

Onderzoek Re-integratiebeleid gemeente Rucphen

Eindrapportage

30 december 2009

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL

www.Rekenkamerwestbrabant.nl

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	5
2.	Het onderzoek.....	7
2.1.	Onderzoeksvragen	7
2.2.	Onderzoeksanpak, het model	7
2.2.1.	Beleidsdoelen, resultaatafspraken en doelgroepen.....	9
2.2.2.	Uitvoering gemeente en ketenpartners, procesgang, inzet budget en instrumenten (output).....	11
2.2.3.	Resultaat, doeltreffendheid, doelmatigheid en kosten van het re-integratiebeleid (outcome).....	12
2.2.4.	Transparante informatie.....	13
2.2.5.	Informatievoorziening binnen de gemeente	13
2.2.6.	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.	Kadernota Wet Werk en Bijstand.....	19
3.3.	Kaders re-integratiebeleid WWB.....	20
3.3.1.	Re-integratieverordening WWB	21
3.3.2.	Ontheffing arbeidsplicht	21
3.3.3.	Doelgroep Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden	22
3.4.	Uitvoeringsregels re-integratie medio 2007	22
3.5.	Beoogde te realiseren uitstroom, middelen en aanpak	24
3.5.1.	ESF-subsidie.....	24
3.5.2.	Samenwerking met WSW	25
3.5.3.	Werkgeversbenadering, werkmakelaar en Social return	25
3.6.	Resumé	26
4.	Uitwerking door het College en uitvoering van het proces van re-integratie.....	27
4.1.	Inleiding	27
4.2.	Inrichting re-integratie 2004 – 2005.....	28
4.2.1.	Verplichte activering met intensieve handhaving	28
4.2.2.	Uitbesteden van trajecten en inkoop van diensten	28
4.3.	Periode 2006 – 2007 met ESF-subsidie	29
4.3.1.	Drie sporenbeleid	30
4.3.2.	Doelgroep Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden	31
4.3.3.	Proces	31
4.3.4.	Inhoud van de ESF uit- en aanbesteding 2006 - 2007.....	32
4.3.5.	Sociale activering 2007	33
4.4.	Uitvoering re-integratiebeleid na 1 januari 2008: 'Rucphen blijft voor Werk Zorgen!'.....	35
4.4.1.	Uitbestede opdrachten 2008-2009.....	35

4.4.2.	Inkoop bij vaste uitvoerders	37
4.4.3.	Samenwerking met CWI, UWV en gemeenten	37
4.4.4.	Klantenorganisatie en tevredenheid	39
4.5.	Resumé	39
5.	Resultaten, kosten en baten in perspectief	41
5.1.	Inleiding	41
5.2.	Inzet van trajecten	41
5.2.1.	De periode 2004 - 2005	41
5.2.2.	ESF 3-project 'Zorg voor Werk!' in 2006, 2007	42
5.2.3.	Trajecten in 2008	45
5.3.	Gesubsidieerde arbeid, doelgroepen en sociale activering	46
5.3.1.	WIW- en I/D-banen en Loonkostensubsidies	46
5.3.2.	Sociale activering	46
5.4.	Verandering van het klantenbestand en inzet instrumenten	47
5.4.1.	Klantenbestand en aantal uitkeringen	47
5.5.	Ontwikkeling van het I-deel en het W-deel	49
5.5.1.	Ontwikkeling aantal instrumenten	50
5.6.	Ontwikkeling in perspectief	51
5.7.	Resumé	53
6.	Informatie voorziening binnen de gemeente	54
6.1.	Het bestaande informatiesysteem	54
6.2.	Resumé	56
7.	Informatievoorziening gemeenteraad	57
7.1.	Inleiding	57
7.2.	Informatievoorziening aan de raad	57
7.3.	Vragen van afgevaardigden van de raad	58
7.4.	Resumé	58
8.	Conclusies en aanbevelingen	59
8.1.	Inleiding	59
8.2.	Kaderstelling door de gemeenteraad	59
8.3.	Uitvoering door het College	60
8.4.	Informatievoorziening binnen de gemeente	61
8.5.	Informatievoorziening aan de raad	62
8.6.	Slotconclusies	62
8.7.	Aanbevelingen	64
9.	Reactie van het College	68
9.1.	Inleiding	68
10.	Nawoord	68

Bijlagen

Bijlage 1	Uitvoering evaluatieonderzoek	71
Bijlage 2	Normenkader	73
Bijlage 3	Vragen van afgevaardigden van de raad	77

1. Inleiding

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

Na de vaststelling van het onderzoeksprogramma heeft de Rekenkamer aan de gemeenteraad de mogelijkheid geboden om het onderzoeksprogramma te bespreken. De raad krijgt daarmee de ruimte om aan te geven aan welke informatie met betrekking tot de voor die gemeente opgenomen onderwerpen specifiek behoefte is. In een gesprek met een vertegenwoordiging van de raad van Rucphen op 4 maart 2009 is een aantal punten benoemd waarop de gemeenteraad behoefte heeft aan nadere informatie en analyses. Daarbij zijn met name genoemd de wens om inzicht te krijgen in de uitgaven en uitkomsten voor de verschillende doelgroepen in de bijstand, de prestatieafspraken en behaalde resultaten van uitbesteding en aanbesteding van re-integratieactiviteiten, de maatschappelijke effecten van het re-integratiebeleid en het meetbare effect van de activiteiten. De Rekenkamer heeft er naar gestreefd om - binnen de mate van het mogelijke - deze aandachtspunten op te nemen in het onderzoek.

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 het volgende 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 5.6 wordt de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in het perspectief geplaatst van de werkgelegenheidsontwikkeling en van de economie 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 10 november 2009 aangeboden aan het College van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De reactie van het College is toegevoegd als hoofdstuk 9. In hoofdstuk 10 is het Nawoord van de Rekenkamer opgenomen.

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

Koepelnotitie

De Rekenkamer voert ook bij de gemeenten Geertruidenberg, Moerdijk en Oosterhout een zelfde onderzoek uit naar het re-integratiebeleid.

Naast de afzonderlijke rapportages per gemeente zal ook een notitie worden opgesteld waarin nader wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit deze onderzoeken. Gezien het uitgangspunt dat Rekenkameronderzoek er is om van te leren is het de bedoeling dat in deze koepelnotitie ook ingegaan wordt op "best practices".

2. Het onderzoek

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

2.1. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

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

De Rekenkamer onderscheidt daarbij de volgende vier deelvragen:

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

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

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

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

2.2. Onderzoeksaanpak, het model

Om goede beleidsbeslissingen te kunnen nemen, is inzicht in de effecten van verschillende beleidskeuzen van groot belang. Aan de hand van 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.

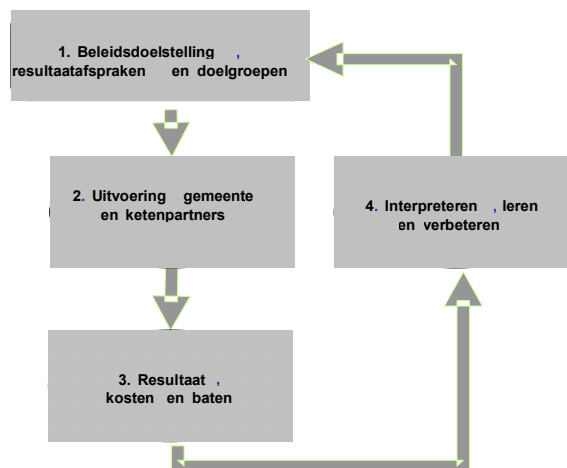
De uitkomsten van de effectiviteitsanalyses achteraf kunnen vervolgens weer gebruikt worden om het beleid aan te passen. Op deze manier spelen effectiviteitsanalyses een belangrijke rol in de verschillende fasen van de beleidscyclus (zie figuur 2.1).

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 empirische gegevens vast te leggen en te verzamelen. Al bij de start van de uitvoering van het beleid dient daarom vastgesteld te worden welke effecten moeten worden gemeten en welke gegevens hiervoor nodig zijn.

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

Om complexe uitvoeringspraktijken goed te evalueren is een systematische aanpak nodig. Daartoe hanteert de Rekenkamer een model voor de evaluatie en prestatieverbetering van ketens waarin private en publieke partijen samenwerken¹. Het model bestaat uit vier aspecten aan de hand waarvan de prestaties van het re-integratiebeleid in Rucphen in kaart worden gebracht (zie figuur 2.1). De onderzoeksvragen zijn gegroepeerd aan de hand van de aspecten in het evaluatiemodel.

Figuur 2.1 Analysemodel



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

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

2.2.1. Beleidsdoelen, resultaatafspraken en doelgroepen (hoofdstuk 3)

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

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

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

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

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

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

Doelstellingen van het re-integratiebeleid

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

1. De SZW-begroting 2008: dit betreft de artikelen 42 (arbeidsparticipatie) en 47 (re-integratie). De doelstelling van art. 42 is "zorg dragen 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).

Concreet kunnen de volgende hoofddoelstellingen van beleid geformuleerd worden:

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

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

Verskillende doelstellingen en uitkomstmaten: belang van indicatiestelling

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

Doelgroepen

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

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

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

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

Beantwoording onderzoeksvragen in hoofdstuk 3

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

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

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

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

Slaagt het College er in om op basis van:

- *inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van cliënten;*
- *inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt;*

dit te vertalen in op haalbare resultaten gerichte re-integratietrajecten?

In dit onderdeel wordt onderzocht of het College beschikt over inzicht in het 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 Rucphen inzet bespreken we nader in hoofdstuk 4. Soms worden meerdere instrumenten tegelijk of na elkaar aangeboden en door meerdere ketenpartners uitgevoerd. Zo kan een Workfirst-aanpak bestaan uit diagnosestelling door een keuringsbedrijf, intensieve begeleiding van werkzoekenden door re-integratiebedrijf A én de regie daarop bij de gemeente. Het evaluatieonderzoek is bedoeld om de stand van zaken weer te geven van effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid in Rucphen. 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 vervolgtraject 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 onderdelen staan in hoofdstuk 5. Daar worden de gegevens besproken op basis waarvan we antwoord geven op de centrale onderzoeksvragen: *Leiden de re-integratietrajecten daadwerkelijk tot de beoogde resultaten?*

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

2.2.4. Transparante informatie

Zoals gezegd hanteert de Rekenkamer een evaluatiemodel voor de evaluatie en prestatieverbetering van ketens waarin private en publieke partijen samenwerken. Een belangrijke voorwaarde voor evaluatie en verbeteren van beleid is voldoende transparantie van processen en prestaties. Het is daarom de vraag of de informatievoorziening van de gemeente Rucphen 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.

2.2.5. 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?*

2.2.6. Informatievoorziening aan de gemeenteraad (hoofdstuk 7)

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

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

Tevens bespreken we of de raad op basis van de verkregen informatie onderbouwde keuzen kan maken ten aanzien van nieuwe of bijgestelde doelen en prioriteiten in de volgende beleidsperiode.

Op 4 maart 2009 had in het gemeentehuis van Rucphen een bijeenkomst plaats met een afvaardiging van raadsleden van de gemeente Rucphen, de Rekenkamer West-Brabant en onderzoekers van TNO. Tijdens die bijeenkomst stelde de raad vragen over het onderzoek en noemde gewenste aandachtspunten. Op basis van de vragen en aandachtspunten van de raad gaan we in op de informatiebehoefte van de raad en de informatievoorziening door het College.

2.2.7. 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 Rucphen 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.

2.2.7.1 Normenkader

Op basis van het Rekenkameronderzoek worden conclusies geformuleerd m.b.t. 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".

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

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

Het normenkader en de toetsingscriteria zijn daarmee ook in hoge mate richtinggevend voor de wijze waarop het onderzoek is ingericht. In de lijn van het hiervoor genoemde voorbeeld wordt (in dit geval door analyse van documenten,

zoals beleidsnota's, verordeningen en programmabegrotingen) geïnventariseerd en geanalyseerd op welke wijze in de onderzoeksperiode de doelstellingen zijn geformuleerd.

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

2.3. Uitvoering van het onderzoek, de activiteiten

Het evaluatieonderzoek bestond uit drie fasen:

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

Per fase wordt hierna aangegeven welke activiteiten zijn verricht.

2.3.1. Vaststellen Evaluatieplan en normenkader

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

Allereerst zijn de processen, producten en resultaten in kaart gebracht die geëvalueerd moesten worden. Daartoe voerden we gespreken met medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Rucphen en inventariseerden we de bestekken, offertes en contracten en alle andere door de afdeling beschikbare gestelde relevante beleidsdocumenten en overzichten (Zie bijlage 1). In deze fase zijn de aandachtspunten expliciet benoemd en werden het evaluatieplan en het normenkader vastgesteld.

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

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

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

2.3.2. Uitvoering evaluatieonderzoek

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

Uitvoeren bestandsonderzoek

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

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

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

De bevindingen zijn beschreven in hoofdstuk 5.

Uitvoeren onderzoek procesgang

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

- Deskresearch schriftelijke bronnen.
- Gesprekken met klantmanagers en beleidsmanagers van de afdeling Werk en Inkomen over de werkwijze aan de hand van itemlijsten.
- Om inzicht te krijgen in het verloop van de procesgang en kwaliteit van producten zijn in totaal 8 dossiers gelicht van 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 arbeidsmarktsituatie en -ontwikkeling in Rucphen rondom de kernthema's beroepsbevolking, werkgelegenheid en werkloosheid. Deze externe factoren zijn van belang bij de interpretatie van de geconstateerde ontwikkeling van het bijstandsvolume in Rucphen.

Vragenlijsten

Er is een lijst met vragen toegezonden over gebruik van cliëntvolgsystemen op terreinen van uitkeringen en re-integratie. Waar gegevens ontbraken voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn hierover specifieke vragen per e-mail aan de gemeente voorgelegd. Er is gesproken met de wethouder en 5 medewerkers van de gemeente Rucphen. 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 ging door ten tijde van dit onderzoek.

3. Kaderstelling door de gemeenteraad

3.1. Inleiding

De aandacht richt zich in dit hoofdstuk op de kaderstelling door de raad. Het is de opmaat voor het beantwoorden van de eerste deelvraag in dit evaluatieonderzoek. Daartoe worden 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 respectievelijk 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 Rucphen is vastgelegd. De belangrijkste zijn:

1. Kadernota WWB
2. Nota risicobeheersing WWB
3. Re-integratieverordening WWB
4. Kadernotitie re-integratiebeleid
5. Notitie Beleidsregels voor het aanbieden van trajecten aan niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering Algemene nabestaanden wet (Anw)
6. Beleidsnotitie: Uitvoeringsregels re-integratie Wet werk en bijstand
7. Programmabegrotingen
8. Nota ESF3 aanvraag voor ontwikkelen re-integratiebeleid
9. Notitie "Zorg voor Werk" Projectnotitie ESF-3 gemeente Rucphen
10. Nota social return

Hierna bespreken we de belangrijkste punten uit bovengenoemde documenten.

3.2. Kadernota Wet Werk en Bijstand

Op 18 december 2003 stelde de raad van de gemeente Rucphen de Kadernota WWB vast. Hierin werden 3 pijlers voor de uitvoering van de wet en ontwikkeling van beleid geformuleerd:

1. minimaal budgettaire uitvoering;
2. hanteren van kosten-baten afwegingen bij beleid en uitvoering;
3. beperking instroom en verhoging uitstroom door meer nadruk op verplichte activering en intensievere handhaving.

Ad 1. Minimaal budgettaire uitvoering

De gemeenteraad wilde dat de uitvoering van de Wwb budget neutraal zou blijven en geen extra financiële lasten zou voortbrengen. De kaders daar voor hebben een nadere invulling gekregen in de Nota risicobeheersing WWB die op 8 juli 2004 door de raad is vastgesteld. In de Nota risicobeheersing staat ondermeer dat er een reserve gevormd dient te worden van 10% van het inkomensdeel van de WWB. Verder dient er een systeem van maandelijkse budgetbewaking te worden opgesteld voor zowel het inkomens- als werkdeel. Daarnaast moet uitvoering worden gegeven aan het project *Waarborgen kwaliteit van de administratieve organisatie*. Op basis van dit project dienden de kwaliteitsnormen voor de uitvoering te worden gedefinieerd, de daarbij behorende interne

controlemethodieken ontwikkeld te worden en een methodiek te worden ontwikkeld om duurzaam de vereiste in- en externe verantwoordingsinformatie te kunnen genereren.

Ad 2. Hanteren van kosten- batenafwegingen bij beleid en uitvoering

In de Kadernota Wwb staat vermeld dat bij het opstellen van de benodigde verordeningen, beleid, maar ook in de uitvoering kosten-batenafwegingen een belangrijke rol dienen te spelen. Deze pijler is nader uitgewerkt in onder meer de genoemde Nota risicobeheersing, het systeem van budgetbewaking en het project Waarborgen kwaliteit van de administratieve organisatie.

Ad 3. Beperking instroom en verhoging uitstroom door meer nadruk op verplichte activering en intensievere handhaving.

De derde pijler benadrukt de noodzaak van verplichte activering en strenge handhaving. De intensievere handhaving werd nader vormgegeven in het door de raad op 30-3-2004 vastgestelde Beleidsplan hoogwaardig handhaven en in het Project hoogwaardig handhaven. De voor handhaving ontwikkelde controlemethodieken zijn eveneens door de raad vastgesteld.

Ook de verplichte activering werd benadrukt. In de Afstemmingsverordening WWB werd het daar voor noodzakelijke aangescherpte sanctie-instrumentarium vastgesteld.

De basis voor de uitwerking van de nadruk op verplichte activering werd korte tijd later gelegd in de eind 2004 vastgestelde Re-integratieverordening WWB en de bijbehorende Kadernotitie re-integratiebeleid.

3.3. Kaders re-integratiebeleid WWB

De Kadernotitie re-integratiebeleid uit augustus 2004 bevat de essentiële aspecten van het beoogde re-integratiebeleid. Tezamen met de Re-integratieverordening WWB vormt deze nota het re-integratiebeleidskader. In de Kadernotitie re-integratiebeleid zijn de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd:

1. De periode van bijstandsverlening dient zo kort mogelijk te zijn. Bij het opstellen van een traject geldt het uitgangspunt, dat de kortste weg naar werk dient te worden gevolgd gericht op duurzame uitstroom.
2. De belanghebbende is verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te zoeken, waarbij de gemeente rond de begrippen maatwerk, duurzame uitstroom een 'gezond verstand' invulling geeft.
3. Er zal zwaar blijven worden ingezet op het afbouwen van gesubsidieerde arbeid. Onder strikte voorwaarden blijven vormen van subsidies (bijvoorbeeld loonkostensubsidies of detachingsbanen) tot de mogelijkheden behoren. Voornaamste voorwaarde is dat de arbeid gericht is op duurzame uitstroom.
4. Bij de realisering van de kortste weg naar werk zal gewerkt worden met het principe WorkFirst. Feitelijk is er sprake van een soort verplichte tewerkstelling in ruil voor een uitkering. De Kadernotitie re-integratiebeleid wijst er verder op dat WorkFirst in feite in Rucphen al was ingevoerd en uitgevoerd door Accessio BV en de gemeente dus voorop liep op de meeste gemeenten.
5. Bij de uitvoering van het re-integratiebeleid wordt een negental doelgroepen onderscheiden. De prioritering in Rucphen is de volgende: jongeren van 16 tot 23 jaar, personen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt vanaf 23 jaar, alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar, nieuwkomers, oudkomers, personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, uitkeringsgerechtigden ouder dan 57,5 jaar, niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-ers en gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een gemeentelijke uitkering.

3.3.1. Re-integratieverordening WWB

De raad stelde op 30 september 2004 de *Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004* vast. De voor de onderhavige evaluatie belangrijkste artikelen hierin zijn Artikel 8 tot en met 11 (zie blok 1). Daarin staan de artikelen over *Re-integratietrajecten, Werken met behoud van uitkering, Loonkostensubsidies en Detacheringsbanen uitgevoerd door een re-integratiebedrijf*.

Blok 1. Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004 Artikel 8 tot en met 11.

Artikel 8. Re-integratietraject

- Het College kan in de vorm van producten re-integratietrajecten aanbieden gericht op reguliere arbeidsinschakeling.
- Het College kan nadere regels stellen over het onder bepaalde voorwaarden toekennen van een persoonsgebonden re-integratiebudget als additioneel re-integratie-instrument aan een werkzoekende op basis van een door belanghebbende zelf opgesteld trajectplan.
- Het College kan onder nader te bepalen voorwaarden in voorkomende gevallen een specifieke voorziening inzetten gericht op de ondersteuning van belanghebbende bij het opstarten van een eigen bedrijf.

Artikel 9. Werken met behoud van uitkering

- Het College kan uitkeringsgerechtigden werkzaamheden aanbieden, die de betrokkene moet verrichten met behoud van uitkering.
- Het doel van werken met behoud van uitkering is het opdoen van werkritme dan wel het leren functioneren in een arbeidsrelatie.
- Werken met behoud van uitkering kent een maximale duur van zes maanden, waarbij deze termijn kan worden verlengd tot maximaal één jaar.
- Het College plaatst alleen de persoon indien hierdoor de concurrentieverhoudingen niet worden beïnvloed en er geen verdringing plaatsvindt.

Artikel 10. Loonkostensubsidies

- Het College kan een subsidie verstrekken aan werkgevers die met een uitkeringsgerechtigde of een jongere een arbeidsovereenkomst sluiten als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek, Boek 7, Titel 10 artikel 610 dan wel een aanstelling als ambtenaar als bedoeld in artikel 1, eerste lid van de Ambtenarenwet, gericht op duurzame arbeidsinschakeling.
- De subsidie wordt alleen verstrekt indien hierdoor de concurrentieverhoudingen niet worden beïnvloed en er geen verdringing plaatsvindt.

Artikel 11. Detacheringsbanen uitgevoerd door een re-integratiebedrijf

- Het College kan aan een re-integratiebedrijf opdracht geven een uitkeringsgerechtigde of een jongere een dienstverband aan te bieden, gericht op arbeidsinschakeling.
- De werknemer wordt voor het verrichten van arbeid vanuit het re-integratiebedrijf gedetacheerd bij een onderneming. De detachering wordt vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst.
- Met het re-integratiebedrijf worden in ieder geval schriftelijke afspraken gemaakt over de van toepassing zijnde rechtspositie.

3.3.2. Ontheffing arbeidsplicht

In de Algemene bijstandswet waren enkele groepen personen ontheven van de voornaamste arbeidsverplichtingen. Met de komst van de Wet werk en bijstand is deze categoriale ontheffing komen te vervallen. Er kan uitsluitend in individuele gevallen tijdelijk ontheffing worden verleend van de arbeidsverplichtingen. De Kadernotitie uit 2004 stelt dat bij het verlenen van een dergelijke ontheffing een afweging gemaakt wordt tussen het belang van arbeidsinschakeling en de

mogelijkheden daartoe. Ook personen zonder arbeidsmarktperspectief krijgen in principe een trajectaanbod met als einddoel arbeidsparticipatie. Indien het einddoel arbeidsparticipatie onbereikbaar blijkt in verband met leeftijd en gezondheid, dan kan worden ingezet op een traject gericht op maatschappelijke participatie en het voorkomen van sociaal isolement.

In de Kadernotitie wordt speciaal ingegaan op de uitkeringsgerechtigden ouder dan 57 ½ jaar. Bij de behandeling van de WWB in de Eerste Kamer is aangegeven dat uitkeringsgerechtigden met de leeftijd van 57 ½ jaar of ouder geen arbeidsplicht opgelegd krijgen, als na een eerste toets is vastgesteld dat ze geen perspectief hebben op de arbeidsmarkt. Zij kunnen zich richten op andere maatschappelijke activiteiten, zoals vrijwilligerswerk. De gemeente Rucphen wil nadrukkelijk gebruik maken van de geboden mogelijkheid om een zekere mate van soepelheid te betrachten ten aanzien van de arbeidsverplichtingen van deze doelgroep. Deze beleidskeuze is conform de wens van het cliëntenplatform.

In de Re-integratieverordening (2004) is geregeld dat het College bij het opleggen van arbeidsverplichting aan alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar, kijkt naar de opvangmogelijkheden van de kinderen. Het College dient de opvang van kinderen te stimuleren, zodat de ouder een traject kan volgen om de afstand tot de arbeidsmarkt te beperken.

3.3.3. Doelgroep Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

Al in 2003 was door de gemeente in een beleidsnotitie het voorstel geschreven hoe met de komst van de Wwb de doelgroep Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden te bedienen op het vlak van re-integratie. Dit is vol uit de *notitie Beleidsregels voor het aanbieden van trajecten aan niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering Algemene nabestaanden wet (Anw)*. In deze notitie zijn de wettelijke en beleidskaders beschreven waarbinnen na de invoering Wwb door het College gewerkt moet worden. In deze notitie werd geconcludeerd dat:

1. niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een Anw-uitkering tot de verplichte doelgroep van de sluitende aanpak moeten worden gerekend, voor zover zij staan ingeschreven bij het CWI als werkzoekende;
2. de gemeente binnen 12 maanden i.v.m. de verplichte sluitende aanpak een aanbod moet doen dat de kansen op werk van de werkzoekende vergroot;
3. dat de gemeente beleidsvrijheid heeft m.b.t. de vorm van het aanbod, mits het aanbod maar adequaat is.

Bovenstaande 3 uitgangspunten vormden het vertrekpunt voor het te formuleren beleid waaraan uitvoering gegeven kon worden.

In het volgende hoofdstuk 4 wordt op de vertaling naar de uitvoering van deze voorstellen nader ingegaan.

3.4. Uitvoeringsregels re-integratie medio 2007

Vanwege nadere regelgeving door de rijksoverheid, zoals de afschaffing van de verplichte inkoop van re-integratie-instrumenten bij private aanbieders, keurde de raad een aantal nieuwe voorstellen van het College goed.

Blok 2. Toelichting uitvoeringsregels re-integratie Wet werk en bijstand Rucphen 2007

1. Re-integratietrajecten

Een re-integratietraject is erop gericht om de kwalificaties en de competenties van de belanghebbende te vergroten en daarmee zijn kansen op de reguliere arbeidsmarkt. In de verordening is vastgelegd, dat aan werkzoekenden onder bepaalde omstandigheden een persoonsgebonden re-integratiebudget kan worden aangeboden. Het gaat hier om een zogenaamde Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO). De gemeente biedt de mogelijkheid aan een persoon die algemene bijstand ontvangt en die voornemens is een bedrijf of zelfstandig beroep te beginnen, om gedurende een periode van ten hoogste twaalf maanden algemene bijstand te verlenen.

2. Werken met behoud van uitkering

a. Werkstage

Het doel van de werkstage is het opdoen van werkervaring met begeleiding, gedurende een kortere of langere tijd. Tijdens de werkstage wordt de (gemeentelijke) uitkering behouden.

b. Work First

Het doel van het instrument "Work First" is verplichte tewerkstelling in ruil voor een uitkering. Plaatsing en selectie van de uitkeringsgerechtigde geschiedt door Accessio volgens het vastgestelde "Uitvoeringsprotocol Buurtserviceteam - Work First".

Door het verrichten van werkzaamheden worden zaken als werkritme, arbeidsmotivatie en voor werk belangrijke vaardigheden behouden en/of opgebouwd. Er vindt geen trajectbegeleiding plaats, alleen werkbegeleiding.

3. Loonkostensubsidies

Het College kan een loonkosten-subsidie verstrekken aan werkgevers die met een uitkeringsgerechtigde of een jongere een arbeidsovereenkomst sluiten, gericht op duurzame arbeidsinschakeling. Gedurende een bepaalde periode ontvangt de werkgever een financiële compensatie voor de lagere productiviteit van de persoon die hij in dienst neemt.

4. Polis Nieuwe Start Zonder Risico

Het College kan aan de werkgever een polis Nieuwe Start Zonder Risico aanbieden waarmee loonschade bij ziekteverzuim wordt vergoed. De polis kan worden verstrekt aan de werkgever die een bijstandsccliënt een arbeidsovereenkomst heeft aangeboden gekregen waardoor de bijstandsverlening wordt beëindigd.

5. Detacheringsbanen uitgevoerd door een re-integratiebedrijf

Gesubsidieerde arbeid wordt enerzijds beschouwd als algemeen geaccepteerde arbeid, maar anderzijds ook als voorziening gericht op arbeidsinschakeling. In de kadernotitie is opgenomen, dat de gemeente Rucphen onder bepaalde omstandigheden positief staat tegenover het instrument gesubsidieerde arbeid als dat gericht is op duurzame arbeidsinschakeling.

6. Wiv en ID

Met de inwerkingtreding van de WWB zijn de Wiv en het Besluit ID-banen komen te vervallen.

7. Sociale activering

In de Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004 is opgenomen dat onder sociale activering wordt verstaan: "het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling".

8. Scholing

Het College kan scholing aanbieden gericht op arbeidsinschakeling; als uitgangspunt wordt gehanteerd dat scholing alleen wordt ingezet als deze aantoonbaar bijdraagt aan de verbetering van de positie van een belanghebbende op de arbeidsmarkt.

9. Kinderopvang

Het ontbreken van kinderopvang kan in beginsel geen belemmering vormen voor de totstandkoming van een re-integratietraject. De gemeente zal dan ook een bemiddelende rol spelen bij de organisatie van kinderopvang als de klant dat wenst.

10. Vrijlating inkomsten uit arbeid

De inkomstenvrijlating wordt beperkt tot het individueel toe te kennen recht van zes maanden vrijlating; de hoogte van deze vrijlating bedraagt een kwart van de verdiensten tot een maximum van € 166,00 per maand (in 2007).

11. Premies

De gemeente heeft de mogelijkheid om klanten een premie te verstrekken van maximaal € 1.944,00 per jaar met het oog op het bevorderen van positief gedrag gericht op uitstroom naar betaalde arbeid. Het College wil gebruik maken van de mogelijkheid die de wet biedt om premies te verstrekken zoals premies voor: deeltijdwerk; uitstroom; sociale activering; in verband met afronden opleiding en indexering.

12. Nazorg

Er dient aandacht te worden besteed aan nazorg, met als doel een werkelijk duurzame plaatsing te realiseren.

In de artikelen 8 tot en met 11 van de Re-integratieverordening zijn de instrumenten benoemd, die de gemeente Rucphen kan inzetten om een belanghebbende te ondersteunen bij zijn of haar arbeidsinschakeling. In artikel 7 van de verordening is bepaald, dat het College ten aanzien van deze instrumenten nadere uitvoeringsregels kan stellen. Dit heeft zij medio 2007 gedaan in de nieuwe beleidsnotitie: *Uitvoeringsregels re-integratie Wet werk en bijstand*. Daarin worden de afzonderlijke voorzieningen uitvoerig omschreven en toegelicht in de volgorde waarin zij in de re-integratieverordening benoemd worden (zie blok 2). Deze beleidsregels vervingen de in maart 2005 vastgestelde beleidsregels en traden na goedkeuring door de raad in werking met ingang van 1 juni 2007.

Er zijn een aantal nieuwe uitvoeringsregels, zoals over de Polis nieuwe start en over Nazorg. Uitvoeringsregel 4, *Polis Nieuwe Start Zonder Risico* regelt dat werkgevers, die met een bijstandsccliënt een arbeidsovereenkomst aangaan waardoor zij uit de uitkering stromen, geen risico lopen als deze ziek wordt. Aan de werkgever wordt de loonschade bij ziekteverzuim van een werknemer vergoed. De no-risk polis houdt in dat de gemeente een verzekering afsluit voor klanten met een kwetsbaar profiel. Werkgevers lopen hierdoor een beperkt risico. In geval van langdurig ziekteverzuim betaalt de verzekering aan de werkgever de geleden loonschade, inclusief de premies. Daarnaast begeleiden verzuimmanagers van de verzekeringsmaatschappij de werkgevers bij het re-integratietraject van de zieke werknemer. Een vergelijkbaar instrument wordt ook door het UWV aangeboden aan werkgevers die gedeeltelijk arbeidsgeschikten in dienst nemen. De Nazorgregeling vraagt aandacht van het College voor het bevorderen van een duurzame plaatsing van de klant.

3.5. Beoogde te realiseren uitstroom, middelen en aanpak

De raad stelde geen normen vast voor de te realiseren uitstroom. Wel schrijft de derde pijler voor dat het College streeft naar *verhoging van de uitstroom door meer nadruk op verplichte activering en intensievere handhaving*. Aantallen zijn daarbij niet expliciet genoemd. De pijler die stelde dat er een *minimale budgettaire uitvoering dient te zijn* impliceerde dat het zo genaamde Inkomensdeel WWB niet overschreden mocht worden, evenmin als de middelen beschikbaar vanuit het zogenaamde Werkdeel. Over hoeveel middelen aan activering van de doelgroepen dienden te worden besteed deed de raad aanvankelijk geen uitspraak.

3.5.1. ESF-subsidie

De raad heeft eind 2004 aangegeven dat naar de mogelijkheden van ESF3-subsidie op het gebied van re-integratie gekeken moest worden. Het College heeft vervolgens met succes ESF-subsidie voor activering aangevraagd. Al bij de gedachtevorming over WorkFirst eind 2003 is het idee opgevat om te bezien in welke mate een project ESF3-subsidiabel zou zijn. Dit zou goed aansluiten bij het Collegeprogramma, waarin staat dat subsidiemogelijkheden op rijks- dan wel provinciaal niveau optimaal worden benut.

In de nota *ESF3 aanvraag voor ontwikkelen re-integratiebeleid* (22-feb-2005) is een voorstel aan de raad voorgelegd om het laatste onderdeel van WWB-implementatie, te weten de uitwerking van het re-integratiebeleid, op projectmatige basis te laten geschieden en voor dit project ESF3-subsidie aan te vragen. Hierbij werd zowel het opstellen van de subsidie aanvraag als de uitvoering van de voorbereidende werkzaamheden uitbesteed aan Radar.

Een groot deel van de projecten zou worden uitbesteed aan private en (voormalige) publieke organisaties. De gemeente wilde op deze wijze uitproberen welke re-integratie-instrumenten het meest geschikt waren.

De raad ging akkoord onder de voorwaarde dat het project in ieder geval voldoende subsidie moet "genereren" om volledig selfsupporting te zijn. Dat wil zeggen dat geen extra gemeentelijke middelen behoeven te worden geclaimd buiten de inzet van het werkbudget WWB.

Voorgesteld is om Radar en HGO opdracht te verlenen tot het opstellen en – bij toekenning van de aangevraagde subsidie - uitvoeren van een ESF3-aanvraag voor uitwerking en uitvoering van het re-integratiebeleid WWB. De uitwerking kreeg vorm in de door Radar geschreven notitie met de titel "*Zorg voor Werk*" *Projectnotitie ESF3 gemeente Rucphen* (juni 2005). Dit aan de raad voorgelegde document bespreken we uitvoerig in het volgende hoofdstuk 4.

3.5.2. Samenwerking met WSW

Na toekenning van het ESF3-project *Zorg voor werk* besloot de gemeente onder meer tot het inkopen van leerwerktrajecten, Verplichte maatschappelijke participatie (Vmp) plaatsen en een werkmakelaar. Per 1 januari 2006 is de gemeente hiervoor met instemming van de raad een overeenkomst aangegaan met Accessio Re-integratiediensten BV. Dit is een onderdeel van de regionale uitvoerder van de WSW. De aangegane overeenkomst is na overleg met de raad in januari 2008 voortgezet voor de periode tot en met december 2009, waarbij door de gemeente eveneens losse producten kunnen worden ingekocht. Over de beoogde exacte aantallen en de daarmee gemoeide bedragen heeft de raad zich niet uitgesproken.

3.5.3. Werkgeversbenadering, werkmakelaar en Social return

Om de banen voor werkzoekenden te genereren is door het College aan de raad geadviseerd dat een actieve benadering van het lokale bedrijfsleven van essentieel belang is. Een centrale rol in deze werkgeversbenadering diende de *werkmakelaar* te spelen. Deze is sinds de start van het ESF-project in 2006 actief in Rucphen. De taak van deze werkmakelaar is het matchen van de wensen en mogelijkheden van de uitkeringsgerechtigden met die van de werkgevers. Deze is volgens het College hét uithangbord van de gemeente richting werkgevers en onderhoudt dan ook intensieve contacten met hen. Doel van is te allen tijde het bevorderen van uitstroom uit de uitkering.

Om deze doelstelling te bevorderen heeft het College in het Collegeprogramma opgenomen dat er een verkennend onderzoek dient plaats te vinden naar de mogelijkheden om met bedrijven, die zich in Rucphen willen vestigen, afspraken te maken met betrekking tot het aanbieden van werk aan uitkeringsgerechtigden. Daarbij diende ook gekeken te worden naar de mogelijkheid om bij grote (bouw)projecten in de gemeente een soort verplichting tot het aanbieden van werk aan uitkeringsgerechtigden op te nemen in de aanbestedingseisen.

Eind oktober 2008 is de raad een adviesnota Social Return voorgelegd. De nota adviseert om meer samen te werken met werkgevers en binnen de gemeentelijke organisatie tot een geïntegreerde aanpak te komen. Vooral de samenwerking tussen de sectoren Samenleving en Bestuur en Ruimte diende geïntensiveerd te worden. De raad ging hier zonder meer mee akkoord.

3.6. 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 de door de gemeenteraad vastgestelde kaders beschreven.

De basis voor het re-integratiebeleid is eind 2003 gelegd in de Kader nota WWB. Eind 2004 is dit verder uitgewerkt in de vastgestelde *Re-integratieverordening WWB* en de bijbehorende *Kadernotitie re-integratiebeleid*. In vergelijking met veel gemeenten in Nederland liep Rucphen voorop met een de uitvoerige nota's en verordeningen. De raad benoemde drie pijlers voor de uitvoering van de Wwb en een negental doelgroepen die geactiveerd dienden te worden. Het College kon daardoor goed uit de voeten met het concreet invullen van het beleid. Na de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) per 1-1-2004 heeft de gemeenteraad diverse nieuwe beleidskaders en verordeningen vastgesteld.

De raad stelde geen expliciete aantallen vast voor de te realiseren uitstroom. De raad was aanvankelijk voorzichtig met het vaststellen van andere meetbare re-integratiedoelstellingen. Met het akkoord gaan met het ESF-project in 2005 heeft de raad de beoogde effecten van onder meer de inzet van instrumenten voor arbeidsactivering wel gekwantificeerd.

De kaders die de gemeenteraad vaststelde voor re-integratie naar werk zijn ook daarna in 2008 vaker helder geformuleerd.

Voor die uitkeringsgerechtigden voor wie (her)intreding naar betaald werk niet of niet binnen afzienbare termijn haalbaar is, is een beperkt aantal kaders benoemd. In principe moet ieder van hen een aanbod voor maatschappelijke participatie ontvangen. Er werd wel de mogelijkheid opengehouden om soepel om te gaan met de arbeidsplicht voor personen ouder dan 57 ½ jaar en alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar. Ten aanzien van de werkloze Anw-ers en de Nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) formuleerde de raad de beleidsregel dat deze binnen 12 maanden een re-integratie aanbod dienen te krijgen.

In het volgende hoofdstuk 4 bespreken we of de door de raad gestelde kaders uiteindelijk hebben geleid tot een voor de gemeentelijke organisatie uitvoerbaar proces en het vaststellen van heldere en meetbare doelen.

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

4.1. Inleiding

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

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

- Uitkeringsgerechtigden met een zodanig grote afstand tot de arbeidsmarkt dat uitstroom naar werk vooralsnog niet reëel te achten is.
- Niet-uitkeringsgerechtigden en uitkeringsgerechtigden 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 respectievelijk inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt, dit te vertalen in haalbare resultaatgerichte re-integratietrajecten?*

Om op deze vraag antwoord te geven:

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

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

- "Zorg voor Werk" Projectnotitie ESF-3 gemeente Rucphen.
- Notitie 'Rucphen blijft voor Werk Zorgen!'.
- Programma van eisen bij de Europese aanbesteding van Re-integratieactiviteiten.
- Ketenjaarplan 2007.
- Diverse contracten met uitvoerders.

In de beschrijving onderscheiden we drie perioden. De startperiode 2004 en 2005, waarin het beleid voorzichtig werd vormgegeven. De leerperiode 2006 en 2007, waarin is geëxperimenteerd met diverse trajecten die mede gefinancierd zijn met ESF-subsidie. En tenslotte de consolidatieperiode waarin het beleid duidelijk vorm kreeg.

4.2. Inrichting re-integratie 2004 – 2005

4.2.1. Verplichte activering met intensieve handhaving

Conform de wens van de raad ontwikkelde het College instrumenten voor (verplichte) activering in combinatie met intensieve handhaving die moesten leiden tot beperking van de instroom en verhoging van de uitstroom. De intensievere handhaving is vormgegeven door middel van het Project hoogwaardig handhaven op basis van het door de raad op 30-3-2004 vastgestelde Beleidsplan hoogwaardig handhaven. Verder werd de functie van controlemedewerker ingevoerd. De (verplichte) activering kreeg vorm in diverse nieuwe trajecten die klanten moesten doorlopen.

4.2.2. Uitbesteden van trajecten en inkoop van diensten

In de begin periode van de Wwb had het College nog weinig ervaring met het verplicht uitbesteden van de re-integratie. De gemeente besteedde begin 2004 een aantal trajecten opnieuw uit aan bekende re-integratiebedrijven. Dat betrof onder meer de trajecten *Sociale activering*, *Aanbodversterking*, *Scholing* en *WorkFirst*.

Door middel van Sociale activering moest de opdrachtnemer de mogelijkheden voor toeleiding naar werk vergroten van uitkeringsgerechtigden (ingevolge de Abw, Ioaw/Ioaz en Anw) en niet-uitkeringsgerechtigden met een grote tot zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Bij de verlenging van het contract in 2004 werd de doelgroep afgebakend tot uitkeringsgerechtigden ingevolge de Wwb en Anw. In het nieuwe contract stonden geen afspraken over aantallen en het is onduidelijk hoeveel trajecten uiteindelijk zijn afgenomen. Het ging om trajecten van rond de 860 euro per stuk.

Bij het re-integratiebedrijf Salto werden in 2004 trajecten ingekocht onder de naam *Aanbodversterking* en *Scholing*. Voor de trajecten aanbodversterking werden duidelijke afspraken vastgelegd in het contract over de duur van de re-integratietrajecten, de doelgroep (fase 2 en fase 3 cliënten), de resultaatdefinitie (plaatsing van minimaal 6 maanden aaneengesloten werken) en de resultaatverplichting (plaatsing van 66% van het aantal in een kalenderjaar gestarte deelnemers uit fase 2).

Uit gesprekken met medewerkers van de gemeente blijkt dat er eind 2004 grote onvrede heerste over de prestaties van de re-integratiebedrijven. Dat leidde ook tot scepsis ten aanzien van de door de overheid verplicht gestelde uitbesteding van re-integratieactiviteiten. Bij het toen nog volledig publieke Accessio was in 2004 een eerste vorm van WorkFirst ingekocht (zie ook volgende paragraaf). Daarover was de gemeente wel tevreden.

Detachering bij WVS-groep

Met de invoering van de WWB dienden de WIW-banen en I/D- banen te verdwijnen. Gemeenten mochten zelf bepalen in welke vorm zij met voormalige werknemers op deze banen een nieuwe verbintenis wilden aangaan.

Rucphen koos voor de inkoop van detacheringplaatsen. Dat wil zeggen: *Een in het kader van de voormalige WIW gesubsidieerde arbeidsplaats, welke gereserveerd is voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, welke als kenmerk heeft het behouden en/of vergroten van de arbeidsbekwaamheid en gericht is op doorstroming naar regulier werk.*

De detacheringplaatsen worden sinds 2004 verzorgd door het openbare lichaam WVS-groep, gevestigd te Roosendaal. Deze sociale werkplaats voerde ook de WSW uit voor onder meer de gemeenten Halderberge, Rucphen, Roosendaal, Etten-Leur, Zundert en Moerdijk. De afspraken met de opdrachtnemer werden helder

geformuleerd in termen van aantallen, kosten en resultaten. Ook nu nog verzorgt de WVS-groep de detachingsplaatsen voor Rucphen, naast andere trajecten.

Verzuimbegeleiding

Al in 2003 sloot het College een overeenkomst met 'Arbodienst WVS-groep' over verzuimbegeleiding: *het bieden van persoonlijke ondersteuning en hulp aan een cliënt met betrekking tot het ontstane ziektebeeld met behulp van inzet van verzuimproducten*. De Arbodienst diende bij uitval/ziekmelding van cliënten de verzuimbegeleiding te verzorgen in het kader van re-integratie.

De overeenkomst had een looptijd van 1 augustus 2003 tot en met 31 juli 2005. Na die datum kon deze overeenkomst maximaal tweemaal met 12 maanden worden verlengd, hetgeen ook gebeurde. De Arbodienst WVS-groep voerde tot 31 december 2008 de arbodienstverlening uit.

Schuldhelpverlening

Schulden zijn vaak een belemmering om aan het werk te komen en te blijven. De gemeente Rucphen maakte al voor 2004 gebruik van de diensten van de maatschappelijke organisatie Traverse. Deze organisatie verzorgde voor diverse gemeenten de schuldhelpverlening voor cliënten die een Abw-uitkering ontvingen. In verband met knelpunten in het beschikbaar budget stelde Traverse aan de gemeenten voor om de kosten die verbonden waren aan de hulp aan uitkeringsgerechtigden in het vervolg te bekostigen uit de middelen voor re-integratie, het zogenaamde Werk-deel. In december 2005 heeft de gemeente Rucphen daarom een nieuwe overeenkomst gesloten met Traverse. Ook sinds die tijd verwijst de afdeling Werk en Inkomen de Wwb-cliënten met problematische schulden door naar Traverse. De klant krijgt daar een passend hulpaanbod in de vorm van een schuldhelpverlening. De bedragen waar het om gaat zijn helder, de aantallen klanten die het betreft niet.

4.3. Periode 2006 – 2007 met ESF-subsidie

Vanaf 2006 kreeg het re-integratiebeleid meer vorm. In 2005 had het College het beleid uitgewerkt in de notitie "*Zorg voor Werk*" *Projectnotitie ESF-3 gemeente Rucphen*. Vervolgens schreef het College het *Programma van eisen bij de Europese aanbesteding van Re-integratie-activiteiten*. De gemeente Rucphen wilde door middel van het ESF-project 'Zorg voor werk', gedurende de projectperiode van eind 2005 tot en met 2007, zowel haar huidige als nieuwe WWB-klanten (weer) toe leiden naar (regulier) betaald of onbetaald werk.

De notitie "*Zorg voor Werk*" vermeldt onder meer het volgende: Klanten van wie de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt nog te groot is, moeten verplicht deelnemen aan maatschappelijke participatie (VMP) activiteiten waarmee werkervaring en vakkennis wordt opgedaan. De gedachte daarbij is dat in een later stadium doorstromen naar reguliere arbeid kan plaatsvinden. Directe opbrengst van deze activiteiten is dat klanten worden geactiveerd en sociaal isolement wordt voorkomen of doorbroken. Het uitgangspunt is dat 'de klant beter af is met een baan dan met een (bijstands)uitkering'.

Door het inzetten van ESF-3 subsidie kreeg de gemeente Rucphen meer instrumenten en projecten om de re-integratie voor de Wwb-klanten te verbeteren. Vanaf eind 2005 volgde het College bij de uitvoering van re-integratie een 'driesporenbeleid' dat bestaat uit de volgende sporen:

- Spoor 1 - Re-integratie van klanten met arbeidsplicht.
- Spoor 2 - Speciale aandacht voor specifieke doelgroepen.
- Spoor 3 - WorkFirst.

Aanvullend moest het project 'Zorg voor werk' een bijdrage leveren aan de oplossing van het matching-probleem op de arbeidsmarkt.

4.3.1. Drie sporenbeleid

De gemeente vroeg eind 2005 aan Radar het totaal van werkzaamheden rond WorkFirst en re-integratie op te pakken. Het was immers de ambitie om per 1-1-2006 met het nieuwe beleid te kunnen starten. Radar schreef onder meer het 'bestek' voor de aanbesteding van het ESF3-project. Uitgangspunt van de gemeente was het drie-sporenbeleid. Het volgende werd daarover genoteerd in het Programma van eisen bij de Europese aanbesteding:

Spoor 1 - Re-integratie van klanten met arbeidsplicht

Klanten met een arbeidsplicht worden begeleid naar regulier werk. Zij worden begeleid door de casemanager; daarnaast kan er een traject bij een re-integratiebedrijf worden ingekocht. Verwacht werd dat in 2 jaar tijd 75 deelnemers uit deze categorie zouden deelnemen (in 2006-2007). Gestreefd wordt naar *duurzame* plaatsing. Dat wil zeggen, langer dan een jaar werkzaam op een betaalde arbeidsplaats. In de praktijk van de casemanagers betekent *duurzaam* dat zij de klant tenminste 1 jaar niet registreren in het uitkeringsbestand.

Spoor 2 - Speciale aandacht voor specifieke doelgroepen

Alleenstaande ouders en allochtonen krijgen een traject aangeboden om de kansen op werk in de toekomst te vergroten³. Scholing is een belangrijk onderdeel van dit traject. Daarnaast worden er speciaal trajecten ingekocht voor mensen met een (voormalig) ID/WIW baan. Verwacht werd dat 45 deelnemers uit deze categorie zouden deelnemen (in 2006-2007).

Spoor 3 - WorkFirst

Doel van de WorkFirst methode is het voorkomen van de kloof tussen uitkering en arbeidsmarkt/maatschappij. Met een arbeidsgerichte activering behouden uitkeringsgerechtigden de aansluiting met de arbeidsmarkt/maatschappij. Het College wil WorkFirst daarom breed inzetten. Klanten met arbeidsplicht krijgen actief banen aangeboden en worden vervolgens begeleid bij de activering. De banen kunnen zijn reguliere banen (met loonkostensubsidie), leer-/werkbanen of verplichte maatschappelijk participatie (VMP).

Deelnemers en doelgroepen

De beoogde deelnemers aan het ESF-project waren personen met een arbeidsplicht die werkloos/werkzoekend zijn met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een (voormalig) WIW/ID-dienstbetrekking die werkloos/werkzoekend zijn met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast zouden jongeren van 16 tot en met 23 jaar deelnemen aan dit project.

De *doelgroep* bestond dus uit *alle* klanten met een bijstanduitkering, met uitzondering van diegenen die wegens medische en/of psychische omstandigheden niet in staat waren werkzaamheden te verrichten. Meer in het bijzonder kende het project vier (sub)doelgroepen: mensen van allochtone afkomst; alleenstaande ouders; voormalig WIW/ID-ers; en jongeren.

³ Wat hier opvalt is dat van de negen in de Kadernotitie re-integratiebeleid (2004) genoemde doelgroepen alleen de alleenstaande ouders genoemd worden, terwijl allochtonen in de Kadernotitie niet zijn genoemd als speciale doelgroep.

Het totale aantal verwachte deelnemers aan de drie sporen binnen het project "Zorg voor werk" bedroeg 207. Dat wil zeggen dat bijna tweederde van de bijstandspopulatie één aanbod zou kunnen krijgen.

Doel in termen van te behalen resultaat was om 25% van de aan trajecten deelnemende personen op een werkplek te plaatsen. De doelstelling gold algemeen voor alle trajectvormen binnen het ESF-project.

4.3.2. Doelgroep Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

De Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden vallen niet direct onder de doelgroep van het ESF-project 'Zorg voor werk'. Voor deze doelgroepen heeft het College aparte voorzieningen getroffen op het terrein van re-integratie naar reguliere arbeid. Dit is beschreven in de notitie *Beleidsregels voor het aanbieden van trajecten aan niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering Algemene nabestaandenwet (Anw)*.

De uitvoeringsvoorstellen voor de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering Anw waren de volgende:

1. De doelgroep zoals nader aangeduid in de nota, binnen 12 maanden na registratie als werkzoekende bij het CWI een aanbod doen zoals omschreven in de nota.
2. Indien een traject onderdeel uitmaakt van het aanbod voor werkzoekenden in fase 2 en 3 maximaal 4.000 Euro vergoeden en voor werkzoekenden in fase 4 en 5 maximaal 4.500 Euro.
3. Aan beslispoint 2 de volgende voorwaarden verbinden:
 - a. Personen met een gezinsinkomen als bedoeld in artikel 47 Abw van meer dan 1½ de netto norm voor een echtpaar komen niet voor vergoeding in aanmerking.
 - b. Personen met een gezinsvermogen van meer dan de in artikel 54 Abw onder c genoemde vermogensgrens komen niet voor vergoeding in aanmerking.
 - c. Indien er sprake is van verwijtbare beëindiging van het traject dient de gehele vergoeding door de cliënt te worden terugbetaald.
 - d. Het genoemde in beslispoint 2 en 3 bij overeenkomst met de cliënt vastleggen voordat tot vergoeding wordt overgegaan.

In het volgende hoofdstuk 5 stellen we vast dat er in de praktijk geen actief beleid is gevoerd met betrekking tot de Nuggers of Anw-ers.

4.3.3. Proces

Casemanagers centraal

Het ESF-project werd aangestuurd en begeleid door casemanagers van de gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen. De casemanagers waren de regiehouders van het traject van de klant. Het is van belang hier te vermelden dat in Rucphen bijna alle casemanagers in vaste dienst werken. Vaak hebben zij al een dienstverband van meer dan tien jaar. Dat betekent niet alleen dat zij veel van hun klanten al langer kennen, maar ook dat het voor de gemeente aantrekkelijk is om de casemanagers te ondersteunen met voldoende scholing. Dat laatste gebeurde dan ook. Om de casemanagers vertrouwd te maken met de nieuwe taken van aansturing en begeleiding van trajecten zijn zij door middel van gerichte scholing ondersteund. Dit kwam de kwaliteit van de uitvoering duidelijk ten goede. De ingeslagen weg is ook na afsluiting van het ESF-project gevolgd. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de rol van de casemanager bij de diagnosestelling.

Diagnose

Na vaststelling van de rechtmatigheid van de uitkering nodigt de casemanager de klant uit voor een intakegesprek bij de gemeente. De intake is gebaseerd op maatwerk. Naar aanleiding van dit gesprek bepaalt de casemanager via welk spoor de klant het meest passend richting werk kan worden begeleid. De casemanager stelt een diagnose over de arbeidsmogelijkheden van de klant. Voor een medische diagnose wordt een externe keuringsarts ingeschakeld. Indien de klant direct aan het werk kan, start het traject met een doorverwijzing van de casemanager naar de werkmakelaar en vervolgens naar een (mogelijke) werkgever, een uitzendbureau en/of een re-integratiebedrijf voor directe bemiddeling. De werkmakelaar en/of het re-integratiebedrijf verzorgt (een deel van) het re-integratietraject. Het is van belang dat de betrokken partijen dezelfde koers aanhouden. Door middel van tussentijdse schriftelijke terugkoppeling over de trajectvoortgang wordt dit bewerkstelligd. De casemanager kan gedurende het traject de ontwikkeling van de klant volgen, extra voorzieningen inzetten voor de klant of hem bij onvoldoende meewerken sanctioneren.

WorkFirst

De casemanager kan direct doorverwijzen naar de werkmakelaar en vervolgens naar een (mogelijke) werkgever, een uitzendbureau en/of een re-integratiebedrijf voor directe bemiddeling. In 2004 werkte de gemeente Rucphen al met de WorkFirst methode, uitgevoerd door Accessio. In de loop van 2005 breidde de gemeente Rucphen deze aanpak uit, zowel de zittende als de nieuwe klanten van gemeente Rucphen kregen banen aangeboden. Sommige van de klanten werden in het begin van hun baan begeleid door een werkcoach. Binnen het project 'Zorg voor Werk' werd de WorkFirst benadering ook gehanteerd voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Onder het motto 'iedereen kan wel iets' werden Verplichte maatschappelijke participatie banen (VMP-banen) gecreëerd. Er waren twee typen VMP-banen. Allereerst gaat het om zogenaamde VMP 1-banen. Dit betrof de 'oude' WorkFirst voor nieuw instromende klanten. Daarnaast zijn er de VMP 2-banen, die feitelijk de vroegere sociale activering verving. Binnen deze VMP 2-banen werden maatschappelijk nuttige taken uitgevoerd, bijvoorbeeld het verrichten van ondersteunende activiteiten bij het steunpunt voor ouderen. Uitkeringsgerechtigden doen op deze wijze concrete werkervaring op. Verwacht werd dat in de jaren 2006 en 2007 in totaal 20 klanten (instromers en zittend bestand) door de casemanagers zouden worden verwezen naar VMP 2-banen.

Behalve naar sociale activering en Workfirst kon de casemanager nog naar diverse andere trajecten doorverwijzen. Om invulling te kunnen geven aan het driesporenbeleid, was een mix van re-integratie-instrumenten ontwikkeld. Een beperkt gedeelte hiervan werd en wordt nog steeds uitbesteed. Per deelnemer is een combinatie van instrumenten mogelijk. De inhoud van de instrumenten wordt hieronder nader beschreven.

4.3.4. Inhoud van de ESF uit- en aanbesteding 2006 - 2007

De gemeente Rucphen heeft ook in 2006 de uitvoering van een belangrijk deel van haar re-integratie activiteiten uitbesteed. De uitbesteding betrof acht kavels. De openbare aanbestedingsprocedure verliep conform ESF-richtlijnen. De gemeente nodigde aanbieders uit om te offrenen op één of meerdere kavels. Daarbij werd gebruik gemaakt van de diensten van "Het Grote Oost".

In onderstaande tabel 4.1 zijn de acht kavels en de inhoud van de opdrachten voor 2006 en 2007 opgenomen.

Tabel 4.1 Inhoud van de ESF opdracht per kavel in 2006 en 2007.

Kavel	Inzet 2006	Inzet 2007	Totaal	Uitvoerder
1. Re-integratietrajecten regulier	30 stuks	30 stuks	60 stuks	Frame BV
2. Re-integratietrajecten doelgroep	18 stuks	18 stuks	36 stuks	Hudson
3. Leerwerktrajecten	25 stuks	25 stuks	50 stuks	Accessio
4. VMP-plaatsen	10 stuks	10 stuks	20 stuks	Accessio
5. Werkcoach	720 uur	720 uur	1.440 uur	Hudson
6. Werkmakelaar	737 uur	738 uur	1.450 uur	Accessio
7. Arbeidsbelastbaarheidsonderzoeken	15 stuks	15 stuks	30 stuks	Hudson
8. Scholing	15 stuks	15 stuks	30 stuks	ROC

Bron: Zorg voor werk, projectnotitie ESF.

Uit de contracten zijn door de onderzoekers per kavel de volgende afspraken over (maximale) kosten in euro afgeleid, K 1. = 4.500 per stuk; K 2. = 4.700 per stuk; K 3. = 4.000 per stuk; K 4. = 385 per stuk; K 5 = 89 per uur; K 6 = 95 per uur; K 7 = 40.040 euro totaal; K 8. = 34.308 Euro totaal.

De ESF-subsidie gold voor klanten aangemeld in 2006 en 2007, met een doorloop voor langer lopende trajecten. De meeste contracten, met uitzondering van die met Hudson, zijn door de gemeente begin 2008 verlengd tot eind 2009.

Per 1 januari 2006 is de gemeente overeenkomsten aangegaan met de verschillende uitvoerders. Met Accessio Re-integratiediensten BV. Werden overeenkomsten gesloten voor het uitvoeren van de kavels 3, 4 en 6, respectievelijk leerwerktrajecten, VMP-plaatsen en werkmakelaar. Accessio is een onderdeel van de regionale uitvoerder van de WSW. De aangegane overeenkomst is na overleg met de raad in januari 2008 voortgezet voor de periode tot en met december 2009.

4.3.5. Sociale activering 2007

In 2007 realiseerde het College zich dat het uitbesteden van trajecten van sociale activering gericht op uitstroom naar werk niet de verwachte effecten sorteerde. De eerder door de ambtelijke organisatie zelf gestarte projecten bleken meer resultaten op te leveren. Het College besloot daarom om meer 'zelf te doen'. Participatie in de samenleving is aldus het College één van de speerpunten waar het beleid zich op richt. Basisgedachte hierachter is dat een ieder het recht heeft om als volwaardige burger aan de samenleving deel te nemen.

Daarvoor werden tussen 2005 en 2007 door het College een tiental projecten opgezet. De projecten zijn bekend onder de volgende namen die meestal voor zich spreken: *Medewerker Huiskamer*, *Hulp bij de Huishouding*, *Gemeenschappelijk Service Team*, *In-House training basisvaardigheden*, *Ondernemend de uitkering uit*, *Drugsverslaafde*, *Gemeenschapstuinen*, *De Helpende Hand en Jongeren en werktalent*, *Jongeren*, *SKW's*, *de Kim/Vlegter*. Deze projecten worden begeleid door een projectleider. Dat is in de regel een casemanager die een aantal klanten binnen het onderhavige project begeleidt. Door de casemanager worden de resultaten van de projecten vastgesteld in termen van preventie, door- en uitstroom naar werk. De gemeente hanteert voor de projecten een algemene norm van vijftienvijftig procent plaatsingen in werk. Daaronder vallen ook de zo

genaamde VMP 2-banen, die als uiteindelijke doelstelling hebben doorstroming naar reguliere arbeid. Resultaten worden in rapportages van de casemanagers in een spreadsheet opgenomen en besproken met de casemanagers en met het management.

Blok 3. Ontheffing sollicitatie

Ruim 60 procent van het klantenbestand van Rucphen behoort tot de zogenaamde fase 4 klanten. Dat wil zeggen dat de kans dat deze mensen uitstromen naar arbeid bijzonder klein is. Ongeveer 30% van het klantenbestand heeft om individuele redenen een ontheffing van sollicitatieplicht. In 2008 betreft dat bijna 70 personen. Het betreft met name arbeidsgehandicapten die na een medische indicatiestelling volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard, personen ouder dan 57½ jaar met medische problemen en alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar, waarvoor geen passende kinderopvang kan worden geregeld.

De projecten illustreren dat de gemeente steeds meer zelf doet en minder uitbesteedt aan de private re-integratiebedrijven. Daarbij hebben de projecten soms meerdere doelstellingen. Dat wil zeggen naast het bevorderen van arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie, ook de verbetering van de leefomgeving en de sociale cohesie. Een voorbeeld project dat binnen de gemeente en de media veel aandacht kreeg en krijgt is het *Gemeenschapstuinenproject* (zie blok 4). De gemeente zet hiermee samen met maatschappelijke partners in op het creëren van meerwaarde op meerdere aanpalende gebieden (werk, sociale activering, leefbaarheid wijken).

Naast Re-integratietrajecten en Participatietrajecten kent Rucphen ook Zorgtrajecten en Rusttrajecten. Een Zorgtraject is gericht op het wegnemen van allerlei zaken die arbeidsinschakeling in de weg staan. Hieronder vallen schuldhelpverlening en bedrijfsmaatschappelijk werk. Een Rusttraject wordt afgesloten als een klant op grond van zijn persoonlijke omstandigheden tijdelijk niet tot arbeidsinschakeling in staat is, bijvoorbeeld bij arbeidsongeschiktheid of psychische problemen.

Blok 4. Het project 'gemeenschapstuinen'

Het project gemeenschapstuinen is één van de manieren waarop de gemeente invulling gaf aan het begrip 'participatie'. Dit project is opgezet en geëvalueerd door Radar.

Er zijn daarbij nauwe relaties met het project 'Zorg voor Werk!' waarin mensen die een bijstandsuitkering ontvingen werkplekken kregen aangeboden. Tevens loopt binnen de gemeente Rucphen een meerjarig programma gericht op dorpsvernieuwing (ISV-project). Per dorpskern is een plan van aanpak gemaakt om de leefbaarheid van de wijken te verbeteren. Hieraan wordt met het project gemeenschapstuinen een bijdrage geleverd.

Het project werd mogelijk gemaakt door een subsidie uit het Armoedefonds van de Provincie Noord-Brabant. Nadat van de Provincie Noord-Brabant in juni 2006 een beschikking werd ontvangen ten aanzien van de subsidiëring van het project 'gemeenschapstuinen als ontmoetingsplaats', is medio augustus 2006 gestart met de uitvoering.

Het project 'gemeenschapstuinen' beoogde ontmoetingsplaatsen te creëren in de buitenruimte waar inwoners van de gemeente elkaar kunnen ontmoeten. Doel was het bevorderen van sociale integratie van diverse groepen binnen de gemeente, het creëren van banen, leer-werkplekken en opstapbanen of vrijwilligerswerk (participatiebanen) en het verbeteren van de kwaliteit van de buitenruimte.

4.4. Uitvoering re-integratiebeleid na 1 januari 2008: 'Rucphen blijft voor Werk Zorgen!'

Eind 2007 evalueerde Radar de uitvoering van re-integratietrajecten in 2006 en 2007 voor het College. De evaluatie leidde tot plannen voor 2008-2010. Die zijn beschreven in de notitie 'Rucphen blijft voor Werk Zorgen!' (zie blok 5). De daarin opgenomen aanbevelingen voor het re-integratiebeleid in de periode 2008-2009 zijn binnen de afdelingen WI/OWI en binnen het projectteam 'Zorg voor Werk!' besproken. Aan de raad is voorgesteld dat het re-integratiewerkproces van de gemeente in essentie blijft zoals het in 2007 verliep. Wel diende het instrumentarium in 2008 te worden vereenvoudigd.

4.4.1. Uitbestede opdrachten 2008-2009

In 2008 is het aantal verschillende instrumenten dat wordt ingekocht vereenvoudigd en verminderd ten opzichte van het jaar daar voor. Het merendeel van de uitvoerders van het ESF-project is ook in 2008 en 2009 gecontracteerd. Re-integratiebedrijf Hudson is afgefallen. Volgens de gemeente vanwege aantoonbaar mindere prestaties (zie ook tabel 5.3). Traverse wordt in tabel 4.2 voor het eerst genoemd, omdat de uitbesteding in 2008 ook wordt bekostigd vanuit het Werkdeel. Traverse is een organisatie voor maatschappelijk welzijn in West-Brabant en is gecontracteerd voor het bieden van persoonlijke ondersteuning ten behoeve van personen die kampen met persoonlijke problematiek. Traverse brengt advies uit aan opdrachtgevers over of een persoon tot de doelgroep behoort en verzorgt intake, verwijzing en begeleiding.

Alle opdrachtnemers in 2008 en 2009 zijn gelieerd aan (semi)publieke instellingen waar de gemeente een relatie mee heeft, waaronder een onderwijsinstelling en WSW-bedrijven. In deze ronde zijn de trajecten dan ook niet openbaar aanbesteed. In onderstaande tabel 4.2 is zijn de opdrachten in 2008 opgenomen.

Tabel 4.2 Instrumenten/trajecten en uitvoerders van de opdrachten in 2008 en 2009

Instrument/traject	Inzet 2008	Uitvoerder
Re-integratietrajecten regulier	15 stuks	Frame BV
Leerwerktrajecten	15 stuks	Accessio
WorkFirst/VMP-plaatsen	35 stuks	Accessio
Werkmakelaar	737 uur	Accessio
Scholing	15 stuks	ROC
Persoonlijke ondersteuning	onbepaald	Traverse
Arbodienst	Onbepaald	Arbodienst WVS groep

De bestaande overeenkomsten met Accessio werden per 1 januari 2008 voortgezet. Daarbij is vastgelegd dat ten behoeve van aangemelde cliënten door de gemeente eveneens losse producten kunnen worden ingekocht, die voor die cliënten het gewenste resultaat opleveren richting uitstroom. De kosten hiervan worden apart per product per deelnemer gefactureerd. De formele einddatum van deze overeenkomst eindigt, zonder dat opzegging vereist is, op 28 februari 2010. De resultaten van deze en andere trajecten bespreken we verder in hoofdstuk 5.

Blok 5. De volgende punten zijn beschreven in de notitie 'Rucphen blijft voor Werk Zorgen!':

1. *Zet de werkgeversbenadering verder door, zoek daarbij naar verbreding*
Het wordt van groot belang geacht voor het imago van de gemeente om vast te houden aan de actieve werkgeversbenadering. De succesfactor van de werkmakelaar wordt voor een groot deel bepaald door het feit dat zij bij de gemeente is gedetacheerd. Sterk aanbevolen wordt dan ook om deze werkwijze te handhaven.

2. *Blijf regie voeren*
De kern van 'Zorg voor Werk!', was dat de gemeente weer meer zelf de regie op re-integratie is gaan voeren, een ontwikkeling die je inmiddels bij veel gemeenten terugziet. Alleen al gelet op de taken die door het kabinet bij de gemeente worden weggelegd, kan de gemeente feitelijk niet anders dan deze regierol vasthouden en deze zelfs verder versterken.

Regie vindt op meerdere niveaus plaats: op de eerste plaats op het niveau van de casemanager en klanten. De casemanager die de regie voert op het proces rondom de klant maar ook op maatprojecten gericht op specifieke groepen.

Naast regie op het niveau van de casemanager is een goede regie nodig op het niveau van de afdelingen en sectoren binnen de gemeente. Binnen de sector Samenleving wordt hieraan aandacht besteed.

3. *Blijf maatwerk leveren*
De maatprojecten werken goed mede door de groepsgewijze aanpak. Mensen komen door deze aanpak in beweging, krijgen meer zelfvertrouwen en stromen voor een deel ook daadwerkelijk uit naar werk of opleiding. Het is aanbevolen dit te blijven doen. Ook de zogenoemde 'draaideurklanten' zouden een toegespitste aanpak moeten krijgen. Een maataanpak met begeleiding kan (ook nadat iemand is uitgestroomd naar werk) hier zijn vruchten afwerpen.

4. *Kies voor een brede benadering*
Aanbevolen wordt meer samenwerking te zoeken met UWV om de instroom in de WWB te beperken en mensen te stimuleren mee te doen (WMO). Daarbij moeten ook Nuggers actief worden benaderd. Aangeraden wordt om de aanpak op het terrein van werk en inkomen breed in te steken. Daarbij dient samenwerking te worden gezocht met UWV als het gaat om het re-integreren, en het activeren of maatschappelijk laten participeren van mensen.

5. *Zoek de burgers op*
Aanbevolen wordt dat de gemeente letterlijk 'de wijk in' gaat, naar de burger toe om te horen wat er speelt en waaraan behoefte bestaat. De wijze waarop interactieve beleidsvorming is ingezet in projecten zoals de Gemeenschapstuinen, zou moeten worden voortgezet.

6. *Maak meer gebruik van creativiteit en ervaringsdeskundigheid*
Aanbevolen wordt (mensen uit) de doelgroepen meer te betrekken bij het uitvoeren van maatwerk. Ervaringsdeskundigen kunnen belangrijke bijdragen leveren aan het oplossen van problemen.

7. *Geef duidelijke sturing*
Het goed omschrijven van de taken van de casemanager en het in het verlengde daarvan benoemen van een aantal targets, geeft houvast aan zowel de casemanagers als de manager die hen aanstuurt. Het meten van de prestaties van de casemanager ligt genuanceerder dan enkel het aantal trajecten dat tot uitstroom leidt. Waar het uiteindelijk om draait, is dat de casemanager tot maatwerk in staat is, zijn klant kent, hem op de juiste wijze bejegt, op de juiste momenten samenwerking met collega's zoekt, goed communiceert en afspraken nakomt.

No-risk polis

Naast de inkoop van trajecten gericht op re-integratie en activering kocht de gemeente flankerende voorzieningen in. De no-risk polis houdt in dat de gemeente een verzekering afsluit voor klanten met een kwetsbaar profiel. Werkgevers lopen hierdoor een beperkt risico. In geval van langdurig ziekteverzuim betaalt de verzekering aan de werkgever de geleden loonschade, inclusief de premies. De gemeente Rucphen kocht 9 polissen in. Daarvan zijn er 3 gebruikt. Dat wil zeggen dat 3 klanten zijn aangenomen en geen uitkering meer ontvangen.

4.4.2. Inkoop bij vaste uitvoerders

Rucphen werkt momenteel nauw samen met drie opdrachtnemers. Bij Rader koopt de gemeente al sinds 2005 expertise en capaciteit in die ze zelf niet heeft. Accessio en WVS behoren tot het SW-bedrijf, waarmee ook een bestuurlijke verwevenheid is.

Radar

Bij de uitvoering van het re-integratiebeleid huurde de gemeente vaak Radar in. Dit is een adviesbureau voor sociale vraagstukken. De gemeente maakte gebruik van de diensten van Radar bij onder meer het opzetten van sociale activering, het Project hoogwaardig handhaven en de aanvraag en uitvoering van het ESF-project. Een van de specialisaties van Radar is het opstellen en uitvoeren van ESF-subsidieaanvragen. Zij wordt daarin ondersteund door HGO op administratief vlak. De aanvraag geschiedde deels onder voorwaarden van 'No cure No Pay'.

Accessio

Accessio Re-integratiediensten B.V. voerde voor de gemeente leerwerktrajecten en VMP-plaatsen uit en levert de werkmakelaar. Accessio is een onderdeel van de regionale uitvoerder van de WSW. De overeenkomst is per 1 januari 2006 gestart. Na overleg met de raad in januari 2008 is deze voortgezet voor de periode tot en met december 2009. Daarbij is vastgelegd dat ten behoeve van aangemelde cliënten door de gemeente eveneens losse producten kunnen worden ingekocht tot een maximum bedrag.

WVS-groep

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

4.4.3. Samenwerking met CWI, UWV en gemeenten

Bij de uitvoering van re-integratie zijn meerdere (keten)partijen betrokken. De goede of slechte resultaten van re-integratiebeleid zijn daarom sterk afhankelijk van de samenwerking en onderlinge informatievoorziening.

De basis voor 'ketensamenwerken' is per definitie geen contract, maar afspraken over het afstemmen van dienstverlening en het delen van middelen. Dus samenwerken in de eigenlijke zin van het woord doet de gemeente met CWI, UWV en andere gemeenten en in bepaalde mate met lokale organisaties en werkgevers. Voor de samenwerking met de werkgevers ontwikkelde de gemeente het concept van de 'Werkmakelaar' en het werkgeversservicepunt.

Rucphen valt onder de UWV/CWI regio van Etten-Leur. Landelijk zijn VNG, (voormalig) CWI en UWV overeengekomen waar mogelijk samen te werken.

Daarvoor zijn een aantal experimenten gestart, zoals 'De Toonkamers' en het 'Werkgeversservicepunt'. Het ministerie van Sociale Zaken wilde dat deze samenwerkingsverbanden vanaf 2009 een verplichtend karakter krijgen. UWV, gemeenten en CWI (tot 2009) hebben daarin hun eigen taken en verantwoordelijkheden. De dienstverlening dient zodanig georganiseerd te worden dat er sprake is van een naadloze aansluiting en integratie van diensten en activiteiten. Werk boven uitkering staat daarbij centraal. De wijze waarop dat in Rucphen gestalte moest krijgen is beschreven in het Ketenjaarplan 2007. Daarin staat dat samenwerking in het CWI-district Etten-Leur waartoe Rucphen behoort, verder gestalte zal krijgen door gezamenlijke dienstverleningsconcepten en integratie van de onderscheiden diensten van de afzonderlijke partijen. Voorkomen moest worden dat er sprake is van dubbeling van activiteiten en concurrentie tussen partijen als het gaat om het vervullen van vacatures.

Het Bedrijfsverzamelgebouw (BVG) heeft daarbij de functie van een marktplaats waar vraag en aanbod van werk bij elkaar komen. Dit vraagt om verdere integratie van de afzonderlijke organisaties, zowel op het niveau van de werkvloer als beleid. Volgens het Ketenjaarplan 2007 was het uitgangspunt daarbij dat de ketenpartners concrete projecten en plannen afspreken en zich daar aan committeren.

Voor 2007 werden de volgende speerpunten onderscheiden:

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

Binnen de CWI-regio Etten-Leur was men bezig vorm en inhoud te geven aan een nauwere samenwerking tussen de gemeenten Etten-Leur, Zundert en Moerdijk op het gebied van Werk en Inkomen. De start van dit traject ligt al weer enkele jaren terug. Tot eind 2007 participeerde de Gemeente Rucphen in dit traject. Op dat moment besloot het College definitief de deelname stop te zetten. Hieraan lagen verschillende redenen ten grondslag:

- gebrek aan voortgang van het traject
- wijziging in de uitgangspunten voor de samenwerking
- (onder invloed van de in werking treding van de WMO en het gemeentelijk dienstverleningsconcept) focus op een samenhangende lokale dienstverlening aan de Rucphense burger

De Gemeente Rucphen investeert nog wel in andere initiatieven binnen de CWI-regio, zoals het werkgeversservicepunt (WSP). Naast de gemeenten participeert hierin het UWV-WERKbedrijf. In 2008 werd hiermee een aanvang gemaakt nadat de nodige energie was gestoken in het opstellen van een gezamenlijk dienstverleningsconcept. Na de beginperiode met de nodige kinderziektes lijkt het WSP zich nu te ontwikkelen.

In de eerste maand van 2009 is het CWI opgegaan in het UWV-WERKbedrijf. Samen met de vier genoemde gemeenten binnen de CWI-regio wordt nu vorm en inhoud gegeven aan de inrichting van het zo genaamde Toonkamerprincipe, waarbij een klant die een uitkering aanvraagt op de locatie te Etten-Leur (onafhankelijk van het soort uitkering WW of WWB) met slechts 1 klantmanager te maken krijgt. De klantmanager kan dus – ongeacht de herkomst van de klant – van één van de gemeenten of het UWV-WERKbedrijf zijn. Aangezien de gemeente Rucphen de klant lokaal van dienst wil zijn, neemt zij hierbij een afwijkende positie in. Getracht wordt om binnen het Toonkamerprincipe hiermee rekening te houden.

Er wordt gewerkt met een projectstructuur waaronder verschillende deelprojecten hangen. Een stuurgroep met daarin de verantwoordelijk managers van de vier gemeenten en het UWV-WERKbedrijf en daaronder werkgroepen met uitvoerende medewerkers van de participanten. Bestuurlijk is er voorzien in een periodiek portefeuillehoudersoverleg.

Medio 2008 verzocht de gemeente Halderberge de Gemeente Rucphen samen te gaan werken op het gebied van de uitvoering van sociale zaken. Hierop is uiteindelijk positief beslist en er werd een tijdelijk convenant afgesloten voor de duur van 4 maanden. De samenwerking is zeer praktisch van aard op het gebied van personeel, beleid, uitvoering en bedrijfsvoering. Na evaluatie van de samenwerking is inmiddels een convenant van onbepaalde duur afgesloten.

4.4.4. Klantenorganisatie en tevredenheid

Er is een WMO-raad opgericht en daaronder hangt de Wwb-cliëntenraad. Dit is niet ongebruikelijk in kleinere gemeenten. Het is lastig deze raden blijvend te bemensen met WWB-uitkeringsgerechtigden uit de gemeente.

In 2007 en 2008 is door SGBO een klanttevredenheidsonderzoek gedaan onder de cliënten van de WWB. Het onderzoek van eind 2008 is beschreven in het rapport "Klanttevredenheidsonderzoek Afdelingen Werk en Inkomen en Ondersteuning Werk en Inkomen". Dit rapport is ter kennisname aangeboden aan de raad. De resultaten zijn over het algemeen positief te noemen. Het door de klanten gegeven algemeen rapportcijfer is een 7,5. Dit is 0,4 procentpunt lager dan bij het vorige onderzoek, maar ligt nog altijd boven het landelijk gemiddelde van 7,1.

In het kader van het ESF-project heeft de gemeente in 2007 een klein onderzoek uitgevoerd naar de factoren die burgers met een uitkering ertoe bewogen aan het werk te gaan.

Daarbij is gedurende het project 'Zorg voor Werk!' op meerdere momenten en langs meerdere kanalen contact gelegd met de werkgeversorganisaties in Rucphen. Dit om hun mening te polsen over het lopende project. In november 2007 zijn de in- en externe projectleider aangeschoven bij de bestuursvergadering van de Industriële Kring Rucphen (Ikr) om van hen te vernemen hoe zij vanuit werkgeverszijde het project hebben beleefd.

4.5. Resumé

In de voorafgaande paragrafen zijn de beleidsvoornemens en activiteiten van het College beschreven op het terrein van re-integratiebeleid.

We kunnen vaststellen dat het College er steeds beter in is geslaagd om inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden en beperkingen van cliënten. Door onder meer integraal casemanagement, screening van het bestand en het plaatsen van personen in participatieprojecten. Hierdoor werd steeds meer duidelijk waartoe de klanten in staat waren. Met behulp van onder meer de werkmakelaar kwam er beter inzicht in de vraag naar arbeid en de plaatsingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt van diverse groepen bijstandsgerechtigden. Daardoor werd het ook beter mogelijk de beleidsdoelen te vertalen in op haalbare resultaten gerichte re-integratietrajecten.

Na screening van het bestand en het vaststellen van de arbeidsgeschiktheid door een medische keuring van een deel van het bestand, kon er beter beleid worden geformuleerd voor het zogenaamde zittende bestand. Zeker meer dan de helft van het bestand wordt gevormd door het zogenaamde 'granietenbestand' waarvan

velen (tijdelijk) volledig arbeidsongeschikt zijn. Voor deze groep is het College doelen gaan stellen met betrekking tot (maatschappelijke) participatie.

Een ander voorbeeld van voortschrijdend inzicht is de aanpak van de beperking van de instroom. In 2004 startte de gemeente Rucphen een nieuwe vorm van 'WorkFirst' aanpak. In beginsel werd iedere aanvrager van een uitkering direct aan het werk gezet, vaak in maatschappelijk nuttige functies. Deze aanpak blijkt succesvol te zijn geweest.

In 2006 startte de gemeente Rucphen het ESF-3 project. In het zogenaamde 'Zorg voor Werk!' programma is de WorkFirst aanpak behouden gebleven en verder uitgebreid naar alle mensen die al langere tijd een uitkering ontvingen (zittend bestand). Bovendien werd een extra instrument ingezet, namelijk de actieve werkgeversbenadering door de werkmakelaar. Daardoor bouwde de gemeente ook zelf relaties op met het bedrijfsleven en kon er een directe match plaatsvinden tussen lokale arbeidsmarkt (vraag) en bestand uitkeringsgerechtigden (aanbod).

De evaluatie van het ESF-project leidde tot verbeterplannen voor 2008-2010. Die zijn beschreven in de notitie 'Rucphen blijft voor Werk Zorgen!'. De daarin opgenomen aanbevelingen voor het re-integratiebeleid in de periode 2008-2009 zijn binnen de afdelingen WI/OWI en binnen het projectteam 'Zorg voor Werk!' besproken en worden momenteel uitgevoerd.

De gemeente stelt nu heldere doelstelling op ten aanzien van trajecten. Ook voor de eigen re-integratieactiviteiten worden doelstellingen geformuleerd. De gemeente hanteert voor de eigen medewerkers de norm van een plaatsingspercentage van 25%.

In principe heeft iedere uitkeringsgerechtigde een participatieplicht. Zeker meer dan de helft van het Wwb-klientenbestand wordt gevormd door het zogenaamde 'zittend bestand' of 'de harde kern' waarvan velen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (Fase 4 is ongeveer 60% van het bestand.) 30% van de personen met een Wwb-uitkering heeft een ontheffing van de sollicitatieplicht. Dit betreft naast arbeidsongeschikten, 57-plussers en alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar. Voor de groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ontwikkelde het College diverse vormen van maatschappelijke participatie en zorgtrajecten.

Er is geen specifiek beleid ontwikkeld gericht op de activering van de negen door de raad aangewezen doelgroepen. Nuggers en Anw-ers worden niet of nauwelijks genoemd. In 2008 lijkt er aandacht te komen voor de actieve benadering van Nuggers. Dit zou moeten plaatsvinden in een brede aanpak op het terrein van werk en inkomen tezamen met het UWV.

Lerende organisatie

Er zijn in de loop der tijd duidelijke veranderingen in de aanpak van het College bij de uitvoering van het re-integratiebeleid: van uitbesteding tot steeds meer zelf doen (zelf regie nemen en behouden) in samenwerking met maatschappelijke partijen, ketenpartners en werkgevers en gericht maatwerk inkopen.

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

5. Resultaten, kosten en baten in perspectief

5.1. Inleiding

Het onderhavige hoofdstuk vormt de opmaat voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvragen:

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

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

- de ontwikkeling van de inzet van trajecten
- de ontwikkeling van de instroom (werking poortwachtersfunctie);
- de ontwikkeling van het "bestand" uitkeringsgerechtigden (aantallen, samenstelling);
- de resultaten m.b.t. uitstroom naar werk respectievelijk maatschappelijke participatie.

De gebruikte bronnen zijn onder meer:

- Eindevaluatie 'Zorg voor Werk!'
- Verantwoordingsverslag Werk en Inkomen 2007
- Klanttevredenheidsonderzoeken
- Diverse data- en gegevensbestanden van de gemeente

In dit hoofdstuk beoordelen wij of de resultaten conform de afspraken zijn en wat de kosten zijn. In een aparte paragraaf 5.6 wordt de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in het perspectief geplaatst van de regionale en Nederlandse werkgelegenheidsontwikkeling.

5.2. Inzet van trajecten

5.2.1. De periode 2004 - 2005

De informatie over de inzet en resultaten van scholing en re-integratie-instrumenten en trajecten in 2004 en 2005 is samengevat in tabel 5.1. In 2004 en 2005 is vooral ingezet op trajecten die klanten begeleiden naar werk. Jaarlijks zijn ruim 80 personen een traject gestart dat hen moest begeleiden naar werk. Doelstellingen ten aanzien van plaatsingspercentages zijn niet geformuleerd.

Het bedrag dat per klant is besteed aan een begeleidingstraject varieert sterk (tussen de 200 en 8.000 Euro per jaar). Sommige klanten nemen deel aan meerdere van de in de tabel vermelde trajecten. Het berekenen van een gemiddelde trajectprijs per klant is daarom niet zinvol. Op basis van de beschikbare gegevens is over de plaatsingsresultaten per klant niets te zeggen. Daardoor is de doeltreffendheid en de doelmatigheid van afzonderlijke trajecten niet vast te stellen.

De gemeente besteedde in 2004 relatief veel geld aan het instrument WorkFirst. De resultaten van WorkFirst zijn moeilijk objectief vast te stellen. Hoeveel personen de intentie hebben een uitkeringsaanvraag in te dienen maar daarvan

afzien omdat zij verplicht zijn aangeboden werk te accepteren, valt niet te registreren. Er is wel een voorstelling van te maken op basis van interpretatie van meerdere gegevens, zoals de instroom in de jaren voor de invoering van WorkFirst te vergelijken met daar na. Uit de rapportages blijkt dat het College op basis van verwachte en gerealiseerde instroomcijfers zeer tevreden was en is over de resultaten van WorkFirst.

Tabel 5.1. Aantal klanten en bestede bedragen scholing en activering 2004 en 2005

	2004		2005	
	Aantal personen	Bedragen in euro's	Aantal personen	Bedragen in Euro's
Begeleiding	80	153.500	88	247.616
Diagnosticeren	25	11.970	19	11.028
Scholing	17	17.329	Nvt	
Traverse(Soc. activering)			16	16.028
WorkFirst	35	48.474	34	Niet bekend
Scholing 2 gws4all	24	17.515	Nvt	
Premies Sociale activering	24	9.495	Nvt	
Activeringssubsidies			35	20.283
Uitstroompremie	12	12.423	42	21.266
Totaal bedrag*		271.125		319.655

* Totale bedragen exclusief bijzondere posten zoals reiskosten en kinderopvang.
Bron: Berekening op gegevens gemeentelijke administratie.

5.2.2. ESF 3-project 'Zorg voor Werk!' in 2006, 2007

De doelstellingen van activering en trajecten waren in de jaren 2006-2007 helder geformuleerd.

Doel van het ESF-project in deze periode in termen van te behalen resultaat was om 25% van de ruim 200 deelnemende klanten op een werkplek te plaatsen. In februari 2008 publiceerde de gemeente de *Eindevaluatie 'Zorg voor Werk!'*. Hierin zijn de belangrijkste resultaten vastgelegd en ook per kavel weergegeven. In tabel 5.2 zijn het begrote aantal trajecten, de werkelijke inzet van trajecten en de resultaten opgenomen.

Het aantal personen per traject dat de gemeente had begroot, verschilde sterk van de gerealiseerde aantallen. Er werden in 2006 en 2007 aan veel meer klanten trajecten Verplichte Maatschappelijke Participatie (VMP) aangeboden dan aanvankelijk gepland. De uitgaven aan het instrument VMP zijn dan ook hoger dan begroot. Onder VMP-1 vallen de WorkFirst-trajecten voor nieuwe klanten. De uitstroom naar werk van VMP-1 trajecten was relatief hoog, namelijk 30 personen. Het gerealiseerde aanbod van de andere re-integratietrajecten (Re-integratietrajecten regulier, Re-integratietrajecten doelgroep, Leerwerktrajecten) en scholing was tweederde minder dan begroot. De uitstroom naar werk van de wel gerealiseerde trajecten is bepaald laag te noemen (respectievelijk 10, 2, 3 en 4 klanten) en beduidend minder dan de beoogde 25%.

Tabel 5.2 Begrote en gerealiseerde re-integratieresultaten per kavel 2006 - 2007.

Kavel	Begroot aantal trajecten/uren	Realisatie, personen/trajecten /uren**	Beëindigde trajecten	Waarvan uitstroom naar werk
1. Re-integratietrajecten regulier	60 stuks	21	14	10
2. Re-integratietrajecten Doelgroep (Hudson)	36 stuks	19	4	2
3. Leerwerktrajecten	50 stuks	14	8	3
4. VMP –plaatsen	20 stuks	80	61	30
5. Werkcoach	1.440 uur	1249 uur	nvt	
6. Werkmakelaar	1.550 uur	1521 uur	96	52
7. Belastbaarheids-onderzoek	30 stuks			
8. Scholing	30 stuks	25		4

Bron: Eindevaluatie Zorg voor Werk, Radar, 2008.

** Resultaten uitgedrukt in op traject geplaatste personen, werkelijk gestarte trajecten en/of voor begeleiding gerealiseerde uren.

In onderstaande tabel 5.3 wordt inzichtelijk hoeveel ESF-3 trajecten in de periode 2006 en 2007 in totaal zijn gestart respectievelijk beëindigd, en wat de reden van de beëindiging was.

Tabel 5.3 Totaal overzicht ESF-trajecten naar resultaat 2006-2007.

	Realisatie	Doelstelling
Aantal gestarte ESF-trajecten	296	203
Aantal beëindigde trajecten wegens uitstroom uit de uitkering	110	Niet geformuleerd
<ul style="list-style-type: none"> • Uitstroom naar werk in loondienst * • Uitstroom naar werk als zelfstandige * 	52 7	
<i>Totaal</i>	59	51
Uitstroom om overige redenen:		
<ul style="list-style-type: none"> • Geen inlichtingen** • Oorzaak bij partner • Aangaan relatie • Eigen verzoek • Ander inkomen • Andere oorzaak • WW • Alimentatie • Verhuizing • Overlijden 	15 8 9 1 3 5 1 1 7 1	
<i>Totaal</i>	51	
<i>Aantal nog lopende trajecten ultimo 2007</i>	186	
Verdeling nog lopende trajecten:		
<ul style="list-style-type: none"> • Re-integratie regulier (Frame) • Re-integratie doelgroep (Hudson) • Leerwerktraject • VMP banen Accessio • Werkmakelaar • Werkcoach Overig *** 	7 15 4 28 9 33 90	

- * Hierin zijn inbegrepen 7 (van de 22) klanten die geregistreerd zijn als 'geen inlichtingen verstrekt' maar waarvan is vastgesteld dat zij naar werk (5) resp. zelfstandig beroep (2) zijn uitgestroomd.
- ** 22 klanten minus de 7 klanten waarvan uitstroom naar werk is vastgesteld.
- *** Dit betreft klanten die op een VMP-plaats zijn geplaatst zonder de begeleiding vanuit Accessio (in zgn. 'eigen beheer') en/of klanten voor wie bedrijfsmaatschappelijk werk of andere zorgvoorzieningen zijn ingezet. Deze zitten nog wel in een (ESF-)traject; er staan voor deze klanten periodieke voortgangscontroles ingeboekt.

In totaal zijn er volgens het evaluatierapport van Radar 59 klanten uitgestroomd naar werk of als zelfstandige (zie tabel 5.3). 51 personen zijn uitgestroomd om andere redenen. Het merendeel van de trajecten liep nog ten tijde van de evaluatie.

Uit tabel 5.2 blijkt dat de werkmakelaar bij veel van de afgeronde trajecten is betrokken geweest. De vermelde resultaten van de Werkmakelaar (102 klanten, 96 uitgestroomd, waarvan 52 naar werk) zijn beduidend beter dan van andere trajecten. De resultaten van de werkmakelaar mogen echter niet opgeteld worden bij de resultaten van de andere trajecten. Een klant op een ander traject naar werk wordt in de regel ook bediend door de Werkmakelaar die hem of haar in contact moet brengen met een werkgever.

Omdat de resultaten van een deel van de re-integratietrajecten sterk tegenviel kan het project niet als volledig geslaagd worden beschouwd. Positief is dat er veel klanten een aanbod ontvingen. Er zijn in totaal 296 ESF-trajecten gestart, die in totaal 284 klanten betreffen. Van deze 284 personen zijn 59 personen uitgestroomd naar werk (52 in loondienst, 7 in een zelfstandig beroep). Dit is een uitstroompercentage naar werk van 21%.

Uit de gegevens is op te maken dat bij re-integratiebedrijf Hudson van de slechts 19 op *Re-integratietraject Doelgroep* geplaatste personen er eind 2007 nog 15 in traject zitten. In tabel 5.2 staat dat slechts 2 personen zijn uitgestroomd naar werk. Hieruit maken we op dat minder klanten uit de doelgroep dan beoogd een trajectaanbod van Hudson kregen en weinig personen aan het werk kwamen. De doelgroep is waarschijnlijk wel bereikt met VMP-2 trajecten, maar dat is op basis van de cijfers niet met zekerheid te zeggen.

Eindoordeel

De conclusies van de gemeente zelf luiden dat:

- Het gestelde doel in termen van het aantal in te zetten ESF-trajecten (203) ruim is behaald.
- Het beoogde resultaat in termen van '25% van de gestarte trajecten leidt tot uitstroom naar werk' niet is behaald.
- Het beoogde resultaat in termen van het absolute aantal trajecten dat leidt tot uitstroom naar werk (52 personen) is behaald.
- De inzet van de onderscheiden onderdelen (kavels) in de realisatie zowel in aantallen als in budget (soms fors) afwijkt t.o.v. de begroting; de totale begroting wordt echter niet overschreden.

De gemeente rapporteerde de resultaten van het project aan de raad. In maart 2008 zond het College de *Einddeclaratie in het kader van het programma ESF doelstelling 3* aan het ministerie van Sociale Zaken. De Staatssecretaris stelde in december van dat jaar het definitieve subsidiebedrag vast. Dit bedroeg conform de einddeclaratie ruim 570.000 Euro. De totale subsidiale projectkosten bedroegen

ruim 1.140.000 Euro. De Cofinanciering door de gemeente Rucphen bedroeg 570.000.

Zoals gezegd kan het ESF-project op basis van het resultaat in termen van uitstroom naar werk (21%) niet een volledig succes worden genoemd. Wel is een groot aantal klanten in een additionele 'opstap' baan (VMP-2 banen Accessio) geplaatst. Vooral voor die mensen die al lange tijd in de uitkering zaten en weinig tot geen activiteiten verrichtten, is deze opstapbaan een belangrijke stap geweest.

In het rapport *Eindevaluatie 'Zorg voor Werk!* werden de resultaten beschreven. Radar schrijft dat het project een goed resultaat had in termen van *imagoverbetering* van de gemeente onder zowel klanten als werkgevers. In diverse gesprekken met werkgevers en in het uitstroomonderzoek dat de gemeente onder voormalige klanten heeft laten uitvoeren, zou naar voren zijn gekomen dat de op werk gerichte werkwijze die met 'Zorg voor Werk!' is geïntensiveerd, als positief wordt ervaren.

5.2.3. Trajecten in 2008

In 2008 heeft het College een aantal trajecten onder een andere naam voortgezet en de uitvoering van re-integratie meer in eigen hand genomen. Omdat het aantal trajectsoorten verminderde werd de uitvoering minder complex. Er is naar verhouding minder ingezet op de inkoop van begeleidingstrajecten naar werk. Daar voor in de plaats is de Werkmakelaar nadrukkelijker ingezet. Zij moet gebruikmakend van haar contacten met werkgevers de juiste baan zoeken voor de klant. Ook loonkostensubsidies en WorkFirst namen in 2008 weer een belangrijke positie in (tabel 5.4). Het aantal sociale activeringstrajecten nam wat toe (zie volgende paragraaf 5.3).

Tabel 5.4. Activering aantal klanten en kosten trajecten in 2008**.

Traject	2008	Bedragen
	Deelnemersarbeidsre-integratie	Euro
Begeleiding	40	229.694
- begeleiding Frame (onderzoek uitstroom)		8.669
- begeleiding Accessio Werkmakelaar		69.686
- begeleiding werkgeversservicepunt		12.154
Begeleiding totaal		320.103
Diagnosticeren	38	14.657
Bijstand maatschappelijk werk, Traverse	Diverse personen	17.878
Activeringssubsidies	71	73.046
Premie/loonkostensubsidie	57	68.012
WorkFirst	47	78.463

Bron: ** Gegevens gemeente Rucphen.

In tabel 5.4 staan gegevens over de inzet van trajecten in 2008. Over de resultaten per traject is nog geen rapportage beschikbaar (waarschijnlijk rapportage in oktober 2009). In paragraaf 5.4 van dit hoofdstuk beschrijven we dat er in 2008 veel mensen uit de Wwb stroomden. Dit suggereert een succesvolle inzet van trajecten en de werkmakelaar.

5.3. Gesubsidieerde arbeid, doelgroepen en sociale activering

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

In 2005 waren 2 personen werkzaam op een reguliere arbeidsplaats met een loonkostensubsidie van de gemeente voor de werkgever (tabel 5.5). In 2008 waren er 6 personen werkzaam met een loonkostensubsidie. Daarbij ging het in 2008 om een totaalbedrag van ongeveer 32.000 Euro.

Tabel 5.5 Aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen.

	2006	2007	2008
Gesubsidieerde arbeidsplaatsen Was WIW of I/D baan.	25	15	13
Loonkostensubsidie	2	6	6

Bron: Kernkaarten en berekening op gegevens gemeentelijke administratie.

Afbouw WIW-banen

Tussen 1 januari 1998 en eind 2003 zijn er in Rucphen 45 personen aangenomen op een WIW-baan. Daarvan waren er eind 2008 nog 2 in dienst van de gemeente. 17 personen die uitstroomden kregen een dienstverband bij de sociale werkvoorziening die wordt uitgevoerd door WVS. De overigen zijn arbeidsongeschikt verklaard, gepensioneerd, zijn ontslagen of hebben zelf het dienstverband verbroken. De totale kosten voor de gemeente bedroegen in 2008 ongeveer 68.000 Euro.

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

Tussen 1 januari 1999 en eind 2002 zijn er in Rucphen 35 personen aangenomen op een I/D-baan. Daarvan waren er eind 2008 nog 11 in dienst van de gemeente. Zij vallen onder een loonkostensubsidie re-integratieregeling (voormalige I/D-regeling). Acht personen die uitstroomden zijn in vaste dienst getreden, vaak bij de instellingen waar zij werkzaam waren. De overigen zijn arbeidsongeschikt verklaard, gepensioneerd of verbraken zelf hun dienstverband. De totale kosten voor de gemeente voor de 11 personen bedroegen in 2008 totaal bijna 203.800 Euro.

5.3.1.1 Doelgroepen Anw-ers en Nuggers

Uit de bestudeerde documenten en de gesprekken met medewerkers blijkt dat de gemeente Rucphen geen actief doelgroepen beleid gevoerd heeft. Dat geldt in het bijzonder voor het benaderen van Nuggers en Anw-ers. Binnen de gemeente vindt geen registratie plaats op het niveau van doelgroepen en er is dan ook geen informatie beschikbaar over de aantallen Anw-ers en Nuggers die zelf een verzoek hebben ingediend. Daardoor is ook geen informatie beschikbaar over het aantal trajecten dat op grond daarvan is toegekend.

Uit de beschikbare informatie maken wij op dat het aantal aanvragen door Anw-ers en Nuggers en de gevolgde trajecten zeer beperkt is.

5.3.2. Sociale activering

Vanaf 2005 zijn er door de gemeente ruim tien projecten gestart voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, onder leiding van de klantmanagers van de gemeente. Het grootste deel van die projecten loopt nu nog. In hoofdstuk 4 noemden we de projecten, waaronder het Gemeenschappelijk Service Team, In-

House training basisvaardigheden, Ondernemend de uitkering uit, Drugsverslaafde, De Helpende Hand en Jongeren en werktalent.

Over al deze projecten ontvingen wij uitvoerige gegevens van de gemeente wat betreft de in- en uitstroom van het aantal klanten in de jaren 2007 en 2008.

Tabel 5.5 b. bevat een overzicht van de stand van zaken in maart 2009. We constateren dat er een ruim aanbod is aan participatieplaatsen, waardoor veel cliënten van een aanbod werden voorzien. De resultaten zijn wat betreft de uitstroom uit de uitkering en werkaanvaarding goed geregistreerd. De medewerkers van de gemeente zeiden zelf verbaasd te zijn over de resultaten die door sommige klanten zijn geboekt.

Tabel 5.5 b. Overzicht van projecten

Start datum	Project	Resultaat
Sept. 2007	Medewerker Huiskamer	4 klanten gedeeltelijk aan het werk
December 2007	Hulp bij de Huishouding	3 klanten gedeeltelijk aan het werk
December 2007	Hetty	4 mensen aan deelgenomen waarvan 1 start met vmp 2
Januari 2008	Gemeenschappelijk Service Team	Nog in pre fase
Sept. 2008	In-House training basisvaardigheden	8 klanten die momenteel de cursus volgen
Sept. 2008	Ondernemend de uitkering uit	4 klanten die in groepsverband gaan deelnemen aan de cursus
December 2007	Drugsverslaafde	5 klanten die strak opgevolgd worden wat betreft verslaving
Januari 2008	Gemeenschapstuinen	3 klanten die daar werkzaam zijn
Januari 2008	De Kim/Vlegter	7 klanten die vmp werk verrichten
Februari 2008	De Helpende Hand	8 klanten die vmp werk verrichten
Maart 2008	SKW's	3 klanten die vmp werk verrichten
Juni 2008	Jongeren	2 jongeren die niet in de uitkering zijn gekomen
Sept. 2008	Werk talent	4 klanten die uit de uitkering gaan

5.4. Verandering van het klantenbestand en inzet instrumenten

De effecten van het re-integratiebeleid kunnen worden afgeleid uit gegevens over de ontwikkeling van het klantenbestand en het aantal uitkeringen en over de inzet van instrumenten.

5.4.1. Klantenbestand en aantal uitkeringen

Een overzicht van de in- en uitstroom van het aantal klanten tussen 2004 en 2007 staat beschreven in de *Eindevaluatie 'Zorg voor Werk!'* (Tabel 5.6).

De in tabel 5.6 vermelde aantallen betreffen de totale in- en uitstroom van *personen*. Tot in 2006 steeg de instroom van klanten. In 2007 daalde deze fors. In de periode 2006 en 2007 zijn 90 personen naar werk uitgestroomd (50 in 2006 en 40 in 2007). Van hen zijn 59 personen via het ESF-project uitgestroomd naar werk. We leiden daaruit af dat bijna 40 personen zijn uitgestroomd naar werk zonder dat zij in 2006 of 2007 een traject volgden. Een beduidend lagere instroom in 2007 en een uitstroom van 90 klanten leidde tot een afname van het bestand met 37 klanten.

Tabel 5.6 Ontwikkeling klantenbestand in termen van in – en uitstroom (Wwb)

	2004	2005	2006	2007
Aantal klanten ultimo	260	260	250	230
Instroom	77	93	94	53
Uitstroom naar werk ¹	27	34	50	40
• <i>Dienstbetrekking</i>	26	28	47	32
• <i>Additionele arbeid</i>	-	2	-	2
• <i>Zelfstandig beroep (bbz)</i>	1	4	3	6
Om andere reden	60	51	48	50
Totaal uitstroom	87	85	98	90
Mutatie bestand	-10	+8	-4	-37

Bron: gemeente Rucphen.

Dit is exclusief de personen die zijn geregistreerd als uitstroom per reden 'geen inlichtingen', waarvan over 2006 en 2007 voor 7 personen is vastgesteld dat ook zij naar werk zijn uitgestroomd. Ook is dit aantal exclusief 7 personen die in 2006 en 2007 wegens een parttime dienstverband gedeeltelijk uit de Wwb zijn uitgestroomd.

Dat er in 2007 een omslagpunt was wat betreft de instroom blijkt ook uit tabel 5.7. In deze tabel is het aantal uitkeringen vermeld. Tabel 5.7 toont dat het aantal *uitkeringen* vanaf 2003 met bijna 70 is gedaald⁴.

Tabel 5.7 Aantal uitkeringen Wet werk en bijstand (exclusief 65+) en daling (-) of stijging (+, in procentpunten) ten opzichte van voorafgaande jaar (peildatum 31 december).

jaartal	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal Wwb-uitkeringen	269	262	265	261	223	197
Instroom		90	85	85	65	52
Uitstroom		100	80	100	90	77
Daling of stijging tov jaar daarvoor		-2%	-5%	-4%	-11%	-12%

Bron: Kernkaart gemeenten en opgave gemeente Rucphen

Het aantal uitkeringen daalde vanaf 2004 en de daling nam belangrijk toe in 2007 en 2008. De vraag is of de daling direct verband houdt met een betere inzet van re-integratietrajecten en scholing. Een betere conjunctuur kan immers ook de reden zijn. Het is aannemelijk te maken dat de hogere uitstroom verband houdt met het re-integratiebeleid en de lagere instroom aan een strenger poortwachterbeleid. Dit leiden we af uit onder meer de gegevens over de inzet van instrumenten, zoals WorkFirst.

⁴ Het aantal uitkeringen en het aantal klanten verschilt in rapportages om diverse redenen. Klanten kunnen bijvoorbeeld in 1 jaar vaker in- en uitstromen, waardoor over een geheel jaar meer uitkeringen worden geteld dan in de maand december van dat jaar. Er zal dan meer instroom en uitstroom worden gerapporteerd. Een echtpaar kan in aanmerking komen voor 1 uitkering, maar bestaat uit twee klanten. Beiden kunnen een sollicitatieplicht hebben en een traject volgen.

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

Uitgaven I-deel daalt

Voor de Wwb-uitkeringen ontvangt de gemeente gelden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vanuit het Inkomensfonds Wwb. Dit wordt ook aangeduid als het I-deel Wwb. In 2008 ontvangt de gemeente 2.7 miljoen van het rijk voor uitkeringen aan Wwb-ers onder de 65 jaar (Tabel 5.8). In 2007 was dat nog 7% meer, namelijk 2.9 miljoen. De gemeente komt, ondanks de daling van I-deel dus in 2008 weinig te kort (- 2 duizend Euro). In 2007 was dat tekort veel hoger (-258 duizend Euro)

Tabel 5.8 Budget Inkomensdeel Wwb 65- (x 1000 euro).

	2004	2005	2006	2007*	2008
Inkomensdeel Wwb (Incl. subsidies)	3.473	3.432	3.677	2.941	2.866
Totaal uitgaven	3.405	3.274	3.312	3.193	2.868
Overschot / - Tekort**	68	158	126	-258	-2

Bronnen: Ministerie SZW en gemeente Rucphen.

** inclusief overdrachten

Als een gemeente onder het zogenaamde 'omslagpunt aantal WWB uitkeringen' blijft dan hoeft zij geen geld bij te leggen voor het uitbetalen van de Wwb-uitkeringen. Het omslagpunt was voor de gemeente Rucphen in 2008 ruim 200 'jaaruitkeringen'. Aan het eind van dat jaar had Rucphen 197 uitkeringen, maar aan het begin van het jaar waren dat er nog 223.

Ontwikkelingen in het W-deel

Trajecten worden hoofdzakelijk betaald vanuit het Werkdeel. Dit is een geormerkt budget dat jaarlijks beschikbaar wordt gesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (het zogenaamde Werkfonds Wwb). Ook dit budget wordt geleidelijk minder in de komende jaren. Het budget voor de gemeente Rucphen bedroeg in 2008 847 duizend euro (tabel 5.9). Met het niet bestede W-deel uit 2007 van 473 duizend Euro was er voor 2008 in totaal ruim 1.3 miljoen beschikbaar. Daarvan is in totaal 821 duizend Euro besteed. Voor het merendeel aan scholings- en activeringsactiviteiten (ruim 494.000 Euro).

Tabel 5.9 Uitgaven Werkdeel Wwb (x 1000 Euro).

	2004	2005*	2006	2007	2008
W-deel Budget toegekend	810	981	856	828	847
Beschikbaar (incl. vorig jaar)*	920	1.018	1.071	1.255	1.321
Besteed (van W-deel Budget)	920	803	656 200 (Kernkaart	781	821
Overgeheveld naar volgend jaar	91	-169	274)	473	506

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

5.5.1. Ontwikkeling aantal instrumenten

We zagen in de vorige paragraaf dat jaarlijks rond de 850.000 euro door het rijk werd toegekend voor re-integratie. In tabel 5.10 staan de werkelijke uitgaven per jaar aan trajecten en scholing (dus exclusief de werkmakelaar). De uitgaven aan sociale activering en re-integratie-instrumenten zijn in de loop der jaren toegenomen. Die totale uitgaven van 572 duizend Euro in 2008 zijn eenderde hoger dan die in 2004. Terwijl het aantal klanten kleiner wordt (zie tabel 5.11) ontvangen meer klanten een traject en wordt per klant een hoger bedrag besteed.

Tabel 5.10. Kosten scholing en activering.

	2004	2005	2006	2007	2008
Begeleiding	153.500	247.616	168.609	178.609	229.594*
diagnosticeren	11.970	11.028	20.579	21.398	14.657
Scholing	17.329				
Scholing 2	17.515				
Maatschappelijk werk/ ondersteuning		16.028	21.395	5.320	17.878
WorkFirst	48.474			84.285	78.463
Premies Sociale activering	9.495	20.283	30.451	46.871	73.046
Overig Activeringssubsidies			68.306		
(uitstroom)premie/ loonkostensubsidie	12.423	21.266	10.986	70.566	68.012
Totaal inclusief overige posten**	271.125	31.9655	321.516	323.378	572.534

Bron: Berekening op gegevens gemeentelijke administratie. Door de tijd heen veranderen de inhoud en de benamingen van de trajecten. Hier zijn de belangrijkste categorieën bijeen genomen.

* Begeleiding 2008 totaal 320.103 Euro; inclusief Frame (8.669), Accessio (69.686) en Werkgeversservice punt (12.154).

** Totalen zijn inclusief additionele kosten zoals voor kinderopvang, reizen en dergelijke.

In tabel 5.11 is het aantal klanten vermeld dat een activeringsinstrument kreeg aangeboden. De instrumenten omvatten sociale activering, diagnosestelling, deelname aan scholing en re-integratietrajecten, zoals begeleidingstrajecten of WorkFirst en subsidies aan werkgevers. Per instrument is er grote variatie in aantallen klanten per jaar. Het totale aantal klanten dat een re-integratie-instrument of sociale activering kreeg aangeboden steeg licht. Omdat het totale aantal klanten is gedaald concluderen we dat een steeds groter percentage van de klanten een instrument ontvangt.

Tabel 511 Aantal klanten met scholing en activeringsinstrumenten.

	2004	2005	2006	2007	2008
Begeleiding	80	88	46	81	40
Diagnosestelling	25	19	46	47	38
Scholing	17				
Scholing 2	24				
Maatschappelijk werk/ondersteuning		16	26	5	15
WorkFirst/ VMP-1 (gestart)	36	42	89	43	47
Sociale activering	24	35	53	65	71
Overig Activeringssubsidies			51		
(Uitstroom)premie/Loonkostensub.	12	42	12	57	57

Bron: Berekening op gegevens gemeentelijke administratie. Door de tijd heen veranderen de inhoud en de benamingen van de trajecten. Hier zijn de belangrijkste categorieën bijeen genomen.

De gemeente trachtte in de afgelopen jaren het re-integratiebudget overwogen in te zetten en het W-deel nooit dermate onderbested, dat zij een deel aan het rijk moest terugbetalen. De gegevens tonen aan dat de gemeente in 2007 en 2008 beter is gaan presteren. Daarmee leverde de gemeente Rucphen in vergelijking met sommige andere gemeenten een goede prestatie. Dat dit mede door het re-integratiebeleid is gerealiseerd en niet door externe effecten alleen, blijkt als we de ontwikkelingen vergelijken met landelijke gegevens en andere gemeenten, zoals in de volgende paragraaf 5.6.

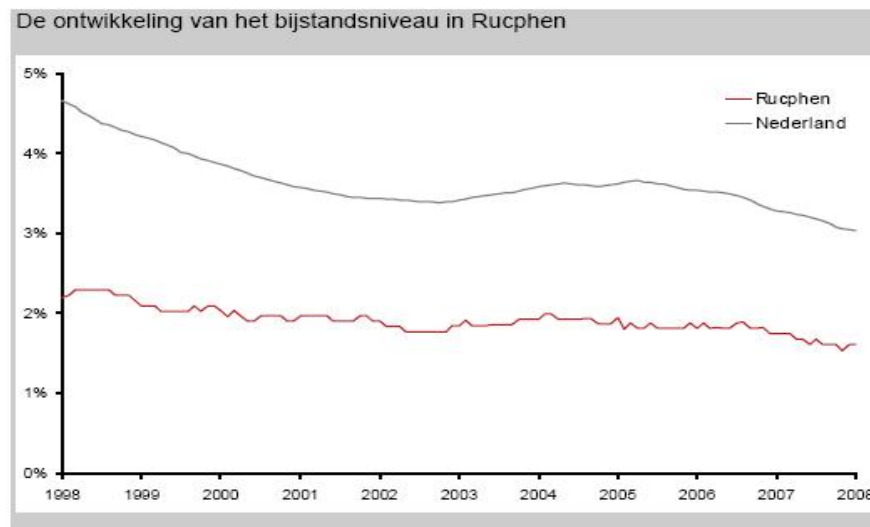
5.6. Ontwikkeling in perspectief

De gemeente Rucphen liet zelf diverse onderzoeken uitvoeren naar de bijstandpopulatie en naar de sociaaleconomische situatie. Daarvoor leverde de gemeente gegevens aan diverse organisaties aan, onder meer aan het CBS op basis waarvan de 'Kernkaart Nederlandse gemeenten' gevuld wordt. Daaruit zijn de in deze paragraaf beschreven bevindingen afgeleid.

Bijstandsniveau

In 2008 zat in Rucphen 1,61% van de beroepsbevolking in de bijstand. In gemeenten met een vergelijkbare demografische samenstelling van de bevolking was dat bijstandspercentage gemiddeld 2,04% (zie figuur 5.1) Het bijstandsniveau is in Rucphen dus 0,43 procentpunt lager dan dat gemiddelde. Het (gecorrigeerde) bijstandsniveau bevindt zich overigens in Rucphen al voor het jaar 1999 constant onder het landelijke gemiddelde. In 2007 zette in Rucphen iets meer als in de rest van het land een daling in van het klantenbestand.

Figuur 5.1 Ontwikkeling bijstandsniveau sinds 1998.



Lage kansen op de arbeidsmarkt

Vergeleken met West/Noord-Brabant en Nederland is de beroepsbevolking van de gemeente Rucphen relatief laag opgeleid. Het aandeel lager opgeleiden onder de niet-werkende werkzoekenden (nww-ers) is zelfs opvallend hoog te noemen. Ook scoort Rucphen laag wat betreft het aandeel hoger opgeleiden in vergelijking met West/Noord-Brabant en Nederland.

De kansen op de arbeidsmarkt voor de inwoners van Rucphen zijn wat kleiner dan gemiddeld in Nederland. Onderstaande tabel 5.12 geeft inzicht in de vraagkant van de arbeidsmarkt in Rucphen. Er blijken gemiddeld 1,00 banen beschikbaar te zijn voor een laagopgeleide in de gemeente, 0,95 voor een hoogopgeleide en 0,92 voor een jongere. Voor hoger opgeleiden zijn de kansen dus groter dan gemiddeld (vooral door het relatief geringe aantal hoger opgeleiden in de regio) en voor laagopgeleiden en jongeren zijn de kansen geringer dan gemiddeld in Nederland.

Tabel 5.12 Kansen op de arbeidsmarkt voor de inwoners van Rucphen vergeleken.

	Kansen op de arbeidsmarkt (in banen per Inwoner)	Kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt (in banen per jongere)	Kansen voor hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt (in banen per hoogopgeleide)	Kansen voor laagopgeleiden op de arbeidsmarkt (in banen per laagopgeleide)
Rucphen	0,956	0,917	0,950	1,001
Gemiddelde NL	0,968	0,942	0,931	1,038

Participatiegraad

De bruto participatiegraad (aandeel van de totale beroepsbevolking in de totale bevolking van 15-64 jaar) in Rucphen is 60 procent. Dit is aanzienlijk lager dan in West/Noord-Brabant en Nederland. In Rucphen blijft vooral de bruto participatiegraad van de vrouwen achter ten opzichte van West/Noord-Brabant en Nederland.

Werkloosheid

Gemiddeld waren er in 2007 in Rucphen 727 niet werkende werkzoekenden (nww-ers). Het werkloosheidspercentage bedroeg toen 8 procent (aandeel nww-ers in de beroepsbevolking). De werkloosheid in Rucphen is daarmee hoger dan in West/Noord-Brabant (6,1%) en Nederland (6,7%) (CWI, 2007). De werkloosheid is in 2007 in Rucphen met 17% gedaald. Ondanks de daling van de werkloosheid in Rucphen de afgelopen jaren blijft de gemeente een achterstand houden ten opzichte van West/Noord-Brabant en Nederland.

Een relatief groot deel van de inwoners van Rucphen is laag opgeleid en is werkzaam in de bouwsector of wegenbouwindustrie of is arbeidsongeschikt. In een recente studie van Etin naar de economische situatie in Rucphen is gebleken dat de werkgelegenheid in de gemeente de laatste jaren fors is teruggelopen en de economische positie van Rucphen is verslechterd⁵. Tegen deze achtergronden steken de prestaties van het re-integratiebeleid gunstig af.

⁵ Etin Adviseurs Economische visie Rucphen 2008-2020: Bruisend en Ondernemend.

5.7. Resumé

De door het College geleverde beleidsprestaties zijn in grote lijnen conform de door de raad vastgestelde beleidsdoelstellingen. Het College bleek ook steeds beter in staat het beleid te vertalen in haalbare en meetbare doelstellingen.

Bij de start van de WWB in 2004 had de gemeente, dankzij het tot dan toe gevoerde re-integratiebeleid, een relatief gunstige positie ten opzichte van andere gemeenten. Deze gunstige positie is tot in 2008 behouden gebleven. Uit de gepresenteerde gegevens blijkt dat de resultaten van arbeidstoeleidingstrajecten vooral na 2006 steeds beter werden. Meer klanten stroomden uit de uitkering en naar reguliere arbeid. De uitstroom naar regulier werk in 2007 is, gezien het grote percentage laag opgeleiden en fase 4 klanten (60%) en de relatief ongunstige economische situatie in Rucphen, relatief hoog. Ook sociale activeringstrajecten gericht op maatschappelijke participatie en het instrument WorkFirst werpen vanaf 2007 hun vruchten af. Het merendeel van de klanten die niet direct naar regulier werk kunnen, worden actief benaderd en geplaatst op sociale activeringsprojecten. Het aantal ontheffingen van sollicitatieplicht is beperkt tot 30% van de klanten.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 formuleerde de gemeenteraad beleid met betrekking tot een negental doelgroepen. De raad gaf daarbij prioriteiten aan. De Nuggers en de Anw-ers kregen een lage prioriteit. Lager dan bijvoorbeeld jongeren. Bij de uitwerking door het College en de ambtelijke organisatie is de doelgroepbenadering steeds meer losgelaten. De doelgroep benadering heeft dan ook geen invloed gehad op de uitvoeringspraktijk, waardoor ook de registratie van sommige doelgroepen achterwege werd gelaten. Dit is niet met de raad gecommuniceerd. De bevinding dat Anw-ers en Nuggers niet actief zijn benaderd is niet strijdig met de door de raad geformuleerde doelgroepenbeleid: ook daarin werd een lage prioriteit aan deze groepen toegekend.

Bij het vaststellen van de doelmatigheid van het beleid is het onder meer de vraag of hetzelfde resultaat bereikt had kunnen worden tegen geringere kosten. Hoewel veel gegevens ontbreken over de inzet van middelen en de resultaten in de jaren 2004 en 2005 is het aannemelijk dat in die jaren het beleid weinig doelmatig was. Dat kwam niet in de laatste plaats door de gedwongen uitbesteding van de re-integratie aan private re-integratiebedrijven. Gezien de relatief geringe effecten van het beleid op de in- en uitstroom uit het bestand en de naar verhouding hoge kosten van de inzet van verschillende re-integratie-instrumenten in deze periode, kan er zeker geen sprake zijn van een doelmatige inzet van middelen. Dat het beter kon bewijzen de resultaten vanaf 2006; Omdat de gemeente meer zelf de regie heeft genomen en een actiever beleid richting werkgevers heeft ontwikkeld, onder meer in de vorm van de Werkmakelaar, heeft zij de kosten van de re-integratie inspanningen beperkt en tegelijk de resultaten verbeterd. De aanpak leverde dan ook voldoende rendement op in verhouding tot de kosten. In het vorige hoofdstuk 4 beschreven we dat de gemeente Rucphen meer trajecten zelf is gaan uitvoeren en daarbij meer maatwerktrajecten inkoop. Dit heeft geleid tot meer trajecten voor meer klanten. Omdat tegelijkertijd het aantal klanten verminderde werd het gemiddeld bestede bedrag per uitkeringsgerechtigde hoger. De omvang van de beperking van de instroom en gerealiseerde uitstroom is in relatie tot de totale kosten van het re-integratiebeleid momenteel goed te noemen. Dat blijkt ook uit de vergelijking met landelijke cijfers en andere.

6. Informatie voorziening binnen de gemeente

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de gemeente gegevens verzamelt en de (bovengenoemde) resultaten van het beleid monitort met behulp van een managementinformatiesysteem. De resultaten zijn de opmaat voor het antwoord op de derde onderzoeksvraag:

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

Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag wordt eerst ingegaan op de opzet van de informatiehuishouding: op welke wijze worden gegevens opgeslagen, en welke informatie kan daaraan worden ontleend?

Daarbij hebben we speciaal aandacht voor de volgende criteria:

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

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

6.1. Het bestaande informatiesysteem

Informatie binnen de Afdeling

De informatievoorziening binnen de afdeling sluit aan op de organisatiestructuur en de werkwijze waar de ambtelijke organisatie voor heeft gekozen. De werkwijze komt onder meer tot uitdrukking in het integraal casemanagement, waarbij casemanagers relatief veel tijd kunnen steken in begeleiding en activering van hun klanten en ook veel weten over de klant. Bij de werkwijze horen ook de in de instelling van een werkmakelaar voor actieve benadering van werkgevers en het werken met administratieve krachten voor de eenvormige invoer van gegevens van klanten en opdrachtnemers.

De gemeente maakt gebruik van het cliëntvolgsysteem van GWS4All. De klantmanagers rapporteren in standaardrapportages. De informatie uit die meestal digitale rapportages wordt door administratieve medewerkers in GWS gezet. Dit zorgt voor eenheid in het vullen van de klantdossiers en casemanagers winnen tijd die ze nu aan een klant kunnen besteden. Binnen GWS is een aantal velden dat absoluut gevuld moet worden. Dit heeft onder meer te maken met de 'verplichte' aanlevering van gegevens aan het CBS. Andere velden zijn noodzakelijk voor de managementinformatie. Als de casemanagers GWS zouden vullen en zich niet op gelijke wijze houden aan de rapportageformats, dan zouden de gegevens minder goed bruikbaar zijn. Overigens wordt de re-integratiemodule van GWS niet gebruikt. Daarvoor in de plaats wordt een door de gemeente zelf ontwikkeld registratiesysteem gebruikt.

In GWS4all worden vooral persoonsgegevens en de status van de huidige bijstandperiode op structurele wijze geregistreerd. Daarnaast wordt het opleidingsniveau en de afstand tot de arbeidsmarkt geregistreerd.

De informatie over opleidingsrichting, later gevolgde cursussen en werkervaring wordt niet opgenomen in GWS. Belemmeringen worden wel vermeld, maar niet op een standaard wijze geregistreerd.

Voortgangsrapportages en trajectplannen

Belemmeringen, arbeidsmarktkansen en mogelijkheden worden door de klantmanagers per persoon vastgelegd in voortgangsrapportages en trajectplannen. De casemanager beoordeelt bij de diagnosestelling zelf de afstand tot de arbeidsmarkt. Hij/zij kan daarbij gebruikmaken van de beoordelingen door keuringsbureaus en CWI (UWV-WERKbedrijf). Bij de diagnosestelling wordt ook gebruik gemaakt van gegevens uit GWS en gegevens van re-integratiebedrijven. De re-integratiebedrijven verstrekken klantgegevens over belemmeringen, kansen en mogelijkheden mondeling of in de vorm van rapportages.

De regie van de casemanager op de voortgang van de klant wordt ondersteund vanuit GWS4all met achtereenvolgende voortgangsrapportages. Hiervoor wordt telkens een apart werkproces opgeboekt. Dit helpt de klant in beeld te houden. De eigenlijke klantcontacten zijn vaak kort en vinden vaak telefonisch plaats.

Door de toetsers vindt een 1-op-1 controle plaats van de klantdossiers op basis van een checklist. Om de toets op onder meer rechtmatigheid te vergemakkelijken zijn de werkprocessen voor klanten uitvoerig beschreven en worden zij vastgelegd in het informatiesysteem *Protos*. De actualiteit van de registratie van die werkprocessen is op orde.

De digitale en papierenklantdossiers zijn naar het oordeel van de Rekenkamer op orde en actueel. Er heerst een grote commitment onder klantmanagers om dit zo te houden.

De gemeente Rucphen is aangesloten bij het Kwaliteit In Controle (KIC) van Stimulansz. KIC is een online-systeem dat wordt gebruikt om de aangeleverde rapportages en beschikkingen te toetsen aan de hand van in het KIC-systeem vastgelegde Normensets (meetpunten). Het gaat om de controle en toetsing van de uitvoering op juridische basis, redactioneel, inhoudelijke en procedureel. Voor elk soort werkproces is er een aparte Normenset. In het KIC worden fouten vastgelegd. Pas nadat de toetsers volledig akkoord is en er dus geen fouten meer zijn aangetroffen wordt het werkproces akkoord bevonden. Hierbij is het vervolgens de bedoeling dat er op de fouten gestuurd wordt. De informatie over foutpercentage en kwaliteit zijn input voor de managementinformatie.

Managementinformatie

Het management van de gemeentelijke organisatie beschikt over een zogenoemd cockpitsysteem. Daarin is uitgebreide en gedetailleerde managementinformatie op te zoeken. De actuele informatie kan in het systeem direct zichtbaar worden gemaakt, maar ook over voorafgaande jaren kan informatie worden opgeroepen. Het cockpitsysteem wordt gevuld vanuit GWS. Voorbeelden van informatie in het systeem zijn de doorlooptijden en aantallen uitkeringen en klanten in de WWB. De informatie in het cockpitsysteem kan vertaald worden naar managementverslagen. In de regel kijkt het management naar 5 vaste parameters waarop direct wordt gestuurd.

6.2. Resumé

Het informatiesysteem van de gemeente Rucphen sluit aan op de organisatiestructuur. In Rucphen vullen niet de klantmanagers, maar de administratieve krachten het GWS4All. Het vullen van GWS door administratieve krachten vanuit klantrapportages zorgt voor eenheid en structuur in GWS. Deze structuur maakt het mogelijk dat klantmanagers snel inzicht kunnen krijgen in (elkaars) cliënten. Daarnaast biedt de informatiestructuur de mogelijkheid om het managementinformatiesysteem, ook genoemd de cockpit, te vullen. Op de kwaliteit van de gegevens en verslaglegging wordt gestuurd door middel van het KIC. De gemeente werkt aan een nieuw plan om de administratieve last te verlichten.

7. Informatievoorziening gemeenteraad

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we of de informatievoorziening van het College aan de raad adequaat was.

In het voorafgaande hoofdstuk 6 stelden we vast dat de informatiehuishouding van de gemeentelijke organisatie momenteel zodanig is ingericht dat veel gegevens kunnen worden gegeneerd over de mate waarin het beleid en de re-integratietrajecten tot beoogde resultaten leiden. De vraag is dan welke informatie aan de raad wordt gepresenteerd en of deze informatie voldoende is voor de raad om invulling te geven aan haar controlerende rol en (lerend van de resultaten) op verbeterde wijze invulling kan geven aan de kaderstellende rol voor de volgende beleidscyclus. We baseren ons antwoord op de deelvraag op de documenten die door het college aan de gemeenteraad zijn aangeboden (Zie bijlage 1) en op gesprekken met de vertegenwoordigers van de gemeente.

We presenteren allereerst kort onze bevindingen op grond van het onderhavige onderzoek. Vervolgens presenteren we bevindingen naar aanleiding van het gesprek met een vertegenwoordiging uit de gemeenteraad voorafgaand aan dit onderzoek.

7.2. Informatievoorziening aan de raad

Beleidscyclus

De informatievoorziening aan de raad kent een vaste cyclus. Het College informeert de gemeenteraad jaarlijks met de begroting en het beleidsplan over ontwikkelingen voor de gemeente Rucphen op het gebied van de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt. In Rucphen bestaat de bestuurlijke beleidscyclus uit twee momenten. Een programmabegroting in het voorjaar en een jaarrekening. De besteding van het W- en I-deel wordt echter niet opgenomen in de jaarrekeningen. Wel worden de bedragen voor kosten en baten van re-integratie bij de presentatie van de stukken genoemd. Daarbij wordt de raad mondeling op de hoogte gesteld van de diverse bestedingen. Uitgaande van het meerjarenplan, evaluaties van het beleid in voorgaande jaren en rekening houdend met de geschetste ontwikkelingen, bereidt het College het beleid voor. Op basis van de behandeling van de formele stukken stelt de raad het beleid vast. Het College verantwoordt zich zoals gezegd jaarlijks in de jaarrekening en het beleidsverslag. Daarnaast informeert het College de raad met tussentijdse rapportages.

Informatievoorziening van het College aan de raad bestaat daarmee in grote lijnen uit het presenteren van beleidsplannen die aansluiten op het door de raad vastgestelde beleid en het verantwoorden van de uitvoering van dat beleid.

Uit de documenten blijkt dat vanaf 2003 de raad op meerdere momenten werd geïnformeerd over de nieuwe plannen van het College en zijn met de raad documenten met plannen en de resultaten van beleid besproken. Voor het vaststellen van het re-integratiebeleid waren de eerste vijf in hoofdstuk 4 genoemde beleidsvoorstellen van het College van groot belang. Voor de evaluatie van het re-integratiebeleid waren onder meer de Eindevaluatie 'Zorg voor Werk!' en Verantwoordingsverslag Werk en Inkomen 2007 van groot belang. (Zie hoofdstuk 5).

De raad stelde aanvankelijk geen expliciete normen vast voor de te realiseren uitstroom, middelen en aanpak en het is niet verwonderlijk dat het College daar toen niet over rapporteerde. De raad heeft in 2004 wel een negental doelgroepen genoemd waarop het re-integratiebeleid zich moest richten. Dit betrof de volgende doelgroepen: jongeren van 16 tot 23 jaar, personen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt vanaf 23 jaar, alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar, nieuwkomers, oudkomers, personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, uitkeringsgerechtigden ouder dan 57,5 jaar, niet-uitkeringsgerechtigden en Anwers en gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een gemeentelijke uitkering (zie hoofdstuk 3). Deze doelgroepen komen in de verslagen niet terug en dat lijkt een omissie. Het College had de raad moeten informeren dat zij het doelgroepenbeleid heeft verlaten en zich nu richt op alle bijstandsgerechtigden en hen maatwerk aanbiedt.

De beleidsplannen voor de tweejarige periode 2008-2009 zijn beschreven in de nota *Rucphen blijft voor Werk Zorgen!*. Het is de bedoeling van het College om in oktober 2009 te rapporteren over de resultaten van 2008.

7.3. Vragen van afgevaardigden van de raad

Op woensdagavond 4 maart 2009 had in het raadhuis van Rucphen een bijeenkomst plaats met een afvaardiging van raadsleden, de Rekenkamer West-Brabant en onderzoekers van TNO. Tijdens die bijeenkomst werd door de raadsleden aangegeven op welke vragen het onderzoek voor hen een antwoord zou dienen te geven. In bijlage 3 van deze rapportage zijn de vragen vermeld. Per vraag zijn daar ook de antwoorden beschreven c.q. is aangegeven waar de gegevens in het onderhavige rapport zijn na te lezen.

De vragen zijn ook van belang omdat deze inzicht bieden in de informatiebehoefte van de raad m.b.t. het re-integratiebeleid. In essentie komt dit er op neer dat de gemeenteraad niet alleen informatie wil over de voortgang van het re-integratiebeleid, maar ook en vooral in staat gesteld wil worden om de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan te kunnen beoordelen. In het bijzonder heeft de raad belangstelling voor de resultaten en uitgaven voor de verschillende doelgroepen in de bijstand, waarbij er specifieke interesse is voor het langdurig zittende of 'granieten'bestand.

Hiervoor is nodig dat in de informatievoorziening aan de raad een slag wordt gemaakt van voortgangs- en verantwoordings-informatie naar informatie met een meer evaluerend karakter. Voor een deel kan hierin worden voorzien door in het beleidsplan streefcijfers te benoemen en in de voortgangsrapportages kengetallen op te nemen die tezamen als indicator voor de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen dienen. Voor een ander deel kan dit bereikt worden door het opstellen van (deel)evaluaties.

7.4. Resumé

De doelstellingen van het College en de resultaten van het re-integratiebeleid werden regelmatig teruggekoppeld aan de gemeenteraad. Dit gebeurde echter niet op doelgroepniveau. Indien de raad daarom vraagt kan het College op korte termijn veel informatie aanleveren over de resultaten van beleid en re-integratietrajecten. Het informatiesysteem van de gemeente laat dat toe. De raad heeft er behoefte om meer toegesneden informatie van het College te ontvangen.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Inleiding

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

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

8.2. Kaderstelling door de gemeenteraad

De eerste deelvraag in het onderzoek luidt:

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

Ontwikkelingen binnen de onderzoeksperiode, algemeen

De basis voor het re-integratiebeleid werd eind 2003 gelegd in de Kadernota WWB. In 2004 is dit verder uitgewerkt in de vastgestelde Re-integratieverordening WWB en de bijbehorende Kadernotitie re-integratiebeleid. Rucphen liep daarmee vooruit op veel gemeenten in Nederland. Zo kon al in 2004 met een WorkFirst aanpak worden gestart voor de nieuwe instroom.

De kaders die de gemeenteraad eind 2003 vaststelde waren - gezien de beschikbare informatie van dat moment over doelgroepen, de beoogde doeltreffendheid van het instrumentarium en de daarvoor benodigde middelen - op dat moment nog zeer algemeen geformuleerd. De raad stelde aanvankelijk geen expliciete, meetbare normen vast voor de te realiseren uitstroom, middelen en aanpak.

De kaderstelling heeft zich binnen de onderzoeksperiode verder ontwikkeld. Vooral naar aanleiding van de aanvraag en verantwoording van de ESF-subsidie zijn de inzet van instrumenten en de daarmee beoogde resultaten voor arbeidsactivering meer gekwantificeerd.

Doelgroepen

In de kadernotitie re-integratiebeleid van 2004 werd uitgegaan van sturing op het niveau van doelgroepen. In de nota werden in volgorde van prioriteit 9 doelgroepen benoemd: jongeren van 16 tot 23 jaar, personen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt vanaf 23 jaar, alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar, nieuwkomers, oudkomers, personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, uitkeringsgerechtigden ouder dan 57,5 jaar, niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-ers en gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een gemeentelijke uitkering.

Dit onderscheid naar doelgroepen heeft in de praktische uitvoering verder geen vervolg gekregen. In de loop der tijd is - overigens zonder dat daarover hernieuwde beleidsvorming in de raad heeft plaatsgevonden - steeds meer een overgang gemaakt naar maatwerk. In de praktijk is nog wel onderscheid herkenbaar 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 m.b.t. deze groep is duidelijk. Uitgangspunt is dat de periode van bijstandsverlening zo kort mogelijk dient te zijn. De belanghebbende is verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te zoeken, waarbij de gemeente rond de begrippen maatwerk, duurzame uitstroom een 'gezond verstand' invulling geeft. Bij de realisering van de kortste weg naar werk zal gewerkt worden met het principe WorkFirst. Vanaf de aanvraag van ESF-subsidie zijn de doelen ook gekwantificeerd.

Uitkeringsgerechtigden zonder perspectief op werk

Voor die uitkeringsgerechtigden voor wie (her)intreding naar betaald werk niet of niet binnen afzienbare termijn haalbaar is, is als beleidsuitgangspunt geformuleerd dat in principe ieder van hen een aanbod voor maatschappelijke participatie moet ontvangen. Er wordt de mogelijkheid opgehouden om soepel om te gaan met de arbeidsplicht voor personen ouder dan 57 ½ jaar en alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar.

ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

Ten aanzien van de werkloze ANW-ers en de Nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) formuleerde de raad de beleidsregel dat deze binnen 12 maanden een re-integratie aanbod dienden te krijgen.

WIW-ers en ID-ers

In de kadernotitie re-integratiebeleid van 2004 is uitdrukkelijk als uitgangspunt geformuleerd "dat zwaar zal blijven worden ingezet op het afbouwen van gesubsidieerde arbeid".

8.3. Uitvoering door het College

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

Ontwikkelingen binnen de onderzoeksperiode, algemeen

Het College slaagt er steeds beter in om inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden en beperkingen van cliënten. Door onder meer integraal casemanagement, screening van het bestand en het plaatsen van personen in participatieprojecten werd steeds duidelijker waartoe de klanten in staat waren. Met behulp van onder meer de werkmakelaar kwam er beter inzicht in de plaatsingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt van diverse groepen bijstandsgerechtigden. Daardoor werd het ook beter mogelijk de beleidsdoelen te vertalen in op haalbare resultaten gerichte re-integratietrajecten.

De Rekenkamer constateert dat er verbetering kwam in de aanpak van het College bij de uitvoering van het re-integratiebeleid: van uitbesteding tot steeds meer zelf doen (zelf regie nemen en behouden) in samenwerking met maatschappelijke partijen en werkgevers en gericht maatwerk inkopen. Dat is een goede beleidsaanpassing gebleken die is ingegeven door onvrede met resultaten uit de

eerdere aanpak. Dat betekent dat het College actief heeft gereageerd op tegenvallende resultaten en dus afspraken met gemeenteraad heeft bewaakt en indien nodig (in overleg met de raad) heeft bijgestuurd.

Uitkeringsgerechtigden met perspectief op werk

In 2004 startte de gemeente Rucphen een nieuwe vorm van 'WorkFirst' aanpak. In beginsel werd iedere aanvrager van een uitkering direct aan het werk gezet, vaak in maatschappelijk nuttige functies. Deze aanpak blijkt succesvol te zijn geweest. Medio 2006 startte de gemeente Rucphen het ESF-3 project. In het zogenaamde 'Zorg voor Werk!' programma is de WorkFirst aanpak behouden gebleven en verder uitgebreid naar alle mensen die al langere tijd een uitkering ontvingen (zittend bestand). Bovendien werd een extra instrument ingezet, namelijk de actieve werkgeversbenadering door de werkmakelaar. Daardoor bouwde de gemeente ook zelf relaties op met het bedrijfsleven en kon er een directe match plaatsvinden tussen lokale arbeidsmarkt (vraag) en bestand uitkeringsgerechtigden (aanbod).

Uitkeringsgerechtigden zonder perspectief op werk

Na screening en het vaststellen van de arbeidsgeschiktheid door een medische keuring van een groot deel van het bestand, kon er beter beleid worden geformuleerd voor het zogenaamde zittende bestand. Zeker 1/3 van het bestand wordt gevormd door het zogenaamde 'granieten bestand' waarvan velen (tijdelijk) volledig arbeidsongeschikt zijn. Voor deze groep is het College doelen gaan stellen met betrekking tot (maatschappelijke) participatie.

ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

Al in 2003 was door de gemeente in een beleidsnotitie het voorstel geschreven hoe met de komst van de Wwb de doelgroep Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden te bedienen op het vlak van re-integratie. In de praktijk is geen actief beleid gevoerd met betrekking tot de Nuggers of Anw-ers. Er zijn geen tot zeer weinig re-integratietrajecten voor deze doelgroep uitgevoerd.

WIW-ers en ID-ers

In de periode voor de invoering van de Wwb waren 45 respectievelijk 35 personen aangenomen op een WIW- of I/D-day. Daarvan waren er eind 2008 nog 2 respectievelijk 11 in dienst van de gemeente.

8.4. Informatievoorziening binnen de gemeente

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

De gemeente Rucphen gaat goed om met de interne informatievoorziening. De informatievoorziening binnen de afdeling sluit aan op de organisatiestructuur en de werkwijze waar de ambtelijke organisatie voor heeft gekozen. De werkwijze komt onder meer tot uitdrukking in het integrale casemanagement, waarbij casemanagers relatief veel tijd kunnen steken in begeleiding en activering van hun klanten en ook veel weten over de klant. Bij de werkwijze horen ook de in de instelling van een werkmakelaar voor actieve benadering van werkgevers en het werken met administratieve krachten voor de eenvormige invoer van gegevens van klanten en opdrachtnemers.

8.5. Informatievoorziening aan de raad

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

Het College informeert de gemeenteraad jaarlijks met de begroting en het beleidsplan over ontwikkelingen voor de gemeente Rucphen op het gebied van de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt. Daarnaast voorziet de beleidscyclus in voortgangs- en verantwoordingsinformatie.

Zoals aangegeven formuleerde de raad in het begin van de onderzoeksperiode het beleid nog vooral in kwalitatief beschreven beleidsuitgangspunten. Omdat nog geen kwantitatief meetbare doelen werden geformuleerd, kon in de voortgangs- en verantwoordingsinformatie daarover ook geen aansluitende informatie worden opgenomen. De raad kon in deze periode derhalve wel vaststellen of de uitvoering conform de beleidsuitgangspunten werd gerealiseerd, maar niet of slechts beperkt vaststellen of daarmee ook voldoende resultaten werden behaald.

Vooraf na de aanvraag en vaststelling van de ESF-subsidie werden doelen meetbaar geformuleerd, en kon de raad ook de resultaten van het beleid beoordelen.

In deze deelvraag is ook de vraag besloten of de raad (lerend van de resultaten) op verbeterde wijze invulling kan geven aan de kaderstellende rol voor de volgende cyclus. De Rekenkamer constateert dat in dat opzicht nog in beperkte mate informatie met een evaluerend karakter aan de raad wordt aangeboden. Dat blijkt ook uit de aard van de vragen die door een afvaardiging van de raad bij de aanvang van dit onderzoek werden geformuleerd.

8.6. Slotconclusies

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

Maatschappelijk-economische context

Geconstateerd wordt dat de maatschappelijk-economische situatie binnen de gemeente Rucphen niet eenvoudig is. Het aandeel lager opgeleiden is hoog, en de bruto participatiegraad (het aandeel van de beroepsbevolking in de totale bevolking van 15 tot 64 jaar) is laag. Daar komt bij dat de werkgelegenheid in de gemeente in de afgelopen jaren is teruggelopen.

Ontwikkeling instrumenten en inzet middelen

In het eerste deel van de onderzoeksperiode was de gemeente nog verplicht tot uitbesteding van de re-integratietrajecten. Met deze werkwijze werden onvoldoende resultaten behaald, zodat het instrumentarium in deze periode als onvoldoende doeltreffend en doelmatig wordt aangemerkt.

De gemeente heeft daarop de werkwijze aangepast. Met de zo ontwikkelde werkwijze zijn de voorwaarden tot stand gekomen voor een meer doeltreffende en doelmatige inzet van instrumenten.

De gemeente heeft hierbij op gepaste wijze gebruik gemaakt van de middelen uit het "Werkdeel" van de Wwb. Het budget is zodanig benut dat geen terugbetaling aan het Rijk heeft behoeven plaats te vinden. Daarnaast heeft de gemeente aanvullend daarop gebruik gemaakt van ESF-subsidie.

Ontwikkeling aantal uitkeringsgerechtigden

Een belangrijke maatstaf voor het resultaat is de ontwikkeling van het aantal uitkeringen. Dit aantal daalde vanaf 2004, en de daling nam belangrijk toe in 2007 en 2008.

Daarnaast is ook de relatieve positie t.o.v. andere gemeenten een interessante maatstaf. Geconstateerd wordt dat in 2008 1,61% van de beroepsbevolking een uitkering ontving. In gemeenten met een vergelijkbare demografische samenstelling van de bevolking was dat bijstandspercentage gemiddeld 2,04%. Het bijstandsniveau is in Rucphen dus 0,43 procentpunt lager dan dat gemiddelde. Het (gecorrigeerde) bijstandsniveau bevindt zich overigens in Rucphen al voor het jaar 1999 constant onder het landelijke gemiddelde. In 2007 zette in Rucphen iets meer als in de rest van het land een daling in van het klantenbestand.

Uitgaven I-deel

Het aantal uitkeringen nam weliswaar af, maar dat gold ook voor de door het Rijk verstrekte bijdrage voor het "Inkomensdeel" van de Wwb. Nadat in de periode 2004-2006 gemiddeld een overschot ad ruim € 100.000 was gerealiseerd, ontstond in 2007 ontstond een eenmalig tekort ter omvang van € 258.000. In 2008 was, met een tekort ad € 2.000 ofwel ca 0,1 promille, nagenoeg sprake van evenwicht.

Ontwikkeling maatschappelijke participatie

In het in 2004 geformuleerde beleid is er in voorzien dat aan uitkeringsgerechtigden voor wie (her)intreding naar betaald werk niet of niet binnen afzienbare termijn haalbaar is, een aanbod voor maatschappelijke participatie wordt gedaan. Vanaf 2005 is het College meer aandacht gaan besteden aan de activering van het "granieten bestand". In de praktijk is – zeker in verhouding tot de situatie bij andere gemeenten - een ruim aanbod aan participatieplaatsen tot stand gekomen, waardoor veel cliënten van een aanbod werden voorzien. De resultaten zijn wat betreft de uitstroom uit de uitkering en werkaanvaarding goed geregistreerd. De Rekenkamer neemt er daarbij met interesse kennis van dat medewerkers van de gemeente zeiden zelf verbaasd te zijn over de resultaten die door sommige klanten zijn geboekt. Hieruit blijkt dat bij gerichte aandacht en begeleiding ook een deel van de cliënten uit het "granieten bestand" tot beweging bereid en in staat zijn.

ANW-ers en 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, gezien de huidige laag graad van participatie, ook voor de gemeente Rucphen. 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 door het College geleverde beleidsprestaties zijn conform de door de raad vastgestelde beleidsdoelstellingen. Bij de start van de WWB in 2004 had de gemeente, dankzij het tot dan toe gevoerde re-integratiebeleid, een relatief gunstige positie ten opzichte van andere gemeenten. Deze gunstige positie is tot in 2008 behouden gebleven.

De ontwikkeling van het bijstandsvolume is goed in vergelijking met andere gemeenten. Ook de bereikte resultaten met betrekking tot het 'granieten bestand' zijn goed te noemen, sinds ook zij in 2006 meer aandacht kregen van het beleid. Zeker gezien de voor Rucphen relatief ongunstige economische factoren (vooral lage scholingsgraad van de bevolking met lage baankansen en weinig industrie in de nabije omgeving) concludeert de Rekenkamer dat de effectiviteit van het beleid als ruim voldoende kan worden beoordeeld.

Slotconclusies m.b.t. doelmatigheid

Bij het vaststellen van de doelmatigheid van het beleid is het onder meer de vraag aan de orde of hetzelfde resultaat bereikt had kunnen worden tegen geringere kosten. Dat laatste geldt waarschijnlijk voor de jaren 2004 en 2005. Gezien de relatief geringe effecten van het beleid op de in- en uitstroom uit het bestand en de naar verhouding hoge kosten van de inzet van verschillende re-integratie-instrumenten in deze periode, was er geen sprake van een doelmatige inzet van middelen.

Na zich eerst te hebben gericht op makkelijk plaatsbaren richtte de aandacht van de gemeente zich in de loop der tijd meer op klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De omvang van de uitstroom naar werk van deze groep is duidelijk toegenomen. Het is nog te vroeg om vast te stellen of dit een duurzaam karakter heeft.

Een deel van de moeilijk plaatsbaren zal vanwege sociale en medische redenen aangewezen zijn en blijven op maatschappelijke ondersteuning en nooit een reguliere baan verwerven. Degenen die daartoe in staat zijn kunnen verplicht worden deel te nemen aan projecten waarbij maatschappelijke participatie het belangrijkste oogmerk is. Het (maatschappelijk) rendement van dergelijke projecten is lastig aan te tonen. Als we als effectmaat nemen '*het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de leefbaarheid binnen de gemeente*' dan voldoet een belangrijk deel van de projecten daar aan.

8.7. Aanbevelingen

aanbevelingen mede gericht op gewijzigde economische situatie

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

koepelnotitie, invloed economische recessie

Zoals gebruikelijk zal bij dit in vier gemeenten uitgevoerde onderzoek naar het re-integratie-beleid ook een koepelnotitie worden uitgebracht. Hierin wordt ingegaan op de gevolgen van de ingetreden recessie. Kort samengevat is het algemene beeld dat door de gevolgen van de recessie het belang van het re-integratiebeleid, en de druk op de daarvoor beschikbare middelen zullen toenemen. Zo verwacht het CPB dat in 2010 de werkloosheid oploopt tot 9%. De verwachting is dat een belangrijk deel van de betrokkenen (jongeren, zelfstandigen zonder personeel ofwel ZZP-ers, en flexwerkers) geen recht heeft op een ww-uitkering, en voor inkomensvoorziening en re-integratie zich niet zal wenden tot het UUV-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 beleids- of uitwerkingsplan te laten voorbereiden op grond waarvan de gemeenteraad tot beleidskeuzes kan komen.
2. De mogelijkheden voor het re-integratiebeleid worden in de gemeente Rucphen medebepaald door het relatief hoge aandeel lager opgeleiden, de lage bruto participatiegraad en de afnemende werkgelegenheid. Geadviseerd wordt om deze factoren uitdrukkelijk bij de hiervoor genoemde beleidsnota te betrekken.

3. Geadviseerd wordt om de beleidskeuzes te concretiseren in heldere en SMART-geformuleerde resultaatsdoelstellingen.

Aandacht voor risicogroepen

4. Voor een deel van de uitkeringsgerechtigden geldt dat de toch al grote afstand tot de arbeidsmarkt nog verder zal toenemen. Geadviseerd wordt in de beleidsvorming aan te geven hoe voor deze doelgroep mogelijkheden kunnen worden geboden op het gebied van maatschappelijke participatie en sociale activering.
5. De nieuwe wet WIJ beoogt jeugdigen te begeleiden naar deelname aan de arbeidsmarkt. Nu als gevolg van de recessie het moeilijker wordt voor starters om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt, wordt geadviseerd in de beleidsvorming aandacht te geven aan met name de begeleiding van jeugdigen zonder voldoende startkwalificaties.
6. 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.
7. Geadviseerd wordt nadere voorbereidingen te treffen m.b.t. de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). Hoewel al in 2003 door de gemeente in een beleidsnotitie is beschreven hoe de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden te bedienen op het vlak van re-integratie heeft de gemeente tot dusver in de praktijk geen actief beleid gevoerd. Gezien de wijzigende omstandigheden wordt geadviseerd om voor deze doelgroep een op de nieuwe situatie aangepast beleid te ontwikkelen.

Vraagversterking

8. Geadviseerd wordt om de vraag naar arbeid te stimuleren door :
 - invulling te geven aan de in oktober 2008 vastgestelde nota Social Return
 - de inzet van de werkmakelaar te intensiveren.
9. 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

10. 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

11. 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) en 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

12. 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

13. 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

14. Geadviseerd wordt om in de informatievoorziening aan de raad kengetallen op te nemen die als indicator voor de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen dienen.
15. Geadviseerd wordt om voorafgaand aan de vaststelling van de Programmabegroting 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 10 november 2009 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 22 december 2009. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer de Schipper,

Bij brief van 10 november jl. hebben wij de concept-rapportage "onderzoek re-integratiebeleid" ontvangen. Wij kunnen u hierbij melden dat wij instemmen met de concept-rapportage en met de aanbevelingen die in de rapportage zijn opgenomen.

In de concept-rapportage staan 2 onjuiste opmerkingen:

- blz. 32 paragraaf 4.3.4: Voor de aanbesteding van het ESF-project 'zorg voor werk' is geen gebruik gemaakt van het Inkoopbureau West-Brabant, maar van Het Grote Oost;
- blz. 55, alinea 4: de 1-op-1 controle vindt plaats door de toetser en niet door de manager van de casemanagers.

We verzoeken u deze opmerkingen te corrigeren.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Rucphen,
de secretaris

de burgemeester

C.F.J. Verheijen

M.L. Everaers

10. Nawoord

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de reactie van het College. Geconstateerd wordt dat het College instemt met de conceptrapportage en met de aanbevelingen die in de rapportage zijn opgenomen.

Op verzoek van het College heeft ten aanzien van de twee aangegeven punten een correctie plaatsgevonden.

Bijlagen

Bijlage 1 Uitvoering evaluatieonderzoek

Literatuurlijst Gemeente Rucphen

Titel

ESF3 aanvraag voor ontwikkelen re-integratiebeleid
Contract Accessio BV en gemeente Rucphen
Contract Accessio BV en gemeente Rucphen kavel 3-2
Contract Accessio BV en gemeente Rucphen kavel 4-2
Contract Accessio BV en gemeente Rucphen kavel 6-3
Contract Frame BV en gemeente Rucphen
Contract Frame BV en gemeente Rucphen kavel 1-3
Contract Hudson Human Capital Solutions B.V en gemeente Rucphen kavel 2-3
Contract Hudson Human Capital Solutions B.V en gemeente Rucphen kavel 5-4
Contract Hudson Human Capital Solutions B.V en gemeente Rucphen kavel 7-3
Contract AOB Zuid-Nederland en gemeente Rucphen
Contract P3 Transfer BV en gemeente Rucphen
Contract BMG Reïntegratie BV en gemeente Rucphen
Contract Traverse en gemeente Rucphen
Contract Het openbaar lichaam WVS-groep en gemeente Rucphen
Contract Traverse en gemeente Rucphen
Economische visie Rucphen 2008-2020: Bruisend en Ondernemend
Eindevaluatie 'Zorg voor Werk!' - februari 2008 DEFINITIEF
Eindrapportage/verantwoording project 'Gemeenschapstuinen als ontmoetingsplaats' gemeente Rucphen
Kadernotitie reïntegratiebeleid Wet werk en bijstand
Ketenjaarplan 2007
Nota social return
Rucphen blijft voor Werk Zorgen! Aanbevelingen voor de invulling van het re-integratiebeleid na 1 januari 2008
Beleidsregels voor het aanbieden van trajecten aan niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering Algemene nabestaanden wet (Anw)
Organogram Leiding ambtelijke organisatie gemeente Rucphen per 1-10-2008
Verantwoordingsverslag Werk en Inkomen 2007
Contract Arbodienst WVS-groep en gemeente Rucphen
Programma van Eisen bij de Europese aanbesteding van Reïntegratie-activiteiten
Zorg voor werk
Project overzicht
Projectplan Gemeenschapstuinen Rucphen
Bijstandwijzer RUCPHEN 2008
Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand 2004
Overzicht personeel Rucphen incl. werkrooster
Stroomschema werkwijze WorkFirst
Toelichting bij organigram gemeente Rucphen.doc
Toelichting bij stroomschema werkwijze WorkFirst
Contract Traverse en gemeente Rucphen

Uitvoeringsregels reïntegratie Wet werk en bijstand
Contract Arbodienst WVS-groep en gemeente Rucphen
Trajectkosten 2004 tot en met 2008
Trajectplannen 2004 tot en met 2008
Instroom gegevens 2004 - 2008
Uitstroom gegevens 2004 - 2008
Etin adviseurs, Economische visie Rucphen 2008-2020: Bruisend en Ondernemend
Adviesnota B&W Klanttevredenheidsonderzoek, 2009

Interviews medewerkers gemeente:

Jos de Mooij, Afdelingsmanager sector Samenleving
Jack Boomaerts, Juridisch medewerker afd. OW&I
Natasja de Jong, Werkmakelaar, Gedetacheerd vanuit Accessio
Peter Werrebroeck, Afdelingshoofd Werk & Inkomen

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 Rucphen 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 respectievelijk 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, respectievelijk 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 respectievelijk 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 respectievelijk 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 consultants 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>
--	--

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?	
Normen	toetsingscriteria
De informatiehuishouding genereert actuele, relevante informatie over de resultaten van re-integratie inspanningen	<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.

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?	
Normen	toetsingscriteria
De raad ontvangt tijdig, relevante, actuele en betrouwbare informatie	<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.
De rapportage en terugkoppeling aan de gemeenteraad bevat voldoende handvatten om beleid en resultaten te beoordelen	<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 Rucphen 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 Rucphen per jaar sinds 2004 (in- en uitstroom, saldo); • samenstelling bijstandspopulatie (naar afstand tot de arbeidsmarkt); • bereikte resultaten m.b.t. het 'granieten' bestand (de relatief kansarme restgroep); • bereikte resultaten t.a.v. Nuggers en t.a.v. ANW-ers. • Mate waarin prestaties niet hebben geleid tot realisering beoogde resultaten: <ul style="list-style-type: none"> • aantallen en kenmerken van cliënten die wel een arbeidstoeleidingstraject of traject sociale activering hebben doorlopen, maar waarbij dit niet heeft geleid tot beoogde resultaten. • Invloed macro-economische factoren i.r.t. invloed gemeentelijk beleid: regionale ontwikkeling werkgelegenheid, beroepsbevolking en werkloosheid per jaar sinds 2004. • Hoe verhouden de bereikte resultaten zich tot de resultaten in andere gemeenten: ontwikkeling bijstandsvolume in referentiegemeente per jaar sinds 2004?
Uitvoering re-integratiebeleid is doelmatig	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin de aanpak voldoende rendement biedt in verhouding tot de kosten: <ul style="list-style-type: none"> • omvang van gerealiseerde uitstroom i.r.t. totale kosten re-integratiebeleid; • verhouding kosten-resultaten vergeleken met landelijke cijfers; • succesrate van ingezette re-integratiebedrijven.

Bijlage 3 Vragen van afgevaardigden van de raad

Op woensdagavond 4 maart 2009 had in het raadhuis van Rucphen de bijeenkomst plaats met een afvaardiging van raadsleden, de Rekenkamer West-Brabant en onderzoekers van TNO. Tijdens die bijeenkomst stelde de raad vragen over het onderzoek en noemde gewenste aandachtspunten. De raad wilde aan de hand van dit onderzoek, toekomstig beleid 'smarter' formuleren. De vragen en aandachtspunten worden hieronder genoemd. Vervolgens geven we per vraag aan of het onderhavige onderzoek antwoord kan geven op deze vraag en zo ja, waar dat dan in het rapport is beschreven.

Vragen van de raad

- De raad wil inzicht krijgen in de uitgaven en uitkomsten voor de verschillende doelgroepen in de bijstand. Er is specifieke interesse voor het 'granieten bestand'.
- De raad wil inzicht krijgen in prestatieafspraken en behaalde resultaten van uitbesteding en aanbesteding van re-integratieactiviteiten. Ook voor de offertestelling en het aanbestedingsproces bestaat interesse.
- De raad wil inzicht in de maatschappelijke effecten van het re-integratiebeleid.
- De raad heeft aandacht voor de beeldvorming over re-integratie. Is de WWB een hangmat of een springplank?"
- De raad wil weten of de informatievoorziening voldoende is voor het voeren van de beleidsdiscussie op grote lijnen.
- Hoe is de budgetontwikkeling de afgelopen jaren van zowel geormerkte budgetten als ook eigen middelen?
- Hoe verhouden zich de budgetten die geormerkt zijn voor re-integratie t.o.v. de inzet van niet geormerkte middelen voor re-integratie (ofwel hoeveel geld stopt de gemeente er zelf in)?
- Wat is het meetbare effect van de activiteiten (hoeveel uitstroom)?
- Wat was het effect van uitstroom activiteiten voordat het re-integratiebeleid werd geïntensiveerd op basis van landelijke budgetten (geormerkte budgetten) ofwel heeft de landelijke stimulering van re-integratie geleid tot extra uitstroom?
- Zijn er activiteiten aan te wijzen, die geen enkel effect hebben (gehad) m.b.t. de uitstroom of zijn er juist activiteiten aan te wijzen die heel veel effect hebben op de uitstroom?

De antwoorden op de boven genoemde vragen van de raad kunnen vooral worden ontleend aan hoofdstuk 5, waarin de resultaten, kosten en baten van het beleid worden belicht. De antwoorden op de vragen over de uitvoering worden vooral ontleend aan hoofdstuk 4, waarin de uitwerking door het College wordt behandeld en de uitvoering van het proces van re-integratie door de gemeentelijke organisatie. Het antwoord over de informatievoorziening aan de raad is uitvoerig besproken in hoofdstuk 7. We bespreken allereerst de antwoorden op vragen die bovenal betrekking hebben op de beleidsprestaties.

Vragen van de raad en antwoorden

- *De raad wil inzicht krijgen in de uitgaven en uitkomsten voor de verschillende doelgroepen in de bijstand. Er is specifieke interesse voor het 'granietenbestand'.*
Vanaf 2005 is het College meer aandacht gaan besteden aan de activering van het 'granietenbestand'. In de praktijk betekende dit dat de gemeente projecten is gestart voor klanten met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 4 paragraaf 4.3.5). Participatie in de samenleving is aldus het College één van de speerpunten waar het beleid zich op richt. Basisgedachte hierachter is dat een ieder het recht heeft om als volwaardige burger aan de samenleving deel te

nemen. Door de gemeente werden ruim tien projecten gestart met als uiteindelijke doel uitstroom naar werk. Dit gebeurde onder leiding van de klantmanagers van de gemeente (paragraaf 4.3.5). Er zijn diverse projecten, waaronder het Gemeenschappelijk Service Team, In-House training basisvaardigheden, Ondernemend de uitkering uit, Drugsverslaafde, De Helpende Hand en Jongeren en werktalent.

Over de projecten ontvingen wij uitvoerige gegevens van de gemeente wat betreft de in- en uitstroom van het aantal klanten in de jaren 2007 en 2008 (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.2). Het grootste deel van die projecten loopt momenteel nog. Tabel 5.5 b. bevat een overzicht van de stand van zaken in maart 2009. We constateren dat er een ruim aanbod is aan participatieplaatsen, waardoor veel cliënten van een aanbod werden voorzien. De resultaten zijn wat betreft de uitstroom uit de uitkering en werkaanvaarding goed geregistreerd. De medewerkers van de gemeente zeiden zelf verbaasd te zijn over de resultaten die door sommige klanten zijn geboekt.

De gezondheidstoestand van een deel van het bestand is der mate slecht dat toeleiding naar werk voorlopig niet en wellicht nooit tot de mogelijkheden zal behoren. Naast Re-integratietrajecten en Participatietrajecten kent Rucphen daarom ook Zorgtrajecten en Rusttrajecten (paragraaf 4.3.5). Een Zorgtraject is gericht op het wegnemen van allerlei zaken die arbeidsinschakeling in de weg staan. Hieronder vallen schuldhulpverlening en bedrijfsmaatschappelijk werk. Een Rusttraject wordt afgesloten als een klant op grond van zijn persoonlijke omstandigheden tijdelijk niet tot arbeidsinschakeling in staat is, bijvoorbeeld bij arbeidsongeschiktheid of psychische problemen.

De gemeenteraad benoemde in de Kadernotitie re-integratiebeleid een negental doelgroepen (hoofdstuk 3, paragraaf 3.3). Het College heeft het doelgroepenbeleid losgelaten, omdat zij zich nu richt op activering van nagenoeg alle uitkeringsgerechtigden. Aan alle klanten wordt zoveel als mogelijk 'maatwerk' aangeboden (hoofdstuk 4, paragraaf 4.3).

- *De raad wil inzicht krijgen in prestatieafspraken en behaalde resultaten van uitbesteding en aanbesteding van re-integratieactiviteiten. Ook voor de offertestelling en het aanbestedingsproces is interesse.*

In de begin periode van de Wwb had het College nog weinig ervaring met het verplicht uitbesteden van de re-integratie (Hoofdstuk 4, Paragraaf 4.2.2). De gemeente besteedde begin 2004 een aantal trajecten uit aan bekende re-integratiebedrijven, door lopende contracten te verlengen. Dat betrof onder meer de trajecten *Sociale activering*, *Aanbodversterking*, *Scholing* en *WorkFirst*. Bij het re-integratiebedrijf Salto werden bijvoorbeeld in 2004 trajecten ingekocht onder de naam *Aanbodversterking* en *Scholing*. Voor de trajecten aanbodversterking werden duidelijke afspraken vastgelegd in het contract over de duur van de re-integratietrajecten, de doelgroep, de resultaatdefinitie en de resultaatverplichting. De resultaten waren echter niet naar tevredenheid van de gemeentelijke organisatie. De gemeente Rucphen heeft ook in 2006 de uitvoering van een belangrijk deel van haar re-integratie activiteiten uitbesteed. De uitbesteding betrof acht kavels. De openbare aanbestedingsprocedure verliep conform ESF-richtlijnen. De gemeente nodigde aanbieders uit om te offren op één of meerdere kavels. Daarbij werd gebruik gemaakt van de diensten van "Het Grote Oost" (De inhoud van de opdrachten voor 2006 en 2007 zijn vermeld in paragraaf 4.3.4. De resultaten zijn te lezen in paragraaf 5.2.2.). Het aantal personen per traject dat de gemeente had begroot, verschilde sterk van de gerealiseerde aantallen. Zo werden

in 2006 en 2007 aan veel meer klanten trajecten Verplichte Maatschappelijke Participatie (VMP) aangeboden dan aanvankelijk gepland. Het gerealiseerde aanbod van de andere re-integratietrajecten (Re-integratietrajecten regulier, Re-integratietrajecten doelgroep, Leerwerktrajecten) en scholing was tweederde minder dan begroot. De uitstroom naar werk van deze laatste trajecten is bepaald laag te noemen (respectievelijk 10, 2, 3 en 4 klanten) en beduidend minder dan de beoogde 25%.

In 2008 is het aantal verschillende instrumenten dat wordt ingekocht vereenvoudigd en verminderd ten opzichte van het jaar daar voor. De geselecteerde uitvoerders tijdens het ESF-project zijn ook in 2008 en 2009 gecontracteerd, vaak door verlenging van contracten (paragraaf 4.4.1). Trajecten worden nu afgenomen van Frame BV, Accessio, de ROC en Traverse. Verder zijn er nog contracten afgesloten voor ondersteunende activiteiten, zoals met de Arbodienst WVS groep. Ook de werkmakelaar is vanuit Accessio gedetacheerd.

- *Hoe is de budgetontwikkeling de afgelopen jaren van zowel geormerkte budgetten als ook eigen middelen? Hoe verhouden zich de budgetten die geormerkt zijn voor re-integratie t.o.v. de inzet van niet geormerkte middelen voor re-integratie (ofwel hoeveel geld stopt de gemeente er zelf in)?*

Trajecten worden hoofdzakelijk betaald vanuit het Werkdeel. Dit is een geormerkt budget dat jaarlijks beschikbaar wordt gesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (het zogenaamde Werkfonds Wwb) (hoofdstuk 5, paragraaf 5.5). Dit budget wordt geleidelijk minder in de komende jaren. Het budget voor de gemeente Rucphen bedroeg in 2008 847 duizend euro. Met het niet bestede W-deel uit 2007 van 473 duizend Euro was er voor 2008 in totaal ruim 1.3 miljoen beschikbaar. Daarvan is in totaal 821 duizend Euro besteed. In de jaren vanaf de invoering van de Wwb in 2004 is er geen tekort geweest op het W-deel en heeft de gemeente geen eigen middelen hoeven in te zetten. Ofwel: op de vraag 'hoeveel geld stopt de gemeente er zelf in, is het antwoord niets!

Dat geldt in 2008 niet voor het Inkomensdeel Wwb. Voor de Wwb-uitkeringen ontvangt de gemeente gelden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 2008 ontving de gemeente 2.7 miljoen van het rijk voor uitkeringen aan Wwb-ers onder de 65 jaar (hoofdstuk 5, paragraaf 5.5). In 2007 was dat nog 7% meer, namelijk 2.9 miljoen. De gemeente komt, ondanks de sterke daling van I-deel dus in 2008 weinig te kort (- 2 duizend Euro). In 2007 was dat tekort veel hoger (-258 duizend Euro).

- *Wat is het meetbare effect van de activiteiten (hoeveel uitstroom)? Wat was het effect van uitstroom activiteiten voordat het re-integratiebeleid werd geïntensiveerd op basis van landelijke budgetten (geormerkte budgetten) ofwel heeft de landelijke stimulering van re-integratie geleid tot extra uitstroom?*

De effecten van het re-integratiebeleid van het College kunnen worden afgeleid uit gegevens over de ontwikkeling van het klantenbestand, het aantal uitkeringen en over de inzet van instrumenten (hoofdstuk 5, paragraaf 5.4). Het aantal klanten dat in aanmerking komt voor re-integratie daalt sinds 2006. De instroom daalde en de uitstroom steeg. Het aantal uitkeringen daalde vanaf 2006 en de daling nam belangrijk toe in 2007 en 2008. Tegelijkertijd nam de uitstroom naar werk toe. De vraag is of deze dalingen direct verband houdt met een betere inzet van WorkFirst, re-integratietrajecten en scholing. Een betere conjunctuur kan immers ook de reden zijn. Dit kan onderzocht worden door een vergelijking met andere gemeenten en het in ogenschouw nemen van de economische omstandigheden (paragraaf 5.6). Rucphen scoort goed in vergelijking met andere referentie

gemeenten, terwijl de sociaal-economische omstandigheden slechter zijn. Het is daarom aannemelijk te maken dat de hogere uitstroom verband houdt met het betere re-integratiebeleid en de lagere instroom met een strenger poortwachterbeleid van de gemeente. Omdat de Rekenkamer niet beschikt over gegevens op persoonsniveau is het directe effect van de activiteiten echter niet meetbaar. Overigens is dit een tijdrovende bezigheid.

- *Zijn er activiteiten aan te wijzen, die geen enkel effect hebben (gehad) m.b.t. de uitstroom of zijn er juist activiteiten aan te wijzen die heel veel effect hebben op de uitstroom?*

De uitbestede re-integratie-instrumenten en trajecten in 2004 en 2005 waren weinig succesvol, met uitzondering van het instrument WorkFirst. (Hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.1 en hoofdstuk 6, paragraaf 6.). Dat zelfde geldt in mindere mate voor dezelfde trajecten die in 2006 zijn ingekocht (paragraaf 5.2.2). In 2004 en 2005 is vooral ingezet op trajecten die klanten begeleiden naar werk. Jaarlijks zijn ruim 80 personen een traject gestart dat hen moest begeleiden naar werk, maar dat is weinig succesvol gebleken. Daarentegen is de inzet van de Werkmakelaar vanaf 2007 zeer succesvol. Dat geldt zoals gezegd ook voor WorkFirst. Daarbij zijn de projecten sociale activering ook boven verwachting succesvol.

- *De raad wil inzicht in de maatschappelijke effecten van het re-integratiebeleid.*

Het College heeft geen overzicht opgesteld van meetbare maatschappelijke doelen en effecten van het re-integratiebeleid. Naar het oordeel van de Rekenkamer kan het maatschappelijk effect worden afgeleid uit ten minste drie indicatoren op de terreinen van werk, activering en zorg. Allereerst mag op basis van het afnemende klanten bestand worden aangenomen dat minder burgers afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering en meer personen werken, dankzij de inzet van re-integratie-instrumenten (zie paragraaf 5.4). In de tweede plaats is een groot aantal klanten maatschappelijk actief gemaakt door de inzet van instrumenten. Vanaf 2005 zijn er door de gemeente ruim tien projecten gestart voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (paragraaf 5.3.2). Deze personen zijn ingezet op werkzaamheden die een maatschappelijk rendement opleveren. In de derde plaats zijn er door de inzet van diverse trajecten persoonlijke en maatschappelijke problemen weggenomen, die deelname aan de maatschappij en werk in de weg stonden. Het gaat daarbij om schuldhulpverlening, verslaafdenzorg, psychische begeleiding en dergelijke (paragraaf 4.4.1 en paragraaf 5.3.2).

- *De raad heeft aandacht voor de beeldvorming over re-integratie. Is de WWB een "hangmat of een springplank?"*

Dat de Wwb geen hangmat is blijkt uit de doelstelling van het College om alle klanten een traject naar werk aan te bieden, dan wel in een activeringsproject te plaatsen. Iedere gezonde klant krijgt daarbij in principe een aanbod voor WorkFirst en moet werken voor zijn uitkering. Voor 57-plussers en alleenstaande ouders met kinderen wordt een soepel beleid gevoerd. Dit is vooralsnog op verzoek van de raad (hoofdstuk 3, paragraaf 3.3).

- *De raad wil weten of de informatievoorziening voldoende is voor het voeren van de beleidsdiscussie op grote lijnen.*

Het antwoord op deze vraag is besproken in hoofdstuk 7. Daar is aangegeven dat naar het oordeel van de Rekenkamer de raad momenteel over voldoende informatie kan beschikken. Gezien de complexe materie kan het zo zijn dat de raad

op een specifiek onderdeel over te weinig informatie beschikt, maar dat is vaak op verzoek wel te genereren door de gemeente (hoofdstuk 7, paragraaf 7.2).