



Samenwerking Werk & Inkomen Borne, Hengelo en Haaksbergen: 'de balans opgemaakt'

Onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de Participatiewet

22 december 2021

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Inleiding, probleemstelling en onderzoeksvragen	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	6
1.3 Onderzoeksopzet	7
1.4 Dataverzameling	7
2 Bevindingen deelvraag 1, organisatiewijze samenwerkingsverband	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Algemene context	9
2.3 De organisatie	10
2.4 De dienstverleningsovereenkomst	11
2.5 Lokale binding: De “Noaberpoort”	12
2.6 Wordt aan de voorwaarden van de dienstverleningsovereenkomst voldaan?	13
2.6.1 Accounthouderschap	13
2.6.2 Managementinformatie en overlegstructuur	13
2.7 Samenvatting en conclusies deelvraag 1	14
3 Bevindingen deelvraag 2, meerwaarde samenwerking	15
3.1 Inleiding	15
3.1.1 Een andere aanleiding voor het samenwerkingsverband	15
3.2 De meetbaarheid van de beoogde doelstellingen	16
3.3 Resultaten in cijfers	18
3.3.1 Ad 1. Toetsing van kwaliteit van de afhandeling van de aanvragen	18
3.3.2 Ad 2. Uitkeringslasten op budget BUIG, gemeten naar	24
3.3.3 Ad 3. Uitvoeringskosten als gevolg van schaalvergroting binnen de GR	26
3.3.4 Ad 4. Meerwaarde van het samenwerkingsverband voor de medewerkers	27
3.4 Interne Evaluatie van het samenwerkingsverband	29
3.5 Samenvatting en conclusies deelvraag 2	30
3.6 Rechtmatigheid van het overdragen van gegevens	30
4 Bevindingen deelvraag 3, rol gemeenteraad	32
4.1 Voortraject en besluitvorming ten aanzien van het samenwerkingsverband.	32
4.2 De controlerende rol van de raad	33
4.3 Samenvatting en conclusies deelvraag 3	34
5 Conclusies en aanbevelingen	35
5.1 Conclusies Deelvraag 1	35

5.2	Conclusies Deelvraag 2	35
5.3	Conclusies Deelvraag 3	37
5.4	Eindconclusie	37
5.5	Algemene Aanbevelingen	39
5.6	Inhoudelijke aanbevelingen	39
6	Bestuurlijk wederhoor	40
7	Nawoord rekenkamercommissie	43
8	Lijst van geraadpleegde literatuur	44

Voorwoord

Een gemeentelijke rekenkamer(commissie) doet onderzoek naar de naar de effectiviteit (doeltreffendheid), efficiency (doelmatigheid) en legitimiteit (rechtmatigheid) van het door een gemeente gevoerde beleid, in de hoop en verwachting dat daaruit lessen worden getrokken voor toekomstig beleid.

De onderwerpen voor onderzoek worden geregeld door leden van de gemeenteraad en/of burgers aangedragen, maar komen vaker nog voort uit het feit dat een rekenkamer(commissie) van mening is dat de gevolgen van specifiek gevoerd beleid meer aandacht behoeven of dat actuele ontwikkelingen daarom vragen.

De gemeente Haaksbergen verkeert al vele jaren in financieel zwaar weer. Decentralisatie van allerlei overheidstaken is daar mede, maar niet exclusief, debet aan. Om de begrotingen sluitend te maken zijn geregeld forse bezuinigingen noodzakelijk gebleken en die hebben zich vertaald in versoberingen op vrijwel alle gemeentelijke beleidsterreinen en gestage verkleining van het ambtelijk apparaat. Er moet met steeds minder ambtenaren hetzelfde of zelfs meer werk verzet worden. Ook blijken veel taken complexer te zijn geworden.

Hoe dan de kwaliteit van de uitvoering op peil te houden?

Het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere gemeenten ligt dan voor de hand: van schaalvergroting wordt immers efficiencyverbetering en dus kostenreductie verwacht. In dat licht is Haaksbergen op 15 juli 2016 toegetreden tot de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo, waarin met name de uitvoeringstaken in het kader van de Participatiewet zijn ondergebracht. De gemeenten Hengelo en Borne hadden al een gezamenlijke sociale dienst.

De rekenkamercommissie vroeg zich af of in dit soort samenwerkingsverbanden voor Haaksbergen een structurele oplossing gelegen zou kunnen zijn voor de steeds klemmender problemen in de uitvoering.

Zijn de ervaringen met deze gemeenschappelijke regeling een goed uitgangspunt voor het aangaan van verdere samenwerkingsverbanden op hetzelfde of ook op andere beleidsterreinen?

Dat is voor de rekenkamercommissie aanleiding geweest om te onderzoeken of het door gemeente Haaksbergen aan de gezamenlijke Sociale Dienst uitbesteden van taken in het kader van de Participatiewet de verwachte meerwaarde heeft opgeleverd en wat daarbij de eventuele knelpunten zijn gebleken.

Bij de uitvoering van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie een beroep gedaan op medewerkers uit de gemeentelijke organisaties van Haaksbergen en Hengelo, op medewerkers van de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking sociale zaken en op (ex)raadsleden en (ex)bestuurders.

Daarbij blijkt dat onderzoeken van de rekenkamercommissie nooit op een gunstig tijdstip de (ambtelijke) organisatie binnenkomen, men is al overladen met werk. Ook bleken bepaalde gebeurtenissen in de onderzochte periode voor enigen nog steeds erg emotioneel beladen. Desondanks heeft iedereen zijn uiterste best gedaan om de rekenkamercommissie van de gevraagde gegevens en van cruciale achtergrondinformatie te voorzien.

De dank van de rekenkamercommissie gaat dan ook uit naar allen die bereid waren om mee te werken aan dit onderzoek.

1 Inleiding, probleemstelling en onderzoeksvragen

1.1 Inleiding

Op 23 september 2014 spraken de colleges van Hengelo, Borne en Haaksbergen de intentie uit om samen te gaan werken bij het uitvoeren van de (huidige) Participatiewet. Dit zou vorm moeten krijgen in de bestaande gemeenschappelijke regeling tussen Hengelo en Borne op dit onderwerp, want de gemeenten Hengelo en Borne hadden al een gezamenlijke sociale dienst. De drie colleges besloten dat de gezamenlijke sociale dienst ook de dienstverlening aan de inwoners van Haaksbergen zou gaan uitvoeren.

In juli 2015 werd ook via een raadsbesluit in Haaksbergen de intentie uitgesproken om aan te sluiten bij de sociale dienst van de gemeenten Hengelo en Borne.

Volgens het college was de reden om deze samenwerking aan te gaan dat op het terrein van de Participatiewet de complexiteit en financiële risico's zo groot waren geworden dat Haaksbergen een oplossing zocht om de kwetsbaarheid voor deze taken te verkleinen.

Die oplossing werd gevonden in de samenwerking met andere gemeenten.

Wethouder Nijhuis gaf destijds aan: *"De gezamenlijke sociale dienst van Borne en Hengelo heeft al bewezen kostenbesparend te werken en levert goede kwaliteit. Daarom sluit Haaksbergen aan en nemen we hun werkwijze over."*¹

Daarnaast stond in het raadsvoorstel van 6 juli 2016 beschreven dat de gemeente Haaksbergen *'de beste oplossing voor haar inwoners zoekt'* en dat de *'toegenomen verantwoordelijkheden (de decentralisaties) maken dat schaalgrootte, kwaliteit en continuïteit belangrijker worden'*. Dit raadsvoorstel gaf tevens aan dat *'gelet op het oplopen van de kosten van de externe ondersteuning en het stijgende tekort op het uitkeringsbudget deze fundamentele keuze niet langer kan worden uitgesteld'*.

Beoogde voordelen waren destijds onder andere:

- De kwaliteit van de afhandeling van aanvragen wordt beter.
- Doorlooptijden zijn korter.
- Aanvragers krijgen sneller een beslissing op de aanvraag en krijgen daardoor sneller hun geld en worden sneller begeleid naar werk.
- Er kan beter worden bepaald wie een uitkering nodig heeft. Op termijn daalt het aantal uitkeringsgerechtigden en dat scheelt uiteindelijk geld.²

In het raadsvoorstel³ betreffende het principebesluit voor aansluiting bij de Gemeenschappelijke Regeling⁴ (GR) van Borne en Hengelo stond daarnaast beschreven dat de frictiekosten op termijn zouden worden terugverdiend door lagere uitkeringslasten op het budget BUIG (effectiviteit) en mogelijk lagere uitvoeringskosten als gevolg van

¹ <https://haaksbergenactueel.nl/sociale-dienst-haaksbergen-samen-hengelo-en-borne-12618>

² Raadsvoorstel *'Toestemming voor treffen Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo'*, raadsvergadering d.d. 6 juli 2016

³ Raadsvoorstel *'Principebesluit aansluiting Gemeenschappelijke Regeling Hengelo-Borne'*, raadsvergadering d.d. 8 juli 2015

⁴ Een Gemeenschappelijke Regeling is een besluit tot samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten (of andere openbare lichamen) ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die bestuursorganen. In de Wet gemeenschappelijke regelingen is geregeld hoe een gemeenschappelijk regeling moet worden ingericht.

schaalvergroting binnen de GR (efficiency).

De Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG) was in 2009 een invoeringswet waarmee gerealiseerd werd dat verschillende geldstromen werden gebundeld tot één geldstroom, vastgelegd in artikel 69 van de WWB, nu de Participatiewet. Nu heeft de BUIG geen zelfstandige betekenis meer, maar in de praktijk wordt de term nog steeds gebruikt. Op hoofdlijnen betreft dit kort gezegd het budget waaruit de uitkeringen worden betaald.

Op 06 juli 2016 nam de gemeenteraad het definitieve besluit om het college toestemming te verlenen voor het aangaan van de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo.

Inmiddels werkt de gemeente Haaksbergen meer dan vier jaar in de gezamenlijke sociale dienst met de gemeente Hengelo en Borne. Een mooi ijkmoment om te onderzoeken of de beoogde doelstellingen van deze samenwerking geheel, deels of geheel niet behaald zijn. In het onderzoek heeft de rekenkamercommissie onder andere gekeken naar de doelstellingen van het beleid en de meerwaarde van de aangegane samenwerking. Ook is nagegaan wat de rol is (geweest) van de gemeenteraad.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Doel van het onderzoek is om na te gaan of het door gemeente Haaksbergen aan de gezamenlijke Sociale Dienst uitbesteden van taken in het kader van de Participatiewet de verwachte meerwaarde heeft opgeleverd en wat daarbij de eventuele knelpunten zijn gebleken.

Om dit doel te bereiken heeft de rekenkamercommissie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Heeft de samenwerking met Borne en Hengelo (sinds 15-07-2016) in de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo de verwachte meerwaarde ten aanzien van kwaliteit en continuïteit opgeleverd?

Deelvragen

Uit de centrale onderzoeksvraag zijn onderstaande deelvragen afgeleid:

1. Hoe is de organisatie vormgegeven waarin de gezamenlijke sociale dienst Borne – Hengelo – Haaksbergen werkt en de taken in het kader van de Participatiewet voor Haaksbergen uitvoert?
2. Op welke wijze verschillen de resultaten van de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo in de periode 2016-2019 van die van de uitvoeringsorganisatie van Haaksbergen in de periode 2012 – 2015?
3. Op welke wijze is en wordt de raad in de gelegenheid gesteld om zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van dit samenwerkingsverband te vervullen?

1.3 Onderzoeksopzet

De rekenkamercommissie heeft een documentenstudie uitgevoerd en verschillende websites geraadpleegd. Daarnaast zijn gegevens opgevraagd bij de gemeente Haaksbergen en bij gemeente Hengelo, die de gegevens beheert van de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo (GR). Er werden interviews gehouden met een aantal bij de transitie betrokken personen. De bevindingen worden weergegeven in deze rapportage. Daarna zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld. Het college van B&W heeft de gelegenheid gekregen om een bestuurlijke reactie te geven. Aangezien “Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo” een hele mondvol is wordt de naam van het samenwerkingsverband ter wille van de leesbaarheid in dit rapport regelmatig afgekort tot “GR”.

1.4 Dataverzameling

Vooraf moet worden opgemerkt dat het verkrijgen van de voor het onderzoek benodigde informatie een stroperig proces is geweest. De uitvraag van de gegevens leidde tot diverse doorverwijzingen binnen de ambtelijke organisatie, naar de gemeente Hengelo en weer terug.

Na geruime tijd zijn gegevens vanuit de GR aan de rekenkamercommissie toegezonden. Dit betreft de gegevens over de periode 2016 tot en met 2019. Die zouden logischerwijs ook in bezit van de GR moeten zijn.

De vervolgvraag aan Haaksbergen was om deze gegevens ook over de periode 2012 tot en met 2015 aan te leveren. Immers, alleen op die manier kan een goed vergelijk worden gemaakt. De ambtelijke organisatie van de gemeente Haaksbergen verwees de rekenkamercommissie echter weer naar de gemeente Hengelo. Bij navraag bij de gemeente Hengelo bleek dat men daar van mening was dat

“ destijds overgezette bestanden onvoldoende betrouwbaar zijn en is er , in overleg met de gemeente Haaksbergen besloten nu dan ook geen poging te doen hieruit gegevens te halen met het risico onjuiste gegevens aan te leveren”.

De oorspronkelijke gegevens uit Haaksbergen zouden in 2016 in het datasysteem van de GR zijn overgezet, dat echter niet compatibel was met het datasysteem van Haaksbergen.

Daarna zouden de oorspronkelijke gegevens in het datasysteem van Haaksbergen niet langer toegankelijk zijn, omdat het oude datasysteem niet meer werd geactualiseerd.

Niet werd nader toegelicht waaruit de “onbetrouwbaarheid” van de basisgegevens uit 2012 tot en met 2015 zou kunnen bestaan, of dat op alle opgevraagde gegevens van toepassing was of alleen maar op een gedeelte daarvan, en hoe groot die “onbetrouwbaarheid” dan zou kunnen zijn.

Wel werden in plaats daarvan door de gemeente Hengelo (in overleg met de gemeente Haaksbergen) de jaarstukken 2012 t/m 2015 aangeleverd, waarvan de opzet en inhoud echter dusdanig van de gevraagde cijfers verschillen dat het vergelijk van de periode vóór en de periode ná het begin van de samenwerking, en daarmee het toetsen van de vooraf gestelde doelen en voordelen, onmogelijk is. De jaarstukken voorzien namelijk niet in de mate van detail waaraan de aangeleverde documentatie over 2016 t/m 2019 wel voldoet.

Daarmee kwam het onderzoeksproces in een impasse. Want doordat er geen congruente datasets zijn aangeleverd over de twee onderzochte periodes, is een betrouwbaar vergelijk van beide periodes niet mogelijk.

Daarbij hecht de rekenkamercommissie er aan om te benadrukken dat er geen onwil om gegevens aan te leveren ervaren is vanuit de ambtelijke organisaties van de gemeente

Haaksbergen of de gemeente Hengelo, maar dat er inderdaad sprake lijkt van niet compatibele data systemen.

Wel wierp dit gegeven een nieuwe vraag op in dit onderzoek. Namelijk of het op deze wijze overhevelen van de gegevens van de gemeente Haaksbergen naar de gemeente Hengelo, waarbij de oorspronkelijke gegevens binnen een relatief korte tijdsperiode feitelijk volledig ontoegankelijk zijn geworden, wel rechtmatig is. Deze vraag is voorzien van een korte beschouwing in paragraaf 3.6.

In het kader van dit onderzoek had ook de vraag naar de effectiviteit en efficiency van de uitvoering van de taken in het kader van de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Hengelo en Haaksbergen voor de hand gelegen. Maar de rekenkamercommissie heeft er toch voor gekozen om deze vraag geen separaat onderdeel te laten zijn van het voorliggende onderzoek.

In de eerste plaats omdat het zwaartepunt van het onderzoek ligt op de vooraf geformuleerde verwachte meerwaarde van de samenwerking: kwaliteitsverbetering en continuïteit in de uitvoering van de taken in het kader van de Participatiewet.

Een effectieve en efficiënte uitvoering zijn daarin voorwaardenscheppend en worden zodoende indirect in het onderzoek meegenomen. Er is ook geen reden om vooraf te veronderstellen dat de uitvoering binnen het samenwerkingsverband minder effectief en minder efficiënt zou verlopen dan binnen de uitvoeringsorganisatie van Haaksbergen het geval was. Dan zou het immers niet voor de hand liggen dat Haaksbergen besloot tot het samenwerkingsverband toe te treden.

Maar een zeker zo belangrijke reden is het grotendeels ontbreken van de voor een dergelijk deelonderzoek benodigde gegevens.

In de aanbevelingen komt dit onderwerp wel terug.

2 Bevindingen deelvraag 1, organisatiewijze samenwerkingsverband

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt deelvraag 1: *“Hoe is de organisatie vormgegeven waarin de gezamenlijke sociale dienst Borne – Hengelo – Haaksbergen werkt en de taken in het kader van de Participatiewet voor Haaksbergen uitvoert?”*.

2.2 Algemene context

Vanaf 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht, deze wet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).

De Participatiewet geeft aan iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft en die onvoldoende middelen heeft om in de noodzakelijke bestaanskosten te voorzien een minimuminkomen. Iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet. De Participatiewet moet ervoor zorgen dat meer mensen, met en zonder beperking, werk vinden bij een reguliere werkgever.

De Participatiewet richt zich op de doelgroepen van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), de Wajong en de Wet werk en bijstand (Wwb). Delen van de laatste twee wetten zijn opgegaan in de Participatiewet. De gemeente is dus verantwoordelijk geworden voor mensen die ondersteuning nodig hebben om te kunnen werken⁵.

De meeste gemeenten werken inmiddels samen bij de uitvoering van de Participatiewet⁶. Wat te moeilijk, te kwetsbaar of te duur is voor één gemeente kan vaak prima worden uitgevoerd met bijvoorbeeld buurgemeenten.

Sociale diensten werken, als onderdeel van de gemeentelijke overheid, steeds meer regionaal samen. Dat doen ze vaak met behulp van de Wet Gemeenschappelijke Regeling (Wgr). Die biedt de mogelijkheid om een gemeentelijke taak op te schalen en met meerdere gemeenten uit te voeren. Daarvoor wordt dan een zelfstandige organisatie, een Gemeenschappelijke Regeling (GR), in het leven geroepen. Het bestuur van zo'n regeling bestaat uit bestuurders van aan de regeling deelnemende gemeenten. Dat kan een wethouder of de burgemeester zijn. De gemeente Haaksbergen neemt voor wat betreft de uitvoering van de Participatiewet ook deel aan zo'n Gemeenschappelijke Regeling, samen met de gemeenten Hengelo en Borne.

Vaak wordt door een aantal grotere (centrum)gemeenten de uitvoering van de Participatiewet wet verzorgd voor een aantal kleinere gemeenten. Daarvoor is meestal een dienstverleningsovereenkomst gesloten. Dit is ook in Haaksbergen het geval. Er is een dienstverleningsovereenkomst gesloten met de gemeente Hengelo als onderdeel van de gemeenschappelijke regeling.

⁵ <https://www.movisie.nl/artikel/drie-decentralisaties-sociale-domein>

⁶ <https://www.divosa.nl/onderwerpen/intergemeentelijke-samenwerking#:~:text=De%20meeste%20gemeenten%20werken%20officieel,overheid%2C%20steeds%20meer%20regionaal%20samen.>

Er zit een zekere beleidsvrijheid in de manier waarop gemeenten uitvoering geven aan de Participatiewet. Waar er in eerste instantie door gemeenten meestal strikt volgens de letter van de wet gehandeld werd, is er de laatste jaren in algemene zin een trend waar te nemen waarin steeds meer gemeenten ook meer vanuit de geest van de wet handelen: Niet de letter van de wet is daarbij leidend, maar de oorspronkelijke bedoeling van die wet of regelgeving. Het 'waarom' van het opstellen van de wet wordt daar nauwer bij betrokken. Gesteld kan worden dat er een leefwereld en een systeemwereld zijn. De leefwereld is de wereld in het hier en nu, waarin inwoners wonen, werken, bewegen enzovoort. En er is een systeemwereld, om ervoor te zorgen dat de leefwereld overzichtelijk blijft. In de systeemwereld worden afspraken gemaakt in de vorm van beleid, regels en procedures. Het attentiepunt hierin is dat de systeemwereld niet leidend wordt, maar ondersteunend is en blijft. Het risico is anders dat men zich voornamelijk richt op de regels en niet meer op wat nodig is. In dat geval wordt vergeten wat de bedoeling van de betreffende regelgeving was. De trend van het 'werken vanuit de bedoeling' is de laatste jaren steeds meer zichtbaar, waarbij het resultaat dat gerealiseerd wordt voor de inwoner voorop staat en de nadruk minder ligt op wet- en regelgeving (zonder deze uit het oog te verliezen) en juist meer op de hulpvraag van de inwoner. Dit is mede ingegeven door de invoering van de Participatiewet en kan niet los gezien worden van de decentralisaties van taken en verantwoordelijkheden in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

In de periode waarin de gemeente Haaksbergen aansloot bij de bestaande gemeenschappelijke regeling van Borne en Hengelo was de Wet Werk en Bijstand net overgegaan in de Participatiewet. In deze nieuwe wet bleven de basistaken grotendeels gelijk, maar er werd wel een ander accent gelegd: "minder naar de letter" en "meer naar de geest".

Voor dit onderzoek is van belang dat de geleidelijke accentverschuiving in de uitvoering van de Participatiewet plaatsvond in de periodes die vergeleken worden. Dat maakt het vergelijken van de verschillende perioden (voor en na de samenwerking) complexer. Daarin speelt ook mee dat resultaten anders gemeten worden. Bovendien veranderde de doelgroep waarvoor de gemeente verantwoordelijk is .

Uit de interviews is gebleken dat de laatste jaren zowel in de uitvoering als bestuurlijk meer wordt gewerkt vanuit de gedachte van het 'werken vanuit de bedoeling', meer in de geest van de wet dus. Er is bijvoorbeeld een grotere focus op de doelmatigheid dan op de rechtmatigheid. Gaandeweg krijgt dit meer vorm.

2.3 De organisatie

De 'Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo' (hierna: GR) is er voor inwoners met een laag inkomen uit deze drie gemeenten. Inwoners is hierbij een breed begrip en betreft zowel werknemers, zelfstandigen en mensen met een uitkering, als werkgevers.

De GR verricht werkzaamheden voor Haaksbergen voor de volledige uitvoering van klantcontacten en de daaruit vloeiende (proces)handelingen en verwerking van gegevens ten behoeve van de uitvoering van de regelgeving sociale zekerheid. Dit is verder uitgewerkt in het 'Mandaatbesluit samenwerking sociale zaken Haaksbergen en Hengelo' (hierna: mandaatbesluit).

Uit het mandaatbesluit, dat op 15 juli 2016 in werking is getreden, blijkt dat het college van Haaksbergen het college van Hengelo mandateert de bevoegdheden tot het nemen van

besluiten en het verrichten van feitelijke handelingen ter voorbereiding op en uitvoering van:

- De Participatiewet
- De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
- De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
- Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen
- De Wet op de kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen
- De Wet inburgering
- En de met bovengenoemde wetten of uitvoering van deze wetten samenhangende wet- en regelgeving, waaronder de Wet openbaarheid van bestuur, de wet bescherming persoonsgegevens en de Archiefwet 1995. En tevens de vastgestelde verordeningen, nadere regels, beleidsregels en het besluit tot vervanging en vernietiging van archiefbescheiden van Haaksbergen.

Uitgezonderd op bovenstaande zijn de bevoegdheden om te beslissen op bezwaarschriften en het instellen van hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank.

De GR wordt uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie van de gemeente Hengelo. De uitvoeringsorganisatie behelst het geheel van mensen, middelen, maatregelen en procedures binnen Hengelo dat betrokken is bij de betreffende dienstverlening.

2.4 De dienstverleningsovereenkomst

In de 'dienstverleningsovereenkomst Haaksbergen en Hengelo' die hoort bij de Gemeenschappelijke Regeling staat beschreven dat in het afsprakenregister de actuele afspraken zijn vastgelegd en dat in het afsprakenregister toegelicht wordt welke managementinformatie door Hengelo aan Haaksbergen wordt verstrekt en met welke frequentie. In artikel 5 staan de verplichtingen en kwaliteitswaarborgen vastgelegd, bijvoorbeeld dat dezelfde kwaliteitsnormen worden toegepast op de dienstverlening aan de inwoners van de gemeente Haaksbergen als op de dienstverlening aan de inwoners van de beide andere gemeenten.

Er zijn geen meetbare inhoudelijke doelstellingen geformuleerd in de dienstverleningsovereenkomst.

Er is periodiek overleg tussen de accounthouders van beide gemeenten overeengekomen. In de dienstverleningsovereenkomst is opgenomen dat beide gemeenten een accounthouder aanwijzen, die de contacten over de (wijze van) uitvoering van de overeenkomst zullen onderhouden met een overlegfrequentie van minimaal eenmaal per kwartaal. De accounthouders bespreken de managementinformatie, maar ook overige zaken als de gang van zaken in de uitvoeringsorganisatie, de prognose voor het aantal werkzaamheden in het komende kalenderjaar en eventuele specifieke incidentele werkzaamheden in het kader van de dienstverlening.

In artikel 8.1 staat opgenomen dat Haaksbergen het eigen beleid vaststelt. Uitgangspunt daarbij is dat Haaksbergen het door haar gevoerde beleid ter zake van de uitvoering en interpretatie van de relevante wet- en regelgeving doet aansluiten op dat van Hengelo. Met name het onderdeel "*interpretatie van de relevante wet- en regelgeving*" zou een beperking kunnen opleveren voor het eigenstandig voeren van beleid van de gemeente Haaksbergen.

Uit de interviews met accounthouders, portefeuillehouders en raadsleden is echter gebleken dat er geen knelpunten worden ervaren voor wat betreft het uitvoeren van ‘eigen’ Haaksbergs beleid. Er wordt weliswaar getracht naar zoveel mogelijk eenduidigheid om het efficiënter te maken voor de uitvoeringsorganisatie, maar dat staat niet in de weg dat Haaksbergen ook eigen beleid kan laten uitvoeren dat afwijkt van de andere deelnemers. Waar nodig worden in de uitvoering kleine aanpassingen gedaan ten gunste van de samenwerking. Dat gaat echter niet ten koste van het eigen beleid. Het geschetste beeld in de interviews maakt duidelijk dat in geen enkele tijdsperiode na het begin van de samenwerking knelpunten zijn ervaren op dit onderdeel.

Wel lijkt er een urgent probleem rondom het accounthouderschap voor de GR Sociale Zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo, zo blijkt uit de raadsinformatiebrief van 27 mei 2020 met als onderwerp *“aanvullende informatie raadsvoorstel extra middelen personeel en organisatie”*.

In de raadsinformatiebrief wordt geschreven dat er onvoldoende capaciteit is voor het goed uitvoeren van het accounthouderschap. Hierdoor zou ook goede sturing op de samenwerkingen ontbreken⁷.

Het door de rekenkamercommissie moeilijk verkrijgen van de juiste gegevens voor dit onderzoek en op onderdelen geheel niet ontvangen van de gevraagde gegevens lijkt ook een aanwijzing voor bovenstaand capaciteitsvraagstuk.

Tevens is er periodiek overleg tussen de deelnemende portefeuillehouders overeengekomen. Dit zijn de wethouders van alle deelnemende gemeenten die het samenwerkingsverband in hun portefeuille hebben. In het periodiek overleg vindt onder andere overleg plaats over aangeleverde managementinformatie, de uitvoeringsorganisatie, prognoses, noodzakelijk investeringsmaatregelen en de stand van zaken van de bezwaarschriften en klachten.

De GR eindigt bij uittreding van ofwel de gemeente Hengelo, dan wel de gemeente Haaksbergen of bij opheffing van de GR.

2.5 Lokale binding: De “Noaberpoort”

De “Noaberpoort” is gehuisvest in het gemeentehuis van Haaksbergen. Er werken onder andere medewerkers jeugd, Wmo, cliëntondersteuners, maatschappelijk werkers en buurtsportcoaches samen.

In de Noaberpoort wordt uitgegaan van de eigen kracht en mogelijkheden van mensen, waarbij medewerkers van de Noaberpoort zorgen voor professionele ondersteuning. De Noaberpoort helpt mensen die door werkloosheid of een slechte financiële situatie in nog grotere problemen zijn gekomen of dreigen te komen. Denk hierbij aan schuldhulpverlening of andere oplossingen. Het aanvragen van een uitkering levensonderhoud gaat niet via de “Noaberpoort” maar via www.werk.nl.

Haaksbergse uitkeringsgerechtigden hebben hun eigen contactpersoon in Hengelo. De medewerkers van de gezamenlijke sociale dienst ontmoeten hun Haaksbergse cliënten op afspraak in de Noaberpoort. Deze aanwezigheid zorgt ervoor dat afstemming plaats kan vinden met bijvoorbeeld collega’s van de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet

⁷ Raadsvergadering 27 mei ; agendapunt 12 ; Beschikbaar stellen van extra middelen voor personeel ; Raadsinformatiebrief aanvullende informatie raadsvoorstel extra middelen personeel en organisatie

en vluchtelingenwerk. De betreffende medewerkers zijn hier zeker twee dagdelen per week aanwezig. Zo nodig, zo blijkt uit de interviews, zijn zij dagelijks aanwezig. Voorheen waren de klantmanagers ook regelmatig aanwezig zonder afspraken, maar door de huidige realiteit (coronacrisis) is deze frequentie verminderd. Daarnaast kunnen cliënten telefonisch contact zoeken of aanvragen digitaal indienen.

De werkzaamheden in de Noaberpoort kunnen bijdragen aan het voorkomen van instroom van inwoners in de Participatiewet en dus op de resultaten van de gezamenlijke sociale dienst. De omvang van die invloed is onduidelijk, onderzoek hiernaar valt buiten de scope van het voorliggende onderzoek. Er wordt dan ook in het kader van dit onderzoek geen uitspraak over gedaan.

2.6 Wordt aan de voorwaarden van de dienstverleningsovereenkomst voldaan?

In de dienstverleningsovereenkomst zijn diverse afspraken gemaakt tussen de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling. Uit het kwalitatieve onderzoek komt het beeld naar voren dat deze afspraken goed worden nagekomen.

2.6.1 Accounthouderschap

Er zijn accounthouders aangesteld. De accounthouder heeft een belangrijke rol. Hij/ zij ondersteunt de portefeuillehouder, bereidt overleggen voor en fungeert als contactpersoon tussen de uitvoeringsorganisatie in Hengelo en het college van Haaksbergen. Daar waar het Haaksbergen betreft, was het accounthouderschap in eerste instantie wat onderbezet. Inmiddels is er een inhaalslag gemaakt en is een extra accounthouder voor Haaksbergen beschikbaar. Daarmee is de input vanuit en samenwerking met Haaksbergen gewaarborgd, evenals de ondersteuning voor de portefeuillehouder. Er wordt in de praktijk vaker overlegd, namelijk wekelijks, dan in eerste instantie de bedoeling was (kwartaaloverleg). Uit de interviews blijkt dat er zowel formeel als informeel overleg plaatsvindt en de accounthouders elkaar onderling snel vinden en goed kunnen afstemmen.

2.6.2 Managementinformatie en overlegstructuur

Uit de interviews is gebleken dat de managementrapportage tweemaandelijks wordt aangeleverd door de Uitvoeringsorganisatie.

De portefeuillehouder is content met de managementinformatie. Er is sprake van gedetailleerde informatie. Het geeft een duidelijk beeld van de ontwikkelingen voor wat betreft de uitkeringsbestanden en inzicht in de uitgaven ten opzichte van begrootte bedragen. Ook in de uitvoeringsorganisatie wordt opgemerkt dat de portefeuillehouders bovenop de managementinformatie zitten.

Omdat er vanuit Haaksbergen geen gegevens kunnen worden overlegd over de periode vóór de samenwerking, is het lastig aan te geven of de managementinformatie nu beter is dan voorheen. Bij de voormalig portefeuillehouder en ook het ambtelijk bestaat het beeld dat de managementinformatie in de periode voor 2016 in Haaksbergen zeer beperkt was. Daarbij wordt wel aangetekend dat een vergelijk mank zou gaan, omdat de samenstelling van het klantenbestand sindsdien veranderd is. Dat komt mede doordat personen uit de voormalige Wet sociale werkvoorziening (WSW) nu in de bijstand instromen.

De huidige situatie blijkt een verbetering, waarbij ook op bestuurlijk niveau het gevoel wordt ervaren dat er inzicht is in de effectiviteit en efficiency van de uitvoeringsorganisatie. Ook wordt de gemeenteraad sinds 2020 extra geïnformeerd over onder andere de

Participatiewet door middel van een “dashboard”. Ook de accountant van Haaksbergen is tevreden over de aangeleverde informatie en de behaalde resultaten.

Er vindt op kwartaalbasis overleg plaats tussen de portefeuillehouders. Onderwerpen als de begroting van komend jaar, de managementrapportage en ontwikkelingen worden daarin besproken.

Dat de afstemming en samenwerking op bestuurlijk niveau goed zijn, blijkt uit de tevredenheid hierover bij zowel de huidige als de voormalige portefeuillehouder. Waar kort na de start van de samenwerking incidenteel bijsturing nodig was om Haaksbergse doelen te realiseren, was die mogelijkheid er ook. Momentaan wordt de uitvoering dusdanig vormgegeven dat er geen aanleiding is om bij te sturen. Wel zijn de uitvoeringskosten onderwerp van gesprek. In samenspraak tussen de gemeenten volgt hier een nader onderzoek door de GR naar, mede omdat Haaksbergen de huidige kosten als hoog ervaart.

2.7 Samenvatting en conclusies deelvraag 1

De ‘Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo’ (GR) verricht werkzaamheden voor Haaksbergen voor de volledige uitvoering van klantcontacten en de daaruit vloeiende (proces)handelingen en verwerking van gegevens ten behoeve van de uitvoering van de regelgeving sociale zekerheid. Dit is verder uitgewerkt in het ‘Mandaatbesluit samenwerking sociale zaken Haaksbergen en Hengelo’.

In de ‘dienstverleningsovereenkomst Haaksbergen en Hengelo’ die hoort bij de Gemeenschappelijke Regeling zijn de actuele afspraken vastgelegd ten aanzien van het delen van managementinformatie door Hengelo aan Haaksbergen, en ten aanzien van de overeengekomen verplichtingen en kwaliteitswaarborgen.

Aan de voorwaarden in de dienstverleningsovereenkomst wordt voldaan:

- Er zijn accounthouders aangewezen;
- De accounthouders voeren minimaal eens per kwartaal overleg;
- Er wordt eens per kwartaal managementinformatie aangeleverd;
- Deze managementinformatie bevat de overeengekomen informatie op het gevraagde detailniveau;
- Haaksbergen lijkt uit de aangeleverde managementinformatie te kunnen afleiden of de regeling effectief en/of efficiënt wordt uitgevoerd.
- Er is periodiek overleg tussen de portefeuillehouders;
- In dit periodiek overleg worden de aangeleverde managementinformatie, de uitvoeringsorganisatie, prognoses, noodzakelijk investeringsmaatregelen en de stand van zaken van de bezwaarschriften en klachten besproken.

Het probleem rondom het accounthouderschap voor de GR Sociale Zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo is inmiddels opgelost door een tweede accounthouder aan te stellen.

3 Bevindingen deelvraag 2, meerwaarde samenwerking

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt deelvraag 2:

Op welke wijze verschillen de resultaten van de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo in de periode 2016-2019 van die van de uitvoeringsorganisatie van Haaksbergen in de periode 2012 – 2015?

Dit onderzoek beoogt vast te stellen wat de meerwaarde voor Haaksbergen is van de samenwerking in de ‘Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo’.

Maar al bij het begin van het onderzoek werd duidelijk dat in de aanloop naar het toetreden tot het samenwerkingsverband vanuit Haaksbergen weliswaar bepaalde redenen voor en diverse voordelen van de toetreding werden genoemd, maar dat daarbij geen meetbare doelstellingen werden geformuleerd. Kwaliteit en continuïteit werden als belangrijke speerpunten genoemd, maar ook in de dienstverleningsovereenkomst werden ten aanzien daarvan geen meetbare doelstellingen opgenomen. In eerste instantie was niet duidelijk waarom er in Haaksbergen voor “harde” criteria voor de meerwaarde van het samenwerkingsverband zo weinig aandacht leek te zijn geweest.

Dat gegeven dwong de rekenkamercommissie om uit de ruim geformuleerde voordelen , m.n. uit het raadsvoorstel van 6 juli 2016, zelf enige wel te meten doelstellingen te “destilleren”.

Pas tijdens de interviewfase van het onderzoek werd duidelijk dat de schriftelijke stukken waaruit de rekenkamercommissie tot dan haar gegevens geput had, maar een beperkt deel van de realiteit in Haaksbergen weergaven ten tijde van het aangaan van het samenwerkingsverband. Het verkleinen van de kwetsbaarheid voor taken die uit de Participatiewet voortvloeiden, en de groei van de complexiteit en financiële risico’s daarvan, waren voor Haaksbergen in 2015 geen vrije beleidskeuzes meer, maar pure noodzaak: er waren grote problemen in de uitvoeringsorganisatie in Haaksbergen.

3.1.1 Een andere aanleiding voor het samenwerkingsverband

Al sinds 2008 ontstonden er in toenemende mate knelpunten in de uitvoering van de sociale zekerheid in Haaksbergen. Er waren achterstanden in kennis en opleiding, gecombineerd met een overbelast rakende ambtelijke organisatie.

In de jaren vanaf 2014 werden de problemen in de uitvoering van de vigerende Wet Werk en Bijstand pas echt duidelijk: dossiers bleken niet correct beoordeeld, er werd teveel aan uitkeringen uitbetaald en medewerkers in de uitvoering bleken suboptimaal te functioneren. In maart 2015 werd het college door de accountant geconfronteerd met dusdanige onjuistheden in de uitvoering van onder andere de Participatiewet in Haaksbergen dat goedkeuring van de jaarrekening 2014 door de accountant gevaar liep. Ook kon er op die manier geen sprake van zijn dat Haaksbergen tot de GR kon toetreden. Er werd onderzoek gedaan naar aanleiding waarvan zelfs medewerkers op non-actief gesteld moesten worden.

Door alle betrokkenen wordt aangegeven dat het te gemakkelijk is de oorzaak van de tekort schietende uitvoering bij de medewerkers te leggen: de betreffende medewerkers waren vaak overbelast en werden door hun leidinggevendenden onvoldoende in hun werkzaamheden ondersteund en begeleid. Er was onvoldoende tijd en aandacht voor na-en bijscholing. Er

was veel bezuinigd op de ambtelijke organisatie, er was veel verloop onder het personeel, sommige leidinggevende posities konden maar tijdelijk ingevuld worden. Het toetreden van Haaksbergen tot de GR bleek pure noodzaak.

Als gevolg van bovengenoemde problemen moest er veel voor- en reparatiewerk worden verricht voordat de uitvoering van de Participatiewet van Haaksbergen naar het samenwerkingsverband kon overgaan: alle relevante dossiers moesten met hulp van medewerkers vanuit Hengelo worden her-beoordeeld en waar nodig gecorrigeerd voordat zij “schoon door de poort” door de GR konden worden overgenomen. Mede daardoor is de transitie van de uitvoering van de Participatiewet van Haaksbergen naar het samenwerkingsverband een erg arbeidsintensief en ook emotioneel beladen traject gebleken, wat forse impact heeft gehad op de medewerkers van beide organisaties. Vanuit Hengelo is aangegeven dat men, naast de onverwachte meerkosten, de impact op de eigen medewerkers en de eigen organisatie onderschat heeft toen men Haaksbergen “vanzelfsprekend” de helpende hand bood. Dat is voor de GR een van de “lessons learned” voor de toekomst gebleken.

Onder die omstandigheden was het formuleren van harde criteria voor de meerwaarde van de samenwerking niet meer opportuun.

Wel is er door de GR voordat Haaksbergen toetrad een gedetailleerde “business-case” opgesteld om toch waar mogelijk een realistische inschatting te kunnen maken van de hoeveelheid werk die door de GR overgenomen zou worden en welke kosten daarmee gemoeid zouden zijn. Daarbij werd gebruik gemaakt van uit Haaksbergen afkomstige klantgegevens. Ook werden zichtbare trends in het beleidsveld in de prognoses meegenomen.

Nu de oorspronkelijke gegevens uit de periode 2012 – 2015 van Haaksbergen niet meer beschikbaar blijken is er in dit onderzoek waar mogelijk van de gegevens uit de bovengenoemde business-case gebruik gemaakt, omdat de oorspronkelijke gegevens uit Haaksbergen daarvoor toch de input moeten hebben gevormd.

3.2 De meetbaarheid van de beoogde doelstellingen

De volgende argumenten ten aanzien van de verwachte meerwaarde van de samenwerking heeft de rekenkamercommissie gedestilleerd uit het raadsvoorstel *‘Toestemming voor treffen Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo’* d.d. 6 juli 2016 en een uitspraak van de portefeuillehouder van destijds:

1. De gezamenlijke sociale dienst van Borne en Hengelo levert goede kwaliteit (uitspraak wethouder)/ de kwaliteit van de afhandeling van aanvragen wordt beter (raadsvoorstel).
2. Doorlooptijden zijn korter (raadsvoorstel).
3. Op termijn daalt het aantal uitkeringsgerechtigden (raadsvoorstel).
4. De frictiekosten worden op termijn terugverdiend door lagere uitkeringslasten op budget BUIG (effectiviteit) en mogelijk lagere uitvoeringskosten als gevolg van schaalvergroting binnen de GR (efficiency) (raadsvoorstel).
5. De gezamenlijke sociale dienst van Borne en Hengelo heeft al bewezen kostenbesparend te werken (uitspraak wethouder⁸).

⁸ Persbericht gemeente Haaksbergen, gepubliceerd 2-6-2016

<https://www.haaksbergen.nl/Overig/Nieuwsarchief/Nieuwsarchief-2016/Sociale-dienst.html>

6. Aanvragers krijgen sneller een beslissing op de aanvraag en krijgen daardoor sneller hun geld en worden sneller begeleid naar werk (raadsvoorstel).
7. Bij medewerkers geen boventalligen (raadsvoorstel)
8. Beter carrièreperspectief (raadsvoorstel)

Kwaliteit en continuïteit werden samenvattend als belangrijke aanleidingen voor het aangaan van het samenwerkingsverband genoemd.

Bij gebrek aan helder geformuleerde doelstellingen of “harde” criteria werden bovengenoemde argumenten ten aanzien van de verwachte meerwaarde van het samenwerkingsverband ten behoeve van dit onderzoek als volgt samengevat en geoperationaliseerd:

1. Ad Kwaliteit van de afhandeling van aanvragen gemeten naar:
 - i. Doorlooptijden van de aanvragen. Zijn deze korter geworden?
 - ii. Aantal gegrond verklaarde bezwaren. Zijn dit er minder geworden? En aantal ongegrond verklaarde bezwaren. Zijn dit er meer geworden?
 - iii. Aantal uitkeringsgerechtigden dat is uitgestroomd. Zijn dit er meer geworden?
2. Ad Uitkeringslasten op budget BUIG, gemeten naar
 - iv. Aantallen uitkeringsgerechtigden. Zijn dit er minder geworden?
 - v. Omvang van het tekort van het BUIG budget. Is dit lager geworden?
3. Ad Uitvoeringskosten als gevolg van schaalvergroting binnen de GR:
 - vi. Zijn de uitvoeringskosten (in de zin van personele kosten) gedaald?
 - vii. Zijn de frictiekosten terugverdiend?
4. Ad Personeelsbeleid:
 - viii. Hebben alle medewerkers vanuit Haaksbergen hun baan kunnen behouden?
 - ix. Zijn de loopbaanperspectieven van de medewerkers uit Hengelo binnen het samenwerkingsverband inderdaad verbeterd?

Om bovengenoemde vragen te kunnen beantwoorden is van de volgende informatie gebruik gemaakt:

- Doorlooptijden van de aanvragen sinds 2016 (toetsing kwaliteit)
- Uitstroomcijfers sinds 2016 (toetsing kwaliteit, uitkeringslasten)
- Overzicht aantal uitkeringsgerechtigden en aantal inwoners dat gebruik maakt van een uitkering sinds 2016 (toetsing uitkeringslasten)
- Aantallen bezwaarschriften sinds 2016 (toetsing kwaliteit)
- Hoeveelheid personeel beschikbaar in de GR voor de werkzaamheden voor Haaksbergen, hiervoor eventueel extra ingehuurd personeel (toetsing uitvoeringskosten, personeelsbeleid).
- Eventueel aan Haaksbergen extra in rekening gebrachte kosten voor de inzet van personeel (toetsing uitvoeringskosten, personeelsbeleid)
- Cijfers over de uitvoeringskosten
- Cijfers over de frictiekosten
- Businesscase Toetreden SoZa bij GR Borne-Hengelo (met name hoofdstuk 5 en bijlage 2)

Deze gegevens zijn uitgevraagd over de periode 2016 – 2019 (uitvoering in samenwerking in de GR) én de periode 2012 – 2015 (uitvoering in Haaksbergen zelf) om zodoende een goed vergelijk te kunnen maken.

3.3 Resultaten in cijfers

In paragraaf 1.4. werd al toegelicht dat een goed vergelijk tussen de periode 2012- 2015 en 2016 – 2019 eigenlijk niet mogelijk is, omdat de onderzoeksgegevens verre van volledig zijn: er zijn maar heel beperkte gegevens over de periode 2012 – 2015 beschikbaar. Dit leidt tot de situatie dat op vrijwel alle onderdelen van deelvraag 2, en dus op deelvraag 2 zelf en op de centrale onderzoeksvraag geen enkel antwoord mogelijk zou zijn.

Omdat de rekenkamercommissie daar geen genoegen mee wilde nemen is er gezocht naar andere manieren om toch, zij het indirect, tot een vergelijk van de beide onderzoeksperiodes en tot conclusies te kunnen komen, ook al is de onderbouwing daarvan veruit minder robuust. Daarbij is gebruik gemaakt van de businesscase met de uitvoeringsorganisatie.

Om een inschatting te kunnen maken van de werkzaamheden die de gezamenlijke sociale dienst voor Haaksbergen zou overnemen, en wat daarvan de mogelijke kosten en opbrengsten zouden zijn, werd voorafgaand aan de start van de samenwerking een businesscase opgesteld. Naderhand kan een dergelijke businesscase daarnaast ook gebruikt worden om te monitoren hoe de resultaten zich ontwikkelen en of het zinvol is om met een bepaald project door te gaan.

De rekenkamercommissie veronderstelt dat de cijfers die uitgangspunt vormden voor de businesscase van de gezamenlijke sociale dienst gebaseerd zijn geweest op de daadwerkelijke cijfers van Haaksbergen uit de periode voor 2016. De uitgangscijfers van de businesscase geven daarmee een indicatie van de werkelijke cijfers uit de periode 2012- 2015 die niet meer achterhaald konden worden.

Door de cijfers uit de businesscase te vergelijken met de daadwerkelijke cijfers uit de periode 2016 – 2019 heeft de rekenkamercommissie getracht toch tot een vorm van vergelijk tussen beide onderzoeksperiodes en tot bruikbare conclusies te komen. Maar de bevindingen zijn dus grotendeels van toepassing op de periode 2016 – 2019.

3.3.1 Ad 1. Toetsing van kwaliteit van de afhandeling van de aanvragen

i. Doorlooptijden van de aanvragen. Zijn deze korter geworden?

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de doorlooptijden van de aanvragen over de jaren 2012 tot en met 2015. Ook andere documenten bieden hierover geen informatie. Van de uitvoeringsorganisatie zijn wel doorlooptijden over de jaren 2016, 2017, 2018 en 2019 ontvangen, deze zijn weergegeven in tabel 1.

De toelichting bij de doorlooptijden geeft aan dat de doorlooptijd van de aanvragen de bruto tijd van datum melding (start werkproces) tot einde werkproces is. Daarbij wordt opgemerkt dat de hersteltermijnen (een periode waarin ontbrekende informatie nog kan worden aangeleverd) hier nog van af moeten, maar dat daar geen gegevens over beschikbaar zijn. Door het ontbreken van vergelijkende cijfers uit de periode 2012 – 2015 zijn over veranderingen in de doorlooptijd van de aanvragen geen betrouwbare uitspraken te doen. In theorie is de veronderstelling dat de doorlooptijd bij een grotere uitvoeringsorganisatie korter wordt niet vreemd. Immers, een grotere uitvoeringsorganisatie heeft meer volume,

een goed functionerend administratief systeem en kent veelal (meer) mogelijkheden tot het snel dan wel sneller uitbetalen van uitkeringen, toeslagen, regelingen etc. Het is echter niet gezegd dat dit per definitie altijd tot kortere doorlooptijden leidt. En de Haaksbergse praktijk kan hier ook niet tegenover worden gezet. Wat uit de wel beschikbare cijfers kan worden afgeleid, is dat de werkelijke eindstand van het aantal uitkeringen (vergelijking 2 op pagina 23) daalt met 15% in de periode 2016 – 2019 en dat de doorlooptijd van de aanvragen (tabel 1) in dezelfde periode ook met 15% daalt. Dat lijkt te onderschrijven dat de doorlooptijd korter is geworden. Wat de exacte impact van het samenwerkingsverband op de doorlooptijden is, blijft echter onduidelijk.

Doorlooptijd

Omschrijving	1-1-2016	1-1-2017	1-1-2018	1-1-2019
	31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018	31-12-2019
Aanvraag levensonderhoud PW	34	31	30	29
Aanvraag IOAW	5	17	10	13
Aanvraag IOAZ	1	7	0	0

Tabel 1: Doorlooptijd aanvragen in dagen (bron: uitvoeringsorganisatie)

ii. Aantal gegrond verklaarde bezwaren. Zijn dit er minder geworden? En aantal ongegrond verklaarde bezwaren. Zijn dit er meer geworden?

De veronderstelling is dat het aantal bezwaarschriften dat gegrond verklaard wordt vermindert wanneer de kwaliteit van de afhandeling van de aanvragen toeneemt. Er zouden dan minder fouten in de afhandeling optreden waartegen bezwaar aangetekend wordt. Dit is de enige vraag waarbij de periode 2012 – 2015 gedeeltelijk met de periode 2016-2019 kan worden vergeleken: er zijn namelijk beperkt gegevens beschikbaar over de bezwaarschriften over de jaren 2012 tot en met 2015. Deze zijn door de rekenkamercommissie uit de jaarverslagen van de bezwaarschriftencommissie gedestilleerd. De gegevens staan in tabel 2.

Bezwaarschriftencommissie Haaksbergen

Omschrijving	2012*	2013	2014	2015
Bezwaarschriften				
ingediend	70	64	47	90
waarvan bijstandszaken	30	35	11	38
gegrond	2	nbn	nbn	3
ongegrond	8	nbn	nbn	7
deels gegrond/ ongegrond	0	nbn	nbn	4
voortijdig ingetrokken	15	nbn	nbn	18
niet ontvankelijk	4	nbn	nbn	6

*het jaarverslag lijkt een fout te bevatten, waardoor de specificatie van de bijstandszaken tot 29 komt in plaats van 30

Tabel 2: Ingediende en afgehandelde bezwaarschriften 2012 - 2015 (bron: jaarverslagen 2012, 2013, 2014, 2015 bezwaarschriftencommissie Haaksbergen)

Ook van de uitvoeringsorganisatie zijn gegevens over de jaren 2016, 2017, 2018 en 2019 ontvangen, de specificatie hiervan staat in tabel 3.

Bezwaarschiften Samenwerkingsverband

Omschrijving	2016	2017	2018	2019
Bezwaarschiften				
ingediend	50	54	41	23
afgehandeld	34	70	43	32
Uitkomst afgehandeld				
Ongegrond	9	23	13	7
Niet ontvankelijk	6	7	3	4
ingetrokken	5	15	12	10
Gegrond	1	9	3	2
Gedeeltelijk gegrond	2	3	0	1
Ambtshalve herstel	10	7	9	5
Mediation	1	6	1	3
Totaal afgehandeld	34	70	41	32

Tabel 3: Ingediende en afgehandelde bezwaarschiften Participatiewet 2016 - 2019 (bron: uitvoeringsorganisatie)

Het aantal gegrondverklaringen (tabel 2 en tabel 3) door de bezwaarschiftencommissie is relatief laag. In 2012 6,7%, in 2015 7,9%, in 2016 2%, in 2017 16,7%, in 2018 7,3% en in 2019 8,7% ten opzichte van het aantal ingediende bezwaarschiften. Aangetekend wordt wel dat er slechts gegevens beschikbaar zijn van 2012 en 2015 over de periode voor de samenwerking. In 2017 was er een uitschieter van het aantal gegrondverklaringen. Gesteld kan worden dat het percentage gegrondverklaringen stabiel is gebleven.

Het aantal ongegrondverklaringen (tabel 2 en tabel 3) betrof in 2012 26,7%, in 2015 18,4%, in 2016 18%, in 2017 42,6%, in 2018 31,7% en in 2019 30,4%. Het percentage ongegrondverklaringen ligt vanaf 2017 hoger dan in de periode voor de samenwerking. Dat lijkt een teken dat de kwaliteit omhoog is gegaan, geredeneerd vanuit de gedachte dat bij een hogere kwaliteit van de afhandeling van de aanvragen het aantal c.q. percentage ongegrondverklaringen hoger zou moeten zijn.

In 2017 zijn bij zowel de gegrondverklaringen als ongegrondverklaringen uitschieters zichtbaar. Dat komt vooral omdat in dat jaar de effecten te zien zijn van de nieuwe werkwijze door de uitvoeringsorganisatie ten opzichte van hoe Haaksbergen werkte. De klantmanagers hebben dossiers opgepakt en eventueel aanpassingen gedaan. Ook waren er dossiers waarvan de uitvoeringsorganisatie van mening was dat die qua rechtmatigheid niet voldeden en die in de loop van het jaar allemaal gecorrigeerd zijn. Omdat de betreffende inwoners de mogelijkheid hadden om bezwaar te maken, kan dit worden beschouwd als een effect op het gelijktrekken van alle dossiers. De uitvoeringsorganisatie laat weten dat zij het niet vreemd vinden dat de uitschieters er waren. Ook bij de start van de samenwerking met Borne in 2012/2013 was dit effect zichtbaar.

Verder laten de cijfers zien dat vanaf 2016, na een kleine stijging in 2017 ten opzichte van 2016, er een dalende trend te zien is in het aantal ingediende bezwaarschriften. Dat zou erop kunnen wijzen dat de kwaliteit van de afhandeling van de aanvragen in de periode 2016 – 2019 verbeterd is.

De impact van het samenwerkingsverband op het aantal gegrond verklaarde bezwaren lijkt op een positieve trend te duiden: het percentage gegrondverklaringen is in de tijd gezien stabiel, terwijl het percentage ongegrondverklaringen is gestegen en het totaal aantal bezwaarschriften is gedaald. Dit kan een indirecte aanwijzing zijn dat de kwaliteit van de afhandeling van aanvragen in de GR is verbeterd.

Overigens blijkt uit de interne evaluatie⁹ dat de onderlinge samenwerking tussen de medewerkers bezwaar en beroep van de gemeente Hengelo en de secretarissen van de commissie Bezwaarschriften van de gemeente Haaksbergen verbeterd kan worden. Daar is al een aantal keren aandacht besteed en dit heeft op onderdelen wel tot nieuwe werkafspraken geleid.

iii. Aantal uitkeringsgerechtigden dat is uitgestroomd. Zijn dit er meer geworden?

Deze vraag raakt zowel aan de deelvraag over de kwaliteit van de afhandeling van de aanvragen, als aan de deelvraag over de uitvoerings- en de uitkeringslasten.

Ter toetsing daarvan werden de volgende gegevens gebruikt:

- Uitstroomcijfers sinds 2016;
- Overzicht aantal uitkeringsgerechtigden en aantal inwoners dat gebruik maakt van een uitkering sinds 2016;
- Cijfers uit de businesscase prognoses betreffende de instroom en uitstroom over de jaren 2016, 2017 en 2018;

Ter duiding; onder 'uitstroom' wordt verstaan uitstroom naar regulier werk, maar ook uitstroom naar AOW of uitstroom door overlijden. Een verdere specificering hiervan is niet onderzocht en ook niet nodig, omdat de totale uitstroom wordt vergeleken.

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de eindstanden en de in- en uitstroom over de jaren 2012 tot en met 2015. Wel zijn er voorafgaand aan de samenwerking in de businesscase prognoses gemaakt voor wat betreft de verwachte instroom en uitstroom over de jaren 2016, 2017 en 2018. Verondersteld mag worden dat de daarin opgenomen prognose voor 2016 gerelateerd was aan de daadwerkelijke cijfers vanuit Haaksbergen van 2015 en eerder.

Het is met de ontvangen gegevens van de uitvoeringsorganisatie alleen mogelijk om de werkelijke cijfers over 2016, 2017 en 2018 te vergelijken met de prognoses over 2016, 2017 en 2018 uit de businesscase.

In tabel 4 is de prognose van de gemeente Haaksbergen opgenomen voor wat betreft de jaren 2016, 2017 en 2018. De prognose voor de drie betreffende jaren is gelijklopend voor ieder jaar, namelijk een uitstroom van 124.

✓ ⁹ Evaluatie samenwerking Sociale Zaken Samenwerken maakt sterker; Borne, Haaksbergen, Hengelo; Aan tafel.....!; februari/ maart 2019

Aansluiting bij Uitvoeringsorganisatie

Omschrijving	2016	2017	2018
Bestand start	382	351	319
Bruto instroom	185	185	185
Netto instroom (50%)	93	92	93
Uitstroom	124	124	124
Bestand eind	351	319	288

Tabel 4: Verwachte uitstroomcijfers (bron: businesscase)

Deze prognose uit tabel 4 afgezet tegen de werkelijke cijfers, zoals hieronder opgenomen in tabel 5, laat zien dat de werkelijke uitstroom ieder jaar hoger is dan de oorspronkelijke prognose. Dat zou erop kunnen wijzen dat de kwaliteit van de afhandeling van aanvragen is toegenomen.

In / uitstroom en bestandsomvang

Omschrijving	1-1-2016	1-1-2017	1-1-2018
	31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018
Instroom	169	131	118
Uitstroom	165	151	134
Saldo	4	-20	-16
Beginstand uitkeringen	364	368	348
Eindstand uitkeringen	368	348	332
inkomensafhankelijk	698	650	600

Tabel 5: Bestandsomvang en in- en uitstroom Haaksbergen 2016 – 2018 (bron: uitvoeringsorganisatie)

In 2016 was de uitstroom 165, in 2017 betrof dit 151 en in 2018 was de uitstroom 134 (tabel 5). Dat is een positief signaal. Kanttekening is wel dat de uitstroom een dalende trend laten zien. Een doorkijkje naar 2019 laat zien dat de uitstroom 139 was en daarmee lijken de uitstroomcijfers te stabiliseren en mogelijk zelfs weer voorzichtig te stijgen. Schematisch ziet dat er als volgt uit.

Uitstroom	2016	2017	2018	2019
Prognose uitstroom	124	124	124	nmb
Werkelijke uitstroom	165	151	134	139

Vergelijking 1: Uitstroomcijfers prognose versus werkelijk

De eindstand van het aantal uitkeringen geeft een iets ander beeld. Waar de prognose uitgaat van een eindstand van 351 (2016), 319 (2017) en 288 (2018), zijn de werkelijke eindstanden 368 (2016), 348 (2017) en 332 (2018). Een doorkijkje naar 2019 laat zien dat de eindstand in 2019 315 uitkeringen betreft.

Schematisch ziet dat er als volgt uit.

Uitstroom	2016	2017	2018	2019
Prognose eindstand	351	319	288	nmb
Werkelijke eindstand	368	348	332	315

Vergelijking 2: Eindstanden aantal uitkeringen prognose versus werkelijk (bron: uitvoeringsorganisatie)

De bovenstaande gegevens laten zien dat er sprake is van een hogere uitstroom dan geprognoseerd, een resultaat waarop werd gerekend. Maar ook laten bovenstaande gegevens zien dat het uiteindelijke aantal uitkeringen structureel hoger is dan geprognoseerd.

Hierbij wordt opgemerkt dat de prognose van de instroom, zoals opgenomen in de businesscase, ruim afwijkt van de werkelijke cijfers van de instroom en daar een belangrijk deel van de oorzaak gevonden wordt: de instroom was in werkelijkheid hoger dan verwacht. Er wordt, zoals uit tabel 4 duidelijk wordt, uitgegaan van een startaantal uitkeringen in 2016 van 382, in de prognose wordt gerekend met een instroom van 93 uitkeringen. Deze geprognoseerde netto instroom (93 dus) wordt overigens ook gebruikt voor de jaren 2017 en 2018. Dat is ruim lager dan de instroom in de werkelijkheid.

Hoewel de uitstroom hoger is dan geprognoseerd, vallen door de hogere instroom de eindstanden van het aantal uitkeringen uiteindelijk toch hoger uit in de jaren 2016, 2017 en 2018.

De conclusie over de periode 2016 – 2019 is dat de uitstroom hoger is dan in de prognoses verwacht werd. De eindstand van het aantal uitkeringen in de periode 2016 – 2019 daalt, maar minder snel dan in de prognoses verwacht werd.

De cijfers uit de jaren 2012 – 2015 kunnen hier niet tegenover worden gezet. Wat de exacte impact van het samenwerkingsverband op de kwaliteit van de afhandeling van de aanvragen, de uitvoerings- en de uitkeringslasten is blijft daarmee onduidelijk.

3.3.2 Ad 2. Uitkeringslasten op budget BUIG, gemeten naar

- iv. Aantallen uitkeringsgerechtigden. Zijn dit er minder geworden?
v. Omvang van het tekort van het BUIG budget. Is dit lager geworden?

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de uitkeringslasten op budget BUIG over de jaren 2012 tot en met 2015. Ook andere documenten bieden hierover geen informatie.

Het raadsvoorstel¹⁰ vermeldt dat Haaksbergen meer geld uitgaf aan uitkeringen dan dat het hiervoor rijksbudget ontving. Ervaringscijfers laten zien dat de uitvoeringsorganisatie aanzienlijk effectiever is in instroombeperking dan Haaksbergen. Dit zorgt – onder voorbehoud van economische ontwikkelingen – ervoor dat het aantal cliënten (en daarmee de uitgaven aan uitkeringen) zal dalen.

De werkelijke instroomcijfers (zie tabel 5 op pagina 22), vergeleken met die van de businesscase, laten zien dat de instroom over de jaren 2016, 2017 en 2018 steeds verder afneemt. De prognose uit de business-case lijkt daarmee door de praktijkcijfers onderbouwd te worden: het aantal uitkeringsgerechtigden lijkt te dalen en ook de uitgaven aan uitkeringen. Er wordt niet aangegeven in hoeverre (een deel van) de daling ook toegeschreven zou moeten worden aan gunstige algemene economische ontwikkelingen waardoor er sowieso al van een daling sprake zou zijn geweest.

De financiële consequenties van de business case (zie onderstaande tabel) zijn destijds al verwerkt in respectievelijk de eerste bestuursrapportage 2016 (voor de jaarschijf 2016) en de kadernota (voor de jaarschijven 2017 t/m 2020). Beschreven wordt dat het nadeel voor 2016 van € 217.500 omslaat in een voordeel van € 200.000 vanaf 2019 en dat een gedetailleerde uitwerking zal plaatsvinden bij de begroting 2017.

Financiële consequenties

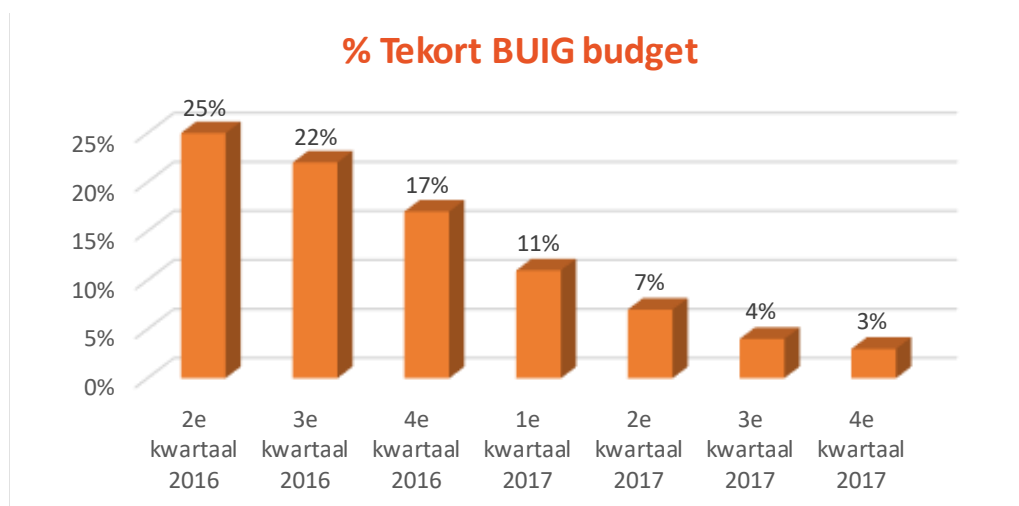
	bedragen x € 1.000,--			
Omschrijving	2016	2017	2018	2019
Programma sociaal domein				
Frictiekosten	-55			
GR Hengelo Borne per 1-10-2016	-163	27	84	100
Programma algemene dekkingsmiddelen				
Taakstelling desintegratiekosten		33	66	100
Saldo	-218	60	150	200

Tabel 6: Financiële consequenties na deelname in de GR

Vergeleken met de prognose uit de businesscase realiseert de uitvoeringsorganisatie voor de deelnemende gemeenten Borne en Hengelo in 2015 een overschot op het BUIG-budget (kort gezegd het budget waaruit de uitkeringen worden betaald). Dit wordt mede toegeschreven aan het afnemen van risico's voor de bedrijfsvoering door schaalvergroting en professionalisering.

¹⁰ Raadsvoorstel 'Toestemming voor treffen Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo', raadsvergadering d.d. 6 juli 2016

In dezelfde periode 2015, voor het aangaan van de samenwerking, lukte het Haaksbergen zelf niet om een overschot te realiseren op het BUIG budget. De veronderstelling in de businesscase is dat aansluiting van Haaksbergen bij de uitvoeringsorganisatie ervoor kan zorgen dat het tekort voor Haaksbergen op termijn wordt omgebogen, waardoor Haaksbergen dan extra voordeel heeft bij de samenwerking. Uit de onderstaande grafiek blijkt dat het tekort op het BUIG budget in 2017 aanmerkelijk verkleind is.



Grafiek 1: Tekort op het BUIG budget (bron: uitvoeringsorganisatie)

Door verschuivingen binnen het macrobudget op Rijksniveau is het niet eenvoudig om vergelijkingen tussen de verschillende jaren te maken. Om toch een beeld te schetsen van de ontwikkeling van het BUIG budget, heeft de rekenkamercommissie de meest actuele prognose (eerste bestuursrapportage 2021) als input gebruikt. Daaruit blijkt dat er naar verwachting een overschot is op het BUIG -budget.

Prognose BUIG-budget 2021

bedragen x € 1.000,--

Omschrijving	2021
Uitgaven	
Bijstand en loa	4.477
Loonkostensubsidies	514
Bbz	90
Ontvangsten	
Terugvorderingen bijstand en loa	-80
Aflossingen Bbz	
Saldo	5.001
Inkomsten	
BUIG-budget	5.197
Overschot	196

Tabel 7: Prognose BUIG-budget 2021

Of het ombuigen van een (fors) nadeel naar een voordeel alleen komt door een andere manier van werken kunnen wij niet beoordelen, maar aannemelijk is dat dit er zeker aan bijgedragen heeft. Geconcludeerd mag worden dat het doel om uit te kunnen met het BUIG-budget in 2021 is gerealiseerd.

3.3.3 Ad 3. Uitvoeringskosten als gevolg van schaalvergroting binnen de GR

vi. Zijn de uitvoeringskosten (in de zin van personele kosten) gedaald?

Toetsing van uitvoeringskosten:

- Is er voldoende personeel beschikbaar in de GR voor de werkzaamheden voor Haaksbergen of wordt hiervoor extra ingehuurd. En worden er (afhankelijk van het antwoord) extra kosten in rekening gebracht aan Haaksbergen voor de inzet van personeel?

Over de uitvoeringskosten is in de diverse planning & control producten maar summier wat terug te lezen. Door het lagere aantal bijstandsgerechtigden zijn de uitvoeringskosten ook lager. De afname van het aantal uitkeringsgerechtigden heeft ervoor gezorgd dat de uitvoeringskosten in 2017 structureel met € 268.000,- verlaagd zijn. Het effect is ook dat het tekort op het BUIG-budget is teruggelopen van 17% eind 2016 naar 2% eind 2017.

vii. Zijn de frictiekosten terugverdiend?

Er is rekening gehouden met frictiekosten. Frictiekosten zijn de kosten die ontstaan/doorlopen door aansluiting bij de uitvoeringsorganisatie. In de businesscase¹¹ gaat het om:

- Medewerkers die in Haaksbergen achterblijven die werden ingezet op taken voor de Participatiewet en na de aansluiting bij de uitvoeringsorganisatie geen werk meer hadden. Deze kosten waren voor de gemeente Haaksbergen zeer gering, omdat de uitvoeringsorganisatie alle medewerkers overnam die voor meer dan 70% van hun tijd op het taakveld werkzaam waren. Voor de andere medewerkers zijn andere werkzaamheden gevonden waarvoor niet-gevulde vacatureruimte bestond of waarvoor externen werden ingezet.
- Kosten die het gevolg waren van contracten met externe leveranciers die doorliepen en niet voortijdig beëindigd konden worden (circa € 34.000,-).
- Kosten die voortkwamen uit het sociaal plan. Deze bedroegen:
 - € 23.000,- ter compensatie van de extra reiskosten voor een periode van vier jaar
 - Maximaal € 35.000,- eenmalig ter compensatie van vakantiedagen.
 - € 7.000,- jaarlijks ter compensatie van afwijkende loonschalen.

In totaal bedragen de eenmalige frictiekosten € 92.000,- volgens de businesscase¹². In het raadsvoorstel van 6 juli 2016¹³ staat de onderstaande tabel en worden de frictiekosten geschat op € 55.000,-. We hebben niet kunnen achterhalen waar dat verschil in zit.

Zoals eerder aangegeven zijn de uitvoeringskosten in 2017 structureel met € 268.000,- verlaagd. In de berekening in het raadsvoorstel is uitgegaan van € 190.000,- lagere uitvoeringskosten. De taakstelling voor de desintegratiekosten (zie tabel 6 op pagina 24) is

¹¹ Businesscase Toetreden Sociale Zaken Haaksbergen bij GR Borne-Hengelo; 24 mei 2016

¹² Businesscase Toetreden Sociale Zaken Haaksbergen bij GR Borne-Hengelo; 24 mei 2016

¹³ Toestemming voor treffen Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo

opgenomen in de totale personele taakstelling. De totale taakstelling op het ambtelijke apparaat bedroeg oorspronkelijk € 2,1 mln. Met de overgang van Sociale Zaken naar Hengelo is een extra bezuiniging opgevoerd van € 100.000,-- die hier bovenop kwam. De totale taakstelling bedroeg hierdoor € 2,2 miljoen. In de jaarrekening 2019 lezen we dat alle taakstellingen zijn ingevuld. Daarmee dus ook de taakstelling voor de desintegratiekosten.

3.3.4 Ad 4. Meerwaarde van het samenwerkingsverband voor de medewerkers

<i>viii. Hebben alle medewerkers vanuit Haaksbergen hun baan kunnen behouden?</i>

Medewerkers die tot dan toe voor gemeente Haaksbergen in de uitvoering van de Participatiewet werkzaam waren geweest, zouden bij de toetreding van Haaksbergen tot de GR overgaan naar het samenwerkingsverband en daarmee in dienst komen van gemeente Hengelo.

Op papier is dit een sobere mededeling, maar al in 3.1.1. is beschreven dat deze transitie op medewerkers van beide organisaties onverwacht veel impact heeft gehad. Doordat de uitvoering in Haaksbergen niet op orde bleek was er van de zijde van de GR veruit meer inzet en begeleiding nodig voordat de transitie van de betreffende dossiers van Haaksbergen naar de GR kon plaatsvinden. Maar de medewerkers uit Haaksbergen bleken de sfeer waarin zij hun werk gedurende de laatste maanden voor de transitie moesten verrichten als dusdanig onveilig te hebben ervaren, dat ook in menselijk opzicht naderhand nog veel coaching nodig bleek.

Op bovengenoemde context wordt bij de beantwoording van de deelvragen hieronder niet verder ingegaan.

Deelvragen ix en x zijn maar gedeeltelijk te beantwoorden, omdat het moeilijk is de situatie na het aangaan van het samenwerkingsverband te vergelijken met de situatie van vóór de samenwerking.

De formatie die officieel betrokken was bij de uitvoering van de taken van Sociale Zaken vóór de samenwerking (10,7 fte) wijkt af van de formatie die feitelijk mee over is gegaan (6,63 fte). Daarvoor is de belangrijkste verklaring dat de toenmalig externe medewerkers niet mee over zijn gegaan naar de Uitvoeringsorganisatie in Hengelo.

Het overgaan van personeel is vormgegeven vanuit het uitgangspunt 'Mens volgt werk'. Als een medewerker 70% of meer van zijn tijd besteedde aan taken die werden overgedragen aan de Uitvoeringsorganisatie, dan ging de medewerker mee over en werd hij/ zij direct geplaatst in de functie die zo goed mogelijk aansloot bij de 'oude' functie.

In de huidige praktijk, zo blijkt uit de interviews, worden bovenop het vaste personeelsbestand van de uitvoeringsorganisatie ongeveer vijf klantmanagers ingehuurd in het kader van een 'flexibele schil'. Reden hiervoor is dat de hoeveelheid klanten kan fluctueren, waarmee ook het aantal benodigde klantmanagers fluctueert. Daarmee kan bij minder klanten ook minder formatie worden ingezet.

Samenvattend bestond de formatie die in Haaksbergen officieel betrokken was bij de uitvoering van de taken van Sociale Zaken vóór de samenwerking uit 10,7 fte. De formatie die feitelijk mee over is gegaan bedraagt 6,63 fte. De toenmalig externe medewerkers zijn niet mee over gegaan naar de Uitvoeringsorganisatie. Alle vaste medewerkers vanuit Haaksbergen hebben bij het aangaan van het samenwerkingsverband hun baan behouden, maar de externe medewerkers niet. Maar er wordt door de GR wel regelmatig "flexibel" (dus extern) extra ingehuurd.

ix. Zijn de loopbaanperspectieven van de medewerkers uit Hengelo binnen het samenwerkingsverband inderdaad verbeterd?

Het raadsvoorstel 'Toestemming voor treffen Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo' d.d. 6 juli 2016 beschrijft dat de toetreding het carrièreperspectief verbetert voor de betrokken medewerkers. Zo zouden er geen boventalligen zijn (iedereen houdt werk) en op individueel niveau zou per medewerker naar de optimale functie worden gezocht. Ook werd beschreven dat de grotere gemeente Hengelo meer vacatures en meer mogelijkheden zou hebben.

Het Sociaal Plan dat met het GR is gesloten maakt onderdeel uit van de businesscase. Daarmee zouden de rechten van de betrokken medewerkers gewaarborgd zijn.

Uit de interviews blijkt dat de ontwikkeling van de medewerkers uit Haaksbergen goed lijkt geborgd in de uitvoeringsorganisatie; er wordt veel waarde aan gehecht. Er wordt veel geïnvesteerd in trainingen en cursussen, ten gunste van het kennisniveau. Alle medewerkers van de uitvoeringsorganisatie kunnen gebruik maken van het reguliere opleidingsaanbod van Hengelo. Daarnaast zijn er specifieke scholingsdagen, voorlichtingen en trainingen. Er wordt door de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie goed gebruik van gemaakt.

Medewerkers kunnen zich specifiek richten op thema's of op bepaalde doelgroepen om hun inhoudelijke kennis daarover te verdiepen. Zo wordt door een medewerker aangegeven dat er ruimte is om mee te denken en jezelf te ontwikkelen en dat de overstap naar de GR heeft gezorgd voor een groei als persoon en als professional. De kritische noot daarbij is dat deze ruimte nooit gevoeld is als medewerker van de gemeente Haaksbergen.

De uitvoeringsorganisatie is, zoals zij zelf aangeeft, uitgesproken trots op de positieve ontwikkeling van diverse oud-medewerkers uit Haaksbergen.

Het carrièreperspectief van de betrokken medewerkers is na het aangaan van het samenwerkingsverband in principe verbeterd. Medewerkers geven aan ruimte te hebben gekregen voor ontwikkeling en extra specialistische taken. Er wordt ruimte gevoeld om verder te groeien in het vakgebied en wellicht in de toekomst daarbuiten.

Een medewerker geeft aan gesitueerd te zijn op een functie met een lagere salarisschaal, maar daar geen moeite mee te hebben.

Over het personeelsbeleid in algemene zin laat de concernmanager organisatie/ directeur Werk en Inkomen Borne, Haaksbergen, Hengelo ten slotte weten: *"In het bestuurlijk overleg wordt jaarlijks, in september, de begroting voor het volgende jaar vastgesteld. Dat gebeurt op basis van een vast personeelsbestand. Daarbij wordt uitgegaan van vaste formatie. Uiteindelijk mondt dat uit in een kostprijs per uitkeringsgerechtigde.*

Het is aan de Uitvoeringsorganisatie, in dit geval centrumgemeente Hengelo, hoe zij haar personeelsbeleid vorm geeft. Eventuele extra kosten van inhuur worden niet doorberekend. Het is overigens wel het geval dat gewerkt wordt met uitzendkrachten. Dat is een bewuste keuze die ook met het bestuur is gedeeld. We doen dit om, bij een dalend bestand, ook in personeel snel en zorgvuldig te kunnen afschalen. Dit om de kosten zo laag mogelijk te houden."

De beschreven werkwijze en uitvoering van bedrijfsvoering en personeelsbeleid is niet ongebruikelijk. Er lijken duidelijke, bewuste keuzes te worden gemaakt, waarbij het personele aspect niet uit het oog wordt verloren.

3.4 Interne Evaluatie van het samenwerkingsverband

In 2019 is een interne evaluatie¹⁴ naar de samenwerking tussen de gemeenten Borne, Haaksbergen en Hengelo opgeleverd. De evaluatie schetst een beeld aan de hand van interviews met de drie wethouders die deelnemen aan het bestuurlijk overleg, de accountmanagers, de sectormanager van de gemeente Hengelo (tevens manager van de uitvoeringsorganisatie) en een aantal ambtenaren van de drie gemeenten.

Uit deze interne evaluatie komen enkele voor Haaksbergen interessante aspecten naar voren. Zo blijkt dat de samenwerking in grote lijnen naar tevredenheid loopt en dat de doelstellingen grotendeels gehaald zijn op het gebied van het verminderen van kwetsbaarheid, het verhogen van kwaliteit, het verlagen van administratieve lasten en het verlagen van de uitvoeringskosten. Deze doelstellingen zijn echter vooraf niet meetbaar geformuleerd, en de wijze waarop ze behaald zouden zijn wordt in de evaluatie ook niet gekwantificeerd, het is voornamelijk een kwalitatieve evaluatie op basis van interviews.

Uit de evaluatie blijkt ook dat er vanuit Haaksbergen behoefte is aan een kleine pool klantmanagers die voor Haaksbergen werkt en die dan ook vaker in Haaksbergen aanwezig is. Uit de interviews komt naar voren dat er weliswaar een pool is van klantmanagers die gericht de aanvragen van Haaksbergen afhandelen in Haaksbergen bij de Noaberpoort. Echter is de praktijk ook dat alle klantmanagers klanten in de caseload kunnen hebben die in Haaksbergen woonachtig zijn. Ook de wethouder ziet graag dat er (veel) medewerkers in Haaksbergen aanwezig zijn. Zijn wens is een vaste pool van medewerkers voor Haaksbergen, maar dat blijkt in de praktijk voor de uitvoeringsorganisatie lastig te zijn, zeker qua efficiënt werken.

Verder wordt aandacht gevraagd voor de telefonische bereikbaarheid van de klantmanagers en tot slot zou er meer aandacht moeten komen voor de communicatie naar de drie gemeenten. Betere afspraken en vaker aan tafel rond bijvoorbeeld de P&C-cyclus is van groot belang. Nu wordt er nog teveel langs elkaar heen gewerkt. Over de kwaliteit van de uitvoering is de gemeente tevreden, de doelstellingen zijn gehaald. Dat geldt ook voor het opheffen van de kwetsbaarheid.

In de interne evaluatie worden ook een aantal verbeteracties voor de uitvoeringsorganisatie aanbevolen, waaronder een 'benen op tafel'-bijeenkomst, kennismakingsbijeenkomsten zodat mensen uit de verschillende organisaties elkaar beter leren kennen, en meer gerichte aandacht voor de overlegstructuur, de bevoegdheden e.d. binnen de uitvoeringsorganisatie. Een concreet resultaat van de evaluatie is het opknippen van de functie van directeur. In eerste instantie was de directeur Werk en Inkomen van gemeente Hengelo ook de concernmanager van de GR. Daardoor werkte deze leidinggevende zowel voor Hengelo als voor de uitvoeringsorganisatie. Dat gaf verwarring. De huidige functie in de uitvoeringsorganisatie richt zich nog alleen op de uitvoeringsorganisatie zelf. De rol voor Hengelo is door een ander overgenomen. Uit de interviews wordt duidelijk dat daarmee de rolverdeling duidelijk is en dat dat in de praktijk beter werkt.

¹⁴ Evaluatie samenwerking Sociale Zaken Samenwerken maakt sterker; Borne, Haaksbergen, Hengelo; Aan tafel.....!; februari/ maart 2019

3.5 Samenvatting en conclusies deelvraag 2

Werd de verwachte meerwaarde van de samenwerking van Haaksbergen met Borne en Hengelo ten aanzien van kwaliteit en continuïteit gerealiseerd?

Door het ontbreken van veel cruciale gegevens kan deze vraag maar ten dele beantwoord worden:

Ad Kwaliteit van de afhandeling van aanvragen

- binnen de gemeenschappelijke regeling zijn de doorlooptijden van de aanvragen korter geworden, maar er is geen vergelijk mogelijk met de situatie van de periode voor het samenwerkingsverband.
- Het aantal gegrond verklaarde bezwaren is wel minder geworden.
- Binnen de gemeenschappelijke regeling is het aantal uitkeringsgerechtigden dat is uitgestroomd afgenomen, maar hoger dan geprognoseerd.

Ad Uitkeringslasten op budget BUIG

- Het aantal uitkeringsgerechtigden is wel verminderd.
- De omvang van het tekort van het BUIG budget is wel lager geworden.

Ad Uitvoeringskosten als gevolg van schaalvergroting binnen de GR:

- De uitvoeringskosten (in de zin van personele kosten) zouden wel gedaald moeten zijn, omdat minder klanten zouden moeten leiden tot minder uitvoeringskosten. We beschikken echter niet over gegevens om dit te onderbouwen.
- De frictiekosten zijn taakstellend opgelegd en uit de beschikbare gegevens blijkt dat deze taakstelling gerealiseerd is.

Ad personeelsbeleid:

- Alle vaste medewerkers vanuit Haaksbergen hebben hun baan kunnen behouden.
- De loopbaanperspectieven van de medewerkers uit Hengelo zijn voor de meeste medewerkers binnen het samenwerkingsverband zijn verbeterd.

Uit een interne evaluatie uit 2019 blijkt dat de samenwerking in grote lijnen naar tevredenheid loopt en dat de doelstellingen grotendeels gehaald zijn op het gebied van het verminderen van kwetsbaarheid, het verhogen van kwaliteit, het verlagen van administratieve lasten en het verlagen van de uitvoeringskosten, maar dit wordt niet gekwantificeerd.

Met de gegevens die beschikbaar zijn komt de rekenkamercommissie tot vergelijkbare conclusies ten aanzien van de samenwerking met de uitvoeringsorganisatie. Financieel lijkt de samenwerking gunstig uit te pakken voor de gemeente Haaksbergen.

Ondanks de tevredenheid over de samenwerking benoemt Haaksbergen in die interne evaluatie ook het gevoel dat enkele zaken bij het aangaan van het samenwerkingsverband niet altijd goed doordacht zijn en dat er geen "grip" is.

3.6 Rechtmatigheid van het overdragen van gegevens

Het ontbreken van door de rekenkamercommissie opgevraagde (management)informatie over de periode 2012 – 2015 maakt dat dit onderzoek niet goed uitgevoerd kon worden. Het proces van aanlevering van de informatie en het uiteindelijk ontbreken van essentiële informatie maakt duidelijk dat het op deze manier niet voldoende mogelijk is om als gemeente de gewenste regie te voeren.

Dat wierp voor de rekenkamercommissie de vraag op of er en hoe dan vooraf voldoende is nagedacht over de uitwisseling van informatie tussen de gemeente Haaksbergen en de uitvoeringsorganisatie van de gemeenschappelijke Sociale Dienst.

Uit de businesscase blijkt dat vooraf wel degelijk uitgebreid is stil gestaan bij de gevolgen van de overdracht voor de informatievoorziening en de automatisering. Alle software die de gemeente Haaksbergen gebruikt om het werk te kunnen uitvoeren werd al technisch en functioneel beheerd door de gemeente Hengelo. Ook de actuele cliënteninformatie stond dus al tot de beschikking van de uitvoeringsorganisatie. Daarmee stond praktisch gezien niets een soepele overgang naar de Uitvoeringsorganisatie in de weg.

Dat suggereert dat de gemeenschappelijke Sociale Dienst op enig moment wel volledig toegang moet hebben gehad tot de oorspronkelijke gegevens van Haaksbergen, al was het alleen maar om de gegevens uit Haaksbergen in het systeem van de Sociale Dienst over te kunnen zetten. Toch bleek die oorspronkelijke informatie in een niet zoveel later stadium niet meer beschikbaar.

Een verklaring voor deze discrepantie zou kunnen zijn dat de door de rekenkamercommissie opgevraagde informatie geen directe cliëntinformatie betrof, maar management-informatie. Daar tegen spreekt weer dat het juist management-informatie was waarvan voor het opstellen van de businesscase voor de onderlinge samenwerking gebruik gemaakt moest worden. Voor bijzondere gevallen was het dus kennelijk toch wel mogelijk om nog enige tijd terug te vallen op digitale informatie uit het oude systeem en om daaruit management informatie te genereren.

Het is niet bekend hoe lang dat nog mogelijk was in verband met het verouderen en niet meer updaten van het systeem in Haaksbergen. Vanuit het oogpunt van informatieveiligheid en kostenreductie valt het uiteindelijk ontoegankelijk raken van specifieke digitaal-vastgelegde informatie waarschijnlijk wel te billijken. Maar vanuit het oogpunt van rechtmatigheid en controleerbaarheid niet.

Bovendien zou het in deze specifieke omstandigheden voor de hand gelegen hebben dan in ieder geval de meest recente gegevens van het oude systeem in Haaksbergen “ouderwets” in hard-copy te borgen.

De documenten en dossiers die in Hengelo worden gevormd, worden overigens door de uitvoeringsorganisatie op de gebruikelijke manier gedigitaliseerd in het informatiesysteem.

4 Bevindingen deelvraag 3, rol gemeenteraad

De derde en laatste deelvraag luidt : Op welke wijze is en wordt de raad in de gelegenheid gesteld om zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van dit samenwerkingsverband te vervullen?

De beantwoording van deze deelvraag bestaat uit twee delen. Het eerste deel behandelt het voortraject en de besluitvorming bij het toetreden van Haaksbergen tot het samenwerkingsverband. Het tweede deel betreft het proces van informeren van de raad hierover, zodat deze haar controlerende rol kan vervullen.

4.1 Voortraject en besluitvorming ten aanzien van het samenwerkingsverband.

In het voortraject is onderzocht of de juiste procedures werden doorlopen en de raad daarin haar rol heeft kunnen nemen.

De voormalig portefeuillehouder geeft aan dat het besluit om deel te nemen aan *de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo* in zekere zin al in maart 2014 genomen werd door het college van destijds (bestaande uit VVD, CDA met gedoogsteun van GGH). Overwegingen van dat college waren, volgens de voormalig portefeuillehouder, kwetsbaarheid van de uitvoering en de kwaliteit van de medewerkers. Dit deel van de besluitvorming valt echter buiten de scope van het onderzoek dat zich richt op de meerwaarde van de samenwerking nadat die al tot stand gekomen was.

In maart 2015, in de aanloop naar het besluit om definitief toestemming te verlenen voor het aangaan van de gemeenschappelijke regeling, bleek de ernst van de problematiek in de uitvoering. Het college werd door de accountant geconfronteerd met dusdanige onjuistheden in de uitvoering van onder andere de Participatiewet, dat goedkeuring van de jaarrekening 2014 door de accountant gevaar liep. Dat was ook het moment waarop duidelijk werd dat de uitvoering van de Participatiewet niet op deze wijze van Haaksbergen kon overgaan naar het samenwerkingsverband in Hengelo.

De raad werd hierbij betrokken met het raadsvoorstel dat werd voorgelegd in juli 2015. Dat betrof het raadsvoorstel om een principebesluit te nemen over de aansluiting bij de Gemeenschappelijke Regeling Hengelo-Borne. Gezien de complexiteit van het traject om aan te sluiten bij de gemeenschappelijke regeling, informeerde het college de raad actief en werd de raad vooraf om een principebesluit gevraagd. Met dit voorstel kon de raad gebruik maken van haar kaderstellende rol. Het voorstel bevat de beleidsmatige, organisatorische, personele en financiële uitgangspunten. De risicoparagraaf beschreef enkele risico's, die zich voornamelijk richtten op de gevolgen voor het voorgestelde proces. Er werd minder uitgebreid ingegaan op de risico's die de gemeente Haaksbergen met het aangaan van de samenwerking liep, zoals de betaalbaarheid, kwaliteit van de uitvoering etc. De planning leek vrij kort en ambitieus. Het raadsvoorstel werd behandeld in juli 2015 en het voornemen was om al in het najaar van datzelfde jaar een uitgewerkte businesscase voor te leggen én om in die periode ook het onderhandelingsproces te laten plaatsvinden.

Het raadsvoorstel van juli 2015 zelf, evenals de bijbehorende bijlage, kan worden getypeerd als een evenwichtig, gebalanceerd voorstel, waarmee de raad in staat werd gesteld haar (kaderstellende) rol actief op te pakken. Het onderwerp werd meerdere keren in diverse

gremia besproken. In de raadsvergadering werden nog wat aanscherpende opmerkingen gemaakt en vragen gesteld en daarna werd het stuk met unanieme stemmen aangenomen.

Ook het raadsvoorstel van juli 2016, waarin de raad gevraagd werd om het college toestemming te verlenen voor het aangaan van de Gemeenschappelijke regeling, bevatte veel argumenten en risico's op basis waarvan de raad een zorgvuldige keuze kon maken. De bijbehorende businesscase ging, voor zover mogelijk, dieper in op de taken, afspraken en uitgangspunten. Ook hier gold dat de raad goed in de gelegenheid werd gesteld om haar rol in te vullen. Het raadsvoorstel werd besproken in de commissievergadering. Daarbij werden door iedere politieke partij vragen gesteld en werd verduidelijking gegeven door de portefeuillehouder. Ook in de kadernota was al gesproken over de voorgenomen deelname aan de gemeenschappelijke regeling. Dat was voldoende reden om tijdens de raadsvergadering het voorstel unaniem als hamerstuk 'af te tikken'. Desondanks bestond er bij raadsleden het gevoel dat de communicatie tussen college en de diverse fracties niet optimaal verliep, ook over meer onderwerpen dan alleen het samenwerkingsverband, en dat er onder hoge tijdsdruk moest worden gehandeld. De aanloop naar het aangaan van het samenwerkingsverband werd door raadsleden als een turbulente periode ervaren.

4.2 De controlerende rol van de raad

Dit onderzoek houdt zich bezig met de controlerende rol van de raad in de periode na de start van het samenwerkingsverband in juli 2016. Hoe wordt de raad geïnformeerd? En welke rol pakt de raad zelf op?

De huidige portefeuillehouder laat weten dat er een gedegen uitvoering van de Participatiewet plaatsvindt. Beschikbare kwartaalresultaten worden opgenomen in het dashboard sociaal domein, waarin ook de Participatiewet is opgenomen. Dit dashboard bestaat sinds 2020 en wordt aangeboden aan de raad. Het dashboard van het eerste kwartaal 2021 blijkt niet in de commissie te zijn behandeld vanwege tijdgebrek, maar ook naderhand heeft de raad het dashboard niet meer behandeld. Ook zijn er geen vragen over gesteld.

Verder is de informatievoorziening aan de gemeenteraad vormgegeven via de gebruikelijke Planning & Control cyclus. Er worden momenteel door het college geen informatieve raadsbrieven/ memo's gedeeld met de raad. Bijzonderheden worden bij de mededelingen gemeld. Vanuit de raad lijkt ook weinig actief gevraagd te worden naar informatie over de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo. De voormalige portefeuillehouder laat weten dat de raad geïnformeerd werd middels het versturen van raadsinformatie-brieven en dat daarnaast de gemeenteraad mondeling door de portefeuillehouder werd geïnformeerd als er gesprekken hadden plaatsgevonden op bestuurlijk niveau. Er was sprake van actieve informatievoorziening aan de raad, zowel mondeling als schriftelijk.

Vanuit de raad wordt aangegeven dat het gevoel bestaat dat de raad 'op afstand' staat. De gemeenschappelijke regeling komt voorbij op de gebruikelijke momenten, zoals bij de jaarlijkse begroting, de kadernota, de jaarrapportage en bij 'incidenten en bijzonderheden'. Het gevoel van afstand wordt versterkt doordat op deze momenten de informatie over de gemeenschappelijke regeling vooral over de grote lijnen gaat. Men mist meetbare doelstellingen en betreurt het ontvangen van informatie 'achteraf', als er niets meer valt

(bij) te sturen. Anderzijds wordt daar door de raad ook niet actief en volhardend op geanticipeerd.

4.3 Samenvatting en conclusies deelvraag 3

In de aanloop naar het toetreden tot de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo is de raad uitvoerig door het college in de besluitvorming daarover meegenomen en heeft zij de ruimte gekregen haar kaderstellende rol te pakken.

Maar sindsdien lijken het functioneren van het samenwerkingsverband en de tussentijdse resultaten ervan niet veel actieve aandacht van de raad te hebben genoten.

De raad wordt regelmatig door het college geïnformeerd, maar in een frequentie en op een wijze die niet tot meer specifieke aandacht van de raad voor deze gemeenschappelijke regeling heeft geleid. Daarmee geeft de raad maar summier inhoud aan haar controlerende rol ten aanzien van dit samenwerkingsverband.

Pas nu er sprake van is dat Haaksbergen meer uitvoeringstaken bij gemeente Hengelo zou willen neerleggen en de kosten en knelpunten daarvan regelmatig gespreksonderwerp zijn, ook in de pers, is er weer meer actieve aandacht van de raad voor het samenwerkingsverband.

5 Conclusies en aanbevelingen

De Centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek was:

Heeft de samenwerking met Borne en Hengelo (15-07-2016) in de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo de verwachte meerwaarde ten aanzien van kwaliteit en continuïteit opgeleverd?

De conclusies zijn als volgt:

5.1 Conclusies Deelvraag 1

“Hoe is de organisatie vormgegeven waarin de gezamenlijke sociale dienst Borne – Hengelo – Haaksbergen werkt en de taken in het kader van de Participatiewet voor Haaksbergen uitvoert?”

De ‘Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo’ (GR) verricht werkzaamheden voor Haaksbergen voor de volledige uitvoering van klantcontacten en de daaruit vloeiende (proces)handelingen en verwerking van gegevens ten behoeve van de uitvoering van de regelgeving sociale zekerheid. Dit is verder uitgewerkt in het ‘Mandaatbesluit samenwerking sociale zaken Haaksbergen en Hengelo’.

In de ‘dienstverleningsovereenkomst Haaksbergen en Hengelo’ die hoort bij de Gemeenschappelijke Regeling zijn de actuele afspraken vastgelegd ten aanzien van het delen van managementinformatie door Hengelo aan Haaksbergen, en ten aanzien van de overeengekomen verplichtingen en kwaliteitswaarborgen.

Aan de voorwaarden in de dienstverleningsovereenkomst wordt voldaan:

- Er zijn accounthouders aangewezen;
- De accounthouders voeren minimaal eens per kwartaal overleg;
- Er wordt eens per kwartaal managementinformatie aangeleverd;
- Deze managementinformatie bevat de overeengekomen informatie op het gevraagde detailniveau;
- Haaksbergen lijkt uit de aangeleverde managementinformatie te kunnen afleiden of de regeling effectief en/of efficiënt wordt uitgevoerd.
- Er is periodiek overleg tussen de portefeuillehouders;
- In dit periodiek overleg worden de aangeleverde managementinformatie, de uitvoeringsorganisatie, prognoses, noodzakelijk investeringsmaatregelen en de stand van zaken van de bezwaarschriften en klachten besproken.

Het probleem rondom het accounthouderschap voor de GR Sociale Zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo, waardoor in eerste instantie een goede sturing op de samenwerking ontbrak, is inmiddels opgelost door een tweede accounthouder aan te stellen.

5.2 Conclusies Deelvraag 2

“Op welke wijze verschillen de resultaten van de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo in de periode 2016-2019 van die van de uitvoeringsorganisatie van Haaksbergen in de periode 2012 – 2015?”

Bij het beantwoorden van deelvraag 2 moet allereerst geconstateerd worden dat er voorafgaande aan het aangaan van het samenwerkingsverband door Haaksbergen geen meetbare doelstellingen voor de samenwerking werden geformuleerd.

Als doelstellingen werden genoemd:

- Het verkleinen van de kwetsbaarheid voor taken in het kader van de Participatiewet;
- Kostenbesparing i.v.m. het stijgende tekort op het uitkeringsbudget;
- Continuïteit.

Deze doelstellingen werden niet nader gekwantificeerd.

Als beoogde voordelen werden genoemd:

- Verbetering van de kwaliteit van de afhandeling van aanvragen, waaronder kortere doorlooptijden;
- Snellere besluiten op een aanvraag, waardoor aanvragers sneller hun geld krijgen en sneller naar werk begeleid worden;
- Op termijn daling van het aantal uitkeringsgerechtigden en daardoor daling van de uitkeringslasten;
- De frictiekosten zouden worden terugverdiend;
- Lagere uitvoeringskosten.

Ook deze voordelen werden niet nader gekwantificeerd.

Maar hoewel er vooraf geen meetbare doelstellingen voor en/of voordelen van het samenwerkingsverband werden geformuleerd, hadden er desondanks wel kwantitatieve uitspraken over de resultaten ervan gedaan kunnen worden, mits de daartoe benodigde gegevens beschikbaar zouden zijn geweest.

Maar dat was niet het geval: er bleken echter geen congruente datasets te zijn met behulp waarvan bepaalde meetbare resultaten van de samenwerking in beeld zouden kunnen worden gebracht. De benodigde gegevens van Haaksbergen uit de periode 2012-2015 bleken niet (meer) beschikbaar.

Door het ontbreken van veel cruciale gegevens kan deelvraag 2 dus maar ten dele beantwoord worden, de conclusies ten aanzien van de verschillen in de resultaten van beide uitvoeringsorganisaties (Haaksbergen en de GR) zijn aanzienlijk minder robuust dan wenselijk zou zijn.

Op basis van de beschikbare gegevens kan wel over de verwachte meerwaarde van de samenwerking van Haaksbergen met Borne en Hengelo ten aanzien van kwaliteit en continuïteit het volgende worden geconcludeerd.

Ad Kwaliteit van de afhandeling van aanvragen gemeten naar:

- binnen de gemeenschappelijke regeling zijn de doorlooptijden van de aanvragen korter geworden, maar er is geen vergelijk mogelijk met de situatie van de periode voor het samenwerkingsverband.
- Het aantal gegrond verklaarde bezwaren is wel minder geworden.
- Binnen de gemeenschappelijke regeling is het aantal uitkeringsgerechtigden dat is uitgestroomd afgenomen, maar hoger dan geprognoseerd.

Ad Uitkeringslasten op budget BUIG, gemeten naar

- Het aantal uitkeringsgerechtigden is wel verminderd.
- De omvang van het tekort van het BUIG budget is wel lager geworden.

Ad Uitvoeringskosten als gevolg van schaalvergroting binnen de GR:

- De uitvoeringskosten (in de zin van personele kosten) zouden wel gedaald moeten zijn, omdat minder klanten zouden moeten leiden tot minder uitvoeringskosten. We beschikken echter niet over gegevens om dit te onderbouwen.
- De frictiekosten zijn taakstellend opgelegd en uit de beschikbare gegevens blijkt dat deze taakstelling gerealiseerd is.

Ad personeelsbeleid:

- Alle vaste medewerkers vanuit Haaksbergen hebben hun baan behouden.
- De loopbaanperspectieven van de medewerkers uit Hengelo zijn voor de meeste medewerkers binnen het samenwerkingsverband verbeterd.

Uit een interne evaluatie uit 2019 blijkt dat de samenwerking in grote lijnen naar tevredenheid van alle partijen verloopt en dat de doelstellingen grotendeels gehaald zijn op het gebied van het verminderen van kwetsbaarheid, het verhogen van kwaliteit, het verlagen van administratieve lasten en het verlagen van de uitvoeringskosten, maar dit wordt niet gekwantificeerd.

Met de gegevens die beschikbaar zijn komt de rekenkamercommissie tot vergelijkbare conclusies ten aanzien van de samenwerking met de uitvoeringsorganisatie. Financieel lijkt de samenwerking gunstig uit te pakken voor de gemeente Haaksbergen.

Ondanks de tevredenheid over de samenwerking benoemt Haaksbergen in die interne evaluatie ook het gevoel dat enkele zaken bij het aangaan van het samenwerkingsverband niet altijd goed doordacht zijn en dat er geen “grip” is.

5.3 Conclusies Deelvraag 3

” Op welke wijze is en wordt de raad in de gelegenheid gesteld om zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van dit samenwerkingsverband te vervullen?”

In de aanloop naar het toetreden tot de Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo is de raad uitvoerig door het college in de besluitvorming daarover meegenomen en heeft zij de ruimte gekregen haar kader stellende rol te pakken.

Maar sindsdien lijken het functioneren van het samenwerkingsverband en de tussentijdse resultaten ervan niet veel actieve aandacht van de raad te hebben genoten.

De raad wordt regelmatig door het college geïnformeerd, maar in een frequentie en op een wijze die niet tot meer specifieke aandacht van de raad voor deze gemeenschappelijke regeling heeft geleid. Daarmee geeft de raad maar summier inhoud aan haar controlerende rol ten aanzien van dit samenwerkingsverband.

Pas nu er sprake van is dat Haaksbergen meer uitvoeringstaken bij gemeente Hengelo zou willen neerleggen en de kosten en knelpunten daarvan regelmatig gespreksonderwerp zijn, ook in de pers, is er weer meer actieve aandacht van de raad voor het samenwerkingsverband.

5.4 Eindconclusie

De samenvattende conclusie moet zijn dat de centrale onderzoeksvraag voor het belangrijkste deel onbeantwoord moet blijven: door het ontbreken van cruciale gegevens is het vergelijken van de periode vóór en de periode ná de samenwerking, en daarmee het toetsen van de vooraf gestelde doelen en verwachte meerwaarde, niet mogelijk. Voor zover er toch nog conclusies getrokken kunnen worden is dat via een minder robuuste en indirecte vorm van dataverzameling en- vergelijking.

Die aanpak leidt tot de voorzichtige, want niet met harde cijfers te onderbouwen, conclusie dat de oorspronkelijke doelstellingen voor het toetreden tot de GR gehaald zijn en de verwachte voordelen zich inderdaad hebben voorgedaan.

Tegelijkertijd is tijdens het onderzoek gebleken dat de basis-veronderstelling die aan het onderzoek ten grondslag lag, namelijk dat Haaksbergen bij het aangaan van het samenwerkingsverband met Hengelo en Borne over alle handelingsruimte beschikte om wel of niet tot toetreding te besluiten, en het samenwerkingsverband dan ook weer zou kunnen verlaten wanneer de doelstellingen niet of onvoldoende gehaald zouden zijn, onjuist was. Ten tijde van het aangaan van het samenwerkingsverband was er in de uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet in Haaksbergen sprake van dusdanig grote knelpunten dat niet-toetreden tot de GR geen optie meer was. En er is consensus onder de betrokkenen dat het verlaten van de GR voor Haaksbergen ook niet meer mogelijk is. Het is ondoenlijk (en onverantwoord) de uitvoering van de Participatiewet weer in eigen beheer te nemen: de daartoe benodigde menskracht en expertise ontbreken vrijwel volledig in Haaksbergen.

Dat betekent dat het toetreden tot de “Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo” een goede beslissing is gebleken.

Wel geldt voor deze GR wat op meer gemeenschappelijke regelingen van toepassing lijkt: of en hoe er door de gemeente Haaksbergen gestuurd wordt op de uitvoering. Wie zit er aan het stuur en zit de raad niet teveel op de achterbank?

Tenslotte:

Het is zorgelijk dat de gegevens die door Haaksbergen aan de gemeenschappelijke Sociale Dienst werden overgedragen binnen een verhoudingsgewijs korte periode al niet meer voor onderzoek en/of evaluaties beschikbaar waren.

Of de opgevraagde gegevens nog bruikbaar zouden zijn geweest laat zich niet achterhalen: gemeente Hengelo heeft in overleg met gemeente Haaksbergen besloten geen poging te doen om uit de betreffende bestanden de gevraagde gegevens te destilleren, omdat de overgezette bestanden daartoe “onvoldoende betrouwbaar” zouden zijn. De rekenkamercommissie had er de voorkeur aan gegeven dat zelf te constateren.

Het dunkt de rekenkamercommissie dat het niet meer toegankelijk zijn van gegevens, al korte tijd nadat de uitvoeringstaken van Haaksbergen aan de GR overgedragen waren, noch voor onderzoek noch voor audits, controles en/of evaluaties, niet rechtmatig is. Daar waar burgers hun gegevens nog minimaal 5 jaar aan de fiscus moeten kunnen aanleveren, en bedrijven minimaal 10 jaar, daar waar zorginstellingen soms zelfs na 25 jaar medische gegevens nog voor onderzoek beschikbaar moeten kunnen stellen, mag ook van gemeenten verwacht worden dat hun (digitale) gegevens langduriger geborgd worden.

5.5 Algemene Aanbevelingen

De bovengenoemde conclusies voeren tot een aantal aanbevelingen, waarvan de meeste tot de categorie “Open Deur” behoren:

1. Formuleer alvorens vergelijkbare samenwerkingsverbanden als de gemeenschappelijke Sociale Dienst Hengelo – Borne – Haaksbergen aan te gaan meetbare en evalueerbare doelstellingen. Voeg waar mogelijk en noodzakelijk prestatie-indicatoren toe.
2. Borg het behoud en de toegankelijkheid van de gegevens die door gemeenschappelijke regelingen of (nieuwe) samenwerkingsverbanden worden overgenomen.

5.6 Inhoudelijke aanbevelingen

1. Blijf structureel zorgen voor voldoende capaciteit om het accounthouderschap bij de gemeenschappelijke Sociale Dienst in te vullen en houdt daar ook rekening mee bij vergelijkbare of nieuw aan te gane samenwerkingsverbanden.

Om als gemeente voldoende te kunnen sturen op de gemeenschappelijke regeling, om goed regie te voeren en er voor te zorgen dat je in control bent, is het van groot belang is dat er voldoende capaciteit is om het accounthouderschap adequaat in te vullen. Indien noodzakelijk dient deze capaciteit uitgebreid te worden.

2. Evalueer jaarlijks de onderlinge samenwerking tussen de medewerkers bezwaar en beroep van de gemeente Hengelo en de secretarissen van de commissie Bezwaarschriften van de gemeente Haaksbergen, juist omdat dit rechtsreeks raakt aan de dienstverlening aan de inwoners van Haaksbergen.
3. Maak bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden gebruik van de aanbevelingen uit de interne evaluatie van 2019, waaronder een ‘benen op tafel’-bijeenkomst, kennismakingsbijeenkomsten zodat mensen uit de verschillende organisaties elkaar beter leren kennen, en meer gerichte aandacht voor de overlegstructuur, de bevoegdheden e.d. binnen de uitvoeringsorganisatie.
4. Benut als gemeenteraad de informatie die door het college wordt verstrekt en raadpleeg ook het zogenaamde dashboard sociaal domein regelmatig.
5. Initieer proactief gesprekken tussen raad en portefeuillehouder over de informatievoorziening met betrekking tot deze (en ook andere) gemeenschappelijke regeling(en). De jaarlijkse QuickScan Gemeenschappelijke Regelingen kan daarvoor een leidraad vormen. Daarmee wordt recht gedaan aan de gemeenschappelijke regeling zelf, de rol van de raad en (het werk van) de portefeuillehouder.
6. Doe nader onderzoek naar de huidige uitvoeringskosten van de “Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo”.

6 Bestuurlijk wederhoor



Aan de rekenkamercommissie van de
gemeente Haaksbergen

Uw kenmerk :
Uw datum : 14-12-2021
Behandeld door : Balci, L. Lora
Telefoonnummer : (053) 573 45 67

Zaaknummer : 21/21/0 2436
Kenmerk : 2- 124393
Bijlagen :
Datum : 20 DEC. 2021

Onderwerp: Onderzoeksrapport effectiviteit en efficiëntie uitvoering Participatiewet: "Samenwerking Werk & Inkomen Borne, Hengelo en Haaksbergen: de balans opgemaakt"

Geachte commissie,

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om het onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de Participatiewet: "Samenwerking Werk & Inkomen Borne, Hengelo en Haaksbergen: de balans opgemaakt" te voorzien van bestuurlijk wederhoor.

Uw commissie heeft een aantal aanbevelingen gedaan. Wij geven onze reactie hierop.

Algemene aanbevelingen:

1. *Formuleer alvorens vergelijkbare samenwerkingsverbanden als de gemeenschappelijke Sociale Dienst Hengelo – Borne – Haaksbergen aan te gaan meetbare en evalueerbare doelstellingen. Voeg waar mogelijk en noodzakelijk prestatie-indicatoren toe.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Bij het aangaan van een samenwerkingsverband worden, afhankelijk van het soort samenwerkingsverband, doorgaans doelstellingen geformuleerd. Dit is destijds niet gebeurd bij het aangaan van dit samenwerkingsverband. Het "Actieprogramma Werk & Bijstand" beschrijft echter wel de stappen die de Uitvoeringsorganisatie Werk & Inkomen (hierna: UO) zet in de uitvoering van de Participatiewet m.b.t. de begeleiding richting werk van bijstandsgerechtigden. Daarbij wordt zo concreet mogelijk weergegeven welke doelen we nastreven en welke stappen hiervoor worden gezet.

2. *Borg het behoud en de toegankelijkheid van de gegevens die door gemeenschappelijke regelingen of (nieuwe) samenwerkingsverbanden worden overgenomen.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Wij zijn ons bewust, ook in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), van het belang van het behoud en de toegankelijkheid en bescherming van gegevens die bij een samenwerkingsverband overgaan. Bij de centrumgemeenteregeling samenwerking ICT Hengelo heeft dit vorm gekregen.

Inhoudelijke aanbevelingen:

1. *Blijf structureel zorgen voor voldoende capaciteit om het accounthouderschap bij de gemeenschappelijke Sociale Dienst in te vullen en houdt daar ook rekening mee bij vergelijkbare of nieuw aan te gane samenwerkingsverbanden. Om als gemeente voldoende te kunnen sturen op de gemeenschappelijke regeling, om goed regie te voeren en er voor te zorgen dat je in control bent, is het van groot belang dat er voldoende capaciteit is om het accounthouderschap adequaat in te vullen. Indien noodzakelijk dient deze capaciteit uitgebreid te worden.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Sinds 1 juli 2021 is een extra accounthouder aangesteld om de regie en sturing te waarborgen. Wij bewaken de capaciteit die nodig is om het accounthouderschap goed uit te kunnen voeren.

2. *Evalueer jaarlijks de onderlinge samenwerking tussen de medewerkers bezwaar en beroep van de gemeente Hengelo en de secretarissen van de commissie Bezwaarschriften van de gemeente Haaksbergen, juist omdat dit rechtsreeks raakt aan de dienstverlening aan de inwoners van Haaksbergen.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling en pakken dit op met de UO.

3. *Maak bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden gebruik van de aanbevelingen uit de interne evaluatie van 2019, waaronder een 'benen op tafel'-bijeenkomst, kennismakingsbijeenkomsten zodat mensen uit de verschillende organisaties elkaar beter leren kennen, en meer gerichte aandacht voor de overlegstructuur, de bevoegdheden e.d. binnen de uitvoeringsorganisatie.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Periodiek vindt al een benen op tafel-bijeenkomst tussen de bestuurders plaats. Daarnaast hebben we op dit moment opnieuw aandacht voor de overige punten, mede door de recente organisatieontwikkelingen van de UO. Bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden is er aandacht voor bovengenoemde punten.

4. *Benut als gemeenteraad de informatie die door het college wordt verstrekt en raadpleeg ook het zogenaamde dashboard sociaal domein regelmatig.*

Dit is een aanbeveling aan de Raad. Wel willen we meegeven dat we het dashboard sociaal domein in 2022 verder gaan ontwikkelen, ook met betrekking tot informatie van de Participatiewet.

5. *Initieer proactief gesprekken tussen raad en portefeuillehouder over de informatievoorziening met betrekking tot deze (en ook andere) gemeenschappelijke regeling(en). De jaarlijkse QuickScan Gemeenschappelijke Regelingen kan daarvoor een leidraad vormen. Daarmee wordt recht gedaan aan de gemeenschappelijke regeling zelf, de rol van de raad en (het werk van) de portefeuillehouder.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. De jaarlijkse Quick scan Gemeenschappelijke Regelingen kan daar mogelijk een leidraad voor vormen. Wij hebben een presentatie gepland voor de Raad om ze te informeren m.b.t. de taken die we hebben belegd bij de UO. Wij hopen tijdens deze presentatie ook de wensen van de Raad op dit gebied te kunnen verkennen.

6. *Doe nader onderzoek naar de huidige uitvoeringskosten van de "Gemeenschappelijke Regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo".*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Wij gaan nader onderzoek doen naar de huidige uitvoeringskosten. Daarnaast is tijdens het bestuurlijk overleg van de UO van 9 september jl. op ons initiatief opdracht gegeven tot een analyse van de financiële uitgangspunten van de UO. De opdracht is voortgekomen uit de wens om de financiële afspraken die bij de oprichting UO zijn gemaakt, dieper te doorgronden en zo de kosten en keuzemogelijkheden beter in kaart te brengen. Het resultaat van de analyse moet o.a. leiden tot mogelijke verbetervoorstellen.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders,



dr. R. Toet
gemeentesecretaris



mr. drs. R.G. Welten
burgemeester

7 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie gaat graag kort in op de bestuurlijke reactie.

Wij danken het college voor haar bestuurlijke reactie en wij stellen vast dat het college zich herkent in de onderdelen van ons rapport. Wij lezen hierin dat het rapport handvatten biedt aan het college om de samenwerking in de gemeenschappelijke regeling te continueren en te verbeteren. Tevens laat het college weten diverse zaken op te pakken, dan wel al te hebben opgepakt, met de uitvoeringsorganisatie of andere organisaties.

De rekenkamercommissie ziet uit naar de behandeling van het rapport in de commissie samenleving en bestuur en/ of de gemeenteraadsvergadering.

Tot slot willen wij alle betrokken medewerkers van de ambtelijke organisatie en van de uitvoeringsorganisatie bedanken voor de medewerking aan het rekenkameronderzoek.

8 Lijst van geraadpleegde literatuur

- ✓ Persbericht gemeente Haaksbergen, gepubliceerd 2-6-2016
<https://www.haaksbergen.nl/Overig/Nieuwsarchief/Nieuwsarchief-2016/Sociale-dienst.html>
- ✓ <https://haaksbergenactueel.nl/sociale-dienst-haaksbergen-samen-hengelo-en-borne-12618>
- ✓ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Werk-en-inkomen>
- ✓ <https://www.noaberpoort.nl/Bijstand.html>
- ✓ <https://www.divosa.nl/divosa-benchmark-werk-inkomen-jaarrapportage-2018>
- ✓ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>
- ✓ <https://www.divosa.nl/onderwerpen/intergemeentelijke-samenwerking#:~:text=De%20meeste%20gemeenten%20werken%20officieel,overheid%2C%20steeds%20meer%20regionaal%20samen>
- ✓ <https://www.movisie.nl/artikel/drie-decentralisaties-sociale-domein>
- ✓ Raadsvoorstel 'Principebesluit aansluiting Gemeenschappelijke Regeling Hengelo-Borne', raadsvergadering d.d. 8 juli 2015
- ✓ Raadsvoorstel 'Toestemming voor treffen Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo', raadsvergadering d.d. 6 juli 2016
- ✓ *Businesscase Toetreden Sociale Zaken Haaksbergen bij GR Borne-Hengelo*; 24 mei 2016
- ✓ Evaluatie samenwerking Sociale Zaken Samenwerken maakt sterker; Borne, Haaksbergen, Hengelo; Aan tafel.....!; Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo, februari/ maart 2019
- ✓ Concept raadsbrief behorende bij Evaluatie samenwerking Sociale Zaken Samenwerken maakt sterker; Borne, Haaksbergen, Hengelo; Aan tafel.....!; februari/ maart 2019
- ✓ Brondocument excel; Gegevens Uitvoeringsorganisatie 2016-2020
- ✓ Jaarverslagen bezwaarschriftencommissie Haaksbergen 2012, 2013, 2014 en 2015
- ✓ Interview met raadsleden gemeenteraad Haaksbergen
- ✓ Schriftelijke interviews met oud-medewerkers van Haaksbergen die nu in dienst zijn bij de gemeenschappelijke regeling
- ✓ Interviews met de huidige en voormalige portefeuillehouder
- ✓ Interviews met de accounthouders van zowel gemeente Haaksbergen, als gemeente Hengelo