

Onderzoek Re-integratiebeleid gemeente Oosterhout

Eindrapportage

15 januari 2010

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Onderzoekskader	7
2.1.	Onderzoeksvragen.....	7
2.2.	Onderzoeksaanpak, het model.....	8
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
2.2.5.	Normenkader, interpreteren, leren, verbeteren	14
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 en verordeningen van de raad.....	19
3.2.	Startnotie Wet Werk en Bijstand	19
3.3.	Kaders re-integratiebeleid WWB 2004 - 2008	20
3.3.1.	Re-integratieverordening WWB	21
3.3.2.	Wijzigingsverordening re-integratie 2005	22
3.3.3.	Wijzigingsverordening re-integratie 2007	23
3.3.4.	Wijzigingsverordening re-integratie 2008	23
3.4.	Beleidsplannen en – begrotingen 2004 – 2008	24
3.4.1.	Beleidsplan en –begroting 2004, onderdeel re-integratie	24
3.4.2.	Beleidsplan en –begroting 2005.....	25
3.4.3.	Beleidsplan en –begroting 2006.....	26
3.4.4.	Beleidsplan en –begroting 2007.....	27
3.4.5.	Beleidsplan en –begroting 2008	28
3.5.	Resumé	29
4.	Uitwerking door het College en uitvoering van het proces van re-integratie	31
4.1.	Inleiding	31
4.2.	Vertaling beleidskader in haalbare doelen	32
4.3.	Uitvoeringsbesluiten van het College	32
4.4.	Inrichting aanbesteding re-integratie	33
4.4.1.	Re-integratiecontracten 2005-2007	33
4.4.2.	Re-integratiecontracten 2008-2010	34
4.4.3.	Huidig model met drie voorzieningen en maatwerk	35
4.5.	Organisatie en processen re-integratieactiviteiten	36
4.5.1.	Organisatie sociale zaken	36
4.5.2.	Aanpak zittend bestand	37
4.5.3.	Processen re-integratieactiviteiten.....	37
4.6.	Samenwerking met andere partijen.....	38
4.6.1.	SUWI-ketensamenwerking: UWV, CWI gemeenten.....	38
4.6.2.	Gevolgen fusie CWI en UWV.....	39
4.6.3.	Samenwerking met gemeenten onderling	39

4.6.4.	Overige samenwerking	40
4.7.	Resumé	40
5.	Resultaten, kosten en baten in perspectief	42
5.1.	Inleiding	42
5.2.	Bronnen	42
5.3.	Inzet en kosten van trajecten	43
5.3.1.	Inzet van re-integratie- en sociale activeringstrajecten	43
5.3.2.	Inzet van overige re-integratie-instrumenten	44
5.3.3.	Uitgaven re-integratieactiviteiten	45
5.4.	Verdiepende analyses op basis gemeentelijke administratie	45
5.4.1.	Traject resultaten 2004 – 2008	45
5.4.2.	Ontwikkeling van het klantenbestand 2004 -2008	47
5.4.3.	Ontwikkeling vrijstelling van arbeids- en re-integratieverplichting	48
5.4.4.	Uitstroom naar werk	49
5.5.	Besteding van de WWB-budgetten	49
5.5.1.	Ontwikkeling inkomensdeel WWB	50
5.5.2.	Ontwikkeling werkdeel WWB	50
5.5.3.	Kosten personeel en organisatie	51
5.6.	Ontwikkeling in perspectief	52
5.7.	Resumé	53
6.	Informatievoorziening binnen de gemeente	55
6.1.	Het bestaande informatiesysteem	55
6.2.	Resumé	57
7.	Informatievoorziening gemeenteraad	58
7.1.	Inleiding	58
7.2.	Informatievoorziening aan de raad	58
7.3.	Resumé	59
8.	Conclusies en aanbevelingen	61
8.1.	Conclusies	61
8.2.	Kaderstelling door de gemeenteraad	61
8.3.	Uitvoering door het College	63
8.4.	Informatievoorziening binnen de gemeente	64
8.5.	Informatievoorziening aan de raad	65
8.6.	Slotconclusies	65
8.7.	Aanbevelingen	68
9.	Reactie van het College	72
9.1.	Inleiding	72
10.	Nawoord	75
Bijlagen		
	Bijlage 1 Uitvoering evaluatieonderzoek	79
	Bijlage 2 Normenkader	80
	Bijlage 3 Resultaten van re-integratiebedrijven	84

1. Inleiding

In het jaarplan 2009 van de Rekenkamer West-Brabant is voor de gemeente Oosterhout 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 zo mogelijk 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 Oosterhout verzocht om dit onderwerp op te nemen in het jaarplan 2009. Dat verzoek is ook gedaan vanuit de gemeenten Rucphen, Moerdijk en Geertruidenberg, 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 uitvoerig 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

samenwerking met ketenpartners. De resultaten van het re-integratiebeleid beschrijven we in hoofdstuk 5. In een aparte paragraaf 5.5 wordt de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in het perspectief geplaatst van de ontwikkeling in West-Brabant en Nederland.

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 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 Moerdijk 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. Onderzoekskader

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 Oosterhout, als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?

De Rekenkamer onderscheidt daarbij de volgende vier deelvragen:

1. Leidt de kaderstelling door de gemeenteraad tot een 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;een vertaling te maken naar 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 kaderstelling 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 effectiviteitsanalyses vooraf (*ex ante*) kan bepaald worden welk beleid gevoerd moet worden om de beoogde effecten te bewerkstelligen. Met behulp van effectiviteitsanalyses achteraf (*ex post*) kan worden vastgesteld of het beleid ook daadwerkelijk tot deze effecten heeft geleid.

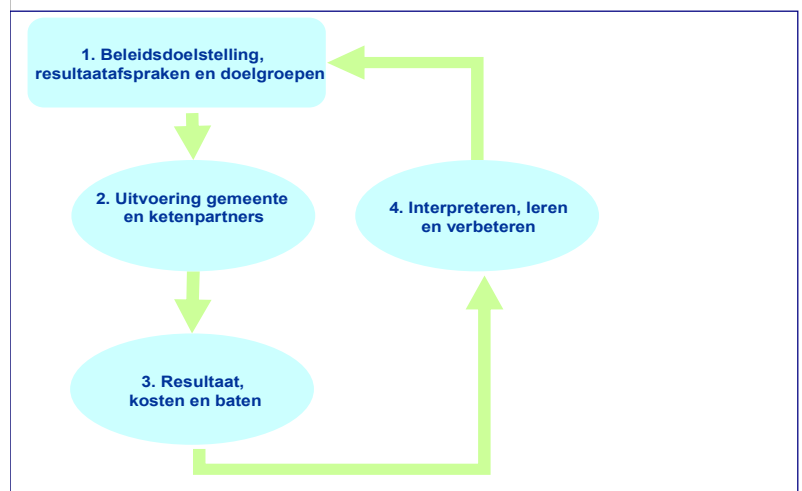
De uitkomsten van de effectiviteitsanalyses achteraf kunnen vervolgens weer gebruikt worden om het beleid aan te passen. Op deze manier spelen effectiviteitsanalyses een belangrijke rol in de verschillende fasen van de beleidscyclus (zie figuur 2.1).

Het rekenkameronderzoek vond achteraf plaats. Een *ex post* effectiviteitsanalyse stelt met kwantitatieve methoden de effectiviteit van het uitgevoerde beleid vast. Hiervoor is het noodzakelijk om tijdens de beleidsuitvoering de benodigde 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 verzamelt 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 samenwerken¹. Het model bestaat uit vier aspecten aan de hand waarvan de prestaties van het re-integratiebeleid in Oosterhout 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



¹ Een dergelijk model is door de onderzoekers van TNO ook in andere gemeenten toegepast.

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.

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 een strategisch en/of 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 Oosterhout 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:

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", 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 sociaal-economisch/maatschappelijk beleid;
3. (Macro-)economische overwegingen. Met het activerend 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 activerend 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).

Vanuit deze invalshoeken zijn vijf hoofddoelstellingen van beleid te formuleren:

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

Per hoofddoelstelling kunnen een aantal subdoelen onderscheiden worden. De subdoelen 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 re-integratie 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;*

een vertaling te maken in op haalbare resultaten gerichte re-integratietrajecten?

In dit onderdeel wordt onderzocht of het College beschikt over inzicht in het klantenbestand 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 Oosterhout inzet bespreken we nader in hoofdstuk 4. Soms worden meerdere instrumenten tegelijk of na elkaar aangeboden en door meerdere ketenpartners uitgevoerd. Zo kan een Work First-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 Oosterhout. 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 analyses².

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 Werkbedrijf UWV)) 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. Deze onderwerpen 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 Oosterhout als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?*

² 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.

De Rekenkamer wil kunnen vaststellen of het arbeidsmarktbeleid van de gemeente Oosterhout 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 klanten op arbeidstoeleidingstrajecten, in banen met loonkostensubsidies en in 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 Oosterhout 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 of in beperkte mate 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.

2.2.5. 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 Oosterhout 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 klanten te verbeteren.

2.2.5.1 Normenkader

Op basis van het rekenkameronderzoek worden conclusies geformuleerd met betrekking tot de effectiviteit en doelmatigheid van het re-integratiebeleid. Om tot een geobjectiveerde 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.

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?

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 Oosterhout als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering re-integratiebeleid is doeltreffend. • Uitvoering re-integratiebeleid is doelmatig.

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 Oosterhout 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, Inkomen en Zorg (WIZ) van de gemeente Oosterhout 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 beleidsplannen en -verslagen, 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 en prestaties door re-integratiebedrijven. De algemene eisen hebben betrekking op de kwaliteit van het proces. Bij de uitvoering van Work First 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 leidinggevenden, beleidsmedewerkers en klantmanagers;
- bezoeken aan de afdeling.

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. Indien nodig voor het onderzoek is aan de afdeling WIZ gevraagd aanvullende informatie op te leveren.

Om inzicht te verkrijgen in de zogenaamde toegevoegde waarde van het re-integratiebeleid is 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 klanten 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 bijstandontwikkeling in Oosterhout in relatie tot de prestaties van gemeenten van vergelijkbare grootte.

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 5 medewerkers van de gemeente Oosterhout. 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 8-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 bleef doorgaan 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 c.q. daarvoor beschikbaar te stellen middelen.*

3.1.1. Belangrijke nota's en verordeningen van de raad

Voor de beantwoording zijn de documenten geanalyseerd waarin het re-integratiebeleid van de gemeente Oosterhout is vastgelegd. De belangrijkste zijn:

1. Meerjarenbeleidsplan 2002-2006 Kernnota
2. Startnotitie Wet werk en bijstand 2003
3. Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004 (oorspronkelijke tekst)
4. Wijzigingsverordening + toelichting 2005
5. Wijzigingsverordening + toelichting 2007
6. Wijzigingsverordening + toelichting 2008
7. Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2008
8. Toelichting bij de re-integratieverordening 2008
9. Beleidsplannen sociale zekerheid van de jaren 2004 tot en met 2009
10. Aanvulling Beleidsplan sociale zekerheid 2005: Vaststelling plafond loonkostensubsidies
11. Begrotingen re-integratiebeleid van de jaren 2004 tot en met 2009

Vaste jaarlijkse momenten waarop de raad de kaders vaststelt zijn de behandeling van de begroting en het beleidsplan.

3.2. Startnotie Wet Werk en Bijstand

Vooruitlopend op de invoering van de WWB werd in november 2003 in de gemeenteraad van de gemeente Oosterhout de nota 'Startnotitie Wet Werk en Bijstand' besproken. Met deze nota informeerde het College de raad over de invoering van de WWB en de consequenties daarvan voor de gemeente. In de WWB is een belangrijke taak weggelegd voor de gemeenteraad. In de eerste plaats diende de gemeenteraad vijf noodzakelijke verordeningen vast te stellen die uiterlijk 1 januari 2005 in werking moesten treden. Maar ook op andere onderdelen diende de gemeenteraad beleid vast te stellen. Naast de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad, geeft de WWB de raad ook een belangrijke controlerende taak.

De vijf verordeningen die de gemeenteraad tijdig heeft vastgesteld betroffen:

1. Toeslagen en verlagingenbeleid
2. Re-integratiebeleid
3. Afstemmingsverordening
4. Bestrijding misbruik WWB
5. Cliëntenparticipatie WWB

Het doel van het College met de startnotitie was het ondersteunen van de gemeenteraad bij het bepalen van de richting die de gemeente Oosterhout wilde inslaan bij het vaststellen van het beleid in verordeningen. Voor dit onderzoek beperken wij ons tot het onderdeel re-integratiebeleid.

In de startnotitie WWB kwamen met betrekking tot het vast te stellen re-integratiebeleid een aantal keuzeonderwerpen aan de orde.

- *Prioriteit bij kansarm of kansrijk*: het College stelde voor om kansarme uitkeringsgerechtigden niet af te schrijven en daarom de destijds gehanteerde fase-indeling af te schaffen.
- *ANW-ers en Nuggers*: met betrekking tot de nieuwe re-integratieverantwoordelijkheid voor ANW-ers en Nuggers stelde het College voor het draagkrachtprincipe te introduceren.
- *Gesubsidieerde arbeid*: met het verdwijnen van het landelijke kader van gesubsidieerde arbeid, mocht de gemeente zelf bepalen of en zo ja op welke wijze zij gesubsidieerde arbeid wilde inzetten; het College stelde voor de bestaande vormen af te bouwen en vanaf 2004 gesubsidieerde arbeid of loonkostensubsidies in te zetten als instrument binnen een re-integratietraject gericht op reguliere arbeid.
- *Work First-aanpak*: het voorstel was om werken met behoud van uitkering alleen toe te passen als onderdeel van een re-integratietraject.
- *Premieverstreking*: het voorstel was om de mogelijkheid om een eenmalige premie te verstrekken te beperken tot personen die een re-integratietraject, als tegemoetkoming in de kosten die de betrokkene moet maken om een plaats op de arbeidsmarkt te verwerven.
- *Algemeen geaccepteerde arbeid*: het College stelde voor om een ruime interpretatie te geven aan het begrip algemeen geaccepteerde arbeid in de WWB.

De behandeling van deze voorstellen heeft geleid tot de kaders zoals we die in de volgende paragraaf beschrijven.

3.3. Kaders re-integratiebeleid WWB 2004 - 2008

Met betrekking tot de WWB heeft de gemeente Oosterhout het beleidsproces op een aantal niveaus geregeld. In de verordening legde de gemeenteraad het beleid voor de langere termijn vast. Omdat het aanpassen van een verordening tijd vergt, beperkte de (re-integratie) verordening zich tot de hoofdlijnen. De beleidsregels gaven het College de mogelijkheid om in individuele gevallen af te wijken. Onderwerpen als het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de afstemming met andere beleidsterreinen als onderwijs, zorg en economie kwamen aan de orde in de jaarlijkse beleidsplannen, die ook door de raad werden vastgesteld. Voor het overige beleid kon het College zelf uitvoeringsbesluiten vaststellen.

3.3.1. Re-integratieverordening WWB

De gemeenteraad van Oosterhout stelde op 11 mei 2004 de Re-integratieverordening Wet werk en bijstand vast. In de Re-integratieverordening zijn de verhouding tussen raad en College vastgesteld, alsmede enkele algemene artikelen over de opdracht aan het College, de aanspraak op voorzieningen, de inzet van voorzieningen en de rechten en plichten van de cliënt.

Met de Re-integratieverordening gaf de raad opdracht aan het College om passende voorzieningen te treffen om de omschreven doelgroep naar werk te begeleiden. Welke voorzieningen passend zijn liet de raad over aan het oordeel van de College. Het aanbod moet passen binnen de criteria zoals die zijn gesteld in de verordening, het beleidsplan, de beleidsregels en de uitvoeringsbesluiten.

In de verordening werd opgenomen welke personen aanspraak hadden op ondersteuning bij arbeidsinschakeling:

- de uitkeringsgerechtigde;
- de ANW-er;
- de niet uitkeringsgerechtigde (nugger);
- de werknemer in de gesubsidieerde arbeid, die op de dag voorafgaande aan de invoering van de wet in deze gesubsidieerde arbeid werkzaam was.

Het College diende in principe aan elke persoon die tot de doelgroep behoort een passend re-integratieaanbod te doen. In de verordening had de raad de criteria voor ontheffing van de arbeidsverplichting opgenomen: alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar, personen met medische beperkingen en personen van 57,5 jaar en ouder; in alle gevallen als op grond van de criteria arbeid niet mogelijk was. Het College kan ten behoeve van een persoon voor wie een voorziening wordt ingezet of voor wie een voorziening wordt overwogen zo nodig een onderzoek instellen naar de mogelijkheden van de persoon in verband met arbeidsinschakeling en deelname aan voorzieningen.

Voor jongeren stelde de raad een sluitende aanpak vast. Elke jongere diende binnen 6 maanden na inschrijving bij CWI een aanbod te krijgen voor een voorziening gericht op inschakeling in algemeen geaccepteerde arbeid.

In onderstaand kader staan de voorzieningen zoals die zijn opgenomen in de re-integratieverordening.

Kader 3.1. Re-integratieverordening WWB 2004 Art. 10 tot en met 15

Artikel 10 - Work-first

1. Het College kan besluiten aan nader te bepalen doelgroepen werk aan te bieden volgens het zogenaamde "Work First model";
2. Nadere uitvoeringsregels over het gestelde in het eerste lid worden met inachtneming van de hiervoor geldende wet en regelgeving vastgesteld.

Artikel 11 - Werkstages

1. Het College kan aan de personen, bedoeld in artikel 1, lid 2, onder e, een werkstage aanbieden, gericht op arbeidsinschakeling.
2. Het doel van de werkstage is het opdoen van werkervaring dan wel het leren functioneren in een arbeidsrelatie.
3. De werkstage duurt maximaal 6 maanden.
4. In een schriftelijke overeenkomst tussen werkgever en de stagiair worden tenminste vastgelegd het doel van de werkstage, alsmede de wijze waarop de begeleiding plaatsvindt.

Artikel 12 - Sociale activering

1. Het College kan aan uitkeringsgerechtigden als onderdeel van een re-integratietraject activiteiten aanbieden in het kader van sociale activering.
2. Onder sociale activering wordt verstaan het stimuleren van personen die langdurig werkloos zijn om maatschappelijk actief te worden ter voorbereiding op een traject gericht op arbeidsinschakeling.

Artikel 13 - Loonkostensubsidies gericht op re-integratie

1. Het College kan subsidie verstrekken aan werkgevers die met een persoon bedoeld in artikel 1, lid 2, onder e, een arbeidsovereenkomst sluiten gericht op arbeidsinschakeling.
2. Bij uitvoeringsbesluit stelt het College regels ten aanzien van de duur van de subsidie, de hoogte, en de verplichtingen die aan de subsidie worden verbonden.
3. De subsidie wordt alleen verstrekt indien hierdoor de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord worden beïnvloed en er geen verdringing plaatsvindt.

Artikel 14 - Scholing

1. Het College kan een vorm van scholing aanbieden gericht op arbeidsinschakeling.
2. De in het eerste lid bedoelde scholing kan aangeboden worden in de vorm van een subsidie in de kosten van deze scholing.
3. Het College stelt bij uitvoeringsbesluit regels ten aanzien van de noodzakelijkheid van de scholing, de duur en de maximaal te vergoeden kosten.

Artikel 15 - Overige vergoedingen

1. Het College kan een vergoeding verstrekken voor noodzakelijke kosten die gemaakt zijn in het kader van de arbeidsinschakeling. Het gaat hierbij in ieder geval om:
 1. verhuiskosten;
 2. reiskosten;
 3. kosten voor kinderopvang;
 4. kosten van werkaanvaarding.
2. Geen aanspraak op de in het eerste lid genoemde vergoedingen bestaat indien een beroep gedaan kan worden op een voorliggende voorziening die gezien haar aard en doel wordt geacht voor belanghebbende toereikend en passend te zijn.

Met de verordening delegerde de raad de bevoegdheid aan het College om bij uitvoeringsbesluit een of meer subsidie- of budgetplafonds vast te stellen voor de verschillende voorzieningen. Tevens kon het College een plafond instellen voor het aantal personen dat in aanmerking kwam voor een specifieke voorziening.

3.3.2. Wijzigingsverordening re-integratie 2005

In 2005 stelde de gemeenteraad een wijzigingsverordening vast. De belangrijkste wijziging betrof de toevoeging van specifieke criteria voor de ontheffing van de arbeidsverplichtingen. De raad stelde vast dat personen soms wel een ontheffing van de arbeidsverplichting konden krijgen, maar geen ontheffing van de re-integratieverplichting. Aan een ontheffing van de arbeidsverplichting konden personen voortaan geen recht meer ontnemen om niet deel te nemen aan een re-integratievoorziening gericht op werkhervatting op termijn, bijvoorbeeld alleenstaande ouders met kinderen jongeren dan 12 jaar. Met deze wijziging konden personen niet meer categoriaal worden ontheven en werd de weg vrijgemaakt voor maatwerk en een primaire focus op re-integratie en werk. Wat betreft personen ouder dan 57,5 jaar mocht het College volstaan met een eenmalige individuele beoordeling van kansen op de arbeidsmarkt. In alle gevallen

diende een ontheffing tijdelijk van aard te zijn. Na een herbeoordeling van de cliënt kan het College deze periode verlengen.

Ten aanzien van het vaststellen van plafonds werd in de wijzigingsverordening toegevoegd dat het College zich daarbij diende te houden aan kaders die de raad vaststelt in de gemeentebegroting en in het beleidsplan sociale zekerheid.

3.3.3. Wijzigingsverordening re-integratie 2007

Op basis van de ervaringen met het re-integratiebeleid in de voorgaande jaren en de noodzakelijke afstemming op actuele ontwikkelingen stelde de raad in 2007 een nieuwe wijzigingsverordening re-integratie vast. De belangrijkste wijziging in 2007 waren:

- De opname van een verwijzing naar beleidsaanbevelingen van de Europese Unie om te voorkomen dat de gemeente loonkostensubsidiering moest melden aan de EU in het kader van de bepalingen van staatsteun aan bedrijven.
- De vervanging van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid door het begrip 'arbeid die maatschappelijk is aanvaard'. Uitgangspunt van de raad was dat elke vorm van algemeen geaccepteerde arbeid passend is, ongeacht opleiding en werkervaring van persoon. De voorzieningen van het College dienen afgestemd te worden op de mogelijkheden van een klant om dat doel te bereiken. Indien regulier werk (nog) niet haalbaar was, dan moesten de inspanningen worden gericht op sociale activering.
- Het onderzoek naar mogelijkheden voor arbeidsinschakeling kon voortaan zowel bij start als tijdens de inzet van een re-integratievoorziening worden ingezet. Hiermee beoogde de raad het bevorderen van maatwerkoplossingen.

Daarnaast voegde de raad enkele re-integratie-instrumenten toe om het aanbod van voorzieningen te completeren:

- No-risk polis voor werkgevers die uitkeringsgerechtigden in dienst namen met een verhoogd risico op ziekteverzuim.
- Voorziening participatieplaats (met behoud van uitkering) gericht op maatschappelijke participatie met als achterliggend doel een eerste opstap naar algemeen geaccepteerde arbeid.
- Schuldhulpverlening als re-integratievoorziening waardoor het aanbod van schuldhulpverlening binnen een re-integratietraject niet meer vrijblijvend was.
- Aanbieden van inburgeringsvoorzieningen als re-integratievoorziening aan de doelgroep WWB.
- Werkgeversarrangementen, de mogelijkheid om een combinatie van voorzieningen aan te bieden om een werkgever te bewegen een werkzoekende aan te nemen.

3.3.4. Wijzigingsverordening re-integratie 2008

De laatste wijziging in de re-integratieverordening stelde de raad vast in 2008. De wijziging betrof het creëren van de mogelijkheid om re-integratievoorzieningen op basis van alleenrecht te laten uitvoeren. De wijziging is op nadrukkelijke wens van de raad doorgevoerd om het in financiële problemen verkerende werkvoorzieningsschap WAVA te ondersteunen. Deze wijziging maakte het mogelijk om voor de uitbesteding van een re-integratievoorziening af te zien van een aanbesteding en de voorziening in alleenrecht te laten uitvoeren door daartoe gerechtigde organisatieonderdelen van WAVA.

3.4. Beleidsplannen en – begrotingen 2004 – 2008

Binnen de kaderstelling van de verordeningen stelt de raad jaarlijks een begroting en beleidsplan vast. In de volgende paragrafen beschrijven we de beleidsontwikkeling in de periode 2004-2008 en welke doelen de raad daarmee wilde realiseren.

3.4.1. Beleidsplan en –begroting 2004, onderdeel re-integratie

Bij het opstellen van het beleidsplan 2004 waren nog niet alle noodzakelijke wijzigingen doorgevoerd die te maken hadden met de invoering van de WWB. Daarom werd voor het jaar 2004 een verkort beleidsplan aangeboden. In dit eerste plan werden de kaders voor het re-integratiebeleid uitgezet. Voor het overige beleid werd afgesproken per vast te stellen verordening tevens het betreffende beleidsonderdeel vast te stellen.

Uitgangspunt re-integratiebeleid

In het politiek akkoord 2002-2006 formuleerde de raad een visie met betrekking tot Werk en Inkomen. Op basis daarvan en de doelstellingen van de nieuwe WWB formuleerde de raad in het beleidsplan en –begroting 2004 het uitgangspunt voor het re-integratiebeleid: *Het bevorderen van uitstroom uit de uitkering door het wegnemen van belemmeringen bij uitkeringsgerechtigden en inzetten van gesubsidieerde arbeid. Met behulp van verschillende instrumenten wordt getracht om uitkeringsgerechtigden en andere langdurig werklozen die tot de doelgroep van de gemeente behoren, een positie op de arbeidsmarkt te geven.*

In het beleidsplan staat dat de WWB geen eindsituatie mag zijn, maar voor klanten van de gemeente als vangnet of als trampoline moet fungeren naar een zelfstandige bestaansvoorziening. Einddoel moet een reguliere functie op de arbeidsmarkt zijn. Om dit doel te verwezenlijken diende de oude gesubsidieerde arbeid (WIW en I/D-besluit) te worden afgebouwd. In het nieuwe beleid werden sociale activering en gesubsidieerde arbeid als instrumenten benoemd die het College kan inzetten op weg naar het einddoel 'werk'. Het nieuwe beleid betekende een omslag van 'uitkeringsfabriek' naar de gemeente als regisseur die de re-integratie van haar burgers richting arbeidsmarkt bevordert.

In het verkorte beleidplan 2004 staat beschreven op welke wijze de gemeente Oosterhout dat jaar de zelfstandige bestaansvoorziening van haar klanten wil bevorderen. Hiervoor stelde de raad een tweesparenbeleid voor: het beperken van de instroom en het bevorderen van de uitstroom uit de bijstand.

Voor het beperken van de instroom diende het College onder meer een (verplichte) samenwerking aan te gaan met het CWI. Doel van de samenwerking was het inhoud geven aan uitgangspunt 'werk boven inkomen'. Meetbare afspraken over het beperken van de instroom in de WWB moesten voor eind 2004 worden vastgelegd in een Service Niveau Overkomst voor 2005.

Voor het bevorderen van de uitstroom diende het College re-integratietrajecten aan te besteden. De gemeente Oosterhout had voor 2004 reeds re-integratietrajecten aanbesteed. Eind 2004 diende de gemeente nieuwe contracten af te sluiten voor 2005 (zie verder paragraaf 4.4 Aanbesteding re-integratietrajecten).

Met betrekking tot de voorzieningen voor arbeidsparticipatie stelde de raad in het beleidsplan de volgende uitgangspunten, doelen en bijbehorende actiepunten voor 2004 vast:

- *Sluitende aanpak nieuwe instroom.* Voor elke klant bepalen of en welke re-integratievoorzieningen nodig zijn. Doel: 100% sluitend.

- *Sluitende aanpak jongeren.* Jongeren binnen 6 maanden na inschrijving CWI een traject, scholing of een baan aanbieden. Doel: 100% sluitend.
- *Arbeidstoeleidingstrajecten.* Doel: opstarten van 225 trajecten, met een te realiseren uitstroom van 80 (dit aantal was gebaseerd op afspraken in Agenda van de Toekomst).
- *Gesubsidieerde arbeidsplaatsen.* Doel: werkgevers stimuleren om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen door aanbieden van loonkostensubsidie; personen die voor 1.1.2004 reeds een gesubsidieerde baan hadden perspectief geven op een reguliere baan. Hiervoor diende het College nieuwe uitvoeringsregels over de loonkostensubsidie vast te stellen en deze te implementeren. Hetzelfde gold voor de overgangsverordening gesubsidieerde arbeid. Deze laatste hield een stapsgewijze afbouw in van Wiw/ID subsidie.
- *Scholing.* Doel: inzet van instrument scholing om werklozen naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Hiertoe diende het College in 2004 uitvoeringsregels vast te stellen.
- *Kinderopvang.* Doel: arbeidsparticipatie mogelijk maken door wegnemen van belemmeringen. Actiepunt voor het College was het opstellen van een beleidsnotitie.
- *Work First.* Doel: Aanbod van arbeid aan personen direct na uitkeringsaanvraag. Het College diende voor eind december beleid te ontwikkelen met betrekking tot het instrument Work First.
- *Overige voorzieningen.* Doel: bieden van flankerende voorzieningen (kosten in randvoorwaardelijke sfeer) bij activiteiten gericht op re-integratie. Ook hiervoor dienden in 2004 uitvoeringsregels te worden opgesteld.
- *ESF.* Doel: zoeken en benutten van externe financiering voor re-integratie door middel van ESF-gelden. PriceWaterhouseCoopers diende in opdracht van de gemeente de mogelijkheden voor Oosterhout in beeld te brengen.

3.4.2. Beleidsplan en –begroting 2005

Na het verkorte beleidsplan van 2004 was het beleidsplan 2005 het eerste volledige beleidsplan WWB. De drukte rond de invoering van de WWB maakte dat het door het College voorbereide beleidsplan 2005 pas eind januari 2005 aan de raad aangeboden kon worden.

De doelstellingen van het beleid zoals die in 2004 waren geformuleerd, bleven van kracht. In het beleidsplan 2005 benadrukt de raad het belang van de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking. De rechtmatigheid diende langs twee wegen te worden bereikt: re-integratie- en handhavingsbeleid. Een uitkering mocht alleen tijdelijk worden verstrekt (bevorderen uitstroom door re-integratie). Het College moest voorkomen dat klanten een uitkering oneigenlijk gebruiken of er misbruik van maken (focus op preventieve maatregelen en waar nodig repressieve maatregelen).

Om uitkeringsgerechtigden naar werk toe te leiden konden verschillende instrumenten worden ingezet. Een concreet aantal te starten trajecten is in het beleidsplan en –begroting voor 2005 niet terug te vinden. Voor de doelgroep jongeren en nieuwkomers zou in 2005 worden gestart met *Work First*.

Daarbij is in het beleidsplan opgenomen dat voor het zittende uitkeringsbestand een proef zou worden gestart met een zogeheten 'Work Now' aanpak³. Ook hierbij diende de uitkeringsgerechtigde een dienstverband aangeboden te krijgen om de verstrekking van een uitkering te voorkomen. Vanuit dit dienstverband moest verdere begeleiding naar een reguliere baan plaatsvinden.

In de begroting re-integratiebeleid van 2005 wordt verwezen naar de nota Economisch beleid, die de raad in het najaar van 2004 zou bespreken. Een aanbeveling in deze laatste nota was onder meer om de samenwerking te intensiveren tussen gemeenten, CWI, UWV, uitzendbureaus en Kamer van Koophandel. Een andere aanbeveling was om in het beleid voor de aanbesteding van uitzendwerk ten behoeve van de gemeentelijke organisatie, na te gaan of ook afspraken gemaakt konden worden over het plaatsen van bijstandsgerechtigden door het uitzendbureau.

3.4.3. Beleidsplan en –begroting 2006

Zoals reeds neergelegd in de perspectiefnota legde de raad in 2006 de nadruk op de uitvoering van het beleid zoals dat de voorafgaande jaren was vastgesteld. Ondanks de mindere economische ontwikkeling was het bestand tot 2006 stabiel gebleven. Dit duidde er volgens het College op dat het re-integratie- en handhavingsbeleid effect had gehad. Voor 2006 werden een beperkt aantal nieuwe aandachtspunten benoemd.

- Uitkomst van een analyse van de arbeidsmarktkansen in 2005 was dat het voor een groot deel van het uitkeringsbestand moeilijk zou zijn om aan het werk te komen. De raad benadrukte de noodzaak om voor 'de onderkant' van het bestand te investeren in re-integratie om kansen zo optimaal mogelijk te benutten.
- Doel voor 2006 was de samenwerking met CWI en UWV te intensiveren, gericht op re-integratie en handhaving.
- Om de kans op werk te vergroten moest het College een meer vraaggerichte oriëntatie op de arbeidsmarkt ontwikkelen: het onderzoeken van en aansluiten bij de behoefte van het regionale bedrijfsleven.
- In 2006 moesten de I/D subsidies worden afgebouwd. Werkgevers dienden ondersteuning te krijgen bij outplacement of het regulier in dienst nemen van de I/D-werknemers.
- De Work First die in 2005 voor jongeren was gestart, moest in 2006 worden geëvalueerd, met de vraag of de doelgroep uitgebreid kon worden.

De doelstelling voor 2006 was om 200 re-integratietrajecten uit te voeren. 30% van de trajecten moest leiden tot directe plaatsing op de arbeidsmarkt. In de begroting van 2006 zijn de volgende indicatoren opgenomen (zie tabel 3.1 op de volgende pagina).

³ Beleidsplan 2005: 'Work Now' is een Work First-variant voor het bestaande uitkeringsbestand, waarbij cliënten uit het zittende bestand onmiddellijk op een baan kunnen worden geplaatst. Evenals bij work first zal aan een work now dienstverband begeleiding worden gekoppeld met het doel om de betrokkene op een reguliere baan te plaatsen.

Tabel 3.1 Output- en outcome-Indicatoren 2006⁴

Output-indicatoren	Aantallen 2006	Outcome-indicatoren	Omvang ultimo 2006
• opgestarte re-integratietrajecten	150	• werkzaam met loonkostensubsidie:	20
• opgestarte sociale activeringstrajecten	30	• deel bestand zonder inzet gemeente in bemiddelingsgroep zit (fase 1):	40
• toegekende loonkostensubsidies	20	• deel bestand in een sociaal activerings- of re-integratietraject zit (=lopend traject):	220
• personen in Work First	50	• Deel bestand dat is vrijgesteld van de arbeidsverplichting.	<i>Nog geen reële inschatting mogelijk</i>
• toegekende voorzieningen t.b.v. cliënt (werkstage, scholingsubsidies, overige kosten)	<i>nog geen reële inschatting mogelijk</i>		
• Wiw-dienstbetrekkingen:	15		
• Wiw-werkervaringsplaatsen:	0		
• REA-plaatsingen:	0		
• Wsw-dienstbetrekkingen:	250		
• ID-banen	50		

3.4.4. Beleidsplan en –begroting 2007

Het beleidsplan en de begroting voor 2007 borduurden voort op het doel en beleid van 2006. Wel werd in 2007 de doelstelling – optimale uitstroom naar regulier werk- genuanceerd. Voor klanten voor wie regulier (nog) niet haalbaar was diende het College de activiteiten te richten op het verhogen van de maatschappelijke participatie. Verder werd afgesproken het beleid op onderdelen aan te scherpen, vooral wat betreft de samenwerking met CWI en UWV. Om de aanvraag WWB sneller te kunnen afhandelen en meer nadruk te leggen op de handhaving, had de gemeente in het najaar van 2006 de intake overgenomen van CWI. Belangrijk onderdeel van de samenwerking was de ontwikkeling van een gezamenlijke werkgeversbenadering. Doel van het werkgeversservicepunt (geplande opening begin 2008) was onder meer het beter af stemmen van de re-integratieactiviteiten op de arbeidsmarkt. Andere plannen voor 2007 voor het verbeteren van de re-integratie waren het uitbreiden van de doelgroep Work First tot 35 jaar (wegens succes van aanpak bij jongeren) en het vergroten van de regierol van de klantmanager. Dit laatste moest worden bereikt door het creëren van de mogelijkheid om, naast inkoop van re-integratietrajecten, trajectonderdelen modulair in te kopen (bevorderen maatwerk). Verder werden de scholingsmogelijkheden uitgebreid als dat de duurzame uitstroomkans vergrootte. Aansluitend op de nieuwe doelstelling werd afgesproken voor de onderkant van het bestand sociale activering te ontwikkelen als participatie-instrument en niet vooral als eerste stap in de re-integratie naar werk. Tevens werd afgesproken voor klanten met meervoudige problematiek maatschappelijk werk te gaan inzetten als ondersteuning van re-integratie. Voor deze doelgroep was het ook van belang meer aandacht te vestigen op dwarsverbanden met aanpalende beleidsterreinen zoals de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) en de WI (Wet inburgering) die per 1 januari 2007 van kracht zouden worden.

⁴ Bron: Begroting re-integratiebeleid WWB 2006, gemeente Oosterhout

De toenemende nadruk op vraaggerichte re-integratie is ook terug te vinden in het meerjarenbeleidsplan. Daarin legde de raad de relatie tussen ondernemen en de WWB. De gemeente diende een prominentere en meer pro-actieve rol te spelen in de regionale arbeidsmarkt (onder meer in de samenwerking tussen de gemeente en bedrijventerreinen). Dit uit het oogpunt van zowel werkgelegenheid als de kwaliteit van het bedrijventerrein.

Tabel 3.2 Output-indicatoren 2007⁵

Indicatoren	Prognose 2007
Aantal opgestarte re-integratietrajecten	100
Aantal opgestarte sociale activeringstrajecten	50
Financiële verstrekkingen werkdeel	115
Aantal toegekende loonkostensubsidies	15
Aantal personen in Work First	150
Wiw-dienstbetrekkingen	16

3.4.5. Beleidsplan en –begroting 2008

Op verzoek van de gemeenteraad (vergadering 26.6.2007) werd de vormgeving van het beleidsverslag en het beleidsplan aangepast, aansluitend bij de producten van de planning en controle. Sinds 2008 worden de beleidsplannen en –verslagen vormgegeven volgens de structuur van de drie W's: Wat willen we bereiken?; Wat gaan we er voor doen? en Wat gaat het kosten?

Wat betreft de inhoud van het beleid werd in het beleidsplan 2008 gekozen om de ingeslagen weg voort te zetten en dit verder uit te bouwen. Kwantitatief stelde de gemeenteraad zich in 2008 ten doel het bestand te laten afnemen van 590 op 1.1.2008 naar 550 op 31.12.2008. Deze doelstelling sloot aan bij de afspraken tussen het kabinet en de VNG. In de begroting 2008 stelde de raad zich de volgende prestaties ten doel:

Tabel 3.3 Output-indicatoren 2008⁶

Indicatoren	Prognose 2008
Aantal opgestarte re-integratietrajecten	50
Aantal opgestarte sociale activeringstrajecten	100
Aantal toegekende loonkostensubsidies	25
Aantal personen in Work First	150
Wiw-dienstbetrekkingen	16

Door overschotten op het werkdeel WWB uit de voorgaande jaren, was een aanzienlijke reservering ontstaan. Omdat voor 2007 een tekort op het inkomensdeel werd verwacht, moest de gemeente streven naar intensivering van het gevoerde beleid om verdere tekorten op het inkomensdeel te voorkomen. In de begroting werd tevens melding gemaakt dat Oosterhout rekening moest houden met lagere ESF-inkomsten voor 2008 dan waarvan bij de aanvraag was uitgegaan⁷.

⁵ Bron: Begroting re-integratiebeleid WWB 2007 gemeente Oosterhout

⁶ Bron: Begroting re-integratiebeleid WWB 2008 gemeente Oosterhout

⁷ Redenen hiervoor waren een andere interpretatie over de BTW-afrachten en lagere uitgaven door scherpe contractafspraken van de gemeente met re-integratiebedrijven (zie begroting en beleidsplan 2008).

3.5. Resumé

In het onderhavige hoofdstuk 3 richtte de aandacht zich op de eerste deelvraag in dit onderzoek:

Leidt de kaderstelling door de gemeenteraad tot heldere en meetbaar geformuleerde vaststelling van doelen, beoogde resultaten respectievelijk daarvoor beschikbaar te stellen middelen? Daartoe zijn in dit hoofdstuk de door de gemeenteraad vastgestelde kaders beschreven.

Voorafgaand aan invoering WWB heeft de raad bij de behandeling van de Startnotitie WWB een visie geformuleerd op de beleidskeuzes voor de uitvoering van de wet en de eigen rol in het beleidsproces. In de verordeningen, begrotingen en beleidsplannen die vanaf 2004 zijn vastgesteld vertaalde de raad deze visie in richtinggevende kaders voor de uitvoering. De raad sloot zich aan bij de landelijke kaders zoals die waren geformuleerd door het Ministerie van SZW en de VNG: werk boven inkomen (beperken instroom) en reductie van het bestand (bevorderen uitstroom). Daarbinnen maakte de gemeenteraad een aantal specifieke beleidskeuzes:

- *Focus op onderkant van bestand:* de raad legde in het beleid het zwaartepunt bij de re-integratie van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- *Regulier werk voor iedereen:* alle re-integratie, maar ook sociale activering moest uiteindelijk leiden tot regulier betaald werk.
- *Maatwerk in re-integratie:* de raad onderscheidde geen doelgroepen, alle personen voor wie de gemeente op grond van de WWB verantwoordelijk was diende een *passend* re-integratieaanbod te krijgen. Oosterhout voerde geen actief beleid voor niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) en ANW-ers.
- *Vraaggerichte benadering:* al vanaf 2004 zette de raad sterk in op het aansluiting zoeken bij de vraag op de regionale arbeidsmarkt. Daarmee behoorde Oosterhout tot de voorlopers in Nederland.
- *Kwantificering van prestaties:* de raad streefde vanaf 2004 naar kwantificering van de beleidsdoelen. Het is echter niet altijd gelukt om in de begrotingen en beleidsplannen voor alle voorzieningen en plannen meetbare doelen te formuleren. Voor het eerst in 2008 formuleerde de raad naast outputdoelstellingen een concrete doelstelling voor de afname van het bijstandsvolume.

Beleidswijzigingen 2007 en 2008

De begrotingen en beleidsplannen laten zien dat de raad het beleid jaarlijks aanscherpte. In 2007 en 2008 werd het beleid meer fundamenteel gewijzigd.

In 2007 nuanceerde de raad de doelstelling dat alle activiteiten gericht moesten zijn op het verkrijgen van regulier werk. Regulier werk bleef het uiteindelijke doel, maar voor mensen voor wie dat (nog) niet haalbaar was, mochten de activiteiten voortaan ook gericht zijn op het verhogen van de maatschappelijke participatie.

De belangrijkste beleidswijziging was echter de keuze van de raad om vanaf medio 2007 zich niet primair meer te richten op de 'onderkant van het bestand'. De focus werd verlegd naar het voorkomen van instroom in de uitkering en de bemiddeling van de 'bovenkant van het bestand'. Deze keuze kwam voort uit het tekort dat in 2007 was ontstaan op het verstrekken van uitkeringen. Om de effectiviteit van de re-integratie-inspanningen te verhogen stapte de raad tevens af van het integraal uitbesteden van trajecten aan re-integratiebedrijven. Het College diende meer zelf de regie te nemen in de uitvoering en alleen op onderdelen expertise in te kopen bij derden.

In 2008 werd dit beleid gecontinueerd. Door het succes van de instroombeperking ontstond echter ook ruimte om weer meer aandacht te geven aan het zittende bestand. Voor 2009 werd het onderzoeken van de mogelijkheden van het zittend bestand zelfs als speerpunt benoemd, als aanvulling op het bestaande beleid⁸. In 2008 en 2009 heeft het College het volledige C/D bestand opgeroepen en beoordeeld op de mogelijkheden voor re-integratie of participatie (zie paragraaf 5.3.2.).

⁸ Beleidsplan sociale zekerheid 2009, gemeente Oosterhout

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 werd ingericht en 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.

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

1. Uitkeringsgerechtigden met een zodanig grote afstand tot de arbeidsmarkt dat uitstroom naar werk voorsnog niet reëel te achten is.
2. Niet-uitkeringsgerechtigden en uitkeringsgerechtigden ingevolgde 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 c.q. inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt, dit te vertalen in haalbare resultaatgerichte re-integratietrajecten?

Om op deze vraag antwoord te geven zijn onder meer interviews gehouden met medewerkers van de afdeling WIZ, zijn contracten en procesbeschrijvingen onderzocht en cliëntendossiers bekeken. De belangrijkste documenten waarin de uitwerking van de re-integratietrajecten wordt beschreven zijn:

- Uitvoeringsbesluiten van het College m.b.t. re-integratie 2004-2008;
- Programma's van eisen aanbesteding Re-integratiediensten gemeente Oosterhout 2002, 2004 en 2007;
- Werkprotocollen;
- Contracten met diverse uitvoerders;
- Nota voor de raad en Aanwijzigingsbesluit: Work First: verlenen van een uitsluitend recht (april en juni 2008);
- Verslagen ketenoverleg 2007-2009.

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de wijze waarop het College de uitvoering heeft betrokken bij het uitwerken van de beleidsdoelstellingen van de gemeenteraad (zie paragraaf 4.2). Daarna behandelen we de relevante uitvoeringsbesluiten van het College waarmee nadere regels zijn opgesteld om de afgesproken re-integratievoorzieningen te kunnen uitvoeren (paragraaf 4.3). Om onderdelen van de re-integratietrajecten te kunnen uitbesteden aan derden, heeft het College contracten aanbesteed op de private markt. In paragraaf 4.4 beschrijven we de opeenvolgende aanbestedingsprocedures in de periode 2004-2008 en de ontwikkeling die daarin is te zien. Hiermee organiseerde het College de randvoorwaarden voor de uitvoering van het re-integratiebeleid. In de paragrafen 4.5 en 4.6 gaan we vervolgens in op de wijze waarop het College de dagelijkse uitvoering binnen de gemeentelijke organisatie en in samenwerking met andere partijen heeft vormgegeven.

4.2. Vertaling beleidskader in haalbare doelen

De beleidskaders zoals die door de raad zijn vastgesteld in de verordeningen, het meerjarenplan en in de jaarlijkse begrotingscyclus heeft het College uitgewerkt in onder meer de beleidsplannen. Hoewel niet verplicht, heeft Oosterhout besloten de beleidsplannen en –verslagen samen met de begroting en jaarrekening te laten vaststellen door de gemeenteraad. De doelstellingen zoals die zijn geformuleerd in de beleidsplannen hebben we daarom meegenomen in de behandeling van de kaderstelling door de gemeenteraad in hoofdstuk 3.

Om tot een zo direct mogelijke relatie tussen de kaderstelling van de gemeenteraad en de uitvoeringsactiviteiten van de afdelingen WIZ te komen, heeft het College de casemanagers en direct leidinggevenden in de beleidscyclus betrokken. De casemanagers formuleerden op basis van de kaders van de raad jaarlijks concrete doelstellingen ten aanzien van de re-integratieactiviteiten en het bestandsvolume. Dit gebeurt zoveel mogelijk in SMART-termen. Het voordeel van deze betrokkenheid is volgens de beleidsmedewerkers van de gemeente dat de uitvoerende medewerkers goed bekend raken met wat in de begroting en beleidsplannen is geformuleerd en anderzijds de daarin geformuleerde beleidsdoelstellingen goed aansluiten bij de mogelijkheden binnen de uitvoeringspraktijk. De door de casemanagers geformuleerde doelstellingen werden namelijk opgenomen in afdelingsplannen, die weer de basis vormden voor de beleidsplannen.

4.3. Uitvoeringsbesluiten van het College

Op grond van artikel 9, lid 4 en artikel 10 van de Re-integratieverordening Wet werk en bijstand kreeg het College van burgemeester en wethouders de bevoegdheid tot het opstellen van uitvoeringsbesluiten. Op deze wijze kan het College in delegatie en binnen de kaders van de verordening nadere regels opstellen voor de uitvoering. In de periode 2004-2008 heeft het College de volgende, voor de uitvoering van het re-integratiebeleid relevante uitvoeringsbesluiten opgesteld:

- Uitvoeringsbesluit scholingssubsidie, vastgesteld op 22 juni 2004;
- Uitvoeringsbesluit Werkstages, vastgesteld op 22 juni 2004;
- Uitvoeringsbesluit vergoeding overige kosten, vastgesteld op 22 juni 2004;
- Uitvoeringsbesluit eigen bijdrage, vastgesteld op 22 juni 2004;
- Uitvoeringsbesluit Work First, vastgesteld op 30 augustus 2005;
- Uitvoeringsbesluit loonkostensubsidie en no-risk polis, vastgesteld op 16 juni 2008.

De eerste vier uitvoeringsbesluiten heeft het College met de invoering van de WWB in 2004 vastgesteld. Met deze besluiten regelde het College dat scholing en werkstage voor beperkte duur en alleen binnen een re-integratietraject konden worden ingezet, mits onderbouwd in een re-integratieplan. Afwijken hiervan mocht op voorwaarde dat de scholing direct zou leiden tot een reguliere baan. De overige uitvoeringsbesluiten in 2004 bevatten regels over de vergoeding van onkosten van een cliënt voor het volgen van een re-integratietraject en/of het aanvaarden van een baan, en richtlijnen voor het vaststellen van een inkomensafhankelijke bijdrage voor niet-uitkeringsgerechtigden die deelnemen aan een re-integratietraject.

In de zomer van 2005 legde het College uitvoeringsregels vast voor de Work First. In lijn met het beleid van de raad benadrukte dit uitvoeringsbesluit dat Oosterhout Work First niet (alleen) wilde inzetten om instroom in de uitkering te voorkomen of beperken, maar vooral als instrument om uitstroom naar een reguliere baan te bevorderen. De opdrachtnemer diende cliënten zo veel mogelijk te plaatsen in een reguliere setting, niet zijnde de gemeente Oosterhout en bij voorkeur ook buiten de

eigen organisatie van de opdrachtnemer. In principe moest elke werkgever een persoon kunnen inhuren bij de Work First opdrachtnemer.

In 2007 en 2008 werd het re-integratiebeleid van Oosterhout steeds meer vraaggericht. Dat wil zeggen: meer afgestemd op de vraag van werkgevers. Om de instrumenten voor de werkgeversbenadering uit te breiden, stelde het College in juni 2008 het uitvoeringsbesluit 'loonkostensubsidie en no-risk polis' vast. Werkgevers die cliënten van de gemeente een dienstverband aanboden van minimaal 1 jaar, konden aanspraak maken op een loonkostensubsidie, een no-risk polis (vergoeding van geleden loonschade bij ziekte) en begeleiding van de werknemer. De hoogte van de loonkostensubsidie werd afhankelijk gesteld van het type cliënt (WWB, inburgeraar, WSW).

4.4. Inrichting aanbesteding re-integratie

Met de invoering van de Wet SUWI in 2002 was de gemeente verplicht re-integratie aan te besteden op de private markt. Op basis van een niet-openbare aanbesteding gunde Oosterhout in mei 2003 contracten aan vijf private bedrijven. Deze contracten liepen tot en met 2004.

4.4.1. Re-integratiecontracten 2005-2007

In 2004 werd op basis van een gemeentelijk bestek een nieuwe, openbare aanbesteding gestart. Met deze aanbesteding 'bezuinigde' de gemeente op de oude vorm van gesubsidieerd werk en kwam de focus te liggen op uitstroom naar regulier werk. Voor de aanbesteding werd uitgegaan van een verwachte omvang van 225 trajecten (inclusief sociale activering). Oosterhout sloot contracten af met verscheidene bureaus, waarbij slechts enkele kavels vooraf zijn gegund. Het doel hiervan was het bevorderen van de onderlinge concurrentie van de bureaus. Bovendien werden de contracten afgesloten op basis van prestatiefinanciering. Een kwart van de financiering van de trajecten ontvingen de bureaus na afronding van een traject en het laatste kwart werd pas uitbetaald een half jaar na uitstroom van een klant uit de WWB. In geval van sociale activeringstrajecten stuurde de gemeente op de prestaties door een deel (25%) van de overeengekomen trajectprijs pas uit te betalen als na afloop instroom in een re-integratietraject mogelijk was.

Kader 4.1. Re-integratiecontracten 2005 -2007

De contracten met een looptijd tot medio 2007 werden afgesloten met:

- Argonaut (diagnose)
- Ergo Control (voortraject gericht op beweging)
- Fith (re-integratie)
- Sagenn (re-integratie)
- Rework (individuele en groepsgewijze re-integratie)
- !GO (wijkonderhoud, sociale activering en Work First)
- Centraal Beheer Achmea (verzuim)
- Centraal Beheer Achmea (arbo dienstverlening)

Medio 2007 is een contract afgesloten met Entrada Arbeidsintegratiediensten B.V (Work First, looptijd tot maart 2008)

Om de regierol handen en voeten te geven, werd een uitgebreide contractbeheerfunctie ingericht. Oosterhout legde de afspraken met de bureaus over de communicatie met de gemeente (op het niveau van contracten en individuele cliënten), de procedure en de rapportage vast in een werkprotocol. Het werkprotocol was samen met de offerte en het plan van aanpak van de gemeente een onlosmakelijk onderdeel van de overeenkomst. Voor de aanlevering van de kwartaalcijfers dienden de bureaus gebruik te maken van een rapportageformat en in geval van ziekte van een cliënt van een formulier 'ziekmelding, betermelding en ongeoorloofde absentie'. Met de uitvoerder van Work First werden aanvullende afspraken gemaakt over de uitvoering van een 'disciplinair beleid'. Elk kwartaal vond een overleg met de opdrachtnemers plaats waarin volgens een vaste agenda de cijfers, het nakomen van de afspraken en mogelijke knel- en verbeterpunten werden besproken. Mede ter ondersteuning van de klantmanagers werd alle relevante informatie per opdrachtnemer op het interne systeem gezet, inclusief een samenvatting van het ingekochte product, de resultaten en de verslagen van de kwartaalgesprekken.

Oosterhout begon in de loop van 2005 met een Work First voor jongeren. In 2006 werd deze aanpak uitgebreid voor cliënten tot 35 jaar en weer later voor iedereen die geen belastbaarheidsproblemen had. Om dit uit te kunnen voeren werd medio 2007 met Entrada Arbeidsintegratiediensten B.V een contract afgesloten voor de uitvoering van Work First met een looptijd tot met maart 2008.

4.4.2. Re-integratiecontracten 2008-2010

Eind 2007 werd via Berenschot de aanbesteding uitgezet voor de periode 2008 tot en met maart 2010. Met deze aanbesteding stapte Oosterhout af van de inkoop van integrale re-integratietrajecten en werden, naast sociale activering, vooral mogelijkheden voor maatwerktrajecten en vraaggerichte re-integratie ingekocht. Bij deze aanbesteding werden (voor zover mogelijk) op basis van prestatie-financiering contracten afgesloten.

Kader 4.2. Re-integratiecontracten 2008-2010

Begin 2008 sloot Oosterhout contracten met:

Diagnose-instrumenten

- Salude Groep B.V medisch en psychologisch onderzoek

Arbodienstverlening

- Achmea Arbo BV, controle en begeleiding bij verzuim

Sociale activering

- Ergo Control B.V
- !GO sociale activering
- Salto Depiro BV

Maatwerkinstrumenten

- Cardan Re-integratie BV
- Frame B.V
- IWA Wurkypuls BV

No Risk Polis

- ACHMEA Sociale Zekerheid NV

Begeleiding Werkgelegenheidsproject

- !GO Wijkonderhoud

Aanvullend op deze contracten kreeg !GO het alleenrecht op de uitvoering van Work First (juli 2008 t/m december 2010). Dit op nadrukkelijk verzoek van de gemeenteraad. Vanwege de slechte financiële situatie bij het werkvoorzieningschap had de raad de wens uitgesproken om de mogelijkheden te onderzoeken om meer gemeentelijke opdrachten door WAVA!/GO BV uit te laten voeren⁹. Na onderzoek naar de juridische consequenties (Europese regelgeving) en de vaststelling van een aanwijzingsbesluit WAVA!/GO heeft het College voor een beperkte periode (18 maanden) aan !GO het alleenrecht gegeven. Na die periode wil de gemeente de prestaties evalueren en besluiten of het contract wordt gecontinueerd of wordt aanbesteed op de markt.

4.4.3. Huidig model met drie voorzieningen en maatwerk

De ervaringen vanaf 2004 met de aanbestedingen en de uitvoering van re-integratie hebben geresulteerd in een model met drie voorzieningen waarin het element *werk* centraal staat (zie kader 4.3). Het uitgangspunt van dit model is dat de gemeente de dingen zelf doet waar het goed in is en de overige expertise en competenties inkoopt. De intake en trajectbewaking liggen dicht bij de kernactiviteiten van de gemeente en doet de afdeling WIZ zelf. Het aanbieden van werk, specifieke interventies en de bemiddeling naar werkgever vergen andere competenties. Deze worden ingekocht. De casemanager stuurt de uitbestede activiteiten op individueel cliëntniveau, de kwaliteitsmedewerker stuurt de re-integratiebedrijven op contractniveau.

Kader 4.3. Drie basisvoorzieningen huidig re-integratiemodel

De drie basisvoorzieningen in het huidige re-integratiebeleid zijn:

1. **Work First Plus:** Doelgroep is iedereen die kan werken. Zij krijgen een detacheringdienstverband van 1 jaar bij !GO en begeleiding naar een volgend regulier dienstverband. Daarbij krijgt elke klant een rugzakje om die kans te vergroten, in te zetten voor bijvoorbeeld scholing. Om werkgevers te stimuleren voor deze groep arbeidsplaatsen aan te bieden, heeft Oosterhout een no-riskpolis en loonkostensubsidies beschikbaar. !GO wordt via een prestatiecontract geprikkeld om klanten zo snel mogelijk te laten uitstromen naar regulier werk. Is een klant na 1 jaar niet bemiddeld naar regulier werk dan stroomt de cliënt uit naar de WW.
2. **Opstapbanen:** De doelgroep voor opstapbanen wordt gevormd door mensen die vanwege beperkingen maximaal 28 uur per week kunnen werken - vastgesteld op basis van een recente keuring - en mensen met een taalachterstand. De opstapbaan is een generieke voorziening voor gesubsidieerd werk met de duur van maximaal 2 jaar, waar elke werkgever aanspraak op mag maken. De Opstapbanen worden aangevuld met een no-risk polis en begeleidingskosten.
3. **Sociale activering / vrijwilligerswerk:** Mensen met een nog grotere afstand tot arbeidsmarkt biedt Oosterhout sociale activering gericht op werk aan. Dit kan de eerste stap in een traject naar werk zijn, maar voor anderen de maximaal haalbare vorm van participatie. Hiermee gaf het College vorm aan de beleidskeuze die de raad voor 2007 vaststelde: iedereen participeert naar vermogen, al is regulier werk niet voor iedereen haalbaar.

Het model gaat niet uit van doelgroepen op basis van afkomst, geslacht, opleidingsniveau of leeftijd, maar van de mogelijkheden van individuele cliënten om al dan niet regulier werk te verrichten. Voor niet-uitkeringsgerechtigden

⁹ Bij de behandeling van de jaarrekening en begroting van de gemeenschappelijke regeling WAVA van 2005 en 2006.

(Nuggers) en ANW-ers heeft Oosterhout geen specifiek en actief beleid. Personen uit deze groepen kunnen zich wel melden voor ondersteuning.

Om de resultaten van de drie voorzieningen te bevorderen heeft het College met de uitvoerders afgesproken streng te selecteren bij de start van een traject op de slagingskans voor een individuele cliënt. Met deze drie voorzieningen voorziet de gemeente naar eigen zeggen in circa 80% van re-integratiebehoefte. De overige 20% van de re-integratietrajecten zijn (individuele) maatwerkarrangementen die de casemanagers 'vrij' mogen inkopen. De uitvoerende afdeling geeft aan dat op deze wijze een toereikend pakket aan voorzieningen beschikbaar is om iedereen een aanbod te kunnen doen.

Afbouw Wiw en I/D-banen

Met de invoering van de WWB in 2004 kwam een afbouwregeling voor gesubsidieerde arbeid (Wiw en I/D-banen) tot stand. Oosterhout heeft tijdig afspraken gemaakt met de inlenende bedrijven over afbouw van gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Ook werd de hoogte van de vergoeding van de loonkosten afgebouwd. Hoewel in 2005 nog de volledige loonkosten werden vergoed, anticipeerden werkgevers op het nieuwe beleid en werden verschillende dienstverbanden beëindigd.

4.5. Organisatie en processen re-integratieactiviteiten

4.5.1. Organisatie sociale zaken

De re-integratieactiviteiten in het kader van de WWB worden uitgevoerd door de Afdeling Werk, Inkomen en Zorg (WIZ). De afdeling is onderverdeeld in 4 teams: Team Inkomen, Team voorzieningen (re-integratie, nieuwkomers, WMO en Bbz), Team Kwaliteitszorg en Team Beleid en organisatie.

Al bij de invoering van de WWB in 2004 werkte Oosterhout met specialistische consultants voor de uitvoering van de inkomen- en re-integratietaken. Omdat het toenmalige re-integratiebeleid bestond uit de inzet van integrale, vaak langdurige trajecten voor het 'zittende bestand' stonden de werkconsultanten op relatief grote afstand van de uitvoering van de re-integratietrajecten door de gecontracteerde bureaus. Door deze extensieve werkwijze waren de consultants in staat om circa 100 cliënten per FTE te begeleiden (caseload). Nadeel van deze aanpak was dat cliënten soms langer dan een jaar uit zicht waren. Ook op contractniveau zocht de gemeente naar een goede invulling van de regierol. Het gevolg van de gehele aanpak was dat het gebruik van de re-integratievoorzieningen de eerste jaren achterbleef bij de doelstellingen.

Medio 2007 wijzigde Oosterhout het beleid ingrijpend. Het College had geconcludeerd dat de inkoop van integrale re-integratietrajecten gericht op de onderkant van het bestand onvoldoende resultaten opleverden. De nieuwe beleidsfocus werd 'maatwerk' gericht op de 'voorkant van het bestand'. Dit had niet alleen gevolgen voor de aanbesteding (zie hier boven), maar ook voor de interne organisatie. Vanaf de tweede helft van 2007 werd de rol van de casemanagers in de re-integratie-uitvoering geïntensiveerd. Uitgangspunten in de nieuwe aanpak waren het inzetten van kortdurende maatwerkinstrumenten (dus niet standaard inzetten van integrale trajecten) en bij voorkeur het activeren van cliënten binnen een werksetting. Work First en de invoering van een werkmakelaar moesten deze focus op een vraaggerichte re-integratieaanpak verder vormgeven. De consequentie van deze intensieve aanpak was dat het aantal cliënten dat een casemanager kon begeleiden beperkt moest worden. De caseload verminderde van 100 tot circa 50 cliënten per FTE.

4.5.2. Aanpak zittend bestand

In 2008 bleek dat de resultaten goed waren en hadden geleid tot een daling van het bijstandsvolume. Daardoor ontstond ruimte om weer meer aandacht te besteden aan de cliënten in het WWB-bestand met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze groep wilde het College sociale activering en vrijwilligerswerk inzetten. In 2008 is het College gestart met een analyse van het zogeheten 'C en D-bestand', met een omvang van circa 200 cliënten. Voor deze analyse werden al deze cliënten opgeroepen voor persoonlijk gesprek om de mogelijkheden te bespreken. Als sprake was van belemmeringen werd een medische keuring aangevraagd. Ten tijde van onderzoek was met het grootste deel van de 200 cliënten gesproken (voor uitkomsten zie kader 4.4).

Kader 4.4. Resultaten analyse C/D-bestand 2008-2009¹⁰

De analyse van het C/D-bestand leverde de volgende uitkomsten op:

- Een klein deel van de gesproken personen is niet in staat om deel te nemen aan activeringstraject en blijft onderkant D. De aanpak voor deze groep is extensief. Elke 3 tot 5 jaar vindt een heronderzoek plaats.
- Het grootste deel van de personen waarmee werd gesproken, circa 150, is in staat om deel te nemen aan een re-integratietraject naar reguliere arbeid (B bestand). Deze cliënten zijn verdeeld over de casemanagers en staan ingepland voor een heronderzoek en het opstellen van een re-integratieplan.
- De rest van de gesproken personen behoort tot het C en de bovenkant van het D-bestand. Voor deze cliënten onderzoeken de casemanagers de mogelijkheden van sociale activering en participatie via vrijwilligers werk.

Het College heeft zich ten doel gesteld om na deze grote bestandsanalyse het zicht op het gehele bestand actueel te houden. Hiervoor wordt momenteel een systeem van heronderzoeken ontwikkeld. Op deze wijze wil het College aan iedereen die een uitkering aanvraagt of reeds een uitkering heeft een passend aanbod kunnen doen.

4.5.3. Processen re-integratieactiviteiten

Alle processen staan beschreven in werkprocesbeschrijvingen. In de procesbeschrijvingen staan de opeenvolgende stappen die moeten worden uitgevoerd, welke functionaris dat moet doen, welke rapportages en registraties verplicht zijn, wat de doorlooptijden zijn en welke documenten daarbij gebruikt moeten worden.

Het huidige proces voor re-integratie ziet er in Oosterhout als volgt uit. Klanten die zich melden bij het CWI (thans UWV Werkbedrijf) worden door de receptie direct verwezen naar de gemeente. Als klanten kunnen werken, worden zij aangemeld voor Work First. De vraaggerichte aanpak houdt onder meer in dat bij de intake van cliënten die in staat zijn om te werken, de gemeente direct probeert een koppeling te maken met een vacature. Als een cliënt zelf geen (goed) beeld heeft van wat hij wil en kan, biedt Oosterhout *focusvacatures* aan. Focusvacatures zijn twaalf vacatures die zijn geselecteerd op basis van een analyse van de uitstroom en de arbeidsmarkt. Het zijn vacatures waarop de meeste bijstandsklanten aan het werk komen. Deze matchingsactiviteiten vinden plaats voorafgaand en tijdens de proefperiode van Work First. Daarna is het de verantwoordelijkheid van !GO om cliënten te bemiddelen. De periode van bemiddeling naar de focusvacatures beslaat 3 dagen. De gemeente zou deze periode graag verlengen, maar wil mensen die zich melden met een inkomensvraag niet langer laten wachten.

¹⁰ Opgave afdeling WIZ gemeente Oosterhout tijdens onderzoek.

In principe wordt elke klant aangemeld voor Work First. Klanten met beperkingen krijgen binnen de proefperiode van 1 maand een belastbaarheidsonderzoek (na opdracht volgt in principe binnen 5 dagen medisch onderzoek). De opdracht van het College aan de Work First-uitvoerder is om werk te zoeken vanuit de mogelijkheden van een klant en niet vanuit zijn beperkingen. Sinds kort houdt Oosterhout aan de poort bij wat er gebeurt met klanten die een WWB aanvragen (zie kader 4.5). Klanten die reeds een uitkering hebben en niet in traject zitten worden periodiek opgeroepen voor een heronderzoek doelmatigheid.

Kader 4.5 Resultaten poortwachterfunctie 2009¹¹

Resultaten aanpak Oosterhout bij aanvraag WWB:

- 11% ziet af van een aanvraag;
- 24% gaat naar een andere/voorliggende voorziening;
- 18% gaat direct naar Work First;
- 30% komt in bemiddeling van het werkgeversservicepunt.

De casemanagers zijn in alle processen de trajectregisseur die op basis van een intakegesprek en analyse van de problematiek bepalen welke voorzieningen een cliënt nodig heeft om bij voorkeur regulier aan het werk te komen. De contacten met de uitvoerder van Work First (!GO) worden na verloop van tijd minder intensief. De klanten zijn dan immers in loondienst. De contacten in de rest van het Work First-traject zijn gericht op het voorkomen van uitval (draaideureffect) en het verkrijgen van een vast contract na afloop Work First-periode.

4.6. Samenwerking met andere partijen

4.6.1. SUWI-ketensamenwerking: UWV, CWI gemeenten

Op basis van de Wet SUWI werd de gemeente Oosterhout verplicht samen te werken met CWI en UWV en de gemeenten Geertruidenberg en Drimmelen, die ook onder het werkingsgebied van CWI Oosterhout vallen. Uit de beleidsdocumenten en interviews blijkt dat de ketensamenwerking de eerste jaren beperkt bleef tot het opstellen van de 'verplichte' gezamenlijke Service Niveau Overeenkomst. Het streven naar gezamenlijke huisvesting in een bedrijfsverzamelgebouw (BVG) werd vooruitgeschoven om meegenomen te kunnen worden in de renovatieplannen voor het stadhuis. Het meest opvallende was dat de gemeente in 2006 de uitkeringsintake overnam van CWI. Deze taak was juist met de invoering van de Wet SUWI overgedragen aan CWI. De ketenpartijen waren echter van mening dat uitvoering door de gemeente op de locatie van CWI tot meer effectiviteit en efficiency zou leiden.

Vanaf medio 2007 werd de ketensamenwerking geïntensiveerd. Aanleiding was de wens om tot een gezamenlijke werkgeversbenadering te komen. De partijen komen sindsdien regelmatig bijeen onder de noemer 'overleg werkgeversservicepunt'. Later werd de naam gewijzigd in 'ketenoverleg'.

Het ketenmanagement startte in 2007 met het instellen van een stuur- en projectgroep voor de ontwikkeling van een werkgeversservicepunt. De partijen werkten een businessplan uit en onderzochten de mogelijkheden voor subsidie van het initiatief. In het businessplan formuleerden de deelnemende partijen de werkwijze en welke resultaten het werkgeversservicepunt voor elke partij diende op te leveren. De financiering van het initiatief vergde enige creativiteit omdat CWI en UWV niet of nauwelijks beschikten over financiële investeringsmiddelen op lokaal niveau. CWI en UWV leverde daarom hun bijdrage in natura (locatie, faciliteiten,

¹¹ Opgave afdeling WIZ gemeente Oosterhout tijdens onderzoek.

personeel). De gemeenten Oosterhout en Drimmelen financierden hun bijdrage als 're-integratievoorziening' vanuit het W-deel van de WWB. In december 2007 werd het werkgeversservicepunt formeel geopend en vanaf februari 2008 was het volledig operationeel. De werkgeversaanpak van Oosterhout met een werkmakelaar en focusvacatures werd aan het werkgeversservicepunt gekoppeld. Het resultaat was dat de ketenpartijen sinds 2008 een gezamenlijke en actieve werkgeversbenadering hebben, waarbij de vraaggerichte benadering wordt afgestemd op de kenmerken en kwaliteiten van het WW- en WWB-aanbod. Het voordeel volgens de ketenpartijen is dat op deze wijze zowel de vraag- als de aanbodkant kan profiteren van een groter bereik in de regio. De bedoeling is dat WAVA!/GO zich op termijn aansluit bij het werkgeversservicepunt.

Het ketenoverleg leidde ook tot het informeren over instrumenten die voor de volledige doelgroep beschikbaar waren, zoals de Competentie Test Centra van CWI en een gezamenlijke deelname aan een landelijk georganiseerd ketenspel gericht op het beter leren kennen van elkaars organisaties.

Hoewel een BVG op korte termijn nog niet in het verschiet lag, wilde de ketenpartijen in Oosterhout wel zo snel mogelijk een aanzet maken voor een gezamenlijke integrale dienstverlening (volgens de zogeheten Toonkamerprincipes). In 2008 resulteerde dit in de aansluiting van locatie Oosterhout als kopgroep bij een landelijk voortrekkersproject¹².

4.6.2. Gevolgen fusie CWI en UWV

In 2008 werd duidelijk dat CWI en UWV per januari 2009 dienden te fuseren. Dit proces had een remmende werking op de verdere ontwikkeling van de ketensamenwerking in Oosterhout. Zeker toen duidelijk werd dat het voornemen was om de locatie Oosterhout per 2010 te sluiten. De front office voor de burgers van Oosterhout zou daarmee moeten worden verplaatst (waarschijnlijk naar Breda). In het najaar van 2008 besloten de ketenpartners in Oosterhout de ontwikkeling van het ketenjaarplan 2009 stop te zetten en zich te concentreren op de gevolgen van dit voorgenomen besluit. De partijen willen eerst duidelijkheid krijgen over de nieuwe situatie. De inzet is om de locatie Oosterhout open te houden. Ook de gemeenteraad wil de dienstverlening graag zo dicht mogelijk bij de burger houden. Als Oosterhout geen zelfstandige vestiging kan blijven, dan mogelijk wel als satelliet van een regiovestiging. Een definitieve sluiting betekent niet alleen het vergroten van de geografische afstand voor burgers en medewerkers, maar ook dat in Oosterhout ontwikkelde aanpak, zoals Work First en het werkgeversservicepunt op losse schroeven komen te staan.

4.6.3. Samenwerking met gemeenten onderling

Naast de ketensamenwerking met CWI en UWV ligt een onderlinge samenwerking van naburige gemeenten voor de hand. Het gaat immers om de uitvoering van dezelfde wet, vergelijkbare doelgroepen en dezelfde regionale arbeidsmarkt. Samenwerking kan leiden tot efficiency en grotere effectiviteit. Tot nu toe blijft de samenwerking met andere gemeenten echter beperkt. Met de gemeente Drimmelen werkt Oosterhout niet alleen actief samen in het werkgeversservicepunt, maar wordt tevens gezamenlijk opgetrokken in een proces om het beleid te herijken en wordt samengewerkt op het gebied van interne controle en

¹² Ruim 60 voortrekkersgemeenten, waaronder Oosterhout, kregen de opdracht om integrale dienstverleningsconcepten te implementeren, samen met Centra voor Werk en Inkomen, UWV en eventuele regiogemeenten.

kwaliteitsbeleid. De samenwerking met Geertruidenberg beperkt zich tot enkele taken in de back office (interne controle en kwaliteitsbeleid).

4.6.4. Overige samenwerking

De gemeente Oosterhout participeert in de Sociaal Economische Samenwerking West Brabant (SES). In de SES nemen vijf grotere gemeenten deel als ook het Regionaal Platform Arbeidsmarkt. De SES opereert op basis van een convenant dat met de toenmalige staatsecretaris van SZW is afgesloten. Hierin zijn doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de regionale arbeidsmarkt, branches, EVC¹³ en een leerwerkloket.

De afstemming tussen afdelingen Sociale Zaken en Economische Zaken van de gemeente Oosterhout gebeurt op hoofdlijnen. Volgens de geïnterviewde medewerkers valt uit die samenwerking ook niet veel winst te behalen: de arbeidsmarkt in Oosterhout is volgens hen relatief goed (logistiek, dienstverlening, industrie en zorg). De winst moet volgens hen vooral worden gezocht in een betere benutting van deze kansen door een effectieve ketensamenwerking.

4.7. Resumé

In de voorafgaande paragrafen zijn de activiteiten van de gemeente beschreven 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'*.

Vertaling beleidskader in voorwaarden voor de uitvoering

Het College vertaalde de kaders van de gemeenteraad in uitvoeringsbesluiten en opdrachten aan re-integratiebedrijven. De uitwerking die het College daaraan in de afgelopen vier jaar gaf, was in lijn met de kaderstelling van de gemeenteraad. In eerste instantie richtte het College zich op de onderkant van het bestand en regulier werk, waarbij de inzet van instrumenten ondergeschikt werd gemaakt aan dit einddoel. Vanaf 2007 werd de uitvoering aangepast aan het beleid met een meer vraaggerichte benadering, kortdurende maatwerkinterventies voor de bovenkant van het bestand en een intensieve regierol voor de klantmanagers. De wijze van aanbesteden van de re-integratiecontracten volgde deze ontwikkeling en ondersteunde de uitvoering van het beleid. Met alle re-integratiebedrijven werden al vanaf 2004 prestatieafspraken gemaakt (ook voor sociale activering).

Vertaling doelen in haalbare resultaatafspraken

Om tot een zo'n optimaal mogelijke wisselwerking te komen tussen visie en doelstellingen van de gemeenteraad en de werkafspraken van de uitvoeringsorganisatie, betreft het College de klantmanagers structureel in de beleidscyclus door hen binnen de kaders van de raad de outputdoelstellingen te laten formuleren.

Koppeling mogelijkheden cliënten en regionale arbeidsmarkt

Het College heeft in lijn met de visie van de raad de koppeling tussen vraag (werkgevers) en aanbod (cliënten), steeds meer ingericht vanuit de concrete vragen en behoefte van de regionale werkgevers. Het werken met de zogeheten focusvacatures en werkgeversservicepunt moet er voor zorgen dat de matching tussen vraag en aanbod zo snel mogelijk tot stand komt. De inzet van trajecten en

¹³ EVC staat voor Erkenning van Verworven Competenties. Via EVC-procedures kunnen mensen kennis en ervaring officieel laten erkennen en vast laten leggen in een ervaringscertificaat.

zonodig medische keuringen geeft het College inzicht in de mogelijkheden van cliënten op de regionale arbeidsmarkt.

Maatwerk in plaats van doelgroepen

Het College heeft conform het beleidskader de re-integratie vanaf 2004 gebaseerd op een maatwerk aanpak, uitgaande van de individuele mogelijkheden en kansen van cliënten. Het College hanteert hierbij een model waarin een onderscheid wordt gemaakt naar kansen op regulier werk. In de uitvoering wordt, afgezien van een aanpak voor jongeren, verder geen onderscheid gemaakt naar persoonskenmerken (zoals leeftijd, geslacht en opleiding). Ook niet-uitkeringsgerechtigden en ANW-ers vallen onder dit generieke beleid. Voor deze laatste klantgroepen werkt de uitvoering overigens alleen reactief.

De beschrijving in dit hoofdstuk laat zien dat het College, in lijn met het vastgestelde beleid, de uitvoeringsorganisatie en de aanbesteding van re-integratiecontracten aanpaste. Daarbij zocht het College pro-actief samenwerking met de ketenpartijen CWI en UWV en het regionale bedrijfsleven.

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

5. Resultaten, kosten en baten in perspectief

5.1. Inleiding

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

De centrale onderzoeksvragen luiden:

- *Leiden de re-integratietrajecten daadwerkelijk tot de beoogde resultaten?*
- *Respectievelijk: Kan het re-integratiebeleid van de gemeente Oosterhout als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?*

5.2. Bronnen

Bij de opzet van het onderzoek werd er van uitgegaan dat de berekeningen en analyses in dit hoofdstuk gebaseerd konden worden op drie formeel gerapporteerde bronnen:

- a. de jaarrekeningen over de periode 2004-2008
- b. de beleidsverslagen over dezelfde periode (2008 was nog niet beschikbaar¹⁴)
- c. de kwartaalrapportages van bij de uitvoering betrokken re-integratiebedrijven

Bij de analyse is geconstateerd dat de daarin opgenomen gegevens slechts in beperkte mate bruikbaar zijn, omdat:

- de cijfers in jaarrekeningen en beleidsverslagen over de realisatie van de vastgestelde prestatie-indicatoren soms ontbreken;
- de gerapporteerde cijfers in de beleidsverslagen niet altijd overeenkomen met de cijfers in de jaarrekeningen;
- de cijfers in retrospectieve overzichten over voorgaande jaren soms verschillen met de cijfers in het verslag van het oorspronkelijke jaar.

De verschillen tussen de cijfers zijn deels veroorzaakt door het moment waarop de cijfers zijn gegeneerd¹⁵. De verschillen zijn echter ook het gevolg van het hanteren van verschillende definities in de stukken. Bijvoorbeeld het aantal gestarte trajecten in- of exclusief de trajecten voor *oudkomers* en alleenstaande ouders.

Daarbij werd in deze rapportages vooral gerapporteerd over de gerealiseerde aantallen trajecten (output). Er was slechts in beperkte mate informatie opgenomen over de daarmee gerealiseerde plaatsingen (outcome).

Om meer en/of aanvullend inzicht te krijgen in de kwantitatieve gegevens heeft de Rekenkamer de afdeling WIZ gevraagd extra informatie aan te leveren uit hun eigen administratie. De opgevraagde informatie betrof:

- het aantal gestarte en beëindigde trajecten;
- de uitstroom uit de uitkering, onderverdeeld naar uitstroom naar werk en uitstroom om andere redenen;
- de ontwikkeling van het klantenbestand;
- de ontvangen WWB-budgetten en de uitgaven aan uitkeringen en re-integratievoorzieningen.

De extra ontvangen informatie heeft de Rekenkamer vergeleken met de cijfers uit de jaarrekeningen en beleidsverslagen. Om bovengenoemde redenen, verschillen ook de opgevraagde cijfers met de gepubliceerde cijfers. Rekening houdend met

¹⁴ Het beleidsverslag 2008 worden door omstandigheden pas in de raadsvergadering van 20 oktober 2009 behandeld.

¹⁵ In administratieve bestanden is het gebruikelijk dat informatie met terugwerkende kracht wordt geregistreerd.

deze marges sluit de informatie die door de afdeling WIZ op verzoek is verstrekt, in grote lijnen aan bij de formeel gerapporteerde cijfers. In het kader van dit onderzoek heeft de Rekenkamer tevens gekeken naar de kwaliteit van de informatievoorziening en de kwaliteitscontroles (zie hoofdstuk 6). Ondanks de bovenvermelde marges hebben we geen aanleiding gevonden om te twifelen aan de kwaliteit van de gegevens die de afdeling WIZ uit de gemeentelijke administratie heeft verstrekt. Als aanvulling op de formeel gepubliceerde cijfers hebben wij voor dit hoofdstuk daarom verdiepende analyses verricht op basis van de cijfers die de afdeling WIZ op verzoek van de Rekenkamer heeft verstrekt.

5.3. Inzet en kosten van trajecten

5.3.1. Inzet van re-integratie- en sociale activeringstrajecten

Geplande en gerealiseerde re-integratietrajecten in begroting en jaarrekening

In tabel 5.1 geven we een overzicht van de aantallen geplande en gerealiseerde re-integratietrajecten in de periode 2004 – 2008, zoals die zijn opgenomen in de begroting en jaarverslagen van deze jaren. Met 'gestarte' trajecten wordt bedoeld dat een klant daadwerkelijk is gestart met een traject.

Tabel 5.1. Geplande en gerealiseerde trajecten 2004-2008¹⁶

	2004		2005		2006		2007		2008	
	plan	Realisatie	plan	realisatie	plan	realisatie	plan	realisatie	plan	realisatie
<i>Cijfers begrotingen en jaarrekeningen</i>										
gestarte re-integratietrajecten	225 ¹⁷	150	¹⁸	117	150	104	100	178	50	109
gestarte soc.activeringstrajecten		25		51	30	84	50	105	100	83
Totaal gestarte trajecten ¹⁹		175		168	180	188	150	283	150	192

In 2004 bleef het aantal gestarte re-integratietrajecten achter bij het plan. Het College beargumenteerde in de jaarrekening dat dit onder meer kwam omdat de verordeningen pas halverwege 2004 werden ingevoerd, waardoor het vooraf moeilijk in te schatten was in welke mate gebruik gemaakt zou worden van de voorzieningen. Bovendien had de uitvoering te maken met een langdurige onderbezetting van het casemanagement.

Ook in 2005 bleven volgens de jaarrekening de prestaties achter bij het plan. Het aantal gerealiseerde trajecten lag in dat jaar onder het niveau van 2004. Als verklaring hiervoor gaf het College aan dat door de aanbesteding pas laat in 2005 gestart kon worden met het aanmelden van cliënten voor trajecten.

In 2006 bleef het aantal gestarte re-integratietrajecten wederom achter bij het geplande aantal. Door een extra inzet van sociale activeringstrajecten werd de doelstelling voor het totale aantal te starten trajecten overigens wel gerealiseerd. Het College constateerde dat in 2006 qua doelgroepen een verschuiving zichtbaar werd van re-integratietrajecten naar sociale activeringstrajecten.

In 2007 zien we een forse stijging van het aantal gestarte re-integratie en sociale activeringstrajecten (zie tabel 5.1). Hiermee overschreed het College ruim de in de begroting opgenomen doelstellingen.

¹⁶ Bronnen: begrotingen, jaarrekeningen en beleidsverslagen 2004-2008.

¹⁷ In de begroting en het beleidsverslag 2004 is alleen een opgave opgenomen van het totaal aantal geplande trajecten.

¹⁸ In de begroting en het beleidsverslag 2005 is geen opgave opgenomen van het geplande aantal trajecten.

¹⁹ In de beleidsverslagen worden ook de inburgeringstrajecten meegeteld bij het totale aantal trajecten. Deze zijn in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

Hetzelfde geldt voor 2008, met dit verschil dat het College minder sociale activeringstrajecten en meer re-integratietrajecten inzette dan gepland voor dat jaar. Waar deze verschillen ten opzichte van de planning uit voortkomen is niet duidelijk.

5.3.2. Inzet van overige re-integratie-instrumenten

Naast of aanvullend op de re-integratie- en sociale activeringstrajecten zet het College re-integratie-instrumenten in met als doel het opdoen van werkervaring. In tabel 5.2 is de geplande en gerealiseerde inzet van deze instrumenten opgenomen.

Tabel 5.2. Geplande en gerealiseerde inzet overige instrumenten 2004-2008²⁰

	2004		2005		2006		2007		2008	
toegekende loonkostensubsidie	nvt	nvt	-	6	20	-	15	30	25	52
personen in Work First	nvt	nvt	-	20	50	41	150	83	150	145
Wiw dienstbetrekking	27	17	16	16	15	-	16	13	16	13
I/D banen	55	65	50	55	50	-	-	-	-	-

- : niet van toepassing en/of niet geregistreerd

Afbouw Wiw en I/D-banen

Met de invoering van de WWB in 2004 kwam een afbouwregeling voor gesubsidieerde arbeid (Wiw en I/D-banen) tot stand. Deze is ook uitgevoerd. In de jaarrekening 2006 melde het College dat in dat jaar de voormalige I/D-banen nagenoeg volledig waren afgebouwd. De laatste banen zouden via natuurlijk verloop verdwijnen en worden niet meer als zodanig geregistreerd. Met betrekking tot de Wiw-banen had de gemeenteraad in 2005 besloten om deze regeling alleen via natuurlijk verloop te laten beëindigen. De cijfers in tabel 5.2 betreffen het aantal geregistreerde geplande respectievelijk gerealiseerde gesubsidieerde banen aan het einde van elk jaar.

Loonkostensubsidies

Vanaf 2005 maakt Oosterhout gebruik van het instrument loonkostensubsidies. Het College meldde in de jaarrekening van 2005 dat ondanks de publiciteit werkgevers (nog) beperkt gebruik maakten van de mogelijkheid van loonkostensubsidie (zie tabel 5.2). Over 2006 ontbreken de gegevens, maar in 2007 ligt het aantal verstrekte loonkostensubsidies vijfmaal zo hoog als in 2005. In 2008 steeg het aantal toegekende loonkostensubsidies nog verder en werd de doelstelling, evenals in 2007, voor 200% gerealiseerd.

Work First

In de tweede helft van 2005 werd Work First geïmplementeerd voor de doelgroep jongeren van 18 tot 23 jaar. Al snel werd de doelgroep uitgebreid tot personen tot de leeftijd van 30 jaar. Medio 2007 besloot het College Work First toe te passen voor iedereen die een aanspraak op een uitkering had of wilde maken. In 2007 is dan ook een aanzienlijke stijging van het aantal personen in Work First te zien, al werd de begrote (output) taakstelling niet gerealiseerd. In 2008 investeerde het College nog sterker in Work First en werd de doelstelling nagenoeg behaald. De cijfers in tabel 5.2 betreffen het aantal klanten dat in het betreffende jaar met Work First is gestart.

²⁰ Bronnen: begrotingen, jaarrekeningen en beleidsverslagen 2004-2008. De realisaties van 2008 zijn nog niet beschikbaar omdat de jaarrekening en het beleidsverslag van dat jaar op het moment van onderzoek nog niet waren gepubliceerd. In het beleidsverslag van 2006 zijn geen cijfers gevonden van het aantal toegekende loonkostensubsidies en Wiw-dienstbetrekkingen. Cijfers over het aantal ID-banen is vanaf 2006 niet meer opgenomen in de beleidsverslagen.

5.3.3. Uitgaven re-integratieactiviteiten

In de vorige paragrafen beschreven we dat het aantal gestarte re-integratie- en sociale activeringstrajecten evenals het aantal loonkostensubsidies en Work First-deelnemers vanaf 2006 toenam. In tabel 5.3 staat een overzicht van de uitgaven die het College vanaf 2004 besteedde aan alle re-integratieactiviteiten van de gemeente.

Tabel 5.3. Uitgaven re-integratiemiddelen 2004-2008²¹

2004	2005	2006	2007	2008
2.129.352	2.042.798	1.949.295	2.20445	3.278.089

Als we naar de uitgaven kijken, valt op dat tot 2006 de uitgaven afnemen en vanaf 2007 weer stijgen. Dit patroon vertoont overeenkomsten met de afname en stijging van het aantal ingezette re-integratieactiviteiten, al stijgen de uitgaven in 2007 op het eerste gezicht minder hard dan het aantal activiteiten. Hier zijn een aantal verklaringen voor. In de eerste plaats worden re-integratieactiviteiten gefaseerd betaald en vindt er soms een eindafrekening plaats op basis van de geleverde prestaties. De uitgaven van de in 2007 gestarte activiteiten zullen daarom voor een deel pas in 2008 of zelfs later worden geëffectueerd. Een andere verklaring is dat het College sinds 2007 maatwerktrajecten aanbiedt die worden samengesteld uit één of meerdere trajectonderdelen, die elk als '1 traject' worden geteld. De extra investering in 2008 op de inzet van loonkostensubsidie en Work First leidde in 2008 tot een verdere stijging van de uitgaven. In paragraaf 5.5 gaan we nader in op de relatie tussen de uitgaven en het beschikbare budget voor re-integratieactiviteiten.

5.4. Verdiepende analyses op basis gemeentelijke administratie

Op basis van de informatie die de afdeling WIZ op verzoek van de Rekenkamer heeft verstrekt, zijn de trajectresultaten en de ontwikkeling van het klantenbestand nader geanalyseerd.

5.4.1. Traject resultaten 2004 – 2008

In tabel 5.4 is een overzicht opgenomen van het aantal gestarte en beëindigde trajecten. De hier gepresenteerde aantallen hebben betrekking op de totalen van alle instrumenten, van re-integratietraject tot loonkostensubsidie, die de gemeente in het kader van re-integratie en sociale activering in de periode 2004-2008 aanbood²².

²¹ Bronnen: beleidsverslagen 2004-2007 en financiële informatie Kernkaart gemeenten van het Ministerie van SZW.

²² In de selectie zijn meegenomen: Re-integratieplan, Sociale activering, Traject oudkomers, Gesubsidieerde arbeid, Loonkostensubsidie, Work First, Taaltraject, Maatschappelijk voortraject, Werkstage, Maatschappelijke participatie / vrijwilligerswerk en Bestandsanalyse.

Tabel 5.4. Trajectresultaten 2004-2008²³

	2004	2005	2006	2007	2008
gestarte trajecten	223	214	276	440	596
traject voortijdig beëindigd	73	135	95	114	76
trajectplan niet succesvol afgerond	1	7	32	72	71
trajectplan succesvol afgerond	60	148	141	204	129

Uit deze opgave van de afdeling WIZ is te zien dat vanaf 2004 het aantal gestarte trajecten in 2005 eerst afnam om vervolgens vanaf 2006 jaarlijks fors toe te nemen. Het aantal gestarte trajecten was in 2008 ruim tweemaal zo hoog als in 2004. Deze toename is volgens de gesproken ambtenaren deels het gevolg van een constante intensivering van het re-integratiebeleid, zowel in de uitbreiding van het aanbod als van de inzet daarvan. In de nieuwe aanpak gebeurt de re-integratie van een klant niet meer door de inzet van één integraal traject, maar met een traject dat wordt samengesteld uit meerdere instrumenten of trajectonderdelen. In de systematiek van de afdeling WIZ wordt elk van deze afzonderlijke trajecten/instrumenten geteld als 1 traject.

Succesvolle trajecten

Als we kijken naar het aantal succesvol afgesloten trajecten zien we, met een kleine teruggang in 2006, dat in de periode 2004 tot en met 2007 het aantal 'successen' sterk toeneemt. Wat het College als 'succes' telt is afhankelijk van de resultaatdefinitie zoals opgenomen in de contracten met de re-integratiebedrijven. Instrumenten als training of taalscholing zijn 'succesvol' als een deelnemer voldoende aanwezig is. Een sociale activeringstraject is succesvol als de deelname leidt tot het behalen van de voor de betreffende deelnemer gestelde doelen. Dat kan het verkrijgen van vrijwilligerswerk zijn, maar ook de plaatsing op een arbeidstoeleidingstraject.

Opvallend is het lage aantal succesvol afgesloten trajecten in 2008, ondanks de jaarlijkse toename van het aantal gestarte trajecten. Een verklaring hiervoor is dat nog niet alle in 2008 gestarte trajecten zijn beëindigd. Na het succesvol beperken van de instroom met Work First richtte het college zich vanaf medio 2008 op de onderkant van het bestand. Dit als aanvulling op het bestaande beleid. In 2008 en in de eerste helft van 2009 werd het volledige 'C/D-bestand' opgeroepen en beoordeeld op de mogelijkheden voor re-integratie of participatie. Tijdens deze operatie zijn veel trajecten in gang gezet, die pas op termijn tot resultaten zullen leiden.

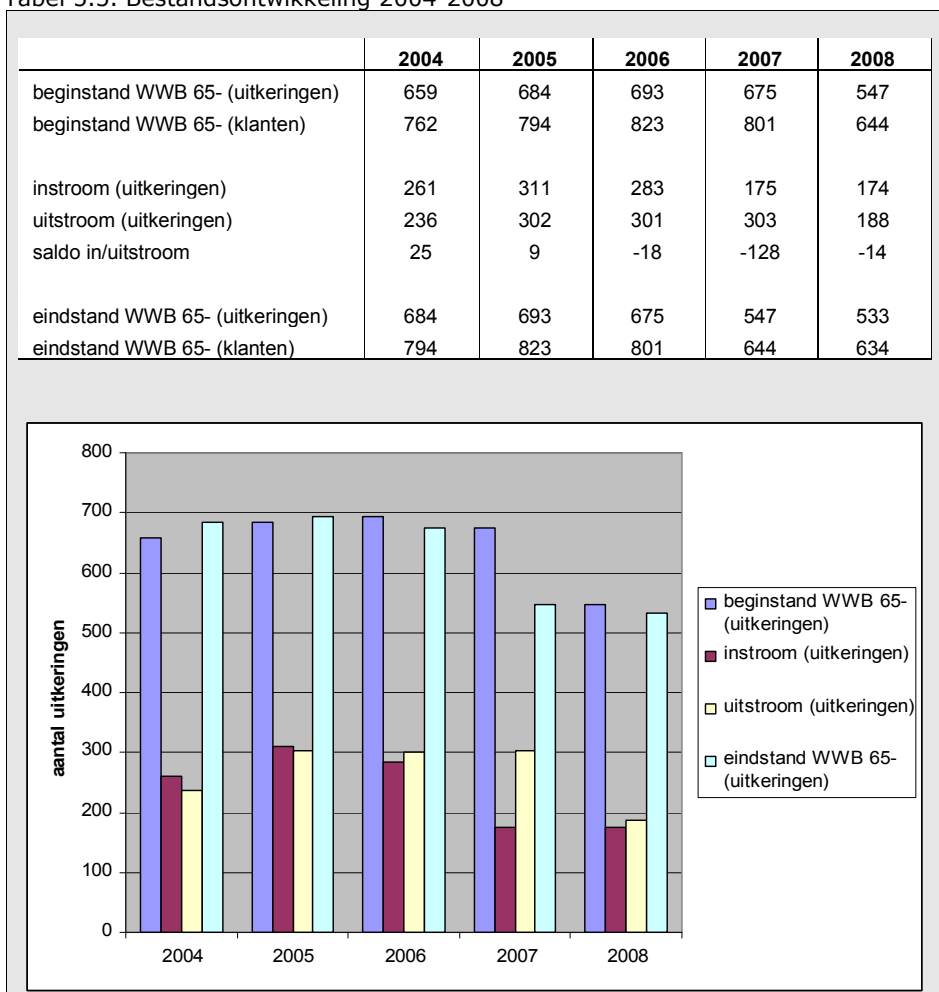
Bij de analyse van de resultaten is gekeken naar de prestaties van de re-integratiebedrijven op contractniveau. Hiervoor heeft de Rekenkamer de kwartaalrapportages van de afdeling WIZ bestudeerd. Het beeld dat daaruit naar voren komt is dat de uitvoering van de re-integratietrajecten en voor de Work First succesvol waren volgens de definitie van de contractafspraken. De langduriger trajecten gericht op sociale activering behaalden minder vaak de overeengekomen prestatieafspraken (zie bijlage 3).

²³ Bron: opgave op verzoek uit gemeentelijke administratie

5.4.2. Ontwikkeling van het klantenbestand 2004 -2008

In de beleidsplannen en –verslagen rapporteerde het College uitvoerig over de ontwikkelingen van het uitkeringsbestand. De cijfers in onderstaande tabel zijn opgesteld door de afdeling WIZ voor klanten tot 65 jaar (grens arbeidsverplichting).

Tabel 5.5. Bestandsontwikkeling 2004-2008²⁴



De cijfers in tabel 5.5 laten zien dat het aantal uitkeringen en klanten tot en met 2005 jaarlijks toenam. In het beleidsverslag 2005 meldde het College dat in de loop van 2005 de economie begon aan te trekken en het aantal arbeidsplaatsen in de regio weer toenam. Vanaf 2006 zien we inderdaad een afname van het volume met een recordpiek in 2007: een gesaldeerde afname van het bestand met 128 uitkeringen in één jaar (zie ook bovenstaande staafdiagram). Deze grote uitstroom viel samen met de intensivering van het re-integratiebeleid in 2007. Dat beleid lijkt dus effectief, waarbij de Rekenkamer opmerkt dat een aanzienlijk deel van de uitstroom werd gerealiseerd door het aanbieden van dienstverbanden in Work First en andere vormen van gesubsidieerd werk of participatiebanen²⁵. In de

²⁴ Bron: opgave op verzoek uit gemeentelijke administratie

²⁵ In 2007 hadden 83 personen een Work First-dienstverband.

beleidsopvatting van de gemeente betrof Work First immers een instrument ter bevordering van de kansen op duurzame arbeidsparticipatie waardoor burgers die aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn toevertrouwd uiteindelijk zelfstandig in de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen voorzien²⁶. De succesvolle uitstroom in 2007 moet in dit licht gezien worden als de realisatie van een tussenstap (output) op weg naar duurzame uitstroom (outcome).

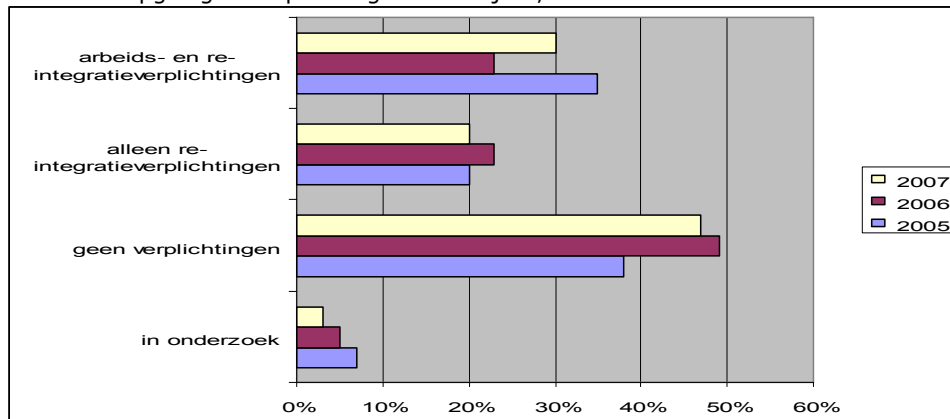
In 2008 slaagde het College er in om de instroom in de uitkering op het 'lage niveau' van 2007 te handhaven. Hiermee werd de beleidsdoelstelling ten aanzien van het bijstandsvolume ruim gehaald (doel was 550 huishoudens cq. uitkeringen op 31.12.2008).

De uitstroom uit de bijstand was in 2008 echter minder hoog dan in het voorgaande jaar, waardoor het bestand per saldo minder sterk afnam (een bestandsafname van 3% tegen een afname van 19% in 2007). Een verklaring hiervoor is dat na de forse daling in 2007 de helft van het bestand meer dan 3 jaar aangewezen was op een bijstandsuitkering²⁷. Omdat de afstand tot de arbeidsmarkt van dit deel van het bestand groter is, zijn de resultaten van de inspanningen die in 2008 en in het voorjaar van 2009 zijn verricht, pas vanaf 2010 te verwachten. De vraag is echter wat daarbij de invloed zal zijn van de economische recessie die eind 2008 zijn intrede deed. De laatste vier maanden van 2008 nam het aantal uitkeringen al weer toe. In de jaarrekening 2008 spreekt het College de verwachting uit dat gezien de economische ontwikkelingen deze stijging van het uitkeringsbestand zich in 2009 voort zal zetten.

5.4.3. Ontwikkeling vrijstelling van arbeids- en re-integratieverplichting

In tabel 5.6 geven we de ontwikkeling weer van het aandeel van het klantenbestand dat van het College een (tijdelijke) vrijstelling van de arbeids- en/of re-integratieverplichting heeft gekregen.

Tabel 5.6. Opgelegde verplichtingen 18-65 jaar, 2005-2007²⁸



²⁶ Zie de Algemene beleidsdoelstelling in de Programma's Werk en Inkomen 2004 – 2008.

²⁷ Zie beleidsverslag 2007

²⁸ Bron: Beleidsverslagen sociale zekerheid gemeente Oosterhout, 2005 t/m 2007, Over 2004 zijn geen gegevens bekend en het beleidsverslag 2008 was ten tijde van het onderzoek nog niet vastgesteld (vermoedelijk datum vaststelling door raad is 20.10.09).

Oosterhout maakt een onderscheid naar een plicht om arbeid te aanvaarden en een plicht om aan re-integratietrajecten deel te nemen. Aan iets minder dan de helft van het bestand tot 65 jaar is een volledige vrijstelling verleend. Opvallend is het verschil van het (beperkte) aandeel vrijstellingen in 2005 ten opzichte van relatief grotere aandeel vrijstellingen in 2006 en 2007. Een verklaring hiervoor is dat door het bevorderen van de uitstroom van klanten die aan het werk kunnen, het aandeel klanten dat (nog) niet kan werken relatief toeneemt (het zogeheten 'granieten' bestand). Dat zijn veelal klanten met een vrijstelling.

5.4.4. Uitstroom naar werk

Een hogere uitstroom betekent niet direct dat het College meer cliënten aan het werk heeft geholpen. Een deel van de uitstroom is het gevolg van het aanvaarden van betaalde arbeid. Het is echter bekend dat een aanzienlijk deel van de uitstroom wordt veroorzaakt door andere 'redenen', zoals het aangaan van een huwelijk, verhuizen naar een andere gemeente of overlijden. Daarom hebben de afdeling WIZ gevraagd een opgave te doen van de 'redenen van de uitstroom'.

Tabel 5.7. Uitstroom naar werk en overige redenen 2004-2008²⁹

	2004	2005	2006	2007	2008
betaald werk	78	96	120	120	30
additioneel werk	1	-	2	2	40
zelfstandig beroep of bedrijf	3	5	3	5	1
subtotaal uitstroom werk	82	101	125	127	71
overige reden uitstroom	154	201	176	176	117
totaal uitstroom	236	302	301	303	188
% uitstroom naar werk	35%	33%	42%	42%	38%

De opgave van de afdeling WIZ komt overeen met de verantwoording in de beleidsverslagen, alleen is in tabel 5.7 de uitstroom naar werk onderverdeeld naar werk in loondienst, additioneel werk en werken als zelfstandige. De opgave van de afdeling WIZ laat zien dat de uitstroom naar werk in 2006 en 2007 relatief het hoogst was, waarbij het overgrote deel van de cliënten in loondienst aan het werk ging. In hoeverre deze toename is toe te rekenen als resultaat van het re-integratiebeleid valt moeilijk te zeggen. Daarvoor is een analyse op cliëntniveau noodzakelijk. Wel constateren we dat de toename van het aandeel cliënten dat is uitgestroomd naar werk in de tijd gezien samenvalt met de periode dat het College het re-integratiebeleid heeft geïntensiveerd³⁰. In 2008 lag de totale uitstroom uit de uitkering lager, maar ook het aandeel daarvan dat naar werk uitstroomde. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het College door de Work First aanpak de instroom van relatief gemakkelijk bemiddelbare personen steeds beter wist te voorkomen (preventieve werking). De uitstroom (naar werk) moest het College vervolgens realiseren met het moeilijker bemiddelbare deel van het bestand.

5.5. Besteding van de WWB-budgetten

Bij de beoordeling van de inzet en resultaten van het re-integratiebeleid worden ook de kosten voor de uitvoering in beschouwing genomen. Voor de uitvoering van de WWB ontvangt de gemeente op basis van een landelijk verdeelmodel een budget voor het verstrekken van uitkeringen (het inkomensdeel) en een budget voor de uitvoering van re-integratieactiviteiten (het werkdeel). Een tekort of

²⁹ Bron: opgave op verzoek Rekenkamer uit gemeentelijke administratie

³⁰ Zie hoofdstuk 3 en 4: In 2006 moest het College meer vraaggericht gaan werken en in 2007 werd de doelgroep voor Work First uitgebreid.

overschot op het inkomensdeel is voor rekening van de gemeente. Niet bestede middelen uit het werkdeel mogen beperkt worden meegenomen naar het volgende jaar.

De besteding van het inkomens- en werkdeel behandelde het College wel in de jaarrekeningen en beleidsverslagen, maar het bleek lastig op basis van die informatie een overzicht te krijgen voor de gehele onderzoeksperiode. Daarom is de afdeling WIZ verzocht voor het onderzoek een overzicht op te stellen. De Rekenkamer heeft de opgave vergeleken met de cijfers zoals die door het Ministerie van SZW zijn opgenomen in de Kernkaart Gemeenten.

5.5.1. Ontwikkeling inkomensdeel WWB

In tabel 5.8 staan de budgetten die de gemeente jaarlijks ontving voor het inkomensdeel. Als prikkel voor de gemeente neemt dat budget jaarlijks af. Tot en met 2007 had de gemeente een tekort op het I-deel om alle uitkeringen te kunnen verstrekken.

Tabel 5.8 Ontwikkeling en besteding inkomensdeel WWB 2004-2008³¹

	2004	2005	2006	2007	2008
Budget Totaal	€ 8.409.218	€ 8.831.592	€ 8.532.207	€ 7.984.620	€ 7.817.860
Netto uitgaven Totaal	€ 8.444.110	€ 8.852.762	€ 8.783.215	€ 8.733.293	€ 7.635.868
Overschot/tekort Totaal	-€ 34.892	-€ 21.170	-€ 251.008	-€ 748.674	€ 181.992
% overschot/tekort	-0,4%	-0,2%	-3%	-9%	2%

In 2004 en 2005 was het tekort nog beperkt, maar vanaf 2006 liep het tekort op tot bijna € 750.000 in 2007. Eind 2006, begin 2007 kwam het College tot inzicht dat het tot dan toe gevoerd beleid onvoldoende uitstroom genereerde, waardoor Oosterhout meer uitkeringen moest verstrekken dan op grond van het WWB-verdeelmodel was gebudgetteerd. Zoals beschreven initieerde het College medio 2007 een ingrijpende beleidswijziging en -intensivering. Deze omslag leidde in 2008 voor het eerst tot een overschot op het inkomensdeel.

5.5.2. Ontwikkeling werkdeel WWB

De budgetten voor re-integratieactiviteiten die aan de gemeente Oosterhout werden toegekend (werkdeel WWB), evenals de besteding daarvan, zijn opgenomen in tabel 5.9.

De cijfers in de tabel laten zien dat door een onderbesteding van het werkdeel en de werking van meeneemregeling³² het overschot jaarlijks opliep. Daardoor moest Oosterhout uiteindelijk in 2007 een relatief klein bedrag restitueren aan het Rijk.

In 2007 ontstond daarmee een ongewenste situatie waarin Oosterhout een tekort op het I-deel uit eigen middelen moest aanvullen, terwijl anderzijds middelen uit het werkdeel aan het Rijk moesten worden terugbetaald. Door de ingreep in 2007 werden de uitgaven voor re-integratie verhoogd, met een positief gevolg voor de besteding van zowel het I- als het W-deel in 2008.

³¹ Bron: opgave op verzoek uit gemeentelijke administratie

³² Op grond van meeneemregeling mag maximaal 75% van het toegekende W-deel toegevoegd worden aan het W-deel voor het volgende jaar.

Tabel 5.9 Ontwikkeling en besteding werkdeel WWB 2004-2008³³

	2004	2005	2006	2007	2008
Toegekend budget W-deel	€ 2.401.464	€ 2.444.436	€ 2.515.569	€ 2.511.634	€ 2.567.823
- overheveling WIW 2003	€ 367.766				
- meeneemregeling W-deel		€ 645.814	€ 1.052.808	€ 1.619.082	€ 1.883.725
- inkomsten ESF					€ 508.814
Totaal beschikbaar budget	€ 2.769.230	€ 3.090.250	€ 3.568.377	€ 4.130.716	€ 4.960.362
Netto uitgaven	€ 2.123.416	€ 2.037.442	€ 1.949.295	€ 2.204.415	€ 3.278.089
Overschot/tekort	€ 645.814	€ 1.052.808	€ 1.619.082	€ 1.926.301	€ 1.682.273
Restitutie Rijk				€ 42.576	
Aandeel van netto uitgaven op totaal budget	77%	66%	55%	53%	66%

Het niet volledig en niet optimaal benutten van het beschikbare budget wijst op een ondoelmatig beleid. De vraag is of het College de situatie die leidde tot het tekort op het I-deel en het te veel aan overschot op het W-deel in 2007 had kunnen voorkomen. Al in de jaarrekening van 2004 lichtte het College toe dat zij moeite had een beheersbaar beeld te krijgen tussen aantallen en uitgaven. Overloop van trajecten over kalenderjaren en tussentijdse wijzigingen in trajecten en overige uitgaven maakten het moeilijk een sluitend financieel overzicht te genereren. Het College nam zich voor om meer gegevens te gaan registreren en genereren om de beheersbaarheid te verbeteren. Met de extra middelen die het College had voor 2005 door de meeneemregeling, wilde het College de doelgroep Work First uitbreiden. Toch lukte het in 2006 niet om de extra uitgaven te realiseren. De netto-uitgaven lagen zelfs onder het niveau van 2005. Terwijl in de begroting van 2006 werd uitgegaan van een tekort op het W-deel (van € 75.000), hield het College in werkelijkheid ruim € 1,6 mln over van het W-deel. Dit kwam mede omdat in 2006 minder beroep is gedaan op de instrumenten loonkostensubsidie en Work First dan was voorzien. In de analyse van het College was het beleid in de eerste jaren te extensief en te veel gericht op de onderkant van het bestand en langdurige trajecten. Daarom werd in 2007, zoals eerder beschreven, de beleidsfocus verlegd naar de bovenkant van het bestand en een vraaggerichte re-integratie. Het aantal gestarte trajecten en de uitgaven stegen dat jaar sterk door onder meer de ruime inzet van Work First, opstapbanen en de inzet van de werkmakelaar. In 2008 werd de besteding van het beschikbare budget verder opgevoerd door, naast de screening van het C/D-bestand, te blijven investeren in Work First en het verstrekken van loonkostensubsidies.

5.5.3. Kosten personeel en organisatie

De kosten van re-integratie worden naast de uitgaven aan trajecten/instrumenten, bepaald door de kosten van de eigen organisatie. De organisatiekosten voor de uitvoering van re-integratie in Oosterhout zijn lastig vast te stellen. De afdeling WIZ voert namelijk niet alleen re-integratie uit, maar doet ook de uitkeringsverstrekking (inclusief administratie en terugvordering en verhaal), Inburgering, een deel van de WMO-uitvoering, bijzondere bijstand zelfstandigen en heeft een aantal staffuncties zoals kwaliteit en beleid. In begrotingen en jaarrekeningen worden de organisatiekosten niet naar activiteit maar op afdelingsniveau gepresenteerd.

³³ Bron: opgave op verzoek uit gemeentelijke administratie

5.6. Ontwikkeling in perspectief

Tot slot bekijken we de resultaten van Oosterhout in het perspectief van landelijke en regionale ontwikkelingen. We maken hiervoor gebruik van de informatie die het Ministerie van SZW beschikbaar stelt in de Kernkaart Werk en Bijstand³⁴. Het voordeel van de Kernkaart is dat de resultaten van Oosterhout vergeleken kunnen worden met andere gemeente. Een beperking is dat met de Kernkaart alleen de gegevens over 2007 en 2008 vergeleken kunnen worden.

In tabel 5.10 vergelijken we het aandeel bijstandsuitkeringen in de gemeente Oosterhout en de ontwikkeling van het bijstandsvolume met de gemiddelde cijfers van gemeenten in Nederland van dezelfde grootteklasse (gemeenteklasse 50.000 – 100.000 inwoners) en met de cijfers van de gemeenten Geertruidenberg, Ruchpen en Moerdijk (referentiegemeenten).

In de cijfers van 2007 zien we bij Oosterhout de forse afname van het bestand terug zoals we die hierboven 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 aanzienlijke daling van het bijstandsvolume. In 2008 vlakt deze afname van het bestand weer af.

Tabel 5.10 Bestandsontwikkeling in perspectief – kernkaart 2007/2008

	Oosterhout	Gemeenteklasse	referentiegemeenten
Aandeel bijstandsuitkeringen 2007 ³⁵	3%	4%	2%
Aandeel bijstandsuitkeringen 2008 ³⁶	3%	4%	2%
ontwikkeling volume 2007	-14%	-8%	-9%
ontwikkeling volume 2008	-2%	-4%	-9%

De afname van het bijstandsvolume in 2007 was weliswaar groter dan bij andere gemeenten in dezelfde gemeenteklasse, maar als we kijken naar het aandeel bijstandsuitkering aan het einde van het jaar lijkt het er op dat de beleidsintensivering vooral tot een correctie heeft geleid. Kijken we naar het aandeel bijstandsuitkeringen dan zit Oosterhout eind 2007 en 2008 onder het gemiddelde van zijn gemeenteklasse.

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

Tabel 5.11 Tekort/overschot WWB in perspectief – kernkaart 2007/2008

	Oosterhout		Gemeenteklasse		referentiegemeenten	
	I-deel	W-deel	I-deel	W-deel	I-deel	W-deel
tekort/overschot 2007	-9%	47%	3%	35%	1%	42%
tekort/overschot 2008	2%	38%	5%	29%	-2%	36%

Deze cijfers laten zien dat het tekort op het I-deel van de WWB in 2007 inderdaad ongunstig afstak ten opzichte van de besteding van het I-deel in andere gemeenten. Tevens bevestigen deze cijfers de positieve resultaten van de beleidswijziging in 2007 op de resultaten van 2008.

³⁴ Zie: <http://www.gemeenteloket.szw.nl/kernkaart/index.cfm>

³⁵ Het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering per 31 december gedeeld door het totale aantal huishoudens per 1 januari.

³⁶ Het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering per 31 december gedeeld door het totale aantal huishoudens per 1 januari.

5.7. Resumé

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

Geen volledig inzicht in resultaten en kosten

In de stukken die voor het onderzoek zijn aangeleverd vonden we geen consequent en gespecificeerd overzicht van alle resultaten en kosten. Door het hanteren van verschillende teleenheden (welke activiteiten voor welke doelgroepen worden als 'traject' geteld) en ontbrekende cijfers over realisaties van doelstellingen waren de gegevens uit aangeleverde stukken beperkt bruikbaar. 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. Vanaf 2007 werd de verslaglegging vollediger.

Resultaten

De informatievoorziening van het College is vooral gericht op het rapporteren van het aantal gestarte trajecten en ingezette instrumenten als Work First en loonkostensubsidie. Feitelijk gaat het hier om het rapporteren van het aantal ingezette re-integratieactiviteiten (de *output*). Over het realiseren van het beoogde doel – duurzame arbeidsinpassing – (de *outcome*) was slechts in beperkte mate informatie aanwezig. De uitstroom uit de uitkering wordt weliswaar gerapporteerd, maar is niet hetzelfde als 'duurzaam aan het werk'. Zo werd in 2007 en 2008 een aanzienlijk deel van de uitstroom uit de uitkering bereikt door het inzetten van Work Firstdienstverbanden. De Rekenkamer ziet deze resultaten als 'tussenstap' en niet als eindresultaat. De vraag in hoeverre het beleid van het College doeltreffend was, valt daarom niet goed te beantwoorden.

Kijkend naar de realisatie van de *output* doel- of taakstellingen zagen we dat in de jaren 2004 tot en met 2006 het aantal gestarte re-integratietrajecten achterbleef bij de doelstelling. Vanaf 2007 steeg het aantal trajecten sterk. Deels is dit te verklaren vanuit de intensivering van de re-integratie-inspanningen. Daarnaast stegen de aantallen door de verandering van het inkoopbeleid; van integrale trajecten naar inkoop van losse trajectonderdelen. In 2007 wist het College een zeer forse uitstroom te realiseren (een netto uitstroom van 128 uitkering c.q. een bestandsafname van 14%) waarvan een aanzienlijk deel door de inzet van Work First³⁷.

In 2008 was sprake van een sterke afname van het aantal succesvol afgesloten trajecten. Deze afname is hoogstwaarschijnlijk het gevolg van de in 2007 ingezette actie om de mogelijkheden van de onderkant van het bestand te onderzoeken (C/D bestandsanalyse) en de verandering in het inkoopbeleid. In korte tijd heeft het College voor veel cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt trajecten ingezet. De resultaten daarvan zijn pas op langere termijn te verwachten.

Kosten re-integratiebeleid

De kosten van het re-integratiebeleid hebben wij op gemeentelijk niveau in kaart kunnen brengen. Hoewel de uitkeringsverstrekking buiten dit onderzoek valt, is het wel relevant de ontwikkeling van de besteding van het Inkomensdeel mee te nemen. De effectiviteit 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

³⁷ Op basis van de informatie is niet vast te stellen of alle 83 Work First-dienstverbanden in 2007 ook hebben geleid tot uitstroom uit de uitkering. Het College biedt Work First zowel aan klanten die al een bijstandsuitkering ontvangen als aan klanten die een uitkering komen aanvragen (preventie).

2007 de gemeente tekort had aan het beschikbare budget. Was dat tekort in de eerste twee jaren beperkt, in 2006 en vooral 2007 liep dat tekort fors op (circa € 750.000 in 2007). De uitgaven aan re-integratieactiviteiten (het Werkdeel van de WWB) bleven daarentegen achter op de begroting, waardoor vanaf 2004 een overschot ontstond. Vanuit deze optiek was geen sprake van een doelmatige besteding van het re-integratiebudget. Door een forse intensivering en koerwijziging van het beleid in 2007, laat 2008 weer een gunstig beeld zien: een overschot op het I-deel en een betere besteding van het W-deel.

6. Informatievoorziening binnen de gemeente

In dit hoofdstuk beschrijven we 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 gaan we eerst in 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 re-integratiebedrijven?
- 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

De gemeente Oosterhout maakt gebruik van het standaard uitkeringsstelsel GWS4All, met een gekoppelde module CVS (cliëntvolgsysteem). De klantmanagers voeren zelf de gegevens in GWS4All in. Naast een digitaal dossier houdt de gemeente van alle klanten een papieren dossier bij.

Andere systemen die worden gebruikt voor cliëntgegevens zijn het ondersteunende systeem ODIAS en het expertsysteem MRE. Daarnaast kunnen de klantmanagers de cliëntgegevens van UWV 'inkijken' (o.m. Sonar).

De afdeling WIZ gebruikt Impromptu om (management)rapportages uit GWS te genereren.

Informatie over employability en belemmeringen van cliënten

In het CVS worden onder meer de voortgang en resultaten van trajecten bij de re-integratiebedrijven op persoonsniveau geregistreerd. Vanuit GWS4All zijn de persoonsgegevens en de bijstandstatus beschikbaar. In het CVS worden geen gegevens over de employability vastgelegd van cliënten die in een re-integratietraject zitten. Relevante gegevens om een inschatting te kunnen maken van de employability (inzetbaarheid op de arbeidsmarkt) van cliënten, zijn onder meer het niveau en richting van de genoten opleiding, informatie over de laatste functies en de afstand tot de arbeidsmarkt. Employability-gegevens kunnen door een klantmanager desgewenst in vrije tekstvelden worden opgenomen en/of staan in het papieren persoonsdossier. Deze informatie is voor een belangrijk deel ook te vinden in het SONAR-systeem van UWV-werkbedrijf (voorheen CWI), maar dit systeem is op dossierniveau nog niet gekoppeld aan GWS4ALL.

Om dit probleem op te lossen loopt er een landelijk project van de ketenpartijen om tot een Digitaal Klanten Dossier (DKD) te komen. De eerste fase van het DKD-project is afgerond, zodat de medewerkers van Oosterhout de klantgegevens bij de

andere ketenpartners kunnen inkijken. De 2e fase van het project moet er voor zorgen dat de klantgegevens uit de systemen van UWV ook kunnen worden gedownload in GWS. Dit betekent dat, in ieder geval tot die tijd, de employability-gegevens van cliënten niet op systeemniveau kunnen worden benaderd, maar alleen op persoonsniveau.

Hetzelfde geldt voor de competenties, werknemersvaardigheden, het arbeidsmarktpotentieel en de voorkeuren en verwachtingen van een cliënt ten aanzien van werk. Deze informatie wordt door klantmanagers (veelal op basis van vragenlijsten) uitgevraagd en vastgelegd in rapportages. Deze rapportages zijn via de werkprocessen te raadplegen, maar de informatie wordt niet op een gestructureerde wijze in het CVS geregistreerd.

Voor het bemiddelen van cliënten van sociale diensten naar werk zijn niet alleen employability-gegevens van belang. De sociale dienst moet ook goed zicht hebben op de beperkingen en mogelijkheden van een cliënt als gevolg van belemmeringen zoals schulden, gezondheid en/of psychische klachten, verslaving en ontoereikende sociale vaardigheden en motivatie. Ook deze informatie is terug te vinden in de persoonsdossiers, maar wordt niet systematisch geregistreerd in verplichte velden en is dus ook niet selecteerbaar.

Sturing op kwaliteit registraties

Volgens het team Applicatiebeheer van de afdeling WIZ is de vulling van het systeem ('95%') en de kwaliteit van de gegevens goed. Wij hebben op basis van een beperkt dossier onderzoek (6 papieren en digitale dossiers) en de interviews met medewerkers geen aanleiding gevonden om aan deze uitspraak van Applicatiebeheer te twijfelen. Voor de registratie van de activiteiten zijn richtlijnen ontwikkeld. Zo is per werkproces een beschrijving gemaakt waarin het proces schematisch is weergegeven met per stap de verantwoordelijke functionaris, de te gebruiken documenten en de registratieverplichtingen. Voor de registratie van de re-integratieactiviteiten is een aparte handleiding opgesteld. Hierdoor kunnen klantmanagers nagaan welke informatie in ieder geval moet worden geregistreerd voor de gemeente en voor de landelijke SRG (Statistiek Re-integratie door Gemeenten, van het CBS).

Kwaliteitsmedewerkers toetsen steekproefs- en themagewijs de beslissingen van de klantmanagers. De uitkomsten van deze toetsen vormen input voor individuele kwartaalgesprekken die door de kwaliteitsmedewerkers met de klantmanagers worden gevoerd. Indien sprake is van foutieve registraties komt dit ook aan de orde in deze gesprekken. De medewerkers worden nauw betrokken bij het formuleren van de jaarlijkse doelstellingen. Hierdoor zijn de medewerkers zich bewust van het belang van een juiste registratie.

Managementinformatie

Op basis van GWS4All en de rapportage-tool Impromptu zijn volgens het management goede rapporten op te stellen. Impromptu is toegankelijk voor beleid en management. Medewerkers hebben geen toegang tot dit systeem (extra autorisaties zijn kostbaar), maar kunnen wel informatie daaruit opvragen.

Voor het rekenkameronderzoek hebben wij echter nauwelijks rapporten met periodieke management- of stuurinformatie ontvangen waarin de realisaties van de overeengekomen doelen staan en een analyse van de afwijkingen daarvan. Volgens het management werden er tot medio 2007 elk kwartaal rapportages met dergelijke stuurinformatie opgesteld. Een van de redenen om daar mee te stoppen was de ontwikkeling van de zogeheten WIZ-matrix. Dat zijn 65 indicatoren die door een landelijke werkgroep van WIZ-directeuren zijn vastgesteld. Aan de hand van deze indicatoren kan de realisatie van de eigen doelen worden gemonitord. Een

andere reden is dat de klantmanagers sinds medio 2007 strakker de regie voeren op de re-integratietrajecten en niet meer met integrale trajecten werken. De regie op de trajecten is daardoor persoonlijker geworden en is er minder behoefte aan stuurinformatie op trajectniveau.

Het management van de afdeling WIZ geeft aan dat ondanks de uitgebreide mogelijkheden om informatie op te vragen, het toch opnieuw behoefte heeft aan inzichtelijke kwartaalrapportages. De huidige werkwijze vraagt een actieve rol van het management in het opvragen of checken van de gegevens. Bovendien betreft de informatie standcijfers. Om goed te kunnen sturen is ook behoefte aan bijvoorbeeld doorlooptijden en een analyse van de trends en risico's bij de voortgang van de realisatie van de doelstellingen. Deze informatie is van belang voor het sturen op de uitvoering en voor het opstellen van het jaarplan en jaarverslag.

6.2. Resumé

Op dossierniveau is informatie beschikbaar op basis waarvan de gemeente kwalitatieve en kwantitatieve inzichten kan verkrijgen. De kwaliteit van de informatie is op orde. Het vullen van zowel een digitaal als een papieren dossier en het ontbreken van een koppeling met de UWV-systemen zet wel druk op de capaciteit. De 2e fase van DKD moet daar verlichting in brengen.

Op bestandsniveau is geen zicht op 'zachtere cliëntgegevens' zoals informatie over employability, belemmeringen, vaardigheden en competenties van cliënten. Dat betekent dat op bestandsniveau niet goed is te bepalen aan wat voor soort voorzieningen behoefte is en wat de omvang daarvan zou moeten zijn. In het huidige model waarin klantmanagers op basis van individuele analyses maatwerk bieden is dat ook geen probleem. Het ontbreken van dergelijke, systematisch geregistreerde informatie, maakt het wel lastig om goed zicht te krijgen op de ontwikkeling van factoren in de samenstelling van het bestand die relevant zijn voor de re-integratiekansen. Ook een evaluatie van de toegevoegde waarde van de re-integratie-inspanning is op basis van de huidige informatie niet goed uitvoerbaar.

7. Informatievoorziening gemeenteraad

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we of de informatievoorziening van het College adequaat 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 gegevens kunnen worden gegenereerd over de mate waarin de re-integratietrajecten tot beoogde resultaten leiden. De vraag is dan of deze informatie de raad bereikt.

We baseren onze antwoorden op deze 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.

7.2. Informatievoorziening aan de raad

Jaarlijkse beleidscyclus

De informatievoorziening aan de raad kent een vaste cyclus. Het College informeert de gemeenteraad jaarlijks met de begroting en het beleidsplan over relevante ontwikkelingen voor de gemeente Oosterhout op het gebied van de sociale zekerheid en 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. Vooruitlopend op de begroting en beleidsplan stelt het College een perspectiefnota op. Aanvullend nodigt het College de raad uit bij de opiniërende behandeling van beleidsvoorstellen. Hiervan is door de raad vooral gebruikt gemaakt tijdens de invoering van de WWB. 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. Tevens legt het College het 'Verslag over de uitvoering' (Vodu) aan de raad voor. Met dit verslag wordt jaarlijks door gemeenten verantwoording afgelegd aan de minister van SZW over de uitvoering van de WWB. Daarnaast informeert het College de raad met tussentijdse concernrapportages.

Kwaliteit en inhoud van de informatievoorziening aan de raad

In de begroting staan vooral indicatoren op hoger niveau (onder andere verplichte CBS statistieken). De concretere outputindicatoren, zoals het aantal te starten re-integratietrajecten staan in het beleidsplan. De laatste twee jaar zijn ook doelen opgenomen over de reductie van het bijstandsvolume. Omdat Oosterhout uitgaat van maatwerk op cliëntniveau, worden geen aparte doelen ten aanzien van doelgroepen vastgesteld.

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 regionale arbeidsmarkt, de samenstelling van het bestand, de beoogde doeltreffendheid van het instrumentarium en de daarvoor benodigde middelen. Ook de rapportages van het College zijn van zodanige kwaliteit dat de raad beschikt over voldoende informatie om de uitvoering van het re-integratiebeleid op *hoofdpijnen* te beoordelen (zie hoofdstuk 5). Met hoofdpijnen bedoelen we: de ontwikkeling van het bijstandsvolume en de WWB-budgetten en de aantallen en kosten van de ingezette re-integratie-instrumenten.

Op onderdelen laat de informatievoorziening aan en daarmee de (voorwaarden voor de) controlerende taak van de raad echter te wensen over. Het belangrijkste punt is dat het algemene beleidsdoel van het re-integratiebeleid onvoldoende eenduidig en meetbaar (SMART) is uitgewerkt in prestatie-indicatoren. Het algemene beleidsdoel zoals verwoord in de programma's werkgelegenheid is het bevorderen dat burgers die aan de zorg van de gemeente zijn toevertrouwd en die door *duurzame arbeidsparticipatie* zelfstandig in de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen voorzien. De informatie in de stukken uit de jaarlijkse beleidscyclus betreft echter vooral de planning en verantwoording van het aantal re-integratie-instrumenten dat het College inzet om de beleidsdoelen te bereiken. Daarnaast rapporteert het College over de besteding van de middelen en de ontwikkeling van het bijstandsvolume. Uitstroom uit de bijstand staat echter niet gelijk aan 'duurzaam aan het werk'. Vanuit dit perspectief is de informatie aan de raad onvoldoende om de doeltreffendheid van het beleid te beoordelen.

Ook de informatie op niveau het aantal ingezette trajecten en gesubsidieerde dienstbetrekkingen (de output) laat te wensen over (zie hoofdstuk 5). Bij de analyse van de informatie valt op dat de indicatoren in de jaarrekening en –plannen in de loop van de tijd veranderen. Deels is dat het gevolg van de invoering van nieuwe instrumenten waaraan nieuwe (output) doelen worden gesteld. De veranderingen zijn echter voor een deel ook het gevolg van het streven om het normenstelsel, op basis waarvan de uitvoering wordt beoordeeld, te verbeteren. Zo hanteert Oosterhout vanaf de jaarrekening 2006 een nieuw format voor de begroting en jaarrekening gebaseerd op drie W's: Wat willen we bereiken? Wat hebben we daarvoor gedaan? en Wat heeft het gekost? Het gevolg van deze veranderingen in de indicatoren en de wijze van presenteren is dat het lastig is om over de jaren heen een goed beeld te krijgen van de gestelde en gerealiseerde doelen. Dit komt mede omdat indicatoren die in de begrotingen of beleidsplannen zijn opgenomen, niet altijd worden verantwoord in de jaarrekeningen en beleidsverslagen.

De besteding van het werk- en inkomendeel van de WWB wordt behandeld in de jaarrekening en begroting. Ook in de (tussentijdse) concernrapportages informeert het College de raad over te verwachten tekorten op het I- en W-deel en welke oplossingen daarvoor mogelijk zijn. De behandeling beperkt zich echter regelmatig tot een verkorte weergave van cijfers of tekstuele opmerkingen over te verwachten tekorten. Wat ontbreekt, is een consequent overzicht van de toegekende budgetten, de bestedingen en de eventuele tekorten en overschotten. Ook ontbreekt informatie over de relatie tussen de ingezette middelen en de gerealiseerde effecten. Bekend is wel hoeveel trajecten zijn ingezet en wat de kosten daarvan zijn, maar niet welke trajecten nu wel of niet tot duurzame uitstroom hebben geleid en wat de kosten zijn van de succesvolle resultaten.

Vanaf 2007 kwam vanuit de politiek meer aandacht voor tekorten op het I-deel en overschotten op het W-deel. Of dit ook heeft geleid tot aanpassingen in het rapportageformat hebben we niet kunnen beoordelen, omdat het beleidsverslag 2008 nog niet beschikbaar was. Het College is overigens goed in staat deze informatie te genereren, getuige de extra informatie die de afdeling WIZ op verzoek van de Rekenkamer heeft aangeleverd (zie hoofdstuk 5).

7.3. Resumé

Het College informeert de gemeenteraad volgens een vaste jaarlijkse beleidscyclus. Verder informeert het College de raad bij het vaststellen van verordeningen en uitvoeringsbesluiten. Mede door het besluit om jaarlijks het beleidsplan en –verslag aan de raad aan te bieden, is de gemeenteraad in de periode 2004-2008 kwalitatief en inhoudelijk geïnformeerd over ontwikkelingen in de uitvoering en de context

waarbinnen de uitvoering moet plaatsvinden (sociale zekerheid, arbeidsmarkt). Uitgaande van de voor dit onderzoek ontvangen stukken, concludeert de Rekenkamer dat de raad voldoende informatie ontvangt om het re-integratiebeleid op hoofdlijnen te beoordelen. De kwaliteit van de informatievoorziening is echter onvoldoende om een goed en eenduidig beeld te krijgen over de inzet van de instrumenten en middelen en de relatie daarvan met de beoogde en gerealiseerde beleidsdoelen.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Conclusies

De centrale vraagstelling van het evaluatieonderzoek van de Rekenkamer West-Brabant luidt: *Kan het re-integratiebeleid in de gemeente Oosterhout 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?

Ontwikkeling kaderstelling binnen de onderzoeksperiode

De Rekenkamer concludeert dat de kaders realistisch zijn. Uit de betreffende stukken blijkt dat de beleidskaders zijn gebaseerd op analyses van de samenstelling en kenmerken van het klantenbestand, de ontwikkeling van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt en de beschikbare en benodigde middelen voor de inzet van re-integratie-instrumenten

De kaders hebben ook geleid tot het vaststellen van heldere en meetbare doelen. De indicatoren betreffen echter vooral het aantal in te zetten trajecten (*output*). De gewenste *outcome* is niet of veel minder helder en meetbaar geformuleerd. Vanaf 2008 is voor het eerst een doelstelling geformuleerd t.a.v. de gewenste afname van het bijstandsvolume. De algemene doelstelling van het re-integratiebeleid is echter om klanten die daartoe in staat zijn, naar duurzame arbeidsparticipatie te bemiddelen. Een afname van het bijstandsvolume c.q. de uitstroom uit de uitkering wil echter niet zeggen dat klanten duurzaam aan het werk zijn.

Doelgroepen

De raad heeft geen doelgroepenbeleid geformuleerd in de zin van specifiek aanbod voor bepaalde doelgroepen. De gemeente gaat in het re-integratiebeleid uit van een maatwerk aanpak. In de begrotingen en beleidsplannen worden wel taakstellingen opgenomen ten aanzien van de inzet van aantallen instrumenten voor bepaalde groepen zoals jongeren, 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. Hiertoe werd een ruime interpretatie gegeven aan het begrip algemeen geaccepteerde arbeid. In 2007 werd dit verder verruimd tot "arbeid die maatschappelijk is aanvaard".

Voor jongeren stelde de raad in 2004 een sluitende aanpak vast. Oosterhout begon in de loop van 2005 met een Work First voor jongeren. In 2006 werd deze aanpak uitgebreid voor cliënten tot 35 jaar, en weer later voor iedereen die geen belastbaarheidsproblemen had.

Medio 2007 werd besloten om zich niet primair meer te richten op de 'onderkant van het bestand'. De focus werd verlegd naar het voorkómen van instroom in de uitkering en de bemiddeling van de 'bovenkant van het bestand'. Deze keuze kwam voort uit het tekort dat in 2007 was ontstaan op het verstrekken van uitkeringen. Om de effectiviteit van de re-integratie-inspanningen te verhogen stapte de raad tevens af van het integraal uitbesteden van trajecten aan re-integratiebedrijven. Het College diende meer zelf de regie te nemen in de uitvoering en alleen op onderdelen expertise in te kopen bij derden.

In 2008 werd dit beleid gecontinueerd. Door het succes van de instroombeperking ontstond echter ook ruimte om weer meer aandacht te geven aan het zittende bestand. Voor 2009 werd onderzoek naar de mogelijkheden van het zittend bestand als speerpunt benoemd.

Uitkeringsgerechtigden zonder perspectief op werk

In de Re-integratieverordening was aanvankelijk opgenomen dat als onderdeel van een re-integratietraject activiteiten in het kader van sociale activering konden worden aangeboden. Onder sociale activering werd daarbij verstaan "het stimuleren van personen die langdurig werkeloos zijn om maatschappelijk actief te worden ter voorbereiding op een traject gericht op arbeidsinschakeling". In 2007 is het beleid op dit punt herzien. Waar aanvankelijk het gemeentelijk beleid vooral gericht was op uitstroom naar werk werd het beleid nu verbreed tot het bevorderen van participatie: "iedereen participeert naar vermogen, al is regulier werk niet voor iedereen haalbaar". In aansluiting hierop werd afgesproken om voor de onderkant van het bestand sociale activering te ontwikkelen als participatie-instrument en niet vooral als eerste stap in de re-integratie naar werk. Tevens werd afgesproken voor klanten met meervoudige problematiek maatschappelijk werk te gaan inzetten als ondersteuning van re-integratie. Bij deze herziening werd ook het verband gelegd met de invoering van de WMO.

ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

Met betrekking tot de dan nieuwe re-integratieverantwoordelijkheid voor ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden werd het draagkrachtprincipe geïntroduceerd. Inwoners uit deze doelgroepen worden niet actief benaderd, maar kunnen zich wel zelf melden voor ondersteuning.

WIW-ers en ID-ers

Met de invoering van de WWB kwam een afbouwregeling voor gesubsidieerde arbeid (WIW en I/D-banen) tot stand. Met betrekking tot de WIW-banen werd in 2005 besloten om deze regeling alleen via natuurlijk verloop te laten beëindigen.

8.3. Uitvoering door het College

Slaagt het College er in om op basis van inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van cliënten en inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt een vertaling te maken naar op haalbare resultaten gerichte re-integratietrajecten?

Ontwikkelingen binnen de onderzoeksperiode, algemeen

Tot 2007 werden integrale trajecten ingekocht, welke met name gericht waren op de onderkant van het bestand. Medio 2007 werd geconstateerd dat deze aanpak onvoldoende resultaten opleverde. De nieuwe beleidsfocus werd 'maatwerk' gericht op de 'voorkant van het bestand'. Uitgangspunten in de nieuwe aanpak waren het inzetten van kortdurende maatwerkinstrumenten (dus niet standaard inzetten van integrale trajecten) en bij voorkeur het activeren van cliënten binnen een werksetting. Work First en de invoering van een werkmakelaar moesten deze focus op een vraaggerichte re-integratieaanpak verder vormgeven. Daarnaast werden ook instrumenten als de loonkostensubsidie, de no-riskpolis en de focusvacatures geïntroduceerd.

Uitkeringsgerechtigden met perspectief op werk

In aansluiting op de in 2007 doorgevoerde beleidswijziging is door het College een omslag gerealiseerd van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte benadering. Uitgangspunt hierbij is dat de mogelijkheden van klanten worden gekoppeld aan de mogelijkheden van de arbeidsmarkt. De noodzakelijke kennis hiervoor genereert het College door jaarlijks de samenstelling en kenmerken van het klantenbestand te analyseren en een arbeidsmarktanalyse te verrichten. Het College heeft tevens onderzoek laten verrichten naar de functies waar de meeste bijstandgerechtigden in Oosterhout de afgelopen jaren aan het werk zijn gekomen. Op basis daarvan zijn de zogeheten focusvacatures opgesteld, die worden gebruikt om tot een vlotte en succesvolle match van vraag en aanbod te komen.

Om de koppeling met de vraag van werkgevers sneller en effectiever te kunnen maken, is sinds 2007 de functie van werkmakelaar toegevoegd aan de organisatie. De werkmakelaar bemiddelt actief tussen vraag en aanbod. Met dat doel heeft het College ook een werkgeversservicepunt ingericht in samenwerking met CWI en UWV. Om de uitstroom te bevorderen van klanten die niet direct (volledig) betaald aan het werk kunnen, investeert het College in loonkostensubsidie en Work First

In kwantitatief opzicht kan worden geconstateerd dat in de periode 2004-2006 het aantal gestarte re-integratietrajecten ruim achterbleef bij de planning, maar dat vanaf 2007 het aantal sterk is toegenomen. Die toename is deels het gevolg van een intensivering van het beleid. De geregistreerde aantallen namen echter ook toe omdat niet langer werd uitgegaan van één integraal traject, maar van een traject dat werd samengesteld uit meerdere instrumenten of traject onderdelen. Omdat elk afzonderlijk instrument of onderdeel als 1 traject wordt geteld, worden daardoor hogere aantal trajecten geregistreerd.

Uitkeringsgerechtigden zonder perspectief op werk

In het beleid van de gemeente Oosterhout is altijd veel aandacht geweest voor ook de groep uitkeringsgerechtigden met geen of beperkt perspectief op arbeid. Uit de registraties blijkt dat sinds 2004 een toename is van het aantal trajecten sociale activering. In aanvang was dit alleen bedoeld als voortraject op weg naar werk. Vanaf 2007 zijn sociale activering en vrijwilligerswerk ook bedoeld voor uitkeringsgerechtigden zonder perspectief op werk.

In 2009 is het volledige C/D bestand opgeroepen. Uit de analyses blijkt dat een klein deel van de gesproken personen niet in staat is om deel te nemen aan activeringstrajecten en blijft onderkant D. De aanpak voor deze groep is extensief. Elke 3 tot 5 jaar vindt een heronderzoek plaats.

Het grootste deel van de personen waarmee werd gesproken, circa 150, is in staat om deel te nemen aan een re-integratietraject naar reguliere arbeid (B-bestand). Deze staan ingepland voor heronderzoek en het opstellen van een re-integratieplan.

De overige personen behoren tot het C- en de bovenkant van het D-bestand. Voor deze cliënten onderzoeken de casemanagers de mogelijkheden van sociale activering en participatie via vrijwilligerswerk.

ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

Voor deze doelgroep is binnen de onderzoeksperiode geen actief beleid gevoerd. In 2008 is wel een voornemen geuit om tot een actieve benadering te komen. Dit moet dan plaatsvinden in een brede aanpak op het terrein van werk en inkomen tezamen met het UWV.

WIW-ers en ID-ers

Met de invoering van de WWB in 2004 kwam een afbouwregeling voor gesubsidieerde arbeid (WIW- en I/D-banen) tot stand.

In de jaarrekening 2006 werd door het College gemeld dat in dat jaar de voormalige I/D-banen nagenoeg volledig waren afgebouwd. De laatste banen zouden via natuurlijk verloop verdwijnen en worden niet meer als zodanig geregistreerd.

Met betrekking tot de WIW-banen had de gemeenteraad in 2005 besloten om deze regeling alleen via natuurlijk verloop te laten beëindigen. Het aantal is gedaald van 17 in 2004 tot 13 in 2003.

8.4. Informatievoorziening binnen de gemeente

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?

De kwaliteit van de informatiehuishouding van de afdeling WIZ is in orde. Het afgesproken informatieformat wordt door de medewerkers goed gevuld en de kwaliteit van de gegevens wordt structureel bewaakt. De gegevensset die de afdeling WIZ vastlegt, biedt voldoende informatie om cijfers te genereren over de inzet en resultaten van de re-integratietrajecten en de samenstelling en ontwikkeling van het klantenbestand.

Een beperking bij het inzichtelijk maken van de resultaten is dat er geen directe koppeling is tussen de resultaten van de re-integratietrajecten en de uitstroom uit het bijstandsbestand. Uit de bestandsgegevens is wel te herleiden welk deel van de uitstroom het gevolg is van het aanvaarden van werk, maar niet of dit het gevolg is van een re-integratietraject. Verder wordt niet geregistreerd of klanten *duurzaam* aan het werk zijn.

Informatie over de employability, belemmeringen en mogelijkheden van een klant is alleen op dossierniveau in te zien. Op bestandsniveau is daardoor niet vast te stellen in hoeverre de gekozen trajecten passen bij de klanten.

Door het in gebruik nemen van een nieuw informatiesysteem, stelt de afdeling WIZ sinds medio 2007 geen kwartaalrapportages meer op. Daardoor ontbreekt een rapportage met een eigen analyse van de voortgang en resultaten van het re-integratiebeleid en de relatie daarvan met regionale en landelijke ontwikkelingen. Het huidige management is voornemens om de kwartaalrapportages opnieuw in te voeren.

De Rekenkamer constateert dat de kwaliteit van de informatiehuishouding op zich van voldoende niveau is en inzicht geeft in belangrijke sturingsvariabelen zoals samenstelling en ontwikkeling van het klantenbestand. Op bestandsniveau is het evenwel niet mogelijk om daadwerkelijk vast te stellen of een re-integratietraject tot het beoogde resultaat heeft geleid, mede door het ontbreken van informatie over de duurzaamheid van de arbeidsparticipatie.

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?

De Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad in beleidscyclus en tussenliggende momenten van zodanige kwaliteit is dat de raad beschikt over voldoende informatie om de uitvoering van het re-integratiebeleid op hoofdlijnen te beoordelen en nieuw beleid vast te stellen. Met hoofdlijnen doelt de Rekenkamer op de ontwikkeling van het klantenbestand en de besteding van de WWB-budgetten. Dit uit zich in beleidsdoelen en –verantwoording die vooral is gericht op de re-integratieactiviteiten zelf (aantallen trajecten of output) en de beheersing van het bijstandsvolume.

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

Bovendien is de relatie tussen de kosten en de beoogde effecten van het beleid niet eenduidig te leggen. Behalve dat de gemeente weinig eenduidige outcome-indicatoren hanteert, is de informatievoorziening vooral gericht op de aantallen instrumenten die per jaar worden ingezet. Maar omdat één klant aanspraak kan maken op meerdere instrumenten, wordt daarmee niet inzichtelijk wat de inzet en de resultaten van het beleid op klantniveau zijn. Met andere woorden: onduidelijk blijft hoeveel klanten duurzaam aan het werk gaan met de inzet van welke re-integratie-instrumenten en tegen welke kosten.

8.6. Slotconclusies

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

Maatschappelijk-economische context

Voorafgaand hieraan wordt eerst kort ingegaan op de maatschappelijk-economische context. Deze is immers in belangrijke mate medebepalend voor de mogelijkheden van het re-integratiebeleid. Geconstateerd wordt dan dat de arbeidsmarkt in en nabij de gemeente Oosterhout (logistiek, dienstverlening,

industrie en zorg) binnen de onderzoeksperiode als relatief gunstig was aan te merken. Dit heeft bijgedragen aan de mogelijkheden tot re-integratie.

Informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid

Om tot een onderbouwde analyse te kunnen komen is nodig dat op het niveau van klanten en groepen verbindingen kunnen worden gelegd tussen de beoogde en feitelijk gevolgde trajecten, resultaten en kosten. Welke cliënten hebben welke trajecten gevolgd? Wat heeft dat gekost? Heeft dat geresulteerd in uitstroom naar werk? Is die uitstroom ook duurzaam? Welke trajecten blijken voor bijv. jeugd of ouderen doeltreffend te zijn, en welke niet? 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.

Ontwikkeling instrumenten

In de periode 2004-2006 kreeg het re-integratiebeleid vooral gestalte door inkoop van integrale re-integratietrajecten gericht op de onderkant van het bestand. Het instrumentarium was onvoldoende doeltreffend en doelmatig, en leverde, zoals de gemeente ook zelf in 2007 vaststelde, onvoldoende resultaten op.

In 2007 is een omslag gemaakt naar een vraaggerichte benadering, en zijn daarop aansluitende aanpassingen aangebracht in instrumenten en organisatie. Geconstateerd wordt dat de gemeente, lerend van ervaringen, tot verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette instrumenten is gekomen.

Inzet middelen

Wat betreft de doelmatigheid van het re-integratiebeleid van het beleid concludeert de Rekenkamer dat zeker tot en met 2006 de gemeente Oosterhout onvoldoende gebruik heeft gemaakt van het beschikbare re-integratiebudget. Daardoor was sprake van een toenemend overschot op het Werkdeel en (zie onder) een oplopend tekort op het Inkomensdeel van de WWB-budgetten. Geconstateerd wordt dat de inzet van middelen in deze periode derhalve als onvoldoende doeltreffend en doelmatig moet worden aangemerkt.

Vanaf 2007 wordt het beschikbare re-integratiebudget beter benut, en zijn ook inkomsten uit ESF-fondsen verkregen en benut. Geconstateerd wordt dat ook hier het jaar 2007 geldt als omslagpunt waarna tot verbeterde doeltreffendheid en doelmatigheid is gekomen.

Ontwikkeling aantal uitkeringsgerechtigden

Het aantal uitkeringen nam in aanvang nog toe van 659 in het begin van 2004 tot 693 aan het einde van 2005. Daarna trad in 2006 een lichte daling op met 22 uitkeringen, gevolgd door een zeer sterke daling in 2007 met 128 uitkeringen.

In 2008 was nog sprake van een lichte daling met 14 uitkeringen, maar daarbij moet wel worden opgemerkt dat een resultante is van een daling in de eerste acht maanden, en een stijging in de laatste vier maanden van 2008.

Opgemerkt moet ook worden dat een aanzienlijk deel van de uitstroom uit de bijstand in 2007 en 2008 is gerealiseerd door de inzet van Work First dienstbetrekkingen. Het doel hiervan is om betrokkene na afloop op een reguliere baan te plaatsen. Work First is daarmee een tussenstap, maar nog geen duurzame uitstroom naar arbeid. Voor een deel van de betrokken cliënten blijkt dit traject succesvol, en resulteert dit in uitstroom naar werk. Een ander deel van de cliënten keert na verloop van tijd echter weer terug in een uitkering.

Omdat met het aanvaarden van de Work First dienstbetrekking de uitkerings situatie wordt beëindigd, treedt in administratieve zin al direct na plaatsing een daling op in het uitkeringsbestand. Gezien de omvang (in 2007 hadden 83 personen een Work First dienstverband) had dit een aanmerkelijk effect op de geregistreerde uitstroom.

De Rekenkamer stelt vast dat met de C/D analyse van het uitkeringsbestand in 2009 een basis is gelegd om tot verdere verbetering van doeltreffendheid en doelmatigheid te komen. De bevinding dat er voor een relatief groot aantal cliënten toch perspectief is op werk geeft wel aan dat in de daaraan voorafgaande periode de arbeidsmogelijkheden van deze groep onvoldoende zijn onderzocht en benut.

Uitgaven I-deel

Zoals hiervoor aangegeven was in de periode 2004-2005 nog sprake van een toename van het aantal uitkeringsgerechtigden. Alhoewel in 2006 en 2007 een daling optrad was in een groot deel van de periode 2004-2007 het aantal bijstandsgerechtigden in Oosterhout toch relatief hoog. De uitgaven voor inkomensvoorzieningen waren daardoor in de periode 2004-2007 ruim € 1 mln hoger dan de middelen die het Rijk in het I-deel hiervoor beschikbaar stelde. Door de sterke afname van het aantal uitkeringsgerechtigden in de loop van 2007 is in 2008 een overschot ad ruim € 180.000 gerealiseerd.

Ontwikkeling maatschappelijke participatie

Voor cliënten die niet regulier aan het werk kunnen is deelname mogelijk aan sociale activeringstrajecten en/of vrijwilligerswerk. Omdat t.a.v. deze activiteiten 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 van de ID-banen is gerealiseerd. Het beleid kan in dit opzicht als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt.

Het aantal WIW-ers is, in aansluiting op het besluit om deze dienstverbanden alleen via natuurlijk verloop te laten beëindigen, nog slechts in beperkte mate afgenomen.

ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

De gemeenten zijn wettelijk ook verantwoordelijk voor de re-integratie van ANW-ers en uitkeringsgerechtigden. Hoewel thans door de nu optredende recessie geen sprake is van spanning op de arbeidsmarkt, wijzen de demografische ontwikkelingen er op dat voor een evenwichtige sociale en economische ontwikkeling een toename van de arbeidsparticipatie nodig is. Dat geldt ook voor de gemeente Oosterhout. Nu hieraan in de praktijk niet of nauwelijks invulling is gegeven, wordt dit aspect van het re-integratiebeleid als niet doeltreffend beoordeeld.

Slotconclusies m.b.t. doeltreffendheid

De gemeente Oosterhout heeft in de periode 2004-2008 geen meetbare doelen gesteld m.b.t. het aantal cliënten dat beoogd werd uit te stromen naar werk. Er is daarom geen specifieke, op eigen gemeentelijke maatstaven te baseren beoordeling mogelijk van de doeltreffendheid.

Op grond van de bovengenoemde indicatoren kan in meer algemene zin worden geconcludeerd dat het re-integratiebeleid in de periode 2004 tot medio 2007 als onvoldoende doeltreffend en doelmatig was aan te merken. Vanaf 2007 zijn belangrijke verbeteringen gerealiseerd.

Omdat de geregistreerde uitstroom naar werk in 2007 en 2008 nog in aanmerkelijke mate het gevolg was van plaatsing op Work First dienstbetrekkingen kan, nu dit nog slechts als tussenstap kan worden aangemerkt, nog niet worden vastgesteld worden of dit ook leidt tot duurzame uitstroom naar werk. Daardoor kan nog geen uitspraak worden gedaan over de uiteindelijke doeltreffendheid.

Slotconclusies m.b.t. de doelmatigheid

De conclusies komen qua tijdvak overeen met de hiervoor getrokken conclusies m.b.t. de doeltreffendheid: beleid dat onvoldoende doeltreffend is, is per definitie daarmee ook onvoldoende doelmatig.

Specifiek m.b.t. de inzet van beleidsinstrumenten wordt geconstateerd dat in de periode 2004-2006 het re-integratiebeleid overwegend inhoud kreeg door de aankoop van integrale trajecten, waarvan echter niet alle onderdelen even nodig en nuttig waren. De doelmatigheid is vanaf 2007 verbeterd door inkoop van specifiek op de situatie van de cliënt gerichte trajectonderdelen.

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-integratiebeleid 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 of -notitie te laten voorbereiden op grond waarvan de gemeenteraad tot beleidskeuzes kan komen.
2. De mogelijkheden voor het re-integratiebeleid worden in de gemeente Oosterhout in belangrijke mate medebepaald door de ontwikkelingen bij de bedrijven die op de industrieterreinen in en nabij de gemeente 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 verdere mogelijkheden kunnen worden geboden op het gebied van maatschappelijke participatie en sociale activering.

6. De nieuwe wet WIJ (Wet Investeren in Jongeren) 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 ook nu al verantwoordelijk is voor de re-integratie van deze doelgroep, is daar tot dusver niet actief invulling aan gegeven. Als gevolg van de recessie kan de aard en omvang van deze doelgroep 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. Geadviseerd wordt om de vraag naar arbeid te stimuleren door:
 - te onderzoeken of het mogelijk is om in contracten tot aanbesteding van werk, opdrachtverlening van diensten etc. afspraken op te nemen m.b.t. de inzet van werkeloze inwoners als onderdeel van hun re-integratietraject (Social Return);
 - de inzet van de werkmakelaar te intensiveren.
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 Inschakeling 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.

Informatievoorziening aan de raad

15. Geadviseerd wordt om in de informatievoorziening aan de raad kengetallen op te nemen die als indicator voor de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen dienen.
16. 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

9.1. Inleiding

Op 8 december 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,

Op 10 december 2009 hebben wij de conceptrapportage betreffende het door de Rekenkamer West-Brabant verrichte onderzoek naar het Re-integratiebeleid van de gemeente Oosterhout ontvangen. U heeft ons college gevraagd om hierop een reactie te geven.

Uw onderzoek met de hierin opgenomen aanbevelingen kan een bijdrage leveren aan de verdere verbetering van het Oosterhoutse re-integratiebeleid.

De Rekenkamer stelt dat het re-integratiebeleid zich in positieve zin heeft ontwikkeld. Volgens uw onderzoeksrapport is er vanaf 2007 sprake van een forse verbetering in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de re-integratieactiviteiten. De Rekenkamer is van mening dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid voor 2007 te wensen over liet. Ons college wil hierbij enkele opmerkingen plaatsen.

Op basis van besteding van budgetten, waarbij er sprake is van een tekort op het inkomensdeel en een overschot op het werkdeel, stelt de Rekenkamer dat het beleid onvoldoende doeltreffend is geweest. Ons college vraagt zich af of deze conclusie enkel op basis van budgetten kan worden getrokken. Ons college is van mening dat deze conclusie onjuist is. Wij baseren ons hierbij op een in 2007 door de Stichting Atlas voor gemeenten verricht onderzoek. Hieruit blijkt dat het aantal bijstandsuitkeringen in Oosterhout lager was dan het aantal dat op basis van objectieve criteria verwacht mag worden. Uit het onderzoek van de Stichting Atlas voor gemeenten blijkt tevens dat de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen vanaf 2002 tot en met 2006 gunstiger was dan de landelijke ontwikkeling. Op basis van haar onderzoek concludeerde de Stichting Atlas voor gemeenten dat er in de periode van 2002 tot en met 2006 sprake is geweest van een succesvol beleid.

De Rekenkamer concludeert dat in de periode 2004-2006 de doelstellingen niet zijn gehaald. Hierbij wil ons college de kanttekening plaatsen dat deze doelstellingen waren ingegeven vanuit een subsidieregeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Rekenkamer stelt dat het re-integratiebeleid ten aanzien van Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden als niet doeltreffend is te beschouwen. Wij willen de Rekenkamer er echter op wijzen dat het een bewuste keuze is geweest om geen prioriteit te geven aan deze doelgroepen. Gelet op deze keuze vinden wij het vreemd dat de Rekenkamer een conclusie trekt over de doeltreffendheid.

In zijn algemeenheid heeft Oosterhout er voor gekozen om geen doelgroepenbeleid te voeren, maar te kiezen voor een re-integratiebeleid waarbij de mogelijkheden van ieder individu centraal staan. Conclusies over het ontbreken van beleid gericht op specifieke doelgroepen acht ons college dan ook niet op hun plaats.

Ons college wil verder niet te veel terugkijken, maar vooruitkijken naar de toekomst en op basis van uw aanbevelingen bezien op welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Wij zullen hieronder dan ook kort ingaan op de aanbevelingen die de Rekenkamer aan de gemeenteraad doet.

Aanbevelingen 1 en 2

Zoals gebruikelijk zal er in de nieuwe raadsperiode een Meerjarenbeleidsplan worden opgesteld. Hierin zal uiteraard ook aandacht besteed worden aan de richting van het re-integratiebeleid en het economisch beleid voor de komende jaren.

Aanbeveling 3

Een jaarlijkse uitwerking van het re-integratiebeleid vindt plaats in het jaarlijks beleidsplan sociale zekerheid. In oktober 2009 heeft de gemeenteraad zich uitgesproken voor de handhaving van de beleidscyclus met een beleidsplan sociale zekerheid en een jaarlijks beleidsverslag sociale zekerheid. Overigens heeft Oosterhout er tot nu toe voor gekozen om binnen dit re-integratiebeleid geen specifiek doelgroepenbeleid te formuleren, maar te kiezen voor individueel maatwerk. Ons college ziet op dit moment ook geen reden om hiervan af te stappen. Enkel ten aanzien van personen jonger dan 27 jaar geeft de invoering van de Wet investeren in jongeren aanleiding om meer op deze doelgroep gericht beleid te gaan voeren.

Aanbeveling 4

Informatieverstrekking vindt plaats via de concernrapportages en het jaarverslag met jaarrekening. Daarnaast vindt via een kwartaalrapportage en het jaarlijks beleidsverslag specifieke informatieverstrekking aan de gemeenteraad plaats.

Aanbeveling 5

Zoals bij aanbeveling 3 al is aangegeven is gekozen voor individueel maatwerk en niet voor doelgroepenbeleid. Naar de mening van ons college is er binnen dit individueel maatwerk al voldoende aandacht voor mogelijkheden van maatschappelijke participatie en sociale activering.

Aanbeveling 6

Beleidsvoorstellen over de invoering van de WIJ zullen in het eerste halfjaar gedaan worden aan de gemeenteraad. Uiteraard zal hierin uitgebreid worden ingegaan op het verbeteren van kansen op de arbeidsmarkt voor jongeren.

Aanbeveling 7

Zoals hiervoor al aangegeven hebben wij tot nu toe niet gekozen voor doelgroepenbeleid voor ouderen en ziet ons college op dit moment geen reden om hierin verandering aan te brengen.

Aanbeveling 8

De middelen die de gemeente beschikbaar heeft voor re-integratieactiviteiten zijn beperkt. Dit zal de komende jaren nog meer het geval zijn. De verwachting is dat het aantal uitkeringsgerechtigden verder zal stijgen en het rijk een bezuiniging zal doorvoeren op de middelen voor re-integratie. De beperkte beschikbaarheid van middelen dwingt de gemeente om keuzes te maken. Gelet hierop wil ons college er voor kiezen om de nadruk te leggen op personen die nu afhankelijk zijn van een uitkering.

Aanbeveling 9

In het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn al bepalingen opgenomen over social return. Daarnaast heeft ons college inmiddels via Werk-Link (het werkgeversservicepunt) invulling gegeven aan de aandacht voor de vraagkant op de arbeidsmarkt.

Aanbeveling 10

West-Brabant kent inmiddels een regionaal mobiliteitscentrum in Breda. Via Werk-Link en het instrument Work First zet de gemeente Oosterhout actief in op het voorkomen van werkloosheid.

Aanbeveling 11

In deze aanbeveling zien wij veel aspecten genoemd die in praktijk gebracht wordt. Ons college wil de op aanbodversterking gerichte activiteiten ook in de toekomst voortzetten.

Aanbeveling 12

Ons college hecht zeer groot belang aan een goede samenwerking in de keten en samenwerking met partijen die een belangrijke rol kunnen spelen voor ons re-integratiebeleid. De weg van samenwerking volgen wij daarom al enkele jaren.

Aanbeveling 13

Op zich vinden wij dit een sympathieke aanbeveling. De uitvoering hiervan brengt echter twee belangrijke aspecten met zich mee. In de eerste plaats is het de vraag of de ex-WWB-klant behoefte heeft aan deze nazorg en of hij hieraan mee wil werken. In de tweede plaats vraagt dit de nodige personele inzet, waarmee naar onze eerste inschatting ongeveer 1 fte gemoeid zal zijn.

Aanbeveling 14

In uw rapport heeft de Rekenkamer aangegeven dat de afdeling Werk, Inkomen en Zorg de informatiehuishouding op orde heeft. Het is uiteraard ons streven om deze informatiehuishouding op orde te houden.

Aanbeveling 15

Ook ons college is van mening dat er in de informatievoorziening aan de raad gebruik gemaakt dient te worden van kengetallen. Wij zijn overigens wel van mening dat er sprake moet zijn van een overzichtelijk aantal kengetallen. Wij hanteren daarom een beperkt aantal kengetallen in de informatieverstrekking aan de raad.

Aanbeveling 16

Via kwartaalrapportages en een jaarlijks beleidsverslag wordt de gemeenteraad geïnformeerd. De informatie hieruit wordt ook weer gebruikt voor de verdere ontwikkeling van het beleid, waardoor er sprake is van een beleidscyclus.

Concluderend kan het college zich vinden in een deel van uw aanbevelingen; een groot aantal wordt nu al door ons uitgevoerd.

Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN OOSTERHOUT,

,burgemeester

,secretaris

10. Nawoord

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de brief van het College. Deze geeft op enkele punten aanleiding tot een inhoudelijke reactie.

doeltreffendheid en doelmatigheid in de periode vóór 2007

Het College plaatst enkele opmerkingen bij de conclusie dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid in de periode vóór 2007 te wensen over liet:

- de conclusie is enkel op basis van budgetten getrokken;
- uit onderzoek van de Stichting Atlas blijkt dat in de periode 2002-2006 sprake is geweest van een succesvol beleid;
- de doelstellingen in deze periode waren ingegeven vanuit een subsidieregeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Rekenkamer verwijst voor de inhoudelijke onderbouwing naar paragraaf 8.6 van de rapportage. Hierin wordt aangegeven dat voor een onderbouwde analyse nodig is 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.

De beoordeling is daarom gebaseerd op *indicatoren*. Op basis daarvan is aan het slot van paragraaf 8.6. geconstateerd dat "op grond van bovengenoemde indicatoren het re-integratiebeleid in de periode 2004 tot medio 2007 als onvoldoende doeltreffend en doelmatig was aan te merken." Uit de formulering blijkt al dat de conclusie niet alleen berust op een analyse van de budgetten, maar mede gebaseerd is op o.a. bevindingen m.b.t. het instrumentarium en de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden.

De bevinding dat de gemeente in deze periode een overschot op het Werkdeel, en een tekort op het Inkomensdeel had staat dus niet op zich, maar maakt deel uit van een breder scala van bevindingen die tot de door ons geformuleerde conclusie leiden.

De uitkomsten van het onderzoek van de Stichting Atlas zijn uitsluitend gebaseerd op een vergelijking van het aantal bijstandsuitkeringen in de gemeente Oosterhout met andere gemeenten in de periode 2002-2006. In zijn algemeenheid heeft de Rekenkamer bedenkingen bij conclusies die enkel op basis van één indicator, in dit geval de vergelijking tussen gemeenten worden getrokken. In dit geval komt daar bij dat het re-integratiebeleid bij gemeenten in de periode 2002-2006 in brede zin nog in ontwikkeling was, zodat aan de resultaten van een vergelijking slechts relatieve betekenis mag worden toegekend.

Ook uit de reactie van het College dat "de doelstellingen in deze periode waren ingegeven vanuit een subsidieregeling van het ministerie" blijkt dat het re-integratiebeleid in deze periode nog onvoldoende ontwikkeld was. Bij een voldoende ontwikkeling van beleid mag worden verwacht dat de gemeente stuurt op door haarzelf als maatschappelijk gewenste, en reëel haalbaar geachte doelen, en het beleid niet laat bepalen door subsidieregelingen.

doeltreffendheid en doelmatigheid in de periode na 2007

In de rapportage wordt geconstateerd dat vanaf 2007 een verbeterslag is gemaakt. Uit de reactie van het College zou mogelijk de indruk kunnen ontstaan dat de Rekenkamer van oordeel is dat daarmee ook het gewenste ontwikkelingsniveau is bereikt. In dat kader wijst de Rekenkamer er op dat een deel van de hiervoor genoemde bevindingen ook aan het eind van de onderzoeksperiode nog van toepassing waren:

- ook dan is het nog niet mogelijk om op het niveau van klanten en groepen verbindingen te leggen tussen de beoogde en feitelijk gevolgde trajecten, resultaten en kosten. Ook binnen de gemeente zelf blijft het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid dus nog steeds beperkt;
- uit de analyse van het C/D bestand in 2009 bleek dat er voor een relatief groot aantal cliënten uit deze groepen toch perspectief op werk is. Alhoewel de Rekenkamer het vanuit het perspectief van toekomstig beleid als positief beoordeelt dat de gemeente tot deze analyse is gekomen, blijkt daaruit evenwel ook dat in voorafgaande periode de mogelijkheden voor deze groep kennelijk nog onvoldoende zijn onderzocht en benut.

Daar komt bij dat door de invloed van de recessie verhoogde eisen aan het re-integratiebeleid worden gesteld, zodat uit sociaal en financieel perspectief intensieve aandacht vanuit de gemeenteraad nodig is m.b.t. de verdere ontwikkeling van het beleid en daarbij te maken keuzes.

doeltreffendheid beleid m.b.t. Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

Het College wijst er op dat het een bewuste keuze is geweest om geen prioriteit te geven aan deze doelgroepen. Gelet op deze keuze vindt het College het vreemd dat een conclusie wordt getrokken over de doeltreffendheid.

De Rekenkamer merkt op dat op grond van de Wet Werk en Bijstand de gemeenten niet alleen verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden, maar uitdrukkelijk óók voor de re-integratie van Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden.

Anders dan bij uitkeringsgerechtigden heeft de gemeente daarbij geen direct financieel belang. Met het oog op de demografische ontwikkelingen is er echter wel een groot maatschappelijk en economisch belang bij het verhogen van de arbeidsparticipatie, waarvoor juist binnen deze groepen potentie is. In dat kader is in het in mei 2007 tussen het Ministerie SZW en VNG gesloten akkoord onder meer het streven opgenomen om 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden in de periode 2007 - 2011 aan werk te helpen of maatschappelijk te laten participeren als de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is.

Nu het hier een wettelijk vastgelegde taak betreft, is het niet vreemd maar juist zeer logisch dat de Rekenkamer in zijn onderzoek tot een conclusie komt m.b.t. de doeltreffendheid van de taakuitvoering. De omstandigheid dat het een bewuste keuze is geweest om geen prioriteit te geven aan deze doelgroep leidt niet tot het wegvallen van de wettelijk toegevoegde taak, maar is een belangrijke oorzaak waarom de doeltreffendheid m.b.t. deze taak als onvoldoende moet worden beoordeeld.

doelgroepen

Het College geeft aan dat de gemeente in zijn algemeenheid er voor heeft gekozen om geen doelgroepenbeleid te voeren, maar te kiezen voor een re-integratiebeleid waarbij de mogelijkheden van ieder individu centraal staan. Enkel ten aanzien van personen jonger dan 27 jaar geeft de invoering van de Wet investeren in jongeren

aanleiding om meer op deze doelgroep gericht beleid te gaan voeren. Conclusies over het ontbreken van beleid gericht op specifieke doelgroepen acht het college dan ook niet op hun plaats.

Het College geeft in zijn reactie op de aanbeveling m.b.t. de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden tevens aan dat "de beperkte beschikbaarheid van middelen de gemeente dwingt om keuzes te maken. Gelet hierop wil ons college er voor kiezen om de nadruk te leggen op personen die nu afhankelijk zijn van een uitkering".

De Rekenkamer constateert dat de facto er al sprake is van een beleid waarin onderscheid wordt gemaakt naar doelgroepen. Dat is in de gegeven situatie ook vrijwel niet te vermijden. Het uitgangspunt dat in het re-integratiebeleid de mogelijkheden van ieder individu centraal staan is alleen houdbaar indien dan ook voor elk individu voldoende middelen beschikbaar zijn. Zoals het College aangeeft is echter de verwachting dat het aantal uitkeringsgerechtigden verder zal stijgen en het rijk een bezuiniging zal doorvoeren op de middelen voor re-integratie. De beperkte beschikbaarheid van middelen dwingt de gemeente om keuzes te maken, en voorzienbaar is dat deze keuzes verder strekken dan alleen de keuze tussen re-integratie voor wel- en niet-uitkeringsgerechtigden. Gezien het verstrekkende maatschappelijke en financiële belang is het aan de gemeenteraad om deze keuzes te maken. Daarbij wordt opgemerkt dat er geen tegenstelling behoeft te zijn tussen doelgroepenbeleid en maatwerk. Door aan het beleid een richtinggevend, en geen rigide karakter toe te kennen is het zeer wel mogelijk om op uitvoeringsniveau tot een op het individu toegesneden re-integratietraject te komen.

aanbevelingen i.r.t. benodigd c.q. huidig ontwikkelingsniveau

Het College geeft met betrekking tot een groot deel van de aanbevelingen aan dat deze in de praktijk al worden uitgevoerd. De Rekenkamer tekent daarbij aan dat dit feitelijk niet onjuist is, maar de uitvoering veelal nog in een vroege fase van ontwikkeling verkeert. Zo gaat het er niet om of in het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid al wel of niet bepalingen zijn opgenomen over "social return", maar om de vraag of in de praktijk de mogelijkheden op dit gebied ook daadwerkelijk worden benut. De gemeente draagt ook nu zorg voor stages en leerwerkplaatsen; de vraag is of de huidige inzet voldoende is in het licht van de startersproblematiek voor jongeren zonder voldoende startkwalificaties.

Het algemene beeld is dat de gemeente Oosterhout met de koerswijziging vanaf medio 2007 de goede weg is ingeslagen, maar op deze weg nog aanzienlijke vervolgstappen nodig zijn om adequaat beleid te kunnen formuleren én uit te voeren met betrekking tot de nu voorliggende uitdagingen.

kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad

In de rapportage zijn diverse aanbevelingen (1, 3, 4, 15, 16) opgenomen die gericht zijn op het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. De reactie van het College beperkt zich tot een procesmatige beschrijving van de beleidscyclus, waardoor de indruk ontstaat dat het College van mening is dat de raad thans al in voldoende mate in de gelegenheid wordt gesteld om invulling aan zijn rollen te geven.

De Rekenkamer adviseert de raad om zich er van te vergewissen of deze – gezien de grote maatschappelijke en financiële belangen die zich in de volgende raadsperiode in dit beleidsveld zullen voordoen – ook naar eigen mening voldoende in staat wordt gesteld om sturing te geven aan het beleid, c.q. te kunnen vaststellen of dit in de praktijk tot doeltreffende en doelmatige uitvoering leidt. Op

grond van de bevindingen constateert de Rekenkamer dat dit nog in onvoldoende mate het geval is, zodat de aanbevelingen met nadruk worden gehandhaafd.

nazorg

Het College merkt de aanbeveling m.b.t. nazorg aan als "sympathiek", maar brengt bezwaren naar voren bij de uitvoering daarvan.

Volgens het College is het de vraag of de ex-WWB-klant behoefte heeft aan deze nazorg en of hij hieraan mee wil werken. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat het inmiddels in veel situaties al gebruik is dat inwoners en bedrijven een reactie kunnen geven op hun ervaringen met het gemeentelijk beleid; veelal is daarbij ook sprake van een voldoende response. Er is geen objectieve reden waarom dit niet ook zou gelden voor (een deel van) de WWB-cliënten.

De Rekenkamer mist de onderbouwing op grond waarvan wordt aangegeven dat voor deze nazorg een personele inzet van 1 fte noodzakelijk zou zijn.

Bijlagen

Bijlage 1 Uitvoering evaluatieonderzoek

Literatuurlijst Gemeente Oosterhout
Titel
Meerjarenbeleidsplan 2002-2006 Kernnota
Startnotitie Wet werk en bijstand 2003
Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004 (oorspronkelijke tekst)
Wijzigingsverordening + toelichting 2005
Wijzigingsverordening + toelichting 2007
Wijzigingsverordening + toelichting 2008
Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2008
Toelichting bij de re-integratieverordening 2008
Beleidsplannen sociale zekerheid van de jaren 2004 tot en met 2009
Aanvulling Beleidsplan sociale zekerheid 2005: Vaststelling plafond loonkostensubsidies
Begrotingen re-integratiebeleid van de jaren 2004 tot en met 2009
Uitvoeringsbesluiten van het College m.b.t. re-integratie 2004-2008
Programma's van eisen aanbesteding Re-integratiediensten gemeente Oosterhout 2002, 2004 en 2007
Werkprotocollen
Contracten met diverse uitvoerders
Nota voor de raad en aanwijzigingsbesluit: Work First: verlenen van een uitsluitend recht (april en juni 2008)
Verslagen ketenoverleg 2007-2009
Uitvoeringsbesluit scholingssubsidie, vastgesteld op 22 juni 2004
Uitvoeringsbesluit Werkstages, vastgesteld op 22 juni 2004
Uitvoeringsbesluit vergoeding overige kosten, vastgesteld op 22 juni 2004
Uitvoeringsbesluit eigen bijdrage, vastgesteld op 22 juni 2004
Uitvoeringsbesluit Work First, vastgesteld op 30 augustus 2005
Uitvoeringsbesluit loonkostensubsidie en no-risk polis, vastgesteld op 16 juni 2008
Jaarrekeningen over de periode 2004-2008
Beleidsverslagen over de periode 2004, 2008
de kwartaalrapportages van bij de uitvoering betrokken re-integratiebedrijven
NB. De Rekenkamer ontving van de gemeente Oosterhout bijna 150 documenten. Deze zijn beoordeeld op relevantie voor de onderhavige evaluatie. Bovengenoemde documenten zijn de relevante documenten.

Geïnterviewde medewerkers gemeente Oosterhout afdeling Werk, Inkomen en Zorg:

Koen Weterings, senior beleidsmedewerker
 Nancy Damen, coördinator cluster voorzieningen
 Winny van der Meeren, casemanager re-integratie
 Petra Vonk, kwaliteitsadviseur
 Adri Gabriëls, afdelingsmanager Werk, Inkomen en Zorg

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 Oosterhout 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 ◦ NUG-gers (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 relatiernetwerk • 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 Oosterhout 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 Oosterhout 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 arbeids-toeleidingstraject 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

Bijlage 3 Resultaten van re-integratiebedrijven

Om zicht te krijgen op de prestaties van de re-integratiebedrijven hebben we gekeken naar de resultaten op contractniveau en de resultaten vergeleken met de contractuele afspraken. We baseren ons daarbij op de ontvangen kwartaalrapportages van de afdeling WIZ (contractbeheer). Niet voor alle contracten gelden resultaatsafspraken, zoals de contracten voor medische keuringen en arbodienstverlening.

A. Resultaten re-integratietrajecten

Tabel B3.1. Resultaten Sagenn en Fith re-integratie 2005 t/m 2007

	Sagenn		Fith	
aangemelde cliënten	76		56	
retour zonder deelname	8		9	
gestarte trajecten	68	100%	47	100%
beëindiging zonder plaatsing	21	31%	20	42%
geplaatst	5	7%	3	6%
duurzame uitstroom	18	26%	21	45%

Fith voldeed met de gerealiseerde plaatsingen en duurzame uitstroom aan het contract waarin een plaatsingspercentage van 45% was overeengekomen.

B. Resultaten sociale activeringstrajecten

Tabel B3.2. Resultaten Sagenn sociale activering 2006 en 2007

	2006		2007	
aangemelde cliënten	43		36	
retour zonder deelname	7		1	
gestarte trajecten	36	100%	35	100%
lopende trajecten	1	3%	5	14%
beëindiging zonder plaatsing	9	25%	12	34%
geplaatst	12	33%	7	20%
duurzame uitstroom	14	39%	11	31%

Tabel B3.3. Resultaten !GO sociale activering 2006 - 2008

	2006		2007		2008	
aangemelde cliënten	43		36		25	
retour zonder deelname	7		1		0	
gestarte trajecten	36	100%	35	100%	25	100%
lopende trajecten	2	6%	12	34%	23	92%
Beëindiging zonder plaatsing	9	25%	8	23%	1	4%
Geplaatst	12	33%	7	20%	1	4%
duurzame uitstroom	13	36%	8	23%	0	0%

Tabel B3.4. Resultaten !GO sociale activering 2006 - 2008

	2006		2007		2008	
aangemelde cliënten	43		36		25	
retour zonder deelname	7		1		0	
gestarte trajecten	36	100%	35	100%	25	100%
lopende trajecten	2	6%	12	34%	23	92%
Beëindiging zonder plaatsing	9	25%	8	23%	1	4%
Geplaatst	12	33%	7	20%	1	4%
duurzame uitstroom	13	36%	8	23%	0	0%

In de contracten voor sociale activering was veelal een plaatsingspercentage van 65% afgesproken³⁸. Geen van de partijen heeft het overeengekomen plaatsingspercentage gehaald.

C. Resultaten Work First

Tabel B3.6. Resultaten !GO Work First

	2006		2007		2008	
aangemelde cliënten	48		102		32	
retour zonder deelname	9		21		3	
gestarte trajecten	39	100%	80	100%	29	100%
lopende trajecten	0	0%	11	14%	5	17%
beëindiging zonder plaatsing	26	67%	51	64%	16	55%
geplaatst	0	0%	11	14%	8	28%
duurzame uitstroom	13	33%	18	23%	0	0%

In het contract zijn de volgende resultaatafspraken overeengekomen: een plaatsingspercentage van 55% voor nieuwe instroom en 45% voor klanten die voor aanvang van het dienstverband een uitkering van de gemeente ontvingen. Uit de kwartaalcijfers is niet op te maken welke dienstverbanden zittend bestand en welke nieuwe instroom betroffen. Als we de dienstverbanden die zijn 'beëindigd zonder plaatsing' niet meerekenen³⁹, dan realiseerde!GO in 2006 een plaatsingspercentage van 100% en in 2007 van 62%, terwijl aan het einde van dat jaar nog 11 trajecten lopend waren. Op basis van deze analyses voldeed!GO in 2006 en 2007 ruimschoots aan de gemaakte afspraken.

³⁸ Definitie van plaatsingspercentage in het contract: de verhouding van het daadwerkelijke aantal duurzaam geplaatste deelnemers ten opzichte van het aantal in traject genomen deelnemers. Deelnemers bij wie sprake is van uitkeringsonafhankelijkheid als gevolg van overlijden, detentie, verhuizing of samenwoning dan wel beëindiging van het traject als gevolg van ziekte, worden niet meegenomen bij bepaling van het plaatsingspercentage.

³⁹ Zie noot 38