afgestemd: met betrekking tot effectiviteit is informatie niet uit het huidige managementinformatiesysteem te halen. Het management, het college en de raad vervullen deels hun sturende, beheersende en controlerende rollen. Een volledige invulling is niet mogelijk omdat de benodigde informatie daartoe ontbreekt.

#### **Algemene conclusie:**

Het raadsbesluit uit 2009, overeenkomend met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie heeft zeker geleid tot een verbeteractie, en dit heeft geleid tot daadwerkelijke verbeteringen. Echter, het heeft nog niet geleid tot het door de raad beoogde resultaatniveau. Cruciaal daarbij is dat de voor sturing en beheersing benodigde informatie nog steeds niet gegenereerd kan worden. De 'sluitende aanpak' is geheel niet bereikt en heeft weinig aandacht gehad.

#### **Conclusies en aanbevelingen over de implementatie van aanbevelingen in de voorbereidingen tot Ferm Werk:**

Conclusie 1:

Ferm Werk is gestart, terwijl er nog geen overeenstemming is over de informatie die in de vorm van kritische prestatie indicatoren (KPI's) geleverd moet gaan worden. Dit terwijl bekend is dat het huidige managementinformatiesysteem al geen adequate stuurinformatie kan leveren. Men verwacht dat een nieuw systeem te zijner tijd ook sturingsinformatie kan gaan geven. Dit is met het huidige systeem niet te geven. Er is geen nulmeting gedaan op de populatie.

Conclusie 2:

De Woerdense bijstandspopulatie is in het huidige managementinformatiesysteem bijgewerkt en actueel waarmee een belangrijke voorwaarde is gerealiseerd om als college te gaan prioriteren en toetsen. Doordat op dit moment binnen Ferm Werk afspraken geheel ontbreken – zowel inhoudelijk als procesmatig, zoals afspraken over de beleidsinhoudelijke doelstellingen en het bewerkstellingen van de sluitende aanpak - gaat hier een kans op daadwerkelijk sturen en beheersen heel snel in rook op.

Conclusie 3:

In het kader van Ferm Werk is geen onderzoek gedaan naar kosten van trajecten. Deze belangrijke financiële informatie ontbreekt op dit moment.

Conclusie 4:

Er is momenteel geen informatie beschikbaar om een oordeel te kunnen hebben over de vermoedelijke doelmatige en doeltreffende inzet van consultants bij Ferm Werk.

Conclusie 5:

Ferm Werk is gestart terwijl de inhoudelijke visie met betrekking tot het sociale domein nog ontwikkeld moet worden. Van samenwerking van ketenpartners is nog geen sprake en er is ook nog geen zicht op. Duidelijk is wel dat de binnen Ferm Werk samenwerkende gemeenten qua visie en aanpak van elkaar verschillen. Aangezien de sluitende aanpak binnen Woerden niet gerealiseerd was, lijkt het irrealistisch om aan te nemen dat deze nu wel gerealiseerd gaat worden.

---

<sup>4</sup> Sluitende aanpak wil zeggen dat iedere cliënt binnen de daarvoor afgesproken termijn een voorziening heeft aangeboden gekregen.



Wel is het college gestart met een innovatieve wijze van herinrichten van ketensamenwerking in het sociale domein. Ook heeft het college een risicoanalyse ingezet naar inhoudelijke zaken, politiek-bestuurlijk, voor inwoners en voor (maatschappelijke) organisaties. Maar deze was ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond; de risico's waren dus ook bij de start van Ferm Werk nog niet in beeld.

Conclusie 6:

Gezien het ontbreken van de meest essentiële afspraken en randvoorwaarden binnen Ferm Werk kunnen management, college en raad hun sturende, beheersende en controlerende rollen eenvoudigweg niet invullen.

Het is onduidelijk hoe college en raad op beleidsinhoudelijke doelstellingen kunnen sturen. Raad en college hebben momenteel onvoldoende mogelijkheden tot sturen en controleren. De P&C-cyclus van Ferm Werk sluit niet aan op die van de gemeente.

### **Algemene conclusie:**

De stand van zaken van de opvolging van de door de raad overgenomen en verscherpte aanbevelingen uit het WWB-onderzoek uit 2009 in het kader van de besluitvorming inzake Ferm Werk is zorgelijk. Er dreigt een stap terug gezet te worden, waar grote stappen vooruit noodzakelijk zijn,

Zeker nu de kortingen op de budgetten op het sociaal domein groot zijn, de verantwoordelijkheid voor de gemeente toeneemt, er een vergroting van het cliëntenbestand plaatsvindt door meer instroom, én het feit dat Woerden reeds op 196% uitputting zit van het participatiebudget, maakt actie noodzakelijk. De beleidsinhoudelijke en de financiële risico's zijn volgens de rekenkamercommissie veel te groot, mede omdat er geen doelen gesteld zijn.

**De aanbevelingen van de Rekenkamercommissie zijn ten behoeve van een goed lopend raadsbesluit tekstueel aangepast. De aanbevelingen zoals opgenomen in het bijgevoegde rapport van de rekenkamercommissie luiden:**

### **Voor college en raad**

1. Zorg dat sturen, bijsturen en controleren mogelijk is.
  - A. Zorg voor informatie-afspraken die op beleidsinhoudelijke resultaten en op de effectiviteit en het maatwerk van trajecten betrekking hebben. Maak veel specifieker dan tot op heden het geval is duidelijk welke informatie noodzakelijk is en leg dit vast in de DVO: zorg voor informatie over effectiviteit van trajecten en voorzieningen gerelateerd aan bewegingen op de participatieladder, zodat daadwerkelijke evaluatie, analyse, sturing en bijsturing kan plaatsvinden. Laat u hierin indien nodig extern collegiaal ondersteunen vanuit bijvoorbeeld de VNG en voorlopende gemeenten.
  - B. Let niet alleen op financiële informatie. Als de focus alleen op de financiële gezondheid van Ferm Werk komt te liggen, is er een risico dat de verdien capaciteit<sup>5</sup> van cliënten te gemakkelijk ingezet kan worden voor de bekostiging van de organisatie. Dat zou de schijn opwekken dat cliënten ten behoeve van de continuïteit van de organisatie Ferm Werk in de bijstand gehouden worden. Dat geeft voor cliënten en gemeente (hoogte uitkeringen) een ongewenst effect. Verwezen wordt ook naar de eensluidende conclusie van de FNV over de 'perverse financiële prikkel in het systeem'.<sup>6</sup>
  - C. Zorg dat Ferm Werk maatwerk levert en gedifferentieerde informatie kan genereren en opleveren.
  - D. Maak afspraken in de DVO om blinde vlekken en doublures in de werkprocessen te voorkomen.
  - E. Zorg dat uitkomsten uit de risicoanalyse van het college direct verwerkt worden in afspraken opgenomen in de DVO.
  - F. Doe een nulmeting op de bijstandspopulatie.
  - G. Gebruik de gewenste informatie minimaal per kwartaal en meer proactief.

<sup>5</sup> Simpel gezegd is dit het verschil tussen het loon dat iemand verdient en de uitkering die hij /zij krijgt. Het verschil daartussen, in het geval dit positief uitvalt (dus als de persoon meer verdient dan de uitkering die hij/zij krijgt) kan ter dekking van de kosten van de uitvoerende organisatie gebruikt worden ( Zie KHNW, p 31).

<sup>6</sup> FNV 'Werken in de bijstand' , december 2012

### **Aanvullende aanbeveling voor de raad:**

1. Versterk uw kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de uitvoering van de Wet werk en bijstand (vanaf naar verwachting per 1 januari 2015 opgenomen in de Participatiewet).
  - A. Formuleer daartoe concreet welke informatie benodigd is om invulling te kunnen geven aan de kaderstellende en de controlerende taak van de raad.
  - B. Realiseert u als raad de consequenties van uw keuze tot zitting van raadsleden in het Algemeen Bestuur (AB) van Ferm Werk.

#### **Toelichting bij B:**

De raad heeft besloten zitting te nemen in het Algemeen Bestuur van Ferm Werk. De griffier heeft de raad een daaraan tegengesteld advies gegeven. Zijn advies was ons inziens juist. Het advies dat de raad via het college heeft bereikt, is een advies geweest op basis van de oude, monistische situatie en de verouderde Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR), dit was een monistische regeling. Dualisme daarentegen vereist dat de raad zijn controlerende rol kan vervullen; en dat is niet voldoende mogelijk wanneer de raad zelf deel uitmaakt van het AB. De raad gaat dan immers besluiten controleren waarbij hij bij de totstandkoming zelf een rol heeft gespeeld en dus medeverantwoordelijk voor is gemaakt.

---

#### **Kanttekeningen:**

n.v.t.

---

#### **Financiën:**

n.v.t.

---

#### **Uitvoering:**

De raad zal bij een positief raadsbesluit de aan hem gerichte aanbevelingen uitvoeren. Het college zal bij een positief van de raad de aan hem opgedragen aanbevelingen uitvoeren.

---

#### **Communicatie:**

De Rekenkamercommissie Woerden heeft een persbericht uitgebracht bij publicatie van dit rapport.

---

#### **Samenhang met eerdere besluitvorming:**

23 april 2009: raadsbesluit op basis van het Rekenkameronderzoek "Werkt de Woerdense Bijstand?" van 19 maart 2009 (OGR.00069).

---

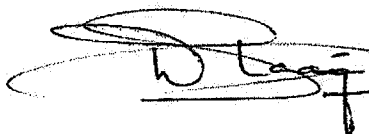
**Bijlagen:**

Rapport: Vervolgonderzoek Wet werk en bijstand, tevens de oprichting van Ferm Werk (14.006276)  
Aanbiedingsbrief aan gemeenteraad (14.006275)

---

De indiener: Rekenkamercommissie Woerden

Voorzitter van de  
Rekenkamercommissie  
Woerden

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. van der Staaij', with a large, stylized flourish above the name.

Drs. D. van der Staaij



Agendapunt: 7

---

**Onderwerp:** onderzoek van de rekenkamercommissie Wet werk en bijstand

---

De raad van de gemeente Woerden;

gelezen het voorstel d.d. 19 maart 2009 van:  
- griffier

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

b e s l u i t:


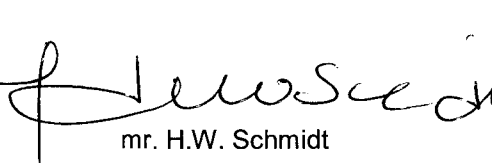
de conclusies en aanbevelingen uit het rapport "Werkt de Woerdense bijstand?", een onderzoek naar de prestaties van de gemeente Woerden bij de uitvoering van de Wet werk en bijstand, over te nemen en te bewaken dat de aanbevelingen opgevolgd zullen worden.

1. Het college realiseert een actuele, bijgewerkte databank met voor de Wet werk en bijstand relevante gegevens, zodat de sturing en beheersing van de Wwb-processen mogelijk wordt. Relevante gegevens hebben betrekking op de populatie bijstandsgerechtigden, het aantal trajecten, de voorzieningen en de resultaten van die trajecten.
2. Het college stelt prioriteiten in het beleid vast en toetst de realisatie van het gekozen beleid. In dit licht onderzoekt zij of consultants doelmatiger en doeltreffender ingezet kunnen worden, stemt zij de samenwerking met de ketenpartners af, draagt zorg voor realisatie van de sluitende aanpak en stemt het aanbod van voorzieningen af op de bijstandspopulatie. Het college meet resultaten.
3. Het college voert een analyse uit naar de oorzaken van haar relatief hoge kosten per traject en formuleert op basis hiervan beleid waardoor de optimale inzet van Wwb-gelden gewaarborgd wordt.
4. De raad stelt zich actief op in haar controlerende rol en bevraagt het college regelmatig over de voortgang van de noodzakelijke verbeteringen met betrekking tot de uitvoering van de Wwb.
5. Het college informeert per kwartaal de raad over de uitvoering van de Wwb en de uitvoering van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over de Wwb.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Woerden in zijn openbare vergadering, gehouden op 23 april 2009.

De griffier

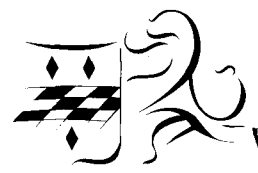
De voorzitter

  
mr. G.A. Karssenbergh  
mr. H.W. Schmidt

Gemeente Woerden 14.006275



Registratiedatum: 15/04/2014  
Behandelend afdeling  
Afgehandeld door/op:



gemeente  
**WOERDEN**

Aan de gemeenteraad van Woerden

Blekerijlaan 14  
3447 GR Woerden  
Postbus 45  
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348  
Fax (0348) 42 4108  
stadhuis@woerden.nl  
www.woerden.nl

BTW-nummer  
NL0017.21.860.B.02  
KvK-nummer  
50177214  
Banknummer  
28.50.09.672

Raad 15 APR. 2014

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: BenW / 002-
B.V.O.:

Onderwerp:  
Rekenkamerrapport "Vervolgonderzoek  
Wet werk en bijstand, tevens oprichting  
Fermwerk".

Uw Kenmerk:

Uw brief van:  
geregistreerd onder nr.: n.v.t.

Datum 16 april 2014

Ons Kenmerk

Doorkiesnummer/Behandeld door:

Verz.

14.006275

8513 / M. Fabbricotti

Geachte leden van de gemeenteraad,

Voor u ligt het bestuurlijk eindrapport "Vervolgonderzoek Wet werk en bijstand, tevens oprichting Ferm Werk" van de Rekenkamercommissie Woerden.

Op **woensdag 14 mei** presenteert de rekenkamercommissie van **19.15 – 20.00 uur** in de **Raadszaal** de resultaten van het vervolgonderzoek. Hierna is ook gelegenheid voor het stellen van technische vragen. Wij ontvangen graag uw aanmelding voor de bijeenkomst bij de secretaris van de rekenkamercommissie, mevrouw Marie Fabbricotti ([fabbricotti.m@woerden.nl](mailto:fabbricotti.m@woerden.nl)).

De centrale vraag in het vervolgonderzoek luidt:

*Zijn de door de raad overgenomen aanbevelingen uit het onderzoek Wet werk en bijstand meegenomen in de voorbereiding van Het Nieuwe Werkbedrijf (HNW), later genaamd Ferm Werk?*

In 2009 bracht de rekenkamercommissie het rapport: "Werkt de Woerdense bijstand?" uit. Daarin gaf zij aan dat de sturing en beheersing op de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) niet voldoende was. Zij gaf daarbij adviezen om de uitvoering van de Wwb te verbeteren.

De rekenkamercommissie concludeert in het voorliggende vervolgonderzoek dat deze adviezen maar voor een deel zijn opgevolgd en nauwelijks zijn meegenomen bij de oprichting van Ferm Werk. Dit is het werkbedrijf dat sinds januari 2014 onder meer de Wet werk en bijstand voor de gemeente Woerden uitvoert. Als gevolg hiervan ontbreken er instrumenten om op de prestaties van Ferm Werk te kunnen sturen of deze te kunnen controleren.

Het raadsbesluit uit 2009, waarin de aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn overgenomen, heeft naar de mening van de rekenkamercommissie geleid tot een verbeteractie en daadwerkelijke verbeteringen maar nog niet tot het door de raad beoogde resultaatniveau. Cruciaal daarbij is dat de voor sturing en beheersing benodigde informatie nog steeds niet gegenereerd kan worden. De 'sluitende aanpak' is geheel niet bereikt en heeft weinig aandacht gehad.

Op alle leveringen en overeenkomsten zijn onze algemene inkoopvoorwaarden van toepassing ([www.woerden.nl](http://www.woerden.nl))

De implementatie van de door de raad overgenomen en verscherpte aanbevelingen in het kader van de besluitvorming inzake Ferm Werk acht de rekenkamercommissie zorgelijk. Er dreigt een stap terug gezet te worden, waar grote stappen vooruit noodzakelijk zijn.

Zeker nu de kortingen op de budgetten op het sociaal domein groot zijn, de verantwoordelijkheid voor de gemeente toeneemt, er sprake is van een groeiend cliëntenbestand door meer instroom én het feit dat Woerden reeds op 196% uitputting zit van het participatiebudget, maken actie noodzakelijk. De beleidsinhoudelijke en financiële risico's zijn veel te groot, mede omdat er geen doelen gesteld zijn.

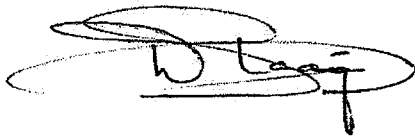
De centrale boodschap van de rekenkamercommissie luidt kort maar krachtig: regel al hetgeen nodig is in het kader van de sturing en beheersing van het sociale domein in de dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente Woerden en Ferm Werk.

Voor de bestuurlijke reactie van het college en het nawoord van de rekenkamercommissie, verwijs ik u naar bijgevoegd rapport (14.006275).

De Rekenkamercommissie Woerden ziet de bestuurlijke behandeling van haar rapport met belangstelling tegemoet.

Namens de Rekenkamercommissie Woerden,

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. van der Staaij', enclosed within a large, loopy circular scribble.

D. van der Staaij, voorzitter.

REKENKAMER  
COMMISSIE  
WOERDEN

15 APR. 2014

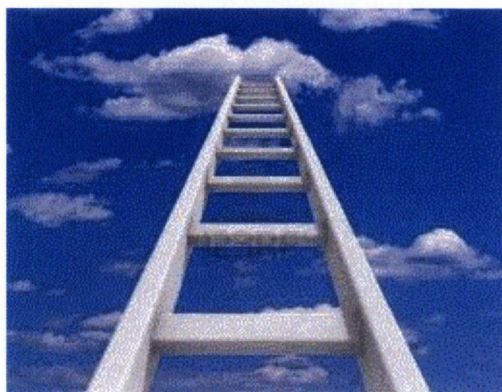
Raad

Beh. Ambt.:

Streefdat.:

Afschr.: BenW/owz

B.V.O.:



Vervolgonderzoek Wet werk en bijstand,  
tevens de oprichting van Ferm Werk

10 april 2014,  
Bestuurlijk eindrapport

Gemeente Woerden 14.006276



Registratiedatum: 15/04/2014  
Behandelend afdeling  
Afgehandeld door/op:

---

Colofon

Titel: Vervolgonderzoek Wet werk en bijstand, tevens  
de oprichting van Ferm Werk

Door: Rekenkamercommissie Woerden

i.s.m.: Necker van Naem, Utrecht

Datum: 10 april 2014

De Rekenkamercommissie Woerden wordt ondersteund door een secretaris/onderzoeker die werkzaam is voor de griffie van de gemeenteraad van Woerden en die bereikbaar is via e-mail ([rekenkamer@woerden.nl](mailto:rekenkamer@woerden.nl)) of per telefoon (0348 428513).

Bronvermelding: alle informatie uit dit rapport mag vrij gebruikt worden, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en naam van het rapport.



## Van de voorzitter

In maart 2009 bracht de rekenkamercommissie haar rapport "Werkt de Woerdense bijstand?" uit. In dat rapport stonden de prestaties van Woerden om bijstandsgerechtigden weer aan het werk te helpen centraal. Uit dit onderzoek kwamen vier aanbevelingen voort. Tijdens de raadsbehandeling – die op 23 april 2009 – plaatsvond – heeft de raad de laatste aanbeveling (aanleveren van verantwoordingsinformatie) aangescherpt en aan het college opdracht gegeven alle aanbevelingen ten uitvoer te brengen.

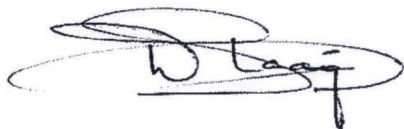
Daartoe heeft de raad door zijn raadsbesluit dus opdracht gegeven aan het college. Maar is dit besluit ook uitgevoerd? Hiertoe is in de Werkwijze van de rekenkamercommissie opgenomen dat van elk uitgevoerd onderzoek na enkele jaren wordt nagegaan of het rapport effect heeft gehad. De rekenkamercommissie gaat dan in een zogenoemd vervolgonderzoek na op de aanbevelingen uit een rapport daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Het vervolgonderzoek is in oktober 2013 van start gegaan. Daarvoor had de rekenkamercommissie is besloten om dit vervolgonderzoek uit te breiden: niet alleen is nagegaan of de gemeente de aanbevelingen uit 2009 uitgevoerd heeft, maar ook is gekeken of deze aanbevelingen een rol hebben gespeeld in de op te stellen randvoorwaarden voor Ferm Werk: het per 1 januari 2014 als Gemeenschappelijke Regeling opgerichte werkbedrijf voor de uitvoering van onder andere de Wet werk en bijstand.

Het onderzoek is in december 2013 uitgevoerd door Necker van Naem (Utrecht). In het voorliggende rapport vindt u de bevindingen van het onderzoek, de conclusies die de rekenkamercommissie daaruit trekt en de aanbevelingen die zij daaraan verbindt. De rekenkamercommissie merkt hierbij op dat enkele uitgenodigde ambtenaren helaas niet tijdig beschikbaar bleken voor een interview. Een groot deel van de bevindingen is daarom gebaseerd op de beschikbare documenten.

De rekenkamercommissie spreekt haar dank uit aan de onderzoekers van Necker van Naem en aan alle anderen die via aanlevering van stukken en interviews – zie bijlage 2 - hebben meegewerkt aan het onderzoek. Ook dankt de rekenkamercommissie het college voor de bestuurlijke reactie.

Woerden, 10 april 2014



Dammis van der Staaij  
Voorzitter Rekenkamercommissie Woerden

## Inhoudsopgave

Van de voorzitter.....	3
Inhoudsopgave .....	4
1. Onderzoeksverantwoording .....	5
1.1 Aanleiding .....	5
1.2 Doelstelling en vraagstelling .....	5
1.3 Onderzoeksuitvoering.....	6
1.4 Leeswijzer.....	7
2. Bestuurlijk rapport.....	8
2.1 Van 2009 naar 2014.....	8
2.2 Centrale boodschap .....	8
2.3 Conclusies en aanbevelingen over implementatie aanbevelingen 2009 .....	9
2.4 Conclusies en aanbevelingen over implementatie aanbevelingen in de voorbereidingen tot Ferm Werk .....	10
2.5 Bestuurlijke reactie van het College van Burgemeester en Wethouders .....	12
2.6 Nawoord van de rekenkamercommissie .....	13
Nota van bevindingen .....	15
3. Werkt de Woerdense bijstand? .....	15
3.1 Resultaten van het onderzoek uit 2009 .....	15
3.2 Behandeling en opdrachtformulering .....	16
3.3 Bestuurlijke reactie .....	16
4. Implementatie vanaf 2009.....	18
4.0 Inleiding .....	18
4.1 Resultaten project 'Klant in beeld' .....	18
4.2 Sturing en beheersing door het college.....	22
4.3 Rol van de raad 2009-2013 .....	24
4.4 Doorwerking aanbevelingen na 2009.....	26
5. Voorbereiding op Ferm Werk .....	33
5.1 Herinrichting van het sociale domein .....	33
5.2 Naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor de Wwb .....	34
5.3 Rol van de raad inzake Ferm Werk.....	39
5.4 Doorwerking aanbevelingen in voorbereiding op Ferm Werk.....	41
6. Bijlagen .....	48
1. Toetsingskader.....	48
2. Bronnen .....	50
3. Bestuurlijke reactie college .....	51



## 1. Onderzoeksverantwoording

### 1.1 Aanleiding

In maart 2009 publiceerde de Rekenkamercommissie Woerden het rapport 'Werkt de Woerdense Bijstand?'. In dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie gekeken naar de mate waarin de uitvoering van de Wet werk en bijstand (hierna Wwb) in Woerden doelgericht en efficiënt was. Uit cijfers van het Ministerie van Sociale Zaken en de gemeente zelf bleek dat het aantal bijstandsgerechtigden in Woerden relatief hoog was. Met het onderzoek in 2009 heeft de rekenkamercommissie inzicht willen bieden in de achtergrond van deze cijfers.

Op 23 april 2009 heeft de gemeenteraad van Woerden besloten de conclusies en aanbevelingen over te nemen. De raad legde zichzelf in het besluit op om zijn controlerende rol actief op te pakken en het college regelmatig te vragen naar de voortgang van de noodzakelijke verbeteringen. Daarnaast werd het college opgedragen om de raad elk kwartaal te informeren over de uitvoering van de Wwb en de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Dit besluit markeerde de start voor de raad en het college/ de ambtelijke organisatie om hun deel van de aanbevelingen uit te voeren. De rekenkamercommissie monitort of de aanbevelingen daadwerkelijk bijdragen aan verbetering. Na vier jaar voert de rekenkamercommissie een vervolgonderzoek uit naar de uitvoering/implementatie van de aanbevelingen uit het Wwb-onderzoek. Hiermee wil zij nagaan in hoeverre het raadsbesluit is uitgevoerd.

### 1.2 Doelstelling en vraagstelling

De rekenkamercommissie wil in kaart brengen in hoeverre de aanbevelingen uit het onderzoek naar de Wet werk en bijstand zijn opgevolgd én in hoeverre de aanbevelingen zijn meegenomen in de voorbereiding van Het Nieuwe Werkbedrijf (HNW) /Ferm Werk (deel 1). Daarmee wil de rekenkamercommissie de raad ondersteunen in zijn meningsvorming over de Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met Ferm Werk.<sup>1</sup>

De rekenkamercommissie formuleert de volgende centrale vraag voor het vervolgonderzoek:

*Zijn de door de raad overgenomen aanbevelingen uit het onderzoek Wet werk en bijstand meegenomen in de voorbereiding van Het Nieuwe Werkbedrijf (HNW), later genaamd Ferm Werk?*

De centrale vraag is uitgewerkt in zeven deelvragen.

Is in de implementatie van de aanbevelingen vanaf 2009 en tijdens de voorbereiding van het HNW/Ferm Werk aantoonbaar meegenomen dat:

- 1 Er gebruik gemaakt wordt van een databank met voor de Wwb relevante gegevens (populatie bijstandsgerechtigden, het aantal trajecten, de voorzieningen en de resultaten van die trajecten ed.)?
- 2 Het college prioriteiten in het beleid stelt, afgestemd op de actualiteit, en de realisatie hiervan in de uitvoeringspraktijk (trajecten, instrumenten, maatregelen) toetst?
- 3 De consultants bewust doelmatig en doeltreffend ingezet zijn?

---

<sup>1</sup> In een later stadium en afhankelijk van de resultaten van het vervolgonderzoek, bepaalt de RKC of het een element aan het vervolgonderzoek toevoegt. Het betreft een onderzoek naar de mate waarin de aanbevelingen, voor zover relevant, zijn uitgevoerd bij de start van de Participatiewet in 2015 (deel 2).



- 4 De samenwerking met de ketenpartners afgestemd is en er daarmee wordt zorggedragen voor de realisatie van de zgn. 'sluitende aanpak'?
- 5 De optimale inzet (kosteneffectiviteit trajecten) van Wwb-gelden geborgd wordt?
- 6 Het management, het college en de raad hun sturende, beheersende en controlerende rollen kunnen vervullen?  
En tot slot:
- 7 Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten behoeve van de opstelling van de zienswijze met betrekking tot de DVO met Ferm Werk?

### 1.3 Onderzoeksuitvoering

De aanbevelingen die de rekenkamercommissie in 2009 op basis van haar onderzoek deed, richtten zich met name op (de invulling van) sturing en beheersing. Deze aanbevelingen kwamen tot stand basis van onderzoeksresultaten over de periode 1 januari 2005 – 31 december 2007. De huidige ontwikkelingen op het gebied van economie en participatie betekenen dat de Wwb anno 2013 in een veranderde context wordt uitgevoerd. Op het moment dat de rekenkamercommissie haar rapport presenteerde in 2009, diende de huidige economische recessie zich aan. Budgetten liepen daarna terug, het bestand groeide. Kortom, de uitdaging voor de gemeente is steeds groter. De opvolging van de door de raad bekrachtigde aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2009 blijken dus nu ook essentieel. Ook gezien de ontwikkelingen in het sociaal domein in Woerden in 2014.

#### Kader 1: Ontwikkelingen sociale domein Woerden

In het huidige regeerakkoord staat dat er een Participatiewet komt waarin de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en (een deel van) de Wajong worden samengevoegd. De Participatiewet wordt naar verwachting per 1 januari 2015 ingevoerd. De Participatiewet zal de integratie- en begeleidingsbudgetten van gemeenten samenvoegen in een gebundeld re-integratiebudget. De gemeente krijgt hiermee de financiële middelen om re-integratie-activiteiten voor de gemeentelijke doelgroep te financieren. Daarbij zal een bezuiniging op de re-integratiemiddelen plaatsvinden. De sociale kaart laat voor Woerden zien dat in 2012 de uitputting van het participatiebudget 196% is.<sup>2</sup> Dat is een forse stijging ten opzichte van 2011 (89%) en wijkt af van het landelijke gemiddelde van 126%.

Met het vervolgonderzoek brengt de rekenkamercommissie in kaart:

- 1 of de aanbevelingen zijn opgepakt/geïmplementeerd en waarom wel/niet
- 2 wanneer en hoe de aanbevelingen zijn opgepakt/geïmplementeerd
- 3 welk effect de implementatie van de aanbevelingen heeft gehad

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de 'algemene' implementatie van de aanbevelingen en de specifieke toepassing ervan bij de voorbereiding op Ferm Werk. Op die manier wordt inzichtelijk wat de effectiviteit van de aanbevelingen op de lopende organisatie is geweest in de periode direct na het onderzoek. Daarnaast wordt inzichtelijk welke concrete bijdrage de aanbevelingen hebben geleverd tijdens de voorbereiding op Ferm Werk.

Om het effect concreet in kaart te brengen, heeft de rekenkamercommissie de organisatie gevraagd om 'bewijsvoering' voor de implementatie aan te leveren, bijvoorbeeld in de vorm van besluitvormingsstukken, contracten met ketenpartners en werkplannen. Ook is gevraagd om data/gegevens over o.a. de opbouw van het bestand, trajecten en resultaten. Daarnaast zijn twee interviews gehouden, met de afdelingsmanager Sociale Zaken en de wethouder Sociale Zaken. In de interviews wordt ook naar de waardering door de betrokkenen gevraagd. Is de sturing, beheersing en controle op de Wwb volgens hen verbeterd? Hoe worden de aanbevelingen beschouwd in het licht van de nieuwe uitvoeringsorganisatie?

<sup>2</sup> Kernkaart Werk en Bijstand 2012. Kernkaart.nl (laatst geraadpleegd 24 oktober 2013).

## 1.4 Leeswijzer

In de bestuurlijke nota leest u de onderzoeksverantwoording, de conclusies en aanbevelingen, de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie. In de nota van bevindingen presenteert de rekenkamercommissie haar bevindingen met betrekking tot de behandeling van het rapport uit 2009 (hoofdstuk 3), de implementatie van de aanbevelingen na 2009 (hoofdstuk 4) en de specifieke toepassing van de aanbevelingen in de voorbereiding op Ferm Werk (hoofdstuk 5). In bijlagen treft u het toetsingskader, de bronnenlijst en het volledige stoplichtmodel. Dit model is de analyse van bevindingen aan de hand van het toetsingskader, weergegeven in een kleurschema met groen, oranje en rood.



## 2. Bestuurlijk rapport

### 2.1 Van 2009 naar 2014

De rekenkamercommissie stelt in haar vervolgonderzoek naar de efficiëntie en doelgerichtheid van de uitvoering van de Wet Werk en bijstand in de gemeente Woerden de volgende vraag centraal :

***“ Zijn de door de raad overgenomen aanbevelingen uit het onderzoek Wet werk en bijstand 2009 meegenomen in de voorbereiding van Ferm Werk? “***

Deze vraag is uitgewerkt in zeven deelvragen. Deze zijn:

*Is, in de implementatie van de aanbevelingen vanaf 2009 en tijdens de voorbereiding op Ferm Werk, aantoonbaar meegenomen dat:*

- 1. Er gebruik wordt gemaakt van een databank met voor de WWB relevante gegevens?*
- 2. Het college prioriteiten in het beleid stelt, afgestemd op de actualiteit, en de realisatie hiervan in de uitvoeringspraktijk?*
- 3. De consulenten bewust en doelmatig en doeltreffend ingezet zijn?*
- 4. De samenwerking met de ketenpartners afgestemd is en er daarmee wordt zorggedragen voor de realisatie van de zgn. ‘sluitende aanpak’?*
- 5. De optimale inzet van WWB-gelden geborgd wordt?*
- 6. Het management, het college en de raad hun sturende, beheersende en controlerende rollen kunnen vervullen?*

Op basis van de bevindingen, gerelateerd aan de normen (zijnde de aanbevelingen van 2009) komt de rekenkamercommissie tot haar eerste conclusies. De conclusies zijn het antwoord op de eerste 6 deelvragen, de geformuleerde aanbevelingen het antwoord op deze conclusies

*Deelvraag 7: Welke aanbevelingen kunnen aan de raad gedaan worden ten behoeve van de meningsvorming over de DVO met Ferm Werk?*

De conclusies en aanbevelingen zijn weergegeven in de twee delen, waarlangs ook het rapport is opgebouwd:

4.4: implementatie van de aanbevelingen vanaf 2009

5.4: implementatie van de aanbevelingen tijdens de voorbereiding op Ferm Werk.

### 2.2 Centrale boodschap

De rekenkamercommissie constateert dat de aanbevelingen van het onderzoek Wet werk en bijstand uit 2009 in de voorbereiding van Ferm Werk niet zijn meegenomen. Ondanks dat een aanzet daartoe wel aan de orde was na 2009.

Tot nu toe zijn binnen Ferm Werk essentiële afspraken benodigd voor het sturen en beheersen van de Wet werk en bijstand niet of nauwelijks gemaakt. Gezien het akkoord van de raad op de Gemeenschappelijke Regeling (GR) is het opnemen van dergelijke afspraken in deze GR geen optie meer. De voorlopig laatste kans is de af te sluiten Dienstverleningsovereenkomst. Naar de mening van de rekenkamercommissie dienen college en raad van die gelegenheid gebruik te maken om de vereiste afspraken en regelingen te maken en vast te leggen. Wanneer dit wordt verzuimd, ontnemen college en raad van de gemeente Woerden zichzelf de mogelijkheid om adequaat te kunnen gaan

beheersen en sturen in dat deel van het sociale domein waarin Ferm Werk verantwoordelijk is voor de uitvoering.

De centrale boodschap is kort maar krachtig: regel al hetgeen nodig is, in het kader van de sturing en beheersing van het sociale domein in de Dienstverleningsovereenkomst tussen Woerden en Ferm Werk. Het achterwege laten hierbij leidt wat de rekenkamercommissie betreft tot een onaanvaardbaar groot risico. Kwetsbare burgers die afhankelijk zijn van de in het sociale domein opererende gemeente worden dan mogelijk het slachtoffer van een onjuiste of onzorgvuldige toepassing van de betreffende sociale wetten zoals de Wet werk en bijstand. De noodzakelijke randvoorwaarden om hier goed op te kunnen sturen en controleren ontbreken volgens de rekenkamercommissie op dit moment.

## 2.3 Conclusies en aanbevelingen over implementatie aanbevelingen 2009

### Conclusies:

Volgend op het stoplichtschema van hoofdstuk 4.4 trekt de rekenkamercommissie de volgende conclusies:

#### Conclusie 1:

Het college heeft een actuele databank gerealiseerd. Aan deze databank kan echter, naar de mening van de rekenkamercommissie, geen adequate informatie ten behoeve van de sturing en de beheersing van de Wwb-processen worden onttrokken.

#### Conclusie 2:

Het inzicht in de bijstandspopulatie is zeker verbeterd ten opzichte van 2008. Het college krijgt echter geen inzicht in de effectiviteit van het instrumentarium en kan daarom de uitvoeringspraktijk niet op basis van dat gewenste inzicht sturen. Incidenteel stuurt het college wel bij.

#### Conclusie 3:

Het college heeft een analyse uitgevoerd naar de oorzaken van de relatief hoge kosten per traject, maar concludeerde dat de trajecten niet duur zouden zijn, en heeft daarom geen maatregelen getroffen. De rekenkamercommissie heeft de benodigde informatie voor een conclusie over de analyse van de hoogte van de kosten per traject niet ontvangen en kan derhalve hierover geen uitspraak doen.

#### Conclusie 4:

Er is serieus aandacht besteed aan het gericht opleiden van consultants en het inrichten, uniformeren, vereenvoudigen en borgen van hun werkprocessen. Verondersteld wordt dat dit een positief effect heeft op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de inzet van de consultants. Helaas heeft de rekenkamercommissie dit niet met zekerheid kunnen vaststellen omdat aan haar de daarvoor benodigde onderbouwing niet is verstrekt. Wanneer de doelstellingen door een tekort aan capaciteit niet worden gehaald, wordt niet bijgestuurd door de capaciteit te vergroten maar door de norm te verlagen.

#### Conclusie 5:

De gemeente Woerden zegt de sluitende aanpak<sup>3</sup> belangrijk te vinden. Echter, de sluitende aanpak heeft de afgelopen periode weinig aandacht gehad. Een visie op de sluitende aanpak wordt pas in 2014 verwacht. Een zodanige samenwerking met de ketenpartners dat er sprake is van een sluitende aanpak is dan ook niet gerealiseerd.

---

<sup>3</sup> Sluitende aanpak wil zeggen dat iedere cliënt binnen de daarvoor afgesproken termijn een voorziening heeft aangeboden gekregen.



**Conclusie 6:**

Er wordt per kwartaal gerapporteerd. Maar de informatie is naar de mening van de rekenkamercommissie nog niet op de informatiebehoefte afgestemd: met betrekking tot effectiviteit is informatie niet uit het huidige managementinformatiesysteem te halen. Het management, het college en de raad vervullen deels hun sturende, beheersende en controlerende rollen. Een volledige invulling is niet mogelijk omdat de benodigde informatie daartoe ontbreekt.

**Algemene conclusie:**

Het raadsbesluit uit 2009, overeenkomend met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie heeft zeker geleid tot een verbeteractie, en dit heeft geleid tot daadwerkelijke verbeteringen. Echter, het heeft nog niet geleid tot het door de raad beoogde resultaatniveau. Cruciaal daarbij is dat de voor sturing en beheersing benodigde informatie nog steeds niet gegenereerd kan worden. De 'sluitende aanpak' is geheel niet bereikt en heeft weinig aandacht gehad.

## **2.4 Conclusies en aanbevelingen over implementatie aanbevelingen in de voorbereidingen tot Ferm Werk**

**Conclusies:**

Volgend op het stoplichtschema in hoofdstuk 5.4 trekt de rekenkamercommissie de volgende conclusies:

**Conclusie 1:**

Ferm Werk is gestart, terwijl er nog geen overeenstemming is over de informatie die in de vorm van kritische prestatie indicatoren (KPI's) geleverd moet gaan worden. Dit terwijl bekend is dat het huidige managementinformatiesysteem al geen adequate stuurinformatie kan leveren.

Men verwacht dat een nieuw systeem te zijner tijd ook sturingsinformatie kan gaan geven. Dit is met het huidige systeem niet te geven. Er is geen nulmeting gedaan op de populatie.

**Conclusie 2:**

De Woerdense bijstandspopulatie is in het huidige managementinformatiesysteem bijgewerkt en actueel waarmee een belangrijke voorwaarde is gerealiseerd om als college te gaan prioriteren en toetsen. Doordat op dit moment binnen Ferm Werk afspraken geheel ontbreken – zowel inhoudelijk als procesmatig, zoals afspraken over de beleidsinhoudelijke doelstellingen en het bewerkstellingen van de sluitende aanpak - gaat hier een kans op daadwerkelijk sturen en beheersen heel snel in rook op.

**Conclusie 3:**

In het kader van Ferm Werk is geen onderzoek gedaan naar kosten van trajecten. Deze belangrijke financiële informatie ontbreekt op dit moment.

**Conclusie 4:**

Er is momenteel geen informatie beschikbaar om een oordeel te kunnen hebben over de vermoedelijke doelmatige en doeltreffende inzet van consultants bij Ferm Werk.

**Conclusie 5:**

Ferm Werk is gestart terwijl de inhoudelijke visie met betrekking tot het sociale domein nog ontwikkeld moet worden. Van samenwerking van ketenpartners is nog geen sprake en er is ook nog geen zicht op. Duidelijk is wel dat de binnen Ferm Werk samenwerkende gemeenten qua visie en aanpak van elkaar verschillen. Aangezien de sluitende aanpak binnen Woerden niet gerealiseerd was, lijkt het irrealistisch om aan te nemen dat deze nu wel gerealiseerd gaat worden.



Wel is het college gestart met een innovatieve wijze van herinrichten van ketensamenwerking in het sociale domein. Ook heeft het college een risicoanalyse ingezet naar inhoudelijke zaken, politiek-bestuurlijk, voor inwoners en voor (maatschappelijke) organisaties. Maar deze was ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond; de risico's waren dus ook bij de start van Ferm Werk nog niet in beeld.

**Conclusie 6:**

Gezien het ontbreken van de meest essentiële afspraken en randvoorwaarden binnen Ferm Werk kunnen management, college en raad hun sturende, beheersende en controlerende rollen eenvoudigweg niet invullen.

Het is onduidelijk hoe college en raad op beleidsinhoudelijke doelstellingen kunnen sturen. Raad en college hebben momenteel onvoldoende mogelijkheden tot sturen en controleren. De P&C-cyclus van Ferm Werk sluit niet aan op die van de gemeente.

**Algemene conclusie:**

De stand van zaken van de opvolging van de door de raad overgenomen en verscherpte aanbevelingen uit het WWB-onderzoek uit 2009 in het kader van de besluitvorming inzake Ferm Werk is zorgelijk. Er dreigt een stap terug gezet te worden, waar grote stappen vooruit noodzakelijk zijn. Zeker nu de kortingen op de budgetten op het sociaal domein groot zijn, de verantwoordelijkheid voor de gemeente toeneemt, er een vergroting van het cliëntenbestand plaatsvindt door meer instroom, én het feit dat Woerden reeds op 196% uitputting zit van het participatiebudget, maakt actie noodzakelijk. De beleidsinhoudelijke en de financiële risico's zijn volgens de rekenkamercommissie veel te groot, mede omdat er geen doelen gesteld zijn.

**Aanbevelingen:**

De rekenkamercommissie komt met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen van het rapport uit 2009 met betrekking tot de uitvoering van de Wet werk en bijstand door Ferm Werk tot twee aanbevelingen.

De eerste aanbeveling geeft u aan welke aspecten de raad - op basis van onze bevindingen – bij het vaststellen van de DVO zal moeten regelen als de raad nog “aan het stuur” wil zitten. Daarom geven wij de raad deze aanbeveling expliciet mee bij de behandeling van de DVO inzake Ferm Werk die te zijner tijd waarschijnlijk in de commissie Welzijn plaats zal vinden.

**Voor college en raad**

1. Zorg dat sturen, bijsturen en controleren mogelijk is .
  - A. Zorg voor informatie-afspraken die op beleidsinhoudelijke resultaten en op de effectiviteit en het maatwerk van trajecten betrekking hebben. Maak veel specifieker dan tot op heden het geval is duidelijk welke informatie noodzakelijk is en leg dit vast in de DVO: zorg voor informatie over effectiviteit van trajecten en voorzieningen gerelateerd aan bewegingen op de participatieladder, zodat daadwerkelijke evaluatie, analyse, sturing en bijsturing kan plaatsvinden. Laat u hierin indien nodig extern collegiaal ondersteunen vanuit bijvoorbeeld de VNG en voorlopende gemeenten.

- B. Let niet alleen op financiële informatie. Als de focus alleen op de financiële gezondheid van Ferm Werk komt te liggen, is er een risico dat de verdien capaciteit<sup>4</sup> van cliënten te gemakkelijk ingezet kan worden voor de bekostiging van de organisatie. Dat zou de schijn opwekken dat cliënten ten behoeve van de continuïteit van de organisatie Ferm Werk in de bijstand gehouden worden. Dat geeft voor cliënten en gemeente (hoogte uitkeringen) een ongewenst effect. Verwezen wordt ook naar de eensluidende conclusie van de FNV over de 'perverse financiële prikkel in het systeem'<sup>5</sup>
- C. Zorg dat Ferm Werk maatwerk levert en gedifferentieerde informatie kan genereren en opleveren.
- D. Maak afspraken in de DVO om blinde vlekken en doublures in de werkprocessen te voorkomen.
- E. Zorg dat uitkomsten uit de risicoanalyse van het college direct verwerkt worden in afspraken opgenomen in de DVO.
- F. Doe een nulmeting op de bijstandspopulatie.
- G. Gebruik de gewenste informatie minimaal per kwartaal en meer proactief.

#### **Aanvullende aanbeveling voor de raad :**

1. Versterk uw kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de uitvoering van de Wet werk en bijstand (vanaf naar verwachting per 1 januari 2015 opgenomen in de Participatiewet).
  - A. Formuleer daartoe concreet welke informatie benodigd is om invulling te kunnen geven aan de kaderstellende en de controlerende taak van de raad.
  - B. Realiseer u als raad de consequenties van uw keuze tot zitting van raadsleden in het Algemeen Bestuur (AB) van Ferm Werk.

#### Toelichting bij B:

De raad heeft besloten zitting te nemen in het Algemeen Bestuur van Ferm Werk. De griffier heeft de raad een daaraan tegengesteld advies gegeven. Zijn advies was ons inziens juist. Het advies dat de raad via het college heeft bereikt, is een advies geweest op basis van de oude, monistische situatie en de verouderde Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR), dit was een monistische regeling. Dualisme daarentegen vereist dat de raad zijn controlerende rol kan vervullen; en dat is niet voldoende mogelijk wanneer de raad zelf deel uitmaakt van het AB. De raad gaat dan immers besluiten controleren waarbij hij bij de totstandkoming zelf een rol heeft gespeeld en dus medeverantwoordelijk voor is gemaakt.

## **2.5 Bestuurlijke reactie van het College van Burgemeester en Wethouders**

Het college heeft met belangstelling kennis genomen van het bestuurlijk concept eindrapport 'Vervolgonderzoek Wet werk en bijstand, tevens de oprichting van Ferm Werk' van 6 maart 2014. Onze bestuurlijke reactie op dit concept eindrapport geven wij onderstaand weer.

De centrale boodschap van het vervolgonderzoek is 'dat de aanbevelingen van het onderzoek Wet werk en bijstand uit 2009 in de voorbereiding van Ferm Werk niet zijn meegenomen. Ondanks dat een

---

<sup>4</sup> Simpel gezegd is dit het verschil tussen het loon dat iemand verdient en de uitkering die hij /zij krijgt. Het verschil daartussen, in het geval dit positief uitvalt (dus als de persoon meer verdient dan de uitkering die hij/zij krijgt) kan ter dekking van de kosten van de uitvoerende organisatie gebruikt worden ( Zie KHNW, p 31) .

<sup>5</sup> FNV 'Werken in de bijstand' , december 2012



aanzet daartoe wel aan de orde was na 2009'. Het college is uiteraard teleurgesteld over deze boodschap en wil daarover het volgende opmerken.

Het college ziet, terugkijkend op de periode 2009 tot nu, de volgende beweging. Op basis van het onderzoek van de Rekenkamercommissie in 2009 zijn de aanbevelingen opgepakt en uitgewerkt in een verbeterplan. In met name 2012 en 2013 is de aandacht voor de verdere verbeteringen verslapt, vooral omdat de voorbereiding en oprichting van Ferm Werk veel energie en aandacht heeft gevraagd. Vervolgens zijn de aanbevelingen met het opstellen van de DVO Ferm Werk opnieuw opgepakt.

De aanzet die na 2009 is gegeven door het college is (mede) gebaseerd op het 'Onderzoek van de rekenkamercommissie Wet werk en bijstand'. Destijds heeft het college aangegeven de conclusies op hoofdlijnen te onderschrijven en aangegeven maatregelen te treffen die de door de rekenkamercommissie genoemde verbeteringen, om doelgericht en efficiënt te werken, moesten bewerkstelligen. Wij onderschrijven de conclusie in het vervolgonderzoek dat dit tot een aantal maatregelen en daadwerkelijke verbeteringen heeft geleid. Dat het door de raad beoogde resultaatniveau daarmee nog niet (aantoonbaar) is bereikt, is ook voor het college teleurstellend, zeker waar het gaat om de zogenoemde 'sluitende aanpak'.

De totstandkoming van Ferm Werk is een lang en ingewikkeld proces geweest, in een steeds veranderende context van landelijke wetgeving en met vijf partijen met deels andere belangen. Dat heeft er in elk geval toe geleid dat er bij bestuurders, managers en medewerkers minder aandacht is geweest voor de noodzakelijke verbeteringen in kwaliteit, processen, sturing en beheersing. Begrijpelijk, maar uiteindelijk wel met het resultaat zoals door de Rekenkamercommissie is geconcludeerd. Tevens is er in de discussies, ook met de raad, veel aandacht gegaan naar enerzijds doel en inhoud van het nieuw op te richten bedrijf en naar anderzijds het nieuwe bedrijf als 'institutie' met statuten, zeggenschap, onderlinge verhoudingen, et cetera. Ook dit is misschien begrijpelijk, maar ook hier constateert het college achteraf dat het anders gemoeten had.

Het college is van mening dat met alle discussies en besluitvorming tot nu toe, de randvoorwaarden geschapen zijn voor een innovatief en sterk bedrijf, waar zowel de raad als het college qua inhoud en qua bedrijfsvoering op kunnen sturen. De conclusie dat de af te sluiten DVO de kans biedt om ook daadwerkelijk de randvoorwaarden in te vullen en de juiste afspraken te maken voor de sturing en beheersing onderschrijven wij. Deze boodschap hebben wij gelijkluidend telkens aan de raad gegeven en het college is van mening dat daarmee het risico op het zetten van 'een stap terug' voldoende wordt beheerst.

Het moge duidelijk zijn dat wij de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie voor de sturing, bijsturing en controle onverkort overnemen. Ook in de in januari 2014 aan de raad aangeboden aanvullende risicoanalyse Ferm Werk hebben wij dat nogmaals aangegeven. De op korte termijn met de raad te bespreken DVO voor 2014 is daar het resultaat van. Wel hebben wij bij de DVO steeds de kanttekening gemaakt dat de eerste DVO voor 2014 niet perfect zal zijn, maar dat er continu mogelijkheden zijn om deze DVO bij te stellen en aan te scherpen.

## 2.6 Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie waardeert de uitgebreide reactie van het college. Zij deelt met het college de bevinding dat er veel inspanningen zijn en worden verricht, en dat er ook nog veel inspanningen nodig zijn om zo goed mogelijk de door de raad besloten aanbevelingen uit 2009 uit te voeren.

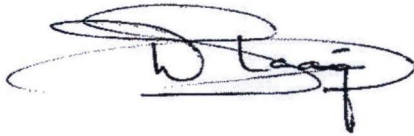
Vervolgonderzoek Wet werk en bijstand  
Bestuurlijk eindrapport, 10 april 2014

---

De rekenkamercommissie vertrouwt erop dat de inspanningen van alle betrokken partijen zullen leiden tot een krachtige uitvoering van de Wet werk en bijstand en de komende Participatiewet.

Woerden, 10 april 2014

Namens de Rekenkamercommissie Woerden,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. van der Staaij', enclosed within a large, loopy circular flourish.

D. van der Staaij, voorzitter



## Nota van bevindingen

### 3. Werkt de Woerdense bijstand?

#### 3.1 Resultaten van het onderzoek uit 2009

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie in op de resultaten van het onderzoek uit 2009, de wijze waarop de raad het rapport heeft behandeld en welke opdracht hij aan het college heeft meegegeven en de wijze waarop het college op het rapport heeft gereageerd.

#### Onvoldoende sturing en beheersing re-integratie

Per 1 januari 2004 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb). Deze wet kent drie componenten: werk, inkomen en zorg. De component werk houdt in dat de gemeente verantwoordelijk is voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden. Na vier jaar uitvoering achtte de rekenkamercommissie het opportuun om de eerste periode te evalueren. Daarbij stelt zij de volgende centrale vraag: "In hoeverre is de uitvoering van de Wet werk en bijstand door de gemeente Woerden doelgericht en efficiënt?" In haar onderzoek heeft de rekenkamercommissie zich gericht op het component werk. Centraal stond de wijze waarop de gemeente erin slaagt de instroom in de Wwb te beperken, klanten zo goed en effectief mogelijk te laten doorstromen en het aanbod van arbeidskrachten zo goed mogelijk te laten aansluiten op de arbeidsmarkt, zodat duurzame uitstroom naar werk mogelijk is.

Naar aanleiding van het onderzoek in 2009 concludeerde de rekenkamercommissie dat de sturing en beheersing van de uitvoering van de Wwb onvoldoende was. Zowel het management als het college waren in gebreke gebleven en deze situatie heeft gedurende jaren voortbestaan. De rekenkamercommissie oordeelde dan ook dat verbetering op korte termijn noodzakelijk was.<sup>6</sup> Daarnaast formuleerde de rekenkamercommissie deelconclusies op de drie niveaus: instroom, doorstroom en uitstroom. Hieronder worden deze conclusies geparafraseerd weergegeven.

- / *Instroom*: De doelen van de gemeente met betrekking tot instroom worden deels gehaald. Het doel om nieuwe instroom direct naar werk te begeleiden wordt niet gehaald. De beoogde sluitende aanpak blijkt door de gemeente in de praktijk niet volledig toegepast te worden.
- / *Doorstroom*: In vergelijking met referentiegemeenten loopt Woerden achter in het bieden van trajecten aan bijstandsgerechtigden. Het intakegesprek verloopt niet efficiënt en de kosten van de wel lopende trajecten zijn relatief hoog.
- / *Uitstroom*: De hogere kosten voor trajecten – ten opzichte van referentiegemeenten – leiden niet tot substantieel hogere uitstroom. De gemeente is niet in staat deze ontwikkeling om te buigen, omdat het ontbreekt aan de juiste managementinformatie. Er wordt niet actief (bij)gestuurd, beheerst en gecontroleerd. Naast een gebrek aan inzicht in de effectiviteit van de trajecten, ontbreekt het aan inzicht in het klantenbestand.

De rekenkamercommissie sloot haar conclusies af met een positieve noot. De gemeente Woerden leek voldoende klantgericht en wist een relatief laag terugvalpercentage te verwezenlijken.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Eindrapport 'Werkt de Woerdense Bijstand?', RKC Woerden (2009), p. 9-15.

<sup>7</sup> Idem.



### **Randvoorwaarden voor sturing en beheersing**

Op basis van de bovenstaande conclusies formuleerde de rekenkamercommissie zes aanbevelingen. Deze richtten zich op belangrijke randvoorwaarden voor sturing en beheersing van de Wwb in het algemeen en re-integratie in het bijzonder.

Hieronder zijn de aanbevelingen uit 2009 weergegeven.

- 1 Het college realiseert een actuele, bijgewerkte databank met voor de Wwb relevante gegevens, zodat sturing en beheersing van de Wwb-processen mogelijk wordt.
- 2 Het college stelt prioriteiten in het beleid vast, afgestemd op de actualiteit, en toetst de realisatie hiervan in de uitvoeringspraktijk (trajecten, instrumenten, maatregelen).
- 3 Het college voert een analyse uit naar de oorzaken van haar relatief hoge kosten per traject en formuleert op basis hiervan beleid waardoor de optimale inzet van Wwb-gelden is geborgd.
- 4 De consultants worden doelmatig en doeltreffend ingezet.
- 5 De samenwerking met ketenpartners is afgestemd en er wordt zorg gedragen voor de realisatie van een sluitende aanpak.
- 6 Het management, het college en de raad vervullen hun sturende, beheersende en controlerende rollen.

Op 19 maart 2009 heeft de rekenkamercommissie haar rapport aan de gemeenteraad van Woerden aangeboden.

### **3.2 Behandeling en opdrachtformulering**

Op 23 april 2009 is het rapport in de gemeenteraad behandeld. De raad heeft toen besloten de conclusies en aanbevelingen over te nemen en het college op te dragen de aanbevelingen op te volgen. Naast de inhoudelijke aanbevelingen ten aanzien van de Wwb, hadden twee van de aanbevelingen betrekking op de rol van de raad. De raad legde zichzelf in het besluit op om zijn controlerende rol actief op te pakken en het college regelmatig te vragen naar de voortgang van de noodzakelijke verbeteringen. Daarnaast werd het college opgedragen om de raad elk kwartaal te informeren over de uitvoering van de Wwb en de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.<sup>8</sup>

### **3.3 Bestuurlijke reactie**

In de bestuurlijke reactie gaf het college aan op hoofdlijnen in te stemmen met de conclusies van de rekenkamercommissie.<sup>9</sup> In reactie op de aanbevelingen is het projectplan 'Klant in beeld' opgesteld. Hierin staan maatregelen beschreven die de door de rekenkamercommissie genoemde verbeteringen, om doelgericht en efficiënt te werken, moesten bewerkstelligen.

In het projectplan is aangegeven dat de problematiek rondom re-integratie is terug te voeren naar een drietal oorzaken:

- / gebrek aan kennis van het bestand door het ontbreken van een automatiseringssysteem (waardoor er geen eenduidige registratie plaatsvond en er nauwelijks adequate managementinformatie was);
- / gebrek aan deskundigheid en focus van de consultants, doordat er een kennisachterstand bestond en er geen borging in werkprocessen plaatsvond;

---

<sup>8</sup> Raadsbesluit 'Onderzoek van de rekenkamercommissie Wet werk en bijstand' (23 april 2009).

<sup>9</sup> Rekenkamerrapport 'Werkt de Woerdense Bijstand?', bestuurlijke reactie, p.17-19.

/ onvoldoende samenwerking in de keten. De afstemming tussen partners en de inzet van het instrumentarium moest verbeterd worden om een sluitende aanpak te creëren.

Om deze oorzaken weg te nemen zijn drie deelprojecten opgezet. Elk deelproject is uitgewerkt in een beoogd resultaat, prestatie-indicatoren en streefwaarden. Zo wil het college een goed werkend automatiserings- en registratiesysteem ontwikkelen, een kwalificatieaanbod voor de consultants realiseren, een beleidsplan op ketensamenwerking opstellen en geformaliseerde ketenafspraken maken.<sup>10</sup>

In haar nawoord reageert de rekenkamercommissie positief op de reeds door het college genomen stappen tot verbetering. Wel geeft zij mee dat de aanbevelingen zich met name richten op de randvoorwaarden voor sturing en beheersing die vooral in het management moeten worden geborgd. Zij schrijft hierover: *“Het opstellen van een plan is dan een goed begin, maar het gaat om de daadwerkelijke acties en resultaten van het management: implementatie van het plan, tijdig (laten) rapporteren over de voortgang van de in gang gezette activiteiten, keuzes maken, sturen en bijsturen.”*<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Projectplan ‘Klant in beeld’ (februari 2009), p.5-7.

<sup>11</sup> Rekenkamerrapport, p.20-21.



## 4. Implementatie vanaf 2009

### 4.0 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseert de rekenkamercommissie de wijze waarop doorwerking van de aanbevelingen na behandeling van het rekenkamerrapport heeft plaatsgevonden. Daarbij is per aanbeveling een aantal normen gesteld die voortvloeien uit de resultaten van het onderzoek uit 2009. De rol van de gemeenteraad in de periode 2009-2013 is hierin meegenomen. Beoordeling van de bevindingen vindt plaats in een stoplichtmodel (zie paragraaf 4.4).

### 4.1 Resultaten project 'Klant in beeld'

Er heeft, voor zover de rekenkamercommissie op basis van beperkte informatie kan beoordelen, geen evaluatie van het project 'Klant in beeld' plaatsgevonden en ook de interviews gaven hierover geen helderheid. Wel wordt er in de jaarrapportage van de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken (IASZ) 2010 aangegeven dat het project is afgerond, zonder daarbij op het resultaat in te gaan. Hieronder is per deelproject aangegeven welke maatregelen de gemeente, voor zover te achterhalen, heeft genomen om tot verbetering op de drie deelterreinen van het project te komen.

#### Deelproject 1: Kennis van het bestand en automatisering systeem

##### *Maatregelen*

Vanaf 2010 vond er een omslag plaats van administratie naar registratie. Voor de afdeling Werk en Inkomen was er toen nog geen systeem ingericht, maar werden analyses gemaakt met behulp van het programma Access. Dit programma maakte het mogelijk om verschillende gegevens aan elkaar te koppelen, zoals aantal Wwb-aanvragen per maand en termijnoverschrijdingen voor de afhandeling. In 2011 is de hele gemeentelijke organisatie, via het project 'Huis op orde', van een taakgerichte naar een procesgerichte werkwijze overgegaan. De afdeling Werk en Inkomen liep volgens de geïnterviewden op deze ontwikkeling voor vanwege de stappen die zij met 'Klant in beeld' al had gezet. Onderdeel van Huis op orde was de ontwikkeling van het managementinformatiesysteem WiSZ, (specifiek voor sociale zaken) dat operationeel werd in 2012. In dit systeem is het mogelijk managementinformatie te genereren, maar niet om gegevens aan elkaar te koppelen. WiSZ levert enkel statische informatie aan, bijvoorbeeld over openstaande werkprocessen en termijnen, die voor het management interessant is om op uitvoering bij te kunnen sturen. Ook worden de uitstroomcijfers door WiSZ gegenereerd. WiSZ levert echter geen informatie over de oorzaken van behaalde resultaten, zoals de effectiviteit van het instrumentarium, het competentieprofiel van het klantenbestand en de effectiviteit en efficiëntie van werkprocessen. Voor het genereren van sturingsinformatie voor college en raad is het daarmee minder geschikt. De informatie in WiSZ is actueel en wordt naar gelang de informatiebehoefte ververst. Bij het opstellen van de kwartaalrapportages IASZ wordt de informatie bijvoorbeeld geactualiseerd aan de hand van de door de raad opgestelde Kwaliteit Prestatie Indicatoren (KPI's). Voorbeelden van dergelijke KPI's zijn het aantal gestarte, lopende en beëindigde trajecten en de ontwikkeling van het budget ten opzichte van de begroting.

De bijstandspopulatie wordt in WiSZ ingedeeld op basis van de participatieladder. Hiermee is inzichtelijk wat de samenstelling van de bijstandspopulatie is ten aanzien van de afstand tot de arbeidsmarkt. Het grootste gedeelte van het bestand heeft een behoorlijke afstand tot de arbeidsmarkt



(er is sprake van multi-problematiek en/of een hoge mate van psychische problematiek).<sup>12</sup> Daarnaast zijn er vooral veel klanten vanaf 35 jaar in het bestand. In het systeem worden tevens de werkprocessen en de (soort) trajecten geregistreerd. Per cliënt is het navolgbaar wat voor soort traject er wordt gevolgd: een werktraject of een participatietraject. Binnen de trajecten worden individuele voorzieningen geregistreerd als activiteit. Per traject is te zien welke activiteiten worden gevolgd. De effectiviteit van de individuele voorzieningen of activiteiten wordt niet specifiek gemeten, noch wordt de effectiviteit van een specifieke bundeling van activiteiten in trajecten gemeten ten behoeve van geaggregeerde sturingsinformatie.<sup>13</sup> Iedere aanbieder en consultant had een eigen interpretatie van een voorziening. Zo ontstond er onduidelijkheid over wat onder voorzieningen werd verstaan, maar inmiddels wordt dezelfde taal gesproken, zo wordt in een interview aangegeven. De rekenkamercommissie heeft dit in haar onderzoek niet nader onderzocht.

De uitstroom wordt ook geregistreerd naar type (zoals werk, verhuizing, pensionering). In de toekomst wil het management de beweging op de participatieladder kunnen relateren aan de potentie van de cliënten. Dat is een belangrijke graadmeter voor effectiviteit. Het re-integratiebeleid is immers niet alleen effectief wanneer iemand uitstroomt naar werk. Soms is vrijwilligerswerk het hoogst haalbare. Effectiviteit moet dan wel worden gemeten aan de hand van de capaciteiten van en de mogelijkheden voor de cliënt. Momenteel is dat in WiSZ niet mogelijk en zijn dergelijke relaties ook niet op een andere wijze gelegd.<sup>14</sup> De effectiviteit van afzonderlijke trajecten (en de relatie met de beweging op de participatieladder) kan ook niet worden gemeten. Wel zijn er aan werktrajecten termijnen verbonden, waarop wordt gemeten. Bij een werktraject is het bijvoorbeeld de bedoeling dat de cliënt binnen twaalf maanden kan uitstromen. Hier wordt budget aan gekoppeld. Om op het totale budget te kunnen sturen (en tussentijds te kunnen bijsturen) worden de termijnen gemonitord. Als een cliënt binnen de termijn niet is uitgestroomd, zal hij overgaan naar een participatietraject. Dat betekent een zwaardere belasting van het budget. Wanneer een cliënt sneller uitstroomt, is er juist weer meer ruimte in het budget.

In een interview is aangegeven dat vanaf 2010 'Klant in beeld' een begrip is geworden en is uitgerold als standaard diagnosemethode die wordt gebruikt bij de intake van cliënten. Hiermee is de kennis van het klantenbestand en de mogelijkheid om maatwerk te leveren gegroeid. Er wordt dan gekeken naar de persoonlijke situatie, de gezins- en woonsituatie en de arbeidsmarktsituatie. Op basis hiervan wordt een klantschets gemaakt, vindt plaatsing op de participatieladder plaats en wordt een re-integratieplan opgesteld.<sup>15</sup> In de jaarrapportage IASZ 2012 is aangegeven dat sinds de start van 'Klant in beeld' een positieve beweging op de participatieladder is te zien. In 2009 zat 80% van het bestand op trede 1, 2 en 3 (trede 1 is de grootste afstand tot de arbeidsmarkt en trede 6 de kortste). Eind 2012 stond nog 65% op trede 1, 2 en 3. In totaal had 31% van het bestand een positieve beweging gemaakt.<sup>16</sup> Het uitgangspunt voor re-integratie in Woerden is maatwerk. Voor elke cliënt wordt in die zin op individueel niveau een passend aanbod ontwikkeld. Wel is er sprake van enige differentiatie op basis van doelgroep. Zo is er een speciaal aanbod voor jongeren en voor cliënten met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt.

### **Resultaat**

De maatregelen die de gemeente heeft genomen in dit deelproject zijn een manier om te sturen op het proces om tot resultaat te komen. Een voorbeeld is het inrichten van de intake met de diagnosemethodiek 'Klant in beeld'. Hierdoor is het mogelijk om elke klant maatwerk aan te bieden.

---

<sup>12</sup> Jaarrapportage IASZ 2012, p.2.

<sup>13</sup> In de ambtelijke reactie is aangegeven dat de effectiviteit wel te meten is, maar dat de methodiek hiervoor nog in ontwikkeling is.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Presentatie beleidsregels sociale participatie. Kaders voor participatie en re-integratie (mei 2013).

<sup>16</sup> Jaarrapportage IASZ 2012, p.2.



Het proces kent echter zijn beperkingen. Het heeft lang geduurd voordat in Woerden een managementinformatiesysteem was ingericht. De aanbeveling is in 2009 gedaan en de uiteindelijke implementatie van WiSZ heeft pas in 2012 plaatsgevonden. Op basis van dit systeem is het management in staat om op uitvoeringsprocessen bij te sturen en het college en de raad te voorzien van informatie over de samenstelling van het klantenbestand en van cijfers met betrekking tot uitstroom. In het systeem is het echter niet mogelijk om gegevens aan elkaar te koppelen om iets te kunnen zeggen over het verband tussen bestand, inzet en resultaat. Het gaat dan bijvoorbeeld om de effectiviteit van het instrumentarium en het competentieprofiel van het bestand. Dit soort essentiële sturingsinformatie is niet beschikbaar voor raad en college. Het (bij)sturen op basis van behaalde resultaten is onvoldoende mogelijk, omdat de oorzaken hiervoor niet (kunnen) worden geanalyseerd.

## **Deelproject 2: Deskundigheid consulenten en borging werkprocessen**

### ***Maatregelen***

Uit de rapportages IASZ wordt duidelijk dat is geïnvesteerd in de deskundigheid van de consulenten. Er heeft training en coaching plaatsgevonden. Daarnaast zijn er werkinstructies en workshops georganiseerd met betrekking tot de werkprocessen en het klantvolgsysteem. Sinds 2009 wordt er een knip gemaakt tussen consulenten die zich met rechtmatigheid en consulenten die zich met doelmatigheid bezig houden. In maart 2010 is gestart met het investeren in de functies en processen ten aanzien van werk en inkomen. 'Klant in beeld' was op dat moment geen project meer, maar een bestaande werkwijze. Er is volgens de geïnterviewden veel energie gestoken in het bewerken van de methodiek die consulenten hanteren. Een adviseur bedrijfsvoering heeft de bovengenoemde trainingen en intervisie voor de consulenten verzorgd. Deze stap naar kwaliteitsbevordering, waarin van administratie naar registratie werd gegaan, is in 2011 onderdeel geworden van het afdelingsbrede project 'Huis op orde'.

Het doel van de deskundigheidsbevordering bij consulenten was het omzetten van de taakgerichte werkwijze naar een procesgerichte werkwijze en het taakvolwassen maken van de consulenten. Dat vergde niet enkel het trainen van personeel, maar ook het opnieuw inrichten van het systeem en de financiële administratie, zo wordt in een interview aangegeven. Er is met name ingezet op de consulenten voor re-integratie, omdat hier de kennisachterstand zat. De focus werd gelegd op vragen als: hoe beheers je een budget, wat is een traject, hoe sluit je een traject af, wanneer is er wel of niet sprake van uitstroom?

In 2010 hadden de consulenten nog een diverse caseload (werk-, participatie- en jongerentrajecten). Dit leverde onvoldoende resultaat op. De afdeling is recentelijk overgegaan op 'focus', waarbij de caseload van een consulent wordt bepaald door zijn/haar competenties. Dit betekent dat een deel van de consulenten met werktrajecten bezig is en een deel met participatietrajecten. Sinds juni 2013 is er nog een nieuwe werkwijze ingevoerd, waarbij drie medewerkers alle type klanten zien voor een eerste intake. Op basis van die intake wordt een cliënt verder geholpen door een consulent voor werk of een consulent voor participatie.

In de jaarrapportage 2010 staat dat werkprocessen, werkinstructies en registratierichtlijnen zijn vastgelegd en dat er op een eenduidige manier wordt geregistreerd.<sup>17</sup> Uit de jaarrapportage van 2012 blijkt dat bepaalde normen, ondanks deze verbeteringslag, toch niet worden gehaald. Over het hele jaar gezien wordt slechts 44% van de aanvragen binnen de servicenorm van vier weken afgehandeld en 96% binnen de wettelijke termijn van acht weken. In het laatste kwartaal van 2012 is een verbetering gerealiseerd en wordt 76% van de aanvragen binnen vier weken afgehandeld.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> RIB jaarrapportage IASZ 2010, p.43.

<sup>18</sup> Jaarrapportage IASZ 2012, p.3.



In een interview wordt aangegeven dat in het teamplan en in het afdelingsplan expliciet wordt afgewogen hoeveel FTE er nodig zijn om het takenpakket te kunnen uitvoeren. Dat komt neer op 2,67 FTE voor inkomen en 6,89 FTE voor re-integratie. Het teamplan uit 2009 en de afdelingsplannen waren ten behoeve van dit onderzoek toegezegd aan de rekenkamercommissie, maar zijn niet ontvangen. De bevindingen zijn dus gebaseerd op wat er in het interview is aangegeven, de rekenkamercommissie heeft het niet zelf kunnen nagaan. Verder geven geïnterviewden aan dat het takenpakket 'makkelijker' uit te voeren is doordat de processen en methodiek op orde, eenduidig (in procesbeschrijvingen eind 2011/begin 2012) en lean zijn gemaakt. In de periode 2009-2013 was de caseload van een consulent 70 tot 80 cliënten (in totaal 600 cliënten). Landelijk zijn veel verschillen in caseloads te zien. De 'zwaarte' van een caseload wordt niet enkel bepaald door de verdeling van het aantal cliënten over het aantal consulenten, maar bijvoorbeeld ook door het type cliënt of inhoudelijke wensen ten aanzien van de caseload. Een gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om veel tijd en maatwerk in een cliënt te steken. Daar volgt een lage caseload per consulent uit. In Woerden is er met 'focus' gekozen voor een verdeling op specialisme van de consulent en voor het leveren van maatwerk. In de ambtelijke reactie is aangegeven dat zij een lage caseload hanteren. Uit een raadsinformatiebrief (12 maart 2013) blijkt dat er nog wel druk op de formatie bestaat, waardoor doelstellingen voor de termijnen van afhandeling en het opstarten van trajecten niet worden gehaald. Het college heeft in de brief aangegeven dat het niet om structurele problemen met de formatie gaat.<sup>19</sup>

### **Resultaat**

Er is aantoonbaar geïnvesteerd in de deskundigheidsbevordering van de consulenten. Ook wordt er steeds opnieuw afgewogen hoe het takenpakket van de consulenten er uit moet zien (taakverdeling) op basis van competenties en caseload. Uit de IASZ rapportages is op te maken dat de processen gestandaardiseerd zijn en de kennis daarmee wordt geborgd. De rekenkamercommissie kreeg niet de beschikking over de vastgelegde werkprocessen en richtlijnen en kan niet oordelen over de kwaliteit hiervan. De effecten van de deskundigheidsbevordering zijn niet in kaart te brengen. Er is beperkte informatie terug te vinden over het niet realiseren van de servicenorm voor de afhandeling van aanvragen en het opstarten van trajecten. Hiervoor is verantwoording afgelegd door het college en is er bijgestuurd. Voor de afhandeling van aanvragen heeft het bijsturen tot verbetering geleid.

### **Deelproject 3: Ketensamenwerking**

#### **Maatregelen**

In het projectplan 'Klant in beeld' heeft het college aangegeven een beleidsplan ketensamenwerking op te stellen en formele afspraken met de ketenpartners te maken. In de jaarrapportage IASZ is dit voornemen vertaald in de doelstelling om een beleidsplan en een bedrijfsvoeringplan werkplein Leidsche Rijn op te stellen en uit te voeren. Dit voornemen heeft echter geen prioriteit gehad (door landelijke bezuinigingen op het UWV) en is niet gerealiseerd.<sup>20</sup> In de rapportages IASZ is geen verantwoording gegeven over de sluitende aanpak binnen Werk en Inkomen. De sluitende aanpak zou onderdeel van 'Klant in beeld' zijn, waarbij met name het Work First instrumentarium gelijk aan de start van het proces zou worden ingezet in plaats van nadat de uitkering was toegekend. De sluitende aanpak zoals deze in 2009 in het rapport van de rekenkamercommissie en het projectplan 'Klant in beeld' werd bedoeld, is nu minder van toepassing. Work First wordt niet meer aan de start van het proces ingezet, omdat er een zoektermijn van vier weken geldt. Daarnaast is er weinig politiek-bestuurlijke draagvlak voor Work First in Woerden, zo wordt in de interviews aangegeven. De voorkeur gaat uit naar maatwerk. Er is echter wel een servicenorm gesteld om binnen vier weken de aanvraag

---

<sup>19</sup> Raadsinformatiebrief 'Nadere onderbouwing Programma 7 Werk en Inkomen (12 maart 2013).

<sup>20</sup> Jaarrapportage IASZ 2010, p.42.



behandeld te hebben. Ook dat is een vorm van sluitende aanpak. Hierboven is reeds geconstateerd dat deze norm niet volledig wordt gehaald, maar dat er wel maatregelen worden genomen om hier verbetering in aan te brengen.

Vanuit de visie om een sluitende aanpak te hebben, is het voornemen gegroeid om met Ferm Werk te starten (waar Wsw en Wwb in één huis worden uitgevoerd). Ook is Woerdenwijzer.nl – de integrale werkwijze op het sociale domein (zie hoofdstuk 3) – een manier van ketensamenwerking en een sluitende aanpak binnen de ketens Welzijn en Werk en Inkomen. Het college heeft daarnaast toegezegd in januari 2014 met een visie/beleidsplan voor de (her)inrichting van het sociale domein te komen. Hier is werk en inkomen (straks binnen Ferm Werk) onderdeel van. Dit plan is een consultatief plan dat wordt voorgelegd aan de partners in de keten, alvorens het voor besluitvorming naar de raad gaat.

### **Resultaat**

Ketensamenwerking heeft in de periode 2009-2012 geen prioriteit gekregen. Pas in 2013 is dit onderwerp op de agenda komen te staan als gevolg van de ontwikkelingen in het sociale domein en het daarmee samenhangende voornemen tot samenwerking binnen Ferm Werk. Op dit gebied is er dus lange tijd geen resultaat geboekt. De ketensamenwerking binnen Woerdenwijzer.nl is nog maar net van start gegaan. Binnen het bredere sociale domein moet de ketensamenwerking nog vorm krijgen (het beleidsplan is nog in de vormings- en consultatiefase). De ketensamenwerking binnen Ferm Werk is per 1 januari 2014 van start gegaan met de nodige verschillen in visie tussen de deelnemende gemeenten (zie hoofdstuk 5).

## **4.2 Sturing en beheersing door het college**

### **Sturing en beheersing, prioritering en toetsing beleid**

#### **Maatregelen**

Voor het management is er een speciaal dashboard met een stoplichtmodel ontwikkeld om een aantal trends te kunnen volgen. Zo kunnen termijnen en realisatie van budgetten worden gevolgd. De inzet en uitkomst van verschillende voorzieningen wordt niet specifiek bijgehouden. De resultaten van individuele voorzieningen of type voorzieningen worden niet geaggregeerd ten behoeve van informatievoorziening aan college en raad. De informatie uit het systeem WiSZ wordt gebruikt om het college te informeren over de kwartaalcijfers en –resultaten. Dit gebeurt in het kader van het opstellen van de kwartaalrapportages IASZ voor de raad. Tussentijds vraagt het college niet om deze gegevens, zo wordt in een interview aangegeven. Zoals in paragraaf 2.1 reeds is gemeld, wordt de informatie in WiSZ door het management niet geschikt geacht voor sturingsinformatie op collegeniveau, omdat de effectiviteit van de inzet van de gemeente niet wordt geanalyseerd.

Toch blijkt uit de jaarrapportage 2012 dat het college wel tussentijds bijstuurt op de Wwb-processen. In paragraaf 4.1 is reeds het voorbeeld van de afhandelingstermijnen voor Wwb-aanvragen genoemd. Het college heeft een korte analyse gemaakt van de oorzaken voor het niet behalen van de doelstellingen en vervolgens is in het laatste kwartaal een verbetering gerealiseerd.<sup>21</sup> De maatregel als gevolg van de analyse was het naar beneden bijstellen van de norm voor de afhandelingstermijn en het accepteren van het tijdelijk niet halen van de doelstelling voor het opstarten van trajecten.<sup>22</sup> De rekenkamercommissie heeft de organisatie gevraagd om meer voorbeelden waaruit blijkt dat het college bijstuurt op proces of resultaat. Deze informatie is niet ontvangen. De rekenkamercommissie baseert zich daardoor op één voorbeeld. De informatie ten behoeve van de kwartaalrapportages

---

<sup>21</sup> Jaarrapportage IASZ 2012.

<sup>22</sup> Raadsinformatiebrief 'Nadere onderbouwing Programma 7 Werk en Inkomen' (12 maart 2013).



hebben voornamelijk betrekking op cijfermateriaal ten aanzien van werkprocessen, de in- en uitstroom, financiële resultaten en de beweging van het bestand op de participatieladder. De informatie biedt geen inzicht in de effectiviteit van het instrumentarium (dus op voorzieningenniveau).

Prioritering en toetsing van het beleid vindt ook plaats door middel van de P&C documenten van IASZ. Jaarlijks worden er doelstellingen voor het component Werk geformuleerd, waarover in de kwartaal- en jaarrapportages wordt verantwoord. In 2012 zijn er voor de component Werk twee doelstellingen geformuleerd:

1. Voor alle gemeentelijke doelgroepen re-integratie en participatie zijn er maatwerkmogelijkheden voor vergroting van participatie.
2. We zijn klaar voor de implementatie van de WWNV (Wet Werken naar Vermogen).<sup>23</sup>

In de jaarrapportages zijn de voorgenomen en geleverde prestaties en inspanningen beschreven. Bijvoorbeeld de norm "van de uitkeringsgerechtigden stromen minimaal 50 personen uit naar betaald werk."<sup>24</sup>

### **Resultaat**

Sturing en beheersing door het college is mogelijk op de werkprocessen. De rekenkamercommissie heeft slechts één voorbeeld van een proces waarop bijsturing heeft plaatsgevonden en kan daarmee geen uitspraken doen over de mate van sturing en beheersing op Wwb-processen door het college in het algemeen. De bijsturing heeft geleid tot het naar beneden bijstellen van de norm en niet in het aanpakken van de oorzaken. In het geval van de opstarttermijn heeft geen bijsturing plaatsgevonden, maar heeft het college voorgesteld om de onderrealisatie te accepteren. Sturing en beheersing op de resultaten en de effectiviteit van de inzet (zoals het instrumentarium) is onvoldoende mogelijk op basis van de informatie die het college krijgt aangereikt uit WiSZ (zie ook paragraaf 4.1).

### **Analyse trajectkosten**

#### **Maatregelen**

Na de publicatie van het rekenkamerrapport in 2009 heeft de organisatie een analyse gemaakt van de kosten van de trajecten. De kostenanalyse is toegezegd aan de rekenkamercommissie, maar niet ontvangen. De bevindingen zijn dus wederom gebaseerd op de interviews. Op basis van deze analyse concludeerde het college dat de kosten per traject niet uitzonderlijk hoog waren. Er is momenteel een overzicht van wat elk werk- en participatietraject kost. Ook de kosten van jongerentrajecten zijn inzichtelijk. Wanneer er verschuivingen plaatsvinden in de aantallen en typen trajecten, wordt dit bijgesteld en verwerkt in de budgetten (en de cijfers met betrekking tot instroom, doorstroom en uitstroom). Omdat de interne analyse daartoe geen aanleiding gaf, is het instrumentarium niet opnieuw bezien, zo wordt in een interview aangegeven. Wel waren er voorheen in 2011 ongeveer honderd verschillende typen voorzieningen. Het management heeft hier vanaf 2012 inmiddels in gesnoeid.

In een raadsinformatiebrief van 8 november 2011 heeft het college de raad geïnformeerd over de uitvoeringskosten van de IASZ. Hierin is aangegeven dat er in de periode 2009-2011 bij gelijkblijvende uitvoeringskosten meer klanten konden worden bediend met betrekking tot de componenten Inkomen en Wmo en dat de klanten met betrekking tot het component Werk intensiever bediend zijn.<sup>25</sup> Het aantal participatie- en re-integratietrajecten is in deze periode met 120% gestegen. Wat de kosten voor individuele trajecten zijn, wordt op basis van deze informatie niet duidelijk.

---

<sup>23</sup> Inmiddels is er sprake van de Participatiewet.

<sup>24</sup> Jaarrapportage IASZ 2012.

<sup>25</sup> RIB 'Ontwikkeling uitvoeringskosten IASZ' (8 november 2011).



## Resultaat

In opvolging van de aanbeveling van de rekenkamercommissie is er een kostenanalyse van de re-integratietrajecten gemaakt. De rekenkamercommissie is de analyse toegezegd, maar zij heeft deze niet ontvangen. De rekenkamercommissie kan daarom geen uitspraken doen over de resultaten. Het is onduidelijk welke afwegingen gemaakt zijn of welke criteria gehanteerd zijn bij het terugdringen van het aantal typen voorzieningen en of er een analyse is gemaakt van de effectiviteit van een voorziening in relatie tot de kosten.

## 4.3 Rol van de raad 2009-2013

### Informatievoorziening aan de raad en uitvoering controlerende rol

#### Maatregelen

De raad wordt door middel van de P&C cyclus standaard geïnformeerd over de IASZ en de realisatie van de doelstellingen. Gedurende een jaar ontvangt de raad volgens afspraak vier keer een kwartaalrapportage waarvan de laatste een jaarrapportage is. De raad had kritiek op de wijze waarop de informatie werd gepresenteerd in de kwartaalrapportages, omdat de cijfers niet in een context werden geplaatst en er geen trend werd gepresenteerd. Inmiddels heeft een verbetering plaatsgevonden, waar de raad zijn complimenten voor heeft gegeven, zo wordt in interviews aangegeven. Wanneer de rapportages 2010 en 2012 met elkaar worden vergeleken, is de informatie in 2012 inzichtelijker gepresenteerd, maar inhoudelijk wordt er op dezelfde wijze gerapporteerd. Vanaf 2013, met de jaarrapportage IASZ 2012, worden de resultaten meer in een context geplaatst door landelijke en gemeentelijke ontwikkelingen te schetsen. Meerjarige ontwikkelingen en trends zijn geen onderdeel van de rapportages.

Hieronder is een overzicht opgenomen van de momenten waarop het onderwerp re-integratie op de agenda's van de raad en de commissie Welzijn stonden in de periode 2011-2013.<sup>26</sup>

Tabel 2.3 Frequentie onderwerp 're-integratie' op de commissie- en raadsagenda

Gremium	2011	2012	2013
Commissie Welzijn	1 RV regievoering SW en re-integratie	1 RIB wijziging Wwb 2012	1 Voorstel MAU 2-13-2015 en IASZ 2012
	2 Bestuursopdracht regievoering Wwnv	2 RV wijziging Wwb 2012 en re-integratieverordening	2 RIB nadere onderbouwing programma 7 Werk en Inkomen
		3 RV Hoofdlijnvoorstel HNW en RIB IASZ	3 RV Kadernota HNW en MAU
	(totaal aantal vergaderingen: 9)	(totaal aantal vergaderingen: 8)	4 RV Kadernota HNW 5 Rapportages IASZ 6 RV wijziging GR De Sluis in GR Ferm Werk (totaal aantal vergaderingen: 12)

<sup>26</sup> Het raadsinformatiesysteem gaat niet verder terug dan tot 2011, de rekenkamercommissie beschikt derhalve niet over gegevens over 2010 en 2009.

<b>Raad</b>	-	1 RV re-integratieverordening 2012 2 RV Hoofddijenvoorstel HNW	1 RIB nadere onderbouwing programma 7 Werk en Inkomen 2 RV Kadernota HNW 3 RV wijziging GR De Sluis in GR Ferm Werk
	(totaal aantal vergaderingen: 10)	(totaal aantal vergaderingen: 13)	(totaal aantal vergaderingen: 13)

De informatievoorziening vindt voornamelijk in het kader van besluitvormingsprocessen plaats en in het kader van verantwoording over de IASZ. Uitzonderingen zijn een raadsvoorstel uit 2011 over de regio op re-integratie naar aanleiding van een extern onderzoek naar de oprichting van IASZ en een raadsinformatiebrief waarin het programma Werk en Inkomen uit de begroting nader wordt onderbouwd.

### **Resultaat**

De raad heeft het college actief gevraagd om periodieke verantwoordingsinformatie ten aanzien van Werk en Inkomen. Deze informatie ontvangt de raad sinds 2010. Hiermee beschikt de raad over actueel cijfermateriaal met betrekking tot re-integratie. Deze informatie wordt sinds 2013 in beperkte mate in een context geplaatst, maar trends in de resultaten zijn nog steeds niet inzichtelijk voor de raad. Net als het college ontvangt de raad ook geen informatie over de effectiviteit van de inzet van de gemeente.

De raad kan zijn controlerende rol op basis van de verantwoordingsinformatie van de IASZ en de gemeentelijke verantwoordingsinformatie maar beperkt uitvoeren. In interviews is aangegeven dat er bij de raad veel interesse is voor het onderwerp Werk en Inkomen. Daarbij heeft de raad niet alleen vragen op hoofdlijnen, maar wil hij ook inzicht in technische uitvoeringsdetails. Ook is aangegeven dat de raad geïnteresseerd is in de bewegingen op de participatieladder in relatie tot de inzet van het instrumentarium en de capaciteiten van de cliënten in het bestand. Op basis van het systeem WiSZ is die informatie echter niet te genereren en is de raad niet in staat hierop te sturen en controleren.



#### 4.4 Doorwerking aanbevelingen na 2009

In de tabel hieronder worden de bevindingen zoals in de voorgaande paragrafen beschreven, samengevat en beoordeeld. De mate van doorwerking wordt beoordeeld en geaccentueerd door de kleur blauw, groen, oranje of rood.

Blauw: Niet te beoordelen

Groen: Doorwerking heeft plaatsgevonden

Oranje: Doorwerking heeft gedeeltelijk plaatsgevonden

Rood: Doorwerking heeft niet plaatsgevonden

	Aanbeveling/Norm	Uitwerking in vragen	Doorwerking vanaf 2009
1. Deels Voldaan	Het college realiseert een actuele, bijgewerkte databank met voor de Wwb relevante gegevens, zodat sturing en beheersing van de Wwb-processen mogelijk wordt.	1 Is er een databank waaruit managementinformatie m.b.t. de Wwb gegenereerd kan worden?	Tussen 2009-2011 is er geen geautomatiseerd systeem geweest, maar is wel de omslag gemaakt van administratie naar registratie. Hiervoor is het programma Access gebruikt. In 2012 is WISZ ingevoerd. Dit systeem levert managementinformatie. Het systeem levert bruikbare informatie voor het management om op de dagelijkse uitvoering te sturen, maar het levert naar de mening van de rekenkamercommissie geen adequate sturingsinformatie voor college en raad om op resultaat en effectiviteit van de gemeentelijke inzet te sturen en controleren.
		2 Is de informatie in de databank actueel?	De informatie in WISZ is actueel en wordt naar gelang de informatiebehoefte ververs. Bij het opstellen van de kwartaalrapportages IASZ wordt de informatie bijvoorbeeld ververs aan de hand van de door de raad opgestelde KPI's. Het management gebruikt het systeem voor meer uitvoeringsgerichte zaken, zoals het checken van openstaande werkprocessen. Ook hierop wordt het systeem actueel gehouden.
		3 Hebben gegevens betrekking op de bijstandspopulatie, het aantal trajecten, de voorzieningen en de	De bijstandspopulatie wordt in WISZ ingedeeld op de participatieladder. Hiermee is inzichtelijk wat de samenstelling van de bijstandspopulatie is ten aanzien van de afstand tot de



	resultaten van de trajecten?	<p>arbeidsmarkt.</p> <p>In het systeem worden tevens de werkprocessen en de (soort) trajecten geregistreerd. Per cliënt is navolgbaar wat voor soort traject er wordt gevolgd: een werktraject of een participatietraject. De individuele voorzieningen/instrumenten die in een dergelijk traject worden ingezet, zijn niet geregistreerd of worden onder een algemene noemer geregistreerd. De uitstroom wordt ook geregistreerd naar type (zoals werk, verhuizing, pensionering). De effectiviteit van afzonderlijke trajecten wordt niet zozeer gemeten.</p>
	4 Wordt managementinformatie gebruikt om het college te informeren?	<p>De informatie uit het systeem wordt gebruikt om het college te informeren over de kwartaalcijfers en –resultaten. Dit gebeurt in het kader van het opstellen van de kwartaalrapportages voor de raad. Het levert echter geen adequate sturingsinformatie voor college en raad om op resultaat en effectiviteit van de gemeentelijke inzet te sturen en controleren. Toch gebruikt het college de informatie uit WiSZ wel om incidenteel bij te sturen op Wwb-processen.</p>
	5 Maakt het college gebruik van deze informatie om Wwb processen te sturen en beheersen?	
	6 Heeft de databank bijgedragen aan de sturing en beheersing van de Wwb processen?	<p><u>Organisatie:</u> WiSZ heeft vooral aan de sturing en beheersing in de uitvoering bijgedragen. Een voorbeeld is de sturing en controle op termijnen (binnen 4 weken moet er een diagnose zijn en binnen 8 weken een traject).</p> <p><u>College:</u> De rekenkamercommissie is van mening dat WiSZ niet geschikt is geweest voor sturing en beheersing op collegeniveau, omdat het systeem geen toereikende sturingsinformatie oplevert. Het college stuurt toch incidenteel bij op de Wwb-processen naar aanleiding van de behaalde resultaten. Het college is op basis van de informatie echter niet in staat om te sturen en controleren op resultaten en de effectiviteit van de inzet van de gemeente.</p> <p><u>Raad:</u> De raad ontvangt kwartaalrapportages op basis van de gegevens uit WiSZ. Hiervoor heeft de raad KPI's opgesteld, waarover in de rapportages ook verantwoording plaatsvindt. De raad is op basis van de informatie echter niet in staat om te sturen</p>

			en controleren op resultaten en de effectiviteit van de inzet van de gemeente.
2. Deels voldaan	Het college stelt prioriteiten in het beleid vast, afgestemd op de actualiteit, en toetst de realisatie hiervan in de uitvoeringspraktijk (trajecten, instrumenten, maatregelen).	1 Worden specifieke kenmerken van de bijstandspopulatie in kaart gebracht?	De kenmerken van de bijstandspopulatie worden in kaart gebracht aan de hand van een indeling op de participatieladder. Het grootste gedeelte van het bestand heeft een behoorlijke afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn er vooral veel klanten in het bestand vanaf 35 jaar. De informatie over de bijstandspopulatie wordt met name door het management benut.
		2 Worden voorzieningen afgestemd op kansen, behoeften en capaciteiten van de bijstandsgerechtigden?	Het uitgangspunt voor re-integratie is maatwerk. Op basis van de diagnosemethodiek 'Klant in beeld' wordt de situatie waarin een klant verkeert in beeld gebracht om zo een passend aanbod aan voorzieningen te kunnen maken. Aan de voorkant van dit proces, tijdens de intake, worden voorzieningen daarmee afgestemd op het individu. Omdat de effectiviteit van het instrumentarium (de voorzieningen) niet in beeld is, is het echter onduidelijk of er inderdaad sprake is van maatwerk en tot welke resultaten dat leidt. Er is sprake van enige differentiatie op basis van doelgroep. Zo is er een speciaal aanbod voor jongeren en voor mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Omdat de interne analyse daartoe geen aanleiding gaf, is het instrumentarium niet opnieuw bezien. Wel waren er voorheen ongeveer honderd verschillende typen voorzieningen. Het management heeft hierin flink gesnoeid, maar welke afwegingen en criteria hierbij een rol hebben gespeeld is onduidelijk.
		3 Heeft het college inzicht in de effectiviteit van het instrumentarium en stuurt het de uitvoeringspraktijk op basis hiervan bij?	De informatie die het college en de raad elk kwartaal krijgen toegestuurd biedt geen inzicht in de effectiviteit van het instrumentarium en biedt geen mogelijkheid om resultaat en inzet in relatie tot elkaar te beschouwen. De inzet en uitkomst van verschillende voorzieningen wordt niet specifiek bijgehouden om te aggregeren t.b.v. informatievoorziening aan college en raad. Incidenteel stuurt het college op Wwb-processen.



<p><b>3. Niet te bepalen</b></p>	<p>Het college voert een analyse uit naar de oorzaken van haar relatief hoge kosten per traject en formuleert op basis hiervan beleid waardoor de optimale inzet van Wwb-gelden is geborgd.</p>	<p>1 Heeft het college een analyse gemaakt van de relatief hoge kosten per traject?</p>	<p>Na de publicatie van het rekenkamerrapport in 2009 is er een analyse gemaakt door de organisatie over de kosten van de trajecten. Op basis van deze analyse concludeerde het college dat de kosten per traject niet uitzonderlijk hoog waren. Er is momenteel een overzicht wat elk werk- en participatietraject kost. Ook de kosten van jongerentrajecten zijn inzichtelijk. Wanneer er verschuivingen plaatsvinden in de aantallen en typen trajecten, wordt dit bijgesteld en verwerkt in de budgetten (en de cijfers m.b.t. instroom, doorstroom en uitstroom). De rekenkamercommissie is de kostenanalyse toegezegd, maar zij heeft deze niet ontvangen. Daarmee kan zij geen oordeel vormen over de resultaten of kwaliteit van de analyse.</p>
		<p>2 Is de analyse benut om opnieuw naar het instrumentarium te kijken in relatie tot de doelen voor re-integratie?</p>	
<p><b>4. Deels voldaan</b></p>	<p>De consultants worden doelmatig en doeltreffend ingezet.</p>	<p>1 Hoe worden consultants gefaciliteerd om doelmatig te werken?</p>	<p>Er is aantoonbaar geïnvesteerd in de deskundigheidsbevordering van de consultants. Ook zijn er werkprocessen en richtlijnen opgesteld, waardoor kennis wordt geborgd en het mogelijk is om op een eenduidige manier te werken. In de taakverdeling wordt er nadrukkelijk gekeken naar de competenties van de consultants. De rekenkamercommissie heeft de werkprocessen en richtlijnen niet kunnen inzien en kan niet tot een beoordeling van de kwaliteit hiervan komen.</p>
		<p>2 Is het aantal FTE en het takenpakket van de consultants afgestemd op de ambitie voor het re-integratiebeleid?</p>	<p>Er wordt in het teamplan en het afdelingsplan expliciet afgewogen hoeveel FTE er nodig zijn om het takenpakket uit te kunnen voeren. Er is 2,67 FTE beschikbaar voor inkomen en 6,89 fte voor re-integratie.</p> <p>Uit de verantwoordingsinformatie blijkt echter dat de formatie voor Werk en Inkomen onder druk staat waardoor doelstellingen niet worden gehaald. Hierop wordt niet het aantal FTE verhoogd, maar wordt de doelstelling naar beneden bijgesteld.</p>

<b>5. Niet voldaan</b>	De samenwerking met ketenpartners is afgestemd en er wordt zorg gedragen voor de realisatie van een sluitende aanpak.	1 Heeft het college een visie op hoe de ketensamenwerking er uit moet zien en wat een sluitende aanpak is en stemt het hier de afspraken met de verschillende partners op af?	<p>Ketensamenwerking heeft lange tijd geen prioriteit gehad. Pas in 2013 is dit onderwerp op de agenda van het college gekomen. Inmiddels wordt er binnen Woerdenwijzer.nl uitvoering gegeven aan ketensamenwerking, mede op het gebied van re-integratie. Met de start van Ferm Werk per 1 januari 2014 is er opnieuw een vorm van ketensamenwerking gestart, maar de afspraken over deze samenwerking zijn nog niet onvoldoende concreet gemaakt (zie hoofdstuk 3).</p> <p>Het college heeft daarnaast toegezegd in januari 2014 met een visie/beleidsplan voor de (her)inrichting van het sociale domein te komen. Hier is werk en inkomen (straks binnen Ferm Werk) onderdeel van. Dit plan is een consultatief plan dat wordt voorgelegd aan de partners in de keten, alvorens het voor besluitvorming naar de raad gaat.</p> <p>De verantwoordelijkheid voor een sluitende aanpak lag in de periode 2010-2013 bij IASZ en de bedoeling is die verantwoordelijkheid in 2014 bij Ferm Werk neer te leggen. Uit de verantwoordingsinformatie blijkt dat de servicenormen voor het afhandelen van aanvragen en het opstarten van re-integratietrajecten niet altijd wordt gehaald.</p>
		2 Worden doublures en/of blinde vlekken in de uitvoering voorkomen?	Dit is op basis van de beschikbare informatie niet te beoordelen.



		<p>3 Evalueert en toetst het college de ketensamenwerking en sluitende aanpak?</p>	<p>De sluitende aanpak zoals deze in 2009 in het rapport van de rekenkamercommissie en het projectplan 'Klant in beeld' werd bedoeld, is nu minder van toepassing. Work First wordt nu niet meer aan de start van het proces ingezet. De verantwoordelijkheid voor een sluitende aanpak lag in de periode 2010-2013 bij IASZ. Uit de verantwoordingsinformatie blijkt dat de servicenormen voor het afhandelen van aanvragen en het opstarten van re-integratietrajecten niet altijd wordt gehaald.</p>
<p>6. Deels voldaan</p>	<p>Het management, het college en de raad vervullen hun sturende, beheersende en controlerende rollen.</p>	<p>1 Is verantwoordingsinformatie afgestemd op de informatiebehoefte van het management, het college en de raad?</p>	<p><u>Management</u>: de informatie die het management uit WiSZ kan halen, is voldoende om op individuele onderwerpen op uitvoeringsniveau te kunnen sturen. Het levert echter geen sturingsinformatie, omdat het systeem niet toegerust is om gegevens aan elkaar te koppelen.</p> <p><u>College</u>: het college vraagt niet om meer of andere informatie dan de informatie die het voor de kwartaalrapportages krijgt aangeleverd. Op basis hiervan zou je kunnen zeggen dat de informatie voldoet aan de behoefte. WiSZ levert echter onvoldoende sturingsinformatie.</p> <p><u>Raad</u>: de raad heeft zelf KPI's opgesteld op basis waarvan hij geïnformeerd wordt. Hiermee wordt in de behoefte voorzien. De raad had kritiek op de wijze waarop de informatie werd gepresenteerd in de kwartaalrapportages. Naar aanleiding hiervan heeft een verbeteringslag plaatsgevonden.</p> <p>Vragen die zowel bij het college als de raad blijven liggen, hebben betrekking op de beweging op de participatieladder en de effectiviteit van het instrumentarium. Dit is momenteel door middel van het systeem niet inzichtelijk te maken.</p>
		<p>2 Is het college proactief in het informeren van de raad?</p>	<p>Met de raad is afgesproken om door middel van de kwartaalrapportages te informeren (naast de begroting en de</p>

		jaarstukken). Hieraan wordt voldaan. Het onderwerp re-integratie is naast besluitvormingsprocessen in de periode 2010-2013 niet op de raadsagenda terug te vinden. Of er geen aanleiding was om de raad actief te informeren of dat het college dat heeft nagelaten, is niet te beoordelen.
	3 Controleert de raad het college actief t.a.v. de Wwb?	De raad controleert op basis van de kwartaalrapportages en de jaarstukken. De raad heeft een verdergaande informatiebehoefte, maar heeft geen opdracht gegeven om deze informatie boven tafel te krijgen. Wel stelt de raad vaak technische vragen. De raad had zijn controlerende rol in de periode 2010-2013 actiever kunnen oppakken door concreet aan te geven welke verantwoordingsinformatie hij eist.



## 5. Voorbereiding op Ferm Werk

In dit hoofdstuk analyseert de rekenkamercommissie de wijze waarop de (inhoud van de) aanbevelingen van invloed zijn geweest op de voorbereiding op Ferm Werk. Het hoofdstuk wordt ingeleid met een analyse van de context waarin Ferm Werk wordt opgericht en van de rol van de raad in de voorbereiding op Ferm Werk. Hierbij zijn dezelfde normen als in hoofdstuk 4 leidend geweest en wordt de beoordeling door middel van het stoplichtmodel gegeven.

### 5.1 Herinrichting van het sociale domein

#### Visie- en beleidsvorming sociale domein

In 2012 heeft het college doelen voor het sociale domein gesteld in de rapportage 'Meedoen in een sterke samenleving'. Dit zijn: 'iedereen doet mee', 'een sterke, lokale samenleving' en 'een veilig Woerden'. Voor de organisatie zijn deze doelen voor het sociale domein uitgewerkt in 'het versterken van de regio', 'het versterken van de dienstverlening' en 'het verlagen van het kostenniveau'. De raad heeft in mei 2013 met deze doelen ingestemd door middel van de 'Kadernota decentralisaties/transformaties sociale domein'. In deze kadernota is tevens een visie verwoord waarin het streven naar een samenleving waarin iedereen naar vermogen meedoet, centraal staat.<sup>27</sup>

#### Integrale werkwijze met Woerdenwijzer.nl

De gemeente Woerden is sinds twee jaar bezig met deze nieuwe benadering van het sociale domein. Door een integrale werkwijze te introduceren, wil de gemeente samenhang creëren in de uitvoering van zorg, welzijn, werk en inkomen door de gemeente en haar partners. Het doel van deze integrale werkwijze is:

- 1 De regie zoveel mogelijk bij de klant te leggen volgens één gezin, één plan, één regisseur;
- 2 Een poortwachtersfunctie in te richten, waarbij wordt gestreefd naar het versterken van de eigen kracht, het sociale netwerk en samenwerking met vrijwilligers en het welzijnsaanbod in de wijk;
- 3 Opdrachtgeverschap van de gemeente richting professionele organisaties; en
- 4 Te streven naar het bieden van maatwerk en het verkennen van mogelijkheden voor een gezinsbudget om schotten tussen financieringsstromen te dichtten.<sup>28</sup>

Hiertoe heeft het college enkele kadernotities aan de raad voorgelegd. In 2012 heeft de raad ingestemd met de notitie 'Integrale toegang transities' en budget (€ 135.000) beschikbaar gesteld voor het ontwikkelen van een sociaal makelpunt.<sup>29</sup> Dit sociale makelpunt is in 2013 positief geëvalueerd en omgedoopt tot Woerdenwijzer.nl. Woerdenwijzer.nl bestaat uit twee onderdelen: (1) toegang voor alle inwoners tot het sociale domein, vragen kunnen digitaal of via de telefoon gesteld worden en (2) ondersteuning aan huishoudens in complexe situaties (via de sociaal makelaar).

#### Doorontwikkeling integrale werkwijze

Met de vaststelling van de evaluatie van Woerdenwijzer.nl heeft de raad ingestemd met het doorontwikkelen van de integrale werkwijze, waarin niet alleen de toegang integraal is, maar ook de 'achterkant'. Dat betekent dat de focus nu ligt op de uitvoering van de gemeente en haar partners en de verknoping van verschillende beleidsvelden en actoren. In oktober 2013 heeft het college hiertoe een zogenoemd 'consultatieplan' opgesteld; een beleidsplan voor het gehele sociale domein dat allereerst wordt voorgelegd aan de verschillende actoren op dit domein alvorens het wordt voorgelegd

---

<sup>27</sup> Kadernota decentralisaties/transformaties sociale domein' (7 mei 2013).

<sup>28</sup> Raadsvoorstel 'Evaluatie pilot integraal werken' (14 mei 2013).

<sup>29</sup> Raadsvoorstel 'Integrale toegang transities' (22 mei 2012). Raadsbesluit op 28 juni 2012.



aan de raad ter besluitvorming.<sup>30</sup> Dit beleidsplan biedt de basis voor de verdere inrichting van het sociale domein, onder andere voor de segmenten “werk” en “inkomen”. Het college heeft de raad de toezegging gedaan het beleidsplan in januari 2014 aan de raad voor te leggen. Dit beleidsplan zal een voorstel bevatten over het tijdstip waarop de raad kaderstellend aan zet is.<sup>31</sup>

### **Bevindingen ‘Herinrichting van het sociale domein’**

In de voorbereiding op de herinrichting van het sociale domein is de raad regelmatig geïnformeerd en om een besluit gevraagd. Daarbij wordt de raad met betrekking tot Woerdenwijzer.nl (het instrument om tot integrale uitvoering te komen) zowel bij de ontwikkeling aan de voorkant als bij de evaluatie aan de achterkant betrokken. Met betrekking tot de kaderstellende documenten, wordt de raad met name bij de besluitvorming betrokken en niet zozeer bij de totstandkoming van deze kaders. De raad heeft bij het college aangedrongen op een voorstel over de momenten dat de raad kaderstellend aan zet is.

## **5.2 Naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor de Wwb**

### **Uitgangspunten bij de oprichting van Ferm Werk**

Onderdeel van de herinrichting van het sociale domein is de nieuwe uitvoeringsorganisatie voor participatie, werk en inkomen, Ferm Werk.<sup>32</sup> Dit is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Woerden, Montfoort, Oudewater en Bodegraven-Reeuwijk en het werkvoorzieningsschap De Sluis en vervangt de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken (IASZ).<sup>33</sup> De samenwerking is vormgegeven in een gemeenschappelijke regeling die op 1 januari 2014 is ingegaan. In juni 2012 is een hoofdlijnenvoorstel voor Het Nieuwe Werkbedrijf (HNW, de werknaam voor wat later Ferm Werk is genoemd) vastgesteld door de raad. Hierin is de aanleiding voor Ferm Werk beschreven (inspelen op ontwikkelingen in het sociale domein, zonder schotten willen werken, regierol voor gemeenten) en zijn de zeven uitgangspunten op basis waarvan Ferm Werk wordt ingericht, geformuleerd:

- 1 Stimuleren eigen kracht
- 2 Integrale werkgeversbenadering
- 3 De regie van het te voeren beleid met betrekking tot klanten
- 4 Borgen van noodzakelijke kwaliteit
- 5 Efficiënte organisatie
- 6 De gemeente Bodegraven-Reeuwijk brengt meer taken W&I in
- 7 Gedeeltelijke opheffing IASZ.<sup>34</sup>

Bij punt 3 is aangegeven dat de regie met betrekking tot het strategisch beleid bij de gemeenten ligt en de regie met betrekking tot het uitvoerend beleid belegd is bij Ferm Werk. Tot het uitvoerend beleid worden ook verordeningen gerekend. De werkwijze van Woerden verschilt met die van de drie andere gemeenten. Woerden heeft een poortwachtersfunctie ingericht voor wat betreft de multiprobleem gezinnen en voert de intakes van inwoners zelf uit. Bij complexe (multi)problematiek voert de sociaal makelaar hierbij de regie. De andere drie gemeenten hebben alle taken overgedragen vanuit de gedachte dat daarmee versnippering wordt voorkomen.

---

<sup>30</sup> Het conceptbeleidsplan en de uitwerking van de verbindingen op het sociale domein is toegezegd aan de rekenkamercommissie, maar niet ontvangen.

<sup>31</sup> Genoteerde toezeggingen college en verzoeken, notitie griffie (10 december 2013).

<sup>32</sup> Doelgroepen die vanuit Ferm Werk worden bediend vallen onder de volgende wetten: Wwb, Wsw, Wajong. Daarnaast is er dienstverlening voor werkgevers in de werkgeversbenadering.

<sup>33</sup> Binnen de IASZ werkten de gemeenten Woerden, Montfoort, Oudewater reeds samen.

<sup>34</sup> Hoofdlijnenvoorstel Het Nieuwe Werkbedrijf (7 juni 2012), p.6-7.



### Risicoanalyse en Kadernota Het Nieuwe Werkbedrijf

In april 2013 is een risicoanalyse en een scenariostudie uitgevoerd. In een interview is aangegeven dat het college het gevoel had onvoldoende grip te hebben op de manier waarop tot dan toe vorm werd gegeven aan Ferm Werk en er daarom behoefte was aan inzicht in de bestuurlijke en financiële risico's. De risicoanalyse is gebaseerd op het op dat moment beschikbare cijfermateriaal, gesprekken met de verschillende werkgroepen voor Ferm Werk en aannames over efficiëntie en effectiviteit.<sup>35</sup> Vooral in deze aannames schuilen de risico's. De beschreven risico's betreffen financiële tegenvallers wanneer doelstellingen niet gehaald kunnen worden.<sup>36</sup> Bijvoorbeeld wanneer de verdien capaciteit van de doelgroep lager blijkt te zijn dan nu wordt ingeschat, of wanneer minder mensen uit de doelgroep extern gedetacheerd kunnen worden. In een rekenvoorbeeld voor de Wajong kunnen deze scenario's € 8,5 miljoen extra per jaar kosten. In de analyse wordt de aanbeveling gedaan om een bestandsscreening te doen, bij wijze van nulmeting, om dit risico zoveel mogelijk te verminderen. Dat is tot dan toe blijkbaar nog niet gedaan. Ook wordt het belang van innovatie, samenwerking met ketenpartners en werkgevers en een cultuuromslag benadrukt om de interne (zoals beleidswijzigingen) en externe uitdagingen (zoals de arbeidsmarkt) het hoofd te kunnen bieden.

Op basis van de risicoanalyse heeft het college in Woerden geconcludeerd dat de knoppen ontbraken om te kunnen sturen op het proces om tot Ferm Werk te komen. Daarnaast was er onvoldoende zicht op hoe het resultaat eruit moest zien en hoe de procesweg daar naar toe zou zijn.. Op basis van deze analyse hebben de vier gemeenten extern procesmanagement ingehuurd die samen met de stuurgroep de structuur voor Ferm Werk heeft neergezet. De procesmanager heeft onder andere de gemeentesecretarissen betrokken, een regiegroep opgericht, een inhoudelijke en bestuurlijke agenda opgesteld en juridisch onderzoek gedaan naar de inrichting van de GR en de relatie met de DVO's. Op basis hiervan is de 'Kadernota Het Nieuwe Werkbedrijf' opgesteld. De gemeente Woerden was op dit moment ook al bezig met visievorming op ketensamenwerking en innovatie door middel van integraal werken, maar niet in het kader van Ferm Werk (paragraaf 5.1 en 'verhouding tussen herinrichting sociale domein en Ferm Werk').

Met de 'Kadernota Het Nieuwe Werkbedrijf' is de raad in april 2013 opnieuw gevraagd kaders te stellen. In deze nota worden kaders op hoofdlijnen geschetst voor de werkgevers- en werknemersdienstverlening, opdrachtgeverschap, financiën en eigenaarschap. Sturing en beheersing komen aan bod in de kaders voor het opdrachtgeverschap. Voorbeelden van dergelijke kaders zijn 'de uitvoering blijft binnen de door de gemeente vast te stellen beleids- en financiële kaders' en 'er wordt aangesloten bij de gemeentelijke begroting- en verantwoordingscyclus'.<sup>37</sup> Regievoering vindt plaats op gemeentelijk niveau door middel van de afspraken in de DVO en in het leggen van verbindingen tussen verschillende beleidsvelden. De uitvoeringsorganisatie echter is verantwoordelijk voor de invulling van verordeningen en de verbinding tussen organisaties (zoals maatschappelijk werk).<sup>38</sup>

### Besluitvorming GR en DVO

Op 18 december 2013 heeft de gemeenteraad van Woerden de GR zonder wijzigingen te verlangen vastgesteld. In dezelfde week hebben ook de andere gemeenten de GR vastgesteld. Hiermee zijn de volgende uitgangspunten voor Ferm Werk vastgesteld:

/ *Er worden diverse nieuwe bevoegdheden aan Ferm Werk overgedragen*

De overdracht van bevoegdheden komt overeen met wat door middel van de Kadernota HNW is besloten.

---

<sup>35</sup> Risicoanalyse en scenariostudie HNW (april 2013), p.3.

<sup>36</sup> Risicoanalyse en scenariostudie HNW, p.26.

<sup>37</sup> Kadernota Het Nieuwe Werkbedrijf (april 2013), p.21. Op 16 april is ten behoeve van de besluitvorming een informatiebijeenkomst gehouden voor de vier gemeenteraden en colleges. De Kadernota is in juni vastgesteld.

<sup>38</sup> Kadernota Het Nieuwe Werkbedrijf, p.21.



- / *De raad dient uit zijn midden lid en twee plaatsvervangende leden voor het Algemeen Bestuur van Ferm Werk voor te dragen*  
Tijdens de raadsvergadering van 18 december 2013 zijn zowel een lid als een plaatsvervangend lid aangewezen. In de aanloop naar de besluitvorming hierover heeft de raad veel vragen over zijn rol in het AB gesteld (zie verder paragraaf 3.3).
- / *De kosten worden transparant en eerlijk verdeeld*  
Omdat de gemeente Woerden het grootste aantal cliënten heeft, is haar financiële bijdrage aan de GR ook het grootst.
- / *De verdeling van zeggenschap doet recht aan de omvang van de deelnemende gemeenten*  
De verdeling van zeggenschap is op initiatief van de raad in de definitieve GR gewijzigd. Hierdoor is de stemverhouding zo geregeld dat voor een besluit de stem van Woerden altijd nodig is.
- / *Er worden bevoegdheden van de raad overgedragen aan Ferm Werk*  
De raad draagt de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen over aan de GR. Dit uitgangspunt gaf in de aanloop naar besluitvorming aanleiding tot discussie over de mogelijkheden tot sturing en kaderstelling van de raad. Bij de besluitvorming is een motie aangenomen waarin het college wordt opgedragen een besluitvormingsagenda uit te werken voor het jaar 2014 (zie verder paragraaf 5.3).
- / *Het Algemeen Bestuur wijst het Dagelijks Bestuur aan.*<sup>39</sup>  
De wethouder Werk en Inkomen zal zitting nemen in het Dagelijks Bestuur.

In het najaar van 2012 is gestart met het opstellen van de DVO. Hiervoor is een ambtelijke werkgroep vanuit de vier gemeenten opgericht en is op basis van een motie in januari 2013 een werksessie met de gemeenteraad Woerden gehouden. In de motie heeft de raad aangegeven welke punten hij belangrijk vindt voor de inhoud van de DVO.

Het gaat met name om het meten van de effectiviteit van het instrumentarium, resultaatgerichte doelstellingen (in plaats van inspanningsverplichtingen) en ambitieniveaus.<sup>40</sup> Tijdens de werksessie is de raad geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de Wwb, waaronder het klantenbestand. Op de onderwerpen Inkomen, Werk, Inkomensondersteuning en Wsw zijn (vooral) kwantitatieve doelstellingen overgenomen uit de programmabegroting (2013) van Woerden en is aangegeven op welke punten moet worden gerapporteerd door Ferm Werk. Een voorbeeld voor het onderwerp Werk is:

- / Uitstroom naar werk is 15%
- / 40% van de cliënten stijgt binnen 12 maanden één trede op de participatieladder

Rapportage moet dan op de genoemde punten en het aantal en soort trajecten plaatsvinden. Het is op dat moment nog niet duidelijk in hoeverre deze punten terug kunnen komen in de DVO. Tijdens de werksessie geven raadsleden uitgangspunten aan die moeten worden meegenomen in de invulling van de DVO. Voorbeelden zijn het nadenken over sturingsmogelijkheden wanneer afspraken niet worden gehaald, het opnemen van concrete resultaten voor de werkgeversbenadering en verantwoording over de kosten in relatie tot de geleverde diensten.<sup>41</sup>

De concept DVO is in de commissie van 4 december 2013 behandeld. In de begeleidende raadsinformatiebrief (RIB) geeft het college aan niet tevreden te zijn met de invulling van de DVO. De DVO is onder tijdsdruk opgesteld en bevat enkel 'algemene' kritische prestatie-indicatoren (KPI's) voor alle vier de gemeenten. De KPI's sluiten niet aan bij de Woerdense werkwijze zoals beschreven in paragraaf 3.1. In interviews is aangegeven dat de werkgroep die zich bezighield met de DVO geen overeenstemming kon bereiken over de specifieke wensen die de vier gemeenten hadden ten aanzien van de KPI's. De werkgroep heeft er uiteindelijk voor gekozen dertien algemene KPI's op te stellen waar wel overeenstemming over bestond en die niet te herleiden zijn tot de specifieke werkwijze van

---

<sup>39</sup> Gemeenschappelijke Regeling Ferm Werk (18 december 2013).

<sup>40</sup> Gespreksverslag werksessie DVO Ferm Werk (29 januari 2013).

<sup>41</sup> Gespreksverslag werksessie DVO Ferm Werk.



de vier gemeenten. De dertien KPI's zijn kwantitatief van aard waarbij de cijfers (percentages, aantallen) door de gemeenten zelf ingevuld kunnen worden. In interviews wordt aangegeven dat er in Woerden behoefte is aan KPI's die iets zeggen over het proces om tot resultaat te komen, zoals het gebruik van Woerdenwijzer.nl en de toepassing van 'Klant in beeld' door Ferm Werk. Daarnaast geeft het college aan ook kwalitatieve KPI's op te willen nemen, zoals het verzorgen van een passend aanbod voor inwoners. De DVO moet zo worden ingericht dat de integrale werkwijze van Woerden het uitgangspunt blijft. Hoewel dit in interviews een absolute voorwaarde wordt genoemd, voldoet de (concept) DVO er bij de start van Ferm Werk geenszins aan. Ook komen de uitgangspunten die de raad tijdens de werksessie van 29 januari 2013 heeft verwoord niet terug en hetzelfde geldt voor de doelstellingen uit de programmabegroting 2013 en 2014.<sup>42</sup> Wel is er in de bijlagen een opzet gemaakt voor een financiële verantwoording van de basis en van aanvullende dienstverlening en een verloopoverzicht (in- en uitstroomcijfers voor verschillende categorieën zoals verstrekte Wwb uitkeringen, trajecten t.b.v. werk / trajecten t.b.v. sociale activering).

Het college van de gemeente Woerden wil de KPI's opstellen vanuit het uitgangspunt 'participatie, met een voorkeur voor uitstroom naar werk', zo wordt in een interview aangegeven. De andere drie gemeenten redeneren andersom. Dit moet volgens de geïnterviewden geen belemmering vormen voor het op maat maken van de DVO. Om te laten zien hoe de Woerdense werkwijze een plek in de DVO kan krijgen, heeft het college een illustratieve uitwerking van de KPI's bij de concept DVO gevoegd. Hierin staan inderdaad kwalitatieve KPI's geformuleerd, zoals 'capaciteit en middelen voor re-integratie worden ingezet voor alle geledingen van het bestand (...) en 'de inzet van re-integratie-instrumenten en -activiteiten is gebaseerd op (individueel) maatwerk'.<sup>43</sup> Ook hebben enkele KPI's betrekking op de processen, zoals 'opdrachtnemer zorgt dat er een lokaal marktbeveiligingsplan is opgesteld met aandacht voor 'social return' en afgestemd op de lokale en regionale arbeidsmarkt'. Woerdenwijzer.nl of een andere verwijzing naar de integrale werkwijze van Woerden is niet terug te vinden. Ook is het onduidelijk of deze KPI's, al dan niet verder uitgewerkt, een plek krijgen in de definitieve DVO. Zo spoedig mogelijk in 2014 zal de nieuwe DVO worden voorgelegd aan de raad.

### **Verhouding tussen herinrichting sociale domein en Ferm Werk**

Het is nog onduidelijk hoe de GR Ferm Werk of de DVO zich zal verhouden tot (de uitvoering van) het nieuwe beleidsplan voor het sociale domein. Tijdens de vergaderingen van de raadscommissie Welzijn op 4 en 16 december 2013 is het college naar deze verhouding gevraagd. Het is onduidelijk of het mogelijk is om de DVO of zelfs de GR aan te passen wanneer de herinrichting van het sociale domein in Woerden dat vergt. Ook is het onduidelijk of er bijvoorbeeld sancties worden opgelegd wanneer taken die bij de GR zijn belegd, worden teruggehaald naar de gemeente.<sup>44</sup> De beantwoording van het college op 13 december 2013 geeft geen verdere helderheid, anders dan dat het huidige beleid van IASZ leidend zal zijn totdat het nieuwe beleidsplan wordt vastgesteld door de raad (naar verwachting in juni 2014) Wel wordt aangegeven dat Ferm Werk financieel verantwoordelijk is wanneer de DVO niet wordt nageleefd. Voor de maatschappelijke risico's van het niet naleven van de DVO is geen aandacht. In de raadsinformatiebrief geeft het college wel drie mogelijkheden om te kunnen (bij)sturen op de naleving van de DVO en het behalen van de KPI's: via het AB /DB, via de accountmanager en via de prikkel die uitgaat van de afspraak met Ferm Werk dat fouten voor rekening van Ferm Werk zijn.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Concept DVO (versie 11 november 2013) .Programmabegroting 2013 gemeente Woerden, programma 7, p.48-49. Programmabegroting 2014 gemeente Woerden, programma 7, p.50-51. In de programmabegroting van 2014 is er maar een beknopt aantal doelen gesteld en wordt voor de uitwerking daarvan naar Ferm Werk verwezen.

<sup>43</sup> Bijlage bij concept DVO (versie 11 november 2013), 'Nader uitwerking KPI's in DVO met Ferm Werk (illustratief)'.

<sup>44</sup> Notitie genoteerde toezeggingen college en verzoeken, notitie griffie (10 december 2013).

<sup>45</sup> Raadsinformatiebrief 'Aanvullende informatie Ferm Werk', p.2,6.



In een interview is aangegeven dat de Woerdense integrale werkwijze leidend zal zijn voor Ferm Werk. Tijdens de vergadering van de commissie Welzijn op 16 december geeft de wethouder aan dat het mogelijk is om de DVO in te vullen zoals de gemeente Woerden wenst. Of het mogelijk is om deze tussentijds aan te passen, wordt niet duidelijk. Wel worden er uitvoeringsplannen uitgewerkt op basis van de DVO. Ook geeft zij aan dat de gemeente Woerden een sterke positie heeft om eisen aan de GR te stellen, omdat de gemeente het grootste aandeel heeft.<sup>46</sup> Momenteel is het college bezig de uitgangspunten en lokale prioriteiten te verwerken in een set van eisen om aan Ferm Werk mee te geven. Wat de toepassing van deze eisen uit Woerden betekent in termen van efficiëntie en resultaat voor de gehele GR heeft nu nog geen prioriteit.

### **Samenwerking en uitvoering binnen de GR**

Hoewel de samenwerking van de vier gemeenten binnen de GR moet leiden tot voordeel, heeft Woerden een andere visie op de werkwijze en het takenpakket van Ferm Werk dan de andere drie gemeenten. Ook de visie op het sociale domein en de wenselijkheid van een integrale werkwijze wijkt af van de andere gemeenten, zo wordt in een interview aangegeven. De totstandkoming van de KPI's was een moeizaam en langdurig proces, waarvan het resultaat niet naar tevredenheid van het college en de raad is. Woerden is de dominante partner in de GR. Vanuit deze positie heeft de gemeente aangedrongen op het wijzigen van het stemrecht. Hoe de rolverdeling en positie van Woerden verder van invloed zal zijn op de (verhoudingen in de) GR is nog onduidelijk en zal moeten blijken. Wel is al duidelijk dat het managementinformatiesysteem van Woerden (WiSZ) in de eerste periode zal worden gehanteerd (Ferm Werk zit op het netwerk van Woerden), totdat er een nieuw systeem voor Ferm Werk is. Dat betekent dat er in de eerste periode onvoldoende sturingsinformatie beschikbaar is voor college en raad om op de effectiviteit van de inzet van Ferm Werk en de resultaten te kunnen sturen en controleren (zie ook hoofdstuk 2). Het nieuwe systeem zal naar verwachting COGNOS zijn, waaruit niet alleen managementinformatie, maar ook sturingsinformatie gegenereerd kan worden, zo wordt in een interview aangegeven. Of COGNOS de relevante informatie voor Woerden kan leveren om te kunnen sturen, beheersen en controleren, is nog onduidelijk, mede omdat de informatiebehoefte nog niet is geformuleerd. WiSZ zal de eerste periode van COGNOS als schaduwadministratie blijven draaien, totdat de kinderziektes uit het nieuwe systeem zijn gehaald.

### **Bevindingen 'Naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor de Wwb'**

In de voorbereiding op de nieuwe uitvoeringsorganisatie Ferm Werk is vooral aandacht geweest voor de bedrijfsmatige en juridische constructie (en de risico's die daarmee gepaard gaan) van de GR. Er is weinig aandacht geweest voor de wijze waarop het college en de raad hun sturende en beheersende rol op afstand en in samenhang met de Woerdense werkwijze kunnen vervullen. Ook is er naar mening van de rekenkamercommissie te weinig aandacht geweest voor de maatschappelijke risico's die gepaard gaan met de uitvoering door Ferm Werk. Het gebrek aan aandacht blijkt uit het ontbreken van duidelijke inhoudelijke afspraken (in de concept DVO), en de inhoudelijke kaders voor het sociale domein bij de start van Ferm Werk op 1 januari 2014 en het ontbreken van een managementinformatiesysteem dat sturingsinformatie genereert op basis van de specifieke informatiebehoefte van de gemeente Woerden.

---

<sup>46</sup> Audioverslag vergadering raadscommissie Welzijn (16 december 2013).  
<http://gemeenteraad.woerden.nl/Vergaderingen/Commissie-Welzijn/2013/16-december/20:00>.



### 5.3 Rol van de raad inzake Ferm Werk

#### Informatievoorziening aan de raad

In de periode september 2012-december 2013 heeft Ferm Werk in totaal zeven keer specifiek op de agenda van de raadscommissie Welzijn en de raad gestaan. Daarnaast is het onderwerp beknopt aan bod gekomen in de behandeling van de P&C-stukken. Hieronder volgt een overzicht van de informatievoorziening en besluitvorming rondom Ferm Werk.<sup>47</sup>

Tabel 3.2 Informatievoorziening Ferm Werk

Onderwerp	Type informatie	Datum besluitvorming
Hoofdpijnen voorstel HNW	Ter besluitvorming	18 september commissie Welzijn - 27 september 2012 raad
Werksessie DVO	Ter informatie	29 januari 2013
Informatiebijeenkomst HNW	Ter informatie	16 april 2013
Businesscase HNW Risicoanalyse HNW	Ter informatie	7 Mei 2013
Kadernota HNW	Ter besluitvorming	15 mei / 5 juni commissie Welzijn - 27 juni 2013 raad
Concept GR Concept DVO	Ter informatie	4 december 2013 commissie Welzijn
Definitieve GR	Ter besluitvorming	16 december commissie Welzijn - 18 december 2013 raad

De raad is in de aanloop naar de start van Ferm Werk op meerdere momenten op hoofdlijnen geïnformeerd over de kaders voor Ferm Werk. Het is echter tot de hoofdlijnen beperkt gebleven. Zowel met betrekking tot de inhoudelijke invulling van de dienstverlening, de relatie tot de visie op het sociale domein in Woerden als de wijze van sturing, beheersing en controle op inhoudelijk resultaat en proces is weinig concrete invulling gegeven. Daar tegenover staat dat de raad wel een groot deel van zijn bevoegdheden uit handen heeft gegeven. In de behandeling van de GR en de concept DVO in december hebben meerdere fracties dan ook aangegeven ontevreden te zijn over het proces, omdat zij voor voldongen feiten werden gesteld, zich met de rug tegen de muur voelen staan en geen alternatieven gepresenteerd hebben gekregen.<sup>48</sup>

De raad heeft dan ook op verschillende momenten om meer informatie gevraagd. Bijvoorbeeld ten aanzien van de rol van de raad in het AB, de momenten waarop de raad vanaf januari 2014 in kaderstellende zin aan zet is, de financiële cijfers 2010-2013, de relatie met de ontwikkelingen op het sociale domein en de samenhang tussen de P&C-cyclus van de gemeente en de GR. Op basis hiervan heeft het college op 13 december een notitie met aanvullende informatie over Ferm Werk toegezonden, waarin een deel van de vragen wordt beantwoord. Belangrijke vragen over sturings- en controlevoorwaarden – zoals de verantwoordingscyclus, het AB en de DVO – blijven evenwel onbeantwoord. Wel is er een besluitvormingsagenda toegezegd en krijgt de raad naar verwachting in januari en februari 2014 het beleidsplan sociaal domein en een notitie innovatiekracht toegestuurd. Daarnaast is de DVO toegezegd voor in het eerste kwartaal 2014.

<sup>47</sup> De P&C-stukken zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

<sup>48</sup> Behandeling GR en DVO in de commissie Welzijn en de raadsvergadering.

### **Uitvoering controlerende rol van de raad**

Zoals hierboven beschreven, is het nog onduidelijk hoe de raad straks concreet invulling kan geven aan zijn controlerende rol. De raad heeft zitting in het AB, maar weet nog niet hoe die rol ingevuld moet worden. In de raad leefde ook bezwaar tegen deze positie, maar een meerderheid van de raad heeft uiteindelijk wel ingestemd. Het bezwaar is gebaseerd op de dubbele rol die de raad heeft als lid van het AB en lid van de volksvertegenwoordiging. Het raadslid in het AB kan bijvoorbeeld worden aangesproken door de raad en het college over de naleving van de DVO. Hier bestaat het risico van belangenverstrengeling. Daarnaast sluit de P&C-cyclus van Ferm Werk nog niet voldoende aan op de gemeentelijke cyclus en ontbreekt het aan afspraken over de onderwerpen waarover wordt verantwoord (bijvoorbeeld de aanvullende dienstverlening en de KPI's).

Tijdens het besluitvormingsproces heeft de raad zijn (sturende en) controlerende rol uitgevoerd door zeven amendementen op de GR en drie moties in te dienen. Ook heeft de raad zijn zorgen met betrekking tot de financiën, cliëntenparticipatie, onderzoeksmogelijkheden voor de rekenkamercommissie en het hoge aantal cliënten aan het college kenbaar gemaakt. Hierop heeft het college enkele toezeggingen gedaan, waaronder de invulling van de cliëntenparticipatie en onderzoeksbevoegdheden voor de rekenkamercommissie. Ook wordt er in het eerste kwartaal een tweede risicoanalyse naar de risico's op politiek-bestuurlijk niveau gepresenteerd. Die risicoanalyse werd ten tijde van het schrijven van deze nota van bevindingen uitgevoerd.

### **Bevindingen 'Rol van de raad inzake Ferm Werk'**

De raad heeft in de voorbereiding op Ferm Werk naar de mening van de rekenkamercommissie onvoldoende gelegenheid van het college gekregen om zijn sturende en controlerende rol optimaal te vervullen. Tot en met de start van Ferm Werk is de raad niet gefaciliteerd om concrete inhoudelijke kaders te stellen ten aanzien van sturing en beheersing. Daarnaast leven in de raad nog veel vragen over zijn rol en positie, terwijl hij de GR al heeft vastgesteld. De raad heeft herhaaldelijk om meer informatie van het college gevraagd, maar deze informatie pas heel laat in het besluitvormingsproces of niet ontvangen. De randvoorwaarden voor sturing en beheersing door de raad ontbreken grotendeels bij de start van Ferm Werk.



#### 5.4 Doorwerking aanbevelingen in voorbereiding op Ferm Werk

Omdat de aanbevelingen zich richten op belangrijke randvoorwaarden voor sturing heeft de rekenkamercommissie de aanbevelingen ook in het kader van de voorbereiding op Ferm Werk beschouwd. De uitvoering met Ferm Werk start in 2014, daarom heeft de rekenkamercommissie gekeken in hoeverre de aandachtspunten uit de aanbevelingen een plek krijgen in kaders, afspraken en voornemens voor Ferm Werk. Hierbij baseert de rekenkamercommissie zich op dossieranalyse, raadsvergaderingen en interviews.

	Aanbeveling/Norm	Uitwerking in vragen	Doorwerking in het kader van Ferm Werk
1 Niet voldaan	Het college realiseert een actuele, bijgewerkte databank met voor de Wwb relevante gegevens, zodat sturing en beheersing van de Wwb-processen mogelijk wordt.	1 Is er een databank waaruit managementinformatie m.b.t. de Wwb gegenereerd kan worden?	Voor Ferm Werk wordt nog een managementinformatiesysteem ontwikkeld. WiSZ wordt in 2014 nog gehanteerd als managementinformatiesysteem. Daarmee ontbreekt het in de eerste periode aan belangrijke sturingsinformatie. Ferm Werk is voornemens om over te gaan om COGNOS. Uit dit systeem wordt naar verwachting niet alleen managementinformatie gegenereerd, maar ook sturingsinformatie.
		2 Is de informatie in de databank actueel?	Het maandelijks rapporteren van de belangrijkste gegevens wordt in het nieuwe systeem mogelijk. De informatie kan dus in ieder geval met een maandelijks frequentie worden verversd. Deze informatie is echter gebaseerd op de KPI's die voor IASZ zijn gesteld. De KPI's voor Ferm Werk worden pas in het eerste kwartaal vastgesteld.
		3 Hebben gegevens betrekking op de bijstandspopulatie, het aantal trajecten, de voorzieningen en de resultaten van de trajecten?	Het is onduidelijk of het op basis van het systeem mogelijk is om deze informatie te leveren. Daarnaast heeft de gemeente haar informatiebehoefte (waarin dit soort gegevens een plek hebben) nog onvoldoende concreet geformuleerd, bijvoorbeeld op basis van de KPI's. In de dertien algemene KPI's zijn er wel gegevens over de bijstandspopulatie opgenomen. Sturingsinformatie over de resultaten van trajecten zijn in WiSZ niet te genereren.
		4 Wordt managementinformatie gebruikt om het college te informeren?	Het nieuwe systeem (en tot die tijd WiSZ) zal worden gebruikt om de individuele gemeenten te informeren. Waarover er geïnformeerd wordt en met welke frequentie is nog niet duidelijk. Er zijn dertien algemene KPI's opgesteld door een ambtelijke werkgroep, die voor



			alle deelnemende gemeenten gelden. Hier wenst het college echter nog een aanvulling op met KPI's die informatie opleveren over kwaliteit en proces (nu richten de KPI's zich op kwantitatieve gegevens). Ook moet de informatie relevant zijn voor en aansluiting vinden bij de integrale werkwijze van Woerden en de wens om integrale klantdossiers te hebben.
		5 Maakt het college gebruik van deze informatie om Wwb processen te sturen en beheersen?	Het college van Woerden heeft de wens om de informatie te laten aansluiten op de integrale werkwijze in Woerden (Woerdenwijzer, sociale makelaar, klant in beeld, integraal sociaal domein). De informatie die Ferm Werk straks levert, zal hierop moeten aansluiten om deze werkwijze vol te kunnen houden. Bij de start in januari 2014 zijn hierover echter geen afspraken gemaakt en zullen raad en college hier niet goed op kunnen sturen en controleren.
		6 Heeft de databank bijgedragen aan de sturing en beheersing van de Wwb processen?	In de voorbereiding op Ferm Werk, zoals de kadernota HNW, de GR, de bepaling van de basisdienstverlening en de algemene KPI's, is ter ondersteuning van de besluitvorming steeds informatie geleverd op basis van WiSZ over onderwerpen als werk, inkomensondersteuning, samenstelling van het bestand, etc. In die zin heeft het huidige managementinformatiesysteem bijgedragen aan de sturing op de vormgeving van Ferm Werk en het inzicht in welke groepen straks vanuit Ferm Werk zullen worden bediend. Toch zijn er nog blinde vlekken, zoals blijkt uit de risicoanalyse uit april 2013. Hierin wordt nadrukkelijk de aanbeveling gedaan om nulmetingen te verrichten naar verschillende doelgroepen in het bestand.  Of COGNOS zal bijdragen aan de sturing en beheersing door het college van de Wwb processen binnen Ferm Werk is nog niet te beoordelen.
2 Deels voldaan	Het college stelt prioriteiten in het beleid vast, afgestemd op de actualiteit, en toetst de	1 Worden specifieke kenmerken van de bijstandspopulatie in kaart gebracht?	Bij de start van Ferm Werk is het voor Woerden van belang om zicht te houden op haar eigen bijstandspopulatie om te kunnen sturen. Begin 2013 is er op basis van de informatie uit WiSZ over de samenstelling van deze populatie een bedrijfsplan voor Ferm Werk



	realisatie hiervan in de uitvoeringspraktijk (trajecten, instrumenten, maatregelen).		gemaakt. Deze gegevens zijn ook gebruikt bij het opstellen van de kaderstellende documenten.
		2 Worden voorzieningen afgestemd op kansen, behoeften en capaciteiten van de bijstandsgerechtigden?	Er is in de concept DVO een basisdienstverlening beschreven waarin staat wat Ferm Werk voor elke gemeente doet. Daarnaast is het mogelijk per gemeente aanvullende diensten af te nemen. Over het proces (kosten, wijze) en de inhoud (producten) van de aanvullende dienstverlening zijn nog geen afspraken gemaakt. Ook is het niet duidelijk hoe Ferm Werk het maatwerk gaat leveren gebaseerd op de visie van Woerden en de integrale werkwijze. Wel worden de voorzieningen die Woerden reeds afnam bij de Sluisgroep, binnen Ferm Werk gehandhaafd. Woerden kan aangeven van welke voorzieningen zij wel en niet gebruik wil maken.
		3 Heeft het college inzicht in de effectiviteit van het instrumentarium en stuurt het de uitvoeringspraktijk op basis hiervan bij?	De effectiviteit van het instrumentarium is onbekend. Er zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over de verantwoording over de effectiviteit van het instrumentarium. Ook zijn er nog geen afspraken over hoe Ferm Werk de gedifferentieerde informatie zal genereren en opleveren aan de vier gemeenten. Het college kan straks door middel van de DVO en de uitvoeringsplannen (bij)sturen op de effectiviteit, maar in welke mate is nog onduidelijk. Tot nu toe ontbreekt de sturingsinformatie hiervoor. Regie met betrekking tot de uitvoering ligt niet bij de gemeenten, maar bij Ferm Werk.
3 Niet voldaan	Het college voert een analyse uit naar de oorzaken van haar relatief hoge kosten per	1 Heeft het college een analyse gemaakt van de relatief hoge kosten per traject?	Dit soort cijfermateriaal is nog niet beschikbaar voor Ferm Werk. Op basis van de risicoanalyse van april 2013 gaan de geïnterviewden er van uit dat de uitvoering door Ferm Werk tot een verbetering van de efficiëntie in de uitvoering zal leiden.

	traject en formuleert op basis hiervan beleid waardoor de optimale inzet van Wwb-gelden is geborgd.	2 Is de analyse benut om opnieuw naar het instrumentarium te kijken in relatie tot de doelen voor re-integratie?	Woerden zal bij Ferm Werk dezelfde producten afnemen als zij nu doet bij de Sluis groep. De overgang naar Ferm Werk is geen aanleiding geweest om opnieuw naar het instrumentarium te kijken. <sup>49</sup>  De raad heeft onlangs aan het college gevraagd hoe de herinrichting van het sociale domein zich zal verhouden tot de GR en DVO met Ferm Werk. Het college zal in antwoord daarop analyseren wat de Woerdense werkwijze betekent voor de werkwijze en het instrumentarium van Ferm Werk.
4 Niet te bepalen	De consulten worden doelmatig en doeltreffend ingezet.	1 Hoe worden consultants gefaciliteerd om doelmatig te werken?	Hierover is beperkt informatie beschikbaar. Het is volgens de geïnterviewden de bedoeling dat een consultant integraal voor het domein werk en inkomen verantwoordelijk is (waar dat nu in Woerden nog gescheiden is). Een accountmanager voor Woerden moet toezien op de naleving van de DVO.
		2 Is het aantal FTE en het takenpakket van de consultants afgestemd op de ambitie voor het re-integratiebeleid?	Hierover is geen informatie beschikbaar.
5 Niet voldaan	De samenwerking met ketenpartners is afgestemd en er wordt zorg gedragen voor de realisatie van een sluitende aanpak.	1 Heeft het college een visie op hoe de ketensamenwerking er uit moet zien en wat een sluitende aanpak is en stemt het hier de afspraken met de verschillende partners op af?	Het college is sinds 2012 op een innovatieve manier bezig met het herinrichten van het sociale domein en de daaruit voortvloeiende ketensamenwerking. De gemeente Woerden heeft sinds 2012 een integrale werkwijze voor onder andere Werk en Inkomen ingericht. Daarnaast is het college bezig met visievorming op het sociale domein om niet alleen de voorkant (toegang tot) van het sociale domein, maar ook de achterkant (ketensamenwerking) integraal te maken. Een sluitende aanpak is hier onderdeel van. Dit gebeurt tot nu toe echter los van de ontwikkelingen bij Ferm Werk. Er is nog geen

<sup>49</sup> In de ambtelijke reactie is aangegeven dat Ferm Werk een nieuw instrumentarium heeft ontwikkeld en dat de gemeente Woerden dit instrumentarium afneemt. De rekenkamercommissie heeft hierover geen informatie ontvangen en kan het derhalve niet toetsen. Daarnaast kan de rekenkamercommissie niet nagaan in hoeverre de gemeente Woerden is nagegaan hoe het nieuwe instrumentarium van Ferm Werk zich verhoudt tot de gemeentelijke doelen voor re-integratie.



			visie op hoe (het proces van) de dienstverlening van Ferm Werk zich verhoudt tot de herinrichting van het sociale domein in Woerden. Er is ook vanuit Ferm Werk geen visie op ketensamenwerking, anders dan de hoofdlijnenkaders voor de werkgeversbenadering.
		2 Worden doublures en/of blinde vlekken in de uitvoering voorkomen?	Woerden moet nog afspraken maken met Ferm Werk over de aansluiting van elkaars werkwijzen. Het college gaat er van uit dat de Woerdense werkwijze leidend zal zijn voor Ferm Werk, omdat Woerden met een aandeel van zestig procent de dominante partner is. Woerden zal wel zelf de intakes voor haar inwoners uitvoeren en dat is ook opgenomen in de afspraken met Ferm Werk. Hoe de 'overdracht' van een cliënt verloopt en hoe hierbij doublures worden voorkomen, is voor de rekenkamercommissie niet te achterhalen. Over hoe integrale ondersteuning vanuit het sociale domein zonder blinde vlekken of doublures zijn nog geen afspraken gemaakt. Het college heeft toegezegd hier in het eerste kwartaal van 2014 op terug te komen.
		3 Evalueert en toetst het college de ketensamenwerking en sluitende aanpak?	Toen de structuur voor Ferm Werk eenmaal stond, achtte het college het van belang om ook een risicoanalyse uit te laten voeren naar de meer inhoudelijke zaken. Het gaat dan om de risico's in politiek-bestuurlijke context, voor inwoners en voor (maatschappelijke) organisaties. Die risicoanalyse loopt momenteel. Bij de start van Ferm Werk zijn deze risico's nog niet in beeld.
6 Niet voldaan	Het management, het college en de raad vervullen hun sturende, beheersende en	1 Is verantwoordingsinformatie afgestemd op de informatiebehoefte van het management, het college en de raad?	Bij de behandeling van de GR in de commissie heeft de raad zorgen geuit over zijn sturende vermogen inzake Ferm Werk. De raad draagt bijna alle bevoegdheden over aan de GR (m.u.v. budget). Toch krijgen college en raad op basis van de huidige DVO enkel

	controleerende rollen.		<p>kwantitatieve verantwoordingsinformatie. Hoe de raad op inhoud kan gaan sturen, is nog onduidelijk. Het college wil in ieder geval de KPI's op maat maken voor Woerden, zodat sturing en controle op proces en kwaliteit kan plaatsvinden. Bij de start van Fern Werk zijn deze KPI's nog niet geformuleerd en hebben raad en college onvoldoende sturings- en controle mogelijkheden.</p> <p>Daarnaast sluit de P&amp;C cyclus van Fern Werk niet aan op de gemeentelijke cyclus. De jaarbegroting van Fern Werk kan niet worden meegenomen in de begroting van gemeente. Wel wordt de raad geïnformeerd bij grote afwijkingen op de meerjarenbegroting die in april 2014 wordt gepresenteerd.</p>
		2 Is het college proactief in het informeren van de raad?	<p>De raad is in de aanloop naar Fern Werk in de periode 2012-2013 een aantal keren geïnformeerd over de hoofdlijnenkaders. Deze informatie heeft steeds tot veel vragen geleid bij de raad die bij de start van Fern Werk maar ten dele zijn beantwoord. Voorbeelden hiervan zijn de kaderstellende momenten voor de raad, de invulling van de rol van de raad in het AB, cliëntenparticipatie en de ontwikkeling van het aantal cliënten.</p> <p>De focus van het college heeft tot nu toe vooral gelegen op het instemmen met de GR zodat de juridische constructie per 1 januari 2014 van start kon gaan. De invulling van meer inhoudelijke zaken is hierdoor ernstig vertraagd.</p>
		3 Controleert de raad het college actief t.a.v. de Wwb?	<p>De raad heeft ingestemd met de Kadernota HNW en daarmee op hoofdlijnen richting gegeven aan de verdere invulling van de GR. Nu de GR is vastgesteld, leven in de raad veel vragen en zijn er zorgen over de mogelijkheden die de raad straks nog heeft t.a.v. sturing en controle. Ook zijn er zorgen over zijn dubbelrol door zitting te hebben in het AB. Er is echter geen ruimte meer om die zorgen weg te nemen of wijzigingen in de GR te maken, omdat Fern Werk per 1 januari 2014 is gestart. De raad heeft nog wel zeven amendementen en drie moties ingediend om daarmee enige sturing aan de invulling van de</p>



			GR gegeven. Er zijn nog onvoldoende afspraken over de verantwoordingsinformatie van Fern Werk aan de gemeente gemaakt. De controlerende rol van de raad staat daardoor onder druk.
--	--	--	--

## 6. Bijlagen

### 1. Toetsingskader

	Aanbeveling	Uitwerking in normen
1	Het college realiseert een actuele, bijgewerkte databank met voor de Wwb relevante gegevens, zodat sturing en beheersing van de Wwb-processen mogelijk wordt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Er is een databank waaruit managementinformatie m.b.t. de Wwb gegenereerd kan worden</li> <li>/ De informatie in de databank is actueel</li> <li>/ De gegevens hebben betrekking op de bijstandspopulatie, het aantal trajecten, de voorzieningen en de resultaten van de trajecten</li> <li>/ De managementinformatie wordt gebruikt om het college te informeren</li> <li>/ Het college maakt gebruik van deze informatie om Wwb processen te sturen en beheersen</li> <li>/ De databank heeft bijgedragen aan de sturing en beheersing van de Wwb processen</li> </ul>
2	Het college stelt prioriteiten in het beleid vast, afgestemd op de actualiteit, en toetst de realisatie hiervan in de uitvoeringspraktijk (trajecten, instrumenten, maatregelen).	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Specifieke kenmerken van de bijstandspopulatie worden in kaart gebracht</li> <li>/ Voorzieningen worden afgestemd op kansen, behoeften en capaciteiten van de bijstandsgerechtigden</li> <li>/ Het college heeft inzicht in de effectiviteit van het instrumentarium en stuurt de uitvoeringspraktijk op basis hiervan bij</li> </ul>
3	Het college voert een analyse uit naar de oorzaken van haar relatief hoge kosten per traject en formuleert op basis hiervan beleid waardoor de optimale inzet van Wwb-gelden is geborgd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Het college heeft een analyse gemaakt van de relatief hoge kosten per traject</li> <li>/ De analyse is benut om opnieuw naar het instrumentarium te kijken in relatie tot de doelen voor re-integratie</li> </ul>
4	De consulten worden doelmatig en doeltreffend ingezet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Consulenten worden gefaciliteerd om doelmatig te werken</li> <li>/ Het aantal FTE en het takenpakket van de consulenten is afgestemd op de ambitie voor het re-integratiebeleid</li> </ul>
5	De samenwerking met ketenpartners is afgestemd en er wordt zorg gedragen voor de realisatie van een sluitende aanpak.	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Het college heeft een visie op hoe de ketensamenwerking er uit moet zien en wat een sluitende aanpak is en stemt hier de afspraken met de verschillende partners op af</li> <li>/ Doublures en/of blinde vlekken in de uitvoering worden voorkomen</li> <li>/ Het college evalueert en toetst de ketensamenwerking en sluitende aanpak</li> </ul>
6	Het management, het college en de raad	/ Verantwoordingsinformatie is afgestemd op de



vervullen hun sturende, beheersende en controlerende rollen.	informatiebehoefte van het management, het college en de raad / Het college is proactief in het informeren van de raad / De raad controleert het college actief t.a.v. de Wwb
--	---

## 2. Bronnen

### Schriftelijke bronnen

- / RIB Jaarrapportages IASZ 2010
- / RIB ontwikkeling uitvoeringskosten IASZ 2010
- / RIB rapportages IASZ en Wmo 1<sup>e</sup> kwartaal
- / RIB rapportages IASZ en Wmo 3<sup>e</sup> kwartaal
- / RIB rapportages IASZ en Wmo jaarstukken
- / RV wijziging gemeenschappelijke regeling wvs de sluis in gr ferm werk
- / Persbericht Woerden toekenning IAU
- / Verslag werksessie DVO
- / Aanvraag meerjarige aanvullende uitkering mau wwb inkomensdeel 2013-20
- / Werksessie gemeenteraad
- / Persbericht groen licht uitvoeringsorganisatie
- / RIB rapportages iasz en wmo 2e kwartaal 2012
- / RV meerjarige aanvullende uitkering mau wwb inkomensdeel 2013-2015
- / RV inzake het nieuwe werkbedrijf
- / RV kadernota decentralisaties – transformaties
- / RIB inzake mau aanvraag 2013-2015
- / Advies rawb kadernota hnw mei 2013
- / Advies wsw-raad kadernota hnw
- / Antwoord op iasz antwoord op memo 2011
- / RIB 2e kwartaalrapport 2012 wmo
- / Bijlage bij rv het nieuwe werkbedrijf
- / RV kadernota decentralisaties - transformaties sociale domein
- / Brief wsw-raad naar bestuur nav hnw 24 augustus 2012
- / Bijlage bij rv het nieuwe werkbedrijf
- / VNG ledenbrief inzake stand van zaken decentralisaties sociaal domein
- / Risicoanalyse en scenariostudie hnw
- / RIB inzake woerdenwijzer.nl
- / Annotatie: Raadsinformatiebrief inzake Rapportages IASZ en WMO 2e kwartaal 2012
- / Kadernota het nieuwe werkbedrijf (versie 9 april 2013)
- / Presentatie hnw voor gemeenteraad 16.04.2013
- / Reactie op kadernota nieuwe werkbedrijf
- / RAWB reactie op kader nota het nieuwe werkbedrijf
- / Handreiking re-integratiebeleid.nvrr
- / HNW advies
- / HNW concept presentatie informatiebijeenkomst gemeenteraadsleden & collegeleden versie 16.04
- / IASZ jaarrapportage 2011
- / RWAB e-mail toezending zorg en documenten
- / Wsw-raad mail bij advies

### Interviews

Mw. Dauvillier – teammanager Werk en Inkomen – 4 december 2013

Mw. Koster – wethouder Werk en Inkomen – 12 december 2013



### **3. Bestuurlijke reactie college**



gemeente  
**WOERDEN**

Rekenkamercommissie Woerden  
Dhr. D. van der Staaij

Blekerijlaan 14  
3447 GR Woerden  
Postbus 45  
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348  
Fax (0348) 42 4108  
stadhuis@woerden.nl  
www.woerden.nl

BTW-nummer  
NL0017.21.860.B.02  
KvK-nummer  
50177214  
IBAN-nummer  
NL41BNGH0285009672

Onderwerp:  
Bestuurlijke reactie op concept  
eindrapport Vervolgonderzoek Wet werk  
en bijstand, tevens de oprichting van Ferm  
Werk, 6 maart 2014

Uw Kenmerk:

Uw brief van: 06-03-2014  
geregistreerd onder nr.: 14.003321

Datum 24 maart 2014

Ons Kenmerk

Doorkiesnummer/Behandeld door:

Verz. 27 MAART 2014

14U.05403

0620094919 / G. Kraaijkamp

Geachte heer Van der Staaij,

Het college heeft met belangstelling kennis genomen van het bestuurlijk concepteindrapport 'Vervolgonderzoek Wet werk en bijstand, tevens de oprichting van Ferm Werk' van 6 maart 2014. Onze bestuurlijke reactie op dit concepteindrapport geven wij onderstaand weer.

De centrale boodschap van het vervolgonderzoek is 'dat de aanbevelingen van het onderzoek Wet werk en bijstand uit 2009 in de voorbereiding van Ferm Werk niet zijn meegenomen. Ondanks dat een aanzet daartoe wel aan de orde was na 2009'. Het college is uiteraard teleurgesteld over deze boodschap en wil daarover het volgende opmerken.

Het college ziet, terugkijkend op de periode 2009 tot nu, de volgende beweging. Op basis van het onderzoek van de Rekenkamercommissie in 2009 zijn de aanbevelingen opgepakt en uitgewerkt in een verbeterplan. In met name 2012 en 2013 is de aandacht voor de verdere verbeteringen verslapt, vooral omdat de voorbereiding en oprichting van Ferm Werk veel energie en aandacht heeft gevraagd. Vervolgens zijn de aanbevelingen met het opstellen van de DVO Ferm Werk opnieuw opgepakt.

De aanzet die na 2009 is gegeven door het college is (mede) gebaseerd op het 'Onderzoek van de rekenkamercommissie Wet werk en bijstand'. Destijds heeft het college aangegeven de conclusies op hoofdlijnen te onderschrijven en aangegeven maatregelen te treffen die de door de rekenkamercommissie genoemde verbeteringen, om doelgericht en efficiënt te werken, moesten bewerkstelligen. Wij onderschrijven de conclusie in het vervolgonderzoek dat dit tot een aantal maatregelen en daadwerkelijke verbeteringen heeft geleid. Dat het door de raad beoogde resultaatniveau daarmee nog niet (aantoonbaar) is bereikt, is ook voor het college teleurstellend, zeker waar het gaat om de zogenoemde 'sluitende aanpak'.

De totstandkoming van Ferm Werk is een lang en ingewikkeld proces geweest, in een steeds veranderende context van landelijke wetgeving en met vijf partijen met deels andere belangen. Dat heeft er in elk geval toe geleid dat er bij bestuurders, managers en medewerkers minder aandacht is geweest voor de noodzakelijke verbeteringen in kwaliteit, processen, sturing en beheersing. Begrijpelijk, maar uiteindelijk wel met het resultaat zoals door de Rekenkamercommissie is geconcludeerd. Tevens is er in de discussies, ook met de



raad, veel aandacht gegaan naar enerzijds doel en inhoud van het nieuw op te richten bedrijf en naar anderzijds het nieuwe bedrijf als 'institutie' met statuten, zeggenschap, onderlinge verhoudingen, et cetera. Ook dit is misschien begrijpelijk, maar ook hier constateert het college achteraf dat het anders gemoeten had.

Het college is van mening dat met alle discussies en besluitvorming tot nu toe, de randvoorwaarden geschapen zijn voor een innovatief en sterk bedrijf, waar zowel de raad als het college qua inhoud en qua bedrijfsvoering op kunnen sturen. De conclusie dat de af te sluiten DVO de kans biedt om ook daadwerkelijk de randvoorwaarden in te vullen en de juiste afspraken te maken voor de sturing en beheersing onderschrijven wij. Deze boodschap hebben wij gelijklopend telkens aan de raad gegeven en het college is van mening dat daarmee het risico op het zetten van 'een stap terug' voldoende wordt beheerst.

Het moge duidelijk zijn dat wij de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie voor de sturing, bijsturing en controle onverkort overnemen. Ook in de in januari 2014 aan de raad aangeboden aanvullende risicoanalyse Ferm Werk hebben wij dat nogmaals aangegeven. De op korte termijn met de raad te bespreken DVO voor 2014 is daar het resultaat van. Wel hebben wij bij de DVO steeds de kanttekening gemaakt dat de eerste DVO voor 2014 niet perfect zal zijn, maar dat er continu mogelijkheden zijn om deze DVO bij te stellen en aan te scherpen.

Met vriendelijke groet,  
College van burgemeester en wethouders

De secretaris



dr. G.W. Goedmakers CMC

De burgemeester



V.J.H. Molkenboer