

Onderzoek Re-integratiebeleid gemeente Moerdijk

Eindrapportage

15 januari 2010

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Het onderzoek.....	7
2.1.	Onderzoeksvragen.....	7
2.2.	Onderzoeksaanpak, het model.....	7
2.2.1.	Beleidsdoelen, resultaatafspraken en doelgroepen	9
2.2.2.	Uitvoering gemeente en ketenpartners, procesgang, inzet budget en instrumenten (output)	11
2.2.3.	Resultaat, doeltreffendheid, doelmatigheid en kosten van het re-integratiebeleid (outcome).....	12
2.2.4.	Transparante informatie	13
2.3.	Uitvoering van het onderzoek, de activiteiten.....	16
2.3.1.	Vaststellen evaluatieplan en normenkader	16
2.3.2.	Uitvoering evaluatieonderzoek.....	17
2.3.3.	Analyse van resultaten en rapportage.....	18
2.4.	Opmerking bij deze evaluatie	18
3.	Kaderstelling door de gemeenteraad.....	19
3.1.	Inleiding	19
3.1.1.	Belangrijke nota's, besluiten en verordeningen van de raad in chronologische volgorde	19
3.2.	Kaders re-integratiebeleid WWB.....	19
3.2.1.	Re-integratieverordening WWB gemeente Moerdijk 2004	19
3.2.2.	Doelgroep Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden.....	21
3.2.3.	Cliëntenplatform	21
3.3.	Aanvullende besluiten	21
3.3.1.	Besluit op de raadsvergadering 31-8-2006	21
3.3.2.	Nieuwe trajecten in 2007.....	21
3.3.3.	Beleidsplan 2008-2010.....	22
3.4.	Resumé.....	22
4.	Uitwerking door het College en uitvoering van het proces van re-integratie	23
4.1.	Inleiding	23
4.2.	Inrichting re-integratie	24
4.2.1.	Verplichte activering met intensieve handhaving.....	24
4.2.2.	Trajecten gestart voor 2006	26
4.2.3.	Werkgelegenheidsproject Moerdijk (WGP)	27
4.2.4.	Aanvraag ESF (Europees Subsidie Fonds)	28
4.2.5.	Werkgevers benadering vanaf 2005.....	28
4.3.	Trajecten 2006 – 2007	28
4.3.1.	Doelgroep Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden.....	29
4.3.2.	Screening bestand op Wajong (UWV gerelateerde voorzieningen)	30
4.3.3.	Afstemmingsverordening	30
4.4.	Re-integratiebeleid in 2008	30
4.4.1.	Klantenorganisatie en tevredenheid.....	32
4.4.2.	Monitoring	32
4.5.	Samenwerking met ketenpartners.....	32
4.5.1.	Samenwerking CWI, UWV en gemeenten (front office)	33
4.5.2.	Samenwerken met andere gemeenten (Back office)	34
4.6.	Resumé.....	34

5.	Resultaten, kosten en baten in perspectief.....	36
5.1.	Inleiding	36
5.2.	Bronnen	36
5.3.	Re-integratiecontracten in de periode 2004-2008	37
5.4.	Direct Werk en sociale activering door de gemeente.....	40
5.4.1.	Opbrengst Werkgeversbenadering.....	42
5.4.2.	Doelgroepen Naw-ers en Nuggers.	42
5.5.	WIW- en I/D-banen en Loonkostensubsidies	42
5.6.	Ontwikkeling van het klantenbestand 2004-2008.....	43
5.7.	Kosten van trajecten en instrumenten	45
5.7.1.	Ontwikkeling van het I-deel en het W-deel	46
5.8.	Ontwikkeling in perspectief	47
5.9.	Resumé	48
6.	Informatievoorziening binnen de gemeente	51
6.1.	Het bestaande informatiesysteem	51
6.2.	Resumé.....	52
7.	Informatievoorziening gemeenteraad	53
7.1.	Inleiding	53
7.2.	Informatievoorziening aan de raad	53
7.3.	Resumé.....	54
8.	Conclusies en aanbevelingen	55
8.1.	Inleiding	55
8.2.	Kaderstelling door de gemeenteraad.....	55
8.3.	Uitvoering door het College.....	56
8.4.	Informatievoorziening binnen de gemeente	58
8.5.	Informatievoorziening aan de raad.....	58
8.6.	Slotconclusies.....	59
8.7.	Aanbevelingen	61
9.	Reactie van het College	65
10.	Nawoord	67
Bijlagen		
	Bijlage 1 Uitvoering evaluatieonderzoek.....	69
	Bijlage 2 Normenkader	71

1. Inleiding

In het jaarplan 2009 van de Rekenkamer West-Brabant is voor de gemeente Moerdijk een onderzoek naar het onderwerp re-integratiebeleid opgenomen.

Bij de voorbereiding van het onderzoeksprogramma heeft de Rekenkamer de gemeenten in de gelegenheid gesteld om een verzoek in te dienen met betrekking tot de in onderzoek op te nemen onderwerpen. Om de voordelen van de regionale samenwerking te benutten zijn daarbij door de Rekenkamer een tweetal onderwerpen voorgesteld die naar hun aard en relevantie geschikt zijn voor uitvoering in meer gemeenten. De keuze voor het onderwerp Re-integratiebeleid werd ingegeven door het inhoudelijke en financiële belang:

- Vanuit het perspectief van betrokkenen biedt re-integratie mogelijkheden tot maatschappelijke participatie en eventueel arbeidsparticipatie en een zelfstandige inkomensvoorziening.
- Vanuit maatschappelijk oogpunt bezien is het re-integratiebeleid een middel om te voorkomen dat groepen inwoners langdurig "aan de kant" staan. Daarbij zijn een verhoging van de arbeidsparticipatie en een afname van het beroep op inkomensvoorzieningen belangrijke voorwaarden om een zodanig economisch draagvlak te bereiken en te behouden dat een voldoende inkomensvoorziening kan worden geboden aan hen voor wie geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie aanwezig blijken te zijn.
- Omdat de gemeenten vanaf 2004 in hoge mate risicodragend zijn geworden voor de aan inkomensvoorzieningen verbonden kosten is een effectief en doelmatig re-integratiebeleid ook uit financieel oogpunt van groot belang voor de gemeente.

In aansluiting hierop is door de raad van de gemeente Moerdijk verzocht om dit onderwerp op te nemen in het jaarplan 2009. Dat verzoek is ook gedaan vanuit de gemeenten Geertruidenberg, Oosterhout en Rucphen, zodat de Rekenkamer besloten heeft om dit onderwerp gelijktijdig in deze vier gemeenten in onderzoek te nemen.

Het veldwerk voor dit onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit Ir. E.L. de Vos, Drs. B.M.F. Fermin en Dr. D.L. Ooms (allen verbonden aan TNO Kwaliteit van Leven). Vanuit de Rekenkamer is het onderzoek begeleid door een projectteam bestaande uit de Rekenkamerleden Dr. J. Naafs en drs. M.G. van Schadewijk.

Leeswijzer en werkwijze in het kort

In hoofdstuk 2 beschrijven we de onderzoeksvragen, de onderzoeksaanpak en in welke hoofdstukken de verschillende onderdelen worden behandeld. De onderzoeksaanpak bestaat uit meerdere onderzoeksmethoden, waarbij op basis van verschillende bronnen met kwantitatieve en kwalitatieve gegevens beredeneerde oordelen over knelpunten en verbeterpunten worden geformuleerd.

De door de gemeenteraad vastgestelde kaders voor het re-integratiebeleid worden beschreven in hoofdstuk 3. Dit gebeurt aan de hand van de geformuleerde doelen, resultaatafspraken, eisen en normen in verordeningen, besluiten en programma's. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de wijze waarop het College het proces van re-integratie heeft ingericht. Is dit conform de door de raad opgestelde kaders? Aan de orde komen ook de uitvoering, de instrumenten en de samen-

werking met ketenpartners. De resultaten van het re-integratiebeleid beschrijven we in hoofdstuk 5.

Voor een goede procesbeheersing en evaluatie is het noodzakelijk om resultaten helder vast te leggen. In hoofdstuk 6 wordt beschreven op welke wijze de gemeente zelf de (bovengenoemde) resultaten van het beleid vastlegt en monitort. Beoordeeld wordt of de informatiehuishouding is ingericht op het verkrijgen van kwantitatieve en kwalitatieve inzichten.

In aansluiting daarop wordt in hoofdstuk 7 onderzocht op welke wijze de gemeenteraad over de voortgang van het beleid wordt geïnformeerd. Hier komt de vraag aan de orde of dit leidt tot een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Nadat de gemeentelijke organisatie over de bovengenoemde uitkomsten is gehoord, beschreven we in hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen.

De zo tot stand gekomen conceptrapportage is op 30 november 2009 aangeboden aan het College van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De reactie van het College is toegevoegd als hoofdstuk 9. In hoofdstuk 10 is het Nawoord van de Rekenkamer opgenomen.

De Rekenkamer en de uitvoerende onderzoekers danken alle betrokken medewerkers voor de bereidwillige en open medewerking.

Koepelnotitie

De Rekenkamer voert ook bij de gemeenten Geertruidenberg, Rucphen en Oosterhout een zelfde onderzoek uit naar het re-integratiebeleid. Naast de afzonderlijke rapportages per gemeente zal ook een notitie worden opgesteld waarin nader wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit deze onderzoeken. Gezien het uitgangspunt dat Rekenkameronderzoek er is om van te leren is het de bedoeling dat in deze koepelnotitie ook ingegaan wordt op "best practices".

2. Het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet toegelicht. Eerst wordt de centrale vraagstelling van de Rekenkamer geformuleerd en de centrale begrippen belicht. De vraagstelling van het onderzoek is door de Rekenkamer uitgewerkt tot een normenkader. Dit normenkader dient als leidraad voor de beschrijving van de dataverzameling, analyse en rapportage van de bevindingen. De bijlagen bevatten achtergrondinformatie over het evaluatieonderzoek en de toetsingscriteria bij het normenkader.

2.1. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Kan het re-integratiebeleid in de gemeente Moerdijk als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?

De Rekenkamer onderscheidt daarbij de volgende vier deelvragen:

1. Leidt de kaderstelling door de gemeenteraad tot heldere en meetbaar geformuleerde vaststelling van doelen, beoogde resultaten respectievelijk daarvoor beschikbaar te stellen middelen?
2. Slaagt het College er in om op basis van:
 - inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van cliënten;
 - inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt;
 - dit te vertalen in op haalbare resultaten gerichte re-integratietrajecten?
3. Is de informatiehuishouding ingericht op het verkrijgen van zodanige kwantitatieve en kwalitatieve inzichten dat kan worden vastgesteld of de re-integratietrajecten daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden?
4. Leidt dit tot een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad, zodanig dat de raad invulling kan geven aan haar controlerende rol en (lerend van de resultaten) op verbeterde wijze invulling kan geven aan de kaderstellende rol voor de volgende cyclus?

Binnen deze vraagstelling gaat de aandacht in het bijzonder uit naar:

- De wijze waarop de gemeente komt tot een diagnose van de mogelijkheden van cliënten om al dan niet toe te kunnen treden tot de arbeidsmarkt;
- De doelen respectievelijk het doelbereik met betrekking tot dat deel van de uitkeringsgerechtigden, waarvoor op grond van de diagnose wordt geconstateerd dat (her)intreding naar betaald werk niet reëel haalbaar te achten is;
- De doelen en inzet van de gemeente met betrekking tot Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden.

De centrale vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid wordt beantwoord in het perspectief van het door de gemeente zelf geformuleerde beleid.

2.2. Onderzoeksaanpak, het model

Om goede beleidsbeslissingen te kunnen nemen, is inzicht in de effecten van verschillende beleidskeuzen van groot belang. Aan de hand van effectiviteitanalyses vooraf (*ex ante*) kan bepaald worden welk beleid gevoerd moet worden om de beoogde effecten te bewerkstelligen.

Met behulp van effectiviteitanalyses achteraf (*ex post*) kan worden vastgesteld of het beleid ook daadwerkelijk tot deze effecten heeft geleid¹.

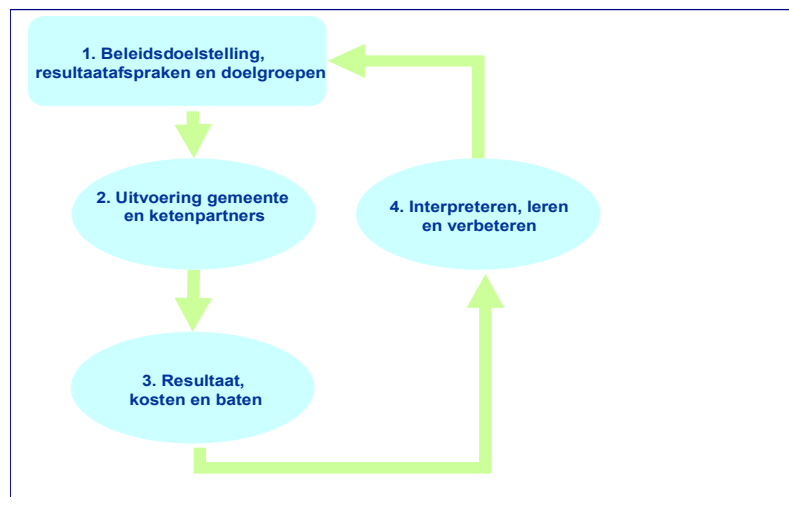
De uitkomsten van de effectiviteitanalyses achteraf kunnen vervolgens weer gebruikt worden om het beleid aan te passen. Op deze manier spelen effectiviteitanalyses een belangrijke rol in de verschillende fasen van de beleidscyclus (zie figuur 2.1).

Het Rekenkameronderzoek vond achteraf plaats. Een *ex post* effectiviteitanalyse stelt met kwantitatieve methoden de effectiviteit van het uitgevoerde beleid vast. Hiervoor is het noodzakelijk om tijdens de beleidsuitvoering de benodigde empirische gegevens vast te leggen en te verzamelen. Al bij de start van de uitvoering van het beleid dient daarom vastgesteld te worden welke effecten moeten worden gemeten en welke gegevens hiervoor nodig zijn.

Dit heeft consequenties voor het onderhavige Rekenkameronderzoek. Dit onderzoek moet zich voor een groot deel baseren op de gegevens die de gemeente verzamelde om het eigen beleid te monitoren. Als gegevens ontbreken, bijvoorbeeld over de inzet van trajecten voor doelgroepen, dan kan de Rekenkamer slechts adviseren deze in de toekomst wel te verzamelen.

Om complexe uitvoeringspraktijken goed te evalueren is een systematische aanpak nodig. Daartoe hanteert de Rekenkamer een model voor de evaluatie en prestatieverbetering van ketens waarin private en publieke partijen samenwerken². Het model bestaat uit vier aspecten aan de hand waarvan de prestaties van het re-integratiebeleid in Moerdijk in kaart worden gebracht (zie figuur 2.1). De onderzoeksvragen zijn gegroepeerd aan de hand van de aspecten in het evaluatiemodel.

Figuur 2.1 Analysemodel



Hieronder lichten we het evaluatiemodel toe voor de vier onderscheiden aspecten. Daarbij benoemen we de vragen van het onderzoek en de hoofdstukken waarin de onderzoeksresultaten staan vermeld.

- 1 Meer hierover in E. de Vos, W. Zwinkels, A. Heyma, Handboek voor meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau: een handvat. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocumenten, mei 2008.
- 2 Een dergelijk model is door de onderzoekers van TNO ook in andere gemeenten toegepast.

2.2.1. Beleidsdoelen, resultaatafspraken en doelgroepen (hoofdstuk 3)

Uitgangspunt is de kwaliteit van de kaderstelling door de gemeenteraad: in welke mate is deze richtinggevend voor de re-integratiedienstverlening door de gemeenten? Dit aspect wordt besproken in hoofdstuk 3, waar we de gegevens onderzoeken voor het antwoord op de eerste deelvraag: *Leidt de kaderstelling door de gemeenteraad tot heldere en meetbaar geformuleerde vaststelling van doelen, beoogde resultaten respectievelijk daarvoor beschikbaar te stellen middelen?*

Dit onderdeel beschrijft of de kaders die de gemeenteraad stelt realistisch zijn en of deze voor elk van de deelpopulaties/groepen een strategisch/tactische basis bieden voor het vaststellen van heldere en meetbare doelen en de hiervoor beschikbaar te stellen middelen.

De gemeente is in het kader van het re-integratiebeleid verantwoordelijk voor de re-integratie op de arbeidsmarkt van:

- a. bijstandsgerechtigden;
- b. Anw-ers en Nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden);
- c. personen werkzaam op een additionele arbeidsplaats (I/D-banen, WSW).

Het onderzoek richt zich op de re-integratie van de onder a. en b. genoemde doelgroepen. Gezien het bijzondere karakter is geen onderzoek gedaan naar de re-integratie van personen die werkzaam zijn op een additionele arbeidsplaats (WSW), maar wel naar de afbouw van I/D- en WIW-banen. Nagegaan wordt of door de gemeente Moerdijk specifieke doelen zijn benoemd voor specifieke deelpopulaties of groepen.

Voor de evaluatie zijn de afspraken van belang tussen de raad, het College en de gemeentelijke organisatie, zoals die zijn opgenomen in gemeentelijke verordeningen en besluiten, programma's en/of contracten. Tezamen vormen deze de kaders voor het re-integratiebeleid.

Doelstellingen van het re-integratiebeleid

De doelstellingen van het *re-integratiebeleid* van Nederlandse gemeenten kunnen vanuit vier invalshoeken worden benaderd. Van daaruit zijn er vijf hoofd-doelstellingen te formuleren:

1. De SZW-begroting 2008: dit betreft de artikelen 42 (arbeidsparticipatie) en 47 (re-integratie). De doelstelling van art. 42 is: "zorgdragen voor een toename van de netto-arbeidsparticipatie" en van art. 47: "uitstroom naar regulier werk van die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen" (SZW, 2007). Deze kunnen worden vertaald als verhogen arbeidsparticipatie (I) en terugdringen (langdurige) werkloosheid (II).
2. Beleidsmatige/politieke overwegingen. Het bevorderen van maatschappelijke participatie (III) en het creëren van gelijke kansen op de arbeidsmarkt (IV) worden gezien als belangrijke ankerpunten in het sociaaleconomische/maatschappelijke beleid.
3. (Macro-)economische overwegingen. Met het activerende arbeidsmarktbeleid wordt ook beoogd de werking van de arbeidsmarkt en het opleidingsniveau van de (beroeps)bevolking te verbeteren omdat dit bijdraagt aan het bevorderen van de arbeidsproductiviteit (V).
4. Financiële overwegingen. Het activerende arbeidsmarktbeleid kan ook tot doel hebben de kosten van sociale zekerheid terug te dringen. Het gaat dan voornamelijk om verlagen van uitkeringskosten, onder meer ook het I-deel van de WWB voor gemeenten. De achtergrond daarbij is veelal het terugdringen van (langdurige) werkloosheid (II).

Concreet kunnen de volgende hoofddoelstellingen van beleid geformuleerd worden:

- I. Verhogen arbeidsparticipatie
- II. Terugdringen (langdurige) werkloosheid
- III. Bevorderen maatschappelijke participatie
- IV. Creëren gelijke kansen op de arbeidsmarkt
- V. Bevorderen arbeidsproductiviteit.

Per hoofddoelstelling kan een aantal subdoelstellingen onderscheiden worden. De subdoelstellingen zijn veelal de routes waarlangs de hoofddoelstellingen (kunnen) worden gerealiseerd.

Verskillende doelstellingen en uitkomstmaten: belang van indicatiestelling

De doelstelling van het beleid kan van groep tot groep en van individu tot individu verschillen. Sterker nog, deze doelstelling kan per individu over de tijd veranderen. Het vaststellen van de verkeerde doelstelling voor een bepaalde persoon kan leiden tot een suboptimale, dat wil zeggen minder kosteneffectieve inzet van middelen. Voor een doelmatige besteding zijn een juiste indicatiestelling en een juiste vaststelling van het resultaat daarom van groot belang.

Doelgroepen

Zoals in paragraaf 2.1. werd aangegeven gaat de aandacht in dit onderzoek in het bijzonder ook uit naar

- De doelen respectievelijk het doelbereik met betrekking tot dat deel van de uitkeringsgerechtigden, waarvoor op grond van de diagnose wordt geconstateerd dat (her)intreding naar betaald werk niet reëel haalbaar te achten is.
- De doelen en inzet van de gemeente met betrekking tot ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden.

De aandacht voor de eerstgenoemde doelgroep is gebaseerd op het maatschappelijk en financieel belang. In maatschappelijk opzicht gaat het om een kwetsbare groep die niet in staat is om zelfstandig in inkomen te voorzien, waarbij de onderliggende oorzaken ook kunnen leiden tot maatschappelijk isolement. In financieel opzicht gaat het om een groep cliënten die een langdurig en substantieel beslag legt op de middelen voor inkomensondersteuning. Vanuit beide perspectieven is het van belang dat gestreefd wordt naar het bevorderen van participatie, het zo mogelijk toch creëren van mogelijkheden tot deelname aan het arbeidsproces of deelname aan anderszins maatschappelijk zinvolle taken.

Op grond van wet- en regelgeving zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de re-integratie van ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden, en vanuit de doelstellingen op het gebied van arbeidsparticipatie is hier ook sprake van een hoog maatschappelijk belang. In tegenstelling tot de re-integratie van uitkeringsgerechtigden heeft de gemeente echter geen direct contact met deze doelgroep, en heeft de gemeente ook geen direct financieel belang bij de re-integratie van deze doelgroep. Een bijzonder aandachtspunt in het onderzoek is daarom op welke wijze de gemeente binnen deze context invulling geeft aan de wettelijk toegewezen taak.

Beantwoording onderzoeksvragen in hoofdstuk 3

Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag of de gestelde kaders daadwerkelijk hebben geleid tot het vaststellen van heldere en meetbare doelen en daarvoor beschikbaar te stellen middelen. Zijn de doelen uitgewerkt in termen van duurzame uitstroom naar regulier werk, uitstroom naar gesubsidieerd werk of naar maatschappelijke participatie? Verder gaan we in op de eventuele tussentijdse bijstelling van doelen en op achtergronden daarvan (politieke achtergrond, ingegeven door veranderende omgeving/problematiek en/of bijstelling van aanvankelijk te hoog of te laag gestelde ambities).

Het onderzoek richt zich op de opzet en werking van het re-integratiebeleid in de periode 2004-2008. Ontwikkelingen in 2009 zijn bij het onderzoek beschreven indien en voor zover deze relevant zijn voor de formulering van conclusies en aanbevelingen.

2.2.2. Uitvoering gemeente en ketenpartners, procesgang, inzet budget en instrumenten (output) (hoofdstuk 4)

Bij de uitvoering van de WWB en de re-integratie (de procesgang in de ketendienstverlening) onderscheiden we twee onderdelen: product en kwaliteit waar de gemeente zelf voor verantwoordelijk is en product en kwaliteit die in samenwerking met ketenpartners (zoals CWI, UWV, andere gemeenten en re-integratiebedrijven) tot stand moet komen. Deze onderdelen staan in hoofdstuk 4. Daar worden de gegevens besproken op basis waarvan we antwoord geven op de tweede deelvraag:

Slaagt het College er in om op basis van:

- *inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van cliënten;*
- *inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt;*
- *dit te vertalen in op haalbare resultaten gerichte re-integratietrajecten?*

In dit onderdeel wordt onderzocht of het College beschikt over inzicht in het cliëntenbestand en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Nagegaan wordt welke gegevens er zijn over relaties tussen het re-integratiebeleid en andere beleidsvelden binnen de gemeente en of er een leidraad is voor het verbinden van die beleidsvelden. Ook wordt nagegaan op welke wijze de gemeente zich oriënteert op de relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en welke externe contacten zij onderhoudt met het oog op re-integratie van werkzoekenden. Verder komen in dit onderdeel aan de orde de wijze waarop de gemeente tot een diagnose komt van de mogelijkheden van cliënten om al dan niet toe te treden tot de arbeidsmarkt, de deskundigheid/opleiding van gemeente medewerkers en de totstandkoming van contracten voor de re-integratietrajecten en wijze van aanbesteding bij re-integratiebedrijven (RIB's). Nagegaan wordt of het College voorafgaande aan inkoop beschikt over globaal inzicht in de doeltreffendheid van re-integratietrajecten.

De re-integratie-instrumenten

We onderscheiden onder meer de volgende re-integratie-instrumenten:

- Vaardigheidstraining voor het zoeken naar werk (sollicitatietraining, cursus effectief onderhandelen, empowerment e.d.).
- Scholing.
- Uitstroompremies.
- Instroomsubsidies en tijdelijke loonkostensubsidies voor reguliere banen.

- Directe werkgelegenheidscreatie, dat wil zeggen gesubsidieerde banen waaraan de eis van additionaliteit is verbonden.
- Subsidies voor werklozen die een eigen bedrijf willen starten.
- Het registreren en beschikbaar stellen van arbeidsmarktinformatie over vacatures en werkzoekenden, als mede het faciliteren van het zoekproces.
- Actieve bemiddeling, bijvoorbeeld het selecteren van geschikte vacatures voor werkzoekenden en het selecteren van geschikte werkzoekenden voor werkgevers die op zoek zijn naar personeel. Ook sancties (of de dreiging ermee) vallen hieronder.
- (Intensieve) begeleiding van werkzoekenden bij het zoeken naar werk: regelmatige voortgangsgesprekken, monitoring van de zoekactiviteiten, e.d.

De instrumenten van activerend arbeidsmarktbeleid die de gemeente Moerdijk inzet bespreken we nader in hoofdstuk 4. Soms worden meerdere instrumenten tegelijk of na elkaar aangeboden en door meerdere ketenpartners uitgevoerd. Zo kan een Workfirst-aanpak bestaan uit diagnosestelling door een keuringsbedrijf, intensieve begeleiding van werkzoekenden door re-integratiebedrijf A én de regie daarop bij de gemeente. Het evaluatieonderzoek is bedoeld om de stand van zaken weer te geven van effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid in Moerdijk. Het onderzoek is nadrukkelijk niet bedoeld als studie naar de effectiviteit van afzonderlijke instrumenten. Daartoe zijn studies nodig met gebruik van microdata, waarbij gegevens van individuen worden gebruikt om effecten vast te stellen op microniveau die kunnen worden uitgesplitst naar doelgroepen. De Rekenkamer heeft niet gekozen voor een dergelijke arbeidsintensieve studie.

Die had in het onderhavige geval ook weinig opgeleverd omdat er per doelgroep en per instrument onvoldoende individuen zijn voor betrouwbare analyses³.

Dit onderdeel beschrijft zoals gezegd de uitvoering door de gemeentelijke organisatie en de ketenpartners. Onder de eerste noemer valt de vraag hoe de gemeentelijke organisatie zelf functioneert, welke producten zij levert en wat de kwaliteit daarvan is. Het gaat onder meer om taken en verantwoordelijkheden van klantmanagers en hun case-load. Onder de tweede noemer vallen de succes- en faalfactoren in de procesgang en de samenwerking in de keten.

Hier wordt ook benoemd hoe de lokale ketenpartners (gemeentelijke diensten, re-integratiebedrijven, SW-bedrijf, CWI en UWV (per 1-1-2009 UWV WERKbedrijf)) communiceren over de deels onvermijdelijke risico's en knelpunten en wat zij doen om deze op te lossen.

2.2.3. Resultaat, doeltreffendheid, doelmatigheid en kosten van het re-integratiebeleid (outcome)(hoofdstuk 5)

Dit onderdeel benoemt de feitelijke resultaten van het gemeentebeleid. De Rekenkamer onderzoekt in dit onderdeel zowel de doeltreffendheid (uitstroom, voorkomen van instroom, trajectduur, aantal plaatsingen in baan of vervolgetraject etc.) als de doelmatigheid van de gemeentelijke aanpak (meerwaarde). Vervolgens beoordelen wij of de resultaten conform de afspraak zijn en wat de kosten zijn.

³ Meer hierover in E.L. de Vos en B.M.F. Fermin. Prestaties van het re-integratiebedrijf. Evaluatie van de Kortste weg naar Werk in Dordrecht, TNO Arbeid, 2006.

Deze onderdelen staan in hoofdstuk 5. Daar worden de gegevens besproken op basis waarvan we antwoord geven op de centrale onderzoeksvragen: *Leiden de re-integratietrajecten daadwerkelijk tot de beoogde resultaten? Kan het re-integratiebeleid van de gemeente Moerdijk als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?*

De Rekenkamer wil kunnen vaststellen of het arbeidsmarktbeleid van de gemeente Moerdijk activerend is. Activerend arbeidsmarktbeleid omvat interventies die bedoeld zijn om de werkloosheid te bestrijden, de uitstroom naar werk te bevorderen en de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verbeteren. Voor de vijf hiervoor genoemde hoofddoelstellingen van re-integratiebeleid zijn diverse uitkomstmaten te formuleren. Voor het vaststellen van de effecten zijn vervolgens de juiste gegevens nodig. Dat is om eerder genoemde redenen niet altijd het geval, de gemeente heeft ze gewoonweg niet gemeten. Wanneer niet alle gegevens beschikbaar zijn voor alle doelgroepen, instrumenten of opeenvolgende jaren, dan worden sommige gegevens geëxtrapoleerd op basis van de wel beschikbare gegevens.

Om vast te stellen of de uitvoering van het re-integratiebeleid doeltreffend is bepalen we onder meer de geleverde beleidsprestaties, zoals het aantal geplaatste cliënten op arbeidstoeleidingstrajecten, in banen met loonkostensubsidies en op trajecten sociale activering. Verder beschrijven we de gegevens over de mate waarin beoogde resultaten zijn bereikt, zoals de omvang van de uitstroom naar werk, plaatsing op activeringstrajecten en ontwikkeling van het bijstandsvolume. Daarbij bespreken we ook de niet gerealiseerde beleidsprestaties. De beleidsprestaties worden tevens vergeleken met de resultaten van andere gemeenten. Om vast te stellen of de uitvoering van het re-integratiebeleid doelmatig is, beschrijven we de beschikbare gegevens over rendement van het beleid en de kosten. Het gaat daarbij onder meer om de omvang van de gerealiseerde uitstroom in relatie tot de totale kosten van het re-integratiebeleid.

2.2.4. Transparante informatie

Zoals gezegd hanteert de Rekenkamer een evaluatiemodel voor de evaluatie en prestatieverbetering van ketens waarin private en publieke partijen samenwerken. Een belangrijke voorwaarde voor evaluatie en verbeteren van beleid is voldoende transparantie van processen en prestaties. Het is daarom de vraag of de informatievoorziening van de gemeente Moerdijk voldoende is om de gegevens te genereren die voor een evaluatie noodzakelijk zijn. Indien de informatievoorziening binnen de gemeente onvoldoende is, dan kan de Rekenkamer geen antwoorden geven op alle onderzoeksvragen. Een gebrekkige informatievoorziening kan enerzijds een verklaring zijn voor het achterblijven van beleidsprestaties. Anderzijds kan daardoor het College de gemeenteraad onvoldoende informeren over de beleidsprestaties.

Daarbij kan het zijn dat de gemeenteraad voor de beoordeling van het beleid een andere presentatie van gegevens nodig heeft dan dat het informatiesysteem van de gemeente genereert.

2.2.4.1 Informatievoorziening binnen de gemeente (hoofdstuk 6)

Van groot belang is op welke wijze de gemeente zelf de resultaten van het beleid monitort. We bespreken in hoofdstuk 6 of de informatiehuishouding van de gemeente actuele, relevante informatie genereert over de resultaten van re-integratie inspanningen. Er wordt onder meer nagegaan of de gemeente een

cliëntvolgsysteem heeft en hoe de gemeente informatie over de trajectuitvoering verkrijgt. Waaruit bestaat die informatie en wat is de kwaliteit van de informatie? Deze gegevens vormen de opmaat voor het beantwoorden van de derde deelonderzoeksvraag: *Is de informatiehuishouding ingericht op het verkrijgen van zodanige kwantitatieve en kwalitatieve inzichten dat kan worden vastgesteld of de re-integratietrajecten daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden?*

2.2.4.2 Informatievoorziening aan de gemeenteraad (hoofdstuk 7)

Voor het controleren en verbeteren van beleid is het belangrijk dat de raad de juiste informatie ontvangt en dat dit tijdige, relevante, actuele en betrouwbare informatie is. Dit onderwerp bespreken we in hoofdstuk 7. Dat levert de opmaat voor de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag: *Is er adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad, zodanig dat de raad invulling kan geven aan haar controlerende rol en (lerend van de resultaten) op verbeterde wijze invulling kan geven aan de kaderstellende rol voor de volgende cyclus?*

Nagegaan wordt onder meer welke informatie wanneer en met welke frequentie aan de raad beschikbaar is gesteld. Bevat de rapportage en terugkoppeling aan de gemeenteraad voldoende handvatten om beleid en resultaten te beoordelen?

Tevens bespreken we of de raad op basis van de verkregen informatie onderbouwde keuzen kan maken ten aanzien van nieuwe of bijgestelde doelen en prioriteiten in de volgende beleidsperiode. Op basis daarvan gaan we in op de informatiebehoefte van de raad en de informatievoorziening door het College.

2.2.4.3 Normenkader, interpreteren, leren, verbeteren (hoofdstuk 8)

In dit laatste onderdeel worden alle resultaten in samenhang beoordeeld. De kernvraag van de evaluatie is hier aan de orde: *Kan het re-integratiebeleid in de gemeente Moerdijk als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?*

Tevens wordt gekeken naar de haalbaarheid en het realiteitsgehalte van de oorspronkelijke uitgangspunten en afspraken. De onderlinge vergelijking van prestaties in het verleden en van omliggende gemeenten geeft daarbij inzicht in welke producten en ketenprocessen succesvol zijn. Deze kennis aangevuld met die over de re-integratiepraktijk bij andere gemeenten en UWV dient als input voor mogelijkheden van de gemeente om de dienstverlening aan haar cliënten te verbeteren.

2.2.4.4 Normenkader

Op basis van het Rekenkameronderzoek worden conclusies geformuleerd met betrekking tot de effectiviteit en doelmatigheid van het re-integratiebeleid. Om tot een geobjectiverde en verifieerbare beoordeling te komen werden in de eerste fase van het onderzoek toetsingscriteria vastgesteld. Deze toetsingscriteria zijn opgenomen in het zogenaamde normenkader van de Rekenkamer. Onderzoeksvragen en normen zijn samengevat in onderstaande tabel 2.1. De toetsingscriteria zijn als bijlage 2 bij deze rapportage gevoegd.

Tabel 2.1 Normenkader

Onderzoeksvraag	Normen
1. Leidt de kaderstelling door de gemeenteraad tot heldere en meetbaar geformuleerde vaststelling van doelen, beoogde resultaten respectievelijk daarvoor beschikbaar te stellen middelen?	<ul style="list-style-type: none"> • De kaders die de gemeenteraad stelt zijn realistisch. • De kaders die de gemeenteraad stelt, bieden voor elk van de deelpopulaties/groepen een strategisch/tactische basis voor het vaststellen van heldere en meetbare doelen, respectievelijk de hiervoor beschikbaar te stellen middelen. • De gestelde kaders hebben daadwerkelijk geleid tot het vaststellen van heldere en meetbare doelen en daarvoor beschikbaar te stellen middelen.
2: Slaagt het College er in om op basis van inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van cliënten respectievelijk inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt, dit te vertalen in haalbare resultaatgerichte re-integratietrajecten?	<ul style="list-style-type: none"> • Het College beschikt over inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. • Het College koppelt cliënten aan de meest geschikte trajecten. • Het College beschikt voorafgaande aan inkoop over globaal inzicht in de doeltreffendheid van re-integratietrajecten. • De uitvoering van trajecten is doelmatig.
3: Is de informatiehuishouding ingericht op het verkrijgen van zodanige kwantitatieve en kwalitatieve inzichten dat kan worden vastgesteld of de re-integratietrajecten daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden?	<ul style="list-style-type: none"> • De informatiehuishouding genereert actuele, relevante informatie over de resultaten van re-integratie inspanningen.
4: Leidt dit tot een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad, zodanig dat de raad invulling kan geven aan haar controlerende rol en (lerend van de resultaten) op verbeterde wijze invulling kan geven aan de kaderstellende rol voor de volgende cyclus?	<ul style="list-style-type: none"> • De raad ontvangt tijdig, relevante, actuele en betrouwbare informatie. • De rapportage en terugkoppeling aan de gemeenteraad bevat voldoende handvatten om beleid en resultaten te beoordelen.
5: De centrale vraag luidt: Kan het re-integratiebeleid in de gemeente Moerdijk als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering re-integratiebeleid is doeltreffend. • Uitvoering re-integratiebeleid is doelmatig.

De opzet van dit normenkader sluit aan bij de opzet van de onderzoeksvragen. Per onderzoeksvraag wordt aangegeven op basis van welke normen tot een beoordeling wordt gekomen. Zo wordt bijvoorbeeld bij de kaderstellende rol van de raad als één van de normen geformuleerd dat "de gestelde kaders daadwerkelijk hebben geleid tot het vaststellen van heldere en meetbare doelen en daarvoor beschikbaar te stellen middelen".

Bij die normen zijn ook toetsingscriteria aangegeven (zie bijlage 2). Deze geven aan op welke concrete punten wordt getoetst of aan die normen wordt voldaan en in welke mate. Zo wordt bij de hierboven genoemde norm getoetst op "de mate waarin deze doelen voldoen aan de SMART-criteria". Zijn de door de raad vastgestelde doelen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden geformuleerd?

Het normenkader en de toetsingscriteria zijn daarmee ook in hoge mate richtinggevend voor de wijze waarop het onderzoek is ingericht. In de lijn van het hiervoor genoemde voorbeeld wordt (in dit geval door analyse van documenten, zoals beleidsnota's, verordeningen en programmabegrotingen) geïnventariseerd en geanalyseerd op welke wijze in de onderzoeksperiode de doelstellingen zijn geformuleerd.

De systematische opzet met normenkader, toetsingscriteria en feitelijke bevindingen maakt het mogelijk dat de lezer niet alleen kennis kan nemen van de conclusies en aanbevelingen, maar zelf ook het proces kan volgen waar langs deze tot stand zijn gekomen.

2.3. Uitvoering van het onderzoek, de activiteiten

Het evaluatieonderzoek bestond uit drie fasen:

1. het verzamelen van schriftelijke bronnen, opstellen van het evaluatieplan en normenkader;
2. bestandsonderzoek naar kwantitatieve resultaten en evaluatie van processen;
3. analyse, interpretatie en rapportage.

Per fase wordt hierna aangegeven welke activiteiten zijn verricht.

2.3.1. Vaststellen evaluatieplan en normenkader

Het (voorgenomen) re-integratiebeleid van de gemeente Moerdijk is vastgesteld aan de hand van documenten die zijn opgevraagd bij de gemeente en de raad of die beschikbaar zijn op de gemeentelijke websites. Het gaat onder meer om het Collegeprogramma, programmabegrotingen, beleidsnota's, verordeningen, kwartaalrapportages, diverse evaluaties, aanbestedingen en raadsmededelingen.

Allereerst zijn de processen, producten en resultaten in kaart gebracht die geëvalueerd moesten worden. Daartoe voerden we gespreken met medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Moerdijk en inventariseerden we de bestekken, offertes en contracten en alle andere door de afdeling beschikbare gestelde relevante beleidsdocumenten en overzichten (Zie bijlage 1).

In deze fase zijn de aandachtspunten expliciet benoemd en werden het evaluatieplan en het normenkader vastgesteld.

De documenten zijn systematisch bestudeerd. Het betreft naast vele stukken zoals monitor en voortgangsverslagen, procesbeschrijvingen voor klantmanagers en visie stukken van de gemeente. Ook bestudeerden wij de administratieve bronnen en gegevens uit het managementinformatiesysteem. Verder namen we kennis van de organisatie en relevante werkprocessen bij de gemeentelijke afdeling en de re-integratiebedrijven. De resultaatafspraken in de vorm van eisen en normen zijn genoteerd evenals de verwachtingen over de procesgang en kwaliteit van producten.

Op basis van kennis van de gemeentelijke re-integratiepraktijk en de verzamelde informatie zijn de toetsingscriteria aangescherpt. Het gaat daarbij om de algemene eisen die de Rekenkamer en de raad stelt aan de re-integratie, en de eisen met betrekking tot de te verlenen diensten door re-integratiebedrijven en prestaties. De algemene eisen hebben betrekking op de kwaliteit van het proces. Bij de uitvoering van Workfirst gaat het bijvoorbeeld om de kwaliteit van het werkaanbod. Bij de kwaliteitscriteria voor de ketensamenwerking gaat het om het contact tussen het re-integratiebedrijf en de klantmanager. De toetsingscriteria voor de kwantitatieve prestaties hebben betrekking op de gerealiseerde instroom, uitval en uitstroom naar reguliere banen en vervolgotrajecten en nazorg.

Voor de evaluatie van re-integratie ontwikkelden wij lijsten met noodzakelijke bronnen, te bespreken thema's en meerdere vragenlijsten. De lijsten zijn toegespitst op de diverse te interviewen actoren. Ook ontwikkelden we een schriftelijke vragenlijst over de interne informatievoorziening van de gemeente.

2.3.2. Uitvoering evaluatieonderzoek

In deze tweede fase zijn meerdere onderzoeksmethoden ingezet: bestandsonderzoek, dossieronderzoek, interviews met beleidsmedewerkers en klantmanagers en bezoeken.

Uitvoeren bestandsonderzoek

Allereerst is de in- en uitstroom geanalyseerd op basis van de rapportages van het managementinformatiesysteem om het bruto-effect vast te stellen. De behaalde resultaten zijn vergeleken met de resultaatafspraken in de contracten, voor zover deze beschikbaar waren.

Om inzicht te verkrijgen in de zogenaamde toegevoegde waarde van het re-integratiebeleid zijn een aantal exercities uitgevoerd:

- Vergelijken van de prestaties van de gemeente in de ene periode met prestaties die in een andere periode is behaald;
- Vergelijken van de prestaties van de gemeente met het door het ministerie gehanteerde 'Verdeelmodel' van het I-deel en W-deel;
- Vergelijken van de prestaties van de gemeente met die in vergelijkbare situaties bij andere gemeenten.

De bevindingen zijn beschreven in hoofdstuk 5.

Uitvoeren onderzoek procesgang

Het onderzoek naar de kwaliteit van producten en de procesgang bestond uit meerdere onderdelen met daarin de volgende activiteiten:

- Deskresearch schriftelijke bronnen;
- Gesprekken met klantmanagers en beleidsmanagers van de afdeling Werk en Inkomen over de werkwijze aan de hand van itemlijsten;
- Om inzicht te krijgen in het verloop van de procesgang en kwaliteit van producten zijn in totaal 8 dossiers gelicht van cliënten die een traject volgden.

Naast de eerder beschreven documenten is een aantal statistische bronnen bestudeerd, waaronder CBS, Gemeenteloket en Divosa. Dit geeft een beeld van de arbeidsmarktsituatie en -ontwikkeling in Moerdijk rondom de kernthema's beroepsbevolking, werkgelegenheid en werkloosheid. Deze externe factoren zijn van belang bij de interpretatie van de geconstateerde ontwikkeling van het bijstandsvolume in Moerdijk.

Vragenlijsten

Er is een lijst met vragen toegezonden over gebruik van cliëntvolgsystemen op terreinen van uitkeringen en re-integratie. Waar gegevens ontbraken voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn hierover specifieke vragen per e-mail aan de gemeente voorgelegd. Er is gesproken met de wethouder en 6 medewerkers van de gemeente Moerdijk. Deze gesprekken gaven een beeld van de inhoud van het beleid, het uitvoeringsproces en de wijze waarop de informatiehuishouding en -voorziening is ingericht.

Analyse van individuele cliëntdossiers

Dit onderdeel van het onderzoek bestond uit de analyse van een 6-tal individuele cliëntdossiers. Het betrof een evenredig aantal succesvolle dossiers en niet-succesvolle dossiers.

Bij deze analyse is gekeken in hoeverre de constatering uit de eerdere onderzoeksfasen in de dossiers terug te vinden zijn, zonder dat een statistisch verantwoorde steekproef werd beoogd. Hierbij ging de aandacht uit naar het re-integratiedeel en dan in het bijzonder naar de aanwezigheid van verslagen van intakegesprekken, voortgangsgesprekken, rapportages van re-integratiebedrijven en externe informatie over de cliënt (bijvoorbeeld REA-indicaties, beoordelingsgesprekken van gesubsidieerde werkgevers).

2.3.3. Analyse van resultaten en rapportage

In deze laatste fase analyseerden we de resultaten uit de deelstudies aan de hand van het evaluatiemodel en normenkader (hoofdstuk 8). Daartoe behoort ook het afwegen van uitkomsten. De uitgangspunten van de gemeenteraad zijn daarbij een belangrijk ijkpunt.

De onderhavige eindrapportage bevat de resultaten van de evaluatie en de leer- en verbeterpunten en adviezen die op basis van de evaluatie mogelijk zijn. De rapportage is dusdanig gestructureerd dat er een basis wordt gelegd voor toekomstige prestatiemetingen.

2.4. **Opmerking bij deze evaluatie**

Bij dit evaluatieonderzoek naar de resultaten tot dusver dient bedacht te worden dat dit onderdeel vormt van ontwikkeling en voortschrijdend inzicht. Het proces is nog zeker niet geoptimaliseerd en de partijen leren elkaar nog kennen. Verbetering van het proces ging door ten tijde van dit onderzoek.

3. Kaderstelling door de gemeenteraad

3.1. Inleiding

De aandacht richt zich in dit hoofdstuk op de kaderstelling door de raad. Het is de opmaat voor het beantwoorden van de eerste deelvraag in dit evaluatieonderzoek. Daartoe worden in dit hoofdstuk de door de gemeenteraad vastgestelde kaders beschreven evenals de geformuleerde doelen, resultaatafspraken, eisen en normen in verordeningen, besluiten en programma's. Nagegaan wordt of de kaders realistisch zijn en een strategische en tactische basis vormen voor het vaststellen van doelen en het beschikbaar stellen van middelen. Op basis daarvan is vastgesteld of deze voldoen aan de gestelde normen. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens nagegaan of de kaderstelling door de gemeenteraad daadwerkelijk leidde tot heldere en meetbaar geformuleerde vaststelling van doelen, beoogde resultaten.

3.1.1. Belangrijke nota's, besluiten en verordeningen van de raad in chronologische volgorde

Voor de beantwoording zijn documenten geanalyseerd waarin het re-integratiebeleid van de gemeente Moerdijk is vastgelegd (Zie bijlage 1). De belangrijkste worden hieronder genoemd met een verkorte titel:

1. Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand gemeente Moerdijk 2004
2. Besluitenlijst openbare vergadering van de raad (8-7-2004)
3. Raadsvoorstel en besluit op de raadsvergadering 31-8-06
4. Wet werk en bijstand beleidsuitgangspunten 2007
5. Adviesnota: instellen projectgroep voor de uitvoering van meerjarenplan WWB 2008-2010; Raadsvoorstel en besluit op de raadsvergadering Beleidsplan W en I 2008-2010: "de regels zijn er voor de mensen, de mensen niet voor de regels" 24-1-08
6. Verordening Cliëntenparticipatie Wet werk en bijstand gemeente Moerdijk 2005
7. Jaarrekeningen en begrotingen

3.2. Kaders re-integratiebeleid WWB

De gemeenteraad van Moerdijk stelde in tegenstelling tot veel andere gemeenten bij de invoering van de WWB geen beleidskader WWB op. Een dergelijk beleidskader is echter ook niet verplicht. Een kader kan ook verwerkt worden in diverse verordeningen. De *Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand gemeente Moerdijk 2004* bevat de noodzakelijke aspecten van het beoogde re-integratiebeleid.

Deze eerste Reïntegratieverordening vormt de basis van het re-integratiebeleid in de eerste drie jaren van de uitvoering van de WWB. Het uitgangspunt van de raad is daarbij dat burgers zelf verantwoordelijk zijn om al datgene te doen wat nodig is om in het eigen bestaan te voorzien. Pas daarna kan een beroep worden gedaan op de overheid.

3.2.1. Re-integratieverordening WWB gemeente Moerdijk 2004

De raad stelde op 8 juli 2004 de Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004 vast (zie besluitenlijst 8-7-2004). De voor de onderhavige evaluatie belangrijkste artikelen hierin zijn Artikel 2 tot en met 21. Hieronder vatten we de inhoud van de artikelen kort samen.

Doelgroep

De doelgroep van het re-integratiebeleid vormen Uitkeringsgerechtigden WWB, Anw-ers, Nuggers, Oudkomers⁴ en jongeren. Aan deze personen biedt het College ondersteuning bij arbeidsinschakeling aan en indien nodig een voorziening gericht op die arbeidsinschakeling. Het College draagt zorg voor een evenwichtige aanpak met betrekking tot de leden van de doelgroep. Daarbij maakt het College een afweging welke ondersteuning of voorziening het meest doelmatig is met het oog op inschakeling in de arbeid.

Verplichte deelname van de cliënt aan arbeidstopleiding

Een persoon die door het College een voorziening wordt aangeboden is verplicht hiervan gebruik te maken. In de regel krijgt iedere uitkeringsgerechtigde die dat nodig heeft een voorziening aangeboden, behalve degenen aan wie vrijstelling is verleend van sollicitatieverplichtingen. Een vrijstelling kan worden verleend aan personen met zorgtaken, arbeidsongeschikten en personen van 57½ jaar en ouder zonder arbeidsperspectief.

Voorzieningen en trajecten

De instrumenten die aan de klanten kunnen worden aangeboden zijn re-integratietrajecten, Direct Werk (Work First), leerervaringsplaatsen, sociale activering en scholing. Voor werkgevers zijn er de loonkostensubsidies en premies bij uitstroom naar regulier werk. Voor uitkeringsgerechtigden zijn er de gedeeltelijke inkomensvrijlating en premies voor werknemers. Tenslotte zijn er 'Overige vergoedingen' in het kader van de arbeidsinschakeling, zoals voor kosten van reizen en kinderopvang.

Re-integratietrajecten zijn primair gericht op uitstroom naar algemeen geaccepteerde arbeid. Voor personen die nieuw instromen in de uitkering en voor jongeren is 'Direct Werk' een primaire voorziening. De raad ging er mee akkoord dat de dienstverbanden op grond van de Wet inschakeling werkzoekenden (WiW) op grond van de Regeling In- en Doorstroombanen (I/D regeling), zouden worden herzien. (Zie verder paragraaf 4.2).

Verantwoording aan de raad

Het College dient twee maal per jaar aan de gemeenteraad verantwoording af te leggen over de inzet van voorzieningen.

- voor 1 april met betrekking tot het laatste halfjaar van het voorafgaande kalenderjaar.
- voor 1 oktober met betrekking tot het eerste halfjaar van het voorafgaande kalenderjaar.

Beoogde te realiseren uitstroom

De raad stelde in de verordening als doelstelling zoveel mogelijk mensen te laten uitstromen uit de WWB. De raad stelde geen aantallen vast voor de te realiseren uitstroom.

⁴ Oudkomers zijn die vreemdelingen in de leeftijd vanaf 18 tot 65 jaar die voor de inwerkingtreding van de wet die inburgeren verplicht in Nederland woonden, maar geen acht jaar in Nederland hebben gewoond tijdens de leerplichtige leeftijd en die evenmin diploma's hebben waaruit blijkt dat zij beschikken over voldoende kennis van de Nederlandse taal en de samenleving.

3.2.2. Doelgroep Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

De Anw-ers en Nuggers vormen volgens de re-integratieverordening expliciet onderdeel van de doelgroep van het re-integratiebeleid. Dit naast andere personen: Uitkeringsgerechtigden WWB, Oudkomers en jongeren. Aan deze personen dient het College ondersteuning te bieden bij arbeidsinschakeling en indien nodig een voorziening gericht op die arbeidsinschakeling.

3.2.3. Cliëntenplatform

Eind oktober 2004 besloot de raad om per 1 januari 2005 een cliëntenplatform in te richten ten behoeve van de cliëntenparticipatie. Het cliëntenplatform heeft tot doel de cliënten te betrekken bij de keuzes die de gemeente maakt. Het gaat hierbij om keuzes in de beleidsvorming en keuzes in de uitvoeringspraktijk.

Daartoe heeft de gemeente Moerdijk zich verbonden aan de Stichting Cliëntenraad Moerdijk die de WWB-cliënten vertegenwoordigt bij het overleg met het cliëntenplatform.

Deze samenwerking met de Stichting Cliëntenraad Moerdijk vloeit mede voort uit de wens van de gemeenteraad en het College van burgemeester en wethouders de cliëntenparticipatie in de gemeente Moerdijk te bevorderen.

3.3. Aanvullende besluiten

3.3.1. Besluit op de raadsvergadering 31-8-2006

Een belangrijke nota in de kaderstellende historie van de raad kwam ter sprake tijdens de raadsvergadering van 31 augustus 2006. Onderwerp van de nota was de verantwoording van de wijze van re-integratie van de gemeentelijke doelgroepen op grond van de WWB over 2005 en het resultaat daarvan.

Op basis daarvan kreeg de raad helderheid over de re-integratie-inspanningen over 2005 en de organisatie daarvan. Door akkoord te gaan met de wijze waarop het re-integratie in 2005 was uitgevoerd, ging de raad in feite ook akkoord met de wijze waarop het re-integratiebeleid door het College was vorm gegeven en zoals dit in de laatste maanden van 2006 en in 2007 zou worden uitgevoerd.

Centraal uitgangspunt daarbij is dat de re-integratie van doelgroepen betekent het scheppen van zoveel mogelijk kansen voor cliënten op basis van individuele benadering. Een deel van de re-integratie wordt uitbesteed, een deel doet de gemeente zelf. De reden is dat men de expertise om burgers te re-integreren in 'eigen huis' wil houden.

3.3.2. Nieuwe trajecten in 2007

In 2007 stelde de raad de nieuwe beleidsuitgangspunten WWB 2007 vast. Met het akkoord gaan op 29 maart 2007 met de beleidsnotitie *Wet werk en bijstand, beleidsuitgangspunten 2007 gemeente Moerdijk*, besloot de gemeenteraad tot het creëren van nieuwe re-integratie-instrumenten voor uitkeringsgerechtigden. Daarbij werden meer dan in de jaren daarvoor expliciet doelen genoemd die de gemeente wilde bereiken, zoals het merendeel van de cliënten die nieuw instromen direct te activeren via 'Direct Werk' (namelijk 30 van de verwachte 50 personen). Medio 2005 was de het College al gestart met de "werkgeversbenadering" die dit plan onder meer mogelijk moest maken. De benadering is ontwikkeld in samenwerking met werkgeversvoorzieningschap (WVS) te Roosendaal en het re-integratiebedrijf Accessio. Ook het zittende bestand zou actiever worden benaderd

en deels moeten uitstromen als gevolg van re-integratieactiviteiten. Pilots met het nieuwe instrument 'Fitheidtraining' zouden worden gestart.

3.3.3. Beleidsplan 2008-2010

Tijdens de raadsvergadering van 24 januari 2008 is gesproken over het meerjarenbeleidplan Werk en Inkomen 2008-2010. Dit plan draagt de subtitel "de regels zijn er voor de mensen, de mensen niet voor de regels". Het plan en de bijbehorende nota gaan over het beleid rond werk en inkomen voor het resterende deel van de College looptijd. Doel van dit plan was om het sociale beleid op een hoger en professioneler niveau te tillen. Op dat moment was er nog sprake van een stijgende vraag naar arbeidskrachten, een dalend uitkeringsbestand en voldoende middelen om burgers te activeren. Daartoe werden aan de raad vier op hoger plan te brengen thema's voorgelegd: werk, inkomen, handhaving en armoede- en zorg. Aan elk van de thema's zijn een aantal actiepunten verbonden die moesten worden uitgevoerd. Deze specifieke actiepunten bespreken we in hoofdstuk 4, waar we het re-integratiebeleid van het College en de uitvoering daarvan bespreken.

3.4. Resumé

In het onderhavige hoofdstuk 3 richtte de aandacht zich op de kaderstelling door de raad. De basis voor het re-integratiebeleid is juli 2004 gelegd met de vaststelling van de *Re-integratieverordening WWB Moerdijk 2004*. Daarmee liep Moerdijk in dat eerste jaar van de WWB, in vergelijking met andere gemeenten in Nederland, niet voorop met een dergelijke verordening. Hoewel de Wet werk en bijstand per 1-1-2004 van kracht werd is dat jaar nog een overgangsjaar naar de nieuwe situatie. In juli van dat jaar heeft de gemeenteraad van Moerdijk de belangrijkste nieuwe beleidskaders en verordeningen vastgesteld. Een deel van de implementatie is medio 2005 gerealiseerd, dan wel was in staat van uitvoering. Op basis van de evaluatie van de resultaten van 2005 kwam de raad in augustus 2006 tot een meer uitvoerige kaderstelling.

Door akkoord te gaan met de voorgelegde notitie in het voorjaar van 2007 koos de raad nadrukkelijk voor meer 'zelfdoen' en minder uitbesteden. Vanaf die tijd werden er ook meer concrete doelstellingen geformuleerd, die achteraf kunnen worden getoetst. In dat voorjaar en later dat van 2008 heeft de raad zich uitgesproken over een groot aantal concrete acties op het samenhangende terrein van werk en inkomen.

De normatieve kaders die de gemeenteraad in 2004 stelde waren beperkt. Dit is in latere jaren bijgesteld. De raad stelde aanvankelijk geen normen vast voor de te realiseren uitstroom, in te zetten middelen en aanpak.

Zoals gezegd was de raad aanvankelijk voorzichtig met het vaststellen van uitstroomdoelen. Vanaf 2007 worden er duidelijk 'meetbare' kaders en doelstellingen geformuleerd. Met het nader omschrijven van de doelen en de uitvoeringsregels in 2007 werd het voor het College beter mogelijk om specifieke doelen te benoemen voor specifieke deelpopulaties of groepen, waaronder voor de Nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden).

Of de door de raad gestelde kaders uiteindelijk hebben geleid tot het daadwerkelijk vaststellen van heldere en meetbare doelen door het College zal blijken uit onze beschrijving daarvan in hoofdstuk 4. Datzelfde geldt voor het beschikbaar stellen van de middelen.

4. Uitwerking door het College en uitvoering van het proces van re-integratie

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de wijze waarop de uitvoering van het re-integratiebeleid door het College is ingericht en wordt uitgevoerd. Bij de uitwerking en de uitvoering onderscheiden we twee onderdelen: product en kwaliteit waar de gemeente zelf voor verantwoordelijk is en product en kwaliteit die in samenwerking met ketenpartners tot stand moet komen.

Wij besteden aandacht aan de uitwerking en de uitvoering van het proces waarlangs uitkeringsgerechtigden met perspectief op werk begeleid worden naar uitstroom en aan de wijze waarop het College begeleiding geeft aan de twee doelgroepen waarvoor de rekenkamer speciale aandacht vraagt, te weten:

- Uitkeringsgerechtigden met een zodanig grote afstand tot de arbeidsmarkt dat uitstroom naar werk vooralsnog niet reëel te achten is;
- Niet-uitkeringsgerechtigden en uitkeringsgerechtigden ingevolgd de Anw.

Het hoofdstuk levert de opmaat voor de tweede deelvraag uit het onderzoek: *Slaagt het College erin om op basis van inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van cliënten respectievelijk inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt, dit te vertalen in haalbare resultaatgerichte re-integratietrajecten?*

Om op deze vraag antwoord te geven:

- zijn interviews gehouden met medewerkers van de gemeente die betrokken zijn bij de uitvoering van het re-integratiebeleid;
- is door onderzoek van een zestal dossiers getoetst of de bevindingen in documenten en gesprekken ook bevestigd worden door de weerslag daarvan in de dossiers;
- zijn documenten geraadpleegd waarin het re-integratieproces wordt beschreven.

De belangrijkste documenten waarin de uitwerking van het re-integratieproces wordt beschreven zijn:

1. Overzicht organisatie indeling gemeente Moerdijk
2. Wet werk en bijstand beleidsverslag 2007 en nulmeting armoedebeleid gemeente Moerdijk
3. Memo over Tussentijdse rapportage beleidsplan t/m 3e kwartaal 2008
4. Wet werk en bijstand beleidsuitgangspunten 2007
5. Brief over Rapport 'werken met een beperking in de gemeente Moerdijk'
6. Adviesnota: instellen projectgroep uitvoering meerjarenplan WWB 2008-2010
7. Uitvoeringsbesluit re-integratieverordening Wet werk en bijstand gemeente Moerdijk 2008
8. Adviesnota: Aanpak wachtlijst SW. 15-05-2007
9. Evaluatieverslag 2006 WWB-werk
10. Adviesnota: tussentijdse rapportage beleidsplan Werk en Inkomen 2008-2010
11. Adviesnota: uitvoeren pilot 'fithedtraining'
12. Adviesnota: screening bestand WWB op UWV gerelateerde voorzieningen
13. Adviesnota: aanpak wachtlijst SV
14. Adviesnota: instellen Jeugd sportfonds Brabant
15. Adviesnota: convenant: alle kinderen doen mee!
16. Adviesnota: Visie schuldhulpverlening 2009-2010: grip op de knip

17. Beleidsplan W en I 2008-2010
18. Startnota Samenwerking Werk en Inkomen, januari 2009
19. Evaluatieverslag beleid Werken Inkomen 2008

In de beschrijving onderscheiden we drie perioden waarin het re-integratiebeleid van de gemeente Moerdijk zich ontwikkeld. De startperiode 2004 en 2005, waarin het beleid voorzichtig werd vormgegeven. De leerperiode 2006 – 2007, waarin diverse nieuwe trajecten en projecten zijn geïntroduceerd. En tenslotte de opwaarderingperiode vanaf het voorjaar van 2008 waarin getracht is het beleid op een hoger niveau te brengen.

Doelgroepen

De in de re-integratieverordening genoemde doelgroepen waarop het college de re-integratie richt zijn ruim omschreven. Het betreft door alle jaren heen uitkeringsgerechtigden, Nuggers/Anw-ers en jongeren. In 2005 worden ook nog expliciet de oudkomers genoemd.

4.2. Inrichting re-integratie

In de visie van het college hangt re-integratie nauw samen met handhaving. Vandaar dat we hier eerst aandacht aan besteden. Daarna bespreken we de diverse trajecten en instrumenten die in enkele jaren zijn ontwikkeld en uitgevoerd.

4.2.1. Verplichte activering met intensieve handhaving

De gemeente Moerdijk is in januari 2004 gestart met het project Hoogwaardig Handhaven. Handhaving is volgens het College, *het geheel aan activiteiten die er gezamenlijk voor zorgen dat (potentiële) klanten van de sociale dienst de wet- en regelgeving uit zichzelf naleven*. Uitgangspunt is dat de kans dat mensen zich spontaan aan wet en regels houden, groter wordt als zij:

1. goed en tijdig geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten in de bijstand;
2. de regels accepteren, evenals de controlepraktijk die daaruit voortvloeit;
3. de pakkans bij overtreding als hoog ervaren;
4. voldoende worden afgeschrikt door opgelegde én uitgevoerde straffen.

De kunst van hoogwaardig handhaven is om deze preventieve en repressieve elementen in goede samenhang uit te voeren, zodat ze elkaar wederzijds versterken. In 2004 is volgens het College een integraal Handhavingsbeleid ontwikkeld, waarin alle facetten van fraudepreventie en repressie zijn opgenomen.

Het College tekende bij de toelichting op het project Hoogwaardig Handhaven aan dat naar verwachting zeker 50% van het WWB-klantenbestand wordt gevormd door personen die waarschijnlijk nooit productieve arbeid zullen verrichten. Het zou met name gaan om een groep oudere vrouwen in het bestand. Zij hebben geen arbeids- of sollicitatieverplichting omdat velen (tijdelijk) volledig arbeidsongeschikt zijn. Naar verwachting van het College zou daarom slechts aan de helft van het klantenbestand een voorziening worden aangeboden.

In 2005 is het College overgegaan tot een meer verplichtende deelname van cliënten aan arbeidstoeleiding. Een persoon aan wie door het College een voorziening wordt aangeboden is verplicht hiervan gebruik te maken. In de regel krijgt iedere uitkeringsgerechtigde die dat nodig heeft een voorziening aangeboden, behalve degenen aan wie vrijstelling is verleend van sollicitatieverplichtingen. In principe is de problematiek van de cliënt bepalend voor

deze re-integratie aanpak. De uitkeringsgerechtigde is verplicht mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.

- Van belanghebbenden met een geschatte afstand tot de arbeidsmarkt van minder dan een ½ jaar wordt verwacht dat ze zeer actief en zelfstandig activiteiten ontplooiën richting arbeidsmarkt. Een eis die wordt gesteld is dat de activiteiten gebruikelijk zijn voor de betreffende beroepsgroep of in de betreffende branche.
- Voor belanghebbenden met een geschatte afstand tot de arbeidsmarkt van een ½ tot 3 jaar blijft de verplichting om sollicitatieactiviteiten te ontplooiën gehandhaafd.
- Belanghebbenden met een geschatte afstand tot de arbeidsmarkt van drie jaar of meer hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook voor deze categorie geldt dat belanghebbenden sollicitatieactiviteiten dienen te ontplooiën en mee dienen te werken aan activiteiten die de zelfstandige bestaansvoorziening bevorderen. Bij het toezien op de invulling van de sollicitatieverplichting wordt rekening gehouden met het gegeven dat belanghebbenden een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Vrijstelling

Het college kan in individuele gevallen een tijdelijke ontheffing verlenen van de verplichting gebruik te maken van een voorziening. Dat geldt voor belanghebbenden voor de duur dat zij een opleiding/scholing volgen of als er andere dringende redenen zijn, waardoor de belanghebbende niet in staat is zich (volledig) beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt. Deze laatste redenen zijn veelal van medische en/of sociale aard. De ontheffing wordt voor maximaal 18 maanden verleend. Op basis van een herbeoordeling kan worden besloten een ontheffing na afloop van de vastgestelde periode te verlengen.

Het vrijstellingsbeleid is in april 2008 verduidelijkt. Uitgangspunt blijft dat op individueel niveau zal worden beoordeeld of er vrijstelling geldt voor arbeidsinschakeling voor een ouder met een zorgtaak. Dat betekent dat in principe alle ouders ongeacht de leeftijd van het kind een re-integratieplicht hebben. Aan personen van 57,5 jaar en ouder wordt onder strikte voorwaarden tijdelijke vrijstelling van sollicitatieverplichtingen verleend.

Een individuele vrijstelling kan dus worden verleend aan:

- personen met zorgtaken
- arbeidsongeschikten
- personen van 57½ jaar en ouder zonder arbeidsperspectief.

Handhaving

In 2007 ontwikkelde het College een nieuw handhavingplan waarbij de mate van controle zal worden bepaald door 'signalen' en het ingeschatte frauderisico. In deze nieuwe opzet van de rechtmatigheidscontrole wordt het periodieke heronderzoek vervangen door onderzoek naar aanleiding van een gebeurtenis. Oftewel: van tijdafhankelijke naar signaalgestuurde controle. Door bij een rechtmatigheidscontrole uit te gaan van een duidelijk signaal (in plaats van een willekeurige datum), zal deze volgens het College doelmatiger én doeltreffender worden.

4.2.2. Trajecten gestart voor 2006

In 2001 is een eerste re-integratieaanbesteding gehouden. Daarbij is de opdracht gegund aan Accessio re-integratiebedrijven BV te Roosendaal. Het driejarige contract met Accessio is per 1 januari 2005 voor één jaar verlengd. De re-integratiebedrijven die aanvullend op het laatst genoemde re-integratiecontract werkten waren Four Star B.V. te Breda en Frame B.V. te Etten-Leur.

Samenwerken met vaste uitvoerders

Accessio

Accessio Re-integratiediensten B.V. voert voor de gemeente leerwerktrajecten en sociale activering uit. Accessio is een onderdeel van de regionale uitvoerder van de WSW. De al in 2001 aangegane overeenkomst is na overleg met de raad in januari 2008 voortgezet voor de periode tot en met december 2009. Daarbij is vastgelegd dat ten behoeve van aangemelde cliënten door de gemeente eveneens losse producten kunnen worden ingekocht.

WVS-groep

De sociale werkplaats WVS-groep voert de WSW uit voor de gemeenten Halderberge, Moerdijk, Etten-Leur, Zundert en Moerdijk. Door de gemeente Moerdijk worden daarnaast diverse diensten en producten ingekocht bij de WVS-groep, waaronder detacheringspanen en arbodienstverlening van de Arbodienst WVS groep.

In 2005 kwamen het bij de WWB vereiste uitvoeringsbesluit re-integratie en de beleidsregel arbeidsinschakeling gereed. Deze documenten vormden een aanvulling op het in juni 2004 geformuleerde gemeentelijke re-integratiebeleid.

Voor een deel worden vanaf 2005 de re-integratie-activiteiten uitbesteed aan re-integratiebedrijven. Voor een ander deel worden deze activiteiten uitgevoerd door consulenten van sociale zaken. De gemeente Moerdijk voert deze activiteiten in eigen beheer uit door middel van het Werkgelegenheidsproject (WGP), waarover later meer. Het College vindt het voordeel van zelf re-integratie-activiteiten verzorgen dat de expertise om mensen weer terug te brengen naar de arbeidsmarkt in eigen huis wordt gehouden en dat de gemeente op deze wijze beter in staat is om de regie te voeren over de activiteiten die de re-integratiebedrijven verzorgen. Behalve de afdelingen van de gemeente Moerdijk en de re-integratiebedrijven is ook stichting de Markenlanden 'Surplus' betrokken bij de re-integratie naar reguliere arbeid (Zie volgende paragraaf 4.2.4).

Voorzieningen en trajecten

De instrumenten die aan de klanten kunnen worden aangeboden zijn re-integratietrajecten, Direct Werk, leerervaringsplaatsen, sociale activering en scholing (Zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.1.). Voor personen die nieuw instromen in de uitkering en voor jongeren is 'Direct Werk' een primaire voorziening.

Direct Werk

'Direct Werk' is een voorziening van tenminste 24 uur per week en maximaal 32 uur per week gericht op instroom in arbeid binnen 6 maanden. Elke uitkeringsgerechtigde en elke jongere krijgt binnen 1 maand na inschrijving bij CWI (nu UWV WERKbedrijf) een verplichting voor een Direct Werk voorziening opgelegd. Indien noodzakelijk kan deze voorziening verlengd worden. Anders wordt er een andere voorziening ingezet, zoals een Leerwerkervaringsplaats. Op de

leerwerkervaringsplaats doet de klant, met behoud van uitkering, werkervaring op, dan wel leert functioneren in een arbeidsrelatie. Dit instrument kent een maximale duur van drie maanden, met mogelijke verlenging tot zes maanden maximaal. *Direct Werk* is een vorm van Work First aanpak die tot op heden in Moerdijk wordt toegepast.

Activering en zorgtrajecten

Cliënten met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt dienen volgens het College te worden benaderd vanuit een 'zorg en activeringsgedachte'. Zij zullen voornamelijk worden geactiveerd door middel van het contract met Accessio en door middel van het Werkgelegenheidsproject (WGP).

Voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn de trajecten sociale activering en vrijwilligerswerk bedoeld als opstap naar arbeidsinschakeling. Aan personen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt kan het College sociale activering aanbieden in de vorm van nuttige activiteiten gericht op het voorkomen of doorbreken van sociaal isolement. Zorgtrajecten zijn activiteiten gericht op het wegnemen van sociale en/of medische beperkingen die re-integratie in de weg staan.

Subsidies en premies

Werkgevers die een arbeidsovereenkomst afsluiten ten behoeve van een werkervaringsplaatsing of een 'Direct Werk' voorziening kunnen loonkostensubsidie ontvangen. Zij kunnen een premie ontvangen als deze werknemer reguliere arbeid bij hen is gaan verrichten. De werknemer moet dan zes maanden achtereenvolgend in loondienst gewerkt hebben.

Gedeeltelijke afbouw WiW en I/D-banen.

Tijdelijke dienstverbanden op grond van de Wet inschakeling werkzoekenden (WiW) worden niet verlengd. Dienstverbanden voor onbepaalde tijd blijven gehandhaafd. Dat geldt ook voor dienstverbanden op grond van de Regeling In- en Doorstroombanen (I/D regeling) die voor 31 december 2003 zijn aangegaan. Met de loonkostensubsidie worden mogelijkheden geboden voor gesubsidieerde arbeid als vervanging van subsidies op basis van WiW en de I/D regeling.

Doelmatigheid van voorzieningen

De doelmatigheid van voorzieningen dient volgens het College in de praktijk te worden beoordeeld door de re-integratieadviseur en de klantmanagers. Zij plaatsen personen uit de doelgroep op trajecten waarvan zij verwachten dat deze het meest bijdragen aan de arbeidsinschakeling.

4.2.3. Werkgelegenheidsproject Moerdijk (WGP)

Het werkgelegenheidsproject Moerdijk stond eerder in 2004 bekend als "team fort Sabina". In dit project geeft de gemeente zelf vorm aan het re-integratiebeleid voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Er wordt vooral aandacht besteed aan werknemersvaardigheden, zoals het weer structuur brengen in het dagelijks leven, werken in gezagsverhouding, sociale vaardigheden en feitelijke terugkeer naar de arbeidsmarkt. Het groenbeheer van fort Sabina is een belangrijke activiteit. In 2005 is een bedrijfspannend te Zevenbergen gehuurd en door de cliënten zelf geschikt gemaakt. In 2005 zijn 12 cliënten in het project opgenomen. Gemiddeld waren er in 2005 15 deelnemers wekelijks op het project aanwezig. Het project is tot op heden voortgezet. In 2006 en 2007 zijn ook verschillende jongeren die buiten het (beroeps) onderwijs zijn gevallen met behulp

van dit project aan een baan geholpen of teruggekeerd naar beroepsonderwijs. In 2007 waren gemiddeld 22 personen werkzaam op het project.

Go Pirate

In samenwerking met re-integratiebedrijf Four Star is in 2005 het project Go Pirate opgezet. Dit project richtte zich op de cliënten met houding- en motivatieproblemen. Ook dit project werd uitgevoerd in de omgeving van fort Sabina. Uiteindelijk zijn twaalf deelnemers uitgestroomd uit de uitkering.

4.2.4. Aanvraag ESF (Europees Subsidie Fonds)

De gemeente Moerdijk fungeert sinds 2005 op verzoek van Stichting Circonflex en Stichting De Markenlanden (Surplus) als aanvrager voor de Europese subsidies voor interne re-integratietrajecten. Deze trajecten die in 2006 van start gingen zijn bedoeld om al in dienst zijnde personeelsleden verder op te leiden en te trainen. Dit met als doel hun kwaliteit te verbeteren en dienstverbanden duurzamer te maken. Als tegenprestatie krijgt de gemeente Moerdijk voor de gemeentelijke re-integratiegroepen toegang tot de interne arbeidsmarkt van Surplus. Interne vacatures van Surplus komen na de interne werving vrij voor kandidaten uit de gemeentelijke re-integratiedoelgroepen. Het project van stichting de Markenlanden kwam in 2007 functioneel ten einde. Dat van Circonflex in 2008. De ESF-middelen zijn vooral ingezet voor scholingsactiviteiten.

4.2.5. Werkgevers benadering vanaf 2005

Medio 2005 is gestart met de "werkgeversbenadering" in samenwerking met het Werkvoorzieningschap (WVS) te Roosendaal en het re-integratiebedrijf Accessio. Daarnaast zijn werkgevers (de industriële kring en LTVO kring Moerdijk) actief benaderd met presentaties over de mogelijkheden op arbeidsmarktgebied. In 2005 is eveneens gestart met de werkgeversbenadering door de consultants sociale zaken van Moerdijk.

In beide gevallen werden ondernemers geïnteresseerd voor de loonkostensubsidies en premies bij in dienst name van een klant. Dit resulteerde in volledige uitstroom van een aantal klanten (zie hoofdstuk 5). In 2006 en latere jaren is de werkgeversbenadering verder uitgebreid. Onder meer zijn leden van ondernemingsorganisaties telefonisch benaderd of zijn bezocht.

Er is in 2007 een arbeidsmarktmap voor bedrijven gemaakt. Deze wordt opgestuurd aan zich in Moerdijk vestigende bedrijven. De map bevat informatie over loonkostensubsidies voor werkgevers, detacheringmogelijkheden van SW-werknemers en trajecten van het re-integratiebedrijf Accessio.

4.3. Trajecten 2006 – 2007

Een belangrijk deel van de re-integratieactiviteiten is in 2006 voortgezet. De WWB-werk activiteiten die de gemeente in 2006 uitvoerde om burgers te activeren en terug te brengen naar de arbeidsmarkt zijn de volgende:

- Het re-integratiecontract: In 2006 heeft er een aanbesteding plaatsgevonden voor de gemeentelijke re-integratiedoelgroepen. Het resultaat daarvan is dat er contracten zijn afgesloten met United Restart, Accessio en Four Star. In 2007 is de samenwerking met deze bedrijven voortgezet.
- Direct Werk (een vorm van Work First, paragraaf 4.2.2).
- Het werkgelegenheidsproject Moerdijk (WGP, zie paragraaf 4.2.3).
- Werkgeversbenadering (met SW-bedrijf, zie paragraaf 4.2.5).

- Diverse projecten, waaronder het conciërgeproject (plaatsing op lagere scholen), arbeidsmarktmap (informatie aan bedrijven, zie paragraaf 4.2).
- Toegang tot de interne arbeidsmarkt 'Surplus' (zie paragraaf 4.2.4).
- Loonkostensubsidie additionele arbeid voormalige I/D- en WiW-banen.

De daling van het WWB-bestand was in 2006 lager dan verwacht, namelijk 4%. Het College besloot daarom begin 2007 tot aanvullende initiatieven, waaronder een meer intensieve werkgeversbenadering. De meeste re-integratie-activiteiten zijn in 2007 voortgezet. Verder is in het plan voor 2007 opgenomen dat een aanvang genomen zal worden met:

- Modernisering Sociale Werkvoorziening (Wsw)
- Werkgeversservicepunt
- Actieplan leer/werkstage voor jongeren
- Fitheidprogramma voor langdurig uitkeringsgerechtigden

De meer actieve werkgeversbenadering diende om de vraag naar werknemers uit de doelgroep te bevorderen door middel van een Werkgeversservicepunt en het actieplan leer/werkstages voor jongeren. De pilot fitheidtraining is bedoeld voor langdurig uitkeringsgerechtigden met een grote afstand naar participatie in de samenleving en de arbeidsmarkt. De pilot zou in 2007 van start gaan en was bedoeld voor maximaal 20 personen. Daarvoor was een bedrag van € 24.500 gereserveerd. De bedoeling was dat 50% van de deelnemers een vervoltraject naar activering of re-integratie zouden starten. Dit programma is in 2007 niet meer gestart, maar in 2008 voortgezet onder de naam Beweegproject.

4.3.1. Doelgroep Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

In de WWB is vastgelegd dat de Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden behoren tot de doelgroep van de gemeente. Door de gemeente Moerdijk is in het najaar van 2006 een speciale Procesbeschrijving Nuggers en Anw-ers geschreven. Hierin staan de activiteiten van medewerkers van de gemeente beschreven in het geval er een aanvraag voor een re-integratievoorziening binnenkomt (zie box 4.1).

Box 4.1 Procesbeschrijving Nuggers en Anw-ers

Na een aanvraag roept de administratief medewerker de klant op voor een gesprek en eerste beoordeling van de aanvraag door de casemanager. De casemanager controleert onder meer of de aanvraag bij de juiste gemeente is ingediend, of de aanvraag compleet is en aan de toelatingseisen voldoet. Tijdens het intake re-integratie gesprek met de klant doet de casemanager het volgende:

- Bepaalt de (re-integratie) positie van de klant.
- Geeft voorlichting over Nuggers/Anw-ers regeling en de voorwaarden waaraan de klant en de gemeenten moeten voldoen.
- Legt de verdere procedure uit.

De casemanager meldt de klant aan bij het re-integratiebedrijf, die met de klant een trajectplan opstelt. De klant en het re-integratiebedrijf ondertekenen vervolgens een re-integratieplan. Als de case manager zich kan verenigen met het re-integratieplan dan tekent ook hij deze. Vervolgens wordt de klant schriftelijk opgeroepen voor het ondertekenen van het contract tot het volgen van een traject op grond van de regeling Nuggers/Anw-ers.

De regeling was vooral bedoeld voor degenen die zich zelf aanmelden. Zoals blijkt uit de uitgaven aan trajecten is dit herhaalde malen gehonoreerd (Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3). De actieve benadering van deze doelgroep is in 2008 opgepakt. De

gemeente is zich toen meer expliciet gaan richten op het aan het werk krijgen van niet-uitkeringsgerechtigden. Zo zijn er folders verspreid over wat de gemeente kan doen om moeders met oudere kinderen zonder uitkering aan het werk te helpen.

4.3.2. Screening bestand op Wajong (UWV gerelateerde voorzieningen)

In het voorjaar van 2007 werd het bureau Leerwerk Arbeidsadviezen te Rotterdam ingehuurd voor het screenen van het cliëntenbestand WWB op UWV gerelateerde voorzieningen op basis van 'no cure, no pay'. De dossiers werden doorgenomen en cliënten geselecteerd die mogelijk in aanmerking komen voor een uitkering van het UWV in plaats van de gemeente. Meestal gaat het om het recht op een Wajong-uitkering. Het betreft dan vaak mensen die voor hun 18de levensjaar een medische of psychische beperking hadden, waardoor zij geen stabiel arbeidsleven konden opbouwen.

4.3.3. Afstemmingsverordening

De afstemmingsverordening uit 2007 kent een nauwe relatie met de re-integratieverordening. In de individuele beschikking waarin de uitkering en re-integratie ondersteuning is geregeld wordt tevens uiteengezet de wijze waarop de voorziening wordt ingezet. Indien de cliënt de verplichting niet nakomt, leidt dit in beginsel tot een verlaging van de uitkering. De basis voor een dergelijk verlaging is gelegd in de afstemmingsverordening.

4.4. Re-integratiebeleid in 2008

Het laatste beleidsplan van het College is beschreven in de nota *Werk en Inkomen 2008-2010 "de regels zijn er voor de mensen, de mensen niet voor de regels"*. Het bevat de plannen rond werk en inkomen voor het resterende deel van de bestuursperiode. Doel was om het sociaal beleid op een hoger en professioneler niveau te tillen. *'Door middel van zorg, activering en re-integratieactiviteiten en het bieden van een financiële ondergrens daadwerkelijk de meer kwetsbare inwoners stimuleren tot ontwikkeling en ontplooiing en daarmee tevens het WWB afbreukrisico te beperken.'* Met dit laatste wordt bedoeld dat mogelijke tekorten vanwege de WWB moeten worden voorkomen.

Er worden vier thema's onderscheiden: werk, inkomen, handhaving en armoede- en zorg, met elk een aantal uitvoeringsplannen. In de nota wordt de verwachting uitgesproken dat op termijn de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de WWB in elkaar opgaan tot een wetgeving die zich volledig richt op werk- en zorg. Om de sociaal/economische doelen te verwezenlijken zijn er meer dan tien re-integratie beleidslijnen uitgezet, met even zovele actiepunten. De specifieke actiepunten die voor deze evaluatie van belang zijn, zijn in het kort de volgende:

- Aanbieden van een tijdelijk arbeidscontract met arbeidsvoorwaarden aan iedere aanvrager van een WWB-uitkering. Door een dienstverband van drie maanden aan te bieden wil de gemeente met behulp van CWI-dienstverlening tijdens dit dienstverband een duurzame plaatsing realiseren. De flex organisatie van de WVS neemt hen in dienst. Verlenging met drie maanden is mogelijk, waarna een individueel re-integratietraject wordt aangeboden. De jaarlijkse kosten worden geschat op € 200.000.
- Trajecten en onderdelen van trajecten worden ingezet voor alle gemeentelijke doelgroepen waaronder arbeidsgehandicapten. Met ingang van 1 januari 2007 zijn contracten afgesloten met drie re-integratiebedrijven, die lopen tot 1 januari 2009. In 2008 wil de gemeente 40 trajecten uitvoeren en in 2009 30. De totale kosten zouden tot en met 2010 € 250.000 bedragen.

- Duurzame uitstroom zou voor beide bovengenoemde activiteiten in 2008 voor 35 klanten moeten worden gerealiseerd, in 2009 voor 30 en 25 in 2010.
- Continuering van de zorg, activering, re-integratie-expertise bij de gemeente met behulp van het WGP (zie paragraaf 4.3.2). De totale kosten tot en met 2010 zijn begroot op € 100.000.
- Verbeteren en verdiepen van een kwalitatief en kwantitatief goede uitvoering door deskundige en goed opgeleide medewerkers. Dit door jaarlijks bijscholing(en) te organiseren voor de klantmanagers, gericht op de diverse inhoudelijke aspecten van het werk. Het streven is naar een vaste groep van medewerkers op hbo-niveau aangevuld met enkele MBO leer en groei banen.
- Benutten van het BVG te Etten-Leur en vormgeven aan gemeentelijk en regionaal arbeidsmarktbeleid.
- Continuering en verdieping van de in 2004 gestarte werkgeversbenadering BVG.
- Opstarten van een (regionaal) leer/werk/stage loket BVG onder meer gericht op jongeren en mensen zonder baan met onvoldoende startkwalificatie.
- Sociale bestekvoorwaarden bij aanbesteding en subsidies, zodanig dat er leer/werk/stage banen vrijkomen voor re-integratie doelgroepen.
- Voormalige gesubsidieerde arbeid (Wiw en I/D) continueren. Uiteindelijk zullen nog 5 personen in deze constructie actief blijven.

Verbetering uitvoering

Op basis van de nota Werk en inkomen is de gemeente in 2008 gestart met een duo aanpak van zowel WWB-werk als – inkomen door de afdelingen Front Office en Strategie en Advies. Het is de bedoeling meer de nadruk te leggen op re-integratie en minder op inkomensvoorziening.

Daarbij is de verbetering van de competenties van de casemanagers ter hand genomen. In 2008 hebben meerdere casemanagers deelgenomen aan diverse bijscholingstrajecten en trainingen. De gemeente Moerdijk werkt met casemanagers, waarvan een deel niet in vaste dienst is, waardoor zij geen langdurige ervaring opdoen met de werkwijze van de gemeente. De wens van de verantwoordelijke dienst om een vast bestand van ervaren casemanagers verder uit te bouwen is (nog) niet gerealiseerd. Dit zou de uitvoering van het beoogde 'Maatwerk' bij re-integratie bemoeilijken.

De kwartaalrapportages over de stand van zaken rond de actiepunten blijken hun vruchten af te werpen wat betreft de transparantie van het beleid (Zie paragraaf 4.5.5 Monitoren en hoofdstuk 6.). Wat betreft het stellen van Sociale bestekvoorwaarden, daarover is in 2008 geen voorstel geschreven. Dit actiepunt is verplaatst naar 2009.

Doelgroepen

In 2008 zijn een aantal aanvullende re-integratie-acties toegevoegd aan het beleidsplan 2008-2010. Deze zijn voorbereid en ten dele gestart in 2008. Eén van de geplande acties is het aantrekken van tenminste 35 niet uitkeringsgerechtigden (Nuggers) die door middel van scholing, opleiding en bemiddeling naar de arbeidsmarkt worden toegeleid. Deze actie is, volgens het raadsvoorstel Evaluatie beleid Werk en Inkomen 2008, medio 2008 gestart.

De resultaten van deze en andere actiepunten bespreken we later in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 5.

4.4.1. Klantenorganisatie en tevredenheid

Burgers worden door de gemeente Moerdijk structureel bevraagd over hun mening. Hierbij wordt voornamelijk stil gestaan bij de kwaliteit van de dienstverlening, maar niet bij lacunes in het beleid en in de uitvoering. In het kader van de cliëntenparticipatie en het interactief opstellen van beleid wilde de gemeente vanaf 2008 tweejaarlijks een kwaliteitsmeting verrichten onder klanten van de sociale zaken. Er was al wel een armoedeplatform geïnstalleerd en de Stichting cliëntenraad Moerdijk, maar daarin hebben weinig tot geen WWB-klanten zitting. Doelstelling was dat in 2008 een eerste kwaliteitsmeting onder de klanten van de dienst zou worden uitgevoerd. De feitelijke uitvoering van het onderzoek zal in 2009 plaatsvinden.

4.4.2. Monitoring

In het beleidsplan 2008-2010 stelt het College voor om in het kader van het plan-do-check-act principe een monitoring, verantwoording en voortgangssysteem in te voeren, waarin voor de vier genoemde thema's werk, inkomen, handhaving en armoede-zorgbeleid een aantal zaken gemeten wordt. Dit vindt plaats onder verantwoording door de projectgroep 'Beleidsplan Werk en Inkomen 2008-2010'. De projectgroep rapporteert per kwartaal op basis van de monitorgegevens. De rapportage dient ook als input voor de bestuursrapportage en de jaarrekening. Per actiepunt wordt de stand weergegeven, ook waar het de budgettaire stand van zaken betreft. Vermeld wordt de doelstelling van het actiepunt, of deze is gerealiseerd en wat de conclusie daar uit is. In de memo van de projectgroep aan het College van december 2008 wordt gemeld dat de monitor een succes is. Wel wordt als knelpunt vermeld dat relevante dataverzameling uit de gemeentelijke systemen niet zonder problemen verloopt en dat cijfers enigszins bijgesteld moeten worden. Er zijn daarom gesprekken gaande met de leveranciers om de problemen te verhelpen (zie hoofdstuk 6).

4.5. Samenwerking met ketenpartners

Om inzicht te verkrijgen in de samenwerking met (keten) partners hebben we gesprekken gevoerd en documenten bestudeerd. De belangrijkste documenten zijn:

1. Startnota Samenwerking Werk en Inkomen; Etten-Leur, Moerdijk, Zundert
2. UWV werkbedrijf Jaarplan 2009
3. Werkgeversservicepunt CWI district Etten-Leur
4. Brief over Rapport 'werken met een beperking in de gemeente Moerdijk'
5. Verslagen en afsprakenlijsten REKO

De basis voor 'ketensamenwerking' is in de regel geen contract maar afspraken over het afstemmen van dienstverlening en het delen van middelen. Dus samenwerken in de eigenlijke zin van het woord doet de gemeente alleen met CWI, UWV en andere gemeenten en in bepaalde mate met lokale organisaties en werkgevers. De gemeente Moerdijk werkt nauw samen met meerdere partijen, waaronder ook enkele 'vaste' opdrachtnemers. Met twee opdrachtnemers bestaat een bijzondere relatie. Accessio en WVS behoren tot het SW-bedrijf, waarmee ook een bestuurlijke verwevenheid is.

4.5.1. Samenwerking CWI, UWV en gemeenten (front office)

Moerdijk valt onder de UWV/CWI regio van Etten-Leur. Mede door de grote afstand tussen Moerdijk en Etten-Leur was de samenwerking bij het bedienen van klanten tot in 2006 slechts beperkt ontwikkeld. De gemeente Moerdijk is van mening dat haar burgers in de eigen gemeente een bijstanduitkering moeten kunnen aanvragen.

Landelijk zijn VNG, CWI en UWV in 2007 overeengekomen om waar mogelijk samen te gaan werken. Daarvoor zijn een aantal experimenten gestart, zoals 'De Toonkamers' en het 'Werkgeversservicepunt'. Het ministerie van Sociale Zaken heeft te kennen gegeven dat deze samenwerkingsverbanden vanaf 2009 een verplichtend karakter krijgen. UWV, gemeenten en CWI (tot 2009) spannen zich in om werkzoekenden aan werk te helpen. Iedere partij heeft daarin zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. De dienstverlening dient zodanig georganiseerd te worden dat er sprake is van een naadloze aansluiting en integratie van diensten en activiteiten.

Naast de eigen verantwoordelijkheden van iedere ketenpartner streven de partijen als 'keten' een gezamenlijke missie na. Deze missie is: Het door samenwerking en integratie van activiteiten een zodanig synergie bereiken dat mensen sneller naar de arbeidsmarkt kunnen worden gebracht of bij voorkeur wordt voorkomen dat mensen een beroep op de uitkering hoeven te doen. Werk boven uitkering staat daarbij centraal. De wijze waarop dat in Moerdijk gestalte moet krijgen is beschreven in het Ketenjaarplan 2007.

In het Ketenjaarplan van het CWI staat dat samenwerking in het CWI-district Etten-Leur waartoe Moerdijk behoort, in de komende jaren verder gestalte zal krijgen door gezamenlijke dienstverleningsconcepten en integratie van de onderscheiden diensten van de afzonderlijke partijen. Voorkomen moet worden dat er sprake is nodeloze overlap van activiteiten en concurrentie tussen partijen als het gaat om het vervullen van vacatures.

Het Bedrijfsverzamelgebouw (BVG) heeft daarbij sinds 2008 de functie van een marktplaats waar vraag en aanbod van werk bij elkaar komen. Dit vraagt om verdere integratie van de afzonderlijke organisaties, zowel op het niveau van de werkvloer als beleid. Besloten is de activiteiten op het terrein van de ketensamenwerking vast te leggen in een ketenjaarplan. Uitgangspunt daarbij is dat de ketenpartners concrete projecten en planningen afspreken en zich daar aan committeren.

Voor 2007 werden de volgende speerpunten onderscheiden:

1. Gemeenschappelijke klantbenadering
2. Gemeenschappelijke werkgeversbenadering (werkgeversservicepunt, WSP)
3. Handhaving
4. Professionalisering van de keten (ANKER-model, ketenprestatie-indicatoren, kennisdeling)

Deze zijn verder uitgewerkt in de Concept-visienota (24-04-2008). De visienota is tot stand gekomen tijdens de maandelijkse gesprekken van de vertegenwoordigers van de ketenpartners UWV, CWI en de vier gemeenten. Hoewel Moerdijk al langer participeert in de voorbereiding van het dit jaar opgerichte UWV WERKbedrijf in Etten-Leur, dat is gehuisvest in het BVG van het voormalige CWI, heeft het College een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de daadwerkelijke deelname in afwachting van een opgave van de kosten. Momenteel vindt al wel de intake voor de WWB-uitkeringen in het BVG plaats. Per 1 juli 2008 wordt 24 uur per week aan en in het BVG deelgenomen.

Het WSP is in het najaar van 2008 geopend. Het leer/werk/stage-loket is ingebouwd in het WSP. Binnen het WSP werken de gemeentelijke werkmakelaars van de gemeente Rucphen, Etten-Leur, Zundert en Moerdijk en UWV samen. Vanwege de eerdergenoemde grote reisafstand naar Etten-Leur blijven de werkmakelaars echter gehuisvest op de locatie van de 'moederorganisatie', namelijk de gemeente. Het ligt in de bedoeling dat Moerdijk 0,5 FTE inzet in de persoon van de werkmakelaar voor het WSP.

4.5.2. Samenwerken met andere gemeenten (Back office)

Samenwerking Werk en inkomen

Los van het BVG bespreekt de gemeente met andere omliggende regionale sociale diensten of zij op andere terreinen met elkaar kunnen samenwerken. Eind 2008 zijn in opdracht van de Colleges van de gemeenten Moerdijk, Etten-Leur en Zundert de samenwerkingsmogelijkheden onderzocht rondom de uitvoering van de taken op de terreinen van Werk en Inkomen (Startnota Samenwerking Werk en Inkomen, januari 2009). Voorgesteld wordt om de backoffice-activiteiten van de drie gemeenten te clusteren. Deze clustering betreft onder meer de afhandeling van uitkeringsaanvraag, administratie, inkoop van re-integratieactiviteiten en gezamenlijke ICT-ondersteuning en applicatiebeheer. De klant zou nog wel zijn aanvraag kunnen doen in de gemeentewinkel in zijn eigen gemeente, waarvan er dan drie komen.

Deelname aan Stichting Inkoopbureau West-Brabant

Een andere vorm van samenwerking met andere gemeenten in West-Brabant is het ter beschikking stellen van medewerkers aan de Stichting Inkoopbureau West-Brabant.

Moerdijk koopt trajecten bij re-integratiebedrijven in via de Stichting Inkoopbureau West-Brabant (SIW). De SIW richt zich in principe op gemeenten die te klein zijn om eigen inkopers in dienst te nemen en daarnaast belang hebben bij gezamenlijke aanbestedingen met andere gemeenten. Als bovengrens wordt in principe een maximaal inwoneraantal van 50.000 gehanteerd. Voor grotere gemeenten wordt individueel bepaald of deze wel of niet gebruik kunnen maken van de diensten van de SIW. Op dit moment maken naast de gemeente Moerdijk, 18 andere gemeenten in de regio (Hoekse Waard, West Brabant en een deel van Zeeland) gebruik van de diensten van de SIW.

4.6. Resumé

Na enkele jaren van onduidelijkheid stelde het College in 2008 meer heldere en meetbare re-integratiedoelen vast. Door voortschrijdend inzicht stelde de raad kaders en doelen tussentijds bij. In het onderhavige hoofdstuk 4 blijkt dat het College goed uit de voeten kon met de nota's met kaders en beleidsregels. Er konden snel afspraken worden gemaakt met de uitvoerende organisaties en uitvoerende medewerkers. Zoals de raad wenste zijn daardoor de gelden van het zogenaamde Werkdeel niet over of onderbested, zoals we hierna in hoofdstuk 5 bespreken.

De doelen gesteld door de raad in 2004 zijn in 2007 en 2008 steeds verder uitgewerkt naar beoogde uitstroom uit de uitkering en naar maatschappelijke participatie.

Haalbare resultaten en gerichte re-integratietrajecten.

Het re-integratiebeleid van het College is vanaf 2007 meer 'SMART' geoperationaliseerd. Dat kon omdat er meer inzicht was verkregen in de verschillende instrumenten en resultaten daarvan. Omdat er meer zicht op het WWB-bestand is gekomen, onder meer na screening en het vaststellen van de afstand tot de arbeidsmarkt van een groot deel van het bestand, kon er beter beleid worden geformuleerd voor het zittende bestand. Een deel van het WWB-kliëntenbestand wordt gevormd door mensen zonder arbeidsverplichting en re-integratieverplichting omdat velen (tijdelijk) volledig arbeidsongeschikt zijn. Aanvankelijk dacht de gemeente dat deze 50% van het bestand zou zijn, later bleek deze 30% en met de invoering van de participatie-instrumenten en dergelijke 20%.

Nieuwe instrumenten

In 2005 startte de gemeente Moerdijk met de 'Werk Direct' aanpak. Dit is een heldere vertaling voor Work First aanpak. In deze aanpak werden alle personen die een uitkering aanvroegen in beginsel direct aan het werk gezet. In de jaren daarna werd de Work First aanpak gehandhaafd. Aanvullend werd een extra instrument ingezet, namelijk de actieve werkgeversbenadering door de werkmakelaar. Daardoor bouwde de gemeente ook zelf relaties op met het bedrijfsleven en kon er een directe match plaatsvinden tussen lokale arbeidsmarkt (vraag) en het bestand uitkeringsgerechtigden (aanbod).

Ten aanzien van het zittende bestand werd tot en met 2004 weinig gedaan om de uitstroom echt aan te pakken. Dat veranderde in 2005. Een extra investering in deze moeilijk te activeren groep bleek niet zonder succes te zijn, zo zullen we in het volgende hoofdstuk beschrijven. Inmiddels ontvangen bijna alle te activeren klanten een aanbod. Zij die niet regulier aan het werk kunnen, nemen deel aan een activeringsproject. Een voorbeeld is het Beweegproject.

De aanpak van het re-integratiebeleid door het College is in de loop der tijd aangepast. Het College bestede de eerste jaren veel uit, maar is daarna steeds meer zelf gaan doen. Zij heeft meer zelf de regie genomen en werkte steeds meer samen met maatschappelijke partijen en werkgevers. Ook ging zij gericht maatwerk inkopen bij drie re-integratiebedrijven. Het College reageerde actief op de wisselende resultaten van interventies en re-integratiebedrijven.

In het volgende hoofdstuk 5 bespreken we de resultaten van het in het onderhavige hoofdstuk beschreven re-integratiebeleid van het College.

5. Resultaten, kosten en baten in perspectief

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten en kosten van het re-integratiebeleid van de gemeente Moerdijk. Het vormt de opmaat voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Daartoe zijn de feitelijke inzet van trajecten en instrumenten en de resultaten van het gemeentebestuur onderzocht. Dat betreft zowel de doeltreffendheid (uitstroom, voorkomen van instroom, aantal plaatsingen in baan of vervolgttraject etc.) als de doelmatigheid van de gemeentelijke aanpak (meerwaarde). Op basis van de beschikbare informatie is gekeken naar:

- de ontwikkeling van de instroom (werking poortwachterfunctie);
- de ontwikkeling van het "bestand" uitkeringsgerechtigden (aantallen, samenstelling);
- de resultaten met betrekking tot uitstroom naar werk respectievelijk maatschappelijke participatie.

5.2. Bronnen

Om de resultaten in beeld te brengen hebben wij beschikbare jaarrekeningen, beleidsverslagen en de rapportages over gecontracteerde re-integratie-uitvoering geanalyseerd. In de jaarrekeningen rapporteerde het College op outputniveau, terwijl in de beleidsverslagen meer gedetailleerd over de realisatie van de vastgestelde beleidsplannen werd gerapporteerd. Wat betreft de resultaten van het re-integratiebeleid rapporteerde het College vooral over de gerealiseerde uitstroom uit de uitkering. De rapportage over de gerealiseerde plaatsingen in werk (outcome) als gevolg van de ingezette re-integratietrajecten was niet volledig. Daardoor is het lastig een volledig en eenduidig overzicht te krijgen van de geplande en gerealiseerde trajecten in vooral de eerste jaren van de WWB, evenals van de resultaten daarvan.

Ook de gegevens over WWB-budgetten die de gemeente heeft ontvangen en besteed zijn niet volledig uit de jaarrekeningen te destilleren. De geraadpleegde documenten met gegevens over een specifiek jaar verschillen wat betreft de omvang van de beschikbare en besteedde budgetten. Dat is overigens niet ongebruikelijk in andere gemeenten waar de Rekenkamer onderzoek doet. De budgetten worden vaak meerdere malen opnieuw berekend en vastgesteld. De gegevens over 2008 zijn nog niet door het College gepubliceerd. Om meer en/of aanvullend inzicht te krijgen in de kwantitatieve gegevens heeft de Rekenkamer aan de gemeente gevraagd extra informatie aan te leveren uit de eigen administratie. Op basis van deze informatie, beoordelen wij in dit hoofdstuk of de resultaten conform de afspraken zijn en wat de kosten zijn. Om de cijfers van Moerdijk in perspectief te plaatsen hebben we gebruik gemaakt van gegevens over gemeenten op de SZW-website Kernkaart Werk en Bijstand⁵.

⁵ Zie: <http://www.gemeenteloket.szw.nl/kernkaart/index.cfm>

De belangrijkste gebruikte bronnen zijn:

- Jaarcijfers uitstroom WWB 2008
- Verantwoording van re-integratie WWB over 2005. Raadsvergadering 31 augustus 2006.
- Evaluatieverslag 2006 WWB-werk
- Wet werk en bijstand beleidsverslag 2007 en nulmeting armoedebeleid gemeente Moerdijk
- Adviesnota: tussentijdse rapportage beleidsplan Werk en Inkomen 2008-2010
- Memo over Tussentijdse rapportage beleidsplan t/m 3e kwartaal 2008
- Adviesnota: tussentijdse rapportage beleidsplan Werk en Inkomen 2008-2010
- Evaluatieverslag beleid Werk en Inkomen 2008
- Uitdraai werkelijke uitgaven WWB-werk periode 2004- 2008 gemeente Moerdijk
- Uitdraai uitstroom WWB 2008
- Diverse door de Rekenkamer opgevraagde gegevens

In dit hoofdstuk beoordelen wij wat de re-integratieresultaten zijn en wat de kosten zijn. We beoordelen eerst de resultaten van de ingekochte re-integratiecontracten en vervolgens de activiteiten die de gemeente vooral zelf doet of met ketenpartners. In een aparte paragraaf 5.8 wordt de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in het perspectief geplaatst van de regionale en Nederlandse werkgelegenheidsontwikkeling.

5.3. Re-integratiecontracten in de periode 2004-2008

Over 2004 en 2005 heeft de Rekenkamer weinig gegevens over de inzet en inhoud van ingekochte trajecten voor klanten ontvangen. Vanaf 2001 werden trajecten voornamelijk ingekocht bij Accessio. De eerste inhoudelijke gegevens betreffen 2005. In dat jaar kocht de gemeente trajecten in bij drie re-integratiebedrijven: Accessio, Four Star en Frame (Zie box 5.1).

Box 5.1 re-integratiecontracten 2004 2005

2004

De gemeente Moerdijk had voor 2004 voor een groot aantal klanten langlopende integrale re-integratietrajecten ingekocht bij Accessio. Uit de documenten blijkt dat er december 2004 nog ongeveer 84 klanten op een langer lopend traject zaten bij Accessio. Van twintig van deze cliënten werd in 2005 de uitkering beëindigd. "Zij vonden werk of lieten weten geen prijs meer te stellen op een uitkering." Voor 30 klanten uit de groep van 84 is in 2005 alleen een re-integratieonderdeel ingekocht bij Accessio. De overige 34 leden van de groep van 84 bleef eenzelfde traject volgen bij dit re-integratiebedrijf. Wat er in latere jaren met deze klanten is gebeurd is niet duidelijk.

2005

In 2005 zijn 99 cliënten nieuw aangemeld bij Accessio. Daarover werd in augustus 2006 gemeld dat 26 trajecten zijn afgesloten (tabel 5.1.). 8 daarvan traden toe tot de arbeidsmarkt of traden om andere redenen uit de uitkering. De overige 18 hadden slechts een kort lopend re-integratieonderdeel ontvangen en bleven in de uitkering.

Bij re-integratiebedrijf Four Star zijn in 2005 24 personen aangemeld met als resultaat veertien personen uit de uitkering. Bij re-integratiebedrijf Frame zijn 5 trajecten ingekocht. Ten tijde van de rapportage over 2005 waren er nog geen resultaten geboekt.

Bron: Verantwoording van re-integratie WWB over 2005. Raadsvergadering 31 augustus 2006.

De gemeente concludeerde over 2005 dat ten aanzien van de afzonderlijke re-integratieonderdelen Accessio naar tevredenheid had gepresteerd, maar wat betreft de volledige trajecten aan de onderkant presteerde van wat contractueel

was overeengekomen. In totaal is in 2005 bijna € 360.000 besteed aan re-integratie via genoemde drie bedrijven (tabel 5.1).

Wat opvalt in de rapportages over 2005 is dat uitstroom uit de uitkering wel is geregistreerd, maar niet welke klanten, al dan niet na een traject, uitstroonden naar werk. Daardoor is er geen betrouwbare uitspraak mogelijk over de effectiviteit van de ingekochte instrumenten. Datzelfde geldt voor de jaren 2006 en 2007 (Box 5.2).

Tabel 5.1 Aangemelde klanten en re-integratieresultaten per contract 2005.

	Aangemeld 2005	Realisatie, personen op traject	Beëindigde trajecten	Waarvan uitstroom uit de uitkering
1. Accessio	99	26	26	8
2. Four Star	24	24	14	14
3. Frame	5	5	0	0
Totale kosten 2005		359.229		

Bron: Verantwoording van re-integratie WWB over 2005. Raadsvergadering 31 augustus 2006.

Box 5.2 re-integratiecontracten 2006 2007

2006

In het laatste contractjaar 2006 zijn er op 1 januari nog 129 cliënten uit de voorgaande contractjaren bij Accessio actief. In 2006 zijn 40 cliënten nieuw aangemeld bij Accessio. Voor het merendeel werd een re-integratieonderdeel ingekocht en geen volledig traject. In 2006 is bij Accessio voor 123 personen de dienstverlening beëindigd. 33 personen zijn op de arbeidsmarkt actief gemaakt. Op 1 januari 2007 zijn 71 cliënten –voornamelijk op deeltrajecten- actief bij Accessio. Bij re-integratiebedrijven Four Star en Frame zijn volgens de gemeente te verwaarlozen aantallen cliënten aangemeld.

2007

Het beleidsverslag 2007 meldt slechts dat de resultaten in dat jaar dusdanig waren dat besloten is de samenwerking met re-integratiebedrijven Four Star, United Restart en Accessio voort te zetten. 'Er waren namelijk 66 re-integratietrajecten gestart, terwijl de verwachting was dat het er 35-45 zouden zijn'. In dit verslag zijn verder geen bedragen vermeldt die zijn besteed aan re-integratieactiviteiten op basis van het re-integratiecontract

De gemeente concludeerde in 2007 dat ten aanzien van de afzonderlijke re-integratieonderdelen Accessio in 2006 naar verwachting had gepresteerd. Bij re-integratiebedrijven Four Star en Frame zijn volgens de gemeente te verwaarlozen aantallen cliënten aangemeld. In totaal is in 2006 ruim € 307.000 besteed aan re-integratiecontracten, voornamelijk op basis van het re-integratiecontract met Accessio.

Nieuwe contracten in 2007

In 2006 liep het bestaande re-integratiecontract af. Er is een nieuwe aanbestedingsprocedure gestart voor het uitvoeren van trajecten in 2007 tot 2009. Contracten zijn afgesloten met United Restart, Accessio, en Four Star. In het verslag over 2007 staan geen gegevens over de prestaties van deze bedrijven. Wel is er uit op te maken dat de gemeente tevreden is. In dit verslag zijn ook geen bedragen vermeldt die zijn besteed aan re-integratieactiviteiten op basis van het re-integratiecontract. Op basis van nagezonden gegevens door de gemeente schatten we de uitgaven op rond de € 210.000 (zie tabel 5.6 voor kosten trajecten en instrumenten).

Activeringscontracten in 2008

Over het jaar 2008 beschikt de Rekenkamer over meer informatie over doelen, aantallen en inhoud van trajecten op basis van de dat jaar gestarte monitor. In totaal zijn dat jaar 70 personen aangemeld voor een traject. Dit betreft in meerderheid deeltrajecten (Zie box 5.3). Deze deeltrajecten zijn divers en variëren van arbeidsmarktonderzoeken, arbeidsmedische adviezen, dienstverbanden voor Work First, Nuggers trajecten tot volledige trajecten.

Box 5.3 Aantal personen aangemeld bij re-integratiebedrijven per traject in 2008

Begin 2008 waren er 201 personen in traject bij een contractpartner: Bij Accessio 74, bij Four Star 19 en bij USG Restart 8. In totaal zijn er 70 personen nieuw geplaatst dat jaar. Dat betreft de volgende (deel)trajecten.

Accessio; totaal 33
 12 arbeidsmarktonderzoeken
 5 arbeidsmedische adviezen
 1 psychologisch onderzoek
 9 dienstverbanden (WWB aanvragers)
 4 nuggers trajecten
 15 volledige trajecten
 2 werktalent

Four Star; totaal 20
 9 volledige trajecten
 1 Go Pirates traject
 6 psychologische onderzoeken
 2 arbeidskundige onderzoeken
 2 nuggers trajecten

USG Restart; totaal 17
 6 volledige trajecten
 11 arbeidsmedische adviezen

Omdat niet op klantniveau is na te gaan welke trajecten zijn aangeboden en welke klanten zijn uitgestroomd naar werk of een volgend traject, is niet vast te stellen wat de effecten van de trajecten zijn. Wel is op basis van de monitorgegevens over het 3de kwartaal een algemeen beeld te schetsen (tabel 5.2).

Tabel 5.2 Resultaten re-integratiecontracten 2008.

	Doelstelling	Realisatie	Conclusie
1. Inzetten re-integratiebedrijven met specifieke trajecten	40 aanmeldingen	39 aanmeldingen	Doelstelling gehaald

* Bron: Evaluatie beleid Werk en Bijstand 2008

In de tabel 5.2 staan gegevens over de inzet van trajecten in 2008. Doelstelling was in de eerste 9 maanden 30 personen op een traject te plaatsen. Dat werden er 6 minder.

Zoals gezegd is het voor de Rekenkamer op basis van de gegevens over de re-integratiecontracten lastig te bepalen wat het rendement van de trajecten is geweest. Op basis van de gerealiseerde uitstroom uit de uitkering en naar werk van klanten, die we in de volgende paragrafen beschrijven, is het aannemelijk dat de prestaties niet slecht waren.

5.4. Direct Werk en sociale activering door de gemeente

De gemeente ging tussen 2004 en 2008 steeds meer zelf re-integratietrajecten en projecten opzetten en uitvoeren. De belangrijkste twee zijn Direct Werk en het werkgelegenheidsproject Moerdijk (WGP), die beide in nauwe samenhang worden uitgevoerd door de gemeente in samenwerking met partners. Vaak betreft het maatwerk, waardoor de inhoud van een traject verschilt.

Direct werk

Al in 2004 is de gemeente gestart met een Work First aanpak. Dit is later voortgezet onder de naam Direct Werk (Zie hoofdstuk 4). Veel klanten die zich aanmelden voor een WWB-uitkering starten eerst in het WGP, onder meer op basis van Work First. Het komt vaker voor dat een klant eerst arbeidstraining krijgt aangeboden door de gemeente en als hij geschikt bevonden wordt een dienstverband bij Accessio of een reguliere baan bij een bedrijf. Een enkele keer wordt een klant direct in Work First geplaatst.

Box 5.4 Resultaten Work first

De resultaten van Work First zijn moeilijk objectief vast te stellen. Hoeveel mensen worden afgeschrikt van een uitkeringsaanvraag door de mededeling dat zij direct aan het werk moeten, is lastig te registreren. Er is wel een voorstelling van te maken op basis van interpretatie van meerdere gegevens. Uit de rapportages van de gemeente blijkt dat het College zeer tevreden is over de resultaten van Work First. Het is echter tot 2006 onduidelijk hoeveel personen die zijn aangemeld voor WGP zijn opgenomen in Direct Werk, hoeveel personen participeren en wat de uitstroom is. Dit heeft vooral te maken met ICT-problemen. In paragraaf 5.3 zien we dat gezien de geringe instroom in 2005 er ook geen reden was voor de gemeente om te twijfelen aan de resultaten van Work First aanpak. In 2006 zijn 40 cliënten onder meer op basis van Work First in het project Direct Werk opgenomen. Hiervan zouden 25 personen zijn doorgestroomd naar betaald werk. Vier zijn door ziekte uitgevallen en twee zijn verhuisd. Voor negen personen is een vervolgtraject ingezet.

In 2007 zijn 41 personen aangemeld voor het WGP, waarvan 14 zijn gestart. Hiervan zijn 7 personen doorgestroomd naar de arbeidsmarkt voor betaald werk (het plan was dat 30 personen zouden uitstromen, dat is niet gelukt).

Volgens een door de gemeente aan de Rekenkamer gezonden nota zijn in 2008 37 personen opgenomen in Direct Werk. Daarvan zouden 16 personen nu regulier aan het werk zijn en één persoon aan een ander traject deelneemt (Zie tabel 5.3.)

De Rekenkamer ontving het Evaluatieverslag van het College aan de raad met daarin de resultaten over het jaar 2008. De re-integratieresultaten zijn vermeld in tabel 5.3.

Tabel 5.3 Re-integratieresultaten gemeente 2008.

	Doelstelling	Realisatie jaar	Conclusie
1. Beperken instroom door aanbod Work First	15 tijdelijke dienstverbanden, waarna 10 plaatsingen reguliere arbeid	9 tijdelijke dienstverbanden 2 regulier werk	Onderrealisatie van 6
2. Plaatsingen in arbeid	35 duurzame plaatsingen	43plaatsingen	Meer dan doelstelling
Totale uitstroom uit WWB	Geen doelstelling	80 cliënten	uitstroom 18 vanwege natuurlijk verloop

* Bron: gemeente Moerdijk over heel 2008

Het aantal plaatsingen in reguliere banen in het kader van Work First (11) is 6 beneden de verwachting. Het aantal plaatsingen via andere kanalen (werkgeverscontacten, directe bemiddeling, re-integratiebedrijven) is naar tevredenheid en boven de verwachting. In totaal zijn er in 2008 80 klanten uitgestroomd, waarvan de ruim boven de helft naar betaalde arbeid.

Sociale activering

Vanaf 2005 zijn er door de gemeente sociale activeringsprojecten gestart onder leiding van de klantmanagers van de gemeente. Het belangrijkste is het werkgelegenheidsproject Moerdijk (WGP).

In het WGP geeft de gemeente zelf vorm aan het re-integratiebeleid voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 4). Er wordt vooral aandacht besteed aan werknemersvaardigheden, zoals het weer structuur brengen in het dagelijks leven, werken in gezagsverhouding, sociale vaardigheden en feitelijke terugkeer naar de arbeidsmarkt. Het groenbeheer van fort Sabina is een belangrijke activiteit. In 2005 is een bedrijfspand te Zevenbergen gehuurd en door de cliënten zelf geschikt gemaakt. In 2005 zijn 12 cliënten in het project opgenomen. Gemiddeld waren er in 2005 vijftien deelnemers wekelijks op het project aanwezig. In 2006 waren dat er 22, in 2007 gemiddeld 14 en in 2008 was er een wekelijkse bezetting van 33 (tabel 5.4).

Go Pirate

In 2005 is het project Go Pirate opgezet. Uiteindelijk zijn twaalf deelnemers uitgestroomd uit de uitkering, waarvan een onbekend aantal naar de arbeidsmarkt. 'De anderen lieten weten geen uitkering meer te willen ontvangen.' aldus het College. Er zijn geen gegevens over de totale instroom in dit project.

Deelnemers aan specifieke deelprojecten

Er zijn vanaf 2006 een aantal projecten opgezet. Het aantal deelnemers aan deze projecten wisselt en is daarom niet altijd duidelijk. In 2008 is er dankzij het monitorsysteem meer duidelijkheid over het aantal deelnemers aan deze en andere projecten (tabel 5.4).

Tabel 5.4 Specificatie start/deelname aan projecten/deeltrajecten.

	2006	2007	2008
Beveiligingsproject	nvt	4	5
Fitheidtraining/Beweegprogramma	nvt	Niet opgestart	14
Conciërgeproject	2	11	3
Werkgelegenheidsproject (gemiddelde/ wekelijkse bezetting)	22	14	33
Groepsvervoer naar industriegebied	nvt	nvt	8
Werkgeversbenadering	Onbekend	28 concrete plaatsingen	Onbekend

Bron:

Jaarrapportages gemeente Moerdijk.

Wat betreft de opgezette projecten springen het beweegprogramma en het werkgelegenheidsproject er uit voor wat betreft het aantal deelnemers in 2008 (14 respectievelijk 33 deelnemers).

5.4.1. Opbrengst Werkgeversbenadering

De werkgeversbenadering is 2005 gestart. In 2006 zijn 56 bedrijven benaderd met de Arbeidsmarktmap en in 2007 zijn dat er volgens de opgave van de gemeente 90. In totaal zijn in 2007 129 werkgevers actief benaderd en zijn 55 bedrijfsbezoeken afgelegd. Dit heeft geresulteerd in ruim 28 concrete plaatsingen (tabel 5.4). In 2008 zijn 32 werkgevers actief benaderd.

5.4.2. Doelgroepen Naw-ers en Nuggers.

Over de activering van Nuggers en Anw-ers tot en met 2007 heeft de Rekenkamer alleen financiële gegevens ontvangen en niet over aantallen personen. Deze groepen zijn wel geholpen. Er is althans tussen de 1.5% en 2.5% van het re-integratiebudget aan besteed. In 2008 zijn vooral moeders met oudere kinderen actief benaderd. Dat leverde een totaal aantal aanmeldingen op van 21 Nuggers. Voor 6 personen is een traject gestart. Daarvan waren er op 1 januari 2009 nog 4 in traject. Er hebben zich 2 teruggetrokken.

5.5. WIW- en I/D-banen en Loonkostensubsidies

Met de invoering van de WWB in 2004 werd de financiering van de traditionele 'Melkertbanen' afgeschaft. Gemeenten moesten zelf zorgdragen voor een geleidelijke afbouw van deze banen.

Afbouw WiW-banen

In 2005 waren 11 personen werkzaam met een dienstbetrekking op grond van de voormalige Wet inschakeling werkzoekende (Wiw, zie tabel 5.5). Het werkvoorzieningschap (WVS) te Roosendaal voert het werkgeverschap uit. Daarvan zijn er eind 2008 nog 2 werkzaam bij de gemeente. De meeste van de overige negen personen stroomden uit vanwege natuurlijk verloop. Dat betekent dat zij arbeidsongeschikt zijn verklaard of gepensioneerd. De jaarlijkse kosten voor de gemeente daalden van € 216.000 in 2005 naar ongeveer € 120.000 in 2008.

Afbouw in- en doorstroom (I/D)-banen

In totaal hadden er in Moerdijk in 2005 tien personen een I/D-dienstverband (tabel 5.5). Daarvan waren er op 1 januari 2009 nog drie geheel of gedeeltelijk in I/D dienstverband. De dienstverbanden werden bekostigd uit het WWB-werkdeel. In 2005 ging het nog om een bedrag van bijna € 147.000. Klaarblijkelijk zijn de dienstverbanden verder afgenomen. In 2008 waren de kosten nog slechts € 48.000 per jaar.

Loonkostensubsidie

Veel WWB-klanten hebben bij aanvang van werk een lage arbeidsproductiviteit. Om hen aantrekkelijk te maken voor werkgevers verstrekken UWV en gemeenten loonkostensubsidies. In 2005 waren 7 personen werkzaam met een dienstverband op een reguliere arbeidsplaats met een loonkostensubsidie voor de werkgever van de gemeente (tabel 5.5). In 2006 waren dat 13 dienstverbanden en in 2007 waren er 12 personen werkzaam met een loonkostensubsidie. Daarbij ging het in 2007 om een totaalbedrag van ongeveer € 257.000. De bekostiging vindt plaats via het werkdeel van de WWB. In 2008 zijn geen nieuwe loonkostensubsidies toegekend. Eind dat jaar waren er nog drie personen die werkten met loonkostensubsidie die eerder aan de werkgever was toegekend.

Tabel 5.5 Aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen.

Gesubsidieerde arbeidsplaatsen	2005	2006	2007	2008**
1. Voormalig WiW	11	7	4	5
Kosten	215.945	185.000	141.082	123.000
2. I/D dienstverband	10	7	4	3
Kosten	146.818	179.000	84.000	48.000
3. Loonkostensubsidie	7*	13	12	3
Kosten		229.000	256.556	-

Bron: Jaarrapportages gemeente Moerdijk * kosten € 30.306 overgebracht naar werkbudget 2006. ** Notitie gemeente Moerdijk en Evaluatieverslag. – niet bekend

We stellen vast dat het aantal gesubsidieerde I/D- en WiW-banen in ongeveer drie jaar tijd met bijna 75% is gedaald. Dit gebeurde hoofdzakelijk door natuurlijk verloop. Het aantal loonkostensubsidies steeg aanvankelijk, maar is eind 2008 sterk gedaald.

5.6. Ontwikkeling van het klantenbestand 2004-2008

Het aantal klanten is na 2004 elk jaar gedaald. Echter ook het volume van de uitstroom neemt langzaam af, waardoor de daling als geheel afneemt. Dat is niet verwonderlijk want degenen die in de uitkering blijven hebben een steeds grotere afstand tot de arbeidsmarkt en zijn lastiger te activeren. In 2007 was er een omslagpunt in de instroom van klanten, dat dan 40% lager is dan in 2004 of 2005 (Tabel 5.6).

Deze omslag vinden we terug in het aantal uitkeringen door de jaren heen⁶.

Tabel 5.6 Aantal cliënten en uitkeringen Wet werk en bijstand (exclusief 65+) en daling (-) of stijging (+, in procentpunten) ten opzichte van voorafgaande jaar (peildatum 31 december).

jaartal	2004*	2005	2006	2007	2008
Aantal cliënten 65-	345	288	269	236	229
Aantal WWB-uitkeringen	285	250	235	205	165
Instroom	110	95	99	95	59
Uitstroom	105	115	113	94	80
- Werkaanvaarding	40	45	47	37	43
- Niet verstreken inlichtingen			17	11	10
- Overige redenen**			49	46	27
Daling of stijging tov jaar daarvoor	1%	-11%	-4%	-11%	-9%

Bron: Kernkaart gemeenten en opgave gemeente Moerdijk

* Niet alle gegevens over de uitstroom werden gemeten.

** Bijv. huwelijk, samenwoning, verhuizing, bereiken 65 jaar, etc.

⁶ Het aantal uitkeringen verschilt om diverse redenen van het aantal klanten. Klanten kunnen bijvoorbeeld in 1 jaar vaker instromen, waardoor er meer uit- en of instroom is. Een echtpaar kan in aanmerking komen voor 1 uitkering, maar bestaat uit twee klanten omdat beiden sollicitatieplichtig zijn etc.

Op 31 december 2004 bedraagt het aantal cliënten 345. Een jaar later, op 31 december 2005 bedraagt het aantal cliënten 288. De gemeente ging er van uit dat 50% van dit bestand vroeg of laat zou zijn te re-integreren naar werk of anderszins actief te maken. Deze 50% bestaat volgens de gemeente voor 70% uit cliënten die door CWI als fase 4 cliënten bestempeld worden, personen met een grote afstand tot werk en slechts te re-integreren na een langdurig traject (twee jaar of langer). De overige 30% is aan te merken als fase 3, waarbij de beperkingen wat minder zijn, maar waar ook sprake is van een langdurig traject (minimaal 2 jaar). De gemeente verwachtte kortom weinig succes op korte termijn te kunnen behalen wat betreft uitstroom uit het zittende bestand. Dit vermoeden werd volgens het College bevestigd door de resultaten van de re-integratie-inspanningen en resultaten in het eerste half jaar van 2006. Het cliëntenbestand onder de 65 jaar oud per 1 januari 2007 bedraagt 255. De klanten hebben voornamelijk een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Duidelijk is dat het aantal klanten en uitkeringen in de jaren 2004 tot en met 2008 daalt. De totale instroom en uitstroom zijn in 2008 duidelijk teruggelopen. Toch is ook in 2008 het aantal cliënten verder afgenomen, namelijk met 9 procent. De uitstroom naar werk is verhoogd ten opzichte van 2007.

In 2007 was het aantal uitstromers als gevolg van werkaanvaarding lager dan in 2006, respectievelijk 37 en 47 personen. Dat geldt ook voor de instroom. De gemeente schrijft dat dit correspondeert met het beleidsplan 2007.

Omdat in 2005 al een kwalitatieve impuls aan het re-integratie-instrumentarium was gegeven, stroomden dat jaar veel personen uit de uitkering, met een nasleep in 2006. Door de geringe instroom in 2007 zijn er volgens de gemeente dat zelfde jaar ook minder uitgestroomd naar werk. De Rekenkamer kan dat niet bevestigen omdat we niet beschikken over gegevens op klantniveau.

Samenstelling bestand

De samenstelling van het bestand is in enkele jaren wat gewijzigd. Ten opzichte van 2004 is het bestand gemiddeld wat ouder geworden. Het aandeel vrouwen is licht gestegen ten opzichte van mannen en heeft momenteel een verhouding van 70% tegen 30%. Het aandeel vrouwen in de leeftijdsgroep 23 tot 50 is het grootst, bij mannen is dat de leeftijdsgroep 35 tot 60 jaar. Ongeveer 20% van de klanten heeft een ontheffing van de sollicitatieplicht. Volgens de Kernkaart Werk en Bijstand kreeg in 2007 78% van het bestand een trajectaanbod.

Screeningbestand

In het voorjaar van 2007 werd het bureau Leerwerk Arbeidsadviezen te Rotterdam ingehuurd voor het screenen van het cliëntenbestand WWB op UWV gerelateerde voorziening (meestal Wajong) op basis van 'no cure, no pay' (kosten ongeveer € 5.000 per succesvolle screening, zie paragraaf 4.3.2.). Uiteindelijk leidde dit tot een uitstroom van 5 klanten met beperkingen dat een besparing oplevert van jaarlijks € 55.000.

Duurzaamheid uitstroom

Van de cliënten die in 2006 een dienstverband zijn aangegaan (aantal 47), zijn 15 cliënten voor 1 januari 2008 teruggekeerd in de WWB. De meest voorkomende reden voor de meer of minder snelle terugkeer is dat tijdelijk werk niet werd verlengd. In totaal zijn 32 cliënten niet teruggekeerd binnen de termijn van 9 maanden. Daarom zou ongeveer 70% 'duurzaam' zijn uitgestroomd. In 2007 zijn in totaal 37 WWB-klanten een dienstverband aangegaan. Binnen 9 maanden waren

er 2 weer teruggekeerd in de WWB. De meeste dienstverbanden leiden dus tot duurzame uitstroom.

5.7. Kosten van trajecten en instrumenten

In tabel 5.7 hebben we de uitgaven per jaar aan trajecten en scholing met elkaar vergeleken. De uitgaven aan activering zijn tot aan 2007 toegenomen. Dit komt omdat een steeds groter deel van het ontvangen Werk-deel daadwerkelijk werd besteed in dat jaar (in de volgende paragraaf gaan we hier verder op in). De kosten van uitbestede re-integratie nemen af en de kosten die de gemeente zelf maakt nemen toe, vooral die aan het WGP. De gemeente besteedde tussen de 1,5% en 2,5% van het re-integratiebudget aan Nuggers en/of Anw-ers.

Tabel 5.7. Kosten trajecten en instrumenten, scholing en activering (in Euro's)

	2004	2005	2006	2007	2008
Dienstbetrekkingen		215.946	163.386	141.082	129.716
Activering/scholing		333.631	322.546	222.458	250.908
Werkgelegenheidsproject WGP/ Activering en Scholing		84.215	91.196	86.500	98.000
Kosten Nuggers/Anw		24.039	14.748	17.367	14.080
Totaal inclusief overige posten**	684.500	690.000	723.800	725.000	642.000
Uitvoering I.D.L.W. (I/D- banen)	157.714	146.818	179.326	84.188	48.004
Beleidsplan W&I***					44.327
Werkgelegenheidsproject Moerdijk***				165.803	94.691
Totale kosten	842.175	836.633	902.154	951.536	807.518

Bron: Collegeverslagen en gegevens toegezonden door gemeentelijke administratie. Door de tijd heen veranderen de inhoud en de benamingen van de trajecten enigszins.

** Totalen zijn inclusief additionele kosten zoals voor kinderopvang, reizen, riolrechten, voertuigen, overdrachten en dergelijke. *** Grootste deel betreft salarissen en sociale lasten.

De totale kosten voor re-integratie zijn met uitzondering van 2008 hoger dan de toegekende rijksbijdrage WWB werk (zie volgende paragraaf). Dit komt door een andere berekeningssystematiek. In bovenstaande berekening door de gemeente zijn posten opgenomen die volgens de systematiek van de overheid niet worden gedekt door het zogenaamde W-deel, maar de gemeente wel rekent tot uitgaven aan re-integratie. Zo worden uitgaven aan I/D-banen niet meer door de overheid erkend. Anderzijds heeft de gemeente meer geld voor re-integratie beschikbaar dan het budget van de overheid. Omdat de gemeente met instemming van de raad delen van het zogenaamde I-deel dat is bestemd voor uitkeringen, heeft ingezet voor re-integratie is er bespaard op uitkeringskosten.

ESF (Europees Subsidie Fonds)

De gemeente Moerdijk fungeert sinds 2005 op verzoek van Stichting Circonflex en Stichting De Markenlanden (Surplus) als aanvrager voor de Europese subsidies voor interne re-integratietrajecten. Er was een subsidie aangevraagd van ongeveer € 250.000, op basis van een projectplan van in totaal ongeveer een € 0,5 mln. Het project van stichting de Markenlanden kwam in 2007 functioneel ten einde. Dat

van Circonflex in 2008. In 2007 ging het Agentschap SZW akkoord met de eindexclaratie. De Beschikking over de subsidievastelling is gedateerd op 21 maart 2007. De totale projectkosten bedroegen € 278.885. Het door de gemeente verkregen bedrag was € 139.442. De ESF-middelen zijn vooral ingezet voor scholing van werknemers van beide stichtingen. 836 personen hebben een (deel) certificaat hebben behaald en 65 personen hebben een vakopleiding afgerond.

5.7.1. Ontwikkeling van het I-deel en het W-deel

Ontwikkelingen in het W-deel

Trajecten worden hoofdzakelijk betaald vanuit het Werkdeel. Dit is een geormerkt budget dat jaarlijks beschikbaar wordt gesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (het zogenaamde Werkfonds WWB). Dit budget wordt geleidelijk minder in de komende jaren. Het budget voor de gemeente Moerdijk bedroeg in 2008 € 847.000 (tabel 5.8). Met het niet bestede W-deel uit 2007 van € 239.000 was er voor 2008 in totaal ruim € 1 mln. beschikbaar. Daarvan is volgens onofficiële gegevens van de gemeente in totaal € 847.000 besteed. Voor een belangrijk deel aan Scholings- en activeringsactiviteiten (ruim € 251.000, tabel 5.7).

Tabel 5.8 Ontwikkeling Werkdeel WWB 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008**
Toegekend Budget*	€ 787.345	€ 801.434	€ 825.994	€ 893.965	€ 847.000
Meegenomen vorig jaar	€ 149.247	€ 107.883	€ 187.771	€ 155.243	€ 238.000
Ontvangsten	€ 0	€ 0	€ 25.771	€ 26.674	€ 0
Uitgaven	€ 828.709	€ 721.546	€ 884.293	€ 836.984	€ 847.000
Overschot/Tekort	€ 107.883	€ 187.771	€ 155.243	€ 238.898	€ 228.000
% overschot/tekort	12%	21%	15%	23%	0%

Bron: kernkaart Werk en Inkomen Nederlandse gemeenten

* Toegekend bedrag is hoger door extra rijksbijdragen, onder meer de Tijdelijke stimuleringsregeling (SZW TBAU) in 2005 waarmee de rijksoverheid probeerde de in de gemeenten achterblijvende uitstroom naar werk te bevorderen. Voorwaarde hiervoor was dat er tot en met 2005 extra trajecten werden ingezet die tot en met 2006 uitstroom moest genereren.

** Nota gemeente Moerdijk Evaluatie 2008.

De gemeente heeft het W-deel nooit dermate onderbesteed, dat zij een deel aan het rijk moest terugbetalen. Daarmee leverde de Moerdijk in vergelijking met andere gemeenten een goede prestatie.

Het beschikbare budget WWB werkdeel bedroeg volgens de gegevens van de gemeente in 2007 bijna € 864.000. De gemeenteraad besloot op 29 maart 2007 € 237.000 vrij te maken uit het I-deel voor het realiseren van de beleidsplannen over 2007. Het totale budget voor re-integratie was in 2007 daarom ruim € 1.1 mln. Uitgangspunt was dat een daling van het aantal uitkeringen betekent dat er gelden vrij komen uit het WWB inkomensdeel die kunnen worden ingezet voor re-integratie. Een dergelijke aanvulling had de raad ook al in 2006 goedgekeurd. Deze door de overheid toegestane verschuiving van budgetten maakt het echter lastig om te bepalen welke bedragen nu daadwerkelijk voor re-integratie worden ingezet en wat de doelmatigheid is.

Uitgaven I-deel daalt

Voor de WWB-uitkeringen ontvangt de gemeente gelden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (het zogenaamde Inkomensfonds WWB). In 2008 ontvangt de gemeente € 2.8 mln van het rijk voor uitkeringen aan WWB-ers

onder de 65 jaar. (Tabel 5.9). In 2007 was dat nog 7% meer, namelijk € 3,6 mln. De gemeente heeft, ondanks de daling van het I-deel in 2008 een overschot op het I-deel. Daarvan is de helft overgeheveld naar het W-deel. Daarbij dient bedacht dat een deel van het I-deel wordt ingezet voor activering, zoals beschreven in de vorige paragraaf.

Tabel 5.9 Ontwikkeling Inkomensdeel WWB 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Toegekend Budget	€ 3.670.110	€ 3.632.64	€ 3.458.363	€ 3.091.162	€ 2.866.860
Ontvangsten	€ 92.778	€ 186.280	€ 107.182	€ 96.435	
Uitgaven	€ 3.547.709	€ 3.377.023	€ 3.109.596	€ 2.928.742	€ 2.606.868
Overschot/Tekort	€ 215.179	€ 441.900	€ 455.949	€ 258.855	€ 260.000
% overschot/tekort	6%	12%	13%	8%	7%

Bron: Ministerie SZW, ** Opgave gemeente Moerdijk.

Dankzij het dalende uitkeringsbestand bleef de gemeente onder het zogenaamde 'omslagpunt aantal WWB uitkeringen'. In dat geval hoeft de gemeente geen geld bij te leggen voor het uitbetalen van de WWB-uitkeringen.

De budgetten van de gemeente bleven in balans, terwijl tegelijkertijd het aantal WWB-klienten daalde. Dat dit mede door het beleid is gerealiseerd en niet door externe effecten alleen blijkt als we de ontwikkelingen in perspectief plaatsen, zoals in de volgende paragraaf 5.8.

5.8. Ontwikkeling in perspectief

De resultaten van de gemeente Moerdijk zijn in perspectief te plaatsen van landelijke en regionale ontwikkelingen. We maken hiervoor gebruik van de informatie die we verzamelden in omliggende gemeenten en van gegevens die het Ministerie van SZW beschikbaar stelt in de Kernkaart Werk en Bijstand⁷. Bekend wordt verondersteld dat Moerdijk een groot industriegebied heeft dat werk biedt aan duizenden mensen in Moerdijk en ver daar buiten. Aangenomen wordt dat mede daardoor het bijstandsvolume WWB in 2004 al relatief laag was.

In tabel 5.10 vergelijken we het aandeel bijstandsuitkeringen in de gemeente Moerdijk en de ontwikkeling van het bijstandsvolume met de gemiddelde cijfers van gemeenten in Nederland van dezelfde grootteklasse (gemeenteklasse) en met de cijfers van de gemeenten Geertruidenberg, Rucphen en Oosterhout (referentiegemeenten). Omdat de meest recente kernkaart de gegevens van 2007 bevat, zien we bij Moerdijk de forse afname van het bestand terug zoals we die in eerdere paragrafen in dit hoofdstuk hebben beschreven. De vergelijking laat zien dat bij vergelijkbare gemeenten in Nederland en de drie referentiegemeenten uit het rekenkameronderzoek in 2007 eveneens sprake was van een daling van het bijstandsvolume.

⁷ Zie: <http://www.gemeenteloket.szw.nl/kernkaart/index.cfm>

Tabel 5.10 Bestandsontwikkeling in perspectief – kernkaart 2007

	Moerdijk	gemeenteklasse	referentiegemeenten
Aandeel bijstandsuitkeringen ⁸	2%	4%	3%
ontwikkeling volume	-11%	-8%	9%

Bron: Ministerie SZW en opgave gemeente Moerdijk.

De afname van het bijstandsvolume in 2007 was groter dan het landelijke gemiddelde. Het aandeel bijstandsuitkeringen in Moerdijk zit eind 2007 onder het landelijke gemiddelde en de referentiegemeenten.

In tabel 5.11 vergelijken we de besteding van de WWB in Moerdijk, met die van gemeenten uit dezelfde grootteklasse en van de referentiegemeenten.

Tabel 5.11 Tekort/overschot WWB in perspectief – kernkaart 2007

	Moerdijk		gemeenteklasse		referentiegemeenten	
	I-deel	W-deel	I-deel	W-deel	I-deel	W-deel
tekort/overschot	8%	23%	3%	35%	1%	42%

Deze cijfers laten zien dat het overschot op het I-deel en W-deel van de WWB in 2007 gunstig afstaken ten opzichte van de besteding in andere gemeenten. In Moerdijk zitten relatief veel mensen op een (deel-)traject. Dit heeft een relatie met een relatief hoge deelname aan re-integratie-activiteiten. Volgens de kernkaart ontvangt in Moerdijk ongeveer 78 % van het klanten bestand een traject, en dat is boven het landelijke gemiddelde. Relatief weinig klanten hebben een volledige ontheffing van sollicitatie en re-integratieplicht, namelijk rond de 20%.

5.9. Resumé

In onderhavig hoofdstuk bespreken we de resultaten en kosten van de uitvoering van het re-integratiebeleid door het College.

De Rekenkamer stelt op basis van de in dit hoofdstuk besproken gegevens over de besteding van het W-deel en I-deel vast dat de door Moerdijk geleverde beleidsprestaties conform de afspraken met de raad zijn.

Het aantal geplaatste cliënten op arbeidstoeleidingstrajecten is hoog en de resultaten werden na 2004 steeds beter. Het aantal I/D en WIW-banen is sterk afgenomen en beperkt zich nu tot enkele personen die door natuurlijk verloop uitstromen. De uitstroom naar regulier werk is naar tevredenheid. Ook is het merendeel van de klanten die niet direct naar regulier werk kunnen worden begeleid actief benaderd en geplaatst op sociale activeringstrajecten.

Beperkt inzicht in resultaten trajecten en kosten

De Rekenkamer had moeite een overzicht te verkrijgen van de inzet van trajecten en de resultaten daarvan op klantniveau. In de stukken die voor het onderzoek zijn aangeleverd vonden we geen consequent en gespecificeerd overzicht van alle resultaten en kosten. Ook ontbraken tot en met 2007 cijfers bij vooraf geformuleerde outputindicatoren. In de toelichtingen op de jaarrekening en in de beleidsverslagen erkende het College dat het, zeker in de eerste jaren na invoering van de WWB, moeite had om een goed cijfermatig inzicht te genereren van de resultaten en kosten, vanwege problemen met het informatiesysteem. Vanaf 2008 werd de verslaglegging op traject en klantniveau vollediger. Ook werden er

⁸ Het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering per 31 december gedeeld door het totale aantal huishoudens per 1 januari.

streefcijfers geformuleerd. Uit de opgaven die de gemeente op verzoek voor de Rekenkamer aanleverde, blijkt dat veel financiële gegevens uit het verleden wel aanwezig zijn in de systemen. Op basis van deze gegevens, jaarverslagen en andere documenten heeft de Rekenkamer toch ook een beeld gekregen van de effecten van de trajecten.

Effecten van de trajecten

In de jaren 2004 tot en met 2006 was het aantal gestarte re-integratietrajecten in overeenstemming met wat de gemeente voor ogen stond. In 2007 steeg het totaal aantal klanten op traject. Dit is te verklaren vanuit de intensivering van de re-integratie-inspanningen van de gemeente zelf. Daarnaast steeg het aantal ingekochte trajecten op basis van re-integratiecontracten. Dit kwam door de verandering van het inkoopbeleid; van integrale trajecten naar inkoop van losse trajectonderdelen.

Onduidelijk is of de aanbestede re-integratiecontracten van 2005 tot en met 2007 succesvol waren. Wel was er in 2005 en 2006 een forse uitstroom uit de uitkering, maar niet duidelijk is met welk instrument dit in verbinding staat. De opname in Work First was in die jaren ook groot. Het College zette een vorm van Work First in 2007 in voor zowel cliënten die een uitkering aanvroegen als voor cliënten die al een uitkering ontvingen (het zittende bestand). Het is echter niet bekend welk aandeel dienstverbanden met aanvragers betreft dan wel met langdurig uitkeringsgerechtigden.

In 2008 is sprake van een afname van het aantal succesvol afgesloten trajecten naar werk. Deze afname is hoogstwaarschijnlijk het gevolg van in 2007 ingezette actie om de mogelijkheden van het zittende bestand te onderzoeken en de verandering in het inkoopbeleid. In korte tijd heeft het College voor veel cliënten met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt trajecten ingezet. De resultaten daarvan zijn pas op langere termijn te verwachten.

De omvang van de uitstroom naar werk heeft waarschijnlijk een duurzaam karakter. Hoe dit echter zal verlopen met de huidige crisis valt op dit moment nog niet te voorspellen.

De krappe arbeidsmarkt en de stijgende vraag naar arbeid hebben tot in 2008 positief bijgedragen aan de beleidsprestaties. Moerdijk heeft relatief gunstige economische factoren (werkgelegenheid in industriegebied in de omgeving). Dit heeft ook bijgedragen aan de prestaties van het beleid. De bereikte resultaten verhouden zich ook mede daardoor goed tot de resultaten in andere gemeenten.

Doeltreffendheid van het beleid

We beschikken niet over gegevens over de inzet van instrumenten en de kosten van re-integratie per klant. Op basis van gegevens op gemeente niveau lijkt de doeltreffendheid van het beleid toe te nemen, met uitstroompieken in 2005 en 2007. Een vergelijking van de bestandsontwikkeling met gemeenten van vergelijkbare grootte laat zien dat het in Moerdijk zeker geen sprake kan zijn van onvoldoende effectief beleid.

Kosten re-integratiebeleid

De kosten van het re-integratiebeleid hebben wij op gemeentelijk niveau in kaart kunnen brengen. De doelmatigheid van het re-integratiebeleid is mede af te lezen aan de afname van het aantal verstrekte uitkeringen. De cijfers laten zien dat tot en met 2007 de gemeente een overschot had op het beschikbare budget voor uitkeringen. De uitgaven op het Werkdeel bleven weinig achter op de begroting.

Door een intensivering van het beleid laat ook 2008 weer een gunstig beeld zien: een klein tekort op het I-deel en een klein overschot op het W-deel. In vergelijking met menig andere gemeente is dat geen slecht resultaat.

6. Informatievoorziening binnen de gemeente

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de gemeente zelf de (bovengenoemde) resultaten van het beleid monitort. In aansluiting daarop wordt in het volgende hoofdstuk onderzocht op welke wijze de gemeenteraad over de voortgang van het beleid is en wordt geïnformeerd. In dit hoofdstuk wordt de opmaat gegeven voor het antwoord op de derde onderzoeksvraag:

- Is de informatiehuishouding van de gemeente ingericht op het verkrijgen van zodanige kwantitatieve en kwalitatieve inzichten dat kan worden vastgesteld of de re-integratietrajecten daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden?

Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag wordt eerst ingegaan op de opzet van de informatiehuishouding: op welke wijze worden gegevens opgeslagen, en welke informatie kan daaraan worden ontleend? Daarbij hebben we speciaal aandacht voor de volgende criteria:

- Heeft de gemeente een cliëntvolgsysteem, en hoe wordt het bijgehouden en gebruikt?
- Hoe verkrijgt de gemeente informatie over de trajectuitvoering vanuit RIB's?
- Waaruit bestaat die informatie?
- Kwaliteit van de informatie: relevantie, betrouwbaarheid, actualiteit, tijdigheid

De gegevens hierover zijn verzameld met behulp van een vragenlijst die door de gemeentelijke dienst is ingevuld, door middel van mondelinge interviews en het doornemen van elektronische en papieren klantendossiers.

6.1. Het bestaande informatiesysteem

Informatie binnen de Afdeling

Sinds begin 2006 gebruikt de gemeente het cliëntvolgsysteem CiVision van Pink Roccade. De periode daarvoor werd gebruik gemaakt van een zelfgebouwd systeem, MRE. Deels is dit oude systeem nog in gebruik omdat CiVision niet voldoet. De beloofde applicaties worden niet geleverd. Daar heeft men ook al eens andere gemeenten voor bijeen geroepen voor overleg. In principe kan men er zowel inkomens- als werkgegevens in invoeren, maar het systeem blijkt voor diverse medewerkers niet werkbaar. Dit leidt tot frustraties. De klantmanagers zouden graag zien dat dit beter geregeld wordt. Het is niet duidelijk welke gegevens de medewerkers in MRE registreren.

Informatie over inkomen staat in de module Uitkeringen en Inkomen van CiVision. In de module werk van CiVision wordt alles vastgelegd over re-integratie. Ook informatie van re-integratiebedrijven wordt vastgelegd.

Individuele groepen, die bijvoorbeeld een bepaald re-integratietraject hebben doorlopen, kunnen moeilijk uit het systeem gehaald worden. In CiVision worden vooral persoonsgegevens en de status van de huidige bijstandperiode op structurele wijze geregistreerd. Daarnaast wordt het opleidingsniveau en de afstand tot de arbeidsmarkt geregistreerd. De fasering, zoals die door het CWI is vastgesteld, wordt in de meeste gevallen overgenomen.

Informatie over opleidingsrichting, later gevolgde cursussen en werkervaring wordt niet in speciaal daarvoor bestemde velden geregistreerd. Wel wordt in de module Werk vastgelegd wat een cliënt aan arbeidsverleden heeft, aan welke richting gedacht wordt m.b.t. re-integratie en welke wensen de cliënt zelf heeft. De volgende belemmeringen voor het vinden van werk worden geregistreerd: schulden, gezondheid, verslaving en sociale vaardigheden.

Twee keer per jaar lichten de ambtenaren het gehele bestand door. Voor elke cliënt wordt de voortgang bekeken, onderzoeken verricht en actie ondernomen om de voortgang van de trajecten te controleren en zo nodig te stimuleren. Toch is het voor een klantmanager of beleidsambtenaar niet eenvoudig bij het gebruik van gegevens onderscheid te maken tussen verschillende groepen.

In het beleidsplan 2008-2010 stelt het College voor om in het kader van het plan-do-check-act principe een monitoring-, verantwoording- en voortgangssysteem in te voeren, waarin voor de vier genoemde thema's werk, inkomen, handhaving en armoede-zorgbeleid een aantal zaken gemeten wordt. De verantwoording door de projectgroep beleidsplan Werk en Inkomen 2008-2010 vindt per kwartaal plaats. De rapportage dient ook als input voor de bestuursrapportage en de jaarrekening. Per actiepoint wordt de stand weergegeven, ook waar het de budgettaire stand van zaken betreft. Vermeld wordt de doelstelling van het actiepoint, of deze is gerealiseerd en wat de conclusie daar uit is. In de memo van de projectgroep aan het College van december 2008 wordt gemeld dat de monitor een succes is. Wel wordt als knelpunt vermeld dat relevante dataverzameling uit de gemeentelijke systemen niet zonder problemen verloopt en dat cijfers enigszins bijgesteld moeten worden. Er zijn daarom gesprekken gaande met de leveranciers om de problemen te verhelpen. In het Evaluatieverslag beleid Werk en Inkomen 2008 wordt door de ambtelijke organisatie vermeld dat de ICT-perikelen een knellend probleem vormen. 'De consequentie van deze ICT-problemen is dat het niet denkbeeldig is dat zowel de raad als het Ministerie van SZW onjuist geïnformeerd worden'. Dat geldt daarmee ook voor de lezer van dit rapport.

Managementinformatie

De gemeente heeft een informatiesysteem waarin uitgebreide en gedetailleerde managementinformatie op te zoeken is. De financiële informatie is actueel en ook over afgelopen jaren beschikbaar. De informatie in het klantsysteem wordt niet automatisch vertaald naar managementverslagen.

Relevante dataverzameling over gevolgde re-integratietrajecten en deelname aan specifieke projecten uit de gemeentelijke systemen is niet zonder problemen. Cijfers moeten daarom vaker enigszins bijgesteld worden.

6.2. Resumé

De gemeente Moerdijk verzamelt veel gegevens van de bijstandsccliënten. De manier waarop dit gebeurt, is echter niet naar tevredenheid, zo blijkt uit de verslagen van de gemeente zelf. Het cliëntvolgsysteem, CiVision, werkt niet naar behoren. De klantmanagers moeten creatief omspringen met gebruik van een eerder gebruikt, en zelf gebouwd, cliëntvolgsysteem. Dit leidt niet tot een eenduidige manier van werken. Het is, mede daardoor, niet eenvoudig informatie over verschillende groepen cliënten uit het informatiesysteem te verkrijgen.

7. Informatievoorziening gemeenteraad

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we of de informatievoorziening van het College voldoende was en zodanig dat de raad invulling kan geven aan haar controlerende rol en (lerend van de resultaten) op verbeterde wijze invulling kan geven aan de kaderstellende rol voor de volgende beleidscyclus.

In het voorafgaande hoofdstuk 6 stelden we vast dat de informatiehuishouding van de gemeentelijke organisatie zodanig is ingericht dat veel maar onvoldoende gegevens kunnen worden gegenereerd over de mate waarin de re-integratietrajecten tot beoogde resultaten leiden. De vraag is dan: welke informatie bereikt de raad?

We baseren ons antwoord op de deelvraag op de documenten die door het college aan de gemeenteraad zijn aangeboden (zie bijlage 1) en op gesprekken met de vertegenwoordigers van de gemeente.

Er worden elk jaar jaarrekeningen en begrotingen aan de raad voorgelegd, waarin ook naar nieuwe verordeningen wordt verwezen op het terrein van re-integratie en wordt aangegeven welke concrete acties/resultaten dienen te worden gerealiseerd. Beslissingen van het College zijn voorgelegd en besproken met de raad, zoals het beleidsplan 2008 – 2010.

7.2. Informatievoorziening aan de raad

Beleidscyclus

De informatievoorziening aan de raad kent een vaste cyclus. Het College informeert de gemeenteraad jaarlijks met de begroting en het beleidsplan over ontwikkelingen voor de gemeente Moerdijk op het gebied van de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt. Uitgaande van het meerjarenplan, evaluaties van het beleid in voorgaande jaren en rekening houdend met de geschetste ontwikkelingen, bereidt het College het beleid voor. Op basis van de behandeling van de formele stukken stelt de raad het beleid vast. Het College verantwoordt zich jaarlijks in de jaarrekening en het beleidsverslag. Daarnaast informeert het College de raad met rapportages.

In de eerdere hoofdstukken bespraken we de diverse beleidsdocumenten die aan de raad zijn voorgelegd. We concludeerden in hoofdstuk 3 dat de door de raad vastgestelde kaders voor de uitvoering van de WWB en re-integratie zijn gebaseerd op het op dat moment voor de gemeentelijke organisatie beschikbare inzicht in de doelgroepen, de beoogde doeltreffendheid van het instrumentarium en de daarvoor benodigde middelen. We hebben kunnen vaststellen dat de raad zo goed als mogelijk is geïnformeerd over de resultaten van de ingezette instrumenten, maar niet voor de onderscheiden doelgroepen. Doelgroepen betreffen in Moerdijk uitkeringsgerechtigden, oudkomers, personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-ers en gedeeltelijk arbeidsongeschikten (zie hoofdstuk 3).

De raad stelde geen expliciete normen vast voor de te realiseren uitstroom, middelen en aanpak voor doelgroepen. Wel formuleerde zij de balans tussen de beschikbaar gestelde middelen en de beoogde resultaten. Belangrijk daarbij zijn vooral het beperken van de instroom en bevorderen uitstroom. Over het meeste van deze zaken is de raad in jaarverslagen op de hoogte gehouden. Er zijn vanaf 2005 financiële jaarverslagen waarin zo goed als mogelijk de inkomsten en de uitgaven aan trajecten zijn verantwoord. De raad is door het College geïnformeerd

over diverse doelstellingen, maar de verantwoording over de uitvoering van afspraken met de raad gebeurde niet op het niveau van doelgroepen. De door het College aan de raad voorgelegde beleidsdoelen en –verantwoording zijn echter breder dan de re-integratieactiviteiten en de beheersing van het bijstandsvolume alleen (aantallen trajecten, in- en uitstroom, de output). In de verantwoording aan de raad komen ook zaken in het verlengde aan de orde zoals minimabeleid, benutting van bedrijfsverzamelgebouwen en samenwerking met CWI, de positionering van de Sociale Werkvoorziening en dergelijke.

Een belangrijke vraag is of de raad tijdig de relevante, actuele en ook betrouwbare informatie ontvangt. In de hoofdstukken 3 en 4 hebben we beschreven dat de raad regelmatig op de hoogte is gebracht van nieuw en gewijzigd beleid. Over de resultaten van het WWB-beleid is in grote lijnen in 2005 tot en met 2008 gerapporteerd aan de raad. Over de resultaten van inzet van re-integratiecontracten en trajecten in eigen beheer in 2004 tot en met 2007 zijn de notities minder uitvoerig. Mede daarom is in 2008 een monitor geïnstalleerd die een betere rapportage aan het College en de raad moet garanderen. Als knelpunt is al vermeld dat dataverzameling uit de gemeentelijke systemen niet zonder problemen verloopt en dat cijfers regelmatig bijgesteld moeten worden. Er zijn daarom gesprekken gaande met de leveranciers om de problemen te verhelpen (zie hoofdstuk 6).

7.3. Resumé

De Rekenkamer signaleert dat de rapportages aan de raad aanvankelijk onvoldoende handvatten boden om beleid en resultaten te beoordelen over de voorafgaande 4 jaar. Resultaten werden wel jaarlijks teruggekoppeld aan de gemeenteraad, maar niet op doelgroep- of trajectniveau. Momenteel kan het College over meer informatie voor de raad beschikken en rapporteren over de resultaten van re-integratietrajecten en de in- en uitstroom van doelgroepen. Het informatiesysteem van de gemeente laat dat in beperkte mate toe, zo blijkt uit het vorige hoofdstuk.

Het is de taak van het College om de informatievoorziening aan de raad te optimaliseren én tot het noodzakelijke te beperken. De raad moet op basis van de verkregen informatie goed onderbouwde keuzes kunnen maken ten aanzien van nieuwe of bijgestelde doelen en prioriteiten in de volgende beleidsperiode. De Rekenkamer vindt dat de aan de raad verschaft informatie moet voldoen en adviseert daarom ook op het niveau van doelgroepen te rapporteren aan de raad.

Wij constateren dat het voor een goede beleidskeuze verder nodig is om over informatie te beschikken over de in-, door- en uitstroom van het bestand, over de kwaliteit en re-integratiebehoefte van cliënten in het bestand, over de effectiviteit van re-integratieaanbod en een analyse van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Inleiding

De centrale vraagstelling van het evaluatieonderzoek van de Rekenkamer West-Brabant luidt: *Kan het re-integratiebeleid in de gemeente Moerdijk, als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?*

Om een antwoord te geven op deze vraag wordt in de paragrafen 8.2 t/m 8.5 eerst ingegaan op de bevindingen m.b.t. de vier deelvragen. Daarop aansluitend wordt in paragraaf 8.6. de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Op basis hiervan worden in paragraaf 8.7. de aanbevelingen geformuleerd.

8.2. Kaderstelling door de gemeenteraad

De eerste deelvraag in het onderzoek luidt:

Leidt de kaderstelling door de gemeenteraad tot heldere en meetbaar geformuleerde vaststelling van doelen, beoogde resultaten respectievelijk daarvoor beschikbaar te stellen middelen?

Ontwikkelingen binnen de onderzoeksperiode, algemeen

De gemeenteraad van Moerdijk stelde in tegenstelling tot veel andere gemeenten bij de invoering van de WWB geen beleidskader WWB op. Een dergelijk beleidskader is echter ook niet verplicht. Een kader kan ook verwerkt worden in diverse verordeningen. De Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand gemeente Moerdijk 2004 bevat de noodzakelijke aspecten van het beoogde re-integratiebeleid.

De zo door de raad vastgestelde kaders waren nog wel zeer algemeen geformuleerd, zodat veel ruimte aan het College werd geboden om het beleid in te vullen. Op basis van de verantwoording door het College over de uitvoering van de WWB in 2005 werd het door het College ontwikkelde beleid door de raad ondersteund. Met de beleidsnotitie Wet werk en bijstand, beleidsuitgangspunten 2007 en het Beleidsplan Werk en Inkomen 2008-2010 werden meer concrete normen vastgesteld voor de te realiseren uitstroom, in te zetten middelen en aanpak.

Doelgroepen

De raad heeft geen doelgroepenbeleid geformuleerd in de zin van specifiek aanbod voor bepaalde doelgroepen. Centraal uitgangspunt is het scheppen van zoveel mogelijk kansen voor cliënten op basis van individuele benadering. Dat betekent dat de gemeente in het re-integratiebeleid uitgaat van een maatwerkaanpak. In de begrotingen en beleidsplannen worden wel taakstellingen opgenomen t.a.v. de inzet van aantallen instrumenten voor bepaalde deelpopulaties, zoals alleenstaande ouders of mensen die vanwege beperkingen niet volledig kunnen werken.

Bij de evaluatie van het beleid is door de Rekenkamer onderscheid gemaakt naar de volgende doelgroepen:

- a. uitkeringsgerechtigden met perspectief op werk;
- b. uitkeringsgerechtigden zonder perspectief op werk;
- c. ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden;
- d. WIW-ers en ID-ers.

Uitkeringsgerechtigden met perspectief op werk

Het beleid is voor deze groep gericht op uitstroom naar werk. Op basis van Direct Werk krijgt elke uitkeringsgerechtigde binnen 1 maand na inschrijving een verplichting tot arbeid in het kader van Direct Werk opgelegd. Aanvullend daarop is besloten tot actieve werkgeversbenadering door de werkmakelaar.

Uitkeringsgerechtigden zonder perspectief op werk

In de re-integratieverordening (2004) wordt onderscheid gemaakt naar activering en zorgtrajecten. Voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn er trajecten sociale activering en vrijwilligerswerk als opstap naar arbeidsinschakeling. Aan personen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt mag het College sociale activering aanbieden in de vorm van nuttige activiteiten gericht op het voorkómen of doorbreken van sociaal isolement. Zorgtrajecten zijn activiteiten gericht op het wegnemen van sociale en/of medische beperkingen die re-integratie in de weg staan.

ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

De Anw-ers en Nuggers vormen volgens de re-integratieverordening expliciet onderdeel van de doelgroep van het re-integratiebeleid. Aan deze personen dient het College ondersteuning te bieden bij arbeidsinschakeling en indien nodig een voorziening gericht op die arbeids-inschakeling.

WIW-ers en ID-ers

Bij de invoering van de dan nieuwe WWB werd besloten dat tijdelijke dienstverbanden niet zouden worden verlengd; dienstverbanden voor onbepaalde tijd bleven gehandhaafd.

8.3. Uitvoering door het College

Slaagt het College er in om op basis van inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van cliënten, respectievelijk inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt de doelen te vertalen in op haalbare resultaten gerichte re-integratietrajecten?

Ontwikkelingen binnen de onderzoeksperiode, algemeen

Zoals bij de vorige vraag genoemd stelde de raad de kaders tussentijds bij en formuleerde meer heldere doelen. Dat geldt ook voor het College dat steeds meer in staat bleek meer heldere en meetbare re-integratiedoelen vast te stellen. Daartoe werden ook afspraken gemaakt met de uitvoerende organisaties en uitvoerende medewerkers. Het re-integratiebeleid van het College is vanaf 2007 meer 'SMART' geoperationaliseerd. Dat kon omdat er meer inzicht was verkregen in de verschillende instrumenten en resultaten daarvan.

De Rekenkamer constateert dat er verbetering kwam in de aanpak van het College bij de uitvoering van het re-integratiebeleid: van uitbesteding tot steeds meer zelf doen (zelf regie nemen en behouden) in samenwerking met maatschappelijke partijen en werkgevers en gericht maatwerk inkopen. Dat is een goede beleidsaanpassing gebleken. Door een aanbodgerichte aanpak en de inzet van langdurige trajecten slaagde het College er in om de beoogde uitstroom uit het bestand te genereren.

Een aandachtspunt is de positie van een deel van de casemanagers. De gemeente Moerdijk werkt met casemanagers, waarvan een deel niet in vaste dienst is, waardoor zij geen langdurige ervaring opdoen met de werkwijze van de gemeente. De wens van de verantwoordelijke dienst om een vast bestand van ervaren casemanagers verder uit te bouwen is (nog) niet gerealiseerd.

Uitkeringsgerechtigden met perspectief op werk

In 2005 startte de gemeente Moerdijk met de 'Werk Direct' aanpak. In deze aanpak worden in principe alle personen die een uitkering aanvragen in beginsel direct aan het werk gezet.

Om de koppeling met de vraag van werkgevers sneller en effectiever te kunnen maken, is de functie van werkmakelaar toegevoegd aan de organisatie. Daardoor bouwde de gemeente ook zelf relaties op met het bedrijfsleven en kon er een directe match plaatsvinden tussen lokale arbeidsmarkt (vraag) en bestand uitkeringsgerechtigden (aanbod). De werkmakelaar bemiddelt actief tussen vraag en aanbod. Met dat doel heeft het College ook een werkgeversservicepunt ingericht in samenwerking met CWI en UWV.

De Rekenkamer stelt vast dat met bovengenoemde aanpak en door het beter gebruikmaken van het beschikbare budget het College er gedurende de onderzoeksperiode in slaagde om voldoende uitstroom te genereren.

Uitkeringsgerechtigden zonder perspectief op werk

Er is meer zicht op het WWB-bestand gekomen. Na screening en het vaststellen van de arbeidsgeschiktheid door een medische keuring van een groot deel van het bestand, kon er beter beleid worden geformuleerd voor het zogenaamde zittende bestand. Voor deze groep is het College doelen gaan stellen met betrekking tot (maatschappelijke) participatie.

Een deel van het WWB-klientenbestand wordt gevormd door mensen zonder arbeidsverplichting en re-integratieverplichting omdat zij (tijdelijk) volledig arbeidsongeschikt zijn. De gemeente wist dit deel terug te brengen tot 20% van het bestand. Voor deze groep worden steeds meer zorgactiviteiten ontwikkeld.

ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

In het najaar van 2006 is een procesbeschrijving m.b.t. de re-integratie van Nuggers en Anw-ers opgesteld. Vanaf 2008 is deze doelgroep ook actief benaderd; het betrof met name moeders met oudere kinderen. Dat leverde een totaal aantal aanmeldingen op van 21 Nuggers. Voor 6 personen is een traject gestart. Daarvan waren er op 1 januari 2009 nog 4 in traject. Er hebben zich 2 teruggetrokken.

WIW-ers en ID-ers

Het aantal WIW-ers en I/D-ers nam af van 11 resp. 10 personen in 2005 tot 2 resp. 3 personen per 1 januari 2009.

8.4. Informatievoorziening binnen de gemeente

Is de informatiehuishouding van de gemeente ingericht op het verkrijgen van zodanige kwantitatieve en kwalitatieve inzichten dat kan worden vastgesteld of de re-integratietrajecten daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden?

De gemeente Moerdijk verzamelt veel gegevens over de bijstandsccliënten en de door hen doorlopen trajecten. De Rekenkamer constateert dat ook de overige administratie in verband met re-integratie goed op orde is. Er is echter één groot probleem en dat is dat het cliëntvolgsysteem CiVision niet naar behoren werkt. De klantmanagers moeten creatief omspringen met gebruik van een, ten dele zelf gebouwd, cliëntvolgsysteem. Dit leidt niet tot een eenduidige manier van werken. Het is, mede daardoor, niet eenvoudig informatie over verschillende groepen cliënten uit het informatiesysteem te verkrijgen.

De gemeente heeft een informatiesysteem waarin uitgebreide en gedetailleerde managementinformatie op te zoeken is. De financiële informatie is actueel en ook over afgelopen jaren beschikbaar. De informatie in het klantsysteem kan echter niet automatisch worden vertaald naar managementverslagen.

Relevante dataverzameling over gevolgde re-integratietrajecten en deelname aan specifieke projecten uit de gemeentelijke systemen is niet zonder problemen. De cijfers voor rapportages moeten daarom vaker enigszins bijgesteld worden.

De gemeentelijke organisatie schrijft zelf dat de consequenties van de ICT problemen is dat het niet denkbeeldig is dat zowel de raad, als het Ministerie van SZW onjuist geïnformeerd worden.

De Rekenkamer constateert dat een belangrijk onderdeel van het interne informatiesysteem niet werkt, maar de organisatie niet blind vaart. Door het verzamelen en weergeven van gegevens vanuit diverse schriftelijke en mondelinge bronnen is de organisatie in staat een overzicht op de resultaten en de ontwikkelingen te behouden. Dat vergt wel extra inzet van de betrokkenen. Het leidt ook tot enige onzekerheid over de werkelijke resultaten, zoals van de inzet van re-integratietrajecten.

Door het zo spoedig mogelijk in gebruik nemen van een nieuw informatiesysteem hoopt de gemeente ook spoedig weer te kunnen beschikken over de juiste en betrouwbare informatie.

8.5. Informatievoorziening aan de raad

Is de informatievoorziening aan de gemeenteraad zodanig adequaat dat de raad invulling kan geven aan haar controlerende rol en (lerend van de resultaten) op verbeterde wijze invulling kan geven aan de kaderstellende rol voor de volgende cyclus?

Het College informeert de gemeenteraad jaarlijks met de begroting en het beleidsplan over ontwikkelingen voor de gemeente Moerdijk op het gebied van de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt. Daarnaast voorziet de beleidscyclus in voortgangs- en verantwoordingsinformatie. De informatievoorziening aan de gemeenteraad in beleidscyclus en tussenliggende momenten is van zodanige kwaliteit dat de raad beschikt over voldoende informatie om de uitvoering van het re-integratiebeleid op hoofdlijnen te beoordelen en nieuw beleid vast te stellen. Dit uiteraard met in achtneming van de gevolgen van bovengenoemde ICT perikelen. De Rekenkamer constateert op basis van wat de gemeente daar zelf over rapporteert, dat het niet zeker is of de aan de raad verschaft informatie over in- en uitstroom van klanten en de inzet van trajecten correct is.

De beleidsdoelen en –verantwoording zijn breder dan de re-integratieactiviteiten en de beheersing van het bijstandsvolume alleen (aantallen trajecten, in- en uitstroom, de output). In de verantwoording aan de raad komen ook zaken aan de orde zoals minimabeleid, benutting van bedrijfsverzamelgebouwen, de positionering van de Sociale Werkvoorziening en dergelijke. De Rekenkamer constateert dat de raad hiermee een goed totaal beeld krijgt van de uitvoering van de WWB en de resultaten.

Het algemene beleidsdoel om klanten *duurzaam* in arbeid te laten participeren (outcome) is niet helder en meetbaar geoperationaliseerd (SMART) en wordt dan ook niet als zodanig door het College verantwoord.

De relatie tussen de kosten van beleid en de beoogde effecten van het beleid is niet alleen vanwege de ICT perikelen moeilijk te leggen. Hoewel de gemeente in vergelijking tot andere gemeenten veel outcome-indicatoren hanteert, zou men ook inzicht moeten hebben in de resultaten van alle instrumenten die per jaar worden ingezet. Omdat één klant aanspraak kan maken op meerdere instrumenten, is het niet inzichtelijk wat de inzet en de resultaten van het beleid op klantniveau zijn. Met andere woorden: hoeveel klanten gaan duurzaam aan het werk met de inzet van welke re-integratie-instrumenten en tegen welke kosten?

Hoewel het College al veel informatie aan de raad verstrekt constateert de Rekenkamer dat het voor een goede beleidskeuze nodig is om over informatie te beschikken over de in-, door- en uitstroom van het bestand, over de kwaliteit en re-integratiebehoefte van cliënten in het bestand, over de effectiviteit van re-integratieaanbod en een analyse van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt.

8.6. Slotconclusies

Tot slot wordt ingegaan op de centrale vragen in dit onderzoek: *Kan het re-integratiebeleid van de gemeente Moerdijk als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?*

Maatschappelijk-economische context

Moerdijk heeft relatief gunstige economische factoren (werkgelegenheid in industriegebied in de omgeving). Dit heeft mede bijgedragen aan de prestaties van het beleid. De krappe arbeidsmarkt en de stijgende vraag naar arbeid hebben tot in 2008 positief bijgedragen aan de beleidsprestaties.

Informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid

Om tot een onderbouwde analyse te kunnen komen van doeltreffendheid en doelmatigheid is nodig dat het niveau van klanten en groepen verbindingen kunnen worden gelegd tussen de beoogde en feitelijk gevolgde trajecten, resultaten en kosten. Deze informatie is thans nog beperkt beschikbaar c.q. verbindingen kunnen nu nog beperkt worden gelegd. Het is daarom niet mogelijk om op het niveau van cliënten, trajecten en kosten tot een beoordeling te komen.

Inmiddels wordt door de projectgroep beleidsplan Werk en Inkomen 2008-2010 wel een monitor ontwikkeld.

Ontwikkeling instrumenten en inzet middelen

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek zijn drie fasen in de ontwikkeling van het re-integratiebeleid te onderscheiden:

- de startperiode 2004 en 2005 waarin het beleid voorzichtig werd vormgegeven;

- de leerperiode 2006 – 2007, waarin diverse nieuwe trajecten en projecten zijn geïntroduceerd;
- en tenslotte de opwaarderingperiode vanaf het voorjaar van 2008 met als doel om het beleid op een hoger niveau te brengen.

Geconstateerd wordt dat de gemeente, lerend van ervaringen, tot verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette instrumenten is gekomen.

De totale kosten voor re-integratie zijn, met uitzondering van 2008, in de gemeente Moerdijk hoger dan de toegekende rijksbijdrage in het "Werkdeel" van de WWB. Dit komt voor een deel door een andere berekeningssystematiek. In de berekening van de uitgaven in de gemeente zijn posten opgenomen die volgens de systematiek van de overheid niet worden gedekt door het zogenaamde Werkdeel, maar de gemeente wel rekent tot uitgaven aan re-integratie. Zo worden uitgaven aan I/D-banen niet meer door de overheid erkend.

Anderzijds heeft de gemeente meer geld voor re-integratie beschikbaar dan het budget van de overheid, omdat met instemming van de raad delen van het Inkomensdeel zijn ingezet voor re-integratie. Hierdoor is bespaard op uitkeringskosten.

Ontwikkeling aantal uitkeringsgerechtigden

Het aantal uitkeringsgerechtigden is gedaald van 345 per 1 januari 2005 tot 229 per ultimo 2008, ofwel met ca. 33%. Daarmee is een, zowel in absolute zin als in verhouding tot andere gemeenten, goed resultaat behaald.

Uitgaven I-deel

Het aantal uitkeringen nam weliswaar af, maar ook de door het Rijk verstrekte bijdrage voor het "Inkomensdeel" van de WWB nam af van € 3,6 mln in 2005 naar € 2,9 mln in 2008. Desondanks werd gedurende de gehele onderzoeksperiode een overschot op het Inkomensdeel gerealiseerd van gemiddeld € 325.000; het overschot in 2008 bedroeg € 260.000.

Ontwikkeling maatschappelijke participatie

Voor cliënten die niet regulier aan het werk kunnen is deelname mogelijk aan een activeringstraject, zoals bijvoorbeeld het Beweegtraject. Omdat t.a.v. deze activiteit geen meetbare resultaten zijn gedefinieerd c.q. geen monitoring plaats vindt, kan de doeltreffendheid en doelmatigheid niet worden beoordeeld.

WIW- en ID-banen

De beoogde afbouw is gerealiseerd. Het beleid kan in dit opzicht als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt.

ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

De gemeente Moerdijk heeft vanaf 2008 actief invulling gegeven aan de benadering van deze doelgroep, en onderscheidt zich daarmee in positieve zin van andere gemeenten. Het beleid is nog te recent en de betrokken aantallen inwoners nog te gering om tot beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen komen.

Slotconclusies m.b.t. doeltreffendheid en doelmatigheid

Hiervoor werd aangegeven dat het niet mogelijk is om op het microniveau van (groepen van) cliënten, trajecten en kosten tot een analyse en beoordeling te komen. Op macroniveau kan worden vastgesteld dat de beleidsprestaties conform de door de raad vastgestelde beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. De gemeente

heeft, mede dankzij een gunstige ligging nabij een groot industrieterrein, een relatief gunstige positie ten opzichte van andere gemeenten.

Alhoewel de Rekenkamer gezien de inhoudelijke en financiële belangen een meer verdiepte monitoring en analyse wenselijk acht, wordt op basis van de hiervoor beschreven indicatoren in hoofdlijnen tot een positief oordeel m.b.t. de doeltreffendheid en doelmatigheid gekomen.

8.7. Aanbevelingen

aanbevelingen mede gericht op gewijzigde economische situatie

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft betrekking op de periode 2004-2008. Door de recessie treedt een ingrijpende verandering op in de economische context waarbinnen het re-integratiebeleid wordt uitgevoerd. Met het oog hierop heeft de Rekenkamer besloten om de formulering van de aanbevelingen niet uitsluitend te baseren op de onderzoeksbevindingen in de periode 2004-2008, maar daarbij ook rekening te houden met deze wijzigende omstandigheden. Dit betekent overigens niet dat geheel andere aanbevelingen worden geformuleerd dan zonder deze economische recessie het geval zou zijn, maar wel dat deze in het perspectief worden geplaatst van de nieuwe ontwikkelingen.

koepelnotitie, invloed economische recessie

Zoals gebruikelijk zal bij dit in vier gemeenten uitgevoerde onderzoek naar het re-integratie-beleid ook een koepelnotitie worden uitgebracht. Hierin wordt ingegaan op de gevolgen van de ingetreden recessie. Kort samengevat is het algemene beeld dat door de gevolgen van de recessie het belang van het re-integratiebeleid, en de druk op de daarvoor beschikbare middelen zullen toenemen. Zo verwacht het CPB dat in 2010 de werkloosheid oploopt tot 9%. De verwachting is dat een belangrijk deel van de betrokkenen (jongeren, zelfstandigen zonder personeel ofwel ZZP-ers, en flexwerkers) geen recht heeft op een ww-uitkering, en voor inkomensvoorziening en re-integratie zich niet zal wenden tot het UWV-werkbedrijf, maar direct een beroep zal doen op de gemeente.

Het is nog niet duidelijk op welke termijn economisch herstel zal optreden. Bij een langdurig aanhoudende recessie zullen, mede als gevolg van de verkorte duur van de WW-uitkeringen, ook andere werklozen een beroep gaan doen op de gemeente. Daar staat dan wel tegenover dat als gevolg van de dan merkbaar intredende vergrijzing meer vacatures zullen ontstaan.

In elk geval is duidelijk dat het gemeentelijk beleid er toe moet bijdragen dat de nieuw instromende cliënten zo snel mogelijk hun weg terugvinden naar de arbeidsmarkt. Voor zover dat op korte termijn niet mogelijk is, is nodig dat zij qua kennis en ervaring zodanig "vitaal" blijven dat zij, zodra de gelegenheid zich daartoe voordoet, in staat zijn om de mogelijkheden op de arbeidsmarkt te benutten.

Een bijzonder aandachtspunt is dat voor personen voor wie al sprake was van een grote afstand tot de arbeidsmarkt, deze afstand als gevolg van de economische recessie mogelijk nog verder toe neemt. Een kernvraag in de beleidsafwegingen is dan ook, indien en voor zover arbeidsparticipatie voor hen op korte termijn niet haalbaar is, op welke wijze voor deze doelgroep mogelijkheden kunnen worden geboden op het gebied van maatschappelijke participatie en sociale activering.

Een bijzonder aandachtspunt is ook dat er naar verwachting een toename zal zijn van het aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat een beroep doet op ondersteuning bij re-integratie. Een deel van de toekomstige werklozen heeft niet alleen geen recht op ww-uitkering, maar ook geen recht op een uitkering op grond van de WWB, bijvoorbeeld omdat zij getrouwd zijn met een werkende partner, of spaargelden hebben.

Mede op grond van dit perspectief worden onderstaand de volgende aanbevelingen geformuleerd.

Beleidsvorming, algemeen

1. De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om ten behoeve van het beleid in de volgende raadsperiode op zeer korte termijn door het College een beleidsnota te laten voorbereiden op grond waarvan de gemeenteraad tot beleidskeuzes kan komen.
2. De mogelijkheden voor het re-integratiebeleid worden in de gemeente Moerdijk in belangrijke mate medebepaald door de ontwikkelingen bij de bedrijven die op het nabijgelegen industrieterrein gevestigd zijn. Geadviseerd wordt om deze ontwikkelingen uitdrukkelijk bij de hiervoor genoemde beleidsnota te betrekken.
3. Geadviseerd wordt om de beleidskeuzes te concretiseren in heldere en SMART-geformuleerde resultaatsdoelstellingen, zodanig dat op het niveau van groepen cliënten (bijvoorbeeld jongeren, cliënten 45+, maar ook andere verbanden zijn mogelijk) worden gelegd tussen beoogde deelname aan trajecten, daaraan verbonden kosten en beoogde beleidsresultaten.
4. Geadviseerd wordt om op basis van het bovengenoemde beleidsplan tussen raad en College nadere afspraken te maken over welke informatie nodig is om de controlerende taak van de raad te kunnen uitvoeren. Het gaat hierbij niet zo zeer om het genereren van meer informatie (denk om de administratieve lasten), maar om het vaststellen van de informatie die nodig is om de doeltreffend- en doelmatigheid van het beleid beter te kunnen beoordelen.

Aandacht voor risicogroepen

5. Voor een deel van de uitkeringsgerechtigden geldt dat de toch al grote afstand tot de arbeidsmarkt nog verder zal toenemen. Geadviseerd wordt in de beleidsvorming aan te geven hoe voor deze doelgroep mogelijkheden kunnen worden geboden op het gebied van maatschappelijke participatie en sociale activering.
6. De nieuwe wet WIJ beoogt jeugdigen te begeleiden naar deelname aan de arbeidsmarkt. Nu als gevolg van de recessie het moeilijker wordt voor starters om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt, wordt geadviseerd in de beleidsvorming aandacht te geven aan met name de begeleiding van jeugdigen zonder voldoende startkwalificaties.

7. Geadviseerd wordt om bij de beleidsvorming eveneens aandacht te geven aan de re-integratie naar de arbeidsmarkt van 45+ ers die als gevolg van de recessie werkeloos zijn geworden.
8. Geadviseerd wordt nadere voorbereidingen te treffen m.b.t. de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). Alhoewel de gemeente deze doelgroep ook nu al begeleidt bij re-integratie, kan de aard en omvang van deze doelgroep als gevolg van de recessie mogelijk sterk wijzigen. Met het oog hierop wordt geadviseerd om voor deze doelgroep een op de nieuwe situatie aangepast beleid en instrumentarium te ontwikkelen.

Vraagversterking

9. In de nota Werk en Inkomen 2008-2010 zijn voornemens uitgesproken m.b.t. sociale bestekvoorwaarden bij aanbesteding en subsidies, zodanig dat er leer/werk/stage banen vrijkomen voor re-integratie doelgroepen. Met het oog op de gevolgen van de recessie wordt geadviseerd dit instrument op korte termijn verder te ontwikkelen en in praktijk te brengen. Daarnaast kan de vraag mogelijk nog worden versterkt door een nog betere benutting van de werkmakelaar c.q. zoveel mogelijk bewerkstellingen van een match tussen de behoeften van bedrijven en middels trajecten daarop af te stemmen vaardigheden van cliënten.
10. Geadviseerd wordt om met inzet van de middelen uit het W-deel instrumenten te ontwikkelen die gericht zijn op het voorkómen van werkloosheid, onder meer door financiering van 'mobiliteitscentra', inzet van jobcoaches, en het werven van leerwerkplekken.

Aanbodversterking

11. Geadviseerd wordt om in de beleidsvorming maatregelen op te nemen die zijn gericht op aanbodversterking. De kern hiervan is dat wordt ingezet op het scholen van werklozen. Veel trajecten kennen overigens ook nu al een scholingscomponent. Met de dreigende toename van de jeugdwerkloosheid en de invoering van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) ligt een meer geïntensiveerde inzet op scholing voor de hand. Naast de begeleiding van individuele inwoners is daarvoor ook van belang dat de gemeente afspraken maakt met onderwijsinstellingen om te komen tot een daarop passend aanbod van het (beroeps)onderwijs, en in het bijzonder een zo goed mogelijke aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Last but not least wordt geadviseerd om in overleg met ondernemers, maatschappelijke organisaties én binnen de gemeente zelf tot afspraken te komen over het beschikbaar stellen van voldoende stageplaatsen.

Geïntegreerde dienstverlening

12. Met het oog op de steeds schaarser worden middelen wordt geadviseerd om zo goed mogelijk gebruik te maken van de mogelijkheden om met andere ketenpartners te komen tot een verder geïntegreerde dienstverlening. Dat betekent het (nog) verder verbeteren van de samenwerking met UWV in het Werkgevers Servicepunt, de inrichting van de Locatie voor Werk en Inkomen (LWI) c.q. het creëren van werkpleinen. Geadviseerd wordt daarbij ook te komen tot een ontschotting van middelen, in die zin dat de gemeente en andere partners gezamenlijk middelen beschikbaar stellen voor samenwerking in projecten met bijvoorbeeld het UWV-werkbedrijf of andere partijen, waaronder de re-integratiebedrijven, Sociale werkplaatsen, ROC's en uitzendbureaus.

Nazorg

13. Geadviseerd wordt om te controleren of de nazorg van WWB-klienten die zijn uitgestroomd voldoende is geweest. Dit kan door stelselmatig 2 jaar na uitstroom uit de uitkering de klant hierover te bevragen en te vragen naar zijn/haar arbeidsmarktstatus. Door dit te registreren krijgt de gemeente ook meer zicht op de effectiviteit van het re-integratiebeleid.

Informatievoorziening binnen de gemeente

14. Bovengenoemde aanbevelingen betekenen dat het ook noodzakelijk is dat de gemeente haar eigen organisatie goed op orde heeft en houdt. Daarvoor moet helder zijn welke stuurinformatie nodig is. Het gaat hierbij niet zo zeer om het genereren van meer informatie (denk om de administratieve lasten), maar om het vaststellen van de noodzakelijke informatie om de doeltreffend- en doelmatigheid van de uitvoering beter te kunnen beoordelen.
15. De Rekenkamer adviseert de gemeente om alle inspanningen te getroosten die mogelijk zijn om de ICT perikelen het hoofd te bieden. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op klantniveau te beoordelen is informatie nodig over de kenmerken en mogelijkheden van een klant en over de inzet, resultaten en kosten van het aangeboden traject.

Informatievoorziening aan de raad

16. Geadviseerd wordt om in de informatievoorziening aan de raad kengetallen op te nemen die als indicator voor de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen dienen.
17. Geadviseerd wordt om voorafgaand aan de vaststelling van de Programma-begroting de raad door middel van (deel)evaluatie(s) te informeren over de werking van het beleid, zodanig dat de raad op verbeterde wijze invulling kan geven aan de kaderstellende rol voor de volgende cyclus.

9. Reactie van het College

Op 30 november 2009 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 16 december 2009. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onderzoek uitgevoerd naar het onderwerp "Reïntegratiebeleid". Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de concept-rapportage d.d. 30 november 2009. In deze brief verwoorden wij de bestuurlijke reactie op de rapportage.

Het onderzoeksrapport "Reïntegratiebeleid" geeft ons een duidelijk beeld over het reïntegratiebeleid van de gemeente Moerdijk, zowel over hetgeen reeds op dit gebied ontwikkeld en georganiseerd is, als over de items die nog verder ontwikkeld en verbeterd dienen te worden. Er staan voor ons college geen nieuwe elementen in of zaken waar wij ons niet bewust van zijn.

Wij zijn dan ook verheugd over de slotconclusie van het rapport (pagina 60): Alhoewel de Rekenkamer gezien de inhoudelijke en financiële belangen een meer verdiepte monitoring en analyse wenselijk acht, wordt op basis van de in het rapport beschreven indicatoren in hoofdlijnen tot een positief oordeel gekomen met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het reïntegratiebeleid van de gemeente Moerdijk.

Voor wat betreft de aanbevelingen komt ons inziens duidelijk naar voren dat het rapport voor meerdere gemeenten tegelijk gemaakt is. Dit heeft als consequentie dat, ondanks de in ruime mate verstrekte lokale informatie, de aanbevelingen vrij algemeen van aard zijn. Wij vinden dit als college een gemiste kans, omdat we met name graag zouden horen wat we als Moerdijk nog verder zouden kunnen verbeteren. Zo wordt voor wat betreft de geïntegreerde dienstverlening in het geheel niet ingegaan op de regionalisering gecombineerd met de geïntegreerde samenwerking met het UWV. Tijdens het onderzoek waren de voorbereidingen al in volle gang. In hoofdstuk 4.5. (pagina's 32, 33 en 34) staat hierover wel iets vermeld, echter het komt niet terug in de aanbevelingen.

Verder geven wij u mee dat wij ten aanzien van enkele aanbevelingen reeds de aanbevolen actie hebben ingezet. Zo is de verdere ontwikkeling van de sociale besteksvoorwaarden (aanbeveling 9) inmiddels ter hand genomen. Voor wat betreft aanbeveling 15 merken wij op dat de voorgestelde (meer) informatievoorziening op cliëntniveau inderdaad een punt van aandacht moet worden, temeer omdat de projectgroep Werk en Inkomen niet meer bestaat. Deze projectgroep voorzag geruime tijd in een reeks van informatievoorziening op detailniveau, zodat op onderdelen heel direct gestuurd kon worden.

10. Nawoord

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de reactie van het College. Het rapport geeft volgens het College een duidelijk beeld over het re-integratiebeleid, zowel over hetgeen reeds op dit gebied ontwikkeld en georganiseerd is, als over de items die nog verder ontwikkeld en verbeterd dienen te worden.

De slotconclusie in dit onderzoek is dat, alhoewel de Rekenkamer gezien de inhoudelijke en financiële belangen een meer verdiepte monitoring en analyse wenselijk acht, op basis van de in het rapport beschreven indicatoren in hoofdlijnen tot een positief oordeel wordt gekomen met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Moerdijk.

Waar het College zich verheugd toont over dit in hoofdlijnen positieve oordeel, wil De Rekenkamer daarbij toch ook en vooral het belang van de ontwikkeling van een adequate monitoring en analyse benadrukken. Zoals in de rapportage wordt aangegeven is voor een onderbouwde analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid nodig dat op het niveau van klanten en groepen verbindingen kunnen worden gelegd tussen de beoogde en feitelijk gevolgde trajecten, resultaten en kosten. Deze informatie is thans nog beperkt beschikbaar c.q. verbindingen kunnen nu nog beperkt worden gelegd. Het is daarom, zo wordt geconstateerd, niet mogelijk om op het niveau van cliënten, trajecten en kosten tot een beoordeling te komen. Om als College en gemeenteraad tot een goed inzicht te kunnen komen in de werking van het re-integratiebeleid dient daarom hoge prioriteit te worden toegekend aan de genoemde verbetering van monitoring en analyses. Op grond daarvan moeten vragen kunnen worden beantwoord als:

- leiden de ingezette instrumenten inderdaad tot de beoogde uitstroom of maatschappelijke participatie?
- blijkt uit de analyses dat dit geldt voor alle cliënten, of geven de analyses aanleiding om in sommige situaties tot aanpassing van de instrumenten te komen?
- is er een aanvaardbare verhouding tussen de aan trajecten verbonden kosten en de resultaten?

Het College geeft aan dat zijns inziens bij de formulering van de aanbevelingen merkbaar is dat dit onderzoek voor meerdere gemeenten tegelijk is uitgevoerd en had graag meer specifiek op de gemeente Moerdijk gerichte aanbevelingen gewenst, met name waar het gaat om de ontwikkeling van de regionalisering in combinatie met de geïntegreerde samenwerking met het UWV.

De Rekenkamer herkent zich niet in dit beeld. De rapportage behelst uitdrukkelijk (en uiteraard) de bevindingen en conclusies specifiek op de ontwikkelingen in de gemeente Moerdijk, en (voor zover daar aanleiding toe was) zijn er op basis daarvan ook specifieke aanbevelingen geformuleerd.

Daarbij heeft de Rekenkamer bij de afsluiting van het onderzoek wel geconstateerd dat door de intrede van de recessie een zo ingrijpende wijziging is opgetreden in de economische situatie dat het niet verantwoord was om de aanbevelingen uitsluitend te baseren op de bevindingen tijdens de onderzochte periode. Bij de formulering van de aanbevelingen is daarom ook al rekening gehouden met de gevolgen van de recessie. Nu deze gevolgen zich voor een belangrijk deel in alle bij het onderzoek betrokken gemeenten manifesteren, geldt voor dat deel uiteraard ook dat vergelijkbare aanbevelingen zijn geformuleerd.

Gezien de reactie van het College heeft de Rekenkamer zich beraden over de mogelijkheid om alsnog tot een aanbeveling te komen m.b.t. de ontwikkeling van de regionalisering in combinatie met de geïntegreerde samenwerking met het UWV. Geconstateerd is dat voor zo'n aanbeveling een door onderzoek onderbouwd inzicht nodig is in de opzet én werking van de vanaf 1-1-2009 tot stand gekomen samenwerkingsverbanden. Daarvoor zijn waarnemingen nodig die zich uitstrekken tot ver na de onderzoeksperiode, zodat hiervoor aanvullend, specifiek op deze vraag gericht onderzoek nodig zou zijn. Alhoewel de Rekenkamer de interesse van het College in het vraagstuk van samenwerking zeer beslist deelt, heeft de Rekenkamer evenwel moeten concluderen dat het binnen de kaders en de planning van dit onderzoek niet verantwoord is om nog tot dit aanvullend onderzoek te komen.

Bijlagen

Bijlage 1 Uitvoering evaluatieonderzoek

Literatuurlijst Gemeente Moerdijk		
Titel	subtitel of documenttitel	Jaar
Jaarcijfers uitstroom WWB 2008	uitstroom jaarverslag WWB 08	
UWV werkbedrijf Jaarplan 2009		10-2-2009
Overzicht organisatie indeling gemeente Moerdijk		2009
Evaluatieverslag 2006 WWB-werk		2007
Raadsvoorstel en besluit op de raadsvergadering 31-8-06	Verantwoording van de wijze van reïntegratie van gemeentelijke doelgroepen o.b.v. WWB over 2005 en het resultaat daarvan over 2005	31-8-2006
Begeleidende brief bij startnotitie samenwerking Werk en Inkomen	Aan: betrokkenen Samenwerking CWI Gemeenten	1-1-2009
Startnota Samenwerking Werk en Inkomen; gemeenten Etten-Leur, Moerdijk, Zundert		1-1-2009
Wet werk en bijstand	beleidsverslag 2007 en nulmeting armoedebeleid gemeente Moerdijk	
Memo over Tussentijdse rapportage beleidsplan t/m 3e kwartaal 2008	Aan: College BenW	14-10-08 en dec 2008
Wet werk en bijstand	beleidsuitgangspunten 2007	
Werkgeversservicepunt CWI district Etten-Leur	concept visienota	24-4-2008
Brief over Rapport 'werken met een beperking in de gemeente Moerdijk'	brief aan: stichting gehandicaptenplatform De Kernen	
Adviesnota: instellen projectgroep voor de uitvoering van meerjarenplan WWB 2008-2010 en beperking WWB instroom door duurzaam reïntegreren van aanvragers en activeren aanwezige bestand		14-3-2008
Adviesnota: tussentijdse rapportage beleidsplan Werk en Inkomen 2008-2010		22-7-2008
Adviesnota: uitvoeren pilot 'fitheidstraining' voor langdurige uitkeringsgerechtigden		26-7-2007
Adviesnota: screening bestand WWB op UWV gerelateerde voorliggende voorzieningen		22-3-2007
Adviesnota: aanpak wachtlijst SV		18-4-2007
Adviesnota: instellen Jeugdsportfonds Brabant		10-11-2008
Adviesnota: convenant: alle kinderen doen mee!		2-6-2008
Raadsvoorstel en besluit op de raadsvergadering 24-1-08	Over: Beleidsplan WenI 2008-2010: "de regels zijn er voor de mensen, de mensen niet voor de regels"	24-1-2008
Adviesnota: Visie schuldhulpverlening 2009-2010: grip op de knip		20-10-2008
Uitdraai werkelijke uitgaven WWB-werk periode 2004- 2008 gemeente Moerdijk		Maart 2009
Uitdraai uitstroom WWB 2008		April 2009
Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand gemeente Moerdijk 2004		18-5 2004
VERORDENING CLIËNTENPARTICIPATIE WET WERK EN BIJSTAND GEMEENTE MOERDIJK 2005		28 oktober 2004
BELEIDSREGELS VRIJLATING VAN INKOMSTEN UIT ARBEID WET WERK EN BIJSTAND GEMEENTE MOERDIJK		2 juni 2008
BELEIDSREGELS HANDHAVING WET WERK EN BIJSTAND GEMEENTE MOERDIJK		8 mei 2007
BELEIDSREGELS "ARBEIDSINSCHAKELING" WET WERK EN BIJSTAND GEMEENTE MOERDIJK 2005		1 februari 2005
Uitvoeringsbesluit reïntegratieverordening Wet werk en bijstand gemeente Moerdijk 2008		8 april 2008

Beleidsplan W en I 2008-2010: "de regels zijn er voor de mensen, de mensen niet voor de regels"		1-1-2008
Verlagen en afsprakenlijsten REKO	van nov. 2007 en van maart t/m dec. 2008	2008
Afhandelen aanvraag WWB (IOAW) Gemeente Moerdijk	procesbeschrijving	22-1-2007
Afstemmingsverordening WWB Gemeente Moerdijk	procesbeschrijving	5-10-2006
Aanvragen loonkostensubsidie Gemeente Moerdijk	procesbeschrijving	24-10-2006
NUGGERS en Anw-ers Gemeente Moerdijk	procesbeschrijving	16-10-2006
Evaluatieverslag beleid Werk en Inkomen 2008	Raadsvoorstel	13-05 2009

Geïnterviewde medewerkers:

Henk Valkenburg, Manager afdeling Front Office

Lianne Vermeulen, Manager Front Office

Bert van Straten, beleidsmedewerker Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling

Sjaak Walpot, medewerker Concern control

Henny Stoop, coördinator casemanagers

Henny Jansen, medewerker Concern control

Bijlage 2 Normenkader

Op basis van de inventarisatie van de gemeentelijke doelstellingen is de vraagstelling van het onderzoek naar het re-integratiebeleid van de gemeente Moerdijk geconcretiseerd en uitgewerkt tot een normenkader met bijbehorende toetsingscriteria.

Onderzoeksvraag 1: Leidt de kaderstelling door de gemeenteraad tot heldere en meetbaar geformuleerde vaststelling van doelen, beoogde resultaten c.q. daarvoor beschikbaar te stellen middelen?	
Normen	toetsingscriteria
De kaders die de gemeenteraad stelt zijn realistisch	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn de door de raad vastgestelde kaders gebaseerd op inzicht in de uitgangssituatie van de doelgroep, de beoogde doeltreffendheid van het instrumentarium en de daarvoor benodigde middelen • Mate waarin ambities voor specifieke groepen in overeenstemming zijn met de uitgangssituatie/zwaarte van de problematiek • Mate waarin beschikbaar gestelde middelen in balans zijn met de beoogde resultaten
De kaders die de gemeenteraad stelt, bieden voor elk van de deelpopulaties/groepen een strategisch/tactische basis voor het vaststellen van heldere en meetbare doelen, c.q. de hiervoor beschikbaar te stellen middelen	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn er specifieke doelen benoemd voor specifieke deelpopulaties of groepen? Vooral: <ul style="list-style-type: none"> • uitkeringsgerechtigden, voor wie (her)intreding naar betaald werk niet of niet binnen afzienbare termijn haalbaar is • Anw-ers • Nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) • Zijn de beoogde effecten gekwantificeerd?
De gestelde kaders hebben daadwerkelijk geleid tot het vaststellen van heldere en meetbare doelen en daarvoor beschikbaar te stellen middelen	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van de gestelde kaders zijn tactische/operationele doelen vastgesteld • Wijze waarop doelen zijn uitgewerkt: duurzame uitstroom naar regulier werk, uitstroom gesubsidieerd werk of maatschappelijke participatie • Mate waarin deze doelen voldoen aan de SMART-criteria • Mate waarin de doelen binnen de gestelde kaders vallen c.q. zijn af te leiden uit de kaders die de raad stelt • Eventuele tussentijdse bijstelling van doelen en achtergronden daarvan (politieke achtergrond, ingegeven door veranderende omgeving/problematiek en/of bijstelling van aanvankelijk te hoog of te laag gestelde ambities)

Onderzoeksvraag 2: Slaagt het College er in om op basis van inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van cliënten c.q. inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt, dit te vertalen in haalbare resultaatgerichte re-integratietrajecten?	
Normen	toetsingscriteria
Het college beschikt over inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre zijn er relaties tussen re-integratiebeleid en andere beleidsvelden binnen de gemeente, zoals Economische Zaken, Welzijn en Onderwijs • Is er een leidraad, 'huishoudelijk reglement' over de wijze van samenwerking • Op welke wijze oriënteert de gemeente zich op de relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt • Welke externe contacten onderhoudt de gemeente met het oog op re-integratie van werkzoekenden
Het college koppelt cliënten aan de meest geschikte trajecten	<ul style="list-style-type: none"> • Wijze waarop de gemeente komt tot een diagnose van de mogelijkheden van cliënten om al dan niet toe te kunnen treden tot de arbeidsmarkt • Welke methodieken worden toegepast • Hoe vindt de oriëntatie op de (mogelijkheden op de) regionale arbeidsmarkt plaats <ul style="list-style-type: none"> • wijze waarop cliënten bij de aanpak betrokken worden • deskundigheid/ opleiding medewerkers gemeente • Totstandkoming van contracten voor de re-integratietrajecten • Transparantie wijze van inkoop • Wijze van aanbesteding bij RIB's: meerdere inschrijvingen, onderhands, gehanteerde selectiecriteria, kosten • Aansluiting inkoopcriteria bij gekozen instrumenten, middelen en diagnose cliënten • Definiëring te behalen resultaat, gebruik van prestatieafspraken • Risico's op ongewenste neveneffecten (vooral: ontstaan van kansrijke vs kansarme groepen)
Het college beschikt voorafgaande aan inkoop over globaal inzicht in de doeltreffendheid van re-integratietrajecten	<ul style="list-style-type: none"> • Belang van succesrate van RIB's bij inkoop
De uitvoering van trajecten is doelmatig	<p><i>Klantmanagement:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • taken en verantwoordelijkheden, • case-load • aard en omvang relatienetwerk • deskundigheid en kennis consulenten van de arbeidsmarkt • kwaliteit en gebruik cliëntvolgsysteem • beschikbaarheid leidraad, 'huishoudelijk reglement' over wijze van klantmanagement <p><i>Samenwerking met RIB's:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wijze waarop proces van doorverwijzing verloopt • Toezicht op nakomen afspraken: kwaliteitscontrole en trajectmonitoring

	<p><i>Samenwerking met CWI (Per 1-1-2009 Werkbedrijf UWV):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoe zijn taken verdeeld • Worden er prestatieafspraken gemaakt • Hoe verloopt vacaturebemiddeling • Hoe vindt overleg en afstemming plaats <p><i>Samenwerking met UWV:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • overdracht cliënten • overleg en afstemming <p><i>Flankerend beleid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • premies bij uitstroom, sanctiebeleid, sollicitatietrainingen, kinderopvang etc. <p><i>Tevredenheid van cliënten</i></p>
--	---

<p>Onderzoeksvraag 3: Is de informatiehuishouding ingericht op het verkrijgen van zodanige kwantitatieve en kwalitatieve inzichten dat kan worden vastgesteld of de re-integratietrajecten daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden?</p>	
Normen	toetsingscriteria
<p>De informatiehuishouding genereert actuele, relevante informatie over de resultaten van re-integratie inspanningen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft de gemeente een cliëntvolgsysteem, en hoe wordt het bijgehouden en gebruikt? • Hoe verkrijgt de gemeente informatie over de trajectuitvoering vanuit RIB's? • Waaruit bestaat die informatie? • Kwaliteit van de informatie: relevantie, betrouwbaarheid, actualiteit, tijdigheid

<p>Onderzoeksvraag 4: Leidt dit tot een adequate de informatievoorziening aan de gemeenteraad, zodanig dat de raad invulling kan geven aan haar controlerende rol en (lerend van de resultaten) op verbeterde wijze invulling kan geven aan de kaderstellende rol voor de volgende cyclus?</p>	
Normen	toetsingscriteria
<p>De raad ontvangt tijdig, relevante, actuele en betrouwbare informatie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Welke informatie wordt hoe, wanneer en met welke frequentie aan de raad beschikbaar gesteld? • Aard en kwaliteit (compleet, actueel, betrouwbaar) van de verstrekte informatie over de resultaten van re-integratietrajecten
<p>De rapportage en terugkoppeling aan de gemeenteraad bevat voldoende handvatten om beleid en resultaten te beoordelen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin op basis van deze informatie is vast te stellen of de re-integratietrajecten daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden • Mate waarin de raad op basis van de verkregen informatie inzicht krijgt in de resultaten en verbetermogelijkheden • Mate waarin de raad op basis van de verkregen informatie onderbouwde keuzen kan maken ten aanzien van nieuwe of bijgestelde doelen en prioriteiten in de volgende periode

Overstijgende, centrale vraag: Kan het re-integratiebeleid in de gemeente Moerdijk als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?	
Normen	toetsingscriteria
Uitvoering re-integratiebeleid is doeltreffend	<ul style="list-style-type: none"> • Geleverde beleidsprestaties <ul style="list-style-type: none"> • aantal geplaatste cliënten op arbeidstoeleidingstrajecten • aantal geplaatste cliënten met loonkostensubsidies • aantal en kenmerken geplaatste cliënten op trajecten sociale activering • Niet gerealiseerde beleidsprestaties <ul style="list-style-type: none"> • aantallen en kenmerken cliënten waarvoor niet in een arbeidstoeleidingstraject of traject sociale activering is voorzien; • Mate waarin prestaties hebben geleid tot realisering beoogde resultaten: <ul style="list-style-type: none"> • omvang uitstroom naar werk en mate waarin uitstroom duurzaam karakter heeft • omvang uitstroom anders dan werk • plaatsingen op activeringstrajecten • ontwikkeling bijstandsvolume in Moerdijk per jaar sinds 2004 (in- en uitstroom, saldo) • samenstelling bijstandspopulatie (naar afstand tot de arbeidsmarkt) • bereikte resultaten m.b.t. het 'granieten' bestand (de relatief kansarme restgroep) • bereikte resultaten t.a.v. Nuggers en t.a.v. Anw-ers • Mate waarin prestaties niet hebben geleid tot realisering beoogde resultaten: <ul style="list-style-type: none"> • aantallen en kenmerken van cliënten die wel een arbeidstoeleidingstraject of traject sociale activering hebben doorlopen, maar waarbij dit niet heeft geleid tot beoogde resultaten; • Invloed macro-economische factoren i.r.t. invloed gemeentelijk beleid: regionale ontwikkeling werkgelegenheid, beroepsbevolking en werkloosheid per jaar sinds 2004 • Hoe verhouden de bereikte resultaten zich tot de resultaten in andere gemeenten: ontwikkeling bijstandsvolume in referentiegemeente per jaar sinds 2004?
Uitvoering re-integratiebeleid is doelmatig	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin de aanpak voldoende rendement biedt in verhouding tot de kosten <ul style="list-style-type: none"> • Omvang van gerealiseerde uitstroom i.r.t. totale kosten re-integratiebeleid • Verhouding kosten-resultaten vergeleken met landelijke cijfers • Succesrate van ingezette re-integratiebedrijven