

Een eerlijk perspectief

Reflectie op de plannen van de gemeente Oude IJsselstreek
om voor de uitvoering van een deel van de Participatiewet,
Schuldhulpverlening en Inburgering
vanaf 1 januari 2021 een besloten vennootschap
'STOER' op te richten!

Uift, 4 november 2020

Ronald BWM Helmink MBA Public Governance universiteit Nyenrode

Inhoudsopgave

	Pagina
Inhoudsopgave	1
1. Inleiding	2
2. Governance	4
3. Uitkeringsgerechtigden	7
4. Financiering	9
5. Inwoners gemeente Oude IJsselstreek	12
6. Personeel	13
7. Compliance	15
8. Conclusie	15
9. Verantwoording	17

1. Inleiding

Het oprichten van STOER BV maakt de uitvoering van de Participatiewet onnodig ingewikkeld. Het is ook helemaal niet de bedoeling van de wetgever dat gemeentes zelf BV'tjes oprichten voor het uitvoeren van belangrijke taken met groot maatschappelijk belang. De uitvoering van de Participatiewet is een dergelijke belangrijke taak. Het verlenen van uitkeringen moet sowieso door de gemeente zelf gedaan worden. Dit staat keihard in de Participatiewet en is door jurisprudentie van de Raad van Beroep bevestigd. Daar is het college inmiddels ook achter. Wethouder Kuster had zich in juni 2020 door zijn adviseurs veel beter moeten laten adviseren over zijn plannen om alle uitkeringsgerechtigden vanaf 1 januari 2021 een arbeidsovereenkomst met een inkomen op uitkeringsniveau aan te bieden.

Er is nog een andere belangrijke reden om als overheid voorzichtig te zijn met zelf bedrijfje te gaan spelen. Dat is bij gemeenten in het verleden ook vaak misgegaan en heeft gemeenten veel geld gekost. Artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet stelt dat een gemeente alleen deelneemt in vennootschappen en coöperaties als dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht. Dat is hier niet aan de orde en licht ik in het onderdeel governance verder toe.

Inmiddels is duidelijk dat de gemeente uitkeringen zelf gaat verlenen en STOER alleen de begeleiding naar werk en op termijn de schuldhulpverlening en inburgering gaat verzorgen. In het raadsvoorstel met het bedrijfsplan van STOER worden ingewikkelde constructies in elkaar gefutseld die ervoor zorgen dat de belangen van de gemeente en STOER volledig door elkaar gaan lopen. Ook de uitkeringsgerechtigden met een meervoudig complexe problematiek zullen de weg in het doolhof van loketten binnen en buiten de gemeente snel kwijtraken, Ik kom daar in het onderdeel 'governance' en 'uitkeringsgerechtigden' op terug.

Wat de gemeente nu precies voor de uitkeringsgerechtigden wil doen staat niet in het bedrijfsplan. Dit is alleen een soort organisatorisch plan. Het is de verkeerde volgorde om eerst een organisatie met een bedrijfsplan in het leven te roepen en dan pas te kijken wat de inhoudelijke plannen zijn. Wat is de gemeente concreet van plan en is dit wettelijk, financieel en organisatorisch mogelijk? Dat komt volgens het college in Fase 2 in 2021. In ieder geval blijkt wel uit de begroting dat er maar zeer beperkte middelen zijn voor het realiseren van een goed participatiebeleid. Ik verwijs hiervoor naar hoofdstuk 4 Financiering. Hierin wordt een doorkijkje gegeven over de kosten van een participatiebaan en hoe weinig geld er beschikbaar is voor de participatie. Als gemeenteraadslid zou ik dat nu juist eerst willen weten. De richtinggevende notitie over de maatschappelijke banen en maatregelen om de armoedeval tegen te gaan worden in de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling van 19 november aanstaande besproken. Het oprichten van STOER kan daar nog wel even op wachten en uitgesteld worden om te kijken wat de plannen zijn en of de oprichting van STOER dan überhaupt nog zinvol is. De uitkeringen worden in januari 2021 gewoon door de gemeente betaald en de medewerkers komen allemaal in dienst van de gemeente. Het werk kan zonder STOER dus gewoon doorgaan zonder dat er organisatorische problemen ontstaan.

In het bedrijfsplan wordt vaak het woord dromen genoemd en wat vage vergezichten in wollig taalgebruik geschetst over wat de gemeente Oude IJsselstreek concreet wil bereiken. Wat zijn de ambities concreet? Als voorbeeld geldt dat de gemeente Oude IJsselstreek maatschappelijke banen wil creëren. In het bedrijfsplan van STOER is echter nergens te vinden wat een maatschappelijke baan eigenlijk is en wat zij daar mee voor ogen heeft. Laat staan om hoeveel banen dat dan ongeveer gaat. Dat komt dan wellicht in Fase 2. Maar ik ben bang dat dit ook niet concreet is want het worden richtinggevende notities.

Laat duidelijk zijn; het uitgangspunt om naast de uitkeringsgerechtigde te gaan staan en deze met respect en ondersteuning te bejegenen zal iedereen omarmen. Ik doe dat zeker ook. Laat daar bij de lezing van deze notitie geen misverstand over bestaan. Het gaat er in deze notitie om 'een eerlijk perspectief' te bieden dat betaalbaar is en de wijze waarop de gemeente Oude IJsselstreek dat het beste kan organiseren.

De gemeente Oude IJsselstreek blijft bij haar presentatie van het bedrijfsplan van STOER met haar ambities streven naar zo ongeveer volledige werkgelegenheid voor haar burgers. In het bedrijfsplan wordt in dit kader 7 keer het woord 'droom' genoemd. Een zeer nobel streven maar is in het huidige westerse sociaalliberale kapitalistische tijdsgewricht nog nergens vertoond. In een meer communistisch stelsel is de realisatie van dit doel wel benaderd maar ik weet niet of de gemeenteraad van de gemeente Oude IJsselstreek een dergelijk stelsel voorstaat en dit draagvlak heeft in de samenleving. Ik hoop dat de 'droom' geen nachtmerrie wordt.

In deze notitie geef ik een reflectie op de uitvoerbaarheid, wenselijkheid en de consequenties van de oprichting van een aparte BV. Dit bezien vanuit verschillende perspectieven en omgevingsfactoren zoals de governance en compliance, de positie van de huidige en toekomstige uitkeringsgerechtigden en hun rechtszekerheid, de burgers van de gemeente Oude IJsselstreek, de medewerkers, de financiering of gebrek daaraan en de verantwoording. Het beoogt niet volledig te zijn maar wel stof te geven tot en een bijdrage te leveren aan de discussie over het plan van de gemeente Oude IJsselstreek en de wijze waarop zij deze wil uitvoeren. Een discussie die op dit moment binnen de samenleving vooral door insiders wordt gevoerd. Het geeft een breder en dieper inzicht in de problematiek dan tot nu wordt geschetst in haar raadsvoorstel en bedrijfsplan voor STOER. Burgers en gemeenteraadsleden van de gemeente Oude IJsselstreek kunnen zich hierdoor een betere opinie vormen dan alleen af te gaan op hetgeen het college presenteert. De conclusie is in ieder geval dat het oprichten van STOER BV beter afgesteld dan wel in ieder geval uitgesteld kan worden. Het is beter eerst alle voor- en nadelen hiervan eens goed op een rijtje te zetten en de concrete plannen in Fase 2 te beoordelen en hierover een fundamentele discussie te voeren. Dus geen besluit met stoom en kokend water nemen waarvan de consequentie niet volledig helder zijn. Dit is van belang voor de uitkeringsgerechtigden maar zeker ook voor alle burgers van de gemeente Oude IJsselstreek.

2. Governance

STOER krijgt maar één werknemer maar die is dan wel meteen directeur. De rest van de medewerkers komen allemaal in dienst van de gemeente en worden voor zover ze re-integratiewerkzaamheden vervullen gedetacheerd naar STOER. Over de arbeidsrechtelijke redenen hiertoe ga ik in de paragraaf over het personeel nader in. Ook de administratie, automatisering en financiële geldstroom van STOER wordt geheel door de gemeente verzorgt.

Maar om het beeld wat scherper te schetsen. Ook de directeur wordt indirect aangesteld door de gemeente. De directeur wordt namelijk benoemd door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Daarin is de gemeente als 100% aandeelhouder als enige persoon vertegenwoordigd. Direct of indirect zijn daarmee alle medewerkers in dienst van de gemeente waarbij de directeur voor wat betreft de bedrijfsvoering ook nog volledig afhankelijk is van de gemeente. De kern van het vraagstuk wordt dan wie is waarvoor verantwoordelijk en aan wie legt deze persoon dan verantwoording af? Eigenlijke legt de gemeente verantwoording af aan zichzelf. Wat is dan de reden nog om een aparte BV op te richten? Wie wil in een dergelijke constructie directeur worden?

De huisvesting is ook wat opmerkelijk alhoewel ik de DRU wel een prima plaats vindt. De gemeente verhuurt het pand DRU aan de Stichting DRU Industriepark. Vervolgens huurt de gemeente een deel van het pand weer terug voor de huisvesting van STOER. Ik neem aan tegen een vergelijkbaar tarief. Ik begrijp dat op zich wel omdat het in beginsel maar voor 14 maanden is en ze het huurcontract over de verhuur van het gehele DRU-pand niet wil openbreken. Maar het doet toch wat vreemd aan.

De gemeente Oude IJsselsteek houdt de gehele financiële administratie, verloop van geldstromen, de bedrijfsvoering en ICT volledig in eigen hand. Dat doet zij uit efficiencyoverwegingen en uit dit oogpunt misschien ook wel begrijpelijk. Maar het geeft ook direct veel invloed op de dagelijkse bedrijfsvoering wat eigenlijk niet goed is voor gescheiden verantwoordelijkheden tussen de gemeente als opdrachtgever aan de directeur van STOER en de eigen verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst door de directeur. Het kan gaan wringen als de gemeente de bedrijfsvoeringstaken niet goed uitvoert en de directeur hierdoor zijn opgedragen doelen niet of minder goed realiseert.

Het is dus nu de vraag als alle medewerkers in dienst zijn van de gemeente Oude IJsselstreek en zij ook de financiële administratie voert, de geldstromen beheerst, de bedrijfsvoering verzorgt en direct controles uitvoert en daar ook zeggenschap over heeft of het dan nog wel verstandig is STOER op te richten. Ik zie hierin dan geen toegevoegde waarde meer. De gemeente Oude IJsselstreek kan dan beter de intentie van de wetgever volgen en publiekstaken helemaal publiek uitvoeren.

Het voornemen is om via een dienstverleningsovereenkomst de samenwerking tussen de gemeente en STOER vorm te geven. Dat is dan formeel een overeenkomst met de directeur, min of meer eigen medewerker. Maar indirect is dat ook een overeenkomst met de eigen gedetacheerde medewerkers en door hen zelf benoemde directeur. De gemeente Oude IJsselstreek sluit dus eigenlijk een dienstverleningsovereenkomst met zichzelf af.

Werknemers werken vanuit verschillende entiteiten en leidinggevend, de gemeente voor het inkomensdeel en STOER voor het participatiedeel maar zijn wel bij dezelfde werkgever in dienst. Dat kan lastig worden. Als er meningsverschillen zijn. Aan wie ben je dan loyaal?

Uit het raadsvoorstel wordt niet veel duidelijker wat de gemeente Oude IJsselstreek nu precies voor ogen heeft. Opvallend is dat er veel mooie dromen worden geschetst maar dat er vrijwel niets concreets in staat anders dan dat de uitkeringsgerechtigden begeleid worden naar werk.

Het wettelijk kader pleit zeker niet voor het oprichten van een BV. De ambitie om de uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet geheel buiten de gemeentelijke organisatie te plaatsen blijkt niet mogelijk. Het college heeft in juni 2020 niet onderkend dat de uitvoering van de Participatiewet een kerntaak is van de gemeente en dat zij een belangrijk onderdeel, namelijk het verstekken van bijstandsuitkeringen, niet mag uitbesteden. Er moet een goede democratische controle zijn op de uitvoering van deze taak. Er bestaat uitgebreide jurisprudentie over welke taken in het kader van de uitvoering van de Participatiewet niet privaat mogen worden uitgevoerd. In de uitspraak van 16 september 2014 heeft de Centrale Raad voor Beroep overwogen dat *“de wetgever de kerntaken van de uitvoering van de Wet werk en bijstand als uitdrukkelijke opdracht aan de gemeenteraad heeft geformuleerd en dat die niet kunnen worden uitbesteed aan private bedrijven. Deze kerntaken dienen binnen het publieke domein te worden uitgevoerd. Tot de kerntaken moeten worden gerekend het nemen van besluiten inzake de bijstandsverlening, de individuele gevalbehandeling, de beoordeling van de aanspraak en de afweging van individuele omstandigheden, de opsporing en de verificatie en validatie van voor de bijstand relevante gegevens, bijvoorbeeld door vergelijking in geautomatiseerde bestanden.”*¹ De Participatiewet heeft in artikel 7 lid 4 een soortelijke bepaling als de Wet werk en bijstand had waarin is opgenomen dat *‘de vaststelling van de rechten en plichten en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden niet door derden kan laten verrichten’*. Met name wethouder Kuster had zich door juridisch en financieel deskundigen eerst veel beter moeten laten informeren alvorens landelijk met grote stelligheid naar buiten te treden met een onhaalbaar plan.

Nu heeft het college wel geprobeerd om met toestemming van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een uitzonderingspositie te krijgen dan wel op basis van een experiment haar plan te realiseren. Ze kwamen van een koude kermis thuis. Het plan wordt wel sympathiek gevonden en men wil best meedenken. Dat doen ze altijd wel. Maar als je enige ervaring hebt met ministeries dan weet je dat ze in dit soort zaken altijd binnen de wettelijke kaders blijven. Het college weigert aan de VVD de verslagen van de besprekingen toe te zenden. Dit om de ambtenaren te beschermen. Maar ik neem toch aan dat wethouder Kuster en wellicht ook burgemeester van Dijk ook mee zijn geweest. Voor hen geldt deze bescherming niet. Het is te overwegen om een WOB-verzoek aan het ministerie van SZW en de gemeente te doen om er in ieder geval achter te komen of er wel een verslag is. Uit de beantwoording van de vraag van de VVD lijkt het in ieder geval dat op het ministerie alleen met ambtenaren is gesproken en niet met de verantwoordelijke staatssecretaris.

De verwachting bestaat dat de wijze van financieren van de Participatiewet niet binnen enkele jaren zal veranderen. Er is weliswaar gefundeerde kritiek op de Participatiewet maar vernieuwing of fundamentele verandering van deze wet duurt jaren. De aanstaande Tweede Kamer verkiezingen en een kabinetsformatie zullen de mogelijkheid tot aanpassing zeker niet versnellen. Er zijn nu wel gemeenten die met Divosa samen werken aan alternatieve wetgeving of ruimere mogelijkheden de beschikbare gelden in te zetten voor begeleiding naar werk. Het is in de regel een stroperig politiek lastig proces waarvoor politiek breed draagvlak moet komen om de door het college gewenste

¹ ECLI:NL:CRVB:2014:2947 16 september 2014 de gemeente mag haar kerntaken bij de uitvoering van de bijstand, zoals de preventie van bijstandsfraude, niet uitbesteden aan een commercieel bedrijf. Deze kerntaken dienen binnen het publieke domein te worden uitgevoerd.

veranderingen te realiseren. Het zelf uitvoeren van het inkomensdeel van de Participatiewet zal daarom ook op langere termijn noodzakelijk blijven.

Het oprichten van een private uitvoeringsorganisatie of overheidsbedrijf voor uitvoering van het participatiedeel van de Participatiewet, schuldhulpverlening en inburgering lijkt juridisch geen probleem. Het op afstand zetten van de uitvoering van deze wettelijke taak, welke een substantieel deel van het gemeentelijke budget betreft met deels een opneemfinanciering, is uit bestuurlijk en democratisch oogpunt niet wenselijk. Het beperkt de directe zeggenschap van het gemeentebestuur op de dagelijkse uitvoering. Als deze entiteit zich ook gaat begeven op het terrein van arbeidsbemiddeling en -gesubsidieerde- detachering dan is het zaak om goed te beoordelen of de Wet Markt en overheid van toepassing is.

In dit verband is artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet van belang: *'het college besluit slechts tot de oprichting en de deelneming in stichtingen, vennootschappen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'*. De gemeenteraad moet daarbij in de gelegenheid gesteld worden zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. In het nieuwe raadsvoorstel zie ik dat niet meer expliciet terug. In de Memorie van Toelichting bij dit artikel is opgenomen: *'dat de voorkeur uitgaat naar publiekrechtelijke rechtsvormen voor de behartiging van publieke belangen. Dit met het oog op de waarborgen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid. Een privaatrechtelijke rechtsvorm is alleen toegestaan << indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang>>'*. Ik kan het niet beter verwoorden. De regering heeft dit standpunt herhaald bij wijziging van de Gemeentewet in 2016 en voorstellen van meer private rechtsvormen terzijde geschoven. Ik zie nog niet dat het oprichten van STOER te rijmen valt met deze toelichting van de Regering.

Ik zie in dit verband het argument van het college niet dat samenwerking met werkgevers in de private of publieke sector alleen mogelijk is vanuit een BV. Waarom zou de gemeente dat zelf niet kunnen. Is een BV nodig omdat je je dan ondernemertje voelt?

Voor zover mij bekend heeft de gemeente Oude IJsselstreek geen Deelnemingenbeleid. In ieder geval heb ik het niet kunnen vinden. In een deelnemingenbeleid legt het gemeentebestuur vast wanneer zij deelneemt in bijvoorbeeld een stichting, vennootschap of coöperatie en of bestuurders of ambtenaren van de gemeente al dan niet zitting nemen in de directie, het bestuur, Raad van Commissarissen of andere organen van deze entiteiten. Een deelnemingenbeleid is daarmee een beleidskader voor de uitvoering van artikel 160 tweede lid Gemeentewet. Het hebben of formuleren van een dergelijk beleid werkt uiterst verhelderend bij het vraagstuk of de gemeente Oude IJsselstreek een eigen BV voor de uitvoering van haar participatiedoelstelling moet oprichten en wie dan de opdrachtgeversrol en eigenaarsrol (normaal wethouder Financiën) vervult. In het oorspronkelijke voorstel van oprichting van de BV vertegenwoordigd niet de wethouder Financiën de gemeente in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders maar de programmamanager Sociaal Domein. In het huidige voorstel zien we daar niets meer van terug en blijft dit onduidelijk. Ik ben toch benieuwd hoe dat nu gaat verlopen. In ieder geval heeft de programmamanager Sociaal Domein bij vertegenwoordiging van de gemeente in de AVA twee onverenigbare rollen. Hij heeft betrokkenheid bij de opdrachtverlening en is betrokken het afleggen van verantwoording voor de uitvoering.

Een heel mooi voorbeeld is het Deelnemingenbeleid van de gemeente Helmond.² Het zou goed zijn alvorens het college besluit tot oprichting van STOER ook eerst een deelnemingenbeleid te formuleren. Eigenlijk had dit in de governance sessies met de gemeenteraad afgelopen zomer aan de orde moeten komen. Ik raad de gemeenteraadsleden sterk aan om de website van de gemeente Helmond op dit punt eens goed te bestuderen.

Wie nu de opdrachtgeversrol en wie de toezichhoudende rol binnen de gemeente gaat vervullen is niet duidelijk. Er zijn vele wethouders in politiek onhoudbare situaties terecht gekomen en zijn afgetreden omdat dit niet goed geregeld was.³ Kortom, het is beter deze zaken eerst goed te regelen. Pas dan is de gemeenteraad in staat een goed oordeel te geven over het voorgenomen collegebesluit.

Het is opmerkelijk dat in de nu voorliggende stukken het college de gemeenteraad op grond van artikel 160 Gemeenteraad niet expliciet vraagt haar bedenkingen en wensen kenbaar te maken. In het nu voorliggende raadsvoorstel wordt aan veel voorwaarden zoals opgenomen in deze alinea voor een goed besluitvormingsproces niet voldaan. Er is daarom onvoldoende basis voor het nemen van een besluit door het college voor oprichting van STOER BV. Het uitstellen hiervan is in ieder geval geboden. Het lijkt erop dat de gemeenteraad voor het blok wordt gezet in te stemmen. Ik zou daaraan geen medewerking verlenen.

Ook is het goed om bij een eventuele oprichting van een rechtspersoon nu al vast rekening te houden met de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (Wbtr) welke nu voorlicht in de Eerste Kamer.

3. Uitkeringsgerechtigden

De gemeente Oude IJsselstreek is nog steeds voornemens om alle uitkeringsgerechtigden die geen regulier werk kunnen vinden een arbeidsovereenkomst aan te bieden. Zij noemen het een maatschappelijke baan. Maar wat de definitie van een maatschappelijke baan is blijkt nergens. Is het volwaardige baan naar burgerlijk recht dat betaalt volgens een CAO, een baan met een inkomen op het niveau van het minimumloon of is het ook vrijwilligerswerk met behoud van uitkering. Ik heb het nergens kunnen vinden.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid adviseert om basisbanen in te voeren in haar advies 'Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht' van 20 december 2019. De meningen over een basisbaan zijn nogal verschillend en vergt nog veel onderzoek en experimenten om de waarde en grootschalige toepassing hiervan te kunnen bepalen. Tevens vereist dit op onderdelen aanpassing en afstemming van vele wetten. Het plan om vanaf 1 januari 2021 direct alle uitkeringsgerechtigden van de gemeente Oude IJsselstreek bloot te stellen aan dit streven zonder dat is voldaan aan goed onderzoek, resultaten van experimenten geëvalueerd zijn en alle wettelijke voorwaarden nog niet zijn vervuld was natuurlijk onzinnig. Het is juridisch niet houdbaar,

² Deelnemingenbeleid gemeente Helmond:

<https://www.helmond.nl/bis/2017/Beleidsnotities/RN%20052%20Notitie%20Deelnemingenbeleid%20privaatr%20echtelijke%20rechtspersonen%202017.pdf>

³ Een voorbeeld hiervan is de privatisering in 2014 van Afval Energie Bedrijf AEB Holding NV waarvan de aandelen voor 100% in handen zijn van de gemeente Amsterdam. Het is nu een tikkende tijdbom op financieel en milieutechnisch gebied en heeft in de gemeente Amsterdam geleid tot een heftige politieke crisis. Natuurlijk van heel andere orde dan hier maar toch.

onbetaalbaar en organisatorisch onrealiseerbaar. Het college komt hier dan nu ook op terug en is voornemens een pilot te starten. Hoe dat er uit gaat zien is nog volledig onduidelijk. Je zou toch verwachten dat daar met de ervaringen van 'Meedoen Werkt' van afgelopen maanden hier al enig zicht op is. Hiervan waren de resultaten overigens mager. Het wordt Fase 2? Experimenten met re-integratiebanen in Groningen, Rotterdam en Amsterdam werken met zeer beperkte aantallen. In de gemeente Groningen betreft het een experiment voor vier jaar en streeft zij naar een aantal van 40 personen per 01-01-2021 dat oploopt naar 550 personen in 2024. Dat is 5,5% van het aantal van ruim 10.000 bijstandsgerechtigden in de gemeente Groningen. In Rotterdam (ruim 35.000 bijstandsgerechtigden) staat de basisbaan nog geheel in de planfase en start met 200 'wijkperspectiefbanen'. Amsterdam heeft nu 550 Wijkbanen.

Was het plan van de gemeente Oude IJsselstreek uitvoerbaar en betaalbaar? Nee dus blijkt nu! Vanuit dit gegeven is het de vraag of het mogelijk is om zelfs op langere termijn aan alle ongeveer 600 uitkeringsgerechtigden passend (vrijwilligers-)werk aan te bieden en dan ook nog zonder dat dit nu betaald werk verdringt.

De gemeente Oude IJsselstreek stelt dat de uitkeringsgerechtigde met respect zal worden behandeld en deelname op basis van vrijwilligheid en intrinsieke motivatie plaatsvindt maar anderszins stelt zij dat meedoen een verplichting is. Tevens stelt de gemeente dat (citaat) *'het merendeel (95%) van de groep mensen die straks via Laborijn bij de gemeente OIJ komt voor een arbeidscontract wil participeren in de samenleving. Je wilt hun ambities horen en samen ga je kijken naar de mogelijkheden, zonder de gekleurde ballast'*.⁴ Dat klinkt mooi en lijkt op een percentage dat zelfs in een totalitaire omgeving al hoog is. Ik ga er bij dit percentage wel vanuit dat dit op basis van onafhankelijk en anoniem onderzoek onder alle uitkeringsgerechtigden en met een hoge respons is vastgesteld.⁵ Willen is mooi maar kunnen 95% van de uitkeringsgerechtigden dit via een arbeidscontract? Is deze vraag ook gesteld? Ik weet ook niet of in het onderzoek is uitgegaan van een volwaardig arbeidscontract of dat ook is gesteld dat dit een baan betreft met een inkomen ter hoogte van de huidige uitkering. In ieder geval blijkt uit onderzoek van de FNV dat vrijwel iedereen een echte banen wil met volwaardige arbeidsvoorwaarden, socialezekerheidsrechten en pensioenopbouw. Een goede analyse van de hele doelgroep is geboden. Om dit goed te doen is dat alleen al zeer arbeidsintensief en vergt veel tijd van loopbaanbegeleiders.

In dit kader speelt ook de armoedeval. Dat is een uiterst complex vraagstuk met alle soorten uitkeringen al dan niet met een kostendelersnorm, toeslagensystematiek, minimaregelingen enz. Ik vrees dat de gemeente Oude IJsselstreek hier niet zo gemakkelijk uit gaat komen. Al was het alleen maar omdat zij hierover geen zeggenschap heeft.

Er zijn nog veel vragen ten aanzien van de positie van de huidige uitkeringsgerechtigden die beantwoord moeten worden bij enige vorm van een basisbaan, re-integratiebaan, maatschappelijke baan, detachering of met loonsubsidie. Ik laat dat hier nog even rusten omdat niet bekend is wat de gemeente Oude IJsselstreek in Fase 2 zal voorstellen. Zo mogelijk kom ik dan ook nog weer op terug.

⁴ Uit openbaar verslag werksessie governance van een deel van de raadsleden van 8 juli 2020

⁵ Het lijkt me goed de volledige resultaten van dit onderzoek openbaar te maken.

Grofweg worden in de literatuur drie varianten van basisbanen onderscheiden⁶:

- a. Recht op werk, onderdeel van een alternatief stelsel gericht op echte banen Van inkomenszekerheid naar werkzekerheid⁷
- b. Basisbaan als re-integratie-instrument
- c. Basisbaan als participatie-instrument

Voordat ik STOER zou oprichten zou ik veel meer inzicht willen hebben dan nu in paragraaf 3.5 van het bedrijfsplan 'Doorkijkje naar Fase 2' is geschetst. Wat meer inzicht in concrete activiteiten en een indicatie van de omvang van de pilot en kosten lijkt me op zijn plaats. In ieder geval zal bij elk voorstel goed gekeken moeten worden wat de gevolgen hiervan zijn voor de uitkeringsgerechtigde. De kans bestaat namelijk dat zij tussen het arbeidsrecht en uitkeringsrecht verzeild raken. De gevolgen van een mogelijke armoedeval moeten goed inzichtelijke en opgelost zijn. De uitkeringsgerechtigden krijgt in ieder geval met minimaal twee organisaties te maken, de gemeente als uitkeringsorganisatie en de STOER als re-integratieorganisatie

De gemeente Oude IJsselstreek zal niet alle 600 uitkeringsgerechtigden feitelijk werk kunnen bieden. Zij zal afhankelijk zijn van werkgevers. Er zal dan al snel sprake zijn van -verplichte- detachering. Zeker omdat veel werkgevers huiverig zijn om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt of beperking zelf in dienst te nemen. De overheid begeeft zich dan al snel op het terrein van uitzendbureaus. Hoe zit het dan met de Wet Overheid en markt? Iets om goed uit te zoeken.

Er zullen in de uitvoering van de plannen in Fase 2 vele vragen opdoemen die de gemeente Oude IJsselstreek niet binnen enkele maanden oplost. Dit om de eenvoudige reden dat de Nederlandse wetgeving nog niet is toegerust op de beantwoording van deze vragen en dit op korte termijn ook niet zal gebeuren. Het arbeidsrecht en uitkeringsrecht zijn namelijk niet op elkaar afgestemd. Het vereist op onderdelen namelijk wetswijzigingen die, als ze in Den Haag al politiek draagvlak hebben, meerdere jaren in beslag nemen alvorens deze in het Staatsblad staan.

4. Financiering

De financiering van de oorspronkelijke ambitie van de gemeente Oude IJsselstreek is nooit goed doorgerekend. Inmiddels is wel duidelijk dat het plan te duur en dus niet realiseerbaar was. Tenminste dat stelt wethouder Kuster inmiddels zelf in het interview met de Gelderlander. Overigens kon je dat ook in juni 2020 al wel op de achterkant van een luciferdoosje uitrekenen.

Nu ligt er een begroting voor de nieuwe organisatie STOER en dan blijkt dat er na de organisatiekosten weinig geld overblijft voor echte re-integratie activiteiten. Dit is ongeveer €500.000 oftewel ruim €800 per uitkeringsgerechtigde per jaar. Ik onderbouw dit verderop. Daarvoor kun je links of rechtsom een cursus aanbieden maar dan houdt het wel zo ongeveer op. Daarnaast komt er op elke 50 uitkeringsgerechtigden ongeveer één loopbaanbegeleider en op elke 150 uitkeringsgerechtigden ongeveer één inkomensbegeleider. In een reguliere situatie lijkt dat niet onredelijk. Het is echter wel de vraag of dit voldoende is om ook echt ambitieuze stappen te zetten en een droom re realiseren zoals wethouder Kuster propageert. Dat hangt volledig af van hetgeen in Fase 2 wordt voorgesteld. Zoals al eerder geschreven de volgorde is niet goed. Het was bestuurlijk sterker geweest dat aan de hand van verschillende scenario's en risicoanalyses een inhoudelijke

⁶ Basisbaan in Groningen, drie varianten, 19-02-2018 Hanzehogeschool Groningen

⁷ Zie Muysken (2011) of Mosselman, Polstra (2017) voor een overzicht van de opvattingen over "job guarantee".

discussie te voeren. Het college geeft de gemeenteraad met een enkelvoudig voorstel niets te kiezen en de gemeenteraad weet nu ook niet of zij de juiste keuze maakt.

Er zijn vragen aan het college gesteld om door te rekenen wat het bijvoorbeeld kost om 50, 250 of alle 600 uitkeringsgerechtigden een baan met een inkomen op het minimumloonniveau aan te bieden. Dit dan vooral ook voor wat de consequenties hiervan zijn voor de Algemene Uitkering en BUIG gelden die de gemeente van het Rijk ontvangt. Externe adviseurs duiden hier in de afgelopen commissievergadering Maatschappelijk Ontwikkeling ook al op. Ik veronderstel hieruit dat er wel wat berekeningen zijn gemaakt. Het college weigert helaas dit inzicht te delen. Dat is erg jammer omdat dat onderbouwing geeft aan mogelijkheden of onmogelijkheden. Voor zover ik heb kunnen nagaan ontvangt de gemeente in het kader van de Algemene Uitkering ongeveer € 2.100 per jaar per bijstandsontvanger. Bij 600 uitkeringsgerechtigden is dat dan ongeveer € 1,2 mln. Als zij dus alle uitkeringsgerechtigden een contract hadden gegeven dan valt dat weg. Ik hoop dat u, als gemeenteraadslid, van het college hoort of dat een beetje klopt. Dat de gemeente de BUIG gelden geheel buiten beschouwing laat bij haar voorstel voor STOER is begrijpelijk vanuit haar benaderingswijze om eerst STOER op te tuigen en dan pas te kijken wat daar echt exact gaat en kan gebeuren met bijvoorbeeld de maatschappelijke banen. Ik verwacht dit dan ook in het voorstel van Fase 2 die eigenlijk vooraf had moeten gaan aan Fase 1.

Het is in dit verband dan ook wel interessant om eerst toch eens te kijken hoeveel het kost om een groot deel van de huidige uitkeringsgerechtigden een arbeidsovereenkomst aan te bieden. Een grove doorberekening met globale schattingen door de Hanzehogeschool leert dat de netto kosten per basisbaan voor het project van de gemeente Groningen ongeveer als volgt bedragen⁸:

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| a. Werkzekerheidsbaan, recht op werk | € 21.000 per persoon per jaar |
| b. Re-integratiebaan | € 13.000 per persoon per jaar |
| c. Participatiebaan | € 16.000 per persoon per jaar |

Bij de berekening van de re-integratie baan is rekening gehouden met salaris op basis van het minimumloon, organisatiekosten en begeleidingskosten, de besparing BUIG-uitkering en €500 detachingsvergoeding per maand. Dit is de goedkoopste variant en lijkt wellicht ook wel aan te sluiten bij de plannen van de gemeente Oude IJsselstreek. Als aan alle uitkeringsgerechtigden een re-integratiebaan wordt aangeboden dan kost dit de gemeente Oude IJsselstreek jaarlijks € 7,8 mln. extra boven de huidige uitkeringskosten. En dat was toch het oorspronkelijke plan van wethouder Kuster. Zo trekt de gemeente Amsterdam jaarlijks € 11 miljoen uit om maximaal 500 uitkeringsgerechtigden deel te laten nemen aan de 'Werkbrigade'. Dit komt ongeveer overeen met de berekening van de Hanzehogeschool omdat het in Amsterdam 'werkzekerheidsbanen' betreft. De gemeenten Amsterdam en Den Haag betogen dat er ook een groot maatschappelijk inverdieneffect is zodat deze banen per saldo geld opleveren. Hierbij doelt men op een grotere sociale veiligheid, besparing op onderhoudskosten, een betere zorg aan hulpbehoevende inwoners, een betere gezondheid van de uitkeringsgerechtigden zelf enz. Dat is natuurlijk op zich juist en mooi voor de samenleving maar neemt niet weg dat de gemeente Oude IJsselstreek dit geld wel zelf op moet hoesten. De vermelde besparingen raken namelijk lang niet allemaal de gemeentebegroting en zijn lastig kwantificeerbaar.

⁸ Basisbaan in Groningen drie varianten bijlage 1 Financiën blz. 17, Hanzehogeschool Groningen K. Mosselman, W. Ravenhorst en L Polstra 19 februari 2018

Nu zal het niet nodig zijn om alle uitkeringsgerechtigden in de gemeente Oude IJsselstreek een maatschappelijke baan aan te bieden omdat er mensen zijn voor wie dat vanwege een gebrek niet mogelijk is. Ook zullen er mensen zijn die met een kleiner of juist iets steviger duw in de rug er misschien ook zelf wel komen. Maar als er 250 re-integratiebanen nodig zijn dan kost dat toch ook al gauw €3.250.000. Gezien de huidige meerjarige begroting van de gemeente Oude IJsselstreek zie ik niet waar de gemeente Oude IJsselstreek dit geld vandaan gaat halen. Ook niet door extreme bezuinigingen, belastingverhogingen of jaarlijks een stevige greep te doen uit de algemene reserve.

Uit de conceptbegroting van 2021-2025 en het bedrijfsplan STOER blijkt dat de gemeente helemaal geen extra middelen uittrekt voor het beter laten participeren van burgers met een uitkering. Uit het bedrijfsplan van STOER blijkt dat er totaal €3,5 mln. beschikbaar is voor de uitvoering van de Participatiewet en re-integratie activiteiten. Dat is min of meer precies hetzelfde als vorig jaar. Daarvan gaat dan €500.000 naar de dienstverleningsovereenkomst met Laborijn voor de WSW. Van de resterende €3 mln. gaat ongeveer € 2,2 mln. naar personeelskosten voor de medewerkers bij de gemeente en STOER. En als het dan nog niet genoeg is dan gaat van de resterende € 800.000 dan ook nog €315.000 naar huur, kantoor- en ICT-kosten. Resteert ongeveer € 500.000 oftewel ongeveer 17% van het totale budget, exclusief de gelden voor de WSW, voor de uitkeringsgerechtigden met een uitkering op grond van de Participatiewet c.a. Het is misschien mooi dat de gemeente inzet op goede loopbaanbegeleiding met 12 fte. Maar dit gaat tegelijkertijd wel keihard ten koste van de beschikbare middelen voor de uitkeringsgerechtigden voor opleidingen, reiskosten, maatschappelijke banen etc. Per uitkeringsgerechtigde is het beschikbare budget niet meer dan €830. Voor een idee wat dit bedrag voor een uitkeringsgerechtigde kan betekenen. Het belasting en kortingsvrije bedrag voor de bijstandsuitkering voor een vrijwilliger is al €1.700 per jaar. Ik hoop dat u de echte pijn nu een beetje voelt toen ik het plan van wethouder Kuster in juni 2020 las en ik nu lees dat hij nog steeds droomt van maatschappelijke banen voor alle uitkeringsgerechtigden. Het minste dat de gemeente zou kunnen doen is om bij een vrijwilligersbaan die een uitkeringsgerechtigde doet een vrijwilligersbijdrage te betalen. Maar dat kan hij nog niet eens van de nu beschikbare middelen. De organisaties waar deze vrijwilligers eventueel actief kunnen zijn hebben in de regel overigens niet de middelen om die vrijwilligersbijdrage zelf te betalen. Het leest misschien wat demagogisch maar de meeste banen worden nu bij de gemeente en STOER gecreëerd en dit is 'het eerlijke perspectief'. Het kan met deze cijfers niet anders dan dat het college na doorrekening van haar oorspronkelijke plannen van juni 2020 in fase 2 komt met een wel heel slap aftreksel van haar eigen ambitie en droom.

De ambitie die er volgens het bedrijfsplan STOER bij het college nog steeds bestaat, is met deze getallen ook in de toekomst niet realiseerbaar. Ik begrijp hierbij ook niet dat de gemeenten samen met VNG en Divosa niet veel harder aan de bel trekken bij het Rijk om hier verandering in aan te brengen.

Het college zal haar ambitie in Fase 2 bijstellen. Het lijkt mij verstandig dit dan eerst maar eens af te wachten en niet met stoom en kokend water STOER op te richten. Het lijkt me beter eerst maar te experimenteren met een plan oplopend naar 50 mensen met een re-integratie baan tot aan de volgende gemeenteraadsverkiezingen. Dat is al een heel stevig plan. Dat kost volgens de berekeningen door de Hanzehogeschool ongeveer €650.000 per jaar en is voor de gemeente Oude IJsselstreek te overzien. Als deze banen in 2021 evenredig over de tijd worden ingevuld dat kost het in 2021 €325.000. Dit mag dan in mijn optiek niet ten koste gaan van opleidingsbudgetten etc. voor de overblijvende uitkeringsgerechtigden. De financiering van dit voorstel is eigenlijk heel eenvoudig. Ik verwacht niet dat op 1 januari 2021 er direct een volledige personeelsbezetting zal zijn zoals

geschetst in het bedrijfsplan van STOER. De werving loopt immers net. Ook kan wat gespeeld worden met de datums van indiensttreding. De gelden die daardoor vrijvallen kunnen ingezet worden voor het creëren van re-integratie banen. Voor de meerjarenbegroting moet er dan nog wel wat gebeuren. U denkt dat u met uw lobby met Divosa en partnergemeenten in Den Haag bij het Ministerie SZW en Parlement draagvlak creëert voor uw ambitie. Dat zal dan na de kabinetsformatie volgend jaar ook moeten resulteren in meer middelen voor uw droom.

Blijft dat een grootser plan met haar financiële gevolgen iets is waar eigenlijk eerst de kiezer een oordeel over zou moeten kunnen geven alvorens dit te realiseren.

Aan het eind van Hoofdstuk 3 staat dat de gemeente subsidiebronnen wil aanboren. Ik ben eigenlijk benieuwd welke dit zijn en hoe hoog de verwachtingen zijn? In de begroting in het bedrijfsplan is daar nog geen bedrag voor ingeboekt.

En nog een financiële vraag. Het zal inmiddels wel duidelijk zijn hoeveel fte vanuit Laborijn overstappen naar de gemeente Oude IJsselstreek. Dit bepaalt voor een belangrijk deel de frictiekosten voor het uittreden uit Laborijn. Op basis van het voorzichtigheidsbeginsel neem ik aan dat er €4 mln. gereserveerd is voor deze kosten in de rapportages naar de gemeenteraad. Als dat minder dan € 4mln blijkt te zijn dan is er een vrijval die gebruikt kan worden voor de maatschappelijke banen. Ik hoop niet dat de wethouder van Financiën hiervoor in haar rapportages aan de raad een pm-post heeft gemaakt. Ik begrijp uit de eerste termijn van de Algemene Beschouwingen dit jaar dat zij daar wel fan van is. De accountant van de gemeente Oude IJsselstreek zou hier nog eens kritisch naar moeten kijken.

Ik begrijp volledig dat de Partuicipatiewet op onderdelen een opneindfinanciering heeft waarop het college als bestuur zo veel mogelijk directe grip wil houden. Niet voor niets dat de geldstromen van STOER via de gemeente blijven lopen. Dit alleen is al reden om STOER niet op te richten.

5. Inwoners van de gemeente Oude IJsselstreek

De ambitie om het gehele Sociaal Domein met de één loketgedachte te organiseren is door wethouder Kuster tijdens de eerste termijn van de Algemene Beschouwingen losgelaten. Voor de Jeugdhulp is een aparte organisatie ingehuurd. Voor de WMO weer een andere partners, binnen de schuldhelpverlening worden meerdere organisaties actief en nu komt daar STOER nog bij. Is dat allemaal wenselijk. De gedachte is dat de professionals een goed inzicht hebben in de sociale kaart en de inwoners van de gemeente wel goed doorverwijzen. Blijft dat als je pech hebt je met meerdere organisaties te maken krijgt. Hoe goed de samenwerking ook is bedoeld. Ook de ambitie om iedere inwoner van de gemeente een baan te garanderen is mooi. Inwoners kunnen hier wel bij varen. Maar het heeft ook een keerzijde. Als de gemeente Oude IJsselstreek echte banen wil aanbieden dan kost dat geld, veel geld. Als de gemeente dat echter eigenlijk niet wil of kan realiseren en met zombiebanen komt dan houdt zij de burgers en zeker ook de uitkeringsgerechtigden een fopspeen voor. Op beide zit geen enkele burger te wachten.

Het lijkt me goed dat alle politieke partijen in hun volgend verkiezingsprogramma zelf een indicatie geven wat zij nu echt willen en hoeveel volwaardige banen zij wil creëren. Om hiermee ervaring op te doen lijkt het mij raadzaam eerst kleinschalig te experimenteren tot maximaal 50 personen tot aan de gemeenteraadsverkiezingen op 16 maart 2022. Op basis van de ervaringen en hetgeen de politieke partijen hierover dan in hun verkiezingsprogramma opnemen kunnen de inwoners een oordeel geven over de deze materie. Wellicht zijn de inwoners wel bereid een extra bijdrage te

leveren om mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt een volwaardige baan te gunnen. Dit door bekostiging via belastingverhoging, bezuinigingen elders, onttrekking aan de reserves of een combinatie hiervan. Hierbij moeten dan ook duidelijk de indirecte baten voor de samenleving kwantitatief in beeld worden gebracht. Het zou zo maar kunnen dat de inwoners gezien het goede doel bereid zijn hiervoor de knip te trekken. Ik sluit het niet uit. Ik ben benieuwd naar de democratische uitkomst. In ieder geval hebben de dan zittende bestuurders al dan niet een democratisch mandaat van de kiezer.

6. Personeel gemeente / STOER

De positionering van het personeel is complex gemaakt. Alle medewerkers komen in dienst van de gemeente, met uitzondering van de (deel)tijd directeur. Die treedt in dienst van STOER om daarmee de handelingsbevoegdheid van STOER formeel te regelen. De reden dat de rest van de medewerkers in dienst van de gemeente komt is omdat we op deze manier maximaal gebruik kunnen maken van de infrastructuur van de gemeente. Bovendien geeft het aan mensen die overstappen vanuit andere gemeentelijke organisaties de zekerheid dat zij hun cao-inschaling behouden. Ik weet niet hoe dit zich verhoudt tot de meer zakelijke en bedrijfsmatige opzet van de organisatie. Ik kan het ook niet geheel rijmen met de invulling van de directe functies te streven naar vooralsnog een vaste formatie van 60% en een flexibele schil van 40%. Deze laatsten zullen toch andere arbeidsvoorwaarden hebben dan het personeel in dienst van de gemeente.

De gemeente Oude IJsselstreek zal er wel rekening mee moeten houden dat een dergelijke grote flexibele schil van 40% het lastig maakt om de gewenste cultuur in te bedden en te waarborgen. Dit geldt ook voor de kennis van de organisatie en procedures. Dit geldt zeker voor een organisatie die in opbouw is. Het verloop bij de flexibele groep is in de regel hoger dan bij vaste medewerkers. En daar zitten de vaste medewerkers niet altijd op te wachten. Het realiseren van een vaste contactpersoon voor elke uitkeringsgerechtigde staat hiermee onder druk.

Het is ook wel lastig als medewerkers zoals loopbaanconsulenten en inkomensconsulenten samen moeten werken terwijl de één aangestuurd wordt door de directeur van STOER terwijl de ander aangestuurd wordt door de gemeente. Ook hier geldt dat het bij de borging van de cultuur lastiger wordt. Hoewel natuurlijk alles kan blijft het gefröbel. Eén entiteit die alle medewerkers die de Participatiewet uitvoeren in dienst heeft blijft natuurlijk de meeste eenvoudige en gewenste vorm. Er kunnen dan geen loyaliteitsconflicten ontstaan tussen loyaal zijn aan de gemeente als werkgever of aan STOER waar de loopbaanbegeleider is gedetacheerd. Matrixorganisaties, het blijft een gekunsteld gedoe.

Een complicerende factor is wie het vaste personeel selecteert voor de re-integratie onderdeel van STOER. Deze persoon komt immers in dienst van de gemeente. Ik kan me voorstellen dat de gemeente en directeur hier samen nog wel uitkomen. Complexer wordt het als naar de mening van de directeur een loopbaanconsulent onvoldoende functioneert en daar afscheid van wil nemen. Door de detachering stop te zetten staat deze persoon dan op de stoep bij de gemeente. Allemaal zaken die je gemakkelijk kunt voorkomen door de gemeente deze taak zelf te laten uitvoeren.

De externe werving van vast personeel is begin november vrij laat op gang gekomen. Het wordt dan ook een hele kluif om op 1 januari 2021 alle functies ingevuld te hebben. Het helpt dan niet als op werkingenederland.nl de functieschaal van loopbaanbegeleider binnen een paar dagen afgeschaald wordt van schaal 10 naar schaal 9.

7. Compliance

Er gaat relatief veel geld om in het sociale domein waaronder de uitvoering van de Participatiewet. Organisatie en financiële risico's doen zich vooral voor in tijden van verandering, crises, tijdsdruk, politiek willen scoren, onder politieke druk staan en chantage. Het niet houden aan eigen regels, waarden en normen dan wel ze uit te leggen naar eigen interpretatie ligt dan op de loer. Ten aanzien van de Transitie van de Participatiewet bevindt de gemeente zich in een dergelijke situatie.

Het is om deze reden dan ook zaak dat de Commissie Rekenkamer vanaf het begin onderzoek doet naar het verloop van het besluitvormings- en uitvoeringsproces. Gebeuren deze volgens de eigen waarden, normen en regels? Ik verwijs hier ook naar het onderdeel governance van deze notitie. Omdat dit een relatief groot project binnen de gemeente Oude IJsselstreek vormt dient de Rekenkamer tijdelijk over meer middelen te beschikken om deskundigen in te huren om dit proces te volgen, te onderzoeken en -tussentijdse- rapportages en conclusies te kunnen presenteren aan de gemeenteraad. De Commissie Rekenkamer is namelijk pas geïnstalleerd en ontbreekt het haar aan ervaring op dit specifieke terrein. Het is een mooie eerste grote opdracht om dit in de volle breedte en met al haar facetten te volgen en te onderzoeken. Het lijkt me goed dat de gemeenteraad dit verzoek aan de Commissie Rekenkamer doet met het daarbij beschikbaar stellen van de noodzakelijke middelen.

Een deel van de gemeenteraad was dan wellicht nog wel kritisch over het uittreden uit Laborijn. De gemeenteraad kon zich wel vinden in de uitgangspunten van de goede bejegening van de uitkeringsgerechtigden. Daar kan ook niemand op tegen zijn. Maar nu het allemaal concreet wordt blijkt dat het allemaal niet zo eenvoudig ligt. Het is immers een complexe materie. Inmiddels rijzen de vragen over de aanpak van het college. Een mooi droomplan omarmen kan iedereen maar dit realiseren en hier verantwoordelijkheid voor nemen vraagt een kritische attitude. Dit zeker in het eerste belang van de uitkeringsgerechtigden maar zeker ook voor de inwoners van de gemeente Oude IJsselstreek. Er lijkt, gezien de tijdsdruk, inmiddels wel vrees te bestaan om voor het blok te worden gezet. Ik zou nu dan ook zeggen eerst even de betaling van de uitkeringen zeker stellen en vervolgens kijken of STOER wel een goed plan is.

In het kader van de compliance vraag ik extra aandacht voor de inhuur van externe krachten waaronder adviseurs. Deze laatste zijn onvermijdelijk omdat de gemeente zelf niet over de vereiste kennis beschikt een organisatie op te bouwen die de Participatiewet uitvoert. Zij heeft dit immers al ongeveer 20 jaar niet meer gedaan. In dit verband is het goed om de inhuur van adviseurs en de werving van tijdelijk personeel te scheiden. Dit om belangenverstrengeling te voorkomen en het voornemen bestaat om 40% van de medewerkers extern in te huren. Dit om de flexibiliteit te bewaren. Het college en secretaris/directeur hebben mij verzekerd hier oog voor te hebben maar ik vraag hier toch aandacht voor omdat het om relatief grote bedragen gaat. Ik vergelijk het maar simpel met de discussie binnen de accountancy over de scheiding van de adviesfunctie, controlerende functie en detachering van accountantmedewerkers bij hun controleklanten.

Ik weet niet of de gemeente Oude IJsselstreek een compliance officer heeft die controleert of de gemeente voldoet aan wet- en regelgeving, haar eigen procedure en door haar zelfgemaakte afspraken en gedeelde waarden en normen nakomt. Blijkens het feit dat de oorspronkelijke plannen niet binnen de wettelijke kaders passen is deze er niet of doet zijn werk niet goed. Als die er niet is zou het goed zijn dat deze er komt en samen met de Rekenkamercommissie ook op dit dossier haar werk oppakt.

8. Conclusie

De medewerkers die de uitkeringen verlenen werken vanaf 1 januari 2021 bij en vanuit de gemeente Oude IJsselstreek. Deze moeten hecht samenwerken met de loopbaanbegeleiders. Het plan is dat de loopbaanbegeleiders wel bij maar niet vanuit de gemeente Oude IJsselstreek werken. Het plan is dat zij vanuit STOER werken. Is dit verstandig? Lijkt mij niet! Het lijkt alsof de gemeente Oude IJsselstreek zichzelf dwingt om zowel een organisatie op te zetten om het uitkeringsdeel van de Participatiewet uit te voeren als een werkorganisatie voor het participatiedeel en de schuldhulpverlening. Het lijkt er ook op dat op dit punt binnen het gemeentehuis een kokervisie is ontstaan. Voor een goede samenwerking tussen het uitkeringsdeel en integratiedeel zijn twee organisaties (publiek en privaat) niet optimaal. Zeker ook omdat de gemeente Oude IJsselstreek relatief klein is. Ze kunnen beter onder één paraplu werken zijnde de gemeente zelf. Door het inzicht van de wettelijke kaders en het gebrek aan inzicht over de financiële gevolgen van de plannen is het goed om eerst maar eens een pas op de plaats te maken en het oprichten van STOER af te blazen of in ieder geval uit te stellen. Het is verstandig eerst maar eens een realistisch uitvoerbaar plan (Fase 2 en uitwerking schuldhulpverlening en inburgering) te maken en een goede organisatie binnen de gemeente zelf op te tuigen. Hierbij hoort dan in ieder geval een compliance officer, een goed doordacht deelnemingenbeleid, doorwrocht beleidsplan met kostenoverzicht van meerdere scenario's met bijbehorende risicoanalyse. De tijdsdruk is nu zo groot dat prioriteiten gesteld moeten worden en verzekerd moet zijn dat het verlenen van de uitkeringen en behandelen van aanvragen soepel gaat verlopen. Als dat goed lukt is de gemeente al spekkoper. Het is natuurlijk van de zotte dat pas op 10 november 2020 de gemeenteraad gevraagd wordt verregaande organisatorische beslissingen te nemen voor zaken die vanaf 1 januari 2021 moeten lopen.

Het is ook de vraag of de ambitie die spreekt uit het bedrijfsplan voor STOER überhaupt realistisch is en of de gemeente niet te veel risico's neemt, zich onder tijdsdruk overmatige organisatiekosten op de hals haalt en vooral ook verwachtingen schept die naar de uitkeringsgerechtigden en burgers niet waargemaakt kunnen worden. Een herijking van het ideaal, de droom, naar een meer realistische stip aan de horizon is dan een goed uitgangspunt.

Het oprichten van een BV geeft ook allerlei bestuurlijke en compliance problemen waardoor het gemeentebestuur niet strak aan de bal kan spelen en net als bij Laborijn op grote afstand blijft bij de uitvoering van de Participatiewet. En waar het bij het uittreden uit Laborijn ook om ging was dat het gemeentebestuur strak wil kunnen controleren of de ambities gehaald worden en direct kan bijsturen als dat nodig is. Dit kan bij een externe BV niet. Het is ook niet voor niets dat op basis van artikel 160 lid 2 Gemeentewet de wetgever de voorkeur geeft aan het publiek uitvoeren van publieke taken. Het opzetten van een min of meer zelfstandige unit binnen de gemeente met een eigen organisatie- en activiteitenbegroting en management is een prima optie waarbinnen zowel het uitkeringsdeel als het participatiedeel van de Participatiewet optimaal kunnen samenwerken. Twee aparte organisaties waarvan één publiek en de ander privaat werkt is niet nodig. Dit ook zeker omdat de verantwoordelijkheden, inrichting van de organisatie, werkgeverschap van het personeel, beheer van de middelen en geldstromen volledig bij de gemeente blijven. Het bestuur houdt via een eenvoudige organisatievorm ook veel beter grip op het realiseren van de doelstellingen binnen het beschikbaar gestelde budget.

Er is een flexibele schil van 40% voorzien voor het directe personeel. Dat werkt kostenverhogend maar belangrijker de borging van gewenste cultuur en waarden en normen wordt lastiger. Door het grotere verloop bij externe medewerkers komt het vaste aanspreekpunt voor de uitkeringsgerechtigden ook onder druk te staan. Dat professionals op het integratiedeel alleen vanuit

een privaatrechtelijke organisatie professioneel kunnen werken is natuurlijk faliekante onzin en daarmee doe je ze ook te kort⁹. Ik weet niet of dit ook een oordeel is over de professionals die nu bij de gemeente Oude IJsselstreek werken en waarvan verwacht wordt dat ze klantgericht, zakelijk en bedrijfsmatig werken. Dit alleen al is reden tot zelfreflectie.

Het is niet realistisch om zelfs op termijn voor alle 600 uitkeringsgerechtigden een contract te realiseren. Ook al omdat niet elke uitkeringsgerechtigde door beperkingen in staat zal zijn hieraan deel te nemen. Ik wacht het plan van Fase 2 af maar de gemeenteraad zou het eigenlijk nu al moeten hebben om te beoordelen of de oprichting van STOER BV wel echt zinvol is.

In deze reflectie lijken herhalingen op treden. Dit wordt veroorzaakt doordat ik elke keer vanuit verschillende perspectieven naar deze materie kijk. Hierbij blijkt dat ik vanuit alle geschetste perspectieven ongeveer tot dezelfde conclusie kom; eerst bezinning dan pas acteren.

Ik kan me voorstellen dat na lezing van deze reflectie de indruk bestaat dat het plan van de gemeente Oude IJsselstreek geen positieve kanten heeft. Zoals al in de inleiding geschreven is het de ambitie om zo veel mogelijk mensen op een voor hen beste manier actief kunnen deelnemen aan de samenleving. En dat het liefst met betaald werk. En, natuurlijk is het ook zo dat als er maar enkele mensen geholpen worden met een baan dit betekenisvol is. Ook het uitgangspunt om cliënten vanuit een positieve grondhouding te benaderen en echt te kijken wat het beste is, is lovenswaardig. En nu juist om dit te bereiken vereist de opbouw van een kwalitatief hoogstaande organisatie een brede visie en vooral veel reflectie. Een dergelijke organisatie stamp je niet even uit de grond.

⁹ Actueel: Het is in dit verband wel interessant om te weten hoe het college denkt over professionals die werken in de gezondheidszorg die niet in een private organisatie werken. Wat is het verschil? Leidt een privaatrechtelijke organisatie dan tot betere resultaten? Winstbejag is moeilijk te bestrijden?

9. Verantwoording

Dit document is een reflectie op de mogelijkheden of de plannen van de gemeente Oude IJsselstreek ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet c.a. realistisch en op korte termijn uitvoerbaar zijn. Ik doe dit in de eerste plaats vanuit mijn sterke persoonlijke betrokkenheid bij dit onderwerp en met mijn bedrijfskundige, (Master Business Administration Public Governance Universiteit Nyenrode), juridische (Master Staats- en Bestuursrecht behoudens alleen de eindscriptie Universiteit van Amsterdam) en financieel technische (Staats Praktijkdiploma SPD I en II) achtergrond. Daarnaast heeft mijn arbeidsverleden zich voor een groot deel in het sociale domein afgespeeld zoals Manager Centrale Uitkeringsadministratie en verantwoording uitkeringsgelden gemeente Utrecht en Hoofd Financieel Beheer Regie Werk en Inkomen Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Rotterdam. Deze laatste functie betrof het voeren van het financieel beleid en het beheer van alle re-integratiemiddelen van de gemeente Rotterdam, inclusief 9.000 ID banen met een budget van €350 mln. Deze functies heb ik een tijd geleden uitgeoefend. Echter de kern van het beleid en ambities van de beide gemeenten om de maatschappelijke participatie te bevorderen en zo veel mogelijk uitkeringsgerechtigden toe te leiden naar werk is onveranderd en gelijk aan het streven van de gemeente Oude IJsselstreek. Mijn laatste functie was senior beleidsmedewerker bij de Autoriteit Financiële Markten te Amsterdam, een heel andere tak van sport waarin overigens ook het maatschappelijk belang de boventoon voert.

In dit verband mag wat mij betreft niet onvermeld blijven dat ik tijdens de crisisjaren begin jaren 80, gepaard gaande met grote jeugdwerkloosheid, gebruik heb gemaakt van de Werk Verruimende Maatregel (WVM). Ik heb destijds gewerkt bij de afdeling Burgerzaken van de voormalige gemeente Gendringen alwaar ik nadien ook als financieel medewerker meerdere jaren bij de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Gendringen heb gewerkt.