

Onderzoek Re-integratiebeleid gemeente Geertruidenberg

Eindrapportage

26 januari 2010

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Het onderzoek	7
2.1.	Onderzoeksvragen	7
2.2.	Onderzoeksaanpak, het model	7
2.2.1.	Beleidsdoelen, resultaatafspraken en doelgroepen	9
2.2.2.	Uitvoering gemeente en ketenpartners, procesgang, inzet budget en instrumenten (output)	11
2.2.3.	Resultaat, doeltreffendheid, doelmatigheid en kosten van het re-integratiebeleid (outcome)	12
2.2.4.	Transparante informatie.....	13
2.2.5.	Normenkader, interpreteren, leren, verbeteren	14
2.3.	Uitvoering van het onderzoek, de activiteiten	16
2.3.1.	Vaststellen Evaluatieplan en normenkader	16
2.3.2.	Uitvoering evaluatieonderzoek	17
2.3.3.	Analyse van resultaten en rapportage	18
2.4.	Opmerking bij deze evaluatie.....	18
3.	Kaderstelling door de gemeenteraad	19
3.1.	Inleiding.....	19
3.1.1.	Belangrijke nota's en verordeningen van de raad	19
3.2.	Kadernota invoering Wet werk en bijstand	19
3.3.	Re-integratieverordeningen	21
3.4.	Verbeterplan Sociale Zaken	22
3.5.	Resumé	25
4.	Uitwerking door het College en uitvoering van het proces van re-integratie	26
4.1.	Inleiding.....	26
4.2.	Uitvoeringsbesluiten	27
4.2.1.	Scholing	27
4.2.2.	Werkaanvaardingspremies en inkomensvrijlating	27
4.2.3.	Werkstages gericht op re-integratie	28
4.2.4.	Eigen bijdrage bepaling voor trajecten.....	28
4.2.5.	Loonkostensubsidie gericht op re-integratie.....	28
4.2.6.	Vergoeding overige kosten gericht op re-integratie	29
4.2.7.	Afbouw I/D-banen en WIW-banen	29
4.2.8.	Heldere richtlijnen voor de uitvoering	29
4.2.9.	Nieuwe besluiten	29
4.3.	Uitvoeringsplannen	30
4.3.1.	Uitvoeringsplan voor 2006.....	30
4.3.2.	Uitvoeringsplan voor 2007.....	31
4.4.	Verbeterplannen	32
4.4.1.	Re-integratiebeleid in de voortgangsrapportages van december 2006 tot en met februari 2008.....	33
4.4.2.	De rapportage doorontwikkeling verbeterplan 2008	34
4.5.	Uitvoering van re-integratie in de huidige praktijk	35
4.5.1.	Werkzaamheden van de klantmanager	35
4.5.2.	Re-integratie en activering door de gemeente.....	36
4.5.3.	Re-integratie-inspanningen door externe partijen	37
4.5.4.	Niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-ers.....	38

4.6.	Samenwerking met ketenpartners	38
4.6.1.	Samenwerking uitvoerders	38
4.6.2.	Samenwerking CWI, UWV en gemeenten	38
4.7.	Aanvulling m.b.t. ontwikkelingen in 2009.....	39
4.8.	Resumé	39
5.	Resultaten, kosten en baten in perspectief	41
5.1.	Inleiding.....	41
5.2.	Bronnen	41
5.3.	Inzet van trajecten.....	42
5.4.	Sociale activering.....	42
5.5.	Ontwikkeling van het cliëntenbestand 2004-2008	43
5.6.	Ontwikkeling van het I-deel en het W-deel	46
5.7.	Ontwikkeling in perspectief.....	47
5.8.	Resumé	48
6.	Informatievoorziening binnen de gemeente.....	50
6.1.	Inleiding.....	50
6.2.	Het bestaande informatiesysteem.....	50
6.3.	Resumé	51
7.	Informatievoorziening gemeenteraad.....	53
7.1.	Inleiding.....	53
7.2.	Informatievoorziening aan de raad.....	53
7.3.	Resumé	54
8.	Conclusies en aanbevelingen.....	56
8.1.	Inleiding.....	56
8.2.	Kaderstelling door de gemeenteraad	56
8.3.	Uitvoering door het College	58
8.4.	Informatievoorziening binnen de gemeente	59
8.5.	Informatievoorziening aan de raad.....	60
8.6.	Slotconclusies	61
8.7.	Aanbevelingen.....	63
9.	Reactie van het College	68
10.	Nawoord van de Rekenkamer	70
Bijlagen		
Bijlage 1	Uitvoering evaluatieonderzoek	71
Bijlage 2	Normenkader.....	73

1. Inleiding

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

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

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

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

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

Leeswijzer en werkwijze in het kort

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

De door de gemeenteraad vastgestelde kaders voor het re-integratiebeleid worden beschreven in hoofdstuk 3. Dit gebeurt aan de hand van de

geformuleerde doelen, resultaatafspraken, eisen en normen in verordeningen, besluiten en programma's. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de wijze waarop het College het proces van re-integratie heeft ingericht. Is dit conform de door de raad opgestelde kaders? Aan de orde komen ook de uitvoering, de instrumenten en de samenwerking met ketenpartners. De resultaten van het re-integratiebeleid beschrijven we in hoofdstuk 5. In een aparte paragraaf 5.6 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 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 Moerdijk, Rucphen en Oosterhout een zelfde onderzoek uit naar het re-integratiebeleid. Naast de afzonderlijke rapportages per gemeente zal ook een notitie worden opgesteld waarin nader wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit deze onderzoeken. Gezien het uitgangspunt dat Rekenkameronderzoek er is om van te leren is het de bedoeling dat in deze koepelnotitie ook ingegaan wordt op "best practices".

2. Het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet toegelicht. Eerst wordt de centrale vraagstelling van de Rekenkamer geformuleerd en worden 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 Geertruidenberg, als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?

De Rekenkamer onderscheidt daarbij de volgende vier deelvragen:

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

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

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

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

2.2. Onderzoeksaanpak, het model

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

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

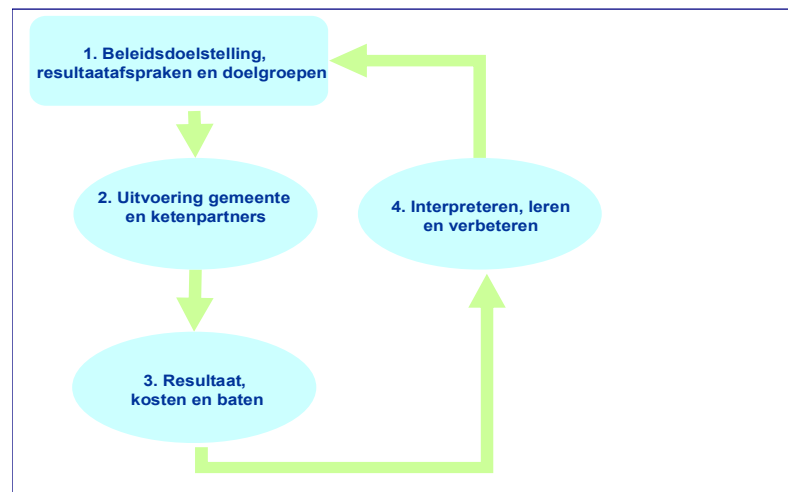
De uitkomsten van de effectiviteitanalyses achteraf kunnen vervolgens weer gebruikt worden om het beleid aan te passen. Op deze manier spelen effectiviteitanalyses een belangrijke rol in de verschillende fasen van de beleidscyclus (zie figuur 2.1).

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

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

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

Figuur 2.1 Analysemodel



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

¹ Meer hierover in E. de Vos, W. Zwinkels, A. Heyma, Handboek voor meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau: een handvat. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocumenten mei 2008.

² Een dergelijk model is door de onderzoekers van TNO ook in andere gemeenten toegepast.

2.2.1. Beleidsdoelen, resultaatafspraken en doelgroepen (hoofdstuk 3)

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

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

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

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

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

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

Doelstellingen van het re-integratiebeleid

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

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

Concreet kunnen de volgende hoofddoelstellingen van beleid geformuleerd worden:

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

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

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

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

Beantwoording onderzoeksvragen in hoofdstuk 3

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

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

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

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

Daar worden de gegevens besproken op basis waarvan we antwoord geven op de tweede deelvraag:

Slaagt het College er in om op basis van:

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

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

In dit onderdeel wordt onderzocht of het College beschikt over inzicht in het cliëntenbestand en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Nagegaan wordt welke gegevens er zijn over relaties tussen het re-integratiebeleid en andere beleidsvelden binnen de gemeente en of er een leidraad is voor het verbinden van die beleidsvelden. Ook wordt nagegaan op welke wijze de gemeente zich oriënteert op de relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en welke externe contacten zij onderhoudt met het oog op re-integratie van werkzoekenden. Verder komen in dit onderdeel aan de orde de wijze waarop de gemeente tot een diagnose komt van de mogelijkheden van cliënten om al dan niet toe te treden tot de arbeidsmarkt, de deskundigheid/opleiding van gemeente medewerkers en de totstandkoming van contracten voor de re-integratietrajecten en wijze van aanbesteding bij re-integratiebedrijven (RIB's). Nagegaan wordt of het College voorafgaande aan inkoop beschikt over 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 Geertruidenberg 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 Geertruidenberg. Het onderzoek is nadrukkelijk niet bedoeld als studie naar de effectiviteit van afzonderlijke instrumenten. Daartoe zijn studies nodig met gebruik van microdata, waarbij gegevens van individuen worden gebruikt om effecten vast te stellen op microniveau die kunnen worden uitgesplitst naar doelgroepen. De Rekenkamer heeft niet gekozen voor een dergelijke arbeidsintensieve studie.

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

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

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

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

Dit onderdeel benoemt de feitelijke resultaten van het gemeentebeleid. De Rekenkamer onderzoekt in dit onderdeel zowel de doeltreffendheid (uitstroom, voorkomen van instroom, trajectduur, aantal plaatsingen in baan of vervolgttraject 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 Geertruidenberg als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?*

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

De Rekenkamer wil kunnen vaststellen of het arbeidsmarktbeleid van de gemeente Geertruidenberg 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 soms niet het geval, bijvoorbeeld als de gemeente gegevens niet heeft vastgelegd. Wanneer niet alle gegevens beschikbaar zijn voor alle doelgroepen, instrumenten of opeenvolgende jaren, dan kunnen sommige gegevens worden geëxtrapoleerd op basis van de wel beschikbare gegevens.

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

2.2.4. Transparante informatie

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

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

2.2.4.1 Informatievoorziening binnen de gemeente (hoofdstuk 6)

Van groot belang is op welke wijze de gemeente zelf de resultaten van het beleid monitort. We bespreken in hoofdstuk 6 of de informatiehuishouding van de gemeente actuele, relevante informatie genereert over de resultaten van re-integratie inspanningen. Er wordt onder meer nagegaan of de gemeente een cliëntvolgsysteem heeft en hoe de gemeente informatie over de trajectuitvoering verkrijgt. Waaruit bestaat die informatie en wat is de kwaliteit van de informatie? Deze gegevens vormen de opmaat voor het beantwoorden van de derde deelonderzoeksvraag: *Is de informatiehuishouding ingericht op het verkrijgen van zodanige kwantitatieve en kwalitatieve inzichten dat kan worden vastgesteld of de re-integratietrajecten daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden?*

2.2.4.2 Informatievoorziening aan de gemeenteraad (hoofdstuk 7)

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

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

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

2.2.5. Normenkader, interpreteren, leren, verbeteren (hoofdstuk 8)

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

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

2.2.5.1 Normenkader

Op basis van het Rekenkameronderzoek worden conclusies geformuleerd met betrekking tot de effectiviteit en doelmatigheid van het re-integratiebeleid. Om tot een geobjectiveerde en verifieerbare beoordeling te komen werden in de eerste fase van het onderzoek toetsingscriteria vastgesteld. Deze toetsingscriteria zijn opgenomen in het zogenaamde normenkader van de Rekenkamer.

De onderzoeksvragen en normen zijn samengevat in onderstaande tabel 2.1. De toetsingscriteria zijn als bijlage 2 bij deze rapportage gevoegd.

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

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

Tabel 2.1 Normenkader

Onderzoeksvraag	Normen
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.
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.
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.
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.
De centrale vraag luidt: Kan het re-integratiebeleid in de gemeente Geertruidenberg als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt?	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering re-integratiebeleid is doeltreffend. • Uitvoering re-integratiebeleid is doelmatig.

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

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

2.3. Uitvoering van het onderzoek, de activiteiten

Het evaluatieonderzoek bestond uit drie fasen:

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

Per fase wordt hierna aangegeven welke activiteiten zijn verricht.

2.3.1. Vaststellen Evaluatieplan en normenkader

Het (voorgenomen) re-integratiebeleid van de gemeente Geertruidenberg 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 Geertruidenberg en inventariseerden we de bestekken, offertes en contracten en alle andere door de afdeling beschikbare gestelde relevante beleidsdocumenten en overzichten (Zie bijlage 1).

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

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

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

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

2.3.2. Uitvoering evaluatieonderzoek

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

Uitvoeren bestandsonderzoek

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

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

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

De bevindingen zijn beschreven in hoofdstuk 5.

Uitvoeren onderzoek procesgang

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

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

Naast de eerder beschreven documenten is een aantal statistische bronnen bestudeerd, waaronder CBS, Gemeenteloket en Divosa. Dit geeft een beeld van de arbeidsmarktsituatie en -ontwikkeling in Geertruidenberg 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 Geertruidenberg.

Vragenlijsten

Er is een lijst met vragen toegezonden over gebruik van cliëntvolgsystemen op terreinen van uitkeringen en re-integratie. Waar gegevens ontbraken voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn hierover specifieke vragen per e-mail aan de gemeente voorgelegd. Er is gesproken met 5 medewerkers van de gemeente Geertruidenberg. 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. De 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. Allereerst 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. Vervolgens wordt 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 Geertruidenberg is vastgelegd. De belangrijkste zijn:

- Kadernota invoering Wet werk en bijstand (2003).
- Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004.
- Accountantsverklaring WWB 2005
- Verbeterplan Sociale Zaken september 2006.
- Voortgangsrapportages Verbeterplan (december 2006, juli 2007, februari 2008).
- Eindrapportage Verbeterplan december 2008.
- Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2007.
- Programmabegrotingen.

Hierna bespreken we de belangrijkste punten uit bovengenoemde documenten.

3.2. Kadernota invoering Wet werk en bijstand

In december 2003 stelde de raad van de gemeente Geertruidenberg de Kadernota invoering Wet werk en bijstand vast. De Kadernota betreft de invoering van de wet in 2004 en geeft een overzicht van achtereenvolgens:

- De uitgangspunten van de Wet werk en bijstand.
- Opsomming van de gevolgen voor het gemeentelijke beleid.
- Financiële gevolgen voor Geertruidenberg.
- Gevolgen voor de gemeentelijke organisatie.
- Informatievoorziening aan en besluitvorming door de gemeente raad.

Ad 1. Uitgangspunten WWB

De Nota geeft duidelijk de uitgangspunten van de Wet werk en bijstand weer. Eén van de uitgangspunten die de gemeenteraad benoemde is dat het beleid transparant en evenwichtig moest zijn. Het beleid dat de gemeente gaat voeren moest daarbij alle groepen met specifieke kenmerken bedienen en voor de betrokkene diende duidelijk te zijn wat zijn of haar de rechten en plichten zijn.

Ad 2. Gevolgen voor gemeentelijk beleid

In de Kadernota worden een dertiental wijzigingen in de wet opgesomd met daarbij aangegeven in hoeverre dit gevolgen heeft voor het gemeentelijke beleid. We bespreken hieronder de belangrijkste gevolgen voor het re-integratiebeleid.

Met de invoering van de WWB verschuift de acceptatieplicht voor bijstandsgerechtigden van *passende* arbeid naar *algemeen geaccepteerde* arbeid en aanspraak op ondersteuning bij re-integratie.

De gemeenteraad kondigt in de Kadernota een re-integratieverordening aan waarin zal worden vastlegt wanneer iemand aanspraak kan maken op een re-integratietraject. In de nota worden geen specifieke doelgroepen benoemd. Wel zal volgens de Kadernota in de re-integratieverordening worden aangegeven op welke wijze de re-integratie van Nuggers en Anw-ers vorm krijgt. In de paragraaf 3.3 beschrijven we de re-integratieverordeningen van 2004 en 2007.

In de Kadernota worden naast de re-integratieverordening ook kaderstellingen en verordeningen op aanpalende terreinen aangekondigd. Genoemd worden die over de arbeidsverplichting, de consequenties voor bijstandsgerechtigden bij verwijtbaar gedrag, het toeslagenbeleid, verhaal en terugvordering en de invoering van langdurigheidstoelagen. De Nota kondigt verder aan dat mogelijk nieuwe projecten worden gestart, waaronder WorkFirst, en dat hierover nauwe afstemming moet plaatsvinden met het CWI en werkgevers en met het Inkoopbureau West-Brabant over de inkoop van re-integratietrajecten. De uitwerking moet plaatsvinden in nieuwe verordeningen, kaderstellingen en overleggen en dat valt volgens de nota onder de verantwoordelijkheid van het College. We komen hier in hoofdstuk 4 over de uitwerking van het beleid van het College op terug.

Ad 3. Financiële gevolgen

De nieuwe financiële systematiek van de WWB wordt in de Kadernota helder beschreven. De gemeenteraad verwacht dat het I-deel voldoende is voor de betaling van de WWB-uitkeringen en de langdurigheidstoelagen. Er wordt geadviseerd om het overschot op het I-deel gedeeltelijk te reserveren voor mogelijke tekorten op het minimabeleid en de rest in te zetten voor re-integratie-inspanningen.

De gemeenteraad toont zich in de nota tevreden met het toegekende W-deel. De raad schrijft te verwachten dat nieuwe re-integratie-initiatieven, zoals Workfirst, bekostigd kunnen worden uit het overschot op het I-deel. Volgens de raad zijn aanvullende bronnen van financiering voor re-integratie niet noodzakelijk. In de nota wordt er op gewezen dat de raad een keuze moet maken over het inzetten van extra geld voor re-integratie, waardoor snellere uitstroom zou kunnen plaatsvinden.

Ad 4. Gevolgen voor de organisatie

In de Kadernota staat vermeld dat de raad op de korte termijn een aantal gevolgen verwacht voor de gemeentelijke organisatie. Beschreven worden onder meer de verwachte tijdelijke extra werkdruk, de noodzakelijke aanpassing van de gemeentelijke administratie, overleg en afstemming met de cliëntenraad en voorlichting van cliënten. Daarbij wordt in de nota beschreven dat de raad verwacht dat er een structurele cultuuromslag komt in de wijze van omgang met cliënten. De scholing van diverse medewerkers wordt daarvoor noodzakelijk geacht.

Ad 5. Informatie aan en besluitvorming door de gemeenteraad

In de Kadernota wordt er op gewezen dat de raad met de nieuwe wet een centrale rol krijgt. De raad zal de beleidskaders gaan opstellen waarin wordt aangegeven welke doelen men wil bereiken en hoe men het beschikbare budget wil uitgeven. Het College zal volgens de nota zijn aandacht meer

moeten gaan richten op de wensen van de raad in plaats van de verplichtingen die het rijk tot op dat moment oplegde. Voor de informatieverstrekkingen betekende dit dat het College met de raad afspraken diende te gaan maken over de verantwoordingscyclus. In de Kadernota werden hierover nog geen afspraken vastgelegd. Wel werd een tijdpad voor de implementatie van de WWB beschreven met termijnen waarbinnen nieuwe verordeningen door de raad dienden te worden vastgesteld.

3.3. Re-integratieverordeningen

De re-integratieverordening Wet werk en bijstand uit 2004 vormde een heldere uitwerking van de Kadernota WWB. De artikelen in de re-integratieverordening die van belang zijn voor de evaluatie in de onderhavige rapportage zijn vermeld in de onderstaande box 3.1.

Box 3.1: Belangrijkste artikelen uit de re-integratieverordening

Artikel 10 Work-first

1. Het College kan besluiten aan nader te bepalen doelgroepen werk aan te bieden volgens het zogenaamde "Work-first model";
2. Nadere uitvoeringsregels over het gestelde in het eerste lid worden met inachtneming van de hiervoor geldende wet en regelgeving vastgesteld (vastgelegd in overeenkomst met FourStar, !Go Entrada en United Restart).

Artikel 11 Werkstages

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

Artikel 12 Sociale activering

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

Artikel 13 Loonkostensubsidies gericht op re-integratie

1. Het College kan subsidie verstrekken aan werkgevers die met een persoon als bedoeld in artikel 1, lid 2, onder e, een arbeidsovereenkomst sluiten gericht op arbeidsinschakeling.
2. Bij uitvoeringsbesluit stelt het College regels vast ten aanzien van de duur van de subsidie, de hoogte, en de verplichtingen die aan de subsidie worden verbonden.
3. De subsidie wordt alleen verstrekt indien hierdoor de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord worden beïnvloed en er geen verdringing plaatsvindt.
4. Hiertoe voldoet de gemeente of aan de Verordening Werkgelegenheidssteun (Verordening (EG) Nr. 2204/2002) dan wel aan de Verordening de minimaalsteun (Verordening (EG) Nr. 69/2001) conform het bepaalde in de beleidsaanbeveling Loonkostensubsidie en Europese regelgeving.

Artikel 14 Scholing

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

Artikel 15 Schuldhulpverlening

Het College kan een vorm van schuldhulpverlening aanbieden in het kader van de arbeidsinschakeling, waarbij geldt dat het niet mag gaan om uitvoeringskosten en dat de werkzaamheden conform artikel 7, lid 4 WWB moeten worden uitgevoerd door derden.

De re-integratieverordening maakte deel uit van een zestal WWB verordeningen die op 25 november van dat jaar door de gemeenteraad zijn vastgesteld. De andere vijf verordeningen waren de afstemmingsverordening; de verordening handhaving WWB; de cliënten participatieverordening; de Win-verordening en de Toeslagen- en verlagingenverordening. De re-integratieverordening trad in werking op 1 januari 2005.

De tweede re-integratieverordening van de gemeente Geertruidenberg volgde in 2007. De inhoud van deze verordening week nauwelijks af van die uit 2004. Het meest opvallende is de toevoeging van een artikel 15 over de mogelijkheid van schuldhulpverlening als instrument voor re-integratie en die over ontheffing van de arbeidsplicht.

Ontheffing van arbeidsplicht

De verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden geldt voor alle uitkeringsgerechtigden. In de Verordening re-integratie van 2007, Artikel 6 zijn criteria beschreven voor de ontheffing van de arbeidsverplichting voor verzorgenden van kinderen van 12 jaar en ouder, ouderen vanaf 57 ½ jaar en mensen met een beperking.

De verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden geldt ook voor de alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar als er passende kinderopvang beschikbaar is en de belastbaarheid van de cliënt dit toelaat. De belastbaarheid wordt beoordeeld door de casemanager.

De groep van 57½ jaar en ouder wordt individueel beoordeeld op de kansen om uit te stromen naar een betaalde baan. Als vastgesteld wordt dat er kansen aanwezig zijn, worden deze kansen benut om de uitstroom te bevorderen.

In de WWB is bepaald dat een ontheffing slechts tijdelijk wordt verleend. Het College kan deze periode verlengen nadat een herbeoordeling heeft plaatsgevonden. Dit is aan de orde als factoren voor een nieuwe ontheffing aanwezig zijn.

3.4. Verbeterplan Sociale Zaken

In het voorjaar van 2006 controleerde de accountant het jaarlijkse verslag van het College over de uitvoering van de WWB in het jaar 2005. De accountant verstreekte bij het verslag over de uitvoering (VODU WWB) een afkeurende accountantsverklaring. De verklaring werd mede verstrekt ten behoeve van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De accountant constateerde ernstige tekortkomingen. Dit betrof de rechtmatigheid van de toekenning van uitkeringen (Inkomensdeel) en Bijzondere bijstand. In de daarop volgende maanden is door het College hard gewerkt aan een verbeterplan voor de uitvoering van de WWB. Dit gebeurde in nauw overleg met de raadscommissie Samenlevingszaken. In de raadsvergadering van 28-9-2006 werd door de gemeenteraad ingestemd met het Verbeterplan Sociale Zaken. Het verbeterplan diende de kwaliteit van de uitvoering van de WWB door de cluster Sociale Zaken binnen de organisatie van de gemeente Geertruidenberg te verbeteren. In het verbeterplan staat onder meer vermeldt dat ieder kwartaal aan de raadscommissie Samenlevingszaken wordt gerapporteerd over de voortgang van de plannen. De eerste taak van de commissie was de analyse van de oorzaken van de problemen en op basis daarvan met een verbeterplan te komen.

Analyse

De raadscommissie bestudeerde de analyses van de interne controle in 2005 en van de controle van de uitvoering over het eerste half jaar van 2006. Zoals ook in het daarna volgende Verbeterplan werd aangegeven, bleek uit de analyses dat de oorzaken van de problemen bij de uitvoering van de WWB in de eerste plaats lagen bij tekortkomingen in de vertaling van de re-integratieverordening 2004 in heldere richtlijnen voor de uitvoering. Daardoor waren de verantwoordelijke medewerkers niet op de juiste wijze aangestuurd, hetgeen onder meer leidde tot spanningen op de afdeling. Dat er geen goede vertaling van de verordeningen naar de uitvoering was gemaakt lag aan de personele onderbezetting van de verantwoordelijke afdeling. Ook werd vastgesteld dat niet alle kosten die met uitvoering van re-integratie gepaard gingen ten laste werden gebracht van de beschikbare gelden uit het Werkdeel van de WWB.

Na deze eerste kwartaalanalyse en de ordening van de diverse redenen waarom het cluster Sociale Zaken niet in staat was geweest de WWB naar behoren uit te voeren, werden er verbeteringen benoemd. In de rapportage van maart 2007 werden de speerpunten van het Verbeterplan Sociale Zaken aan de raad gepresenteerd. De speerpunten hadden betrekking op:

- I. De rechtmatigheid
- II. De klantvriendelijkheid
- III. De beheersing, c.q. sturing van het klantenbestand
- IV. De stroomlijning en optimale invulling van het cluster

In het verbeterplan werd een fasering aangebracht van verbeteringen die achtereenvolgens moesten gaan plaatsvinden. In de eerste fase werd vooral prioriteit gelegd bij het verbeteren van uitvoering van de WWB op het aspect van rechtmatigheid en vervolgens bij de klantvriendelijkheid. Voor de ontwikkeling en verbetering van personeel, de middelen en de processen binnen het cluster Sociale Zaken werden verbeteracties voorgesteld. Verbetering van de re-integratiedienstverlening viel onder het derde speerpunt, de beheersing, c.q. sturing van het klantenbestand. Dit had minder directe prioriteit in het verbeterplan. Wel beoogde het verbeterplan de uitvoering van de re-integratie indirect te verbeteren door het realiseren van de doelstelling van de andere speerpunten, waaronder verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de processen en de kwaliteit van de medewerkers.

De raad wilde de financiële situatie van de gemeente snel op orde brengen. Daarvoor diende als eerste geregeld te worden dat de doorrekening van alle kosten die gepaard gingen met re-integratie ten laste kwamen van het WWB werkdeel. In hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 gaan we er nader op in hoe dit is geregeld en wat daarvan de gevolgen waren.

Een ander aspect van het verbeterplan dat voor de onderhavige evaluatie van belang is, vormde de aandacht voor de verbetering van de informatievoorziening. Met het actualiseren van de werkprocessen en de herinrichting van het geautomatiseerde systeem wilde de gemeente vanaf 2008 kunnen beschikken over eenduidige managementinformatie. Deze moest leiden tot betere stuurinformatie en tot betere informatievoorziening aan de raad. Op basis daarvan zou de raad beter in staat zijn kaders te benoemen waar in de komende jaren op gestuurd moest worden, zoals op het gebied van trajectbemiddeling, succesvolle uitstroom etc.

In hoofdstuk 5 en 6 van deze rapportage wordt besproken dat het ontbreken van noodzakelijke informatie over inzet van trajecten, uitstroom en dergelijke.

Dit heeft ook gevolgen voor de onderhavige evaluatie. Kwantitatieve gegevens over re-integratietrajecten voor, tijdens en na de start van de uitvoering van het Verbeterplan Sociale Zaken zijn er in zeer beperkte mate. Pas eind 2008 zijn er meer gegevens beschikbaar over prestaties. Het onderhavige evaluatierapport richt zich dan ook vooral op de kwalitatieve verbeteringen van het re-integratiebeleid.

De raad en de commissie Samenlevingszaken hebben zich tot begin 2008 noodgedwongen vooral gericht op de verbetering van de rechtmatigheid van de uitvoering van de WWB door het cluster Sociale Zaken en op het verbeteren van de financiële situatie van de gemeente. De verbetering van het re-integratiebeleid kreeg allengs meer aandacht nadat het verbeterplan meer vruchten afwierp.

Eindrapportage van het Verbeterplan Sociale Zaken

De eindrapportage van het Verbeterplan Sociale Zaken werd in februari 2008 aangeboden aan de commissie. Daarin werd aan de hand van de speerpunten gerapporteerd over de situatie per 1 januari 2008. Tevens werd aangegeven hoe daarna de doorontwikkeling vorm moest worden gegeven.

Geconcludeerd werd dat de *rechtmatigheid* op orde is gekomen en in 2008 een speerpunt bleef. Met name de regelgeving en de administratieve organisatie bleven een belangrijk aandachtspunt, aldus de rapportage. Geconstateerd werd ook dat de *klantvriendelijkheid* sterk was verbeterd. Vanwege de afname van de werkvoorraad had het cluster Sociale Zaken meer tijd gekregen om de werkzaamheden met betrekking tot re-integratie uit te voeren. Aangegeven werd dat de sturing op de omvang van het klantenbestand meer vorm had gekregen, en had geresulteerd in een afname van het aantal klanten. In de eindrapportage werd door het College het voornemen opgenomen om meer te investeren in re-integratie-activiteiten en zo de uitstroom te bevorderen. Daarvoor zouden in 2008

- de uitvoeringsbesluiten worden aangescherpt
- een nadere instructie voor klantmanagers op dit terrein worden opgesteld
- voor iedere klant een re-integratieprofiel gemaakt gaan worden en
- een werkmakelaar worden aangesteld.

De verbetering van de organisatie bleek volgens de eindrapportage onder meer uit de verbeterde sfeer en samenwerking tussen medewerkers binnen het cluster. Dit leidde tot meer rust op de werkvloer. Met betrekking tot de aansturing zouden alle voorwaarden zijn geschapen om het cluster Sociale Zaken goed te faciliteren en (inhoudelijk) te sturen.

Bovenstaande bevindingen zijn later door het cluster bevestigd in de *Rapportage doorontwikkeling verbeterplan Sociale Zaken*, dat ter kennisname is voorgelegd aan de raadscommissie Samenlevingszaken. De inhoud daarvan bespreken we in de volgende hoofdstukken. Daar komen ook de andere door het College aan de raad voorgestelde verbeteringen ter sprake.

3.5. Resumé

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

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

De gemeenteraad van Geertruidenberg stelde in de periode 2003-2004 een aantal documenten vast voor de invoer en uitvoering van de WWB. De basis voor het re-integratiebeleid werd eind 2003 gelegd in de Kadernota Wet werk en bijstand. In de Nota werden de landelijke uitgangspunten van de WWB beschreven en de gevolgen voor het gemeentelijke beleid. Tevens werd aandacht besteed aan de informatievoorziening aan en besluitvorming door de gemeenteraad. In de Kadernota wordt het re-integratiebeleid in algemene termen geformuleerd.

Eind 2004 is het re-integratiebeleid verder uitgewerkt in de vastgestelde *Re-integratieverordening WWB*. In deze re-integratieverordening werd dieper ingegaan op re-integratie-instrumenten in de vorm van uitvoeringsartikelen. Een negatief oordeel van de accountant over de rechtmatigheid van de uitvoering van de WWB in het jaar 2005 leidde tot het Verbeterplan Sociale Zaken dat eind september 2006 door de raad is vastgesteld. In het Verbeterplan was aangegeven dat de oorzaken van de problemen bij de uitvoering van de WWB in de eerste plaats lagen bij tekortkomingen in de vertaling van de re-integratieverordening 2004 in heldere richtlijnen voor de uitvoering. Het verbeterplan vermeldde dat per kwartaal aan de raadscommissie Samenlevingszaken zou worden gerapporteerd over de voortgang van de plannen.

De raad en de commissie Samenlevingszaken hebben zich tot begin 2008 met name gericht op de voortgang in de verbetering van de uitvoering van de WWB in het algemeen. Voorop stonden de verbetering van de rechtmatigheid en de klantvriendelijkheid en (vervolgens) de beheersing, c.q. sturing van het klantenbestand en de stroomlijning en optimale invulling van het cluster. De verbetering van het re-integratiebeleid in het bijzonder kreeg daardoor pas in een latere fase van de uitvoering van het verbeterplan meer aandacht. Dit verklaart waarom de tweede re-integratieverordening van de gemeenteraad van Geertruidenberg in 2007 nog weinig nieuwe beleidsafspraken bevatte.

In het volgende hoofdstuk 4 bespreken we of de door de raad gestelde kaders en het Verbeterplan Sociale Zaken 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 ingevolge 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:

- Diverse uitvoeringsbesluiten (zie paragraaf 4.2).
- Verordening re-integratie van 2007
- Uitvoeringsplannen voor de jaren 2006 en 2007.
- Verbeterplan Sociale Zaken september 2006.
- Voortgangsrapportage verbeterplan december 2006.
- Voortgangsrapportage verbeterplan juli 2007.
- Vierde kwartaalrapportage verbeterplan Sociale Zaken november 2007
- Eindrapportage verbeterplan februari 2008.
- Doorontwikkeling Verbeterplan Sociale Zaken december 2008
- Documenten van het Inkoopbureau West-Brabant over de aanbesteding en inkoop van re-integratietrajecten.
- Naar participatie Dienstverleningsconcept Cluster SZ 2008

In de beschrijving onderscheiden we drie perioden. De startperiode 2004 tot halverwege 2006. Dit is de periode waarin het beleid voorzichtig werd vormgegeven.

Halverwege 2006 wordt geanticipeerd op de door de accountant constateerde ernstige tekortkomingen bij de rechtmatigheid van de uitvoering van de WWB in 2005. Het in september 2006 door de raad goedgekeurde verbeterplan werd begin 2008 afgesloten. Daarna volgde een periode waarin het verbeterplan is doorontwikkeld en het re-integratiebeleid duidelijk vorm kreeg.

4.2. Uitvoeringsbesluiten

Op grond van artikel 9, lid 4 en artikel 14 van de Re-integratieverordening Wet werk en bijstand kreeg het College de opdracht tot het opstellen van uitvoeringsbesluiten. De in totaal 7 uitvoeringsbesluiten van het College regelden de nadere invulling van een aantal onderwerpen van de Re-integratieverordening. Het betreft de onderwerpen Scholing, Werkaanvaardingspremies en inkomensvrijlating, Stage gericht op re-integratie, Eigen bijdrage bepaling voor trajecten, Loonkostensubsidie gericht op re-integratie, Vergoeding overige kosten gericht op re-integratie en Afbouw I/D-banen en WIW-banen. Hieronder bespreken we kort de inhoud van deze verordeningen.

4.2.1. Scholing

Met het uitvoeringsbesluit scholing van 15 februari 2005, stelde het College vast dat de aangeboden scholing *noodzakelijk* dient te zijn in het traject naar aanvaarding van algemeen geaccepteerde arbeid. Het CWI adviseert de gemeente Geertruidenberg over de noodzaak van scholing⁴. Dit advies kan achterwege blijven indien de gemeente, gelet op de economische ontwikkelingen in de gemeente Geertruidenberg en de regio, zelf heeft vastgesteld dat een opleiding perspectiefrijk is.

4.2.2. Werkaanvaardingspremies en inkomensvrijlating

Het uitvoeringsbesluit werkaanvaardingspremies en inkomensvrijlating van 1 maart 2005 regelt de financiële prikkels vanuit de gemeente die werkaanvaarding van cliënten met een WWB-uitkering moeten bevorderen. Werkende voormalige uitkeringsgerechtigden ouder dan 23 jaar komen in aanmerking voor een eenmalige premie van 750 Euro. Zij moeten dan voor minimaal 6 maanden aaneengesloten in dienstbetrekking hebben gewerkt. Voor de werkaanvaarding moeten zij langer dan 12 maanden aaneengesloten een uitkering op grond van de WWB hebben ontvangen.

Ook in deeltijd werkenden met een WWB-uitkering komen in aanmerking. Uitkeringsgerechtigden die ouder zijn dan 57,5 jaar of personen die op grond van een medisch advies blijvend aangewezen zijn op deeltijdarbeid komen eenmaal per jaar in aanmerking voor een premie van 375 Euro. Zij moeten minimaal 12 maanden achtereenvolgend arbeid in deeltijd hebben verricht voor minimaal 8 uur per week.

De uitkeringsgerechtigde die in het kader van een re-integratietraject, arbeid in deeltijd verricht en minder verdient dan de wettelijke norm, mag een deel van zijn looninkomsten behouden. De deeltijdarbeid dient onderdeel uit te maken van een traject gericht op arbeidsinschakeling, wat is vastgelegd in een trajectplan.

⁴ Sinds 1-1-2009 is CWI het UWV WERKbedrijf

4.2.3. Werkstages gericht op re-integratie

Het uitvoeringsbesluit stage gericht op re-integratie van 15 februari 2005 regelt een tweetal stages: de werkstage en de leerstage.

Het doel van de *leerstage* is de werkzoekende kennis te laten maken met een beroep en te bepalen welke aanvullende scholing nodig is om dit beroep uit te kunnen oefenen. Ook leert de werkzoekende te functioneren in een arbeidsrelatie. De leerstage kan slechts van korte duur zijn.

Het doel van de *werkstage* is het opdoen van specifieke ervaring in een bepaalde functie. De uitkeringsgerechtigde doet tijdens de stage werkervaring op dan wel wordt voorbereid op een specifieke functie. Als dat nodig is voor de functievervulling kan de gemeente de uitkeringsgerechtigde ook een beroepsgerichte scholing aanbieden.

4.2.4. Eigen bijdrage bepaling voor trajecten

Het uitvoeringsbesluit eigen bijdrage van 25 januari 2005 regelt de eigen bijdrage aan de kosten van een re-integratietraject. In de Re-integratieverordening Wet werk en bijstand en de toelichting hierop staat beschreven dat in sommige gevallen een eigen bijdrage van de werkzoekende verlangd kan worden. Dat geldt met name voor Nuggers en Anw-ers met een huishoudinkomen boven het minimumloon (ongeveer 150% van het minimumloon)⁵.

4.2.5. Loonkostensubsidie gericht op re-integratie

Het uitvoeringsbesluit loonkostensubsidie gericht op re-integratie van 25 januari 2005 regelt de inzet van loonkostensubsidies voor werkgevers die een werkloze in dienst nemen. De loonkostensubsidie is bedoeld voor drie doelgroepen werklozen, namelijk:

- Uitkeringsgerechtigden, langer dan 12 maanden werkloos.
- Gehandicapte uitkeringsgerechtigden, langer dan 12 maanden werkloos.
- Jongeren, langer dan 6 maanden werkloos.

De hoogte van de loonkostensubsidie voor het in dienst nemen van een uitkeringsgerechtigde is (ten hoogste) 50% van het loon op jaarbasis. Die van de gehandicapte is het eerste jaar 100% en die van de jongere 75% van het loon op jaarbasis. In de volgende jaren ontvangen werkgevers van deze doelgroepen een lagere subsidie.

De loonkostensubsidie mag niet hoger zijn dan de loonsomkosten van de werkgever (inclusief loon, premieafdracht en verzekeringkosten).

De werkgever van een gehandicapte werknemer met een uitkering van het UWV komt niet in aanmerking voor deze regeling, omdat dan het UWV een loonkostensubsidie kan verstrekken. Het UWV regelt ook de bijbehorende korting op de door de werkgever af te dragen premies.

Er is in het uitvoeringsbesluit een meeneemregeling gecreëerd. Als de werknemer bij een andere werkgever in dienst treedt, komt ook deze laatste in aanmerking voor een loonkostensubsidie. Hiermee wordt voorkomen dat de werknemer wordt beperkt in zijn arbeidsmobiliteit.

⁵ Hierbij is aangesloten bij de ervaringen van het Nibud zoals weergegeven in het handboek 2003. Hieruit blijkt dat de scholingsuitgaven van huishoudens met een inkomen tussen 1750 Euro en 2000 Euro per maand gemiddeld 41,12 Euro bedragen. Op jaarbasis bedraagt dit 500 Euro. De eigen bijdragen aan trajectkosten zijn hiervan afgeleid.

4.2.6. Vergoeding overige kosten gericht op re-integratie

In het uitvoeringsbesluit overige kosten staan richtlijnen voor de vergoeding van overige kosten die gemaakt worden tijdens de re-integratie en de aanvaarding van werk. Alleen uitkeringsgerechtigden die werk hebben aanvaard onder het minimumloon komen voor een vergoeding in aanmerking. Het gaat om de volgende vergoedingen:

- De verhuiskosten worden éénmalig vergoed.
- De reiskosten woon - werk verkeer worden gedurende maximaal 6 maanden vergoed.
- De kosten in verband met werkaanvaarding worden éénmalig vergoed.

Het uitvoeringsbesluit regelt ook dat de reiskosten woon - werk verkeer tijdens een re-integratietraject worden vergoed voor de duur van het traject.

4.2.7. Afbouw I/D-banen en WIW-banen

De WWB schrijft voor dat gemeenten de In- en Doorstroombanen en WIW-dienstbetrekkingen beëindigen. In het uitvoeringsbesluit loonkostensubsidie voormalige In- en Doorstroombanen en WIW-dienstbetrekkingen van 21 juni 2006 regelt het College de afbouw van deze banen. Vermeld wordt wanneer de werkgever van een voormalige I/D-er of WIW-er recht heeft op loonkostensubsidie. De werkgever die in aanmerking wil komen voor de subsidie moet een arbeidsovereenkomst afsluiten met een werknemer die langdurig werkloos is en vóór 1 januari 2004 een In- en Doorstroombaan of een WIW-dienstbetrekking had. Daarbij moet uit een onafhankelijk advies blijken dat voor de werknemer geen mogelijkheid tot re-integratie op de reguliere arbeidsmarkt aanwezig is.

4.2.8. Heldere richtlijnen voor de uitvoering

Zoals besproken in hoofdstuk 3 verstrekte in 2006 de accountant een afkeurende verklaring bij het verslag over de uitvoering van de WWB in 2005. In het Verbeterplan werd aangegeven dat de oorzaken van de problemen bij de uitvoering van de WWB in de eerste plaats lagen bij tekortkomingen in de vertaling van de re-integratieverordening 2004 in heldere richtlijnen voor de uitvoering. Dat geldt volgens de Rekenkamer ook voor de uitvoeringsbesluiten. Deze zijn op zichzelf over het algemeen helder en wijken weinig af van die in andere gemeenten. Het schortte klaarblijkelijk aan de vertaling van de besluiten naar heldere richtlijnen voor de uitvoering. De verantwoordelijke medewerkers konden niet op de juiste wijze worden aangestuurd, mede omdat zij onvoldoende bijgeschoold waren voor de uitvoering van de WWB. De raad had hier in de Kadernota WWB al wel op gewezen. Daarnaast was er capaciteitsgebrek op de verantwoordelijke afdeling.

4.2.9. Nieuwe besluiten

Bovengenoemde uitvoeringsbesluiten van het College hebben als ingangsdatum 1 januari 2005 of eerder. Na die tijd werden geen nieuwe uitvoeringsbesluiten op het terrein van re-integratie opgesteld. Het niet formuleren van nieuwe uitvoeringsbesluiten komt onder meer door het bovengenoemde capaciteitsgebrek bij het cluster Sociale Zaken. Er ontbrak al langere tijd een beleidsmedewerker die de nieuwe uitvoeringsbesluiten had moeten opstellen.

De per 1 januari 2008 nieuw aangestelde beleidsmedewerker heeft als taak gekregen de uitvoeringsbesluiten te actualiseren. In 2008 is een belangrijk deel van de capaciteit ingezet voor andere taken, zodat in 2008 nog slechts beperkt voortgang werd bereikt.

In 2009 worden een aantal nieuwe besluiten voorbereid, met name over schuldhelpverlening als re-integratie-instrument en over het gebruik van persoonsgebonden budgetten.

4.3. Uitvoeringsplannen

Hoewel er na 1 januari 2005 geen nieuwe uitvoeringsbesluiten zijn vastgesteld, zijn er wel uitvoeringsplannen geschreven, in het bijzonder het Uitvoeringsplan Sociale Zaken 2006 en het Uitvoeringsplan 2007. Verder zijn in het Verbeterplan Sociale Zaken en de voortgangsrapportages doelen met betrekking tot re-integratie geformuleerd, evenals in de Rapportage doorontwikkeling verbeterplan Sociale Zaken van december 2008 (Zie paragraaf 3. 4 en paragraaf 4. 4).

Onder de WWB is er geen verplichting meer voor een gemeente om een *uitvoeringsplan* op te stellen, aangezien de WWB onder artikel 77 bepaalt dat de gemeenteraad zich moet uitspreken over de uitvoering van de wet. Hoe de verantwoording moet worden ingericht wordt daarbij vrij gelaten. Aangezien er net als onder de Abw wel een *beleidsverslag* moet worden opgesteld, stelde het College van de gemeente Geertruidenberg voor om toch een *uitvoeringsplan* op te stellen. Dit met het doel vast te kunnen stellen of het voorgenomen beleid is uitgevoerd en om de redenen aan te geven waarom doelen, gelet op de uitvoeringspraktijk, bijgesteld moeten worden.

Het College van gemeente Geertruidenberg stelde twee uitvoeringsplannen voor het cluster Sociale Zaken vast. De inhoud daarvan bespreken we hieronder. Eind 2005 is het Uitvoeringsplan Sociale Zaken 2006 vastgesteld. Daarin wordt aangegeven wat de doelstelling van het beleid is voor 2006 en wat de verwachtingen zijn. Eind 2006 is de tweede vastgesteld voor het jaar 2007. Er is geen uitvoeringsplan voor 2008 opgesteld. Zoals eerder genoemd was er voor dat jaar wel een 'doorontwikkeling van het Verbeterplan Sociale Zaken' opgesteld waar ook re-integratie aan de orde kwam.

4.3.1. Uitvoeringsplan voor 2006

Voor 2006 werden in het Uitvoeringsplan aandachtspunten benoemd voor zowel de uitvoering als de beleidsmatige aspecten van het cluster Sociale Zaken. Deze betreffen:

Uitvoerend:

- Instroom terugdringen door deelname aan Workfirst.
- Terugdringen aantal cliënten door uitstroom via trajecten.
- Verhogen participatie van die groep die niet deel kan nemen aan het arbeidsproces door vrijwilligerswerk en/of sociale activering.
- Starten met nieuwe cliëntenraad (op 17 januari 2006 geïnstalleerd).

Beleidsmatig:

- Samenwerking binnen het CWI gebied verder gestalte geven en komen tot prestatieafspraken met CWI in de Service Niveau Overeenkomst (SNO).
- Invoeren van een automatiseringsstelsel voor Interne Controle.
- Nieuwe aanbesteding voor re-integratie- en sociale activeringstrajecten.
- Opstellen Beleidsverslag 2004-2005.
- Opstellen Uitvoeringsplan Sociale Zaken 2007.
- Actualiseren administratieve processen.

In het uitvoeringsplan voor 2006 is een paragraaf over re-integratie opgenomen. Daarin worden het doel, de middelen en de actiepunten beschreven. De betreffende paragraaf is hieronder in de box 3.2 opgenomen.

Box 3.2: Paragraaf over W-deel WWB in uitvoeringsplan 2006

Werkgelegenheidsmaatregelen Wet werk en bijstand: werkgedeelte

Doel:

Het ondersteunen van en het bepalen en aanbieden van arbeidsvoorzieningen aan uitkeringsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-ers (uitkeringsgerechtigden o.g.v. Algemene Nabestaandenwet). Uitgangspunt hierbij is uitstroom naar een reguliere, betaalde baan al dan niet voorafgegaan door activering, het opdoen van werkervaring, scholing of andere noodzakelijke re-integratie-instrumenten, waaronder Workfirst. Specifieke taak op grond van de Wet Re-integratie Arbeidsgehandicapten (REA) om uitkeringsgerechtigden die arbeidsgehandicapt zijn te begeleiden naar een reguliere baan. De re-integratietask WWB heeft duidelijk verbindingen met de WSW. Goede afstemming met deze regeling is noodzakelijk. De nadruk komt steeds meer te liggen op het voorkomen van (langdurige) werkloosheid, waarbij werk voor inkomen gaat. Tevens bevordering van activiteiten op het terrein van sociale activering voor de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 4).

Middelen:

In principe worden de uitgaven van het aandeel WWB-werkfonds voor 100% gecompenseerd. Het werkfonds is volgens de gemeentelijke organisatie voldoende om de aanspraken af te dekken. Het verschil tussen de inkomsten en uitgaven zijn de uitvoeringskosten van het cluster Sociale Zaken inclusief de overhead kosten. Overgangsregelingen I/D-loonkosten en WIW worden feitelijk al uit het WWB-werkdeel betaald. Dit zal in de voorjaarsnota 2006 begrotingstechnisch worden aangepast.

Actiepunten:

Het streven is om van het vaste aanvang bestand in de loop van 2006 35 personen te laten uitstromen naar werk. In 2006 wordt de *Pré-startersfase* als nieuw re-integratie instrument ingezet. In de loop van 2006 wordt model 2 van Workfirst geïntroduceerd. Iedere cliënt krijgt dan een gemeentelijk trajectplan waarin faseringen en verplichtingen worden opgenomen.

Bron: Uitvoeringsplan Sociale Zaken 2006

4.3.2. Uitvoeringsplan voor 2007

Het uitvoeringsplan voor 2007 is een praktisch document. Hoewel het document voortbouwde op het uitvoeringsplan voor 2006 is er geen evaluatie opgenomen van de uitvoering van plannen in 2006. In het uitvoeringsplan voor 2007 staan plannen omtrent de ontwikkeling en toepassen van re-integratie-instrumenten en de organisatie van het re-integratieproces. Het eerste onderwerp is gericht op de uitvoering van re-integratie door het cluster Sociale Zaken. Een voorbeeld hiervan is de beschrijving van het doel, de middelen en actiepunten voor het aanbieden van Workfirst. Een voorbeeld van het tweede onderwerp: de organisatie van het re-integratieproces, is de beschrijving van het plan tot het oprichten van een werkgeversservicepunt, het doel daarvan, de middelen en de actiepunten.

In lijn met Verbeterplan Sociale Zaken heeft de gemeente voor 2007 het plan opgevat om de kosten voor schuldhulpverlening in relatie tot re-integratie ten laste te brengen van het WWB-werkdeel. Het verbeterplan van eind 2006 beoogde immers alle re-integratie-instrumenten te bekostigen uit de WWB-budgetten. In box 3.3 staan het doel, de middelen en de actiepunten die de gemeente heeft vastgesteld voor schuldhulpverlening.

Box 3.3: Schuldhulpverlening ten laste van het W-deel

Kosten schuldhulpverlening in relatie tot re-integratie ten laste brengen van het WWB werkdeel

Doel

De kosten van schuldhulpverlening als onderdeel van een reïntegratietraject WWB ten laste brengen van het werkdeel WWB, waardoor dit budget vollediger wordt benut

Middelen

De indicatieve kosten als voorziening in het kader van de arbeidsinschakeling bedragen € 30.000, zijnde een bedrag waarin is voorzien in de najaarsnota 2006.

De uitgaven worden ten laste gebracht van het WWB-werkdeel en zodanig verantwoord in de Jaarrekening 2006 en verder, als zijnde kosten die daadwerkelijk in het verantwoordingsjaar zijn betaald (kasstelsel) op grond van maandelijkse declaraties van de Stadsbank.

Actiepunten

- In het beleidsverslag 2006 wordt conform het bepaalde in de re-integratieverordening expliciet opgenomen dat het College in elk geval schuldhulpverlening als voorziening heeft opgenomen.
- vanaf 2007 en verder schuldhulpverlening in het kader van arbeidsreïntegratie ten laste brengen van het WWB-werkdeel.
- begin 2007 zullen nieuwe beleidsregels worden geformuleerd betreffende de inzet en wijze van financiering van schuldhulpverlening in het kader van reïntegratietrajecten.

Bron: Uitvoeringsplan Sociale zaken 2007

In de bovengenoemde twee uitvoeringsplannen is er voldoende aandacht voor de beoogde aanpak en de benodigde middelen. Concrete meetbare resultaten van de re-integratie-inspanningen zijn niet of nauwelijks benoemd. In de plannen voor 2006 zijn cijfers opgenomen over de verwachte nieuwe instroom (85) en uitstroom (58) van cliënten.

4.4. Verbeterplannen

De accountant verstreekte bij het verslag over de uitvoering (VODU WWB) een afkeurende accountantsverklaring (zoals beschreven in hoofdstuk 3, paragraaf 3.4). De accountant constateerde tekortkomingen bij de rechtmatigheid van de toekenning van uitkeringen en Bijzondere bijstand. In de VODU wees de verantwoordelijke ambtenaar van de gemeente Geertruidenberg zelf al op de problemen die er waren met de uitvoering van de WWB. In de raadsvergadering van 28 september 2006 is gesproken over deze problematiek en de mogelijke oplossingen. De raad stemde in met het Verbeterplan Sociale Zaken dat de start vormde van een verbetertraject dat in februari 2008 officieel werd afgesloten, maar daarna werd 'doorontwikkeld'.

Het Verbeterplan bevatte vier speerpunten (Zie paragraaf 3.4). Het eerste speerpunt betrof de rechtmatigheid. In het verbetertraject zou volgens het plan aandacht worden besteed aan de intensivering van re-integratie door onder meer scholing en training van klantmanagers. De intensivering diende op termijn te leiden tot zichtbare beperking van de instroom in de WWB en een toename van de uitstroom.

De voortgang van het verbeterplan werd in kwartaalrapportages voorgelegd aan de raad, in het bijzonder aan de commissie Samenlevingszaken. De uitvoering van de verbeterplannen vergden een grote inspanning van de betrokken ambtenaren, die daarbij door extern personeel werden ondersteund. Ondanks dat in de plannen werd gewezen op het belang van de permanente aanwezigheid van een beleidsambtenaar, ontbrak het daar regelmatig aan. Omdat er niet continu een beleidsambtenaar kon worden ingezet, zijn beleidsdocumenten die volgens de plannen geschreven moesten worden niet tijdig gereed gekomen. Daardoor werd de beleidsevaluatie en verbetering van de regelgeving vertraagd. De beleidsverslagen over 2006 en 2007 dienden wel als input voor de verbeterplannen, maar bleven de conceptstatus houden.

In de opeenvolgende kwartaalrapportage aan de commissie en de eindrapportage valt op dat zowel de doelen, als de middelen en de resultaten steeds helderder worden geformuleerd. Uit de formulering van de plannen spreekt het gevoel van urgentie. De actiepunten voor de toekomst van het re-integratiebeleid in Geertruidenberg werden steeds meer helder geformuleerd. Dat geldt in het bijzonder voor het de rapportage over de doorontwikkeling van het verbeterplan van december 2008.

4.4.1. Re-integratiebeleid in de voortgangsrapportages van december 2006 tot en met februari 2008

In de voortgangsrapportages van het verbeterplan werd de nadruk gelegd op twee speerpunten: bevordering van de rechtmatigheid en beperking van de instroom en vergroting van de uitstroom. Beleidsmatig komt in de latere plannen meer aandacht voor re-integratie naar werk. In alle voortgangsrapportages wordt gesproken over het belang van het aanscherpen van de uitvoeringsbesluiten en het opstellen en uitzetten van nadere instructies voor de klantmanagers Sociale Zaken. In het voortgangsrapport van juli 2007 staat dat dit mede afhankelijk is van het beschikbaar komen van beleidsmedewerker. De functie van beleidsmedewerker is op 1 januari 2008, dus aan het einde van de hier onderzochte periode vervuld.

Een onderdeel van de verbeterplannen was dat voor iedere klant een re-integratieprofiel zou worden gemaakt. Hierdoor zou gericht kunnen worden gewerkt aan uitstroom. Tevens zou er een werkmakelaar worden aangesteld. Deze werkmakelaar zou met kennis van de vraag van werkgevers en het re-integratieprofiel van de cliënt, een belangrijke rol gaan spelen bij re-integratie.

Het College wilde de dalende tendens in de uitgaven van het I-deel vasthouden en richtte zich op een verdere verlaging van het cliëntenbestand. Voor 2007 stelde de gemeente geen expliciet uitstroomdoel. In het laatste rapport over het verbeterplan van begin 2008 werd geschreven dat het College tracht in 2008 een daling van het cliëntenbestand met 10 cliënten te bewerkstelligen. Dit is uiteindelijk niet gerealiseerd. In interviews met gemeente ambtenaren werd aangegeven dat hiervoor meer maatregelen noodzakelijk zijn. Daarom wordt in 2009 bekeken of er nog meer (innovatieve) instrumenten kunnen worden ingezet, zoals directe matching met scholing- en/of leer- werktrajecten voor jongeren.

4.4.2. De rapportage doorontwikkeling verbeterplan 2008

Het College constateerde eind 2008 in de rapportage *doorontwikkeling verbeterplan 2008* dat het beleid gericht op re-integratie, sociale activering en armoedebestrijding onderbelicht was gebleven omdat speerpunten, zoals verbetering van de rechtmatigheid, meer prioriteit hadden gekregen. Dat gold ook voor het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid voor bijzondere bijstand in relatie tot re-integratie en sociale activering. Deze onderwerpen blijven daarom volgens het rapport in 2009 op de agenda van het College staan. Investering (beleidsmatig en operationeel) in re-integratie naar de arbeidsmarkt blijft in 2009 en daarna een topic. Vooral de digitale registratie van klanten moet volgens de genoemde rapportage verbeterd worden. Dat geldt ook voor de inhoudelijke onderbouwing van de diverse re-integratie-instrumenten. Volgens het College moet voorop staan dat de individuele burger die een beroep doet op de gemeente om in aanmerking te komen voor een traject naar werk, een passend aanbod krijgt. Daarbij wordt bekeken welke (financiële) prikkels effectief zijn. Onderzocht zal bijvoorbeeld worden welke effecten de werkaanvaardingspremie kan hebben.

Aanbod re-integratiebedrijven

De toegevoegde waarde van het bestaande aanbod van de re-integratiebedrijven stelt het College nadrukkelijk ter discussie. Het groepsgewijs aanbieden van langdurige trajecten blijkt weinig effectief, aldus het rapport. Omdat individueel maatwerk meer resultaat oplevert, overweegt het College verandering van het inkoopbeleid. Daarover is gesproken met het Inkoopbureau West Brabant, waarin 12 gemeenten gezamenlijk re-integratietrajecten aanbesteden. Uit de gesprekken bleek dat ook andere gemeenten steeds meer de re-integratie zelf ter hand nemen. Het College overweegt daarom, na afloop van de lopende contracten met re-integratiebedrijven, niet opnieuw over te gaan tot aanbesteding. De gemeente gaat dan zelf afspraken maken met re-integratiebedrijven over de inkoop van specifieke producten. Het College dient hierover een besluit te nemen (de huidige contracten lopen tot en met 2010).

De bestaande regelingen bieden wel de mogelijkheid om nieuwe of andere producten in te kopen. Hiervoor is de 20 % vrije beleidsruimte beschikbaar. Het Cluster Sociale Zaken maakt daar waar dat mogelijk is gebruik van. Na zorgvuldige screening van aangeboden producten, worden deze uitgezet bij de klantmanagers. De mogelijkheden daartoe worden in de toekomst uitgebreid.

Werkmakelaar bemiddelt naar werk

Een noviteit bij diverse gemeenten is de "werkmakelaar". Deze wordt geacht goede contacten met bedrijven te onderhouden en kennis te hebben van de vraag naar arbeid en het klantenbestand. Ook de gemeente Geertruidenberg is in 2008 gestart met een werkmakelaar. Gekozen is voor tijdelijke externe invulling, door een medewerker van het adviesbureau BMC. Dit met de bedoeling om in de toekomst een nieuwe opzet te ontwikkelen.

Aanleiding is ook de sluiting van het UWV werkplein, vestiging Oosterhout. Voor de burgers van Geertruidenberg betekent dit, dat zij straks voor de inschrijving als werkzoekende bij UWV WERKbedrijf en voor aanvragen voor een uitkering, aangewezen zijn op de vestigingen in Breda of Tilburg. De re-integratiedienstverlening komt dan op grotere afstand te liggen. Dat is volgens het College, gezien de keuze voor een vraaggerichte aanpak, een ongewenste ontwikkeling. Het College wil onderzoeken of de faciliteiten van het UWV-WERKbedrijf binnen de gemeentegrenzen kunnen worden georganiseerd. De werkmakelaar krijgt dan een belangrijke rol bij de re-integratie.

Sociale activering van moeilijk bemiddelbaren

De inzet van de werkmakelaar is volgens het College vooral effectief bij burgers van wie de afstand tot de arbeidsmarkt klein is. Directe bemiddeling, al dan niet met de inzet van enige scholing of training, kan voor deze burgers succesvol zijn. Voor de meeste klanten is dit niet mogelijk, omdat voor hen de afstand tot de arbeidsmarkt erg groot is. Het is volgens het College echter onwenselijk om niet meer in deze groep te investeren. Het heeft de prioriteit om toch voor velen uitstroom naar werk te realiseren door de inzet van re-integratie-instrumenten. Het zal daarbij gaan om meerdere producten, hogere kosten en een langdurige aanpak. Daarbij is sociale en maatschappelijke activering ook een optie.

Daarnaast is voor een deel van de klanten die moeilijk bemiddelbaar zijn het instrument 'inburgering' waarschijnlijk een goede keus. Verder dient volgens het College een combinatie met re-integratie-instrumenten mogelijk te zijn. Het met ingang van 2009 ingevoerde Participatiebudget maakt dit ook wettelijk mogelijk.

Tegelijkertijd dient er volgens het College realistisch te worden gekeken naar dat deel van het cliëntenbestand met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. In veel gevallen is maatschappelijke deelname in de vorm van betaald werk op de reguliere arbeidsmarkt niet haalbaar. Voor dit deel van het bestand is ondersteuning bij maatschappelijke participatie wenselijk.

Eind 2007 was al op kleine schaal gestart met het project "Sociale activering en dienstverlening in de wijk". Dit vormde een eerste aanzet tot integratie van WMO en WWB, met de opzet om een match te maken tussen kleine hulpvragen van inwoners in Geertuidenberg (boodschappen doen, tuintje ompspitten e.d.) met aanwezig potentieel binnen het cliëntenbestand van Sociale Zaken. Dit project is m.i.v. 1 januari 2009 beëindigd.

4.5. Uitvoering van re-integratie in de huidige praktijk

4.5.1. Werkzaamheden van de klantmanager

Met de invoering van de WWB in 2004 werd in Geertruidenberg het systeem van klantmanagers ingevoerd. Bijstandsconsulenten moesten klantmanagers worden. De doorontwikkeling van de werkwijze van de klantmanagers is nog steeds bezig. Per 1 januari 2008 is een beleidsmedewerker aangesteld voor het opstellen van re-integratieverordeningen, uitvoeringsbesluiten en instructies en richtlijnen voor de klantmanagers. In 2008 is een deel van de capaciteit echter nodig gebleven voor andere taken. In de periode 2004-2008 is noodzakelijke vertaling van beleid naar uitvoeringsinstructies voor een groot deel achterwege gebleven.

Volgens het ideaal beeld is de klantmanager de regisseur van het re-integratieproces. Na aanmelding van de cliënt worden de volgende stappen doorlopen:

- Vormen van een globale eerste indruk.
- Indien mogelijk aanbieden van de cliënt bij een re-integratiebedrijf.
- Het re-integratiebedrijf stelt een diagnose en doet een voorstel voor een traject.
- De klantmanager bepaalt de inzet van een traject.

De aanmelding van cliënten vond tot 2007 plaats bij het CWI in Oosterhout. Dat gaf volgens het College geen meerwaarde. De uitkeringsintake vindt nu weer bij de gemeente plaats. Het streven van de klantmanagers is om nieuwe

cliënten binnen een week te spreken en door te leiden. De klantmanagers werken integraal en behandelen zowel werk- als inkomensvragen. Het cluster is als geheel verantwoordelijk voor werk, inkomen, kinderopvang en terugvordering. Voor verhaalzaken is er een aparte medewerker.

De klantmanagers hebben een diagnosecursus gevolgd. Daarmee zouden zij een inschatting moeten kunnen maken van de arbeidsmarktkansen van de klant. Maar tijdens de intake ligt de aandacht vooral op de inkomenskant. Pas in tweede instantie op re-integratie. Voor cliënten wordt een gemeentelijk trajectplan opgesteld, met een omschrijving van de in te zetten instrumenten. Voor de cliënt is het soms lastig om tijdens één gesprek om te schakelen van rechtmatigheid (controle) naar werk (begeleiding). De mogelijkheid bestaat om het gesprek in twee afspraken te doen, maar dat kost volgens de klantmanagers te veel tijd.

Uit de interviews blijkt dat een doel van de afdeling is diagnoses meer zelf te gaan doen, onder meer met behulp van bestandsanalyses. Tot op heden is de gemeente nog te veel afhankelijk geweest van adviezen van de re-integratiebedrijven, zo blijkt uit de interviews. De ervaring van de medewerkers van Sociale Zaken is dat bijvoorbeeld sollicitatietrainingen niet succesvol zijn. Toch wordt het regelmatig aanbevolen door het re-integratiebedrijf. Een eerste teken van de strakkere regie op re-integratie is het toenemend aantal driegesprekken tussen de cliënt, de klantmanager en het re-integratiebedrijf.

De re-integratiebedrijven boden bij voorkeur volledige trajecten aan. Dit was volgens de geïnterviewden van cluster Sociale Zaken niet altijd nodig. De klantmanagers letten daar nu scherper op. Momenteel vragen zij niet standaard hele trajecten meer aan voor hun klanten maar kortere trajecten op maat.

Caseload

Een klantmanager die 18 uur werkt heeft 32 cliënten. Een echtpaar telt dan als één klant. Van tweederde van de cliënten is duidelijk wat de afstand tot de arbeidsmarkt is. Van éénderde van de cliënten is dit niet duidelijk. De klantmanagers hebben onvoldoende tijd om zicht te krijgen op dit deel van het bestand. In de interviews is aangegeven dat het voornemen bestaat om een externe organisatie een volledige bestandsanalyse te laten uitvoeren.

4.5.2. Re-integratie en activering door de gemeente

Het succes van re-integratie is sterk afhankelijk van regelmatig contact (continuïteit). Dit lukt volgens de geïnterviewde medewerkers van Sociale Zaken steeds beter. Ieder van de klantmanagers heeft in ongeveer 50% van zijn/haar case-load cliënten waarmee op korte termijn een afspraak wordt gemaakt. Met 25% van de cliënten is al twee tot drie jaar geen contact geweest.

Sociale activering

De gemeentelijke organisatie voert, na slechte ervaringen met externe partners (zie volgende paragraaf 4.6), de sociale activering zelf uit. De klantmanagers zijn daarbij van mening dat de gemeente ook het standpunt in moet durven te nemen om mensen met rust te laten. Een mogelijke vorm van sociale activering is het verbinden van mensen in de bijstand die zorg kunnen leveren aan mensen die bij de gemeente aankloppen voor zorg. Een voorbeeld is het eerder genoemde project sociale activering in de wijk. In het

cliëntenbestand is niet duidelijk geregistreerd welke klant voor welke sociale activering in aanmerking komt. Om de sociale activering te verbeteren gaan de klantmanagers zich specialiseren in de richting van sociale activering enerzijds en in de richting van werkmakelaar anderzijds.

Werkmakelaar

Het opzetten van een netwerk en het begeleiden van cliënten wordt de taak van de werkmakelaar. De eerste insteek is de bemiddeling van cliënten naar werk bij werkgevers binnen de gemeente Geertruidenberg. Als dat niet lokaal lukt, dan wordt naar de regionale vraag van werkgevers gekeken. Zo nodig kan loonkostensubsidie of korte scholing worden aangeboden. De klantmanager behoudt de regie en beslist.

Workfirst wordt niet ingezet als re-integratie-instrument. Wel worden soms mensen direct aan het werk gezet via de werkmakelaar. De contacten met bedrijven zijn volgens de gemeente goed. Kansrijke instromers worden soms zelf op pad gestuurd met sollicitatieafspraken.

4.5.3. Re-integratie-inspanningen door externe partijen

Er wordt samengewerkt met drie re-integratiebureaus: !GO, FourstaR en United Restart. Via het inkoopbureau West-Brabant zijn raamcontracten aangegaan met deze uitvoerders van re-integratie. De samenwerking met FourstaR en United Restart verloopt volgens de gemeentelijke organisatie naar tevredenheid. FourstaR biedt korte trajecten voor de beter bemiddelbare cliënten met korte afstand tot de arbeidsmarkt. United Restart biedt langere trajecten voor klanten met een grote afstand tot werk. FourstaR en United Restart plaatsen cliënten in (tijdelijk of gesubsidieerd) werk. De re-integratiebureaus koppelen de voortgang van het traject en de vorderingen van de cliënt terug aan de gemeente. De clustercoördinator van Sociale Zaken is contactpersoon voor de re-integratiebedrijven en voert het contractbeheer uit.

Om de kansen op werk te vergroten is Geertruidenberg eind 2007/begin 2008 gestart met een werkmakelaar. Tot 1 december 2008 is dat uitgevoerd door BMC. Deze heeft goede resultaten behaald, maar de kosten voor inhuur waren (te) hoog. Daarom wordt ook deze functie nu intern ingevuld.

In 2007 was er één aanbieder voor het stellen van diagnoses. De samenwerking met en de resultaten van deze aanbieder waren niet naar wens. De gemeente is voor de inkoop van trajecten afhankelijk van het gemeentelijke samenwerkingsverband West-Brabant. Het veranderen van aanbieder is daarom lastig. Het College heeft daarom aanvullend een andere aanbieder gecontracteerd.

Een groot deel van het bestand is slecht of niet bemiddelbaar naar werk. Daarom is eind 2007 het project 'sociale activering' gestart. Voor dit project is externe projectleiding gezocht bij de Cardan Groep. Het project was bedoeld als last resort of als eerste stap op weg naar werk. Het project sociale activering was een wijk- en zorgprogramma. Het project werd begin 2008 met veel publiciteit gepresenteerd, maar is nooit goed van de grond gekomen. De uitvoering van sociale activering werd daarom vanaf 2009 overgenomen en wordt nu uitgevoerd door het cluster Sociale Zaken.

4.5.4. Niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-ers

Er is geen actief beleid voor Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden. Als deze doelgroep actief vraagt om ondersteuning, worden ze wel begeleid. De uitwerking van de afspraken die begin 2009 zijn gemaakt tussen VNG en gemeenten betreffende de extra inzet ten behoeve van Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden, is een taak voor de beleidsmedewerker die per 1 januari 2008 is aangesteld.

4.6. Samenwerking met ketenpartners

4.6.1. Samenwerking uitvoerders

De gemeente Geertruidenberg participeert in het inkoopbureau West-Brabant. Via dit inkoopbureau werden de raamcontracten aangegaan met uitvoerders van re-integratie. In paragraaf 4.5.3 beschrijven we dat Geertruidenberg samenwerkt met de re-integratiebureaus!GO, FourstaR en United Restart. Daarnaast is gebruik gemaakt van de diensten van BMC.

WAVA/GO

WAVA/GO is een werkvoorzieningsbedrijf in Oosterhout. In 2007 bleek dat de financiële situatie van WAVA/GO niet goed was. Vanuit de raad is er daarom eind 2007 veel aandacht geweest voor de problemen bij WAVA/GO. De problemen vroegen ook veel van de beperkt beschikbare capaciteit van de beleidsambtenaar. Dat was mede de rede dat de uitwerking van het re-integratiebeleid is blijven liggen. De problemen rond WAVA/GO zijn nog steeds niet volledig opgelost.

4.6.2. Samenwerking CWI, UWV en gemeenten

Samenwerking met het CWI

Aanmelding van cliënten vond plaats bij CWI in Oosterhout. Het regiokantoor van CWI verzorgde de werkintake en de fasering. Van juli 2006 tot begin 2007 ontving een medewerker van de gemeente Geertruidenberg klanten in het gebouw van het CWI voor de uitkeringsintake. Dat gaf volgens de gemeente geen meerwaarde. Het kwam er op neer dat én medewerker én klant naar Oosterhout fietsten. De meerwaarde van CWI bij de bemiddeling van cliënten die in staat waren te werken was volgens de gemeente minimaal. Het College heeft daarom besloten de uitkeringsintake weer op locatie van de gemeente plaats te laten vinden.

Samenwerking met het UWV WERKbedrijf

Per begin 2011 zal het UWV WERKbedrijf waarschijnlijk de vestiging in Oosterhout sluiten. Het plan van de gemeente is om daarna dienstverlening in Geertruidenberg aan te bieden. De werkzoekende meldt zich volgens dat plan bij de gemeente. De medewerkers van de gemeente doen de directe bemiddeling van goed bemiddelbare cliënten dan zelf. Een probleem hierbij is dat ook WW-ers zich dan in de gemeente kunnen gaan melden. Hiervoor moeten nog afspraken worden gemaakt met het UWV. De sluiting van het WERKbedrijf in Oosterhout is echter nog niet definitief.

Samenwerking met gemeenten onderling

Op een aantal onderwerpen wordt samengewerkt met andere gemeenten. Vooral in de 'back office'. Gezamenlijk met Oosterhout en Drimmelen wordt de interne controle van sociale zaken uitgevoerd. Deze samenwerking is gestart als onderdeel van het verbeterplan.

4.7. **Aanvulling m.b.t. ontwikkelingen in 2009**

In het kader van de procedures van wederhoor zijn nog enkele ontwikkelingen genoemd die hebben plaatsgevonden na het afsluiten van het onderzoek. Uit een oogpunt van actualiteit heeft de Rekenkamer besloten om deze op te nemen in deze aanvullende passage, met daarbij de uitdrukkelijke kanttekening dat de hier genoemde punten niet meer in het onderzoek zelf zijn betrokken en geverifieerd.

Het betreft de volgende ontwikkelingen:

- op 1 november 2009 zijn de functies van werkmakelaar en makelaar sociale activering vervuld;
- i.v.m. nieuwe wetgeving (Wet Stimulering arbeidsparticipatie, Wet Participatiebudget, Wet investeren in jongeren) wordt een aanpassing voorbereid van de re-integratieverordening (planning: april 2010 ter besluitvorming in de gemeenteraad);
- in 2009 zijn voorbereidingen getroffen voor een betere organisatorische positionering van het arbeidsmarktbeleid. Dit krijgt in 2010 een nadere uitwerking;
- door Deloitte wordt thans onderzocht of alle activiteiten t.b.v. het re-integratiebeleid ook ten laste worden gebracht van het werkdeel. De rapportage zal volgens de planning in januari 2010 beschikbaar komen;
- eind 2009 is gestart met de voorbereidingen rond de aanbesteding re-integratie (ingangsdatum 1-1-2011). Insteek zal zijn dat de gemeente over zal gaan tot inkoop van producten in plaats van trajecten;
- in de nieuwe regeling Inkoop- en aanbestedingsbeleid (raadsvergadering januari 2010) is in het kader van Social return opgenomen dat het college er naar streeft arbeidsgehandicapten en werklozen te betrekken bij de uitvoering van haar inkoopopdrachten. In 2009 is al naar deze regeling gehandeld bij de aanbesteding schoonmaak voor het gemeentehuis; er vindt thans overleg plaats met een mogelijke aanbieder om WWB-klanten in te zetten voor de schoonmaakwerkzaamheden.

4.8. **Resumé**

In de voorafgaande paragrafen zijn de activiteiten van de gemeente beschreven om 'op basis van inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van cliënten respectievelijk inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt de doelen te vertalen in op haalbare resultaten gerichte re-integratietrajecten'. In deze slotparagraaf vatten we de wijze waarop de gemeente het beleid uitvoerde samen.

Uitwerking van kaders van de raad door College in haalbare doelen

De raad stelde allereerst algemene kaders van het re-integratiebeleid vast. Vervolgens stelde de raad de uitvoeringsbesluiten vast. Die zijn vertaald naar uitvoeringsplannen van het College. Hoewel alle onderwerpen uit de kaders terugkomen in de uitvoeringsbesluiten en uitvoeringsplannen is het niet gelukt deze helder te vertalen in taken en instructies voor de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Het gevolg daarvan was dat de accountant bij het verslag over de uitvoering van de WWB in 2005 een afkeurende verklaring afgaf. Dit was de aanleiding tot het Verbeterplan Sociale Zaken, dat in het vierde kwartaal van 2006 is gestart. Met het Verbeterplan koos de gemeente primair voor de speerpunten verbetering van de rechtmatigheid en de klantvriendelijkheid. Daarna werd meer aandacht

besteed aan de speerpunten beheersing, c.q. sturing van het klantenbestand en de stroomlijning en optimale invulling van het cluster Sociale Zaken.

In 2006 is het Verbeterplan Sociale Zaken door de raad vastgesteld (zie paragraaf 3.4). In het verbeterplan staan een duidelijke visie en helder geformuleerde plannen over het proces van re-integratie.

Mede door capaciteitsgebrek laat de aanscherping van de uitvoeringsbesluiten en het opstellen van werkinstructies voor de klantmanagers nog op zich wachten. De eindrapportage van het Verbeterplan werd begin 2008 door de cluster Sociale Zaken opgesteld, met daarin plannen voor 2008. Daarin is vastgesteld dat het merendeel van de verbeteringen is gerealiseerd.

Haalbare resultaten en gerichte re-integratie

De gemeente Geertruidenberg staat zich voor op het bieden van maatwerk. Er zijn voor de jaren 2004-2007 geen doelstellingen geformuleerd voor doelgroepen bijstandsgerechtigden naar werk te begeleiden. Het doel voor 2008 was om het aantal WWB-cliënten met 10 personen te doen afnemen. Door het ontbreken van andere meetbare doelstellingen is was het niet mogelijk te bepalen of het beoogde doel van het re-integratiebeleid bereikt wordt.

Het is mogelijk dat het maatwerk door de klantmanagers in de toekomst zal leiden tot het formuleren van haalbare en gerichte resultaten op persoonsniveau. In de klantdossiers staan beschrijvingen van cliënten en acties die zijn of worden ondernomen.

Vastgesteld werd dat in de plannen voor de re-integratie-uitvoering zijn opgesteld het voorbehoud is gemaakt van het beschikbaar komen van een beleidsmedewerker. Deze is in januari 2008 gestart, maar de capaciteit is in 2008 nog in belangrijke mate ingezet voor andere taken.

5. Resultaten, kosten en baten in perspectief

5.1. Inleiding

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

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

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

5.2. Bronnen

Om de resultaten in beeld te brengen hebben wij beschikbare jaarrekeningen, beleidsverslagen, het verbeterplan en de voortgangsrapportages geanalyseerd. In de jaarrekeningen rapporteerde het College op outputniveau, terwijl in de beleidsverslagen meer gedetailleerd over de realisatie van de vastgestelde beleidsplannen werd gerapporteerd. In deze rapportages lag de nadruk op de resultaten van de uitvoering van de verbeterplannen en niet op de kwantitatieve resultaten. Wat betreft de resultaten van het re-integratiebeleid rapporteerde het College periodiek over de gerealiseerde uitstroom uit de uitkering. De rapportage over de gerealiseerde plaatsingen in werk (outcome) als gevolg van de ingezette re-integratietrajecten was niet of nauwelijks aanwezig. Daardoor is het lastig een volledig en eenduidig overzicht te krijgen van de geplande en gerealiseerde trajecten in de eerste jaren van de WWB tot aan 2008, evenals van de resultaten daarvan.

Ook de gegevens over WWB-budgetten die de gemeente heeft ontvangen en besteed zijn niet volledig uit de rapportages af te leiden. Dat is overigens niet ongebruikelijk en komt ook voor in andere gemeenten waar de Rekenkamer onderzoek doet. Om meer en/of aanvullend inzicht te krijgen in de kwantitatieve gegevens heeft de Rekenkamer aan de gemeente gevraagd extra informatie aan te leveren uit de eigen administratie. Op basis van deze informatie, beoordeelden wij in dit hoofdstuk of de resultaten conform de afspraken zijn en wat de kosten zijn.

De gebruikte bronnen zijn onder meer:

1. Beleidsverslag 2004 en 2005
2. Managementcijfers februari 2009
3. Verbeterplannen
4. Opgevraagde en door de gemeente aangeleverde gegevens

In een aparte paragraaf 5.6 wordt de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in Geertruidenberg in het perspectief geplaatst van de regionale en Nederlandse werkgelegenheidsontwikkeling. Daarbij werd

gebruik gemaakt van gegevens over gemeenten op de SZW-website Kernkaart Werk en Bijstand⁶.

5.3. Inzet van trajecten

Over de inzet van trajecten werd door de gemeente alleen in termen van totale aantallen een registratie bijgehouden. Over het soort traject en de ontvanger van het traject zijn weinig tot geen gegevens beschikbaar.

In tabel 5.1 staat voor de jaren 2005-2008 een overzicht van de deelname aan re-integratietrajecten gericht op uitstroom naar werk, zoals vermeld is in de kernkaart van Nederlandse gemeenten. Volgens deze gegevens heeft 77% van de klanten in 2008 deelgenomen aan een traject. In 6% van de situaties betrof dit plaatsing op een gesubsidieerde baan. Het aantal deelnemers aan trajecten verdubbelde tussen 2005 en 2008.

Tabel 5.1: Getalsmatig overzicht van de deelnemers aan trajecten

	2005	2006	2007	2008
Deelname aan re-integratietrajecten	85	105	125	160
- Gesubsidieerde banen	15	15	10	10
- Andere trajecten	70	90	115	150

Bron: www.gemeenteloket.szw.nl/kernkaart/index.cfm

Het aantal afgeronde deelnames aan trajecten hebben we berekend op basis van gegevens van de gemeente (Tabel 5.2). Het aantal afgeronde deelnames aan trajecten verdubbelde tussen 2004 en 2007, maar daalde sterk in 2008. De uitstroom naar werk nam sterk toe tot in 2007, maar verminderde sterk in 2008.

In de rapportages door de gemeente zijn alle trajecten bij elkaar genomen. Er kan geen onderscheid worden gemaakt tussen het aantal deelnemers aan re-integratie, sociale activering of scholing. Het verband tussen de doorlopen trajecten en de uitstroom naar werk is daarom moeilijk vast te stellen.

Uit de gegevens kan de Rekenkamer niet afleiden of bijvoorbeeld de daling van de uitstroom naar werk van 28 klanten in 2007 naar 16 klanten in 2008 in verband staat met de ingezette trajecten. Ook het gebrek aan informatie over welke klanten welke trajecten ontvingen maakt het beoordelen van het resultaat zeer lastig. Het is bijvoorbeeld ook niet duidelijk in hoeverre trajecten zijn ingezet voor Anw-ers of Nuggers.

Tabel 5.2: Getalsmatig overzicht van de resultaten van trajecten

	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal afgeronde deelnames	35	43	46	68	31
Aantal uitstroom naar werk	2	16	26	28	16

Bron: opgeleverde informatie door de gemeente

5.4. Sociale activering

Over de resultaten van sociale activering zijn weinig gegevens beschikbaar. Hierover heeft de gemeente geen gegevens beschikbaar over de jaren 2004-2007. In 2008 is het project "Sociale activering en dienstverlening in de wijk" voortgezet en is gestart met de werkmakelaar.

In het kader van het project "Sociale activering en dienstverlening in de wijk" zijn in totaal 24 personen opgeroepen door de gemeente. Zij hebben onder meer met klantmanagers gesproken en werden doorverwezen naar de

⁶ Zie: <http://www.gemeenteloket.szw.nl/kernkaart/index.cfm>

werkmakelaar of diverse uitvoerders van sociale activering. Zowel vanuit de klantmanager, als de werkmakelaar of vanuit de pilot is allereerst een inschatting gemaakt van de mogelijkheden van de klant. Daarbij is een indeling gemaakt van kandidaten welke door een voorselectie direct geschikt zouden kunnen zijn voor het project. Kandidaten waarbij duidelijk werd, dat zij direct door konden naar regulier werk, werden verder begeleid door de werkmakelaar. Kandidaten waarbij misschien een extra instrument moest worden ingezet, waardoor zij later geschikt zijn om werkervaring binnen het project op te gaan doen, zijn doorgeleid naar andere trajecten. Welke trajecten dat zijn is niet bekend. Voor het project sociale activering en dienstverlening in de wijk zijn geen meetbare doelen opgesteld. De door de gemeente geregistreerde uitkomsten staan in tabel 5.3. Uiteindelijk zijn 4 klanten gaan deelnemen aan het project sociale activering en dienstverlening in de wijk.

Tabel 5.3: Aantal klanten sociale activeringen en dienstverlening in de wijk, 2008⁷

Uitkomst/Doorverwezen naar	Aantal klanten
Project dienstverlening	4
FourstaR	6
!Go	2
Psycholoog	1
Uit de uitkering	1
Werkmakelaar	10
Totaal	24

5.5. Ontwikkeling van het cliëntenbestand 2004-2008

De ontwikkeling van het klantenbestand dat in aanmerking komt voor re-integratietrajecten is lastig om te bepalen, door het gebrek aan gegevens hierover bij de gemeente Geertruidenberg.

In de jaren 2005 is het aantal uitkeringen fors gestegen, van 186 begin 2004 tot 215 eind 2005 (tabel 5.4). Daarna zette een daling in. In 2008 was er opnieuw een stijging van 16% tot 205 uitkeringen.

In 2005 is de instroom vergeleken met 2004 erg groot. De uitstroom neemt echter nauwelijks toe. Het gevolg is dat het aantal uitkeringen sterk stijgt in 2005. Vanaf de 2006 is de instroom laag vergeleken met 2005. Vanaf 2006 stijgt ook de uitstroom. De uitstroom is vanaf 2006 groter dan de instroom.

Het aantal uitkeringen is niet gelijk aan het aantal cliënten, bijvoorbeeld omdat meer leden van een huishouden een sollicitatieplicht hebben. Volgens de gegevens van de gemeente daalde het aantal WWB-cliënten van 224 in januari 2008 naar 211 in december 2008. Voor de jaren 2006 en 2007 hebben we geen informatie gevonden over het aantal cliënten.

⁷ Bron: Rapportage doorontwikkeling verbeterplan cluster Sociale Zaken

Tabel 5.6: arbeidsverplichting en ontheffing in 2004 en 2005

	2004		2005	
	aantal	%	aantal	%
arbeidsverplichtingen	40	17,9	42	16
ontheffing arbeidsverplichtingen	184	82,1	218	84
uitsplitsing naar reden ontheffing:				
verzorging kind < 5 jaar	29	16	28	13
verplichte scholing	5	3	13	6
Leeftijd	19	10	16	7
Andere sociale redenen	14	7	15	7
medische redenen	97	53	116	53
zelfstandige	4	2	4	2
overige redenen	16	9	26	12

Bron: beleidsverslag Sociale Zaken 2004 en 2005

Het vergelijken van tabellen 5.5 en 5.7 met tabel 5.4 laat zien dat de ruimere doelgroep met een arbeidsverplichting in Geertruidenberg niet heeft geleid tot een afname van het aantal uitkeringen. Volgens de gemeente Geertruidenberg komt dit vooral doordat het grootste deel van de bijstandsgerechtigden moeilijk bemiddelbaar is. De managementcijfers van 2008 bevestigen dit beeld deels. Begin 2008 is slechts 16% van de cliënten (31 personen) op korte of zeer korte termijn bemiddelbaar naar werk.

Tabel 5.7: arbeidsverplichting en ontheffing in 2008

Arbeidsverplichtingen	Januari 2008	December 2008
Arbeidsplicht	110	113
Tijdelijke Ontheffing	12	40
Gedeeltelijke Ontheffing	43	29
Volledige Ontheffing	15	44
Niet gevuld		4

Bron: Managementcijfers 2008

Effectiviteit

Het effect van de inzet van re-integratiebudgetten is niet vast te stellen. Het is namelijk niet duidelijk of degenen voor wie een traject is gestart, deze hebben afgerond. Ook is niet duidelijk of degenen die wel een traject afronden, ook zijn uitgestroomd en of zij werk hebben aanvaard. Om deze reden is het ook niet te achterhalen voor welke groep de re-integratie-inspanningen wel of niet werken.

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

Uitgaven I-deel stijgen terwijl het budget daalt

Voor de WWB-uitkeringen ontvangt de gemeente gelden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (het zogenaamde Inkomensfonds WWB). In 2008 ontvangt de gemeente € 2.1 mln van het rijk voor uitkeringen aan WWB-ers onder de 65 jaar. (Tabel 5.8). In 2007 was dat nog 17% meer, namelijk € 2.5 mln. Het tekort van de gemeente is fors opgelopen. In 2004 was er nog een overschot van ruim € 0,2 mln en in 2008 is er een tekort van ruim € 0,4 mln.

Tabel 5.8 Budgetoverschrijding I-deel (x 1000 euro)

	2004	2005	2006	2007	2008
I-deel Budget (Incl. subsidies)	2453	2093	2408	2162	2091
uitgaven	2235	2441	2625	2485	2503
* overschot/tekort	218	-348	-217	-323	-412

Bron: Ministerie SZW

Door de gemeente is een aanvraag ingediend voor een aanvullende financiering van het I-deel voor 2008. Deze aanvraag is nog in behandeling bij de Toetsingscommissie.

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.

Het budget voor de gemeente Geertruidenberg bedroeg in 2008 € 686.000 (tabel 5.9). Met het niet bestede W-deel uit 2007 van € 500.000 was er voor 2008 in totaal bijna € 1.2 miljoen beschikbaar. Ondanks het tekort op het I-deel is daarvan in totaal maar € 537.000 besteed. Bij een zodanige mate van onderbesteding van het budget moet de gemeente een deel van het ontvangen geld terugbetalen aan het rijk. In 2008 moest de gemeente € 135.000 terugbetalen.

Tabel 5.9 W-deel (x 1000 Euro)

	2004	2005	2006	2007	2008
W-deel budget toegekend	715	728	716	667	686
Beschikbaar (incl. vorig jaar)*	863	1025	1262	1204	1186
Besteed (van W-deel Budget)	567	490	554	397	537
Overgeheveld naar volgend jaar	297	546	537	501	514
Terugbetalen aan het rijk	0	0	171	307	135

Bron: Ministerie SZW

In tabel 5.10 hieronder staat een overzicht van de uitgaven van het W-deel naar een viertal posten in de jaren 2004 tot en met 2008.

Tabel 5.10: Uitgaven W-deel

	2004	2005	2006	2007	2008
1.Uitgaven re-integratie, sociale activering en scholing	230.000	195.000	255.500	212.000	300.000
2.Uitgaven loonkostensubsidies	18.000	64.000	37.500	45.000	24.000
3.Uitgaven WIW/ID	319.000	215.500	215.500	140.000	91.000
4.Uitgaven personeel/inhuur	0	0	0	0	123.000
Totaal	567.000	474.500	508.500	397.000	538.000

De gemeente Geertruidenberg gaf weinig uit aan loonkostensubsidies als re-integratie-instrument. De kosten van de nasleep van de WIW en I/D banen zijn in 2004 nog groot. In 2004 zaten nog 20 personen in deze regelingen. In 2008 is dit aantal afgenomen tot 9. De uitgaven zijn daardoor ook fors gedaald.

De uitgaven aan re-integratie, sociale activering en scholing kunnen niet per soort traject worden uitgesplitst. Het is daardoor niet mogelijk om de ontwikkeling van de re-integratie-uitgaven op het niveau van deze componenten te analyseren.

W-deel ten opzichte van het I-deel

De tekorten op het I-deel zijn aanzienlijk hoog en lopen de laatste jaren op. Dit betekent dat de gemeente een zwaardere last aan WWB-uitkeringen heeft dan op basis van het door het Ministerie van SZW gehanteerde verdeelmodel verwacht mag worden. Ondanks dat wordt het budget voor re-integratie niet volledig ingezet. De onderbesteding is zelfs zo groot dat een deel van het budget terugbetaald moet worden aan het rijk. In interviews wordt aangegeven dat het overgrote deel van de cliënten een zodanig grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft dat de inzet van meer middelen voor re-integratie niet doelmatig is. Het inzetten van re-integratiemiddelen zou bij die groep niet leiden tot een afname van het I-deel.

5.7. Ontwikkeling in perspectief

In deze paragraaf bekijken we de resultaten van Geertruidenberg in perspectief van landelijke en regionale ontwikkelingen. We beperken ons hier tot de informatie afkomstig van de Kernkaart Werk en Bijstand van het Ministerie van SZW⁹.

In tabel 5.11 vergelijken we het aandeel bijstandsuitkeringen in de gemeente Geertruidenberg in 2007 en de ontwikkeling van het bijstandsvolume met de gemiddelde cijfers van gemeenten in Nederland van dezelfde grootteklasse (gemeenteklasse) en met de cijfers van de gemeenten Oosterhout, Rucphen en Moerdijk (referentiegemeenten). De vergelijking laat zien dat Geertruidenberg in 2007 hetzelfde aandeel bijstandsgerechtigden heeft als het gemiddelde van de gemeenten in dezelfde grootteklasse en de referentiegemeenten in de regio. Geertruidenberg heeft echter in 2007 wel een minder sterke daling van het volume. Zeker in vergelijking met de referentiegemeenten in de regio.

⁹ Zie: <http://www.gemeenteloket.szw.nl/kernkaart/index.cfm>

Tabel 5.11 Bestandsontwikkeling in perspectief – kernkaart 2007-2008

	Geertruidenberg	Gemeenteklasse	Referentiegemeenten
2007 Aandeel bijstandsuitkeringen ¹⁰	2%	2%	2%
Ontwikkeling volume	-5%	-6%	-12%
2008 Aandeel bijstandsuitkeringen			
Ontwikkeling volume	16%	18%	23%

In tabel 5.12 vergelijken we de besteding van de WWB in Geertruidenberg met die van gemeenten uit dezelfde grootteklasse en van de referentiegemeenten.

Tabel 5.12 Besteding WWB in perspectief – kernkaart 2007- 2008

	Geertruidenberg		Gemeenteklasse		Referentiegemeenten	
	I-deel	W-deel	I-deel	W-deel	I-deel	W-deel
2007						
tekort/overschot	-1%	67%	-1%	39%	-2%	36%
2008						
tekort/overschot	-17%	55%	0%	21%	4%	31%

Deze cijfers laten zien dat de besteding van het W-deel in Geertruidenberg in 2007 en 2008 inderdaad ongunstig afsteekt ten opzichte van de besteding van het W-deel in andere gemeenten. De besteding van het I-deel is in 2007 gelijk aan dat van het gemiddelde in de grootteklasse en in 2008 is er een relatief groot tekort in Geertruidenberg. De besteding van het I-deel wijkt in 2007 weinig af van het gemiddelde van de referentiegemeenten in West-Brabant. In 2008 is er een relatief groot tekort in Geertruidenberg. In de vergelijking met andere gemeenten valt op dat Geertruidenberg benedengemiddeld presteert in re-integratie en dat tegelijkertijd, ook relatief, veel geld uit het W-deel onbenut blijft.

5.8. Resumé

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten en de kosten en baten van het re-integratiebeleid. De effecten van re-integratie-inspanningen zijn niet of nauwelijks vast te stellen. Over de jaren 2004-2007 is weinig informatie voorhanden over de ingezette re-integratietrajecten. Er is wel informatie over het budget dat is uitgegeven aan re-integratie, sociale activering en scholing. Het aandeel van de verschillende trajecten is echter niet bekend. Voor de uitgaven aan re-integratie in 2008 geldt hetzelfde. Over de re-integratietrajecten die zijn ingezet in het jaar 2008 is wat meer informatie, maar nog onvoldoende om een effect te kunnen vaststellen.

De gemeente Geertruidenberg heeft geen meetbare doelen opgesteld voor de inzet van re-integratietrajecten. Er is geen informatie beschikbaar over de resultaten van de trajecten. Het is daarom niet mogelijk om antwoord te geven op de vraag of de re-integratietrajecten leiden tot het beoogde resultaat.

¹⁰ Het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering per 31 december gedeeld door het totale aantal huishoudens per 1 januari.

Een afgeleide maatstaf voor het resultaat van re-integratie zijn de uitgaven ten laste van het I-deel. De tekorten op het I-deel zijn aanzienlijk en lopen de laatste jaren op. In vergelijking met andere gemeenten heeft Geertruidenberg een minder ongunstige ontwikkeling van het bijstandsbestand. In 2008 is er een relatief groot tekort op het I-deel in Geertruidenberg. In de vergelijking met andere gemeenten valt op dat Geertruidenberg benedengemiddeld presteert in re-integratie en dat tegelijkertijd, ook relatief, veel geld uit het W-deel onbenut blijft. Vanwege de onderbesteding moest een deel van het re-integratiebudget terugbetaald worden aan het rijk.

6. Informatievoorziening binnen de gemeente

6.1. Inleiding

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

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

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

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

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

6.2. Het bestaande informatiesysteem

Informatie binnen de Afdeling

We maken hier een onderscheid tussen de informatie over het uitkeringsdeel en die over de re-integratie. Op het niveau van de belangrijkste processen, zoals die van de uitbetalingen en de rechtmatigheid is de interne informatievoorziening op orde gekomen. Dat geldt ook voor de financiële verantwoording.

Dat ligt anders voor de informatie over re-integratie. De gemeente maakt gebruik van het cliëntvolgsysteem van GWS4All. De klantmanagers voeren zelf de gegevens in GWS4all in. GWS4all is het basissysteem, maar in dit systeem is het volgens de klantmanagers in Geertruidenberg niet eenvoudig om inhoudelijke kenmerken vast te leggen, zoals data, instrumenten en trajecten. Inhoudelijke informatie over de afspraken en voortgang worden bewaard in papieren dossiers.

De dossiers en vooral het cliëntvolgsysteem worden door het ontbreken van richtlijnen niet volledig en vooral niet op identieke wijze gevuld. Er zit wel vooruitgang in het gebruik van het cliëntvolgsysteem. Het systeem maakt het momenteel mogelijk om de voortgang van re-integratie te bewaken evenals de afspraken met de klant.

In een schaduwbestand in Word worden in de 're-integratiemappen' de formele documenten per klant bewaard. Dit is geschikt voor de overdracht van cliënten. De bestanden zijn echter niet altijd even actueel en/of volledig.

De discipline bij het bijhouden van de dossiers zou dan ook beter kunnen. Het overnemen van cliënten door andere klantmanagers is moeilijk doordat bij gebrek aan (eenduidige) werkinstructies iedereen op een andere manier werkt.

Naast GWS4all wordt het kennissysteem MRE van Kluwer gebruikt. Dit systeem wordt echter niet met enige regelmaat geactualiseerd. Door technische problemen gegevens uit beide systemen ook niet aan elkaar worden gekoppeld. De meeste beschikkingen worden nu gemaakt met DOC.4all.

In GWS4all worden alleen persoonsgegevens en de status van de huidige bijstandperiode op structurele wijze geregistreerd. In GWS4all staat geen informatie over employabilitygegevens, zoals opleiding en afstand tot de arbeidsmarkt.

Ook over belemmeringen bij het vinden van werk staan geen gegevens in GWS4all. De gemeente verzamelt geen gegevens over de voorkeuren/verwachtingen ten aanzien van werk, competenties van cliënten of het arbeidsmarktpotentieel.

De gemeente werkt samen met re-integratiebedrijven. Door deze samenwerking krijgt de gemeente middels rapportages en twee- en driegesprekken informatie over de cliënt.

Managementinformatie

Door de focus op rechtmatigheid, zijn er nooit periodieke managementrapportages met betrekking tot re-integratie ontwikkeld. Het zicht op de re-integratiecijfers is daardoor beperkt. Voor de komst van de huidige clustercoördinator, medio 2006, was er geen prioriteit voor digitalisering van rapporten. De huidige clustercoördinator kan door middel van moeilijk informatie krijgen over de periode van voor zijn komst.

De clustercoördinator heeft geen beeld van de trajecten die zijn uitgezet bij de re-integratiebedrijven. De gemeente Geertruidenberg koopt re-integratie-inspanningen onder andere in via het Inkoopbureau West-Brabant. In het inkoop programma van eisen van 11 september 2006 staat een expliciete eis voor offerende bedrijven tot communicatie over klanten. Eén van de eisen is een kwartaaloverzicht. Het is de Rekenkamer niet duidelijk hoe het kan dat de gemeente Geertruidenberg deze overzichten niet ontvangt.

6.3. Resumé

Vooraf door het ontbreken van eenduidige richtlijnen voor de omgang met informatie over cliënten is het niet mogelijk een goed beeld van de re-integratie-inspanningen te krijgen. Sinds 2008 is er vooruitgang in de bewaking van voortgang en afspraken in het systeem. Zonder een richtlijn voor de werkwijze van klantmanagers is het bewaken van de voortgang echter niet eenvoudig.

Managementinformatie over trajecten ontbreekt of is niet volledig. De gemeente zelf heeft nooit periodieke managementrapportages met betrekking tot re-integratie ontwikkeld. De gemeente zegt ook geen gedetailleerde managementinformatie van re-integratiebedrijven te ontvangen. Dit is opvallend, omdat die eis wel expliciet in het programma van eisen voor de aanbesteding van re-integratietrajecten staat.

Op het niveau van de belangrijkste processen, bijvoorbeeld rond de rechtmatigheid en de financiële verantwoording, is de interne informatie wel op orde gekomen.

7. Informatievoorziening gemeenteraad

7.1. Inleiding

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

In het voorafgaande hoofdstuk 6 stelden we vast dat de informatiehuishouding van de gemeentelijke organisatie zodanig is ingericht dat weinig gegevens worden gegenereerd over de mate waarin de re-integratietrajecten tot beoogde resultaten leiden. De in hoofdstuk 5 gepresenteerde gegevens over de resultaten van de re-integratie inspanningen zijn dan ook weinig informatief. In hoofdstuk 3 beschreven we dat gemeenteraad van Geertruidenberg in de Kadernotitie WWB wel richtinggevende uitgangspunten vast heeft gesteld en in de re-integratieverordeningen. De raad heeft echter niet concreet aangegeven welke prestaties daarmee werden beoogd.

De vraag is dan op welke informatie de raad zich baseert bij het bepalen van het re-integratiebeleid en bij het controleren van de uitvoering daarvan.

We baseren onze antwoorden 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.

7.2. Informatievoorziening aan de raad.

De Informatievoorziening over het beleid van het College aan de raad bestaat standaard uit het ter vaststelling aanbieden van plannen en het verantwoorden van de uitvoering van de plannen. In Geertruidenberg bestaat de bestuurlijke beleidscyclus uit vier momenten. Een kaderprogramma (in juni) die in de begroting komt (in november). Een tussenrapportage (in september) die in de jaarrekening komt (in maart). Wat betreft het WWB-beleid wordt de besteding van het W-deel en I-deel niet opgenomen in de jaarrekeningen. De raad van Geertruidenberg wordt wel mondeling op de hoogte gebracht van de besteding.

Beleidsplannen

Zoals we bespraken in hoofdstuk 4 is het College in de eerste twee jaar van de WWB niet gelukt om de uitvoeringsbesluiten en uitvoeringsplannen die de raad goedkeurden helder te vertalen in taken en instructies voor de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Het gevolg daarvan was dat de accountant bij het verslag over de uitvoering van de WWB in 2005 een afkeurende verklaring afgaf. Dit was de aanleiding tot het Verbeterplan Sociale Zaken. Dat is in nauw overleg met de raadscommissie opgesteld. Vanaf het vierde kwartaal van 2006 is de raad ieder kwartaal op de hoogte gebracht van de voortgang van het verbeterproces. Met het Verbeterplan koos de gemeente vooral voor de speerpunten verbetering van de rechtmatigheid en de klantvriendelijkheid. Daarna werd meer aandacht besteed aan de speerpunten beheersing, c.q. sturing van het klantenbestand door re-integratie en de stroomlijning en optimale invulling van het cluster Sociale Zaken. Dat betekent dat in de verslaglegging aan de raad aanvankelijk niet de nadruk lag op de re-integratie.

Voor het jaar 2007 zijn er voor het laatst een clusterplan en een uitvoeringsplan geschreven en aan de raad voorgelegd. Vanaf dat moment is ook het verbetertraject ingezet.

In de clusterplannen van 2006 en 2007 werd weinig aandacht besteed aan het re-integratiebeleid. Eén van de opmerkingen in de plannen hierover is dat het een taak van de gemeente is om re-integratietrajecten aan te bieden. In de uitvoeringsplannen wordt meer aandacht besteed aan re-integratie (zie paragraaf 4.3). Uit de uitvoeringsplannen blijkt welke typen re-integratie ingezet worden in Geertruidenberg en dat dit wordt betaald uit het W-deel.

De rapportages aan de raad in de vorm van cluster- en uitvoeringsplannen werden vervangen door de kwartaalverslagen over het verbeterplan. Daarin werden echter niet of nauwelijks concrete meetbare doelen voor de re-integratie geformuleerd. De plannen voor het verbeteren van het proces van re-integratie zijn pas in 2008 in uitvoering genomen. Voorbeelden zijn het aanscherpen van uitvoeringsbesluiten en het opstellen van een werkinstructie voor klantmanagers.

Voortgangsrapportages van de verbeterplannen die in 2006 zijn ingezet werden voorgelegd aan de commissie Samenlevingszaken. In de voortgangsrapportages is er ruime aandacht voor (de uitvoering van) plannen voor het verbeteren van het proces van re-integratie en van de informatievoorziening.

Resultaten

Uit de vorige hoofdstukken 5 en 6 blijkt dat de informatievoorziening over re-integratieresultaten binnen de gemeente Geertruidenberg niet optimaal is. Over de jaren 2004 en 2005 bestaat een beleidsverslag. Vanaf begin 2008 is er een managementrapportage over de instroom in trajecten en de uitstroom.

Het beleidsverslag over 2004 en 2005 geeft de meest uitgebreide informatie. Vooral over de samenstelling en het verloop van het bijstandsbestand is veel informatie voorhanden. Het verslag bevat echter geen enkel cijfer over de inzet van re-integratietrajecten. De gemeentelijke organisatie verklaarde dat informatie over de inzet van trajecten in de jaren 2004-2007 niet in documenten beschikbaar is en zeer beperkt uit de databestanden te halen valt. Van de jaren 2006 en 2007 ontbreekt een beleidsverslag of managementcijfers.

Bij de bespreking van het verslag over de voortgang van het verbeterplan in de commissie Samenlevingszaken was er altijd ambtelijke ondersteuning aanwezig. De communicatie met de raad over re-integratie ging daarom voor een deel mondeling. Over 2008 zijn er duidelijk meer gegevens aan de raad gepresenteerd over de realisatie van beleidsdoelen met betrekking tot re-integratie. Dit gebeurde in de rapportage Doorontwikkeling Verbeterplan Sociale Zaken van december 2008.

In 2008 is een verordening voor het re-integratiebeleid opgesteld. Deze is goedgekeurd door de raad, maar bevat geen concrete doelen die de raad kan controleren.

7.3. Resumé

De raad ontving voortgangsrapportages over de verbetering van het re-integratieproces. Er is geen document aan de raad dat duidelijke informatie bevat over het expliciet gevoerde re-integratiebeleid. De verantwoordelijkheid

voor het re-integratiebeleid wordt overgelaten aan het College. De raad werd daarover vooral mondeling op de hoogte gebracht. Eind 2008 zijn er meer schriftelijke bronnen en documenten aan de raad voorgelegd met informatie over plannen en resultaten van het re-integratiebeleid.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Inleiding

De centrale vraagstelling van het evaluatieonderzoek luidt: *Kan het re-integratiebeleid in de gemeente Geertruidenberg 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. 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

Met het re-integratiebeleid zijn grote sociale en financiële belangen gemoeid. Het is dan ook van belang dat de gemeenteraad tot heldere afweging en besluitvorming komt over het te voeren beleid. Van belang is ook dat dit resulteert in meetbaar geformuleerde doelstellingen. Indien deze ontbreken is het in volgende fasen voor de raad niet mogelijk om in zijn controlerende rol vast te stellen of de gemeente met de uitvoering van het beleid "op koers" ligt.

De basis voor het re-integratiebeleid werd eind 2003 gelegd in de Kadernota WWB. In 2004 is dit verder uitgewerkt in de Re-integratieverordening WWB. De hierin vastgestelde kaders hadden vooral betrekking op de uitgangspunten van beleid en de wijze waarop dat beleid zou worden uitgevoerd. De kaders waren daarmee wel voldoende richtinggevend, maar leidden niet tot de vaststelling van meetbare doelen met betrekking tot bijvoorbeeld het aantal in te zetten trajecten (*output*), het beoogde aantal personen dat naar werk moest worden begeleid of de beoogde afname van het bestand (*outcome*).

De uitvoering van de dan nieuwe WWB bleek niet zonder complicaties te verlopen. In 2006 werd door de accountant een afkeurende verklaring gegeven bij het verslag over de uitvoering van de WWB in 2005. De tekortkomingen hadden vooral betrekking op de rechtmatigheid van de toekenning van uitkeringen en bijzondere bijstand. In de daarop volgende periode heeft het College in nauw overleg met de raadscommissie Samenlevingszaken een verbeterplan voor de uitvoering van de WWB opgesteld. Dit heeft geleid tot een gefaseerde aanpak waarbij in de eerste fase prioriteit werd toegekend aan de oplossing van knelpunten op het gebied van rechtmatigheid en verbeteringen m.b.t. de klantvriendelijkheid. Alhoewel op zich begrijpelijk, heeft deze prioriteitenstelling er wel toe geleid dat pas later, vanaf 2007, weer aandacht kwam voor de verdere inhoudelijke ontwikkeling van het re-integratiebeleid.

Met die verdere ontwikkeling werden ook de kaders al enigszins concreter geformuleerd. Vanaf begin 2008 werd een duidelijk 'meetbare' doelstelling m.b.t. de outcome vastgesteld, namelijk een reductie van het bestand met tien personen.

De Rekenkamer tekent daarbij wel aan dat deze kaderstelling niet of nauwelijks gebaseerd is op analyses van de samenstelling en kenmerken van het klantenbestand, de ontwikkeling van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt en de beschikbare en benodigde middelen voor de inzet van re-integratie-instrumenten. Nu onvoldoende duidelijk is waarop de doelstelling is gebaseerd, is de kaderstelling door de raad daarmee daarom toch niet als "SMART" aan te merken.

Doelgroepen

De raad heeft geen doelgroepenbeleid geformuleerd in de zin van specifiek aanbod voor bepaalde doelgroepen. Centraal uitgangspunt is het scheppen van zoveel mogelijk kansen voor cliënten op basis van individuele benadering.

In de praktijk is 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 uitgangspunt in het beleid is dat uitkeringsgerechtigden met perspectief op arbeid ook naar werk dienen uit te stromen. Bij de invoering van de WWB is de acceptatieplicht voor bijstandsgerechtigden daartoe ook verruimd van "passende arbeid" naar "algemeen geaccepteerde arbeid".

De gemeenteraad heeft ook aangegeven hoe dat zou moeten worden bereikt. Naast de aanbesteding van trajecten bij re-integratiebedrijven werd in de Kadernota aangekondigd dat voor de aanpak mogelijk ook nieuwe projecten zouden worden gestart, waaronder WorkFirst. Daarnaast werd in 2008 besloten tot de aanstelling van een werkmakelaar.

Uitkeringsgerechtigden zonder perspectief op werk

Voor een deel van de uitkeringsgerechtigden geldt dat er geen, of slechts op lange termijn perspectief is op uitstroom naar werk. In het beleid is er in voorzien dat aan uitkerings-gerechtigden activiteiten aangeboden kunnen worden in het kader van sociale activering. Onder sociale activering wordt daarbij volgens de Verordening verstaan "het stimuleren van personen die langdurig werkloos zijn om maatschappelijk actief te worden ter voorbereiding op een traject gericht op arbeidsinschakeling".

Sociale activering was daarmee in de onderzoeksperiode dus uitsluitend bedoeld voor uitkeringsgerechtigden waarvoor enig perspectief op werk aanwezig werd geacht. De gemeente had geen beleid geformuleerd voor de groep uitkeringsgerechtigden waarvoor uitstroom naar werk niet haalbaar wordt geacht.

Met de eind 2008 door het College aangeboden rapportage Doorontwikkeling verbeterplan komt hier mogelijk verandering in. In de nota wordt aangegeven "dat realistisch dient te worden gekeken naar dat deel van het cliëntenbestand met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. In veel gevallen is maatschappelijke deelname in de vorm van betaald werk op de reguliere arbeidsmarkt niet haalbaar. Voor dit deel van het bestand is ondersteuning bij maatschappelijke participatie wenselijk."

ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

Naast de "eigen" uitkeringsgerechtigden is de gemeente wettelijk ook verantwoordelijk voor de re-integratie van Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden. De gemeente heeft voor deze groepen geen actief beleid geformuleerd. Als inwoners uit deze doelgroepen zelf vragen om ondersteuning, worden ze echter wel begeleid.

WIW-ers en ID-ers

Bij de invoering van de WWB is besloten dat tot afbouw van de WIW- en I/D-banen diende te worden gekomen.

8.3. Uitvoering door het College

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

Ontwikkelingen binnen de onderzoeksperiode, algemeen

De uitvoering van de WWB is binnen de onderzoeksperiode gedomineerd door de bevindingen van de accountant bij diens controle op de uitvoering van de WWB in het jaar 2005. In het Verbeterplan werd geconcludeerd dat de oorzaken van de problemen bij de uitvoering van de WWB in de eerste plaats lagen bij tekortkomingen in de vertaling van de re-integratieverordening 2004 in heldere richtlijnen voor de uitvoering. Daardoor werden de verantwoordelijke medewerkers niet op de juiste wijze aangestuurd, hetgeen onder meer leidde tot spanningen op de afdeling.

Daarbij waren de casemanagers aanvankelijk slecht voorbereid op de nieuwe werkzaamheden en verantwoordelijkheden vanwege de WWB. De samenwerking op de afdeling verliep daarom ook niet goed.

Door de uitvoering van het plan zijn duidelijke verbeteringen opgetreden, waarbij wel wordt aangetekend dat deze vooral zijn bereikt op het gebied van rechtmatigheid. Het geldt nog in mindere mate voor de doeltreffendheids- en doelmatigheidsaspecten van het re-integratiebeleid. Het College heeft eind 2008 in de rapportage Doorontwikkeling verbeterplan 2008 dan ook geconstateerd "dat het beleid gericht op re-integratie, sociale activering en armoedebestrijding onderbelicht was gebleven omdat speerpunten, zoals verbetering van de rechtmatigheid, meer prioriteit hadden gekregen".

Hierbij speelt ook een rol dat in het Verbeterplan een belangrijke taak werd toebedeeld aan de nieuw aan te stellen beleidsmedewerker. Deze functie heeft echter in 2007 geen invulling gekregen, en is in 2008 i.v.m. andere taken nog slechts in beperkte mate hiervoor inzetbaar geweest.

Uitkeringsgerechtigden met perspectief op werk

De gemeente heeft via het Inkoopbureau West-Brabant met 11 andere gemeenten de re-integratietrajecten aanbesteed. In beginsel betrof dit steeds volledige trajecten. Uit de gesprekken met medewerkers van de afdeling Sociale Zaken blijkt dat niet alle onderdelen (bijv. sollicitatietraining) voor de betrokken cliënten nodig en nuttig zijn. Inmiddels wordt overgegaan op de inkoop van kortere trajecten, waarbij de onderdelen op basis van maatwerk worden ingekocht.

Om de koppeling met de vraag van werkgevers sneller en effectiever te kunnen maken, is in 2008 de functie van werkmakelaar toegevoegd aan de organisatie. De werkmakelaar bemiddelt actief tussen vraag en aanbod. Met dat doel heeft het College, in samenwerking met het UWV en andere gemeenten, ook een werkgeversservicepunt ingericht.

Een bijzonder aandachtspunt is het al dan niet invoeren van het "Work-first model", waarbij alle personen die een uitkering aanvragen in beginsel direct aan het werk worden gezet. In de Verordening was voorzien in de mogelijke invoering van deze aanpak, waarbij opgenomen was dat daartoe dan nadere uitvoeringsregels zouden worden vastgesteld. In de praktijk is dit instrument niet ingevoerd; wel worden soms mensen direct aan het werk gezet via de werkmakelaar. Wat dit betreft wijkt het gemeentelijk beleid af van dat in vele andere gemeenten, waar de Work First aanpak behalve als instrument voor re-integratie ook een belangrijke rol vervult als poortwachtersfunctie. De Rekenkamer constateert dat hierover geen expliciet besluit is genomen door de gemeenteraad, waardoor niet duidelijk is of het niet invoeren van het Work-first model het gevolg is van een duidelijke beleidskeuze of van een invoeringsproblematiek.

Uitkeringsgerechtigden zonder perspectief op werk

Conform het beleid zijn geen activiteiten ondernomen voor uitkeringsgerechtigden waarvoor in het geheel geen perspectief op arbeid aanwezig wordt geacht.

Voor uitkeringsgerechtigden met enig, maar langdurig perspectief op werk is eind 2007 op kleine schaal gestart met het project "Sociale activering en dienstverlening in de wijk". Dit project is niet echt van de grond gekomen, zodat geconstateerd wordt dat in de praktijk niet of slechts zeer beperkt activiteiten voor deze doelgroep tot stand zijn gekomen.

ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden

De gemeente heeft geen actieve invulling gegeven aan de re-integratie van ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden.

WIW-ers en ID-ers

Conform het beleid is het aantal WIW-ers en ID-ers sterk gedaald. Dat blijkt ook uit de daling van de hieraan verbonden kosten. Deze zijn gedaald van € 319.000 in 2004 naar € 91.000 in 2008.

8.4. Informatievoorziening binnen de gemeente

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

De gemeente Geertruidenberg verzamelde zelf weinig gegevens over de bijstandsccliënten en de door hen doorlopen trajecten. De gemeente verwacht dat de re-integratiebedrijven de gemeente meer informeren over de klanten die bij hen in traject zijn. Dat is ook zo opgenomen in de contracten met opdrachtnemers. De re-integratiebedrijven voldoen daar echter niet aan, en de gemeente heeft dat ook niet gecorrigeerd.

De Rekenkamer constateert dat de administratie in verband met uitkeringen en rechtmatigheid daarvan, na het afkeurende oordeel van de accountant, nu goed op orde is. Echter de administratie in verband met re-integratie is nog niet goed op orde. Het cliëntvolgsysteem GWS4All wordt wel gebruikt voor het volgen van klanten wat betreft uitkeringen en dergelijke, maar het wordt niet gevuld met gegevens over trajecten en de voortgang. De klantmanagers moeten creatief omspringen met de registratie van gegevens over re-integratie. Dit leidt niet tot een eenduidige manier van werken. Het is, mede daardoor, niet mogelijk informatie over verschillende groepen cliënten uit het informatiesysteem te verkrijgen.

De gemeente heeft een informatiesysteem waarin managementinformatie op te zoeken is. De financiële informatie is actueel en beschikbaar. De informatie in GWS en over re-integratie kan echter niet automatisch worden vertaald naar managementverslagen.

Relevante dataverzameling over gevolgde re-integratietrajecten en deelname aan specifieke projecten uit de gemeentelijke systemen is niet beschikbaar. De cijfers werden daarom zelden vermeld in rapportages. De Rekenkamer constateert dat in de laatste rapportage over 2008 dit aanzienlijk is verbeterd.

Ondanks de constatering door de Rekenkamer dat een belangrijk onderdeel van het interne informatiesysteem niet werkt, vaart de gemeentelijke organisatie niet blind. Door het verzamelen en weergeven van gegevens vanuit diverse schriftelijke en mondelinge bronnen is de gemeentelijke organisatie in staat om op hoofdlijnen een overzicht te behouden op de resultaten en de ontwikkelingen. Dat leidt wel tot enige onzekerheid over de werkelijke resultaten, zoals van de inzet van re-integratietrajecten.

Door het verbeteren van de interne informatievoorziening hoopt de gemeente spoedig te kunnen beschikken over de juiste en betrouwbare informatie.

8.5. Informatievoorziening aan de raad

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

De Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad in de beleidscyclus en tussenliggende momenten momenteel van zodanige kwaliteit is dat de raad beschikt over informatie om de uitvoering van het WWB-beleid op hoofdlijnen te beoordelen en nieuw beleid vast te stellen. Zoals gezegd was dat in 2004 en 2005 niet het geval. Dat geldt nog steeds in enige onderdelen van het re-integratiebeleid. Zoals boven aangegeven heeft het College zelf daarover slechts in beperkte mate inzicht in, zodat ook de raad soms beperkte informatie ontvangt.

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

De beleidsdoelen en -verantwoording zijn breder dan de re-integratie-activiteiten en de beheersing van het bijstandsvolume alleen (aantallen trajecten, in- en uitstroom, de output). In de verantwoording aan de raad dienen ook de resultaten op het gebied van sociale activering aan de orde te komen, alsook organisatorische zaken zoals benutting van bedrijfsverzamelgebouwen, de positionering van de Sociale Werkvoorziening en dergelijke. De Rekenkamer constateert dat in de verslaglegging over de verbeterplannen het College steeds meer van deze zaken heeft opgenomen. Daardoor kan de raad een steeds beter beeld krijgen van de uitvoering van de WWB en de resultaten.

Het algemene beleidsdoel om klanten duurzaam in arbeid te laten participeren (outcome) is niet helder en meetbaar geoperationaliseerd (SMART) en wordt dan ook niet als zodanig door het College verantwoord. De relatie tussen de kosten van het beleid en de beoogde effecten van het beleid is niet te leggen. Het College hanteert ook nu nog weinig outcome-indicatoren. Dit is wel een eerste vereiste om vervolgens, in het licht van de doelstellingen, inzicht te kunnen verkrijgen in resultaten van het beleid. Het is volgens de Rekenkamer van belang dat het College de raad in de toekomst kan informeren over hoeveel klanten duurzaam aan het werk gaan, met de inzet van welke re-integratie-instrumenten en tegen welke kosten. Ook een analyse van de vraag en het aanbod op de regionale arbeidsmarkt hoort daarbij.

8.6. Slotconclusies

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

Opgemerkt wordt dat voor een op het gemeentelijk beleid toegesneden beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid nodig is dat de gemeente vooraf zelf meetbare doelen heeft geformuleerd. Nu deze in de gemeente Geertruidenberg niet beschikbaar zijn wordt onderstaand ingegaan op de bevindingen m.b.t. een aantal meer algemene indicatoren die van belang zijn bij het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid.

Maatschappelijk-economische context

Voorafgaand hieraan wordt eerst kort ingegaan op de maatschappelijk-economische context, die immers in belangrijke mate medebepalend is voor de mogelijkheden van het re-integratiebeleid. Geconstateerd wordt dan dat de economische situatie door met name de werkgelegenheid in het nabijgelegen industriegebied binnen de onderzoeksperiode als relatief gunstig was aan te merken. Dit heeft bijgedragen aan de mogelijkheden tot re-integratie.

Inzicht in effectiviteit re-integratietrajecten

Een eerste indicator is of de gemeente zelf beschikt over een zodanige informatie-voorziening dat op basis daarvan een verband kan worden gelegd tussen de deelname aan re-integratietrajecten, de daaraan verbonden kosten, en de daardoor gerealiseerde (duurzame) uitstroom.

Geconstateerd wordt dat de gemeente niet over zodanige informatie beschikt. Opvallend is daarbij dat de gemeente ook niet beschikt over de (contractueel verplichte) rapportages van de re-integratiebedrijven zelf.

Inzet middelen

Een tweede indicator is de inzet van middelen. Door het Rijk worden in de vorm van het "Werkdeel" middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het re-integratiebeleid. De werkelijke uitgaven bleven binnen de onderzoeksperiode aanzienlijk onder het beschikbare budget. En alhoewel de gemeente in enige mate overschotten mag reserveren voor volgende jaren, waren de uitgaven zodanig laag dat de gemeente in de periode 2006-2008 in totaal € 613.000 aan het Rijk heeft moeten terugbetalen.

Ontwikkeling uitgaven m.b.t. WWB-uitkeringen

Naast het budget voor het Werkdeel ontvangt de gemeente ook gelden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de WWB-uitkeringen (het zogenaamde Inkomensfonds WWB). Uit het onderzoek blijkt dat dit budget in de gemeente Geertruidenberg niet voldoende is om de uitgaven te bekostigen. Het tekort van de gemeente is fors opgelopen. Over de periode 2005-2008 heeft de gemeente € 1,3 mln méér aan uitkeringen betaald dan hiervoor van het Rijk aan vergoeding werd ontvangen.

Ontwikkeling aantal uitkeringsgerechtigden

In de jaren 2005 is het aantal uitkeringen fors gestegen, van 186 begin 2004 tot 215 eind 2005. Daarna zette een daling in. In 2008 was er opnieuw een stijging van 16% tot 205 uitkeringen.

Uit een vergelijking met andere gemeenten blijkt dat in 2007 (bij dan nog gunstige economische omstandigheden) de daling van het cliëntenbestand enigszins lager was dan elders. Daar staat wel tegenover dat in 2008 (bij kerend tij) ook de toename iets lager was dan elders.

Omvang en samenstelling cliëntenbestand

In 2004 is een bestandsanalyse uitgevoerd door !GO. De conclusie van deze analyse was dat de gemeente Geertruidenberg een "taai bestand" heeft. Een groot deel van de klanten werd niet tot zeer moeilijk bemiddelbaar geacht. In het begin van de onderzoeksperiode kwam dat ook tot uitdrukking in een relatief zeer hoog percentage cliënten aan wie vrijstelling van sollicitatieplicht was verleend. Dat aandeel is inmiddels sterk gedaald, maar ook nu blijft de beoordeling dat er slechts voor weinig cliënten reële mogelijkheden zijn.

Dit geeft voor de Rekenkamer aanleiding tot de vraag of deze beoordeling in voldoende mate is onderbouwd. Uit het onderzoek blijkt dat met een belangrijk deel van de betrokken cliënten niet of nauwelijks nog contact wordt onderhouden: met 25% van de cliënten is al twee tot drie jaar geen contact geweest.

Uit ervaringen bij andere gemeenten blijkt dat bij gerichte aandacht en begeleiding bij veel cliënten meer "beweging" mogelijk is dan vooraf was verondersteld. De Rekenkamer ondersteunt dan ook het in interviews gemelde voornemen om door een externe organisatie een volledige bestandsanalyse te laten uitvoeren.

Slotconclusies m.b.t. de doeltreffendheid en doelmatigheid

Nu de gemeente zelf geen meetbare doelen heeft geformuleerd is er geen eigen gemeentelijke maatstaf om de resultaten te kunnen beoordelen. De onderzoeksbevindingen geven echter in algemene zin indicaties dat het beleid als onvoldoende doeltreffend en doelmatig moet worden aangemerkt:

- de informatiesystemen geven onvoldoende inzicht in het verband tussen de inzet van trajecten en gerealiseerde (duurzame) uitstroom, zodat de gemeente zelf niet kan vaststellen of het beleid doeltreffend en doelmatig is;
- de gemeente beschikt niet over rapportages van de re-integratie-bedrijven; vanuit de uitvoering wordt geconstateerd dat niet alle onderdelen als nuttig en nodig zijn aan te merken;
- de gemeente heeft slechts in zodanig beperkte mate gebruik gemaakt van het W-budget dat middelen dienden te worden terugbetaald aan het Rijk;
- de uitgaven voor uitkeringen aan cliënten overschrijden ruim de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten;
- er zijn niet of beperkt activiteiten ontwikkeld voor cliënten die geen perspectief hebben op arbeid, of waarvoor slechts op langere termijn perspectief op werk is;
- er zijn vraagtekens te plaatsen bij de beoordeling dat voor een groot deel van de cliënten geldt dat er geen perspectief is op uitstroom naar werk;
- er zijn niet of nauwelijks activiteiten ontwikkeld m.b.t. de re-integratie van ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden.

De Rekenkamer tekent daarbij aan dat wel een verbetering waarneembaar is in beleidsvorming en -uitvoering. Die is echter nog te pril om al vast te kunnen stellen of dit leidt tot betere resultaten.

8.7. Aanbevelingen

aanbevelingen mede gericht op gewijzigde economische situatie

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

Koepelnotitie, invloed economische recessie

Zoals gebruikelijk zal bij dit in vier gemeenten uitgevoerde onderzoek naar het re-integratiebeleid ook een koepelnotitie worden uitgebracht. Hierin wordt ingegaan op de gevolgen van de ingetreden recessie. Kort samengevat is het algemene beeld dat door de gevolgen van de recessie het belang van het re-integratiebeleid, en de druk op de daarvoor beschikbare middelen zullen toenemen. Zo verwacht het CPB dat in 2010 de werkloosheid oploopt tot 9%.

De verwachting is dat een belangrijk deel van de betrokkenen (jongeren, zelfstandigen zonder personeel ofwel ZZP-ers, en flexwerkers) geen recht heeft op een ww-uitkering, en voor inkomensvoorziening en re-integratie zich niet zal wenden tot het UWV-werkbedrijf, maar direct een beroep zal doen op de gemeente.

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

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

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

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

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

Beleidsvorming, algemeen

1. De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om ten behoeve van het beleid in de volgende raadsperiode op zeer korte termijn door het College een beleidsnota te laten voorbereiden op grond waarvan de gemeenteraad tot beleidskeuzes kan komen.
2. De mogelijkheden voor het re-integratiebeleid worden in de gemeente Geertruidenberg in belangrijke mate bepaald door de beoordeling dat een groot deel van het cliëntenbestand geen perspectief heeft op werk. Geadviseerd wordt om door een externe deskundige een toets op het cliëntenbestand te laten uitvoeren.
3. De mogelijkheden voor het re-integratiebeleid worden in de gemeente Geertruidenberg medebepaald door het relatief slechte zicht op de beleidsprestaties. Geadviseerd wordt om deze factor uitdrukkelijk bij het hiervoor genoemde beleidsplan te betrekken en aandacht te besteden aan een goede monitoring van de beleidsuitvoering.

4. Alhoewel in het beleid en in de verordening voorzien is in de mogelijke invoering van het Work-first model heeft hierover tot dusver geen expliciete besluitvorming plaatsgevonden. Hierdoor is niet duidelijk of het niet invoeren van het Work-first model het gevolg is van een duidelijke beleidskeuze of van een invoeringsproblematiek. Geadviseerd wordt om alsnog tot expliciete besluitvorming te komen.
5. Geadviseerd wordt om de beleidskeuzes te concretiseren in heldere en SMART geformuleerde resultaatsdoelstellingen. Met het nader omschrijven van de doelen en de uitvoeringsregels door de raad wordt het voor het College beter mogelijk om specifieke doelen te benoemen voor specifieke deelpopulaties en doelgroepen.

Aandacht voor risicogroepen

6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. Geadviseerd wordt nadere voorbereidingen te treffen m.b.t. de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). Gezien de wijzigende omstandigheden wordt geadviseerd om voor deze doelgroep een op de nieuwe situatie aangepast beleid te ontwikkelen.

Vraagversterking

10. Geadviseerd wordt om de vraag naar arbeid te stimuleren door :
 - verder invulling te geven aan de het in de nieuwe Regeling Inkoop- en aanbestedingsbeleid opgenomen streven om arbeidsgehandicapten en werklozen te betrekken bij de uitvoering van haar inkoopopdrachten (Social Return);
 - de inzet van de werkmakelaar te intensiveren.
11. 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

12. 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. Enkele trajecten kennen overigens ook nu al een scholingscomponent. Met de dreigende toename van de jeugdwerkeloosheid en de invoering van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) ligt een meer geïntensiveerde inzet op scholing voor de hand. Naast de begeleiding van individuele inwoners is daarvoor ook van belang dat de gemeente afspraken maakt met onderwijsinstellingen om te komen tot een daarop passend aanbod van het (beroeps)onderwijs, en in het bijzonder een zo goed mogelijke aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Last but not least wordt geadviseerd om in overleg met ondernemers, maatschappelijke organisaties én binnen de gemeente zelf tot afspraken te komen over het beschikbaar stellen van voldoende stageplaatsen.

Geïntegreerde dienstverlening

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

Nazorg

14. 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

15. Het is van belang dat het College in de toekomst beter zicht krijgt op hoeveel klanten duurzaam aan het werk zijn gegaan met de inzet van welke re-integratie-instrumenten en tegen welke kosten. Ook een analyse van de vraag en het aanbod op de regionale arbeidsmarkt zou daarbij horen.

16. 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.
17. Geadviseerd wordt om er op toe te zien dat re-integratiebedrijven adequaat rapporteren over de resultaten van de re-integratietrajecten, en de bevindingen uit deze rapportages te integreren in de hiervoor genoemde stuurinformatie.

Informatievoorziening aan de raad

18. Geadviseerd wordt dat de raad en het College nadere afspraken maken over welke informatie nodig is om de controlerende taak van de raad te kunnen uitvoeren. De Rekenkamer adviseert om ook op het niveau van (doel)groepen en trajecten te rapporteren aan de raad.
19. Geadviseerd wordt om in de informatievoorziening aan de raad kengetallen op te nemen die als indicator voor de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen dienen.
20. 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

De Rekenkamer heeft het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De reactie van het College is ontvangen op 26 januari 2010. De reactie is onderstaand integraal opgenomen.

Geachte heer De Schipper,

In januari 2010 hebben wij de concept-rapportage van het onderzoek re-integratiebeleid ontvangen. In het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor heeft u ons verzocht een reactie te geven.

Wij complimenteren u voor de gedegen evaluatie van het gevoerde re-integratiebeleid over de periode 2004-2008. Dit geeft ons de mogelijkheid om te leren van het verleden en bij te sturen waar noodzakelijk.

Het onderzoek naar re-integratiebeleid beschrijft de periode 2004-2008. Dit was een woelige periode voor Sociale Zaken, aangezien in 2006 door de accountant een afkeurende verklaring gegeven werd over de uitvoering van de WWB in 2005. De tekortkomingen hadden betrekking op de rechtmatigheid van de toekenning van uitkeringen en bijzondere bijstand. Deze afkeurende verklaring leidde tot een verbeterplan. Als eerste werd prioriteit gegeven aan oplossing van knelpunten op het gebied van rechtmatigheid en klantvriendelijkheid. Eind 2008 is dit verbeterplan afgerond en kan de aandacht weer op re-integratiebeleid gericht worden. In 2009 is gestart met een doorontwikkeling van re-integratiebeleid. Dit zal ook in 2010 verder vorm krijgen. De aanbevelingen van dit onderzoek zullen gebruikt worden als input voor verdere vormgeving.

De rode draad die uit het onderzoek naar voren komt is dat er te weinig managementinformatie beschikbaar is op het gebied van re-integratie, om o.a. een goed beeld te vormen van de geleverde prestaties. Overigens is dit ook een landelijk probleem, zo blijkt uit de Factsheet re-integratie 2009 van de Raad voor Werk en Inkomen. Het is zaak dat hier de komende tijd meer aandacht voor komt.

In de rapportage wordt verder geconcludeerd dat het beleid als onvoldoende doeltreffend en doelmatig moet worden aangemerkt. Dit aangezien in beperkte mate gebruik gemaakt is van het W-budget, zodat middelen dienden te worden terugbetaald aan het Rijk. Bekend is dat de opbouw van het W-budget bestaat uit het toegekende budget en het overschot van het voorgaande jaar (het spaardeel). Analyse van de ontwikkeling van het W-budget laat zien dat het overschot is opgebouwd in de jaren 2005 en 2006. In de jaren die hierop volgden bleek het bijzonder lastig om dit overschot verantwoord te besteden. Onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen uit december 2009 laat verder zien dat negen van de tien gemeenten de W-budgetten niet opmaakt. De gemeente Geertruidenberg vormt hier dus geen uitzondering op. In 2009 is de meeneemregeling (inzake het spaardeel) aanzienlijk ingeperkt door het rijk. Als gevolg hiervan is eind 2009 een onderzoek gestart om te bezien hoe het opgebouwde spaardeel incidenteel uitgegeven kan worden en het W-deel optimaal benut kan worden voor de jaren 2009 en verder.

De focus binnen Sociale Zaken ligt op participatie: wat heeft de burger nodig om het zelf te kunnen doen? Een eigen inkomen verwerven is de belangrijkste manier om zelfstandig te kunnen participeren aan de samenleving. Wanneer de belemmeringen zodanig zijn dat dit niet haalbaar is, verschuift de aandacht naar andere vormen van participatie (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk). Om deze focus actief vorm te geven is in 2009 gestart met de werkmakelaar en de makelaar sociale activering. Door actief de activering zelf ter hand te nemen is de kans op duurzame uitstroom/participatie het grootst, omdat hiermee maatwerk kan worden verzorgd. Beide functies zijn gefinancierd uit het W-deel.

De meningen over Work First (WF) zijn verdeeld, evenals de toepassing hiervan. Recente jurisprudentie laat zien dat WF niet zondermeer toegepast kan worden. Verder laat grootschalige toepassing van WF zien dat de meeste klanten na een jaar weer in de uitkering terecht komen. Dit kan grote financiële problemen veroorzaken bij gemeenten. Enige terughoudendheid ter zake achten wij op zijn plaats.

Hopende u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben,

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Geertruidenberg,
de secretaris, de burgemeester,

A.J.L.G. van Oudheusden

M.J.A. Meijer

10. Nawoord van de Rekenkamer

De brief van het College geeft op een tweetal punten aanleiding tot een reactie door de Rekenkamer.

Het College geeft aan dat het overschot op het werkdeel van de Wet Werk en Inkomen is ontstaan in de jaren 2005 en 2006; in de jaren die hierop volgden bleek het bijzonder lastig om dit overschot verantwoord te besteden. Tevens wordt aangegeven dat uit onderzoek blijkt dat negen van de tien gemeenten de W-budgetten niet opmaken; de gemeente Geertruidenberg vormt hierop dus geen uitzondering.

De Rekenkamer tekent hierbij aan dat, zoals ook in de reactie van het College zelf werd aangegeven, in de gemeentelijke aanpak prioriteit is gegeven aan de oplossing van knelpunten op het gebied van rechtmatigheid en klantvriendelijkheid, en sedert eind 2008 de aandacht weer op het re-integratiebeleid gericht werd. De onderbenutting van het W-deel is is voor een belangrijk deel dan ook niet het gevolg van een algemeen verschijnsel, maar het gevolg van de lagere prioriteit die in de onderzoeksperiode aan de ontwikkeling van het re-integratiebeleid werd toegekend.

Er wordt overigens op gewezen dat er ook gemeenten zijn die het W-deel wél volledig hebben benut; sommige gemeenten hebben met het oog op de daarmee te realiseren maatschappelijke en financiële effecten daarnaast ook eigen middelen ingezet.

Het College geeft daarnaast aan dat de meningen over Work First verdeeld zijn, evenals de toepassing hiervan. De Rekenkamer merkt op dat aan de inzet van Work First zowel maatschappelijk als financieel voor- en nadelen zijn verbonden; dit maakt het ook nodig dat de uitvoering berust op door de gemeenteraad gemaakte keuzes. Het is juist vanuit dat perspectief dat de Rekenkamer adviseert om tot expliciete besluitvorming te komen over de wijze waarop dit instrument in de gemeente Geertruidenberg dient te worden ingezet.

De Rekenkamer heeft met waardering kennis genomen van de bereidheid om te leren van het verleden en waar noodzakelijk tot bijsturing te komen.

Bijlage 1 Uitvoering evaluatieonderzoek

Literatuurlijst Gemeente Geertruidenberg		
Titel	subtitel of documenttitel	Jaar
11-12-06 br uitslag re-integratie GEMEENTEN		11-12-2006
Beleidsverslag Sociale Zaken 2004 / 2005		1-4-2006
Clusterplan 2007 Sociale Zaken		1-11-2006
Clusterplan 2006 Sociale Zaken		
Het cluster Sociale Zaken Eindrapportage 2008	Eindrapportage verbeterplan van het cluster Soc. Zak.	1-2-2008
ketenjaarplan 2006 versie voor REKO 15-11-2006	De samenwerkingsagenda voor 2006 en 2007 van UWV, CWI en de gemeente Geertruidenberg	
Ketenjaarplan 2007 Geertruidenberg	De samenwerkingsagenda voor 2007 van UWV, CWI en de gemeente Geertruidenberg	
Nota aanbesteding re-integratiecontract		26-7-2006
Nota brief n.a.v. sluiting CWI	Sluiting CWI-vestiging Oosterhout	12-11-2008
Nota Fonds Armoedebestrijding 2007.		4-5-2007
Nota gunning re-integratie		29-1-2007
Nota ketenjaarplan 2007		20-2-2007
Nota ketensamenwerking		13-6-2006
Nota Krew.		18-10-2005
Nota rapportage doorontwikkeling verbeterplan Sociale Zaken		16-12-2008
Nota re-integratieverordening	Wet Werk en Bijstand en financiering uit het werkdeel van de Wet Werk en Inkomen	15-3-2007
Nota schuldhulpverlening		24-11-2006
Nota uitvoering WIW	in 2005 en volgende jaren	18-10-2005
Nota uitvoeringsbesluit loonkostensubsidie voormalige In- en Doorstroombanen en Wiw-dienstbetrekkingen		21-6-2006
Nota verplaatsing intake WWB	intake WWB levensonderhoud	10-7-2007
Nota werkmakelaar		30-11-2007
Nota wijziging verordening WI		5-2-2008
Nota Work First.doc.doc		18-10-2005
Notitie uitvoering Wet Inburgering		12-7-2007
Programma 8 Sociale voorzieningen en werkgelegenheid	8 Soc voorzieningen en werkgelegenheid.doc	
Programma 8: Sociale voorzieningen en werkgelegenheid	06 ProgrBegr 8 Soc voorz en werkgel. (SAZA).doc	
Programmabegroting 2006	8- SaZa raadsprogramma 8 totaal_te vullen JRK2006.doc	
Programmabegroting 2006	8- SaZa raadsprogramma 8 totaal_te vullen JRK2006 2.doc	
PvE re-integratie (11-09-'06).		11-9-2006
Raadsprogramma jaarrekening 2007 met cijfers		
Raadsvoorstel re-integratieverordening		25-jul-07
Raadsvoorstel wijziging verordening WI		28-jan-08
Rapportage doorontwikkeling verbeterplan cluster sociale zaken	Naar participatie	dec-08
Sluiting CWI's		16-10-2008
uitvoeringsbesluit eigen bijdrage		25-1-2005

uitvoeringsbesluit loonkostensubsidie gericht op re-integratie		25-1-2005
uitvoeringsbesluit loonkostensubsidie voormalige In- en Doorstroombanen en Wiw-dienstbetrekkingen		27-6-2006
uitvoeringsbesluit scholing		15-02-05
uitvoeringsbesluit vergoeding overige kosten gericht op re-integratie		25-1-2005
uitvoeringsbesluit werkaanvaardingspremies en inkomstenvrijlating		1-3-2005
uitvoeringsbesluit werkstages gericht op re-integratie		15-2-2005
Uitvoeringsplan Sociale Zaken 2007 Gemeente Geertruidenberg	Concept 5	
Uitvoeringsplan Sociale Zaken 2006	Versie 3	
Verordening re-integratie wet werk en bijstand2007		
WI-verordening Geertruidenberg		
brief Nota re-integratie in Geertruidenberg		23-9-2004
brief Nota re-integratie		28-9-2004
NOTA re-integratie in Geertruidenberg		sep-04
brief re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004 Geertruidenberg		21-9-2004
brief verordening wet werk en bijstand		22-9-2004
re-integratieverordening Wet werk en bijstand		25-11-2004
managementcijfers SoZa 2008 eind 2008		2009
managementcijfers SoZa 2009 feb. 2009		2009
resultaten 2004-2008.xls		2009
Verbeterplan sociale Zaken		28-9-2006
Derde kwartaalrapportage verbeterplan Sociale Zaken		9-7-2007
Vierde kwartaalrapportage verbeterplan Sociale Zaken		14-11-2007
Accountantsverklaring Wet Werk en Bijstand (WBB) 2005		14-8-2006

Namen geïnterviewde medewerkers van de gemeente

Dhr. Van de Belt

Dhr. Rademacher (evt. met klantmanager)

Dhr. Aarts

Mw. Sincke

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 Geertruidenberg 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 relatienetwerk. • 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 UWV WERKbedrijf):</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 Geertruidenberg 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 Geertruidenberg 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.