

Re-integratiebeleid
Aa en Hunze

**Onderzoek van de
rekenkamercommissie Aa en Hunze**

6 januari 2010

Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamer-
commissie uitgevoerd door het CAB

CAB
Martinikerkhof 30
9712 JH Groningen
Tel: 050-3115113
cab@cabgroningen.nl
www.cabgroningen.nl



Auteurs:
Drs. Eelco Westerhof
Bert Schudde

Inhoud

1. Achtergrond en vraagstelling	5
1.1. Achtergrond	5
1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen	5
1.3. Leeswijzer	6
2. Inleiding op het onderwerp	7
2.1. Wet Werk en Bijstand	7
2.2. Korte kenschets problematiek	7
2.3. De arbeidsmarkt in Aa en Hunze	9
2.4. Bestandsanalyse	11
3. Re-integratiebeleid in Aa en Hunze	13
3.1. Bestuurlijk kader	13
3.2. De beleidsplannen	13
3.4. Specifieke doelgroepen	16
3.5. Ketensamenwerking	16
3.6. Meetbaarheid doelen	17
3.7. Typering van het beleid	17
4. Resultaten van het beleid	19
4.1. Trajecten	19
4.2. Resultaten	19
4.3. Draaideurcliënten	24
4.4. Ketensamenwerking	24
4.5. Financiën	25
5. Informatievoorziening	26
5.1. ISD	26
5.2. Gemeenteraad	26
5.3. Samenvatting	28
6. Conclusie	28
6.1. Beantwoording deelvragen	28
6.2. Algehele conclusie	28
6.3. Aanbevelingen	28
Bijlage: methodologische verantwoording	28

1. Achtergrond en vraagstelling

1.1. Achtergrond

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van re-integratie in Nederland. Re-integratie staat hierbij voor alle activiteiten die gericht zijn op weer aan het werk gaan, hieronder valt ook activering, wanneer werk (nog) niet tot de mogelijkheden behoort. De rollen en taken van gemeenten op het terrein van re-integratie en bijstand zijn de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd. De achtergrond wordt gevormd door de Suwi-wetgeving (2002) en toegenomen (financiële) belangen van gemeenten bij effectieve en efficiënte re-integratie (Fonds Werk en Inkomen, 2001, later opgegaan in de Wet Werk en Bijstand van 2004). Het proces dat leidt tot realisatie of herstel van (een optimale) arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot eigen of ander werk.

Als gevolg van de wetswijzigingen is het aan de gemeenten zelf om de benodigde re-integratie-inspanningen voor de eigen doelgroepen te definiëren (beleidsvrijheid als gevolg van decentralisering) en om een keuze te maken in de wijze van uitvoering (uit- en aanbestedingsbeleid)¹. Tegenover deze vrijheid staat dat ook de financiële verantwoordelijkheid als gevolg van de budgettering van inkomens- en werkbudgetten volledig bij de gemeente is komen te liggen.

De gewijzigde rol van de gemeente maakt het wenselijk om de inspanningen op hun effectiviteit en doelmatigheid te volgen. Dit kan ook bijdragen aan toekomstige keuzes over de wijze van inzet van re-integratieactiviteiten.

De rekenkamercommissie Aa en Hunze (verder kortweg: RKC) heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit en doelmatigheid van re-integratie in de gemeente Aa en Hunze. Het onderzoek is uitgevoerd door het CAB uit Groningen.

1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De RKC wil door het onderzoek graag antwoord krijgen op de volgende vragen:

1. *Hoeveel cliënten zijn als gevolg van een traject met succes uitgestroomd naar een reguliere baan? Wat is de effectiviteit geweest?*
2. *Hoeveel jongeren hebben met succes een traject afgerond? Wat is de effectiviteit geweest?*
3. *Wat zijn de kosten van de (diverse) trajecten geweest? En hoeveel bedrijven waren succesvol?*
4. *Wat heeft de uitvoeringsorganisatie ISD afgesproken met de re-integratiebedrijven over het al dan niet afleveren van succesvolle trajecten? Zijn er vooraf doelen afgesproken? Was er sprake van no cure- no pay beleid?*
5. *Hoe is het college als verantwoordelijk dagelijks bestuur en de raad als algemeen bestuur geïnformeerd over de uitkomsten van de diverse trajecten en de desbetreffende kosten?*

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2006 tot en met 2008.

¹ De verplichte uit- en aanbesteding als gevolg van de Suwi-wetgeving is per 1 januari 2006 versoepeld.

1.3. Leeswijzer

Dit rapport geeft antwoord op de door de RKC gestelde onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 van het rapport wordt een korte inleiding gegeven over re-integratie in Nederland. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een schets van de arbeidsmarkt en het bijstandsbestand in de gemeente Aa en Hunze.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van het re-integratiebeleid in de gemeente en de daaruit voortvloeiende doelen.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de resultaten van het gestelde beleid. Hierbij wordt zowel gekeken naar de beleidsresultaten als naar de financiële realisatie van het gevoerde beleid.

Hoofdstuk 5 richt zich op de informatievoorziening met betrekking tot het onderwerp. In het laatste hoofdstuk worden deelvragen beantwoord en volgt een algehele conclusie. Tevens vindt u hier de aanbevelingen die het CAB samen met de Rekenkamercommissie Aa en Hunze heeft opgesteld.

2. Inleiding op het onderwerp

2.1. Wet Werk en Bijstand

De invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) per 1 januari 2004 is onderdeel van de modernisering van de sociale zekerheid zoals deze door het vorige kabinet is ingezet. Kerngedachte van de WWB is dat iedere Nederlander in zijn of haar eigen bestaan moet voorzien ("werk boven inkomen"). Pas wanneer dat niet lukt, is een uitkering mogelijk. Een aanscherping van de rechten en plichten, het afschaffen van regelingen voor gesubsidieerde arbeid, het afschaffen van categoriale vrijstellingsregelingen ('arbeidsplicht voor iedereen') en categoriale bijzondere bijstand zijn voorbeelden van belangrijke wettelijke maatregelen.

Voor gemeenten betekende de invoering van de WWB meer financiële verantwoordelijkheid voor zowel de uitkeringen als de re-integratie van cliënten met een bijstandsuitkering. Deze financiële verantwoordelijkheid is gepaard gegaan met een grotere beleidsvrijheid. Gemeenten mogen zelf keuzes maken met betrekking tot het in te zetten re-integratiebeleid en welk aanbod aan re-integratievoorzieningen zij de cliënten ter beschikking stelt. Met de invoering van de WWB werden gemeenten verplicht re-integratiedienstverlening maximaal uit te besteden op de geprivatiseerde re-integratiemarkt. Met ingang van 1 januari 2006 hebben de gemeenten meer ruimte gekregen om re-integratiediensten zelf uit te voeren.

Ook werd samenwerking in de keten bij de invoering van de WWB gestimuleerd. Gemeenten moeten samenwerken met het UWV WERKbedrijf bij de diagnose en intake. Deze samenwerking kan desgewenst verder uitgebreid worden.

Door de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente heeft de gemeenteraad een belangrijke sturende en controlerende rol gekregen op het terrein van werk en inkomen. De gemeenteraad kan de kaders stellen waarbinnen geopereerd moet worden en doelstellingen formuleren. Uit de WWB-monitor van Divosa² blijkt dat sociale diensten echter nog weinig gestuurd en gecontroleerd worden door hun gemeenteraad en het college van B&W. Vaak ontbreekt er ook een bestuurlijke lange termijn visie op het gebied van werk en inkomen.

2.2. Korte kenschets problematiek

De effectiviteit en doelmatigheid van re-integratie is al een aantal jaren een geliefd onderwerp van (rekenkamer-)onderzoek. De rekenkamer van de gemeente Amsterdam concludeert in haar rapport *'Re-integratie - begeleiding van bijstand naar werk'*³ dat de gemeente nog onvoldoende kostenbewust handelt bij het begeleiden van cliënten naar werk en dat zij de cliënten beter in beeld moet houden als zij in een traject zitten. Een paar maanden eerder trekt de rekenkamercommissie van de gemeente Utrecht⁴ ongeveer gelijke conclusies: *'De kennis over de cliënten is onvoldoende en de gemeente weet niet of haar beleidsmaatregelen wel werken. Bovendien is niet duidelijk of de gemeente haar geld goed besteedt'*.

² CAB (2008) Divosa monitor 2008: Worstelen met invloed, Divosa Utrecht

³ Rekenkamer Amsterdam (2007): *Re-integratie - begeleiding van bijstand naar werk*, Amsterdam

⁴ Rekenkamercommissie Utrecht (2006) *Maak werk van bijstand*, Utrecht

Uit diverse onderzoeken van het CAB⁵ blijkt dat gemeenten vaak nog worstelen met hun opdrachtgeverschap. Zo kent men het cliëntenbestand vaak onvoldoende, is er nog te weinig kennis binnen sociale diensten over effectieve re-integratie-instrumenten en hebben gemeenteraden vaak nog onvoldoende nagedacht over de existentiële vraag waarom men aan re-integratie doet en wat dat aan resultaten moet opleveren.

Er zijn ook diverse onderzoeken die zicht geven op de effectiviteit van re-integratie-instrumenten. Zo heeft het onderzoeksbureau SEOR⁶ ondermeer een studie gedaan naar re-integratieactiviteiten bij zes verschillende sociale diensten en heeft het bureau SEO eenzelfde onderzoek gedaan in de gemeente Amsterdam⁷. Deze onderzoeken laten zien dat de effectiviteit van instrumenten samenhangt met de kenmerken van de cliënten waarvoor men ze inzet. Zo blijkt bijvoorbeeld dat voor de meest kansrijke cliënten in het bijstandsbestand re-integratietrajecten weinig effect sorteren. Uit onderzoek van Bureau Onderzoek⁸ naar de effectiviteit van re-integratie in de gemeente Groningen blijkt dat, bij het verkrijgen van werk, persoonskenmerken een grotere invloed hebben dan het volgen van een re-integratietraject.

Tot slot is het belang van een effectieve en efficiënte besteding van de re-integratiemiddelen groot: in 2008 konden alle Nederlandse gemeenten uit het werkdeel samen ruim 1,5 miljard Euro besteden aan de re-integratie van bijstandsccliënten (de gemeente Aa en Hunze ontving hier ruim 1 miljoen van). Kleine verbeteringen kunnen in dit verband al tot forse besparingen leiden.

Momenteel staat de effectiviteit van re-integratie, de besteding van middelen en de wijze van organisatie ter discussie. Dit blijkt niet alleen uit verschillende onderzoeken van rekenkamercommissies naar het re-integratiebeleid van gemeenten, maar het blijkt ook uit het landelijke en wetenschappelijke debat over de effecten van re-integratie⁹.

De minister en staatssecretaris van SZW hebben in januari 2008 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd, met daarin de uitkomsten van een beleidsdoorlichting over het nut en de noodzaak van re-integratie¹⁰. Uit de beleidsdoorlichting, die betrekking heeft op de periode 2001-2005, komen een aantal zaken naar voren:

- o **De bruto-effectiviteit¹¹ van re-integratie neemt toe.** Het blijkt dat er steeds meer bijstandsgerechtigden tijdens of na een re-integratietraject weer aan het werk komen.

⁵ Rekenkamercommissie Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel (2007), *Doeltreffendheid en doelmatigheid van re-integratie*, Streekraad Oost-Groningen (2004), *Monitor re-integratie Oost-Groningen*, Groningen

⁶ SEOR (2006), *Het gebruik van prikkels in de bijstand*, Rotterdam

⁷ SEO (2006), *Van bijstand naar werk in Amsterdam*, Amsterdam

⁸ Bureau Onderzoek & IPC, gemeente Groningen (2004), *Uit de bijstand: de resultaten van trajectactiviteiten*, Groningen

⁹ Zie onder meer: Regioplan (2006) *De re-integratiemarkt geijkt*. Amsterdam: Regioplan; Koning, J. de, A. Gelderblom, K. Zandvliet & L. van den Boom (2005) *Effectiviteit van re-integratie: de stand van zaken, literatuuronderzoek*. Rotterdam: SEOR.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28719, nr 43

¹¹ Bruto-effectiviteit: de mate waarin mensen na een re-integratietraject uitstromen volgens het doel van het traject

- o Een causale relatie tussen re-integratie en de kansen op de arbeidsmarkt is moeilijk vast te stellen: Institutionele, macro-economische en individuele factoren zijn van invloed op de vraag of een persoon succesvol is op de arbeidsmarkt.
- o De netto-effectiviteit¹² van re-integratie neemt iets toe. Uit een overzicht van 11 onderzoeken over de periode 1995-2005 blijkt dat van de bijstandsgerechtigden die aan het werk komen tijdens of na een re-integratietraject een iets groter wordend deel dit ook daadwerkelijk te danken heeft aan het gevolgde traject.
- o Het netto-effect van re-integratie varieert sterk per doelgroep en gebruikte instrumenten. Niet voor alle bijstandsgerechtigden is het volgen van een re-integratietraject even zinvol. Het blijkt dat re-integratie het meeste effect heeft voor bijstandsgerechtigden die ver van de arbeidsmarkt afstaan. Hierbij kan gedacht worden aan ouderen en langdurig werklozen. Verder komt naar voren dat met name werkervaringsplekken en bemiddeling of een combinatie daarvan, effectieve instrumenten zijn. Overigens geldt voor alle doelgroepen en instrumenten dat hoe eerder men start hoe groter de kans op resultaat is.
- o Re-integratie brengt mensen die niet direct aan het werk komen wel dichterbij de arbeidsmarkt. Niet alle trajecten binnen re-integratie zijn gericht op het toeleiden naar regulier werk. Ook het activeren van bijstandsgerechtigden valt onder de noemer re-integratie. Het blijkt dat deze trajecten een positieve invloed hebben op de kansen op de arbeidsmarkt.
- o Gemeentelijke budgetten worden steeds minder ingezet voor gesubsidieerde arbeid en steeds meer voor activiteiten om mensen regulier aan het werk te helpen.
- o Re-integratie levert weinig rendement op in termen van besparing op de uitkeringslasten.

2.3. De arbeidsmarkt in Aa en Hunze

De gemeenten hebben vanuit de Wet Werk en Bijstand (WWB) de plicht om iedereen die een bijstandsuitkering heeft te begeleiden naar werk. Om dit te bereiken hebben de gemeenten via het werkdeel van het WWB-budget geld gekregen voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, niet-werkende werkzoekenden en niet-uitkeringsgerechtigden (NUG). De gemeente Aa en Hunze keerde in juni 2009 210 WWB-uitkeringen uit.

Tabel. Kengetallen Aa en Hunze

Activiteit	2005	2006	2007	2008
Kerngegevens:				
Aantal inwoners	25.507	25.563	25.598	25.675
Beroepsbevolking	14.500	13.200	13.300	12.500
Bijstand				
Aantal bijstandsuitkeringen	230	210	180	180
%van het totaal aantal huishoudens	2.2%	1.9%	1.7%	1.7%
Ontwikkeling	0%	-13%	-10%	0%

Bron: CBS, min SZW.

De arbeidsmarkt in de gemeente Aa en Hunze kenmerkt zich door een gemiddelde participatie van burgers op de arbeidsmarkt in vergelijking met de provincie of het gemiddelde van Nederland.

¹² Netto-effectiviteit: de mate waarin mensen na een re-integratietraject dankzij dit traject uitstromen volgens het doel van het traject.

Tabel. Deelname aan de arbeidsmarkt, 2008

	Netto participatie ¹³	
	2007	2008
Aa en Hunze	66,1%	66,3%
Drenthe	64,7%	66,7%
Nederland	66,2%	67,5%

Bron: CBS

In vergelijking met het landelijke en provinciale beeld kent de gemeente Aa en Hunze relatief veel hoger opgeleiden. De grootse groep inwoners van Aa en Hunze heeft een middelbaar opleidingsniveau.

Tabel. Beroepsbevolking naar opleidingsniveau, 2008

	Laag onderwijsniveau	Middelbaar onderwijsniveau	Hoog onderwijsniveau
Aa en Hunze	25%	48%	29%
Drenthe	24%	50%	26%
Landelijk	25%	50%	25%

Bron: CBS

In de gemeente Aa en Hunze waren in 2008 8.073 arbeidsplaatsen. Dit is minder dan de beroepsbevolking van de gemeente. Banen worden echter ook ingevuld door inwoners van andere gemeenten en inwoners van de gemeente werken ook buiten de gemeentegrenzen. Qua werkgelegenheid heeft de gemeente Aa en Hunze een relatief groot aantal banen binnen de zorg en de handel.

Uit onderzoek¹⁴ blijkt dat de kansen voor laag opgeleiden op een baan in de gemeente Aa en Hunze relatief klein zijn. Er zijn relatief weinig banen voor laag opgeleiden terwijl het aanbod van laagopgeleiden relatief hoger is.

Tabel. Verdeling werkgelegenheid Aa en Hunze, 2008

Sector	Aantal arbeidsplaatsen	Aandeel (%)	Ontwikkeling 2003-2008 (%)
Landbouw	831	10,3	0,6
Industrie	472	5,8	-9,1
Bouw	479	5,9	-7,3
Handel	1684	20,9	-0,1
Horeca	886	11,0	-1,9
Transport & communicatie	239	3,0	0
Financiële instellingen	138	1,7	-12,3
Zakelijke dienstverlening	701	8,7	-7,8
Overheid	243	3,0	0
Onderwijs	331	4,1	-0,6
Zorg	1727	21,4	-2,3
Overige dienstverlening	342	4,2	2,9
Totaal	8073	100	-2,4

Bron: Werkgelegenheidsregister Drenthe

Het UW WERKbedrijf houdt ook gegevens bij over de arbeidsmarkt. Hieruit blijkt dat in de afgelopen jaren het aantal niet werkende werkzoekenden (NWW)¹⁵ in de gemeente Aa en Hunze na een afname weer licht aan het stijgen is. De opstaande vaca-

¹³ Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de potentiële beroepsbevolking.

¹⁴ Divosa Monitor 2007, Atlas voor gemeenten, in opdracht van Divosa, publicatie 11 juli 2007

¹⁵ Niet werkende werkzoekenden: alle bij het UWV WERKbedrijf ingeschreven werkzoekenden die op dit moment geen baan hebben. Dus zowel cliënten met een bijstandsuitkering, maar ook cliënten met een WW-uitkering of mensen zonder uitkering.

tures laten ook een wisselend beeld zien. Na een toename in 2008 neemt het aantal openstaande vacatures in 2009 weer af.

Tabel. Kerncijfers arbeidsmarkt UWV WERKbedrijf, gemeente Aa en Hunze

	juli2007	juli 2008	juli 2009
Niet werkende werkzoekenden (NWW)	626	492	502
% NWW op beroepsbevolking	5,7%	4,5%	3,8%
Openstaande vacatures	27	73	42

Bron: UWV WERKbedrijf

Voor het onderzoek zijn interviews gehouden binnen de gemeente en partijen die zich met re-integratie bezig houden. Tijdens de gehouden interviews is gevraagd naar de arbeidsmarkt in de gemeente Aa en Hunze. Uit de antwoorden komt een gedifferentieerd beeld over de arbeidsmarkt naar voren. Er is bijvoorbeeld geen overeenstemming over de vraag of er genoeg banen zijn in de gemeente en omgeving om bijstandgerechtigden te laten uitstromen. De meeste geïnterviewden geven aan dat er voldoende banen beschikbaar zijn in de regio maar dat het moeilijk is hier één op één bijstandgerechtigden op te plaatsen.

2.4. Bestandsanalyse

In de afgelopen jaren is het volume van het WWB-cliëntenbestand van de gemeente Aa en Hunze teruggelopen van 220 cliënten in juni 2005 naar 202 cliënten in juni 2009 (zie tabel). De relatieve afname van het bestand van 8,2% ligt hiermee ruim onder de ontwikkeling die we landelijk zien, een afname van 16%. Tussen juni 2008 en juni 2009 zien we na jaren van daling weer een stijging van het aantal cliënten.

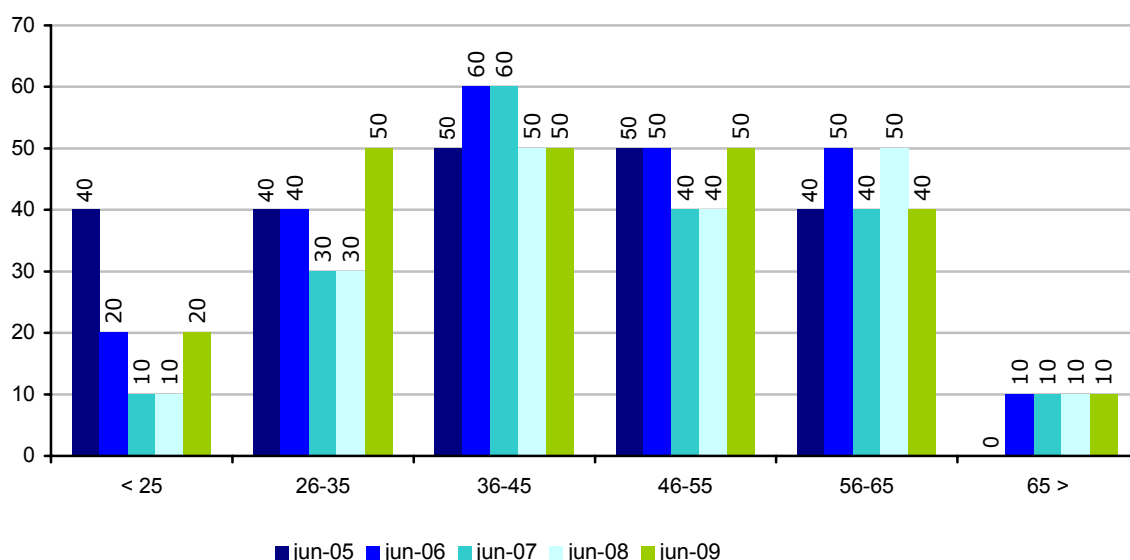
Tabel. Volumeontwikkeling WWB

Clïëntvolume (personen)	juni 2005	juni 2006	juni 2007	juni 2008	juni 2009	Ontwikkeling juni 2005-juni 2009
AA en Hunze	220	220	200	173	202	-8,2%
Drenthe	8500	8100	7280	6830	7470	-12,1%
Landelijk	362900	348 90	318840	300660	304700	-16,0%

Bron: CBS en ISD

Als we de kenmerken van het bijstandsbestand van de gemeente Aa en Hunze bestuderen, valt in eerste instantie op dat de leeftijdsgroepen tussen de 36 -55 jaar het sterkst vertegenwoordigd zijn. Verder valt uit figuur 1 af te lezen dat er een forse daling heeft plaatsgevonden van het aantal cliënten onder de 25 jaar met een bijstandsuitkering. Dit is in overeenstemming met het landelijke beeld. Vrijwel alle groepen laten een lichte stijging zien van 2008 op 2009.

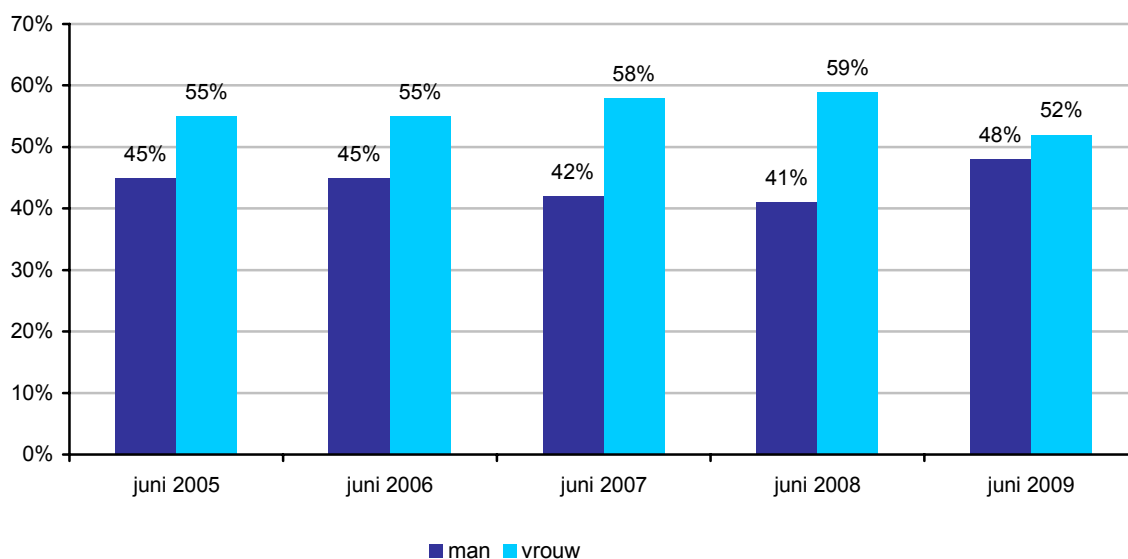
Figuur. Aantal bijstandsuitkeringen naar leeftijd in de gemeente Aa en Hunze, afgerond op 10-tallen



Bron: CBS (afgerond op 10-tallen)

De meerderheid van het bijstandsbestand van de gemeente Aa en Hunze bestaat uit vrouwen. Het blijkt ook dat de groep mannen in het bestand sneller is gedaald dan de groep vrouwen.

Figuur. Percentage bijstandsuitkeringen naar geslacht in de gemeente Aa en Hunze, afgerond op 10-tallen



Bron: CBS

Veruit de grootste groep bijstandsgerechtigden heeft langer dan een jaar een uitkering. Ook hier zien we dat, na een krimp, het aantal uitkeringen korter dan een jaar in 2009 weer toeneemt. Opvallend is dat het aantal uitkeringen langer dan een jaar in 2009 juist afneemt.

Tabel. Uitkeringsgerechtigden naar uitkeringsduur (afgerond op 10-tallen)

Uitkeringsduur	maart 2005	maart 2006	maart 2007	maart 2008	maart 2009
Korter dan 12 maanden	70	60	40	50	90
Langer dan 12 maanden	150	160	150	130	120

Bron: CBS

3. Re-integratiebeleid in Aa en Hunze

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het beleid dat de gemeente Aa en Hunze in de periode 2006-2008 voerde en de doelstelling daarin. Het beleid van de gemeente Aa en Hunze kan echter niet los worden gezien van het beleid van de Inter-gemeentelijke Sociale Dienst van de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo (in het vervolg kortweg ISD). Uit de interviews met de betrokken bestuurders en ambtenaren blijkt dat voor de periode 2006-2008 er in feite geen afzonderlijk re-integratiebeleid voor de gemeente Aa en Hunze bestond. De focus lag op het ontwikkelen van de ISD. Recent is er meer aandacht gekomen voor een eigen accent van de gemeente Aa en Hunze in het re-integratiebeleid. Dit uit zich, volgens de gemeente bijvoorbeeld in het Meedoenproject in Gasseltenijveen, de inrichting van een digitaal loket en de Wegwyzers. Hierbij moet opgemerkt worden dat de inrichting van een digitaal loket en Wegwyzers niet zo zeer re-integratiemiddelen zijn maar meer toegangspunten tot dienstverlening in het kader van re-integratie.

3.1. Bestuurlijk kader

Het collegeprogramma gemeente Aa en Hunze 2006-2010 besteedt weinig aandacht aan Sociale Zaken en de invulling van de WWB. Het programma beperkt zich tot een sluitende aanpak/work first voor jongeren en een actieve werkgeversbenadering voor de ontwikkeling van stage- en werkervaringsplaatsen.

Uit de interviews binnen de gemeente komt naar voren dat op bestuurlijk vlak een brede definitie van re-integratie wordt gehanteerd. Het gaat bij re-integratie volgens de wethouder om werk en participatie: alles wat onder het W-deel gebeurt. Re-integratie is juist voor de 80% van het bestand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt van belang.

Visie

1. De visie "Werk gaat boven inkomen" is de leidraad van de uitvoering van de WWB
2. De gemeentelijke taak richt zich op regievoering van de voorkant op het proces van arbeidstoeleiding, re-integratie van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en participatie voor personen met weinig tot geen arbeidsperspectief
3. De eigen verantwoordelijkheid van de burger staat centraal
4. De inzet van middelen vanuit de WWB zijn gericht op het toeleiden naar werk, voorkomen van sociaal isolement, het bieden van inkomensondersteuning en bestrijden van armoede
5. De uitvoering is effectief en efficiënt, klantgericht en transparant voor een ieder

3.2. De beleidsplannen

Aan het beleid in de onderzoeksperiode 2006-2008 liggen drie beleidsplannen ten grondslag. Dit zijn het Beleidskader Werk, Inkomen en Inkomensondersteuning van de gemeenten Assen, Tynaarlo en Aa en Hunze van augustus 2004, het ISD Beleidsplan 2007 Werk en Inkomen en het ISD Beleidsplan 2008 Meedoen mogelijk maken. Deze laatste twee zijn in feite aanvullingen en updates van het beleidskader van 2004, dat in 2006 intern door de ISD is geëvalueerd. Deze evaluatie heeft niet geleid tot wijziging van de beleidsuitgangspunten. Het is de bedoeling na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 het beleidskader te herzien.

In het beleidskader 2004 staan een aantal doelstellingen voor het gemeentelijk beleid.

De doelen richten zich op:

- o instroombeperking
- o een kortere verblijfsduur in de bijstand
- o meer uitstroom
- o voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt participatie, zorg en inkomensondersteuning.

In de beleidsplannen van 2007 en 2008 zijn deze doelstellingen op het niveau van de ISD vertaald naar kwantitatieve doelen. Voor 2006 ontbreekt deze kwantitatieve vertaling. De kwantitatieve doelen zijn echter niet nader uitgewerkt op gemeenteniveau.

In de interviews komt naar voren dat de wethouders van de drie gemeenten zich geëngageerd hebben aan het gezamenlijke beleidskader. Het beleid komt in samenwerking tussen de drie gemeenten en de ISD tot stand. Vanuit de ISD wordt aangegeven dat zij veelal het voortouw nemen in de formulering van het beleid.

Tabel. Kwantitatieve doelstellingen ISD

	2007	2008
Gemiddeld bijstandsbestand	2075	1840
Preventiequote	40%	40%
A route/bemiddelingsklanten	75% van de bemiddelingsklanten vindt binnen 9 maanden regulier werk	75% van de bemiddelingsklanten vindt binnen 9 maanden regulier werk
B route/trajectklanten	40% van de trajectklanten vindt binnen 1 jaar werk	40% van de trajectklanten vindt binnen 1 jaar werk
B route/trajectklanten	10% van de trajectklanten vindt binnen 2 jaar via het opheffen van belemmeringen werk	10% van de trajectklanten vindt binnen 2 jaar via het opheffen van belemmeringen werk
B route/trajectklanten	5% van de trajectklanten vindt binnen 3 jaar via een participatiebaan regulier werk	5% van de trajectklanten vindt binnen 3 jaar via een participatiebaan regulier werk
B route/trajectklanten	5% van de trajectklanten vindt binnen 4 jaar via sociale activering regulier werk	5% van de trajectklanten vindt binnen 4 jaar via sociale activering regulier werk

Gesubsidieerde arbeid: een raamwerk met 4 hoofdvormen en veel instrumenten

In het beleidskader hanteert de ISD een aantal uitgangspunten bij de inzet van gesubsidieerde arbeid.

1. De doorstroom naar regulier werk moet lonen.
2. Gesubsidieerd werk als re-integratie-instrument is in principe tijdelijk.
3. Het verschil tussen activiteiten verrichten met behoud van uitkering enerzijds en loonvormende arbeid anderzijds moet helder gemarkeerd zijn
4. Gebruikers van gesubsidieerde arbeidskrachten dienen voor deze dienstverlening te betalen
5. Begeleiding is altijd kernonderdeel van het instrument

De ISD heeft een raamwerk voor gesubsidieerd werk ontwikkeld. Deze bestaat uit vier hoofdvormen. Bij de laatste drie van deze vormen is de toepassing van een multidisciplinaire intake de standaard¹⁶. De hoofdvormen bestaan uit:

- o *werken met behoud van uitkering*: opdoen van werkritme en werknemersvaardigheden, kennismaking met werkzaamheden, doelgroep: mensen voor wie gebrek aan (recente) werkervaring het belangrijkste obstakel naar werk is
- o *gesubsidieerde werkervaring*: opdoen van concrete en productieve werkervaring gericht op directe doorstroom naar regulier werk, doelgroep: mensen met een groot afstand tot de arbeidsmarkt
- o *beschermde werk*: bieden van zinvol laagbetaald werk in de publieke dienstverlening, doelgroep: mensen van wie door screening is vastgesteld dat ze zonder een beschermde constructie niet op de reguliere arbeidsmarkt terecht kunnen, maar die niet binnen de WSW doelgroep vallen.
- o *plaatsing met behoud van uitkering*: het bieden van een zinvolle dagbesteding, opdoen van werkritme en sociale vaardigheden, voorkomen van sociaal isolement, doelgroep: mensen van wie is vastgesteld dat er een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt is.

Onder het raamwerk vallen de volgende instrumenten: werkstages, werkervaringsplaatsen of re-integratiebanen, participatiebanen, leerbanen, instapbanen, jongeren ontwikkelings- en ervaringsplaatsen (jop), sociale activering, vrijwilligerswerk, begeleid werken. De onderstaande tabel geeft een overzicht van deze instrumenten

Tabel. Overzicht instrumenten ISD

Instrument	doel	doelgroep	duur
Werkstage	behouden werkervaring/arbeitsritme	kansrijk bestand	max. 6 mnd.
Werkervaringsbanen of re-integratiebanen (loonkostensubsidie/ jobcoaching)	uitstroom	o.a. WIW/ID	niet nader omschreven
Participatiebanen	mensen actief en bij de maatschappij betrokken houden	klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt	niet omschreven, max. 2 jaar verlenging
Leerbanen	behalen startkwalificatie	jongeren zonder startkwalificatie	niet nader omschreven
Instapbanen (loonkostensubsidie)	opdoen werkervaring	jongeren tot 27 die geen regulier werk kunnen vinden	min. 6 mnd, verlenging 6 mnd.
Jongeren Ontwikkelings- en ervaringsplaats (JOP) (met behoud van uitkering/zonder uitkering)	kennis en ervaring opdoen bij een werkgever	jongeren die niet aan de slag kunnen	3 mnd.
Sociale activering (met behoud van uitkering)	werkritme op laten doen/behouden	uitkeringsgerechtigde zonder of pas op (middel)lange termijn reëel perspectief op werk	niet nader omschreven
Vrijwilligerswerk (met behoud van uitkering)	maatschappelijke participatie	niet nader omschreven	niet nader omschreven

¹⁶ Per 1 januari 2009 wordt de keus voor een multidisciplinaire intake overgelaten aan de inschatting van de werkcoach/klantmanager.

3.4. Specifieke doelgroepen

Jongeren

In het kader van de sluitende aanpak worden jongeren als specifieke doelgroep benoemd in het beleidskader. De ISD heeft zich hierin voorgenomen de aanpak en werkwijze ten aanzien van de doelgroep jongeren te intensiveren. Het gaat dan vooral om jongeren zonder startkwalificatie of werkervaring en jongeren die te maken hebben met een breed scala aan sociale problemen als criminaliteit, verslaving, schulden, etc.

Het doel is de jongeren via een intensieve begeleiding en integrale aanpak van de problematiek weer perspectief te geven op werk, een opleiding of een combinatie van beide. In het beleidsplan van 2007 wordt de sluitende aanpak voor jongeren aangevuld met een voorstel voor een leer-werkplicht voor jongeren tot 23 jaar. Vanaf de tweede helft 2008 is deze grens opgetrokken tot 27 jaar. Met de ketenpartners is een jongerenloket ingericht (perron J).

Klanten met weinig tot geen arbeidsperspectief

Voor de groep klanten met weinig tot geen arbeidsperspectief zet het beleid in op sociale activering en participatie. De directe doelstelling daarvan is het voorkomen van sociaal isolement en het bieden van een nuttige dagbesteding. Het ultieme doel blijft werk, hoewel het beleidskader erkent dat niet voor iedereen is weggelegd: *ook personen zonder enig arbeidsmarktperspectief moeten deelnemen aan een traject met als einddoel arbeidsparticipatie.*

3.5. Ketensamenwerking

Met de invoering van SUWI¹⁷ zijn de banden tussen gemeenten, CWI en UWV aangehaald. Voor gemeenten betekent dit dat het CWI de uitkeringsintake van cliënten doet die een bijstandsuitkering willen aanvragen. Verder is het CWI verantwoordelijk voor de bemiddeling van cliënten die een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben (de zogenaamde A-stroom of fase 1). Indien deze cliënten na een half jaar nog geen baan hebben gevonden, worden ze overgedragen aan de ISD, die vervolgens een traject voor de betreffende cliënt kan uitzetten.

In het beleidskader is veel aandacht voor de ketensamenwerking. Binnen Baanzicht is de samenwerking tussen de ISD, UWV en UWV WERKbedrijf¹⁸ vastgelegd in een serviceniveauovereenkomst. De samenwerking is in de afgelopen jaren geïntensiveerd, met name op de gezamenlijke aanpak van jongeren.

Baanzicht, het werkplein van de ISD, is een integraal werkplein. Dit houdt in dat het voor de klant niet uitmaakt of hij of zij formeel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, UWV, of UWV WERKbedrijf valt. Men werkt samen om een zo goed mogelijke dienstverlening te bieden voor klanten van zowel de ISD als UWV WERKbedrijf.

Een van de punten in de samenwerking met het UWV WERKbedrijf zijn samenloopklanten. Dat zijn mensen met een WW-uitkering van het UWV die na afloop van de maximale WW-duur doorstromen naar de bijstand. Het is mogelijk dat cliënten die vanuit de WW doorstromen naar WWB al een re-integratietraject hebben. De ISD pakt

¹⁷ Structuur Uitvoering Werk en Inkomen

¹⁸ Per 1 januari 2009 zijn het CWI en UWV samengevoegd tot UWV WERKbedrijf

gezamenlijk met UWV WERKbedrijf trajecten op om doorstroom vanuit de WW naar de WWB te voorkomen.

3.6. Meetbaarheid doelen

In deze paragraaf wordt voor de afzonderlijke doelen bekeken in hoeverre deze doelen meetbaar zijn. Hierbij worden de volgende normen gehanteerd:

Tabel. Gehanteerde normen¹⁹

	Norm
Specifiek	concreet en niet voor meerdere uitleg vatbaar; het is duidelijk welke prestaties en effecten worden beoogd en op welke doelgroep het beleid zich richt;
Meetbaar	is vastgelegd hoe wordt gemeten of het doel bereikt is?
Realistisch	zijn de doelen bereikbaar?
Tijdsgebonden	voorzien van een tijdspad met tussendoelen en een einddatum

In de voorgaande paragrafen zijn een aantal doelen weergegeven. In de onderstaande tabel worden de gestelde doelen beoordeeld door het CAB.

Tabel. Beoordeling doelen

Doel	s	m	r	t
Bestuurlijk				
instroombeperking	-	-	+	-
een kortere verblijfsduur in de bijstand	-	-	+	-
meer uitstroom	-	-	+	-
voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt participatie, zorg en inkomensondersteuning.	-	-	+	-
Kwantitatieve doelstellingen ISD				
gemiddeld bijstandsbestand 2007: 2075	+	+	+	+
gemiddeld bijstandsbestand 2008: 1840	+	+	+	+
preventie quote 40% (2007 & 2008)	+	+	+	+
75% van de bemiddelingsklanten vindt binnen 9 maanden regulier werk (2007 & 2008)	+	+	+	+
40% van de trajectklanten vindt binnen 1 jaar werk (2007 & 2008)	+	+	+	+
10% van de trajectklanten vindt binnen 2 jaar via het opheffen van belemmeringen werk (2007 & 2008)	+	+	+	+
5% van de trajectklanten vindt binnen 3 jaar via een participatiebaan regulier werk (2007 & 2008)	+	+	+	+
5% van de trajectklanten vindt binnen 4 jaar via sociale activering regulier werk (2007 & 2008)	+	+	+	+

+ = Voldoet aan norm, - = voldoet niet aan norm, +/- = voldoet deels aan norm.

3.7. Typering van het beleid

Het reïntegratiebeleid is breed ingezet en volgt geheel de geest van de WWB. Werk gaat boven inkomen is de centrale boodschap. Tegelijkertijd erkent men dat betaald werk (nog) niet voor iedereen is weggelegd. Voor deze groep is er sociale activering en participatie.

Op bestuurlijk niveau zijn de doelen zeer algemeen omschreven. In 2007 zijn deze algemene doelen naar kwantitatieve doelstellingen vertaald, die op zich SMRT (specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd zijn. De doelen zijn echter *einddoelen*, die alleen focussen op werk. Waar 95% van de trajectklanten, die na 4

¹⁹ De A van Smart ontbreekt, deze staat voor acceptabele en heeft een subjectieve lading

jaar sociale activering niet zijn uitgestroomd naar regulier werk, zich moeten bevinden blijft onduidelijk.

De ISD stelt echter dat de raad beslist, en dat geldt dus ook voor het re-integratiebeleid. Nu bestaat re-integratiebeleid niet uit hele concrete beleidsmaatregelen (behalve doelgroepkeuze en dergelijke), omdat een effectief beleid afhangt van de kwaliteit van het aanbod (de klant) en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt (banen, stageplekken, leer-werkbanen, vrijwilligersbanen etc.). En zowel de kwaliteit van het aanbod als de mogelijkheden op de markt wijzigen regelmatig/continu. We hebben te maken met de dynamiek van de arbeidsmarkt. Dit zorgt er ook voor dat het re-integratiebeleid geen zware discussies met zich meebrengt in de gemeenteraad.

Het beleid en het instrumentarium bedienen het hele scala. Er is in het beleid dus geen keuze gemaakt in prioriteiten tussen de doelgroepen. Voor iedereen is er een aanbod, waarin een vorm van gesubsidieerde arbeid een grote rol speelt. De vier hoofdvormen van gesubsidieerde arbeid zijn in het beleidskader redelijk afgebakend in doelstelling en doelgroep. Het apparaat van inzetbare instrumenten is dat niet. De inzet van vrijwilligerswerk is bijvoorbeeld nauwelijks nader omschreven en de toegevoegde waarde van zeven soorten leer-, werk-, en participatiebanen, binnen een raamwerk waarin reeds vier vormen van gesubsidieerde arbeid omschreven staan, blijft onduidelijk.

Er is serieus werk gemaakt van de integrale ketensamenwerking binnen Baanzicht. Baanzicht is een integraal werkplein. De feitelijke verantwoordelijkheid voor de groep met een korte afstand tot werk ligt vooral bij ketenpartner UWV WERKbedrijf. De ISD richt zich op de klanten die niet direct bemiddelbaar zijn. In de praktijk is er sprake van een integraal werkplein waarbij gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt genomen voor alle klanten.

4. Resultaten van het beleid

In het voorgaande hoofdstuk is het beleid dat de gemeente Aa en Hunze samen met de ISD voert weergegeven. Dit hoofdstuk zal ingaan op het resultaat dat de ISD voor de gemeente Aa en Hunze bereikt heeft.

4.1. Trajecten

Om bijstandgerechtigden naar werk of een stap dichterbij werk te leiden zet de gemeente trajecten in. Bij de invoering van de WWB waren gemeenten verplicht om na genoeg alle re-integratietrajecten uit te besteden op de private markt. Sinds 2006 is het door een wijziging in de wet²⁰ mogelijk om ook re-integratietrajecten in eigen beheer uit te voeren. Binnen de ISD is er voor gekozen een mengvorm te hanteren. Het grootste gedeelte van de ingezette re-integratietrajecten wordt ondergebracht bij re-integratiebedrijven. Op het terrein van participatie en opleiding doet de ISD ook trajecten in eigen beheer.

De keuze voor deze vorm heeft (zo blijkt uit verschillende interviews) een aantal redenen. In de eerste plaats waarborgt het inkopen van re-integratietrajecten de continuïteit. De ISD heeft het personeel niet in dienst. De gemeentelijke organisatie is daardoor minder kwetsbaar voor schommelingen in het bijstandsbestand. Verder wordt als belangrijk argument aangevoerd dat de private bedrijven gespecialiseerd zijn in het uitvoeren van de trajecten en de gemeente niet.

De ISD heeft met de re-integratiebedrijven verschillende soorten afspraken gemaakt. In de eerste plaats gaat het om zogeheten no-cure less pay afspraken, voor de re-integratiebedrijven die zich richten op perceel 1 (mensen dicht bij de arbeidsmarkt). Deze bedrijven krijgen een deel van de trajectprijs alleen uitbetaald bij succesvolle uitstroom uit de bijstand. Het gaat hier om de helft van de trajectprijs. Deze afspraken gelden alleen voor de in perceel 1 afgesloten contracten.

Ten tweede worden voor instrumenten per perceel twee re-integratiebedrijven ingezet. De ISD verdeelt de cliënten één jaar lang evenredig over de beide bedrijven. Na een tussenevaluatie wordt deze verdeling afhankelijk van het behaalde succes van het re-integratiebedrijf.

De invulling van de trajecten is divers. Zo kan een traject bestaan uit werk, scholing en/of bemiddeling. Verder is het mogelijk dat een traject cliënten helpt om eerst belemmeringen voor reguliere arbeid op te lossen (bv. schulden of verslavingsproblemen). Ook kan een loonkostensubsidie ingezet worden. Tevens maakt een aantal trajecten gebruik van een zogenaamde multidisciplinaire diagnose.

4.2. Resultaten

Een traject begint voor een cliënt bij een zogenaamde toeleiding van de gemeente naar een re-integratiebedrijf. Een deel van de cliënten valt hierbij uit. Dit zijn cliënten die niet geschikt blijken voor het geboden traject. Ook komt het soms voor dat cliënten bij de start van een re-integratietraject af zien van de uitkering of inmiddels zelf werk hebben gevonden. Voor cliënten die starten aan een traject zijn er twee mogelijkheden: zij ronden het traject succesvol of niet succesvol af. Qua succesvolle afronding van een traject kunnen we in de gemeente Aa en Hunze onderscheid maken in een aantal categorieën:

²⁰ Kamerstukken II 2004-2005, 30 202. Wijziging van de Wet Werk en Bijstand en enige andere wetten in verband met het vervallen van de uitbestedingsverplichting voor re-integratie voor gemeenten

- Uitstroom naar regulier werk/BBZ
- Uitstroom naar WSW
- Doorstroom naar een ander traject

De onderstaande tabel geeft per contract weer wat de resultaten zijn van de trajecten die beëindigd zijn in de periode 2006-2008. Uit de tabel blijkt dat 42% van de ingezette trajecten succesvol wordt afgerond. Het gaat om 96 trajecten. Van deze succesvol afgeronde trajecten hebben er 58 geleid tot uitstroom naar regulier werk. Kortgezegd komt het er op neer dan 25% van de ingezette trajecten leidt tot uitstroom naar werk. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat niet alle trajecten uitstroom naar werk als doel hadden. De grootste groep trajecten heeft als resultaat doorstroom naar een vervolgetraject (35%)

Tabel. Resultaten trajecten cliënten Aa en Hunze.

	Reden beëindiging	%
Afgebroken	65	28%
Niet succesvol	57	25%
Succesvol	96	42%
onbekend	11	5%
	Resultaat	%
Uitval	56	24%
Uitstroom naar regulier werk	58	25%
Uitstroom naar WSW of andere uitkering	4	2%
Doorstroom naar vervolgetraject	81	35%
Overige uitstroom	8	3%
Vrijwilligerswerk	1	0%
BBZ	1	0%
Onbekend	16	7%
Doorstroom lagere fase	4	2%
Totaal	229	100%

In de cijfers van de ISD zijn er twee trajecten meer beëindigd dan waar het resultaat van bekend is.

Bron: ISD

De ISD heeft haar bestand ingedeeld in 4 groepen. Deze groepen zijn ingedeeld op afstand tot de arbeidsmarkt. Voor elke groep bestaan daarom aparte doelen. Achter de verschillende groepen staat tussen haakjes het doel weergegeven.

Groep 1: Binnen een jaar uitstromen naar werk (40%).

Groep 2: Via opheffen van belemmeringen binnen twee jaar uitstromen naar werk (10%).

Groep 3: Via participatiebaan binnen drie jaar uitstromen naar werk (5%).

Groep 4: Via sociale activering binnen vier jaar uitstromen naar werk (5%).

De onderstaande tabel geeft de in de periode 2006-2008 beëindigde trajecten met behaald resultaat per groep weer.

Tabel. Resultaten re-integratie per groep

	groep 1	groep 2	groep 3	groep 4
Gestarte trajecten	101	57	61	9
Beëindigd als*				
Afgebroken	24%	33%	31%	44%
Niet succesvol	31%	19%	18%	22%
Succesvol	40%	42%	48%	33%
onbekend	6%	5%	3%	0%

Met als resultaat				
Uitval	26%	21%	18%	56%
Regulier werk	38%	19%	16%	0%
Doorstroom naar vervolgtraject	24%	39%	49%	44%
Uitstroom naar wsw of andere uitkering	2%	4%	0%	0%
Overige uitstroom	3%	4%	5%	0%
Vrijwilligerswerk	0%	2%	0%	0%
BBZ	0%	2%	0%	0%
Onbekend	8%	9%	3%	0%
Lagere fase	0%	2%	5%	0%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat er relatief veel trajecten ingezet zijn voor bijstandsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Dit is opvallend aan gezien de ISD in haar bestuursrapportages aangeeft dat ruim driekwart van de cliënten een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft.

Verder zien we dat hoe verder de groep van de arbeidsmarkt afstaat hoe kleiner het gedeelte is dat uitstroomt naar werk. Dit komt overeen met de indeling van de groepen.

De resultaten van de trajecten laten zien dat de doelen per groep deels gehaald worden. Voor groep 2 en groep 3 zijn de doelen behaald.

De rekenkamercommissie wil graag inzicht in de trajecten voor jongeren. Deze resultaten zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel trajecten voor jongeren (bij start traject 27 jaar of jonger)

	groep 1	groep 2	groep 3	groep 4
Gestarte trajecten	26	14	9	1
Beëindigd als*				
Afgebroken	23%	43%	22%	0%
Niet succesvol	27%	43%	44%	0%
Succesvol	35%	14%	33%	100%
onbekend	15%	0%	0%	0%
Resultaat van de gestarte trajecten.				
Uitval	27%	43%	56%	0%
Regulier werk	31%	14%	22%	100%
Doorstroom naar vervolg traject	19%	29%	22%	0%
Uitstroom naar wsw of andere uitkering	4%	0%	0%	0%
Overige uitstroom	4%	14%	0%	0%
Onbekend	15%	0%	0%	0%

De grootste groep jongeren valt onder groep 1. Dit houdt in dat zij dicht bij de arbeidsmarkt staan. Van de gestarte trajecten binnen groep 1 leidt het grootste gedeelte tot uitstroom naar werk, hoewel dit slechts een derde van de groep betreft. Opvallend is het hoge percentage afgebroken en niet succesvolle trajecten bij de groepen 2 en 3.

Zoals eerder aangegeven heeft de ISD voor de uitvoering van de trajecten re-integratiebedrijven in de arm genomen. Voor de cliënten van de gemeente Aa en Hunze zijn er 33 verschillende soorten trajecten ingezet. Het gaat dan om de trajecten die in de periode 2006 tot en met 2008 beëindigd zijn. Deze trajecten liepen uiteen van "loon voor uitkering" tot duale trajecten in het kader van inburgering. Belangrijk om op te merken is dat niet alle trajecten uitstroom naar werk tot doel hadden.

De onderstaande tabel geeft alle ingezette trajecten weer met de bijbehorende resultaten. Hierbij vallen de grote verschillen tussen de trajecten onderling op. Zo zijn er

trajecten die 100% uitstroom naar werk als resultaat laten zien, maar ook trajecten waarbij alle cliënten zijn uitgevallen. De verschillen worden deels veroorzaakt door de kleine aantallen trajecten die ingezet zijn.

In de onderstaande tabel zijn de trajecten geordend naar de groepen die de ISD hanteert.

Tabel. Resultaten re-integratietrajecten beëindigd in de periode 2006-2008

Traject vorm	Gestarte trajecten	Uitval	Doorstroom ander traject	Onbekend	Uitstroom regulier werk	Anders
Groep 1: Binnen een jaar naar werk (40%).						
Activa LVU	4	50%	25%	0%	25%	0%
Arbeidsmarktpaspoort	1	0%	0%	0%	100%	0%
AwerC LVU	7	71%	14%	0%	14%	0%
Beveiliging	2	50%	0%	0%	50%	0%
Equal WorkProfiler	28	21%	25%	4%	43%	7%
Kavel 1 Entree	9	11%	44%	22%	11%	11%
Perceel 1	43	21%	21%	9%	47%	2%
SHB Bouw	3	33%	66%	0%	0%	0%
Werken aan werk	3	33%	0%	33%	33%	0%
WSW	2	0%	0%	50%	0%	50%
Groep 2: Via opheffen van belemmeringen naar werk binnen twee jaar (10%).						
Individuele begeleiding werkgelegenheid	19	26%	58%	5%	11%	0%
Meesterwerk	5	40%	0%	40%	20%	0%
Perceel 2	15	7%	47%	7%	20%	20%
Samenlopers	1	100%	0%	0%	0%	0%
Spark	3	0%	33%	0%	66%	0%
Werk en Zorg III	14	29%	21%	7%	21%	21%
Groep 3: Via participatiebaan naar werk binnen drie jaar (5%).						
AwerC	5	60%	0%	20%	20%	0%
Conveno	4	0%	100%	0%	0%	0%
De Wachter	4	100%	0%	0%	0%	0%
Esvelde Coaching	1	100%	0%	0%	0%	0%
Kavel 2	2	50%	50%	0%	0%	0%
Kavel II Cvites	4	0%	50%	0%	50%	0%
Kavel II Entree	8	13%	25%	0%	50%	13%
Kavel II Reax	13	31%	54%	0%	15%	0%
Kavel III Cvites	1	0%	0%	0%	0%	100%
Kavel III Drenthe College	4	25%	75%	0%	0%	0%
NT2 onderwijs	2	0%	100%	0%	0%	0%
Pavemvrouwen	1	0%	0%	0%	0%	0%
Perceel 3	5	20%	60%	20%	0%	0%
Project DAAT Drenthe	1	100%	0%	0%	0%	0%
Project Oudkomers	7	0%	100%	0%	0%	0%
Groep 4: Via sociale activering naar werk binnen vier jaar (5%).						
Kliq fase 4	2	50%	50%	0%	0%	0%
Lef Personal Coaching	1	0%	100%	0%	0%	0%
Maatschappelijke participatie	4	50%	50%	0%	0%	0%
De Hofstede	1	100%	0%	0%	0%	0%
Totaal	229	24%	35%	7%	25%	9%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat gezien de doelstellingen voor de verschillende groepen voor groep 1 *Equal workprofiler* en *perceel 1* de beste resultaten behalen voor uitstroom naar werk²¹. Voor groep 2 geldt dat *perceel 2* en *individuele begeleiding werkgelegenheid* de beste resultaten laten zien in doorstroom en uitstroom naar regulier werk.

Wanneer we de effectiviteit van de trajecten binnen de gemeente Aa en Hunze vergelijken met de landelijke cijfers dan blijkt dat de gemeente op het gebied van re-integratie een laag resultaat bereikt. Uit de beleidsdoorlichting van re-integratie²² blijkt dat in 2004 de effectiviteit van re-integratie landelijk op 41% lag. Dit houdt in dat landelijk 4 van de 10 personen in een re-integratie traject uitstroomt naar werk. Het is van belang om op te merken dat deze vergelijking indicatief is, vanwege de vergelijking van verschillende jaren. Recentere landelijke cijfers zijn echter niet beschikbaar.

Er zijn verschillende gemeenten in Nederland die onderzoek hebben gedaan naar de effectiviteit van re-integratie. Het is moeilijk om de uitkomsten van deze onderzoeken met elkaar te vergelijken. Hiervoor zijn verschillende redenen:

- o Vaak worden verschillende jaren met elkaar vergeleken.
- o De definitie van uitstroom is niet altijd gelijk. Soms gaat het om uitstroom uit de uitkering en soms om uitstroom naar werk.
- o De regionale omstandigheden zijn niet overal gelijk.
- o De doelgroep waarvoor trajecten worden ingezet verschilt per gemeente.

Om toch enigszins zicht te krijgen op de prestaties van de gemeente Aa en Hunze is in de onderstaande tabel een overzicht gegeven van de resultaten van verschillende gemeenten. De vergelijking is indicatief, maar laat zien dat de gemeente Aa en Hunze een lager resultaat haalt.

Tabel. Overzicht resultaten re-integratie bij andere gemeenten

Gemeente	Periode	Definitie	Uitstroompercentage
Aa en Hunze	2006-2008	Uitstroom naar regulier werk of gesubsidieerde arbeid	27%
Emmen	2006-2008	Uitstroom naar werk en gesubsidieerde arbeid	33%
Assen ²³	2005	Uitstroom naar werk	32%
Heerenveen ²⁴	2005/2007	Totale uitstroom	43%
Schouwen-Duiveland ²⁵	2006-2007	Uitstroom naar werk	48%
Tholen ²⁴	2005-2007	Uitstroom naar werk	40%
Smallingerland	2004-2006	Uitstroom naar werk of schooling	60%

²¹ De trajecten met weinig deelnemers worden buiten beschouwing gelaten.

²² Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008) *Van uitkering naar werk: beleidsdoorlichting re-integratie*, Den Haag

²³ RKC Assen (2006) Van ver gekomen. Een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid, Assen

²⁴ Gemeente Heerenveen (2008) Evaluatie re-integratiebeleid en beleidskader 2008-2012, Heerenveen

²⁵ ²⁴ Rekenkamer Schouwen-Duiveland en Tholen (2008) Effectiviteit en doelmatigheid van re-integratie

4.3 Draaideurcliënten

Een deel van de succesvol uitgestroomde cliënten komt binnen een jaar na de succesvolle uitstroom weer terug in de bijstand. Dit worden draaideurcliënten genoemd.

In de onderstaande tabel staan de percentages draaideurcliënten weergegeven.

Tabel. Draaideurcliënten gemeente Aa en Hunze, als percentage van het totaal aantal beëindigde uitkeringen

	Aa en Hunze	Drenthe	Nederland
2004	20%	22%	19%
2005	19%	20%	19%
2006	14%	25%	21%
2007	23%	23%	18%

Bron: Kernkaart werk en bijstand 2007, berekening ministerie SZW

De gemeente Aa en Hunze laat een grillig verloop van het aantal draaideurcliënten zien. Na een daling sinds 2004 is er een forse stijging zichtbaar in 2007, waarmee de gemeente voor het eerst ruim boven het landelijk gemiddelde uitkomt.

Opvallend is dat de cijfers van de ISD een ander beeld geven dan die van het ministerie. De ISD geeft aan dat er in de periode 2006-2008 twee draaideurcliënten zijn geweest. Hierbij gebruikt zij als definitie het aantal klanten dat in de genoemde periode meerdere malen een uitkering toegekend heeft gekregen.

4.4. Ketensamenwerking

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 is het werkplein van de ISD een integraal werkplein. Dit houdt in dat het voor de klant niet uitmaakt of hij of zij formeel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, UWV, of UWV WERKbedrijf valt. Men werkt samen om een zo goed mogelijke dienstverlening te bieden voor klanten van zowel de ISD als UWV WERKbedrijf.

Een van de punten in de samenwerking met het UWV WERKbedrijf zijn samenloopklanten. De gemeente pakt gezamenlijk met UWV WERKbedrijf trajecten op om doorstroom vanuit de WW naar de WWB te voorkomen.

In de onderstaande tabel is de realisatie van de doorstroom van WW naar WWB afgezet tegen de prognose. Hieruit blijkt dat er in 2006 en 2007 uiteindelijk veel minder cliënten vanuit de WW naar de WWB zijn doorgestroomd dan geprognosticeerd.

Tabel. Doelrealisatie doorstroom WW naar WWB in % van het totaal aantal WW-uitkeringen

	2006	2007	2008
Prognose	5%	6%	3%
Realisatie	2%	3%	nb

Bron: Kennismemo 08-13 en kennismemo 07-01, UWV

In het beleidsplan van de ISD was als doel opgenomen dat er binnen de ketensamenwerking een preventiequote van 40% behaald zou worden in 2007 en 2008. Uit de stukken is niet af te leiden wat het resultaat is geweest in 2007. In 2008 is een preventiequote van 46,3% gehaald. Daarmee is het doel voor dit jaar bereikt.

4.5. Financiën

Gemeenten krijgen voor de uitvoering van de WWB gelden van het Ministerie van Sociale Zaken. Het ministerie maakt onderscheid tussen gelden voor de inkomensvoorziening van bijstandsgerechtigden (het zogenaamde inkomensdeel) en gelden voor de uitvoering van re-integratie (het zogenaamde werkdeel). Van het werkdeel budget dat niet opgemaakt is mag een deel²⁶ meegenomen worden naar het volgende jaar.

De gemeente Aa en Hunze binnen heeft sinds 2006 een overschot op het werkdeel gerealiseerd. In deze periode is een aanzienlijk deel van het beschikbare re-integratiebudget niet benut. Dit wordt veroorzaakt doordat de ISD overschotten uit voorgaande jaren van de gemeente Aa en Hunze heeft meegenomen. Sinds 2007 is de ISD deze overschotten wel aan het inzetten. Het overschot neemt dan ook af. Het feitelijk overschot in 2008 is net zo hoog als in 2005

De gemeente Aa en Hunze is niet uniek met haar overschot. Landelijk heeft 49% van de gemeenten een overschot op het werkdeel. Wel was het overschot in de gemeente Aa en Hunze lager dan gemiddeld in Nederland. In 2008 hebben de gemeenten gemiddeld 39% van hun werkdeel overgehouden²⁷, in de gemeente Aa en Hunze bedraagt dit percentage 27%. Ook landelijk zien we dat de overschotten steeds kleiner worden, doordat de gemeenten steeds meer re-integratiemiddelen gaan uitgeven²⁸.

De gemeente Aa en Hunze heeft sinds 2006 een tekort op het inkomensdeel. Dit wordt veroorzaakt doordat men meer bijstandsuitkeringen moet verstrekken dan waar budget voor verstrekt is. In 2008 had 48% van de gemeenten in Nederland een tekort op het inkomensdeel.

Tabel. Overzicht financiën Inkomensdeel en Werkdeel, (2008 voorlopig), in €

Budget inkomensdeel			
	2006	2007	2008
Toegekend budget	€2.493.932	€2.198.921	€ 2.170.231
Ontvangsten (bv fraude)	€58.291	€77.616	
Uitgaven	€2.631.478	€2.418.863	€ 2.269.545
Overschot/tekort	-€79.255	-€142.326	-€ 99.314
Percentage overschot/ tekort	-4%	-6%	-5%
Budget werkdeel			
	2006	2007	2008
Toegekend budget	€1.205.097	€1.183.094	€ 1.131.462
Meegenomen van vorig jaar	€535.444	€903.823	€ 887.320
Uitgaven	€797.661	€1.007.209	€ 1.471.821
Overschot/tekort	€942.880	€1.079.708	€ 546.961
Percentage overschot/ tekort toegekende budget	34%	15%	-31%
Percentage overschot/ tekort beschikbare budget	54%	52%	27%

De percentages overschotten en tekorten worden berekend aan de hand van het beschikbare werkdeel, hiermee wordt aangesloten bij de berekening zoals deze landelijke gehanteerd word.

Bron: Kernkaart Werk en Bijstand ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

²⁶ Tussen 2004 en 2007 75%, in 2008 60%

²⁷ Divosa-monitor, CAB in opdracht van Divosa, juli 2007

²⁸ Brief Divosa aan staatsecretaris Kleinsma, 25 maart 2009.

5. Informatievoorziening

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de informatievoorziening over re-integratie binnen ISD en de gemeente Aa en Hunze.

5.1. ISD

De gemeente Aa en Hunze neemt deel aan de Intergemeentelijks Sociale Dienst van de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo (ISD) en neemt daarmee een bijzondere positie in. De ISD heeft een algemeen bestuur waarin de wethouders van de drie deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd. Dit algemeen bestuur komt een aantal keer per jaar bij een. Binnen het algemeen bestuur worden voorstellen geformuleerd die aan de colleges van de deelnemende gemeenten worden voorgelegd.

Naast de gesprekken in het algemeen bestuur is er ook overleg tussen de wethouder van Aa en Hunze en de directeur van de ISD. In dit overleg worden ontwikkelingen in het bestand van Aa en Hunze en meer gedetailleerde informatie besproken. Vanuit het bestuur van de gemeente Aa en Hunze wordt aangegeven dat men zeer tevreden is over de informatievoorziening van de ISD, zowel de verstrekte informatie via rapportages als de informatie die via de overleggen en bijeenkomsten verstrekt wordt.

Naast overleg op bestuurlijk niveau is er ook op ambtelijk niveau overleg tussen de ISD en de deelnemende gemeenten. Dit zogeheten beleidscoördinerende overleg vindt een aantal maal per jaar plaats. In dit overleg komen de beleidsmedewerkers van de gemeente en de ISD samen om de beleidsvoornemens door te spreken en hierover te overleggen. Vanuit de gemeente Aa en Hunze wordt aangegeven dat men in de toekomst voorafgaand aan het beleidscoördinerend overleg met de ISD eerst alleen met de gemeenten wil overleggen. De reden hiervoor is dat men van mening is dat er nu veel vanuit de ISD wordt geïnitieerd. Door eerst zelf te overleggen wil men als gemeente meer een eigen lijn trekken. De ISD zal zich volgens de gemeente Aa en Hunze dan meer op de invulling van het beleid en de uitvoering hiervan gaan richten. Tevens wil men hierdoor meer op prestaties kunnen gaan sturen.

5.2. Gemeenteraad

Met de invoering van de WWB hebben gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid en een sterke financiële verantwoordelijkheid gekregen om te bepalen hoe ze re-integratie binnen de eigen gemeente vormgeven. De gemeenteraad moet hierbij op hoofdlijnen het re-integratiebeleid bepalen en vervolgens controleren of het college van burgemeester en wethouders dit goed uitvoert. Deze controlerende taak is met het verminderde toezicht door het Rijk in belang toegenomen. De controle door de gemeenteraad kan leiden tot bijsturen van het beleid en/of de uitvoering. Dit heeft alles te maken met het 'dualisme' in het gemeentebestuur, waarbij de gemeenteraad en het college van B&W duidelijk gescheiden rollen hebben:

- de gemeenteraad is volksvertegenwoordiger, stelt beleidskaders vast en controleert het college van B&W.
- het college van B&W neemt de dagelijkse besluiten en neemt de uitvoering voor haar rekening.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de invulling van de eigen rol door de gemeenteraad sinds de invoering van het dualisme in het gemeentebestuur nog in ontwikkeling is²⁹.

²⁹ IWI (2006) De rol van de gemeenteraad bij de Wet Werk en Bijstand

Teneinde de gemeenteraad in staat te stellen haar controlerende en kaderstellende taken zo goed mogelijk uit te voeren, zal zij optimaal geïnformeerd moeten worden. Hierbij gaat het met name om een viertal aspecten³⁰:

1. Informatie op maat, dus niet te gedetailleerd en niet onnodig uitgebreid, maar wel tijdig genoeg om te komen tot bijsturing waar dat nodig is.
2. Informatie aanbieden die aansluit bij SMART geformuleerde doelstellingen.
3. Het in perspectief plaatsen van behaalde resultaten: doen we het beter dan in het verleden of doen we het beter dan vergelijkbare gemeenten.
4. Informatie zodanig aanbieden dat deze beleidsrelevant is; bijvoorbeeld niet één plan voorleggen, maar enkele onderbouwde varianten, die de gemeenteraad kan afwegen.

De informatie aan de gemeenteraad moet daarbij tijdig, volledig en betrouwbaar zijn. Met 'tijdig' wordt bedoeld dat de informatie op een zodanig moment openbaar wordt dat daar in de oordeelsvorming rekening mee gehouden kan worden. Met 'volledig' wordt bedoeld dat de informatie het beleid adequaat weerspiegelt en aansluit bij de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Met 'betrouwbaar' wordt bedoeld dat de informatie geen materiële onjuistheden bevat. Dit zijn de minimale vereisten voor de informatie aan de gemeenteraad, zodat zij in staat wordt gesteld om goed toezicht te houden op de uitvoering van het re-integratiebeleid en invulling kan geven aan haar controlerende taak.

De gemeenteraad van Aa en Hunze ontvangt vier keer informatie over de resultaten van de ISD EN 4 keer per jaar een nieuwsbrief van de ISD (Ra(a)dar). Dit bestaat uit drie keer een bestuursrapportage en één maal een jaarverslag. Bij een nadere analyse van deze documenten vallen een aantal zaken op.

- De bestuursrapportages geven een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van het bijstandsbestand op gemeenteniveau. Hierbij zijn ook de redenen voor in- en uitstroom weergegeven. Onduidelijk blijft welk deel van de uitstroom op het conto van de re-integratie-inspanningen van de ISD geschreven kan worden.
- De uitgaven met betrekking tot re-integratie worden per gemeente weergegeven. Het gaat hier echter om een overzicht van de totale kosten. Waaraan de gelden besteed zijn is niet af te leiden uit de stukken.
- Vanaf 2008 zijn in de jaarrekening de resultaten die behaald zijn gekoppeld aan de doelen die de ISD gesteld heeft. Dit maakt voor de raad inzichtelijk wat de uitstroom is naar werk. Doordat alleen de uitstroom naar werk inzichtelijk is gemaakt blijft onduidelijk wat de overige resultaten zijn. Met andere woorden: wat is het resultaat van de trajecten die in het verslagjaar niet tot werk hebben geleid? Zeker bij de groepen 2 tot en met 4 waarbij de horizon werk niet binnen een jaar bereikt dient te zijn is dit voor de raad relevante informatie.
- In het beleidsplan 2004 wordt aangegeven dat met betrekking tot re-integratie in de verantwoording een overzicht gegeven wordt het aantal werkplekken gesubsidieerde arbeid, ingekochte en gerealiseerde trajecten, uitstroom uit de uitkering en de ingekochte scholing ten behoeve van re-integratie. Met uitzondering van de

³⁰ RWI (2008) Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid

uitstroom uit de uitkering en sinds 2008 de resultaten van de trajecten ontbreekt deze informatie.

Uit de interviews komt naar voren dat de ISD zich bewust is van de summiere informatie over de resultaten. Door vanaf medio 2009 met de participatieladder te gaan werken, wil men de ontwikkelingen in het bestand beter inzichtelijk maken. De participatieladder bestaat uit treden die aangeven welke posities klanten in nemen met betrekking tot participatie. Door verschuivingen in kaart te brengen kan inzichtelijk worden welke stappen klanten, die nog niet uitgestroomd zijn naar werk, gemaakt hebben.

Vanuit de verschillende interviews komt naar voren dat de raad zich slechts op hoofdlijnen bezig houdt met re-integratie. Zo komen de bestuursrapportages slechts als ingekomen stukken op de agenda en worden ze niet inhoudelijk behandeld. De raad bepaamt dat zij het onderwerp niet inhoudelijk heeft behandeld. Het beleidskader is in 2004 vastgesteld en daarna niet inhoudelijk meer behandeld. Ook qua beleid heeft de raad geen eigen inbreng gebracht, met uitzondering van een enkele detaillering over taalonderwijs.

Hoewel de raad aangeeft zat zij haar rol zelf niet altijd even sterk opgepakt heeft vindt zij dat de informatievoorziening van de ISD te wensen overlaat. De informatie wordt als te globaal gezien en mist detaillering en achtergronden. De raad heeft zelf echter nooit gevraagd om andere informatie. Ook heeft zij het onderwerp de afgelopen jaren niet zelf op de agenda geplaatst.

Wanneer de vier eerder genoemde aspecten van informatievoorziening aan de gemeenteraad worden afgezet tegen de resultaten uit de documentstudie en de interviews ontstaat het onderstaande beeld.

Tabel. Aspecten van informatievoorziening aan de gemeenteraad

Aspect
De informatie is op maat, dus niet te gedetailleerd en niet onnodig uitgebreid, maar wel tijdig genoeg om te komen tot bijsturing waar dat nodig is.
De belangrijkste sturingsdocumenten voor de gemeenteraad (de beleidsrapportages en jaarrekening) geven de gemeenteraad op hoofdlijnen informatie over het re-integratiebeleid. De informatievoorziening verschijnt tot 4 keer per jaar. Doordat de informatie meerdere keren per jaar beschikbaar is, biedt het de mogelijkheid om tijdig bij te sturen. De informatie is echter niet volledig op maat omdat de informatie op sommige aspecten een hoog abstractieniveau kent. Dit maakt bijsturing door de raad moeilijk.
De informatie sluit aan bij SMART geformuleerde doelstellingen.
In de eerste periode was dit niet het geval. De jaarrekening 2008 geeft echter wel een overzicht van de doelen en behaalde resultaten.
Behaalde resultaten worden in perspectief geplaatst: doen we het beter dan in het verleden of doen we het beter dan vergelijkbare gemeenten?
In diverse stukken naar de gemeenteraad wordt de ontwikkeling van het bestand afgezet tegen de ontwikkeling van de andere deelnemende gemeenten. De ontwikkeling van het totaal bestand van de ISD vergeleken met andere gemeenten. Een vergelijking van de behaalde resultaten is alleen in de jaarrekening van 2008 mogelijk en dan ook alleen tussen de deelnemende gemeenten. Een vergelijking met voorgaande jaren ontbreekt.
Informatie wordt zodanig aangeboden dat deze beleidsrelevant is; bijvoorbeeld niet één plan voorleggen, maar enkele onderbouwde varianten, die de gemeenteraad kan afwegen.
In het beleidsplan wordt de inzet voor het planjaar weergegeven. Alternatieve scenario's worden in het beleidsplan niet geboden, waardoor er voor de gemeenteraad weinig te kiezen is. Overigens neemt de raad hierbij ook niet het heft in eigen handen.

Bron: RWI (2008) Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid

5.3. Samenvatting

Het College is vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur van de ISD. Hierdoor is zij aanwezig bij alle besluiten die genomen worden. Binnen het algemeen bestuur worden voorstellen geformuleerd die aan de colleges van de deelnemende gemeenten worden voorgelegd.

Naast de gesprekken in het dagelijks bestuur is er ook overleg tussen de wethouder van Aa en Hunze en de directeur van de ISD. In dit overleg worden ontwikkelingen in het bestand van Aa en Hunze en meer gedetailleerde informatie besproken. Vanuit het bestuur van de gemeente Aa en Hunze wordt aangegeven dat men zeer tevreden is over de informatievoorziening van de ISD, zowel de verstrekte informatie via rapportages als de informatie die via de overleggen en bijeenkomsten verstrekt wordt.

De raad wordt jaarlijks geïnformeerd via drie bestuursrapportages en een jaarverslag. Tevens ontvangen de raadsleden vier keer per jaar nieuwsbrief van de ISD. In deze stukken wordt aandacht besteed aan de bestandsontwikkelingen en redenen voor in- en uitstroom op gemeenteniveau. Onduidelijk is wat het effect van de re-integratie-inspanning van de ISD op deze gegevens.

De uitgaven met betrekking tot re-integratie worden per gemeente weergegeven. Het gaat hier echter om een overzicht van de totale kosten. Waaraan de gelden besteed zijn is niet af te leiden uit de stukken.

Vanaf 2008 zijn in de jaarrekening de resultaten die behaald zijn gekoppeld aan de doelen die de ISD gesteld heeft. Dit maakt voor de raad inzichtelijk wat de uitstroom is naar werk. Doordat alleen de uitstroom naar werk inzichtelijk is gemaakt blijft onduidelijk wat de overige resultaten zijn. Met andere woorden: wat is het resultaat van de trajecten die in het verslag jaar niet tot werk hebben geleid? Zeker bij de groepen 2 tot en met 4, waarbij de horizon werk niet binnen een jaar bereikt dient te zijn, is dit voor de raad relevante informatie.

De informatievoorziening is zeker door jaarrekening van 2008 aanzienlijk verbeterd, maar verdere verbetering over ondermeer inzet van trajecten en de daarmee verbonden kosten is gewenst. Hierbij dient echter aangegeven te worden dat de raad van de gemeente Aa en Hunze ook niet op deze informatie gevraagd heeft. De informatie die zij kreeg is daarnaast ook niet inhoudelijk behandeld maar alleen geagendeerd als ingekomen stuk.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksvragen die door de RKC zijn opgesteld beantwoord worden. Waarna het rapport wordt afgesloten met een algehele conclusie.

6.1. Beantwoording deelvragen

1. Hoeveel cliënten zijn als gevolg van een traject met succes uitgestroomd naar een reguliere baan? Wat is de effectiviteit geweest?

In de periode 2006-2008 zijn 229 trajecten beëindigd. Van deze beëindigde trajecten zijn er 96 met succes afgerond. Van het totaal aantal beëindigde trajecten hebben er 58 geleid tot uitstroom naar regulier werk, dit is 25% van het totaal.

Het is belangrijk om op te merken dat niet alle trajecten als doel uitstroom naar werk hadden. Voor sommige klanten van de ISD ligt regulier werk in eerste instantie nog niet binnen bereik. Voor deze klanten worden trajecten ingezet om ze dichterbij de arbeidsmarkt te brengen of op ze klaar te stomen voor een vervolgt traject. De ISD benoemt dit zowel in haar beleid als in de interviews, maar kwantificeert alleen doelen naar uitstroom naar werk.

De ISD heeft haar klantenbestand ingedeeld in vier groepen afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij zijn doelen opgesteld:

Groep 1: Binnen een jaar uitstromen naar werk. Doelstelling: 40%.

Groep 2: Via opheffen van belemmeringen binnen twee jaar uitstromen naar werk. Doelstelling: 10%.

Groep 3: Via participatiebaan binnen drie jaar uitstromen naar werk. Doelstelling: 5%.

Groep 4: Via sociale activering binnen vier jaar uitstromen naar werk. Doelstelling: 5%.

Als we de doelen afzetten tegen de behaalde resultaten dan blijkt dat de ISD voor de gemeente Aa en Hunze voor de groepen 2 en 3 haar doel bereikt heeft. Voor de groepen 1 en 4 blijven de resultaten achter.

	Doel: percentage uitstroom naar werk	uit-	Resultaat: percentage uitstroom naar werk	Resultaat: absolute uitstroom naar werk
Groep 1		40%	38%	38
Groep 2		10%	19%	12
Groep 3		5%	16%	8
Groep 4		5%	0%	0
Totaal		Nvt	25%	58

2. Hoeveel jongeren hebben met succes een traject afgerond? Wat is de effectiviteit geweest?

In de periode 2006-2008 zijn 50 trajecten voor jongeren beëindigd. Van deze beëindigde trajecten zijn er 15 met succes afgerond. Van het totaal aantal beëindigde trajecten hebben er 14 geleid tot uitstroom naar regulier werk, dit is 28% van het totaal.

Ook hier is het belangrijk om op te merken dat niet alle trajecten als doel uitstroom naar werk hadden. Voor sommige klanten van de ISD ligt regulier in eerste instantie nog niet binnen bereik.

Om inzicht te krijgen in de resultaten per doelgroep is ook voor jongeren de indeling in groepen toegepast.

	Doel: percentage uitstroom naar werk	Resultaat: percentage uitstroom naar werk	Resultaat: absolute uitstroom naar werk
Groep 1	40%	31%	9
Groep 2	10%	14%	2
Groep 3	5%	22%	3
Groep 4	5%	100%	1
Totaal	Nvt	28%	14

Als we de doelen afzetten tegen de behaalde resultaten dan blijkt dat de ISD voor jongeren in de gemeente Aa en Hunze voor de groepen 2 en 3 en 4 haar doel bereikt heeft. Voor groep 1 blijft het resultaat achter.

3. Wat zijn de kosten van de (diverse) trajecten geweest? En hoeveel bedrijven waren succesvol?

In de periode 2006-2008 zijn voor de re-integratie van klanten van de gemeente Aa en Hunze 31 verschillende trajecten ingezet. Omdat het bij de meeste trajecten slechts om beperkte aantallen gaat is het moeilijk om fair te bepalen welke bedrijven succesvol waren. Dit omdat bij beperkte aantallen binnen de resultaten ook toeval of persoonlijke omstandigheden van een klant een rol kunnen spelen.

Voor de gemeente Aa en Hunze is in de periode 2006-2008 door de ISD niet het gehele budget voor re-integratie besteed. Gemiddeld is er een overschot van 43%. Eind 2008 was er een feitelijk overschot van €546.961,-.

De kosten voor verschillende trajecten en activiteiten zijn op basis van de bij ons beschikbare informatie niet te bepalen.

4. Wat heeft de uitvoeringsorganisatie ISD afgesproken met de re-integratiebedrijven over het al dan niet afleveren van succesvolle trajecten? Zijn er vooraf doelen afgesproken? Was er sprake van no cure- no pay beleid?

De ISD heeft met de re-integratiebedrijven verschillende soorten afspraken gemaakt. In de eerste plaats gaat het om zogeheten no-cure less pay afspraken, voor de re-integratiebedrijven die zich richten op perceel 1 (mensen dicht bij de arbeidsmarkt). Deze bedrijven krijgen een deel van de trajectprijs alleen uitbetaald bij succesvolle uitstroom uit de bijstand. Het gaat hier om de helft van de trajectprijs. Deze afspraken gelden alleen voor de in perceel 1 afgesloten contracten.

In de tweede plaats worden voor instrumenten per perceel twee re-integratiebedrijven ingezet. De ISD verdeelt de cliënten één jaar lang evenredig over de beide bedrijven. Na een tussen-evaluatie wordt deze verdeling afhankelijk van het behaalde succes van het re-integratiebedrijf.

5. Hoe is het college als verantwoordelijk dagelijks bestuur en de raad als algemeen bestuur geïnformeerd over de uitkomsten van de diverse trajecten en de desbetreffende kosten?

Het College is vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur van de ISD. Hierdoor is zij aanwezig bij alle besluiten die genomen worden. Binnen het algemeen bestuur worden voorstellen geformuleerd die aan de colleges van de deelnemende gemeenten worden voorgelegd.

Naast de gesprekken in het dagelijks bestuur is er ook overleg tussen de wethouder van Aa en Hunze en de directeur van de ISD. In dit overleg worden ontwikkelingen in het bestand van Aa en Hunze en meer gedetailleerde informatie besproken. Vanuit het bestuur van de gemeente Aa en Hunze wordt aangegeven dat men zeer tevreden is over de informatievoorziening van de ISD, zowel de verstrekte informatie via rapportages als de informatie die via de overleggen en bijeenkomsten verstrekt wordt.

De raad wordt jaarlijks geïnformeerd via drie bestuursrapportages en een jaarverslag. Tevens ontvangen de raadsleden vier keer per jaar nieuwsbrief van de ISD. In deze stukken wordt aandacht besteed aan de bestandsontwikkelingen en redenen voor in- en uitstroom op gemeenteniveau. Onduidelijk is wat het effect van de re-integratie-inspanning van de ISD op deze gegevens.

De uitgaven met betrekking tot re-integratie worden per gemeente weergegeven. Het gaat hier echter om een overzicht van de totale kosten. Waaraan de gelden besteed zijn is niet af te leiden uit de stukken.

Vanaf 2008 zijn in de jaarrekening de resultaten die behaald zijn gekoppeld aan de doelen die de ISD gesteld heeft. Dit maakt voor de raad inzichtelijk wat de uitstroom is naar werk. Doordat alleen de uitstroom naar werk inzichtelijk is gemaakt blijft onduidelijk wat de overige resultaten zijn. Met andere woorden: wat is het resultaat van de trajecten die in het verslag jaar niet tot werk hebben geleid? Zeker bij de groepen 2 tot en met 4, waarbij de horizon werk niet binnen een jaar bereikt dient te zijn, is dit voor de raad relevante informatie.

De informatievoorziening is zeker door jaarrekening van 2008 aanzienlijk verbeterd, maar verdere verbetering over ondermeer inzet van trajecten en de daarmee verbonden kosten is gewenst. Hierbij dient echter aangegeven te worden dat de raad van de gemeente Aa en Hunze ook niet op deze informatie gevraagd heeft. De informatie die zij kreeg is daarnaast ook niet inhoudelijk behandeld maar alleen geagendeerd als binnengekomen stuk.

6.2. Algehele conclusie

Bestand licht gedaald

De gemeente Aa en Hunze is er in de periode juni 2005 tot en met juni 2009 in geslaagd om haar bijstandbestand met 8% te laten dalen. Dit ligt ruim lager dan de landelijke ontwikkeling, een afname van 16%. Opvallend bij de ontwikkeling van het bestand is de grote dynamiek in het bestand.

Breed beleid en integrale dienstverlening

Het re-integratiebeleid is breed ingezet en volgt geheel de geest van de WWB. Werk gaat boven inkomen is de centrale boodschap. Tegelijkertijd erkent men dat betaald werk (nog) niet voor iedereen is weggelegd. Voor deze groep is er sociale activering en participatie. Om de dienstverlening zo optimaal te laten verlopen is er serieus werk gemaakt van de integrale ketensamenwerking binnen Baanzicht. Baanzicht is een integraal werkplein.

Relatief veel inzet op de kansrijken

Om de daling in het bestand te bewerkstelligen heeft ISD voor de gemeente ingezet op het gehele bestand van bijstandsgerechtigden, met relatief veel trajecten voor de groep met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. In totaal zijn er in de periode 2006-2008 229 trajecten, waarvan 42% succesvol is afgerond. Deze trajecten hebben er toe geleid dat 58 klanten zijn uitgestroomd naar regulier werk.

Uitgaven nemen toe

Hoewel het klantenbestand is gedaald is er een structureel tekort op het inkomensdeel. Dit wordt veroorzaakt doordat de daling van het budget dat de gemeente ontvangt sneller gaat. Voor de gemeente Aa en Hunze is in de periode 2006-2008 door de ISD niet het gehele budget voor re-integratie besteed. Gemiddeld is er een overschot van 43% dit leidt eind 2008 tot een feitelijk overschot van €546.961, -. Sinds 2008 zijn de uitgaven sterk aan het toenemen.

Informatievoorziening schiet te kort

De raad wordt jaarlijks geïnformeerd via drie bestuursrapportages en een jaarverslag. Tevens ontvangen de raadsleden vier keer per jaar een nieuwsbrief van de ISD. In deze stukken wordt aandacht besteed aan de bestandsontwikkelingen en redenen voor in- en uitstroom op gemeenteniveau. Onduidelijk is wat het effect van de re-integratie-inspanning van de ISD op deze gegevens is.

De uitgaven met betrekking tot re-integratie worden per gemeente weergegeven. Het gaat hier echter om een overzicht van de totale kosten. Waaraan de gelden besteed zijn is niet af te leiden uit de stukken. Vanaf 2008 zijn in de jaarrekening de resultaten die behaald zijn gekoppeld aan de doelen die de ISD gesteld heeft. Dit maakt voor de raad inzichtelijk wat de uitstroom is naar werk. Doordat alleen de uitstroom naar werk inzichtelijk is gemaakt blijft onduidelijk wat de overige resultaten zijn.

Raad heeft het onderwerp laten lopen

Hoewel de informatievoorziening te wensen overlaat heeft de gemeenteraad van Aa en Hunze het onderwerp zelf ook niet sterk in eigen hand gehouden. De informatie die nodig is om te sturen is door de gemeenteraad niet gevraagd en de stukken werden alleen informerend behandeld. Verder is het beleidskader in 2004 vastgesteld en daarna niet inhoudelijk geagendeerd. Daarna heeft de raad, met uitzondering van een enkele detaillering over taalonderwijs, geen eigen inbreng gehad.

6.3. Aanbevelingen

Hoofdaanbeveling

Maak via kaderstelling strategische keuzes, die meer dan nu het geval is, op de gemeente Aa en Hunze gericht zijn.

De Wet Werk en Bijstand is een gedecentraliseerde wet die veel lokale beleidsvrijheid biedt. Op dit moment wordt in de gemeente Aa en Hunze slechts beperkt gebruik gemaakt van deze vrijheid. Het beleid is door de ISD ontwikkeld en is momenteel ruim 4 jaar oud. Hierbij is het beleid van de ISD voor de vier gemeenten identiek.

De rekenkamercommissie adviseert dit beleid te actualiseren en meer te richten op de gemeente Aa en Hunze. Hoewel de gemeenteraad slechts de kaders schetst voor het beleid kan zij wel strategische keuzes maken. Een inhoudelijke agendering van het onderwerp in de raad zou daarom interessant zijn. Hierbij kan de raad geïnformeerd worden over de mogelijkheden en keuzes die zij heeft en kan zij richting van het nieuwe beleid aangeven.

Belangrijk hierbij is dat de gemeente momenteel vrijbaan geeft aan de ISD, zowel qua beleid als uitvoering. Doordat de raad geen doelen heeft gesteld is het onmogelijk voor haar om te bepalen of het goed of niet goed gaat. Om deze patstelling te verhelpen is een actieve rol van de raad essentieel.

Aanvullende aanbevelingen

Verbeter de informatievoorziening aan de raad.

Om goed te kunnen sturen is het van belang dat de raad de juiste informatie krijgt. Het is daarom van belang dat vanuit de doelen die gesteld de informatie voorziening in te richten. Op dit moment loopt dit nog langs elkaar heen of zijn de resultaten slechts beperkt zichtbaar. Het verdient aanbeveling om de informatie voorziening zo in te richten dat er daadwerkelijk gecontroleerd en gestuurd kan worden. Hierbij moet de raad dan wel een actievere houding aannemen en de stukken niet alleen informeel behandelen.

Stel doelgroepen beleid vast om scherper in te kunnen zetten op de doelgroep die het echt nodig heeft.

Op dit moment biedt het beleid alle bijstandsgerechtigden een traject en wordt er geen doelgroepenbeleid gevoerd. Er is daarnaast een tekort op het inkomensdeel en een overschot op het werkdeel. Het is de vraag of dit huidige beleid en bestedingspatroon in de huidige economische omstandigheden en aangekondigde bezuinigingen te handhaven is. Een focus van de raad en de ISD op welke doelgroepen speciale aandacht verdienen is gewenst.

Bijlage: methodologische verantwoording

Documentstudie

Om een helder en compleet beeld te kunnen schetsen van de wijze waarop het re-integratiebeleid is ingevuld is een documentstudie uitgevoerd. Voor deze documentstudie is ondermeer gebruik gemaakt van de volgende documenten en bronnen.

Documenten

- o Bureau Onderzoek & IPC, gemeente Groningen (2004), *Uit de bijstand: de resultaten van trajectactiviteiten*, Groningen
- o CAB en Atlas voor gemeenten (2008) Divosa Monitor 2007 en 2008, in opdracht van Divosa, Utrecht
- o Gemeente Heerenveen (2008) Evaluatie re-integratiebeleid en beleidskader 2008-2012, Heerenveen
- o ISD van de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo (2003) Smallingerland werkt aan werk. Uitstroombeleid 2004 van de gemeente Smallingerland, Drachten
- o Informatievoorziening Sociale Zaken voor de Raad, 2004-2008
- o IWI (2006) De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand
- o Kamerstukken II 2004-2005, 30 202. Wijziging van de Wet werk en bijstand en enige andere wetten in verband met het vervallen van de uitbestedingsverplichting voor re-integratie voor gemeenten
- o Koning, J. de, A. Gelderblom, K. Zandvliet & L. van den Boom (2005) *Effectiviteit van re-integratie: de stand van zaken, literatuuronderzoek*. Rotterdam: SEOR.
- o Ommelander rekenkamer (2008) onderzoek WWB en re-integratie, Hoogezand-Sappemeer
- o Regioplan (2006) De re-integratiemarkt geijkt. Amsterdam: Regioplan
- o Rekenkamer Amsterdam (2007): *Re-integratie - begeleiding van bijstand naar werk*, Amsterdam
- o Rekenkamer Schouwen-Duiveland en Tholen (2008) Effectiviteit en doelmatigheid van re-integratie
- o Rekenkamercommissie Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel (2007), *Doeltreffendheid en doelmatigheid van re-integratie*,
- o Rekenkamercommissie Utrecht (2006) *Maak werk van bijstand*, Utrecht
- o RKC Assen (2006) Van ver gekomen. Een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid, Assen
- o RWI (2008) Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid
- o SEO (2006), *Van bijstand naar werk in Amsterdam*, Amsterdam
- o SEOR (2006), *Het gebruik van prikkels in de bijstand*, Rotterdam
- o SEOR (2007) Effecten van re-integratie voor de bijstand, in opdracht van de gemeente Den Haag, Rotterdam
- o SGBO en Stimulansz (2008) Benchmark WWB 2007, kring 6, Den Haag
- o Streekraad Oost-Groningen (2004), *Monitor re-integratie Oost-Groningen*, Groningen
- o Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28719, nr 43
- o UWV, Kennismemo 08-13 en kennismemo 07-01

Overige bronnen:

- o Collegeprogramma gemeente Aa en Hunze
- o Raadsinformatiesysteem gemeente Aa en Hunze (audioverslagen)
- o Kernkaart Wet Werk en Bijstand, ministerie SZW
- o CBS
- o CWI
- o Beleidsplan Werk, Inkomen en inkomensondersteuning, ISD van Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo, augustus 2004

- o Beleidsplan Werk en inkomen 2007 ISD van Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo
- o Beleidsplan Werk en Inkomen 2008
- o Bestuursrapportages ISD
- o Jaarstukken ISD
- o Maraps ISD
- o Contracten met re-integratiebedrijven
- o Evaluaties beleidsplannen en contracten ISD.

Interviews

Omdat de uitvoering van het re-integratiebeleid in de gemeente breder is dan alleen het uitvoeren van regelingen is de documentstudie uitgebreid met enkele interviews. Deze interviews geven zicht op de uitvoeringspraktijk en de achterliggende motivaties voor het re-integratiebeleid. De volgende personen zijn geïnterviewd:

- o Mevr. Udding, wethouder van o.a. Sociale Zaken en werkgelegenheid gemeente Aa en Hunze;
- o Dhr. Flap, projectcoördinator, gemeente Aa en Hunze;
- o Dhr. Schonewille, Directeur ISD van Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo;
- o Dhr. Wekema, controller ISD van Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo;
- o Dhr Oldejans en dhr. Kremer, beleidsmedewerkers ISD van Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo