

Re-integratiebeleid en – uitvoering in Noordoostpolder

Ruimte voor verbetering, in een veranderende context

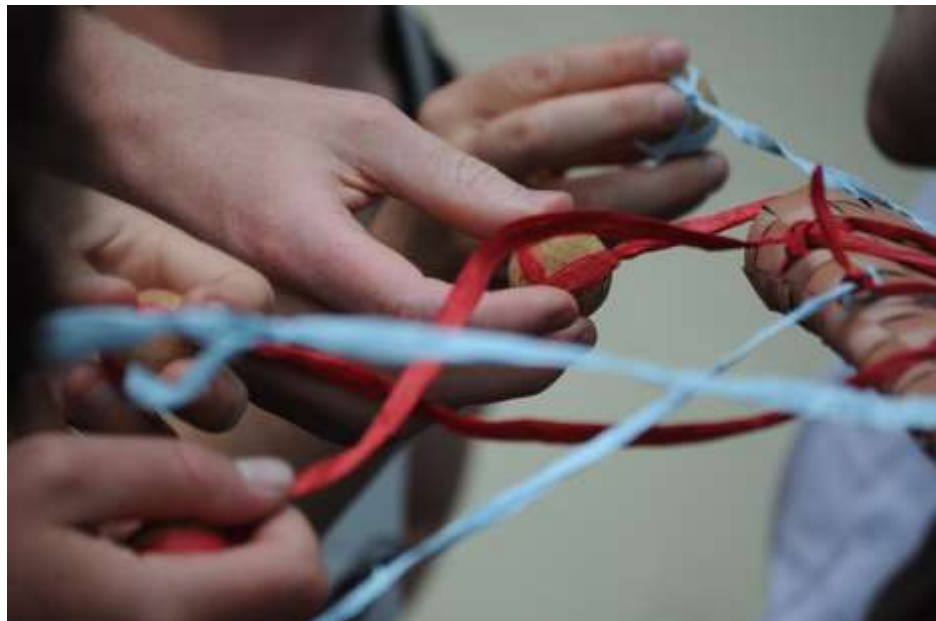


Foto: Marten Westeneng

Rekenkamercommissie Noordoostpolder
Januari 2014

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|---|---|-----------|
| Voorwoord | ..... | 3 |
| 1 Inleiding | ..... | 5 |
| 1.1 | Achtergrond..... | 5 |
| 1.2 | Vraagstelling en onderzoeksvragen..... | 5 |
| 1.3 | Onderzoeksaanpak..... | 6 |
| 1.4 | Opbouw rapport | 7 |
| 2 Beleidskader re-integratie | ..... | 8 |
| 2.1 | Visie op het sociale domein | 8 |
| 2.2 | Doelstellingen en vertaling naar beleid..... | 10 |
| 2.3 | Blik op de toekomst..... | 13 |
| 2.4 | Samenvatting | 16 |
| 3 Uitvoering van het re-integratiebeleid | ..... | 17 |
| 3.1 | Vertaling van beleid naar uitvoering..... | 17 |
| 3.2 | Re-integratie-instrumenten | 23 |
| 3.3 | Kosten van re-integratie..... | 30 |
| 3.4 | Samenvatting | 31 |
| 4 Resultaten re-integratie | ..... | 32 |
| 4.1 | Resultaten in-, door- en uitstroom..... | 32 |
| 4.2 | Realisatie doelstellingen | 34 |
| 4.3 | Monitoring en bijsturing..... | 36 |
| 4.4 | Resultaten benchmark | 38 |
| 4.5 | Samenvatting | 41 |
| 5 Rol van de gemeenteraad | ..... | 42 |
| 5.1 | Informatievoorziening richting de raad..... | 42 |
| 5.2 | Kaderstelling en controle door de raad..... | 44 |
| 5.3 | Samenvatting | 46 |
| 6 Conclusies en aanbevelingen | ..... | 47 |
| Bestuurlijke reactie van het college van B&W | ..... | 48 |
| Nawoord van de rekenkamercommissie | ..... | 51 |
| Bijlagen | ..... | 52 |
| Bijlage 1 | Onderzoeksaanpak en normenkader | 53 |
| Bijlage 2 | Geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen. | 57 |
| Bijlage 3 | Activeringsladder en participatieladder | 59 |
| Bijlage 4 | Gevolgen Participatiewet voor gemeenten | 60 |

VOORWOORD

De afgelopen jaren zijn voor gemeenten turbulent geweest als het gaat om re-integratie en Werk & Inkomen. Duidelijk is dat gemeenten op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB) verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van mensen met een bijstandsuitkering, mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet en niet-uitkeringsgerechtigden (nug'ers) die bij het UWV staan geregistreerd als werkloze werkzoekenden. Een gemeentetaak waarbij de gevolgen van de economische crisis duidelijk zichtbaar zijn.

Lange tijd is echter onduidelijk geweest welke veranderingen (beleid en budget) er voor gemeenten in het vat zitten als het gaat om re-integratie en Werk & Inkomen. Hoewel de uitdagingen waarvoor zij staan onveranderd zijn. De Wet Werken naar Vermogen is door het vorige kabinet controversieel verklaard in juni 2012, terwijl veel gemeenten al bezig waren met de voorbereidingen. De Wet Werken naar Vermogen is vervangen door de Participatiewet, die in december 2013 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Uitgangspunt is dat de wet op 1 januari 2015 in werking treedt. Vanaf die datum krijgen gemeenten extra verantwoordelijkheden ten aanzien van de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking.

Deze ontwikkeling, in combinatie met de wens vanuit verschillende raadsfracties om meer zicht te krijgen op de uitvoering en effectiviteit van het re-integratiebeleid, was voor de Rekenkamercommissie Noordoostpolder aanleiding een onderzoek te starten naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid in de gemeente Noordoostpolder.

Naast beantwoording van de onderzoeksvragen heeft het proces van dit onderzoek ook zicht geboden op de wijze waarop medewerkers van de gemeente zich inzetten voor re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking. De inzet, betrokkenheid en overtuiging die medewerkers tonen om cliënten te helpen, wil ik hier graag uitlichten en waarderen. Het onderzoek concludeert echter dat de gemeente Noordoostpolder nauwelijks stuurt op de resultaten van het re-integratiebeleid. Dit betekent dat het niet mogelijk is om de effectiviteit van de verschillende re-integratie-instrumenten vast te stellen. In hoofdstuk zes van dit rapport leest u de aanbevelingen die de commissie aan de organisatie doet. Bijvoorbeeld om meer zicht te verkrijgen op de resultaten die de gemeente met haar inspanningen realiseert met betrekking tot re-integratie.

De commissie bedankt de organisatie van de gemeente Noordoostpolder voor de medewerking bij de totstandkoming van dit onderzoek.

Namens de rekenkamercommissie,

Geert-Jan Put
Voorzitter

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Op 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking. Vanaf die datum krijgen gemeenten extra verantwoordelijkheden ten aanzien van de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking. Deze ontwikkeling, in combinatie met de wens vanuit verschillende raadsfracties om meer zicht te krijgen op de uitvoering en effectiviteit van het re-integratiebeleid, was voor de Rekenkamercommissie Noordoostpolder aanleiding een onderzoek te starten naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid in de gemeente Noordoostpolder. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2009-2012, met een doorkijk naar de voorbereiding van de gemeente op toekomstige ontwikkelingen.

Regioplan heeft dit onderzoek voor de rekenkamercommissie uitgevoerd in de periode juni-september 2013.

In dit rapport worden de resultaten van het onderzoek beschreven.

1.2 Vraagstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft met dit onderzoek het volgende doel:

‘De gemeenteraad inzicht bieden in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid waarmee invulling en uitvoering wordt gegeven aan re-integratiebeleid in Noordoostpolder.’

Om dit doel te bereiken, heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale vraag voor het onderzoek geformuleerd:

In hoeverre is de invulling en uitvoering van het re-integratiebeleid in de gemeente Noordoostpolder doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in zestien onderzoeksvragen:

Beleidskaders re-integratie

1. Welke visie op het sociale domein heeft de gemeente geformuleerd?
2. Welke beleidskaders en maatschappelijke beoogde effecten (instroom, doorstroom en uitstroom) zijn door de raad vastgesteld voor re-integratie?
3. Is het beleid uitgesplitst voor de verschillende doelgroepen van de Wwb?

Uitvoering van het re-integratiebeleid

4. Op welke wijze wordt het re-integratiebeleid van de gemeente Noordoostpolder vertaald in de uitvoeringspraktijk? In hoeverre wordt het beleid rechtmatig uitgevoerd?
5. Welke activiteiten en instrumenten in het kader van re-integratie zet de gemeente Noordoostpolder zelf in?
6. Welke activiteiten en instrumenten in het kader van re-integratie besteedt de gemeente Noordoostpolder uit en aan wie?
7. Welk budget heeft de gemeente ter beschikking voor het re-integratiebeleid en hoe is dat budget opgebouwd?
8. Welke kosten maakt de gemeente ten aanzien van de in-, door- en uitstroom?

Resultaten re-integratie

9. Wat zijn de resultaten met betrekking tot de in-, door- en uitstroom in de periode 2009-2012? Hoe verhouden deze baten zich tot de lasten (ook per re-integratiebedrijf uitgesplitst)?
10. Worden de beoogde maatschappelijke effecten (voor alle doelgroepen) bereikt?
11. In welke mate monitort de gemeente de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten en het budget dat daarvoor wordt ingezet en in welke mate leidt dat tot bijsturing en innovatie?
12. Hoe verhouden de resultaten van de gemeente Noordoostpolder wat betreft re-integratie zich tot de resultaten van vergelijkbare gemeenten?

Kaderstelling en controle door de raad

13. Op welke wijze vervult de raad haar kaderstellende rol?
14. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van het re-integratiebeleid?
15. Op welke wijze vervult de raad haar controlerende rol?

Blik op de toekomst

16. Welke succes- en verbeterfactoren zijn er te benoemen, mede in het licht van de ontwikkelingen binnen het sociale domein?

1.3 Onderzoeksaanpak

Om het re-integratiebeleid van de gemeente Noordoostpolder te beoordelen, is de systematiek van de beleidscyclus gevolgd. Dit betekent dat onderzocht is in hoeverre de uitvoering van het re-integratiebeleid langs de verschillende fasen van de beleidscyclus loopt: doelstellingen, beleid, uitvoering, resultaten, evaluatie en bijstelling. In elke fase vindt toetsing plaats aan de hand van een normenkader. Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksaanpak,

inclusief het definitieve, door de rekenkamercommissie vastgestelde, normenkader, staat in bijlage 1.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden. Het gaat hierbij om:

- documentenanalyse;
- interviews met sleutelfiguren binnen de gemeente, op het niveau van beleid, uitvoering en kaderstelling/controle;
- interviews met externe uitvoerders;
- informatieverzameling over kosten en resultaten van re-integratie-instrumenten;
- benchmark.

In bijlage 2 is een lijst met gebruikte documenten en geïnterviewde personen opgenomen.

1.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt het beleidskader re-integratie van de gemeente Noordoostpolder beschreven. De uitvoering van het re-integratiebeleid is onderwerp van hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 komen de resultaten aan bod, waarna in hoofdstuk 5 de rol van de gemeenteraad wordt besproken. In de hoofdstukken 2 tot en met 5 worden de bevindingen getoetst aan de hand van de relevante normen uit het normenkader. In hoofdstuk 6 worden, aan de hand van de analyse van het onderzoeksmateriaal en de toetsing van de normen, conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2 BELEIDSKADER RE-INTEGRATIE

Volgens de systematiek van de beleidscyclus vormt het formuleren van een visie en SMART-doelstellingen een belangrijke randvoorwaarde voor een doeltreffend re-integratiebeleid. Daarnaast is van belang een goede vertaalslag te maken van doelstellingen naar beleid en instrumenten. De invulling van dit beleidskader re-integratie door de gemeente Noordoostpolder staat centraal in dit hoofdstuk.

Onderzoeksvragen 1, 2, 3 en 16 worden hiermee beantwoord. De beantwoording is gebaseerd op documentenanalyse en interviews met de wethouder, beleidsmedewerker en twee verantwoordelijk managers.

2.1 Visie op het sociale domein

Onderzoeksvraag 1

Welke visie op het sociale domein heeft de gemeente geformuleerd?

Een 'Krachtig Noordoostpolder'; dit is het voornaamste streven van de gemeente. Om dit te bereiken, hanteert de gemeente het uitgangspunt 'maximaal meedoen naar eigen vermogen', verwoord in het Beleidsplan participatiebudget 2011-2013. De in 2011 opgestelde Sociale structuurvisie vormt de basis voor dit beleidsplan.

Het beleidskader wordt gevormd door vier documenten:

- Sociale structuurvisie;
- Beleidsplan participatiebudget 2011-2013 'Maximaal meedoen naar eigen vermogen';
- Krachtig Noordoostpolder Gemeenschappelijk kader decentralisaties;
- Beleidskader WWB/Wsw 2013-2017 Krachtig Activeren.

Sociale structuurvisie

De basis voor de visie op het sociale domein wordt gevormd door de in 2011 opgestelde sociale structuurvisie 'Sociaal en vitaal, op eigen kracht'. Hierin staan de volgende zes kernopgaven:

1. onderwijs en bedrijfsleven sluiten op elkaar aan;
2. mensen doen mee;
3. versterken ondersteuning vrijwillige inzet, informele zorg en mantelzorg;
4. herstructureren van het voorzieningenniveau;
5. economische waarde van het platteland benutten;
6. meer samenwerking tussen wonen en het sociale domein.

Via de Sociale structuurvisie verwoordt de gemeente reeds de terugtrekkende rol van de gemeente in combinatie met de eigen kracht van inwoners. Hierin

wordt een verandering naar een vraaggestuurde organisatie zichtbaar. Dit in tegenstelling tot de visie die in 2009 is opgesteld.¹ De grootste omslag zit in de definitie van 'meedoen': in 2009 ging het om meedoen op de arbeidsmarkt met hulp van de gemeente die voorwaarden schept en zoekt naar manieren om werkgelegenheid te stimuleren (bijvoorbeeld door middel van premies en sancties). In 2011 daarentegen wordt van de inwoner van Noordoostpolder zelf een actievere houding verwacht bij deelname aan de maatschappij. Bezuinigingen op het werkdeel van het participatiebudget hebben een rol gespeeld bij deze omslag. Binnen het kader is duidelijk dat het participatiebudget bedoeld is voor mensen met een reële kans op betaald werk. Het rijksbudget is hierbij kaderstellend. De gemeenteraad heeft verder geen kaders gesteld ten aanzien van de precieze besteding van het re-integratiebudget. Dit betekent dat niet is vastgesteld aan welke instrumenten het budget besteed moet worden, noch of het gaat om intern of extern uitgevoerde activiteiten.

Beleidskader participatiebudget

De tweede en derde kernopgave van de sociale structuurvisie zijn verder vormgegeven in het Beleidsplan participatiebudget. De kern van de participatievisie is dat iedere inwoner maximaal meedoet naar eigen vermogen. Meedoen wordt onderscheiden op drie niveaus:

- deelname aan de samenleving (alle vormen van sociaal contact);
- deelname aan het arbeidsproces (in loondienst of zelfstandig);
- bijdrage aan de samenleving (mantelzorg, vrijwilligerswerk, maatschappelijk ondernemen).

In de participatievisie uit het Beleidsplan participatiebudget 2011-2013 staan de volgende kernwaarden centraal:

- zelforganiserend vermogen van inwoners;
- wederkerigheid;
- participatiebevorderend ondernemerschap;
- sturende rol van de gemeente, gericht op resultaten;
- integrale uitvoering.

Naast het wettelijk kader is het collegeprogramma 2010-2014 kaderstellend voor het Beleidsplan participatiebudget. Het re-integratiebeleid is onderdeel van het participatiebeleid.

De zes kernopgaven uit de sociale structuurvisie en de kernwaarden uit de participatievisie (Beleidsplan participatiebudget 2011-2013) zijn in 2012 vertaald in het beleidskader Krachtig Noordoostpolder 2013-2017 (waarover meer in paragraaf 2.3).

¹ 'Iedereen doet mee!' Re-integratiebeleid Noordoostpolder 2009.

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|------|---|--|
| 1 | De gemeente Noordoostpolder heeft een visie geformuleerd op het sociale domein. | De gemeente heeft een brede visie geformuleerd op het sociale domein, verankerd in vier documenten: Sociale structuurvisie, Beleidsplan participatiebudget, Krachtig Noordoostpolder en Krachtig Activeren. De gemeente Noordoostpolder voldoet aan deze norm. |

2.2 Doelstellingen en vertaling naar beleid

Onderzoeksvragen 2 en 3

Welke beleidskaders en maatschappelijke beoogde effecten (instroom, doorstroom en uitstroom) zijn door de raad vastgesteld voor re-integratie?

Is het beleid uitgesplitst voor de verschillende doelgroepen van de Wwb?

Doelstellingen re-integratie

In het Beleidsplan participatiebudget 2011-2013 zijn drie uitgangspunten geformuleerd: het leveren van maatwerk, maximale participatie van de klant en het leveren van een tegenprestatie voor de uitkering.

De volgende concrete doelstellingen voor het re-integratiebeleid zijn in het Beleidsplan participatiebudget opgenomen:

- het aantal Wwb- en loaw-uitkeringen daalt jaarlijks met 2,5 procent, wat neerkomt op gemiddeld 487 uitkeringen in 2011 en 475 in 2012;
- het aantal WIJ-uitkeringen daalt jaarlijks met 5 procent, wat neerkomt op gemiddeld 87 uitkeringen in 2011 en 82 in 2012;
- de gemiddelde last per Wwb-uitkering gaat jaarlijks met 1 procent omlaag naar €14.751 in 2011 en €14.603 in 2012.

Met het formuleren van deze doelstellingen zijn de bredere doelstellingen uit 2009 ('Iedereen doet mee!'), toen de economische situatie gunstiger was, achterhaald.² Deze doelstellingen zullen om deze reden niet in het onderzoek betrokken worden.

In 2011 is de gemeente gestart met de jaarlijkse beleidsnota 'Investeren in bezuinigen'. Vanaf 2012 zijn hierin kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen opgenomen, gebaseerd op de actuele situatie. Zo is de doelstelling 'bestandsdaling van 2,5 procent' voor 2012 omlaag bijgesteld naar 2 procent, de verwachte daling van de landelijke bijstandspopulatie. Het streven is de ontwikkeling van het bestand gelijk of beter te laten verlopen dan de gemiddelde landelijke ontwikkeling. Het percentage van 2 procent is vertaald naar de financiële doelstelling het tekort op het inkomensbudget niet groter te

² Het gaat bijvoorbeeld om de doelstelling: minimaal 25 procent bestandsdaling op 1 januari 2011 ten opzichte van het totale bestand op 1 januari 2006.

laten zijn dan 0,2 miljoen. In 2011 en 2012 staan besteding en bewaking van budgetten centraal. 'Investeren in bezuinigen 2013' geeft meer en beter gespecificeerde kwantitatieve doelstellingen, die ook betrekking hebben op de inzet en resultaten van de verschillende re-integratie-instrumenten. Dit betekent dat de doelstellingen in 2013 meer gericht zijn op de effectiviteit van re-integratie-instrumenten.

Naast een kwantitatieve en financiële doelstelling, vertaald in beleid, heeft de gemeente in 'Investeren in bezuinigen 2012' de volgende beleidskeuzen geformuleerd:

- efficiëntieslag door het slimmer inrichten van werkprocessen (Lean-methode);
- effectiviteitslag met nieuwe klantindeling Poort-Support (zie 'Doelgroepen');
- betere handhaving aan de poort;
- intensieve werkgeversbenadering door samenwerking tussen gemeente, Concern voor Werk, re-integratiebedrijven en UWV;
- inkoop bij re-integratiepartners die de beste resultaten boeken als het gaat om uitstroom naar werk;
- meer aandacht voor Social return on investment;
- betere diagnosestelling aan de hand van de diagnosemodule Matchcare.

Bovenstaande zeven beleidskeuzen zijn niet uitgewerkt in concrete taakstellingen die moeten bijdragen aan realisatie van de doelstellingen.

Doelgroepen en instrumenten

In het Beleidsplan participatiebudget 2011-2013 en in de nota 'Investeren in bezuinigen 2011', staat dat de re-integratiedienstverlening in Noordoostpolder gericht is op vijf verschillende groepen, afhankelijk van de behoefte aan begeleiding:

- nieuwe instroom;
- mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt;
- mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt;
- mensen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt;
- jongeren tot 27 jaar.

In 'Investeren in bezuinigen 2011' is een nieuwe teamindeling geïntroduceerd. Naast een jongerenteam zijn de overige klanten ingedeeld op basis van de uitstroomkansen. De indeling van klanten in de verschillende groepen wordt bij de diagnose bepaald met behulp van de module Matchcare. Hiermee worden klanten op de participatieladder ingedeeld en wordt het groeipotentieel bepaald. In 2012 is de Poort-Support-indeling als volgt uitgewerkt:

| | Criterium | Type klant | Ondersteuning |
|---|--|--|--|
| Poort (nieuwe instroom en mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt) | Binnen 9 maanden naar de arbeidsmarkt | Direct bemiddelbaar | - Ondersteuning klantmanager Poort - Work First - Korte workshops |
| Support (overige doelgroepen) | Niet binnen 9 maanden naar de arbeidsmarkt | A: Overbrugbare afstand | - Ondersteuning klantmanager Support - Work First - Re-integratietrajecten - Loonkostensubsidie |
| | | B: Onoverbrugbare afstand en zorgbehoefte | - Geen ondersteuning uit het werkdeel van het participatiebudget |
| | | C: Onoverbrugbare afstand en geen zorgbehoefte | - Geen ondersteuning uit het werkdeel van het participatiebudget |

Bron: Investeren in bezuinigen 2012, gemeente Noordoostpolder

Hoewel groepen worden onderscheiden, geven beleidsmakers aan dat bij de inzet van instrumenten geen onderscheid wordt gemaakt, tussen klanten op basis van leeftijd, geslacht of andere persoonskenmerken. Hier is bewust voor gekozen, vanwege de relatief geringe omvang van het bestand. Zo krijgen jongeren wel een aparte klantmanager, maar volgen zij verder hetzelfde traject als andere klanten. Dit betekent dat jongeren ook worden ingedeeld in Poort of Support. Alle Poort- en Support-A-klanten krijgen eerst Work First. Voor Poort-klanten geldt dat zij na Work First door de klantmanager worden begeleid. Als na negen maanden nog geen werk is gevonden, worden zij overgedragen naar Support A. Support-A-klanten krijgen na Work First een traject of een werkervaringsbaan aangeboden. De gemeente Noordoostpolder zet dus specifieke instrumenten in voor Poort- en Support-A-klanten, die zijn afgestemd op de afstand tot de arbeidsmarkt. Op deze wijze is een relatie gelegd tussen het instrumentarium en de samenstelling van het klantenbestand.

Conform het doel om het participatiebudget alleen in te zetten voor mensen met een reële kans op betaald werk, laat de gemeente met de indeling Poort-Support zien het instrumentarium in te zetten voor direct bemiddelbare klanten of klanten met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Klanten zonder perspectief worden verwezen naar hulpverlening. Ontheffing van de arbeidsplicht wordt formeel niet verleend.

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|------|---|---|
| 2 | De gemeente Noordoostpolder heeft SMART-doelstellingen geformuleerd voor alle beleidsonderdelen van het re-integratiebeleid en de daarmee gemoeide kosten | Er zijn alleen SMART-doelstellingen geformuleerd voor de bestandsontwikkeling en financiën, niet voor de effectiviteit van de verschillende re-integratie-instrumenten. In 2013 is hierin verbetering gekomen: er zijn dan beter gespecificeerde kwantitatieve doelstellingen geformuleerd, die ook betrekking hebben op de inzet en resultaten van de verschillende re-integratie-instrumenten. Hiermee voldoet de gemeente Noordoostpolder deels aan de norm. |
| 3a | De doelstellingen met betrekking tot re-integratie zijn vertaald in concreet beleid om de doelstellingen te bereiken, met taakstellingen en instrumenten. | De financiële doelstellingen zijn vertaald in een aantal beleidskeuzen, die in de uitvoering zijn terug te zien. Een directe relatie tussen de doelstellingen en instrumenten c.q. taakstellingen is er niet. De gemeente Noordoostpolder voldoet deels aan deze norm. |
| 3b | De beschreven instrumenten sluiten goed aan bij de samenstelling van het uitkeringenbestand | Sinds 2012 is het bestand in vier groepen verdeeld op basis van de uitstroomkansen. De instrumenten sluiten hierop aan en zijn geschikt voor de gekozen groepsindeling. De gemeente Noordoostpolder voldoet aan deze norm. |

2.3 **Blik op de toekomst**

Onderzoeksvraag 16

Welke succes- en verbeterfactoren zijn er te benoemen, mede in het licht van de ontwikkelingen binnen het sociale domein?

Krachtig Noordoostpolder

Vooropgesteld: het Beleidsplan participatiebudget 2011-2013 geldt nog steeds en ook voor de toekomst. De toekomstige visie ten aanzien van re-integratie is verder verwoord in het beleidskader 'Krachtig activeren 2013-2017' (vastgesteld door de raad in maart 2013). Leidend voor dit kader is het gemeenschappelijk kader 'Krachtig Noordoostpolder', dat in april 2012 door de raad is vastgesteld en de basis vormt voor drie decentralisaties, waaronder de

Participatiewet.³ De gemeente beschouwt de decentralisaties als een kans om beleid en uitvoering in het sociale domein effectiever en efficiënter vorm te geven. De gemeente is ervan overtuigd alleen tot betere resultaten en lagere kosten te kunnen komen, wanneer de nieuwe opdrachten in samenhang opgepakt worden. In samenhang met elkaar en in samenhang met de opgaven waar nu al het hoofd aan geboden wordt.

De uitgangspunten van Krachtig Noordoostpolder zijn:

- pak je kans (maximaal meedoen);
- vraag iets terug (wederkerigheid);
- integrale werkwijze door één plan, één aanpak;
- verwacht resultaten (sturing op resultaat).

In lijn met de participatievisie uit het Beleidsplan participatiebudget 2011-2013, waarin de kernwaarden zelforganiserend vermogen en wederkerigheid zijn benoemd, sluit de gemeente met Krachtig Noordoostpolder aan bij toekomstige ontwikkelingen. Zo wordt van uitkeringsgerechtigden verwacht dat zij zelf actie ondernemen om werk te zoeken. Het invoeren van de inspanningsverplichting en zoekperiode van vier weken is hier onderdeel van. Juist vanwege de nadruk op eigen kracht en verantwoordelijkheid van mensen, zal de rol van de gemeente beperkt zijn. Ondersteuning wordt geboden aan burgers die zichzelf niet kunnen redden.

Sturing op resultaat (zowel intern als bij externe partners) is als apart hoofdstuk in Krachtig Noordoostpolder opgenomen. De gemeente geeft aan door middel van sturing beter te kunnen anticiperen op bezuinigingen.⁴

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|-------------|--|--|
| 16a | De gemeente Noordoostpolder heeft een toekomstvisie geformuleerd over het re-integratiebeleid. | De gemeente heeft een heldere toekomstvisie op het sociale domein en op re-integratie geformuleerd en ook al concrete acties benoemd. De gemeente Noordoostpolder voldoet aan deze norm. |

Vorbereidingen gemeente Noordoostpolder op de Participatiewet

In het beleidskader Wwb/Wsw 2013-2017 'Krachtig activeren' is vanuit de bovenstaande gemeenschappelijke uitgangspunten voor het sociale domein met het oog op de komst van de Participatiewet een globale agenda voor het re-integratiebeleid uitgewerkt. In dit beleidskader Wwb/Wsw is het

³ De andere twee decentralisaties betreffen die van de extramurale begeleiding en de decentralisatie van de jeugdzorg.

⁴ Sturing op financiële ontwikkelingen is te zien in de stukken 'Investeren in bezuinigen'.

uitgangspunt 'sturing op resultaat' uitgewerkt in een aantal nieuwe, concrete resultaatdoelstellingen:

- 40 procent van de meldingen voor een uitkering leidt niet tot toekenning van een Wwb-uitkering;
- in 40 procent van de trajecten vindt er uitstroom plaats naar werk en in 30 procent van de trajecten is sprake van een verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt;
- In 2014 zijn ten minste 150 werkgevers bereid om uitkeringsgerechtigden – met of zonder beperking – een arbeidsplaats te bieden of een kans te geven om werkervaring op te doen.

Uit de interviews komen de volgende concrete plannen voor de nabije toekomst naar voren:

- Oprichting van een werkcorporatie, waarin (naast de gemeente en het SW-bedrijf) ook onderwijs en bedrijfsleven een plek krijgen. Onderdelen van het re-integratiebeleid worden hier ook ondergebracht. In 2013 zijn de eerste stappen gezet, begin 2014 wordt een bedrijfsplan opgesteld.
- Werkgevers meer betrekken bij re-integratie, door de oprichting van de werkcorporatie en het vormen van een werkgeversteam.
- Meer werkgelegenheidsprojecten in plaats van losse re-integratietrajecten.
- Doorgaan met efficiëntieslag in de uitvoering (Lean maken van processen).
- Integreren van participatie met het SW-bedrijf, in voorbereiding op de Participatiewet. Hiertoe zijn een aantal pilots opgezet tussen Kwintes (dagbesteding) en Concern voor Werk (SW-bedrijf).
- Bestrijden van werkloosheid door de actie '150 buitengewone werkgevers'. Via deze actie zoekt de gemeente maatschappelijk betrokken werkgevers, die zich inzetten voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze werkgevers krijgen extra publiciteit.
- Betere aansluiting met het speciaal onderwijs.

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|-------------|--|---|
| 16b. | De gemeente Noordoostpolder bereidt zich op basis van deze toekomstvisie voor op de komst van de Participatiewet en bezuinigingen. | Op basis van het beleidskader voor het sociale domein 'Krachtig Noordoostpolder' heeft de gemeente een globale agenda voor het re-integratiebeleid uitgewerkt met daarin een aantal concrete acties waarbij een lokale werkgeversbenadering en lokale samenwerking met Concern voor Werk centraal staan. De gemeente Noordoostpolder bereidt zich hiermee voor op de komst van de Participatiewet en voldoet aan deze norm. Wel zijn hierbij een aantal verbetermogelijkheden relevant. |

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het onderzoek naar de eerste twee fasen van de beleidscyclus beschreven (doelstellingen en beleid). Op basis hiervan wordt geconstateerd dat de gemeente Noordoostpolder een uitgebreide visie op het sociale domein heeft geformuleerd. Dit geldt zowel voor het huidige beleid als voor toekomstige ontwikkelingen. Financiële doelstellingen zijn SMART geformuleerd en vertaald naar beleidskeuzen. Ten aanzien van re-integratie-instrumenten zijn in de onderzoeksperiode geen doelstellingen geformuleerd. In 2013 is hierin een verbeter slag gemaakt.

3 UITVOERING VAN HET RE-INTEGRATIEBELEID

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat de gemeente Noordoostpolder een uitgebreide visie op het sociale domein heeft geformuleerd. Er zijn alleen doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de bestandsontwikkeling en de uitgaven aan re-integratie en uitkeringen, geen resultaatdoelstellingen voor de verschillende re-integratie-instrumenten. De doelstellingen zijn vertaald in een aantal beleidskeuzen. In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van het re-integratiebeleid beschreven en wordt vastgesteld in hoeverre de uitvoering aansluit bij de geformuleerde beleidsuitgangspunten. Dit komt overeen met de derde fase van de beleidscyclus. Achtereenvolgens komen aan de orde: de vertaling van beleid naar uitvoering, de re-integratie-instrumenten die de gemeente inzet en de kosten van re-integratie.

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen 4 tot en met 8 beantwoord. De beantwoording is gebaseerd op documentenanalyse en interviews met klantmanagers, de beleidsmedewerker, het Sociale Werkvoorzieningsbedrijf Concern voor Werk en twee re-integratiebedrijven.

3.1 Vertaling van beleid naar uitvoering

Onderzoeksvraag 4

Op welke wijze wordt het re-integratiebeleid van de gemeente Noordoostpolder vertaald in de uitvoeringspraktijk? In hoeverre wordt het beleid rechtmatig uitgevoerd?

De drie uitgangspunten van het beleid, volgens het Beleidsplan participatie-budget 2011-2013, zijn het leveren van maatwerk, waarbij de klant maximaal participeert en een tegenprestatie levert voor de uitkering. Voor 2012 heeft de gemeente Noordoostpolder bezuinigingsdoelstellingen geformuleerd met betrekking tot de uitgaven aan uitkeringen en re-integratie en hieraan gerelateerd de doelstelling dat het aantal uitkeringen in Noordoostpolder in de pas moet lopen met de landelijke ontwikkeling. Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende zeven beleidskeuzen (zie ook hoofdstuk 2):

Tabel 3.1 Beleidskeuzen gemeente Noordoostpolder

| Beleidskeuze | Omschrijving |
|--------------|---|
| 1 | Strakkere werkprocessen volgens de Lean-methodiek |
| 2 | Klanten indelen in Poort-Support |
| 3 | Betere handhaving aan de poort |
| 4 | Intensievere werkgeversbenadering |
| 5 | Inkopen bij partners met de beste uitstroomresultaten |
| 6 | Meer social return on investment |
| 7 | Betere diagnosestelling |

De vraag is in hoeverre deze beleidskeuzen zijn vertaald in de uitvoeringspraktijk. Uit het onderzoek blijkt dat klantmanagers bekend zijn met de doelen van het re-integratiebeleid en dat voor hen ook duidelijk is dat het re-integratiebeleid onderdeel is van het hele sociale domein in Noordoostpolder. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 4 zal de nadruk liggen op de uitvoeringspraktijk zoals die vanaf 2012 wordt vormgegeven.

Indeling Poort-Support

Op basis van de indeling van klanten in vijf doelgroepen⁵ (zie hoofdstuk 2) zijn zowel klanten als klantmanagers sinds 2012 ingedeeld in team Poort of team Support. De nieuwe instroom en klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt komen in team Poort (onder verantwoordelijkheid van een klantmanager Poort), klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt worden ingedeeld bij het team Support (bij een klantmanager Support). Jongeren vormen een aparte doelgroep en krijgen een speciale klantmanager, maar volgen verder hetzelfde traject als andere klanten. Dit betekent dat jongeren ook worden ingedeeld in Poort of Support. Klanten met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt komen in geen van beide teams terecht, maar worden verwezen naar een maatschappelijke instelling. Met de indeling in Poort-Support is beleidskeuze 2 in de praktijk gerealiseerd.

Aan klantmanagers Poort en Support worden in principe dezelfde functie-eisen gesteld. Binnen de gemeente Noordoostpolder zijn twee klantmanagers Poort en drie klantmanagers Support. Daarnaast zijn er in het team Poort twee jobhunters actief, die zich primair bezighouden met contacten met werkgevers en UWV. Klantmanagers Poort hebben een gemiddelde caseload van 40-50 klanten, klantmanagers Support van 170-200 klanten. In vergelijking met andere gemeenten zijn dit caseloads van gemiddelde omvang.

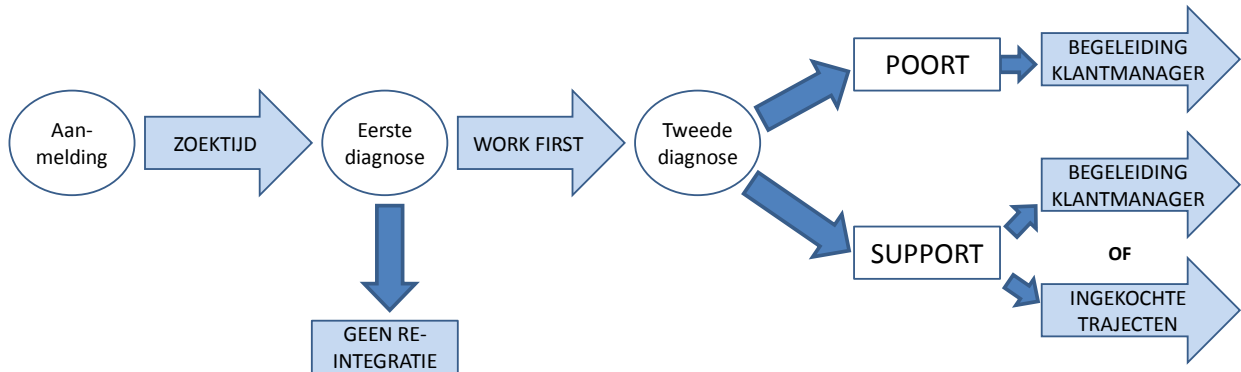
Werkproces klantmanagers

Klantmanagers maken gebruik van een werkproces volgens de Lean-methodiek, waarbij elke stap van het proces zo efficiënt mogelijk wordt uitgevoerd. Met de implementatie van de Lean-methode is beleidskeuze 1 in de praktijk gerealiseerd. De globale stappen die gevolgd worden in het proces zijn standaard. De keuze voor inzet van re-integratietrajecten is de verantwoordelijkheid van de klantmanager en wordt afgestemd op de mogelijkheden en beperkingen van de klant. Afwijkingen van het werkproces worden geregistreerd. Jongeren worden ingedeeld bij een klantmanager die onderzoekt of er, naast mogelijkheden op de arbeidsmarkt, onderwijsmogelijkheden zijn, maar verder is het werkproces voor jongeren gelijk aan dat voor klanten boven de 27 jaar. De gemeente zet voor jongeren geen aparte instrumenten in.

⁵ De vijf doelgroepen zijn: (1) jongeren; (2) klanten direct bemiddelbaar; (3) A-klanten met overbrugbare afstand; (4) B-klanten met onoverbrugbare afstand met zorgbehoefte; (5) C-klanten met onoverbrugbare afstand en geen zorgbehoefte.

In figuur 3.1 is het werkproces re-integratie opgenomen aan de hand van de stappen die de klant doorloopt vanaf het moment van aanmelding voor een uitkering.

Figuur 3.1 Werkproces re-integratie



De klant doorloopt de volgende stappen:

1) Aanmelding en zoektijd

Voor nieuwe instroom is in 2012 een zoekperiode ingevoerd van vier weken. Klanten die zich melden, krijgen eerst een voorlichtingsgesprek. Tijdens dit voorlichtingsgesprek wordt de klanten verteld wat er van hen wordt verwacht tijdens de vier weken zoektijd: welke concrete inspanningen ze moeten verrichten om werk te vinden dan wel om terug naar school te gaan. De eerste diagnose (het intakegesprek voor de aanvraag van een uitkering) vindt pas na vier weken plaats. Tijdens het intakegesprek wordt vastgesteld of de klant zich in voldoende mate heeft ingespannen om aan het werk te komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het inschrijven bij uitzendbureaus, het opstellen van een cv of het aanmaken van een profiel op vacaturesites. Ook moet de klant laten zien ten minste één sollicitatiebrief per week verstuurd te hebben.

Voor de zoekperiode is een aparte werkinstructie ('zoektijd') opgenomen in GWS, het informatiesysteem van de sociale dienst.⁶ In dit systeem worden alle stappen geregistreerd van klanten die een uitkering aanvragen of ontvangen. In de werkinstructie 'zoektijd' staan controles voor de klantmanager: welke tijdlijn moet gehanteerd worden? Welke informatie moet aanwezig zijn? Met het invoeren van de zoekperiode zorgt de gemeente voor betere handhaving aan de poort, waarmee beleidskeuze 3 in de praktijk is gerealiseerd.

De eerste indeling van klanten in Poort-Support vindt tijdens het intakegesprek plaats aan de hand van het dossier. Alle Poort- en Supportklanten waarbij de eerste inschatting wijst op trede 2 of hoger op de participatieladder gaan direct

⁶ De software GWS is ontwikkeld voor sociale diensten door Centric.

na de zoekperiode naar Work First. Reguliere Work-Firsttrajecten moeten leiden tot uitstroom naar werk. Voor Work-First maatwerktrajecten, die sinds 2013 worden ingezet, bepaalt de klantmanager voor elke klant individuele doelstellingen. Klanten op trede 1 krijgen re-integratiedienstverlening als zij op termijn kunnen doorgroeien naar de arbeidsmarkt.

2) Definitieve indeling Poort-Support en tredebepaling

Na de periode van Work First van dertien weken vindt de definitieve indeling in team Poort of Support plaats, alsmede de trede op de participatieladder. De definitieve indeling gebeurt aan de hand van de Matchcare diagnosemodule SZeebra. In 90 procent van de gevallen sluit de uitkomst van de diagnosemodule aan bij de eerdere indeling in Poort of Support, bij ongeveer 10 procent blijkt de klant zwaardere problemen te hebben en wordt de klant ingedeeld bij Support in plaats van Poort. De uitkomst van de diagnosemodule in combinatie met het eigen inzicht van de klantmanager bepaalt de trede op de participatieladder. De gemeente is halverwege 2012 gestart met het gebruik van de diagnosemodule. Alle klantmanagers hebben een uitgebreide training gevolgd in het gebruik van de diagnosemodule. Gevraagd naar de mate waarin klantmanagers afwijken van het advies dat uit de diagnosemodule naar voren komt, geeft de gemeente aan dat hierover nog geen cijfers beschikbaar zijn. In samenwerking met Matchcare is de gemeente bezig met het genereren van managementinformatie uit het systeem. De gemeente stelt dat het soms voorkomt dat de uitkomst van de diagnosemodule niet aansluit bij het beeld dat de klantmanager in het gesprek met de klant heeft gekregen. In deze gevallen bepaalt de klantmanager om wel of niet het advies van de diagnosemodule op te volgen. Er zijn geen sluitende afspraken gemaakt over het opnemen van deze informatie in het systeem of het klantdossier; afspraken hierover zullen gemaakt worden wanneer het mogelijk is managementinformatie uit het systeem te genereren. Met het gebruik van de diagnosemodule is beleidskeuze 7 in de praktijk gerealiseerd.

De gemeente Noordoostpolder maakte eerst gebruik van de activeringsladder (ingevoerd in 2009) om doorstroom en uitstroom naar werk te meten en de voortgang van een traject te volgen. Met het oog op gewenste koppeling met de Wmo is de activeringsladder in 2012 vervangen door de participatieladder, omdat deze naast betaald werk andere participatieniveaus onderscheidt. Hierdoor kan met de participatieladder, naast monitoring van de voortgang naar betaald werk, ook de voortgang van burgers op de participatiedoelen van de Wmo worden gevolgd. Dit betekende overigens niet dat het re-integratiebeleid minder werd gericht op uitstroom naar werk. Een korte beschrijving van de activeringsladder en de participatieladder staat in bijlage 3.

Klanten die na het Work-Firsttraject en de tweede diagnose in de klantgroep Poort komen, krijgen individuele begeleiding en groepsgewijze training uitgevoerd door de klantmanagers Poort. Klanten in de klantgroep Support krijgen doorgaans ondersteuning van de klantmanager Support of worden

verwezen naar een re-integratiebedrijf. De keuze van de klantmanager is afhankelijk van de mogelijkheden, opleiding en werkervaring van de klant. De diagnosemodule geeft ook een richting voor een bepaald traject. De klantmanager houdt daarnaast rekening met de wensen van de klant.

3) Begeleiding door klantmanager of re-integratietraject

De diagnosemodule van Matchcare geeft ook een advies over het re-integratietraject dat ingezet moet worden. Uiteindelijk hangt de keuze voor coaching, training of een traject af van beperkingen, opleiding en werkervaring van de klant. Klantmanagers geven aan steeds minder trajecten uit te besteden, omdat zij merken dat intensiever contact met de klant (door eigen begeleiding) vaak beter werkt. Vooral bij kansrijke klanten (Poortklanten) wordt meestal de keuze gemaakt voor begeleiding door de klantmanager. Externe trajecten zijn bedoeld voor Supportklanten. In principe zijn er voldoende verschillende soorten trajecten om voor elke klant voldoende maatwerk te kunnen verrichten, aldus de klantmanagers. De keuze voor een re-integratietraject wordt niet bepaald op basis van geregistreerde behaalde resultaten van externe bureaus. Beleidskeuze 5 is hiermee niet ten uitvoer gebracht. Eigen ervaringen van de klantmanager spelen echter wel een belangrijke rol bij de keuze voor een extern bureau. Hierdoor ontstaat een natuurlijke selectie van succesvolle en minder succesvolle bureaus. Tijdens de trajectfase maken klantmanagers gebruik van de werkinstructie 'participatie' die is opgenomen in een aparte module van GWS. Hierin staat welke stappen doorlopen moeten worden en onder welke code acties geregistreerd moeten worden.

Tijdens de uitvoering van een traject voeren klantmanagers de regie, dat wil zeggen dat zij bepalen welk instrument wordt ingezet en dat zij de afspraken met de re-integratiebedrijven en de doorlooptijden van de trajecten bewaken.

Ervaringen van externe bedrijven

Uit de interviews met SW-bedrijf Concern voor Werk en de private re-integratiebedrijven blijkt dat deze bedrijven het soms moeilijk vinden om hun eigen dienstverlening goed te laten aansluiten op de doelen die de gemeente voor individuele klanten heeft vastgesteld. Zij geven aan meer bij het vaststellen van deze doelen betrokken te willen worden, zodat duidelijker is wat de gemeente van hen verwacht. Door meerdere externe bedrijven wordt de gemeente als 'erg zoekende' omschreven. Eén van de re-integratiebedrijven geeft aan dat de gemeente het instrument Social return on investment sterker zou kunnen inzetten. Volgens deze uitvoerder wordt dit instrument nu nauwelijks gebruikt. Beleidskeuze 6 is hiermee in de uitvoering niet terug te zien.

Door de re-integratiebedrijven wordt ook opgemerkt dat er grote verschillen bestaan tussen klantmanagers wat betreft hun aanpak. De indruk bestaat dat klantmanagers niet gestuurd worden op uniformiteit in de uitvoering. Eén bedrijf merkt op dat de klantmanagers van Noordoostpolder in vergelijking met andere gemeenten relatief dicht op de uitvoering van trajecten zitten.

Op individueel niveau zijn de ervaringen van beide kanten positief. Er is veel communicatie tussendoor en ook worden driegesprekken gevoerd; dit zijn gesprekken tussen de klantmanager, de consultant van het re-integratiebedrijf en de klant. Over het trajectplan en de doelen voor de klant vindt regelmatig afstemming plaats. Men is het erover eens dat de klantmanager de regie heeft, maar dat het re-integratiebedrijf verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Werkgeversbenadering

Beleidskeuze 4 heeft betrekking op de werkgeversbenadering. In de periode 2009-2012 is deze kwalitatieve doelstelling nog geen vanzelfsprekendheid, maar in 2013 is de werkgeversbenadering geïntensiveerd. Zo heeft de gemeente ter bestrijding van de werkloosheid de actie '150 buitengewone werkgevers' opgestart. Via deze actie worden maatschappelijk betrokken werkgevers gezocht, die zich inzetten voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast kondigt de gemeente, via 'Investeren in bezuinigen 2013' aan dat de samenwerking wordt gezocht met de economische beleidsafdeling van de gemeente. De vorm van deze samenwerking is in het sociaal economisch beleidsplan 2012-2016 opgenomen. Het betreft samenwerking in projecten, waarbij ook onderwijsinstellingen en ondernemers zijn betrokken. Via deze samenwerking wil de gemeente bijvoorbeeld sterker inzetten op 'Social return on investment'. In 2012 heeft de gemeente dit instrument opgenomen in het gemeentelijk inkoopbeleid; bij aanbestedingen boven € 250.000 wordt 'Social return on investment' ingezet.

Rechtmatige uitvoering

Voor de beoordeling van de rechtmatige uitvoering van het beleid, zijn accountantsverklaringen over de jaren 2009 tot en met 2012 geraadpleegd.⁷ Hieruit blijkt dat de in de jaarrekeningen verantwoorde baten en lasten rechtmatig tot stand zijn gekomen, in overeenstemming met de begroting en met de relevante wet- en regelgeving. Het beleid is rechtmatig uitgevoerd.

Realisatie beleidskeuzen

In tabel 3.2 is weergegeven welke beleidskeuzen uit 'Investeren in bezuinigingen 2012' de gemeente Noordoostpolder heeft gerealiseerd.

Tabel 3.2 Realisatie beleidskeuzen

| Beleidskeuze | Gerealiseerd? |
|--|----------------------|
| (1) Invoering Lean-methodiek | Ja |
| (2) Klanten indelen in Poort-Support | Ja |
| (3) Betere handhaving aan de poort | Ja |
| (4) Intensievere werkgeversbenadering | Ja |
| (5) Inkopen bij partners met beste uitstroomresultaten | Nee |
| (6) Meer Social return on investment | Ja |
| (7) Betere diagnosestelling | Ja |

⁷ Bron: Accountantsverklaringen Deloitte Accountants B.V., op verzoek van de gemeente Noordoostpolder.

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|------|--|--|
| 4 | De uitvoering van het beleid geschiedt volgens de geformuleerde uitgangspunten van het beleid. | De drie uitgangspunten van het beleid komen terug in de uitvoering: maatwerk leveren via het vaststellen van individuele doelen voor klanten, maximale participatie door trajecten voor iedereen vanaf trede 2 en het leveren van een tegenprestatie via Work First. Zes van de zeven in 2012 geformuleerde beleidskeuzen komen duidelijk terug in de uitvoering. De gemeente Noordoostpolder voldoet grotendeels aan deze norm. |

3.2 Re-integratie-instrumenten

Onderzoeksvragen 5 en 6

Welke activiteiten en instrumenten in het kader van re-integratie zet de gemeente Noordoostpolder zelf in?

Welke activiteiten en instrumenten in het kader van re-integratie besteedt de gemeente Noordoostpolder uit en aan wie?

De gemeente Noordoostpolder zet verschillende re-integratie-instrumenten in. Deels gaat het om instrumenten die door de gemeente zelf worden ingezet (intern) en deels gaat het om instrumenten die door externe partners van de gemeente worden ingezet. In deze paragraaf worden de meest voorkomende instrumenten beschreven. Met het oog op het volgende hoofdstuk (resultaten van re-integratie) wordt daarnaast aandacht besteed aan resultaatafspraken met klantmanagers en externe bedrijven. In tabel 3.3 zijn de instrumenten opgenomen met onder meer informatie over de doelgroep en de uitvoerder.

Tabel 3.3 Meest ingezette re-integratie-instrumenten 2009-2012

| Instrument | Poort of Support? | Uitvoerder | Op uitstroom gericht? | Afspraak over uitstroom-percentage? |
|----------------------------------|--------------------------|----------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Work First | Voorafgaand aan indeling | Concern voor Werk | Ja | Nee |
| Coaching | Poort | Klantmanager Poort | Ja | Nee |
| Coaching | Support | Klantmanager Support | Ja | Nee |
| Loonkostensubsidie | Poort | Jobhunter | Ja | Nee |
| Aanbodversterking | Support | Klantmanager Support | Nee | Nee |
| Begeleiding alleenstaande ouders | Support | Klantmanager Support | Nee | Nee |
| Diagnose | Support | ?? | Nee | Nee |

Vervolg tabel 3.3

| Instrument | Poort of Support? | Uitvoerder | Op uitstroom gericht? | Afspraak over uitstroompercentage? |
|---|-------------------|-----------------------------------|-----------------------|------------------------------------|
| Groen Doen | Support | Concern voor Werk | Ja | Ja: 30% |
| Training on the job | Support | Concern voor Werk | Ja | Nee |
| Coaching | Poort en Support | Diverse aanbieders | Afhankelijk van klant | Nee |
| Losse producten (zie 3.2.2) | Poort en Support | Concern voor Werk, ROC, Carrefour | Nee | Nee |
| Trajecten voor klanten met grote afstand arbeidsmarkt | Support | Mind at Work, Rework | Nee | Nee |
| Training 'Leren van elkaar' | Support | Career en Kids | Ja | Nee |

3.2.1 Instrumenten intern

Poortklanten

Voor Poortklanten wordt vooral coaching door de klantmanager ingezet. Deze coaching wordt ingezet voor klanten die na de Work-Firstperiode zijn ingedeeld op trede 4, 5 of 6 van de participatieladder. Coaching bestaat uit eens per een à twee weken een gesprek, waarin vacatures, wensen en mogelijkheden worden besproken. De klantmanager kan daarbij ook training op maat inzetten, zoals een sollicitatietraining of netwerkbijeenkomsten. Daarnaast worden ook regelmatig loonkostensubsidies ingezet voor Poortklanten.

In tabel 3.4 is op basis van een overzicht van de gemeente opgenomen hoe vaak coaching en loonkostensubsidies voor Poortklanten zijn ingezet. Het aantal interne coachingstrajecten is in 2012 verdubbeld ten opzichte van 2011.

Tabel 3.4 Activiteiten poortklanten

| Jaar | Coaching door klantmanager Poort* | Loonkostensubsidie |
|--------|-----------------------------------|--------------------|
| 2009 | 52 | 31 |
| 2010 | 63 | 35 |
| 2011 | 100 | 58 |
| 2012 | 233 | 43 |
| Totaal | 448 | 167 |

Bron: gemeente Noordoostpolder

* Een deel betreft hier ook coaching van Supportklanten (door de klantmanager Support), deze zijn in het overzicht van de gemeente niet gescheiden. Coaching van Poortklanten beslaat echter het grootste deel.

Supportklanten

Klanten die ondersteuning krijgen van de klantmanager Support moeten (uiteindelijk) ook op zoek naar werk, maar krijgen hier langer de tijd voor dan Poortklanten. Vaak worden eerst een werkervaringsplaats, vrijwilligerswerk (via Carrefour) of scholing ingezet. Ook is er voor Supportklanten vaak eerst hulpverlening nodig. De ondersteuning van de klantmanager wordt samengevat als 'aanbodversterking'. Dit instrument wordt bij Supportklanten het vaakst ingezet en heeft geen uitstroomdoel. Uit tabel 3.5 blijkt een afname van aanbodversterking in 2012. Naast aanbodversterking wordt voor Supportklanten ook regelmatig 'begeleiding alleenstaande ouders' ingezet. Deze interventie wordt uitgevoerd door klantmanagers Support. Het gaat om de eerste stap naar werk: het in beeld brengen hoe zorg en werktaken gecombineerd kunnen worden.

Tabel 3.5 Meest ingezette instrumenten intern voor Supportklanten

| Jaar | Aanbodversterking door klantmanager Support | Begeleiding alleenstaande ouders | Diagnose (onderzoek naar mogelijkheden) | Participatiekosten (bv. kosten kinderopvang) |
|--------|---|----------------------------------|---|--|
| 2009 | 106 | 53 | 21 | 81 |
| 2010 | 95 | 36 | 40 | 96 |
| 2011 | 133 | 34 | 27 | 88 |
| 2012 | 81 | 17 | 26 | 46 |
| Totaal | 415 | 140 | 114 | 311 |

Bron: gemeente Noordoostpolder

3.2.2 Instrumenten extern

De gemeente Noordoostpolder heeft in 2009 een aanbestedingsprocedure uitgezet en heeft bij de volgende bedrijven re-integratietrajecten ingekocht:

- Samenwerkingsverband van ROC (hoofdaannemer), Concern voor Werk en Carrefour. De trajecten worden gezamenlijk of door één van de partners uitgevoerd. Binnen dit contract worden onder meer de Work-Firsttrajecten, training on the job en diverse losse producten ingekocht.
- Career en Kids, de training 'Leren van elkaar' voor alleenstaande ouders.
- Mind at Work (ook al vóór 2009), trajecten voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- Rework, trajecten voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Work First

Work First wordt uitgevoerd door het Sociale Werkvoorzieningsbedrijf Concern voor Werk, als onderdeel van de aanbesteding Concern voor Werk, ROC en Carrefour.⁸ In principe volgen alle klanten met arbeidsperspectief dit traject. Omdat de gemeente maatwerk wil leveren, wordt de inhoud van Work First steeds meer afgestemd op individuele doelen voor klanten. De klantmanager

⁸ De aanbesteding loopt formeel af in 2013. Momenteel worden met Concern voor Werk specifieke afspraken gemaakt.

bepaalt de doelstellingen op klantniveau. De begeleiding vindt plaats door een begeleider van Concern voor Werk. Bij dit bedrijf zijn geen aparte begeleiders voor Poort- en Supportklanten. Bij de aanmelding wordt een uitgebreide intake uitgevoerd, zodat de trajectbegeleider per klant een maatwerkprogramma kan opstellen. Het traject duurt maximaal dertien weken. In tabel 3.6 is te zien dat het aantal Work-Firsttrajecten in de periode 2009-2012 licht is toegenomen.

Tabel 3.6 Aantal deelnemers Work First

| Jaar | Aantal deelnemers |
|--------|-------------------|
| 2009 | 2 |
| 2010 | 63 |
| 2011 | 66 |
| 2012 | 71 |
| Totaal | 202 |

Bron: gemeente Noordoostpolder

Sinds 2013 bestaan er officiële maatwerktrajecten Work First, die steeds meer in plaats van de reguliere trajecten worden uitgevoerd. Het doel van het maatwerktraject kan betaald werk zijn, of andere vormen van participatie.

Groen Doen

Het project 'Groen Doen' wordt uitgevoerd door Concern voor Werk. Dit project is gestart vanuit de Wsw en bestaat uit het opdoen van werkervaring in plantsoenonderhoud. Aan dit traject kunnen maximaal twintig klanten gelijktijdig deelnemen. De duur van het traject is negen maanden. Ongeveer dertig bijstandsklanten (Support) hebben ten tijde van het onderzoek van de rekenkamercommissie (juni 2013) dit traject gevolgd.

Training on the job

Training on the job wordt ook uitgevoerd door Concern voor Werk, als onderdeel van de aanbesteding Concern voor Werk, ROC en Carrefour. Het gaat om werkervaringsplaatsen voor jongeren. In de periode 2009-2012 hebben 116 klanten dit traject gevolgd.

Coaching

Coaching wordt ingekocht bij verschillende aanbieders. Coaching kan ingezet worden voor zowel Poort- als Supportklanten. In totaal is in de periode 2009-2012 161 keer coaching ingezet.

Losse producten

Naast Work First en training on the job, zijn onder de noemer van het contract met de combinatie Concern voor Werk, ROC en Carrefour tientallen losse producten ingekocht voor Supportklanten. Dit betreft voor een groot deel belastbaarheidsonderzoek of psychisch onderzoek. Andere voorbeelden zijn: taalcursussen, begeleid vrijwilligerswerk en begeleiding indicatiestelling SW. In totaal gaat het om ongeveer 230 trajecten in de periode 2009-2012.

Tabel 3.7 Inzet losse producten

| Jaar | Losse producten |
|--------|-----------------|
| 2009 | 81 |
| 2010 | 55 |
| 2011 | 116 |
| 2012 | 38 |
| Totaal | 290 |

Bron: gemeente Noordoostpolder

Trajecten voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

Re-integratiebedrijven Mind at Work en Rework hebben voor de gemeente Noordoostpolder meerdere trajecten uitgevoerd voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze trajecten bestaat geen uitstroomdoelstelling. Mogelijkheden zijn: training door een psycholoog, het aanbieden van vrijwilligerswerk en haptotherapie. Deze trajecten duren een of twee jaar, afhankelijk van het contract en de afstand tot de arbeidsmarkt.

In de periode 2009-2012 hebben 63 klanten aan één van deze trajecten deelgenomen (17 bij Mind at Work en 46 bij Rework). Het contract met Mind at Work is recent afgesloten. Het bedrijf heeft gemerkt dat het aantal aanmeldingen de laatste jaren fors is gedaald. De gemeente geeft hiervoor het beperkte budget en de keuze voor begeleiding van klanten die hoger op de participatieladder staan als reden.

Training 'leren van elkaar'

Deze training wordt verzorgd door Career en Kids voor Supportklanten en is gericht op alleenstaande ouders. In eerste instantie ging het om klanten die al lange tijd in de bijstand zaten, maar sinds de indeling Poort-Support worden ook klanten aangemeld die nog niet zo lang een uitkering ontvangen.

De doelstelling van dit traject is het krijgen van een werkervaringsplaats en uiteindelijke uitstroom naar (parttime) werk. In de periode 2009-2012 hebben 38 deelnemers aan een van de workshops van Career en Kids deelgenomen.

Verhouding zelf doen of uitbesteden

Kijkend naar het aantal keren dat de verschillende instrumenten zijn ingezet in de periode 2009-2012 blijkt de ruime meerderheid van de interventies door de gemeente zelf ingezet te worden, namelijk 59 procent. De gemeente Noordoostpolder heeft in de periode 2009-2012 contracten met zes externe partners: Concern voor Werk, ROC Friese Poort, Carrefour, Rework, Mind at Work en Career en Kids. Van de interventies die door externe partners van de gemeente worden ingezet, wordt weer de meerderheid ingezet door publieke partners en dan met name het SW-bedrijf Concern voor Werk. De publieke partners hebben een aandeel van 29 procent in het totaal van ingezette instrumenten, de private bedrijven 12 procent. De private bedrijven worden met name ingezet voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeente Noordoostpolder is dus steeds meer re-integratie zelf gaan uitvoeren en heeft het deel dat wordt uitbesteed vooral neergelegd bij het SW-

bedrijf. Hiermee volgt Noordoostpolder de trend die bij de meeste Nederlandse gemeenten zichtbaar is.

Op uitstroom gericht

Met name de instrumenten die voor Poortklanten worden ingezet, zijn gericht op uitstroom naar werk: coaching door de klantmanager Poort en loonkosten-subsidies. Voor Supportklanten is een breed scala aan instrumenten beschikbaar; meestal zijn deze instrumenten niet gericht op uitstroom of is het afhankelijk van de klant of het instrument uitstroomgericht is. Dit laatste geldt ook voor Work First.

3.2.3 Resultaatafspraken

Uit het onderzoek blijkt dat er weinig sturing is op de resultaten van re-integratietrajecten. Met re-integratiebedrijven worden nauwelijks resultaatafspraken gemaakt.⁹ Met klantmanagers worden wel afspraken gemaakt ten aanzien van uitstroom uit de caseload, maar niet ten aanzien van resultaten van trajecten. Verantwoording en rapportage vinden plaats op het niveau van de klant.

Resultaatafspraken met klantmanagers

Klantmanagers hebben veel vrijheid bij het uitvoeren van hun taken. Zij geven aan dat de resultaatafspraken die zij met hun manager maken niet strikt zijn en dat zij hun eigen doelen vaststellen voor de uitstroom uit hun caseload. Meestal gaat het om een streefgetal voor het minimum aantal klanten uit hun caseload dat uitstroomt uit de uitkering. Het uitstroompercentage waarnaar wordt gestreefd, wordt uitgesplitst naar 'werk', 'voorliggende voorziening', 'fraude' of een andere uitstroomreden. De klantmanagers hebben zelf geen zicht op het uitstroompercentage van de trajecten van de klanten uit hun caseload. Zij hebben dat zicht alleen op klantniveau. Naar aanleiding van individuele resultaten worden doelstellingen op klantniveau bijgesteld.

Resultaatafspraken met re-integratiebedrijven

Re-integratiebedrijven worden op contractniveau nauwelijks gestuurd op de resultaten. Dit heeft twee achtergronden. Op de eerste plaats waren er tot 2012 nauwelijks trajecten met als doel uitstroom naar betaald werk. Op de tweede plaats stuurt Noordoostpolder vooral op het niveau van individuele klanten: op dat niveau worden trajectdoelstellingen afgesproken en worden uitvoerders aangestuurd.

Er is slechts één voorbeeld van een uitvoerder waarmee een minimum uitstroompercentage is afgesproken, het project 'Groen Doen', uitgevoerd door Concern voor Werk. Voor dit project bestaat de vaste resultaatafspraak van 30 procent uitstroom. Ook met het bedrijf Career en Kids is contractueel

⁹ Met resultaatafspraken wordt bedoeld: afspraken over het resultaat van ingezette trajecten en instrumenten. Dit kan gaan om het aantal uitgestroomde klanten per traject of om een ander resultaat dan uitstroom, afhankelijk van de doelstelling van een instrument.

afgesproken dat de aangeboden trajecten naar (parttime) werk moeten leiden. Een vaste resultaatafpraak is echter met dit bedrijf niet gemaakt.

Met Concern voor Werk zijn geen resultaatafspraken gemaakt over het uitstroompercentage na Work First. Ook in het contract (gestart in oktober 2009) zijn geen resultaatafspraken opgenomen voor dit traject. Voor de trajecten voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (uitgevoerd door Rework en Mind at Work) is in het contract de afspraak opgenomen dat elke klant ten minste twee treden stijgt op de ladder (zie bijlage 3 voor een beschrijving van de treden).

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|------|---|---|
| 5 | Er zijn duidelijke resultaatafspraken gemaakt voor alle trajecten en instrumenten die in het kader van het re-integratiebeleid door de gemeente Noordoostpolder zelf worden uitgevoerd. | Hoewel met klantmanagers afspraken zijn gemaakt over uitstroom uit de caseload, zijn er geen strikte afspraken ten aanzien van de resultaten van trajecten. De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |
| 6a | Er is een weloverwogen besluit genomen welke activiteiten zijn uitbesteed en welke activiteiten de gemeente zelf uitvoert. | De gemeente maakt in de uitvoering een duidelijke keuze om de begeleiding van kansrijke klanten zelf uit te voeren en voor Supportklanten ook trajecten in te kopen. Echter, welke klanten van de Supportgroep door de klantmanager zelf worden begeleid en voor welke klanten trajecten worden ingekocht, is niet duidelijk. De gemeente Noordoostpolder voldoet deels aan deze norm. |
| 6b | Er zijn duidelijke resultaatafspraken gemaakt met samenwerkingspartners voor alle trajecten en instrumenten die in het kader van het re-integratiebeleid zijn uitbesteed. | In het belangrijkste contract (uit 2009) met het ROC, Concern voor Werk en Carrefour zijn geen resultaatafspraken gemaakt. Met de drie private bedrijven zijn wel resultaatafspraken gemaakt, maar meestal niet over uitstroom naar werk. Er is inmiddels één project, 'Groen Doen', waarmee wel afspraken over uitstroom zijn gemaakt. De gemeente Noordoostpolder voldoet nauwelijks aan deze norm. |

3.3 Kosten van re-integratie

Onderzoeksvragen 7 en 8

Welk budget heeft de gemeente ter beschikking voor het re-integratiebeleid en hoe is dat budget opgebouwd?

Welke kosten maakt de gemeente ten aanzien van de in-, door- en uitstroom?

Kosten re-integratie in relatie tot begroting

De gemeente Noordoostpolder is in de programmabegrotingen en de jaarrekeningen over de jaren 2009-2012 uitgegaan van het werkdeel van het participatiebudget (het Wwb-werkdeel), dat het Rijk jaarlijks beschikbaar heeft gesteld voor re-integratie. Een vergelijking tussen begrote en werkelijke kosten laat het volgende beeld zien.

Tabel 3.8 Baten en lasten Wwb-werkdeel*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|---------------------------|
| Definitief budget re-integratie | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 1,3 | 1,4 (voorlopig budget) |
| Begroting | 2,4 | 3,2 | 2,5 | 1,6 | 1,3 |
| Gerealiseerde uitgaven re-integratie | 2,9 | 3,5 | 2,7 | 0,9 | nmb |

* Bedragen in miljoenen euro's. Tabel bevat afrondingsverschillen.

Bron: programmabegrotingen en jaarrekeningen gemeente Noordoostpolder 2009-2012; 2013: Primitieve begroting

Het budget dat het Rijk jaarlijks beschikbaar stelt aan de gemeente Noordoostpolder voor de financiering van re-integratie, het werkdeel van het Wwb-budget, is vanaf 2010 sterk gedaald van 2,4 miljoen in 2010 tot 1,4 miljoen in 2013.

In de jaren 2010, 2011 en 2012 heeft de gemeente Noordoostpolder meer begroot voor het re-integratiebeleid dan het jaarbudget dat het Rijk beschikbaar heeft gesteld. In 2013 is voor het eerst minder begroot dan het jaarbudget.

In 2009, 2010 en 2011 zijn de re-integratie-uitgaven hoger uitgevallen dan begroot en dan het re-integratiebudget dat het Rijk beschikbaar voor die jaren had gesteld. In 2012 bleven de uitgaven binnen de begroting en waren de kosten lager dan het beschikbaar gestelde re-integratiebudget. Voor 2013 is nog niet bekend of de uitgaven het budget overschrijden.

In reactie op de grote bezuinigingen op het re-integratiebudget heeft de gemeente Noordoostpolder ook de uitgaven aan re-integratie sterk ingeperkt. De gemeente heeft dit onder meer gerealiseerd, aldus de organisatie zelf, door de dienstverbanden van Wwb-klanten met een SW-indicatie die gefinancierd werden uit het re-integratiebudget, versneld om te zetten in Wsw-dienstverbanden die uit het Wsw-budget gefinancierd konden worden.

Uitvoeringskosten re-integratie

Naast kosten voor (meestal extern uitgezette) re-integratietrajecten, heeft de gemeente Noordoostpolder in de periode 2009-2012 kosten gemaakt voor de uitvoering van het re-integratiebeleid. Om deze kosten te vergelijken met de kosten van vergelijkbare gemeenten, is gebruikgemaakt van begrotingsanalyses van het ministerie van BZK. De analyses hebben echter geen betrouwbare informatie opgeleverd. De bedragen blijken zeer beperkt vergelijkbaar tussen gemeenten. Op basis van de beschikbare informatie op landelijk niveau (jaren 2009-2012) is het niet mogelijk een gefundeerde uitspraak te doen over de uitvoeringskosten van het re-integratiebeleid in Noordoostpolder.

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|-------------|--|---|
| 7 | De in de gemeenteraad vastgestelde begroting van kosten voor het re-integratiebeleid wordt niet overschreden. | In 2009, 2010 en 2011 wordt de begroting overschreden, in 2012 blijven de kosten ruim binnen de begroting. De gemeente voldoet in 2012 aan deze norm. |
| 8 | De uitvoeringskosten voor het re-integratiebeleid zijn niet hoger dan de gemiddelde uitvoeringskosten van een groep vergelijkbare gemeenten. | Deze norm kan niet getoetst worden op basis van de beschikbare informatie. |

3.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het onderzoek naar de derde fase van de beleidscyclus beschreven (uitvoering van het beleid). Op basis hiervan wordt geconstateerd dat de uitvoering van het re-integratiebeleid in grote lijnen volgens de uitgangspunten van het beleid verloopt. De gemeente Noordoostpolder heeft weliswaar weloverwogen besloten om alleen re-integratietrajecten in te kopen voor Supportklanten, maar er zijn geen richtlijnen voor welke Supportklanten externe partners worden ingezet en welke Supportklanten door de klantmanagers worden begeleid. Resultaatafspraken worden voor zowel interne als externe trajecten veelal gemaakt op het individuele niveau van de klant. De gemeente werkt aan verbetering van diagnosestelling door het gebruik van een diagnosemodule, maar klantmanagers hebben de vrijheid om van het advies van de diagnosemodule af te wijken. De kosten voor re-integratie zijn in de periode 2010-2012 gedaald. Hierdoor zijn in 2012 de netto re-integratiekosten binnen de begroting gebleven.

4 RESULTATEN RE-INTEGRATIE

Op basis van de beschrijving van de uitvoering van het re-integratiebeleid (hoofdstuk 3) is gebleken dat de gemeente Noordoostpolder gebruikmaakt van veel verschillende instrumenten, maar dat de meerderheid van deze instrumenten geen uitstroomdoel heeft. Ook worden nauwelijks afspraken gemaakt ten aanzien van uitstroom of stijging op de participatieladder. In dit hoofdstuk wordt op basis van de beschikbare informatie een uitspraak gedaan over de resultaten van het re-integratiebeleid (de vierde fase van de beleidscyclus). Behalve een beschrijving van de resultaten van de ingezette re-integratie-instrumenten, zijn in dit hoofdstuk ook de resultaten van Noordoostpolder vergeleken met die van andere gemeenten. Daarnaast komt de realisatie van doelstellingen en de mate waarin hierop gestuurd wordt aan bod.

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen 9 tot en met 12 beantwoord. Hiervoor is bij de gemeente onder meer informatie opgevraagd met betrekking tot kosten en resultaten van re-integratie-instrumenten over de periode 2009-2012. Naast deze informatie is de beantwoording van de onderzoeksvragen gebaseerd op in- en uitstroomcijfers van de gemeente, een benchmarkanalyse waarin de gemeente Noordoostpolder wordt vergeleken met andere gemeenten, interviews met de wethouder, de beleidsmedewerker en de verantwoordelijk managers en documentenanalyse.

4.1 Resultaten in-, door- en uitstroom

Onderzoeksvraag 9

Wat zijn de resultaten met betrekking tot de in-, door- en uitstroom in de periode 2009-2012? Hoe verhouden deze baten zich tot de lasten (ook per re-integratiebedrijf uitgesplitst)?

Instroom in en uitstroom uit de bijstand

In tabel 4.1 zijn de in- en uitstroomcijfers van de gemeente Noordoostpolder opgenomen. De instroom in de bijstand is in 2010 met bijna 20 procent toegenomen. In 2011 bleef de instroom op het niveau van 2010, terwijl in 2012 de instroom sterk daalde met meer dan 20 procent naar een niveau dat onder het niveau van 2009 lag.

De uitstroom laat een zelfde ontwikkeling zien: een sterke stijging in 2010 en een sterke daling in 2012. De omvang van de uitstroom ligt in de hele periode onder de omvang van de instroom, wat als gevolg heeft dat het bijstandsvolume in elk jaar is gegroeid.

Tabel 4.1 In- en uitstroomcijfers 2009-2012

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------|------|------|------|------|
| Instroom Wwb/WIJ | 288 | 343 | 331 | 259 |
| Uitstroom Wwb/WIJ | 247 | 285 | 304 | 232 |

Bron: gemeente Noordoostpolder, gecorrigeerd voor conversie Wwb naar WIJ in 2011-2012

Resultaten re-integratie-instrumenten

De meeste re-integratie-instrumenten die de gemeente heeft ingezet in de periode 2009-2012 hebben geen door- of uitstroomdoelstelling. Vaker staan activering of het opdoen van werkervaring centraal, zonder dat er op het niveau van de instrumenten scherpe afspraken worden gemaakt over doorstroom of uitstroom naar werk. Doelstellingen worden alleen geformuleerd op het niveau van de klant, niet op het niveau van (contracten met) re-integratiebedrijven of op het niveau van klantmanagers.

De resultaatinformatie die de rekenkamercommissie heeft ontvangen, betreft alleen de resultaten van de instrumenten die door externe partners worden uitgevoerd. De gemeente heeft de rekenkamercommissie een overzicht verstrekt van de tien meest ingezette instrumenten (intern en extern). In tabel 4.2 zijn de resultaten van de meest ingezette uitbestede re-integratie-instrumenten weergegeven. De gemeente beschikt niet over de (uitstroom)resultaten van de interne instrumenten, zoals coaching door de klantmanager Poort en aanbodversterking door de klantmanager Support. In tabel 4.2 zijn daarom alleen de trajecten opgenomen die zijn uitgevoerd door externe bedrijven waarmee de gemeente Noordoostpolder in de periode 2009-2012 een contract had. De resultaten betreffen de gehele periode en zijn door de gemeente niet per jaar uitgesplitst.

Tabel 4.2 Resultaten van uitbestede re-integratie, periode 2009-2012

| | Gestart 2009-2012 | Afgerond | Succesvol | Uitstroom t.o.v. afge- rond (%) | Gemiddel- de prijs | Totale kosten |
|---|----------------------|----------|------------------------|---------------------------------------|------------------------|------------------|
| Work First (Concern voor Werk) | 208 | 162 | 31 (werk) | 19% | € 1.260 | € 262.080 |
| Training on the job (Concern voor Werk) | 116 | 116 | 9 (werk) | 8% | € 2.940 | € 341.040 |
| Trajecten voor de onderkant van de ladder (Mind at work/Rework) | 63 | 63 | 45 (geen uitstroom) | 0% | € 6.500/ € 4.287 | € 153.851 |
| Workshops alleenstaande ouders (Career en Kids) | 38 | 38 | 17 (werk) | 45% | € 5.265 (gemiddeld) | € 200.070 |

Bron: gemeente Noordoostpolder

Work First en Training on the job zijn de twee meest ingezette uitbestede re-integratie-instrumenten. Beide trajecten hebben een uitstroomdoel. Met Work First is in de periode 2009-2012 een uitstroompercentage gerealiseerd van 19 procent en met Training on the job 8 procent. Een uitstroompercentage van 19 procent na de inzet van Work First is lager dan de gemiddelde uitstroom van Work-Firstprojecten in andere gemeenten, namelijk 38 procent.¹⁰ Een uitstroompercentage van 8 procent ligt in de buurt van de jaarlijkse autonome uitstroom uit het zittend bestand. De baten in termen van uitstroom naar werk zijn voor deze twee instrumenten niet hoog, zeker niet als er rekening mee gehouden wordt dat een deel van de uitgestroomde klanten ook zonder de inzet van het instrument aan het werk gekomen zou zijn. De kosten van deze instrumenten zijn overigens ook laag in vergelijking met wat gemeentelijke re-integratietrajecten doorgaans kosten. De workshops van Career en Kids leveren een veel hoger uitstroompercentage op. De kosten zijn ook hoger; deze kosten liggen in de gangbare range van kosten voor trajecten voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|------|--|---|
| 9 | Voor elk van de ingezette re-integratie-instrumenten worden de doelstellingen voor in-, door- en uitstroom gerealiseerd. | Er zijn geen doelstellingen geformuleerd voor afzonderlijke instrumenten. Daarom is deze norm niet te toetsen. Voor de interne trajecten zijn geen resultaten beschikbaar. Resultaten van externe bedrijven laten zien dat deze trajecten in de meeste gevallen weinig uitstroom opleveren. |

4.2 Realisatie doelstellingen

Onderzoeksvraag 10

Worden de beoogde maatschappelijke effecten (voor alle doelgroepen) bereikt?

Beoogde effecten

In het Beleidsplan Participatiebudget 2011-2013 zijn doelstellingen geformuleerd met betrekking tot bestandsdaling (jaarlijks -2,5%) en daling van de gemiddelde last per Wwb-uitkering (jaarlijks -1%). In 2011 leken deze doelstellingen nog haalbaar, maar op basis van tegenvallende resultaten in 2011 werd duidelijk dat de doelstellingen te ambitieus waren geweest. Voor 2012 werd vervolgens het doel gesteld het bestand in gelijke mate te laten dalen met de landelijke ontwikkeling.

¹⁰ Zie: *Maatwerk First. Vervolgbenchmark work first*, Inspectie van Werk en Inkomen, december 2009). In deze benchmark zijn Work-Firstprojecten in 42 gemeenten onderzocht. Het gemiddelde uitstroompercentage van deze 42 Work-Firstprojecten was in 2009 38 procent.

Resultaten

De gemeente Noordoostpolder heeft in de hele periode 2009-2012 te maken gehad met een stijging van het aantal bijstandsgerechtigden. Uit tabel 4.3 blijkt dat in 2009 en 2010 het bijstandsvolume steeg met 9 procent en 10 procent. In 2011 en 2012 was de groei kleiner: 4 procent en 3 procent.

Tabel 4.3 Ontwikkeling bijstandsvolume Noordoostpolder

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------------|------|------------|-------------|------------|------------|
| Bijstandsuitkeringen (Wwb, WIJ) | 470 | 510 | 560 | 580 | 600 |
| Bestandstoename | | +40 +9% | +50 +10% | +20 +4% | +20 +3% |
| Landelijke ontwikkeling (CBS) | | +1% | +10% | +6% | +2% |

Bron: Kernkaart ministerie van SZW

Uit tabel 4.3 blijkt verder dat het doel voor 2012 om gelijke tred te houden met (of beter te zijn dan) de landelijke ontwikkeling niet is gehaald: landelijk groeide het bijstandsvolume met 2 procent tegen 3 procent groei in Noordoostpolder. In 2011 groeide het bijstandsvolume in Noordoostpolder minder dan het landelijk gemiddelde, in 2010 was de groei in Noordoostpolder gelijk aan de landelijke ontwikkeling. In 2009 was de groei van de bijstand in Noordoostpolder veel groter dan de landelijke ontwikkeling: 9 procent tegenover 1 procent. De oorspronkelijke doelstellingen (2,5% bestandsdaling en 1% daling van de gemiddelde uitkeringslast) uit het Beleidsplan participatiebudget zijn ook niet gehaald.

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|------|--|--|
| 10 | De door de gemeente Noordoostpolder geformuleerde doelstellingen voor het re-integratiebeleid worden gerealiseerd. | De oorspronkelijke en bijgestelde doelstellingen met betrekking tot de ontwikkeling van het bijstandsvolume zijn niet gehaald. Er zijn geen doelstellingen voor het re-integratiebeleid. De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |

4.3 Monitoring en bijsturing

Onderzoeksvraag 11

In welke mate monitort de gemeente de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten en het budget dat daarvoor wordt ingezet en in welke mate leidt dat tot bijsturing en innovatie?

Sturing op re-integratiedoelstellingen

Zoals in het vorige hoofdstuk al aan de orde kwam, wordt in de uitvoering weinig gestuurd op resultaten. Er zijn alleen financiële doelstellingen en een doelstelling over de ontwikkeling van het bijstandsvolume. Deze globale doelstellingen zijn niet vertaald naar doelstellingen voor de uitvoering van het re-integratiebeleid. Met klantmanagers en de publieke samenwerkingspartners worden geen scherpe prestatieafspraken gemaakt. In 2011 concludeerde bureau BMC reeds dat evaluatie van de behaalde resultaten in vergelijking met beoogde resultaten onmogelijk was vanwege het ontbreken van prestatie-indicatoren.¹¹ De resultaten van instrumenten kunnen hierdoor niet beoordeeld worden. Op basis van het evaluatieonderzoek van BMC, uitgevoerd in opdracht van de gemeente, heeft de gemeente wel een plan van aanpak opgesteld ('Re-integratie in control') om bij te sturen op de effecten van re-integratie-instrumenten. In dit plan is de doelstelling geformuleerd om vanaf 2012 volledig 'in control' te zijn, wat betekent dat sprake is van heldere en meetbaar geformuleerde doelen, een procesmatige uitvoering en periodieke monitoring en evaluatie. Het maken van resultaatafspraken is hier onderdeel van. Dit zou binnen de gestelde termijn (eind 2011) worden gerealiseerd. Hiermee zijn niet alle voorgenomen acties volgens plan ten uitvoer gebracht.

Sturing op bestandsontwikkeling

Ten aanzien van de bestandsontwikkeling heeft de gemeente vanaf 2011 via de stukken Investeren in bezuinigen doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de ontwikkeling van het bestand. Jaarlijks wordt vastgesteld of de doelstelling in het afgelopen jaar is gerealiseerd. Dit heeft voor 2012 geresulteerd in het naar beneden bijstellen van de doelstelling. Er wordt niet geëvalueerd welke re-integratie-instrumenten wel en welke instrumenten niet hebben bijgedragen aan het realiseren van uitstroom, om op basis daarvan het beleid aan te passen.

Managementinformatie

De gemeente Noordoostpolder houdt geen managementinformatie bij over de resultaten van de verschillende re-integratie-instrumenten. Het heeft de rekenkamercommissie veel moeite gekost om informatie over de resultaten van de re-integratie-instrumenten te krijgen. In eerste instantie kon de gemeente helemaal geen resultaatgegevens leveren. In tweede instantie is informatie speciaal voor dit onderzoek gegenereerd, maar was het niet

¹¹ Onderzoek naar effectiviteit en efficiency van aanbestede re-integratie-instrumenten in de periode oktober 2009 tot oktober 2010. BMC, juni 2011.

mogelijk om binnen de gevraagde termijn resultaatinformatie op te leveren over intern uitgevoerde instrumenten, die samen de ruime meerderheid van de ingezette interventies betreffen. Er is dus geen kant-en-klare managementinformatie die gebruikt wordt voor de sturing van de uitvoering op resultaten.

Sturing op het re-integratiebudget

Sinds het opstellen van het Beleidsplan participatiebudget 2011-2013 heeft de gemeente Noordoostpolder een duidelijke keuze gemaakt om re-integratie niet meer in te zetten voor klanten zonder arbeidsperspectief. Dit betekent dat hulpverlening en zorg niet meer worden ingekocht ten laste van het re-integratiebudget. Naast de focus op kansrijken probeert de gemeente uitgaven ten laste van het re-integratiebudget terug te dringen door meer samenwerking te zoeken met werkgevers.

Naast deze beleidskeuzen heeft de gemeente, vanwege tekorten op het re-integratiebudget in 2010 en 2011, besloten om dienstverbanden van bijstandsklanten met een SW-indicatie te beëindigen. Deze dienstverbanden werden bekostigd uit het re-integratiebudget. Na beëindiging van de dienstverbanden zijn deze mensen met voorrang geplaatst binnen de SW.

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|-------------|---|--|
| 11a | De resultaten van het re-integratiebeleid worden gemonitord en jaarlijks geëvalueerd. | Resultaten van het beleid worden niet gemonitord en geëvalueerd, dus de gemeente voldoet niet aan de norm. De gemeente heeft geen zicht op welke instrumenten wel en welke niet werken. Op financiële kaders wordt weliswaar gestuurd, maar er wordt geen relatie gelegd met de resultaten van re-integratie-instrumenten. |
| 11b | De uitkomsten van de periodieke evaluaties worden gebruikt om het beleid of de beleidsdoelstellingen zo nodig bij te stellen. | Beleidsstukken Investeren in bezuinigen worden gebruikt voor bijstelling van de financiële doelen, maar niet voor bijstelling van het beleid. De gemeente kijkt niet waarom doelstellingen niet worden gerealiseerd. De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |

4.4 Resultaten benchmark

Onderzoeksvraag 12

Hoe verhouden de resultaten van de gemeente Noordoostpolder wat betreft re-integratie zich tot de resultaten van vergelijkbare gemeenten?

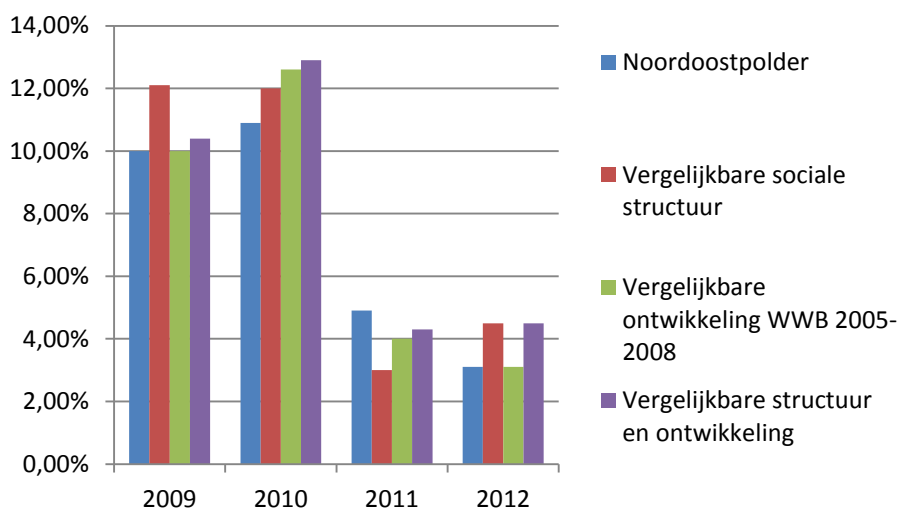
Voor het beoordelen van de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid is de gemeente Noordoostpolder vergeleken met een aantal andere gemeenten. Hiervoor zijn de volgende vergelijkingscriteria gebruikt: gemeentegrootte, centrumfunctie en sociale structuur (cfss) en bijstandsontwikkeling in de periode 2005-2008. De gemeenten zijn beoordeeld en onderling vergeleken op volumeontwikkeling, instroompercentage en uitstroompercentage.

In de figuren 4.1 tot en met 4.3 wordt de gemeente Noordoostpolder vergeleken met drie groepen vergelijkbare gemeenten. De blauwe, meest linkse balk betreft de gemeente Noordoostpolder. In de tekst vergelijken we de gemeente Noordoostpolder met de meest vergelijkbare groep; dit zijn gemeenten met een vergelijkbare omvang, een vergelijkbare sociale structuur en centrumfunctie en gemeenten die in de periode 2005-2008 een vergelijkbare ontwikkeling in het bijstandsvolume hebben doorgemaakt. Dit is de paarse, meest rechtse balk.

Volumeontwikkeling

Wat betreft de ontwikkeling van het aantal bijstandsklanten presteert de gemeente Noordoostpolder in 2009 ongeveer even goed als de groep meest vergelijkbare gemeenten, in 2010 doet Noordoostpolder het beter, in 2011 wat minder goed en in 2012 weer wat beter. Al met al een wisselend beeld dus.

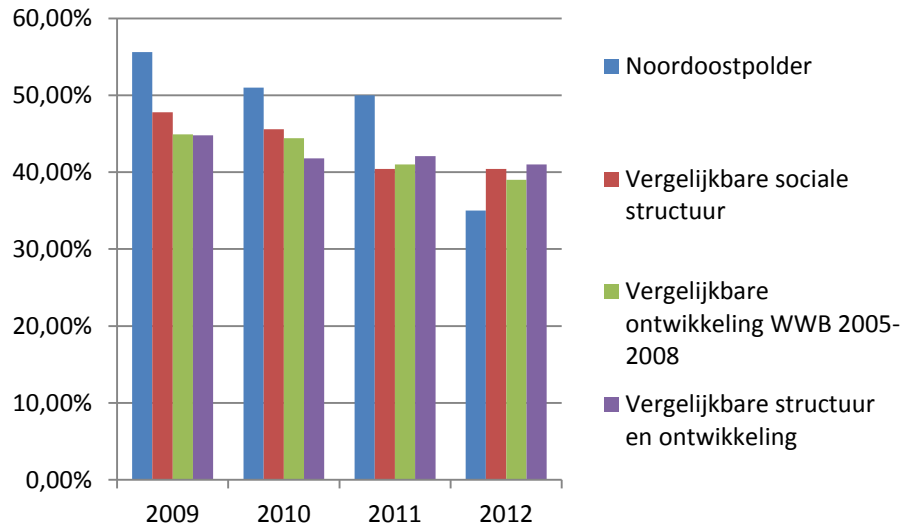
Figuur 4.1 Bestandsontwikkeling in vergelijking met andere gemeenten



Instroom

In de jaren 2009, 2010 en 2011 is de instroom in de bijstand in Noordoostpolder flink hoger dan in vergelijkbare gemeenten. Noordoostpolder presteert in de jaren dus veel minder goed op het terrein van instroombeperking. In 2012 is er sprake van een omslag: Noordoostpolder doet het juist beter dan vergelijkbare gemeenten, de instroom in de bijstand is lager.

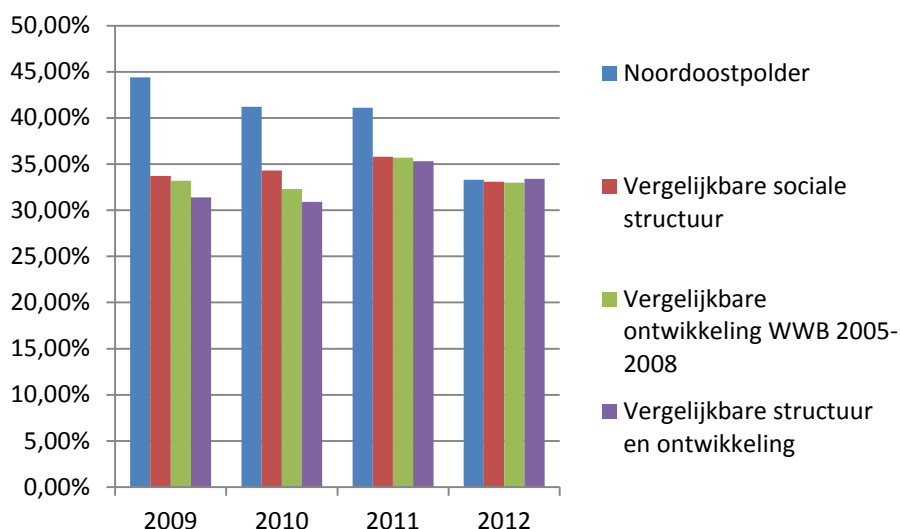
Figuur 4.2 Instroom in de Wwb in vergelijking met andere gemeenten



Uitstroom

In de jaren 2009, 2010 en 2011 is de uitstroom uit de Wwb in de gemeente Noordoostpolder (flink) hoger dan in vergelijkbare gemeenten. In 2012 ligt de uitstroom op hetzelfde niveau als vergelijkbare gemeenten. Deze ontwikkeling is waarschijnlijk grotendeels te verklaren uit de ontwikkeling van de instroom, die het spiegelbeeld is van de ontwikkeling van de uitstroom. In de jaren 2009-2011 kende Noordoostpolder een relatief hoge instroom. Dit betekent dat relatief veel klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt in de bijstand stromen. Deze klanten vinden gemakkelijker weer werk en stromen dan uit de Wwb. Een hoge instroom resulteert zo in een hoge uitstroom. In 2012 is de gemeente Noordoostpolder erin geslaagd de instroom te beperken. Dat heeft tot gevolg gehad dat het ook moeilijker is om de uitstroom op hetzelfde niveau te houden.

Figuur 4.3 Uitstroom uit de Wwb in vergelijking met andere gemeenten



Kwalitatieve vergelijking

De gemeente Noordoostpolder heeft beleidskeuzen gemaakt die veel andere gemeenten de laatste jaren ook gemaakt hebben: een strengere poortwachter, starten met een goede diagnose, een indeling in kansrijke klanten en klanten die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben, een grote rol van de eigen klantmanagers in de re-integratie van kansrijke klanten en een grote rol van het SW-bedrijf in de uitvoering van het re-integratiebeleid.

Voor de toekomst heeft de gemeente Noordoostpolder keuzen gemaakt die veel andere gemeenten ook hebben gemaakt: een verdere ontwikkeling en intensivering van de werkgeversbenadering en een nauwe samenwerking met het SW-bedrijf.

De gemeente Noordoostpolder wijkt af van de meeste andere gemeenten met de keuze om Work First (ook) in te zetten voor kansrijke klanten, een grote rol van de eigen klantmanagers in de aanbodversterking van klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, de afwezigheid van managementinformatie over het re-integratiebeleid en de beperkte sturing op resultaten.

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|-------------|---|---|
| 12a | De ontwikkeling van het bijstandsvolume van de gemeente Noordoostpolder is gelijk of beter dan het gemiddelde van een groep vergelijkbare gemeenten. | Het beeld is wisselend, maar voor 2009, 2010 en 2012 voldoet de gemeente Noordoostpolder aan deze norm. |
| 12b | De ontwikkeling van de instroom in de bijstand van de gemeente Noordoostpolder is gelijk of beter dan het gemiddelde van een groep vergelijkbare gemeenten. | De gemeente Noordoostpolder voldoet in 2009, 2010 en 2011 niet aan de norm en in 2012 wel. |

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|------|---|---|
| 12c | De ontwikkeling van de uitstroom uit de bijstand van de gemeente Noordoostpolder is gelijk of beter dan het gemiddelde van een groep vergelijkbare gemeenten. | De gemeente Noordoostpolder voldoet voor alle jaren aan deze norm. |
| 12d | De gemeente Noordoostpolder ontwikkelt zich in kwalitatief opzicht vergelijkbaar met andere gemeenten in Nederland. | De gemeente Noordoostpolder voldoet deels aan deze norm. Een aantal beleidskeuzen zijn vergelijkbaar met keuzen van andere Nederlandse gemeenten, maar de gemeente wijkt op andere punten af. |

4.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het onderzoek naar de vierde fase van de beleidscyclus beschreven (resultaten van het beleid). Op basis hiervan wordt geconstateerd dat de ingezette re-integratie-instrumenten waarvan de resultaten bekend zijn, weinig resultaat opleveren in termen van uitstroom, dat er niet gestuurd wordt op basis van de resultaten van instrumenten en dat er geen evaluaties plaatsvinden die leiden tot bijstelling van het beleid. De beoogde maatschappelijke effecten (ontwikkeling bijstandsvolume) worden niet gerealiseerd.

Uit de benchmark blijkt dat de gemeente Noordoostpolder het in 2012 beter doet dan vergelijkbare gemeenten. Met name op instroombeperking is in 2012 winst geboekt ten opzichte van andere gemeenten. Hierdoor is de prestatie met betrekking tot de ontwikkeling van het bijstandsvolume in 2012 verbeterd. In kwalitatief opzicht ontwikkelt de gemeente Noordoostpolder zich deels in overeenstemming met andere Nederlandse gemeenten. Afwijkend zijn de keuze om Work First (ook) in te zetten voor kansrijke klanten, de grote rol van de eigen klantmanagers in de aanbodversterking van klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, de afwezigheid van managementinformatie over het re-integratiebeleid en de beperkte sturing op resultaten.

5 ROL VAN DE GEMEENTERAAD

Dit hoofdstuk gaat over de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op het terrein van het re-integratiebeleid. Hiermee worden onderzoeksvragen 13 en 15 beantwoord. Hieraan voorafgaand wordt eerst de informatievoorziening aan de gemeenteraad besproken. Hiermee wordt onderzoeksvraag 14 beantwoord.

De beantwoording is gebaseerd op een groepsinterview met gemeenteraadsleden, schriftelijke beantwoording van vragen door een van de raadsleden en een gesprek met de raadsgriffier.

5.1 Informatievoorziening richting de raad

Onderzoeksvraag 14

Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van het re-integratiebeleid?

Welke informatie en in welke vorm

Collegevoorstellen worden aan de voorkant van het proces door de raadsgriffier meegelezen. Uiteindelijk bepaalt het college welke informatie naar de raad wordt gestuurd. Vanuit de gemeenteraad wordt aangegeven dat de raad weinig informatie op het terrein van re-integratie van het college ontvangt. Men is van mening dat, in vergelijking met andere sociale onderwerpen, re-integratie is onderbelicht.

Informatie over de begroting wordt globaal via de voor- en najaarsrapportage verstrekt, maar informatie met betrekking tot doelen en resultaten van het re-integratiebeleid ontbreekt. Ook zijn de rapportages 'Investeren in bezuinigen' niet actief naar de raad gestuurd. Dit betekent dat de raad van deze stukken op de hoogte is gebracht, maar dat ze niet zijn besproken en vastgesteld door de raad.

Informatie komt versnipperd bij de raad terecht; raadsleden verzamelen ieder voor zich informatie, meestal via de beleidsmedewerker. Er is geen sprake van centrale informatieoverdracht. In het kader van decentralisaties is een informatiebijeenkomst gehouden, waarin aandacht is besteed aan de invoering van de participatiewet.

Gevolgen

Gemeenteraadsleden van Noordoostpolder geven aan, door het ontbreken van cijfermatige informatie, onvoldoende zicht te hebben op de resultaten van het re-integratiebeleid. De raad kan zich op basis van de beschikbare informatie geen oordeel vormen over de besteding van het participatiebudget

en de resultaten van re-integratie. De raad ontvangt informatie met betrekking tot het totaalbudget, de begroting en de uitgaven re-integratie, maar geen informatie over de uitgavenposten binnen het re-integratiebeleid.

Ook op de uitvoering van het re-integratiebeleid bestaat nauwelijks zicht. Raadsleden weten bijvoorbeeld niet in welke mate het re-integratiebeleid is uitbesteed aan private bedrijven.

Voor de raad is onduidelijk welke beleidswijzigingen voortkomen uit gewijzigd kabinetsbeleid en welke uit de visie van het college. De raad wordt wel bijgepraat over het eerste, maar weet weinig over het tweede. Individuele raadsleden geven graag inzicht te krijgen in beleidsstukken die het verschil aantonen tussen het vervullen van wettelijke taken (decentralisaties, participatiewet) en de beleidskeuzevrijheid die de gemeente heeft.

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|------|--|--|
| 14a | Het college informeert de raad over de resultaten gerelateerd aan de geformuleerde doelstellingen en plaatst de resultaten in perspectief: doen we het beter dan vroeger? Doen we het beter dan vergelijkbare gemeenten? Waarom wel/niet? Er is aandacht voor de relatie tussen het beleid en de resultaten. | De raad ontvangt van het college geen informatie met betrekking tot resultaten van het re-integratiebeleid. De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |
| 14b | Het college informeert de raad op hoofdlijnen over de kosten ten opzichte van de begroting. | De raad wordt door het college geïnformeerd over het totaalbedrag dat voor re-integratie wordt begroot en hoeveel er in totaal wordt uitgegeven aan re-integratie. De raad ontvangt geen informatie over de belangrijkste uitgavenposten binnen het re-integratiebeleid. De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |
| 14c | De informatie is op maat (niet te uitgebreid, niet te veel details), toegankelijk, inzichtelijk en leesbaar. | De raad ontvangt geen informatie over de doelen en de resultaten van het re-integratiebeleid. De informatievoorziening is daarmee niet op maat. De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |
| 14d | De informatie is op tijd, zodat bijsturing van beleid mogelijk is. | Bijsturing van beleid is niet mogelijk, door het ontbreken van informatie over resultaten. De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |

5.2 Kaderstelling en controle door de raad

Onderzoeksvragen 13 en 15

Op welke wijze vervult de raad haar kaderstellende rol?

Op welke wijze vervult de raad haar controlerende rol?

Kaderstelling

Het beleidskader voor het participatiebeleid is opgenomen in het Beleidsplan participatiebudget 2011-2013 en de beleidsstukken 'Krachtig activeren' en 'Krachtig Noordoostpolder'. Deze stukken zijn voorgelegd aan en vastgesteld door de raad. Deze beleidsstukken zijn voor de gemeenteraadsleden inzichtelijk en geven hun daarom een goed beeld van het beleidskader.

De belangrijkste beleidskeuzen zijn opgenomen in de rapportages Investeren in bezuinigen. Deze rapportages zijn echter niet in de gemeenteraad besproken.

De invloed van de raad bij de kaderstelling is gering. Zo is door de raad, bij de vaststelling van de kadernota re-integratie, aangedrongen op het opnemen van prestatienormen, maar hier is geen gevolg aan gegeven. Raadsleden geven aan dat het college bij het onderwerp re-integratie nauwelijks betrokkenheid vraagt van de raad. Door het regelmatig bijstellen van doelstellingen (als gevolg van veranderingen op rijksniveau) is de kaderstellende rol voor de raad lastig in te vullen.

De indruk bestaat bij raadsleden dat het college zich bij het opstellen van de visie sterk laat leiden door veranderingen in het kabinetsbeleid. De eigen visie van het college is hierdoor voor de raad niet duidelijk.

Hoewel de raad het beleidskader ondersteunt waarin staat dat het participatiebudget besteed moet worden aan alle klanten waarbij zicht bestaat op regulier werk of participatie in brede zin, zijn er geen kaders vastgesteld over de besteding van het participatiebudget. Zo zijn er bijvoorbeeld geen kaders gesteld hoeveel er globaal besteed kan worden aan Poortklanten en hoeveel aan Supportklanten of welk deel van de re-integratie de klantmanagers uitvoeren en welk deel wordt uitbesteed.

Controle

Door het regelmatig bijstellen van doelstellingen door het college is niet alleen de kaderstellende, maar ook de controlerende rol van de raad moeilijk in te vullen.

Doordat er vrijwel geen informatie over de kosten en resultaten van het re-integratiebeleid is, kan de raad zich geen oordeel vormen over het re-integratiebeleid. Omdat niet duidelijk is wat interne en externe re-integratietrajecten opleveren, kan de raad niet beoordelen in welke mate het

re-integratiebeleid bijdraagt aan de realisatie van de doelstelling om de groei van het bijstandsbestand tegen te gaan.

De raad beoordeelt het re-integratiebeleid op basis van voor- en najaars-rapportages en het jaarverslag van de gemeente. Bij de beoordeling is stijging of daling van het bestand de belangrijkste pijler. Ook in commissies wordt vooral gesproken over de omvang van het bestand. Er wordt niet beoordeeld op basis van prestatie-indicatoren (deze zijn er ook nauwelijks) en ook inhoudelijk (bijvoorbeeld welke instrumenten worden ingezet) vindt geen beoordeling plaats. Bijstelling van het re-integratiebeleid door de raad is in de afgelopen jaren niet gebeurd.

Vragen richting het college

De raad stelt niet veel vragen aan het college over het re-integratiebeleid. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met vertrouwen in de wethouder en haar ambtenaren. De raadsleden zijn onder de indruk van de wethouder en vinden het daardoor moeilijk om kritische vragen te stellen over het beleid. Zo af en toe stellen individuele raadsleden, buiten de gemeenteraad om, vragen aan de wethouder en de beleidsmedewerker.

Bij het geringe aantal vragen richting het college speelt ook mee dat binnen de raad weinig specialisatie heeft plaatsgevonden; het sociale domein is steeds groter, waardoor het ingewikkelde materie is geworden. Het stellen van kritische vragen vergt een zekere mate van expertise.

Toetsing aan normenkader

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|-------------|--|--|
| 13a | De gemeenteraad stelt op basis van een probleemanalyse de beoogde maatschappelijke effecten, SMART-doelstellingen, de vertaling naar beleid en de begrote kosten vast. | De raad heeft alleen de doelstelling voor de bestandsontwikkeling vastgesteld. De vertaling van de kaders naar beleid (de globale beleidskeuzen) zijn opgenomen in de rapportages Investeren in bezuinigen die niet in de raad worden besproken. De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |
| 13b | De kaderstelling is op maat: dat wil zeggen dat het gaat over het beleid en niet over de uitvoering. | De kaderstelling gaat over bestandsomvang en globale beleidskeuzen, niet over de uitvoering. Hiermee is de kaderstelling op maat. De gemeente Noordoostpolder voldoet aan deze norm. |

| Norm | Beschrijving norm | Toetsing |
|-----------------|---|---|
| 13c | Het kaderstellende document is toegankelijk, inzichtelijk en leesbaar. | De raad heeft het kaderdocument 'Beleidsplan participatiebudget 2011-2013' en de beleidsstukken 'Krachtig activeren' en 'Krachtig Noordoostpolder' vastgesteld. Deze documenten zijn inzichtelijk. De gemeente Noordoostpolder voldoet aan deze norm. |
| 13d | Er wordt een koppeling gemaakt met de resultaten uit het verleden op basis van een evaluatie. | Er wordt geen koppeling gemaakt met resultaten uit het verleden. De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |
| 13 ^e | De gemeenteraad is actief betrokken bij de kaderstelling. | De raad wordt nauwelijks betrokken bij de kaderstelling. Het college heeft het verzoek van de raad om het opnemen van prestatienormen niet ingewilligd. De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |
| 15a | De raad controleert op basis van verantwoordingsinformatie of doelen zijn gerealiseerd. | De raad krijgt geen informatie over de resultaten van het beleid om deze controle uit te voeren. De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |
| 15b | De informatie wordt in de raad(scommissie) besproken. | De raad krijgt geen informatie over de resultaten van het beleid. Er wordt dus geen informatie besproken in de raad(scommissie). De gemeente Noordoostpolder voldoet niet aan deze norm. |

5.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de rol van de gemeenteraad bij de uitvoering van het re-integratiebeleid in Noordoostpolder beschreven. Op basis hiervan wordt geconstateerd dat de gemeenteraad onvoldoende informatie ontvangt om haar kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen. Het oordeel van de raad ten aanzien van het re-integratiebeleid geschiedt op basis van de ontwikkeling van het bestand. Een oordeel ten aanzien van (de effectiviteit van) het re-integratie-instrumentarium kan de raad niet geven.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het re-integratiebeleid van de gemeente Noordoostpolder is in beweging. In reactie op grote rijksbezuinigingen en voorbereidingen op de Participatiewet heeft de gemeente Noordoostpolder in 2012 meerdere verbeteringen ingezet. Een beoordeling van beleid en uitvoering in de periode 2009 – 2012 moet daarom rekening houden met het feit dat het beleid van 2012 al heel anders is dan in de periode ervoor en dat het beleid zich vanaf 2013 verder zal ontwikkelen.

Op basis van het onderzoek worden drie hoofdconclusies getrokken en aangevuld met aanbevelingen.

I. Onvoldoende sturing op resultaten

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de gemeente Noordoostpolder nauwelijks stuurt op resultaten van het re-integratiebeleid. Resultaten van interne re-integratietrajecten worden niet gemonitord en van extern uitgezette trajecten nauwelijks. Door het ontbreken van resultaatinformatie is het niet mogelijk gebleken om de effectiviteit van de verschillende re-integratie-instrumenten vast te stellen.

Resultaatafspraken worden voor zowel interne als externe trajecten veelal gemaakt op het individuele niveau van de klant. Ook vinden geen periodieke evaluaties plaats van het re-integratiebeleid op basis waarvan het beleid bijgesteld kan worden.

In het beleidskader 2013-2017 'Krachtig activeren' is het uitgangspunt 'sturing op resultaat' uitgewerkt in een aantal concrete resultaatdoelstellingen. Hiermee heeft de gemeente Noordoostpolder een eerste, kleine stap gezet naar meer uitstroomgericht re-integratiebeleid en meer resultaatsturing van de uitvoering.

Aanbevelingen:

- Maak afspraken met Concern voor Werk en de andere uitvoerders van re-integratietrajecten over het uitstroompercentage dat zij moeten realiseren.
- Formuleer jaarlijks doelstellingen over de preventiequote, de aantallen en uitstroompercentages van Poort- en Supportklanten (na drie en negen maanden) en de uitstroompercentages van de andere instrumenten die ingezet worden. Relateer deze doelstellingen aan de doelstellingen voor de instroom in de Wwb, de uitstroom uit de Wwb en de ontwikkeling van het bijstandsvolume.
- Zorg voor managementinformatie, elk kwartaal, met een actuele stand van zaken van de (uitstroom)resultaten van alle interne en externe instrumenten.
- Evalueer jaarlijks het re-integratiebeleid. Stel voor elk instrument vast welke bijdrage het levert aan de uitstroom, aan het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt en wat het kost. Maak vervolgens een selectie van de instrumenten die het meeste bijdragen aan de uitstroom naar werk. Betrek in deze evaluatie niet alleen de trajecten van private en publieke externe partners, maar ook de

- begeleiding en ondersteuning die de klantmanagers uitvoeren.
- Deel de resultaten van deze jaarlijkse evaluatie met de raad.

II. Ontwikkeling naar gedifferentieerdere re-integratie

In de uitvoering is vanaf 2012 een ontwikkeling zichtbaar naar meer resultaatgericht beleid: enerzijds met de indeling in Poort- en Supportklanten, anderzijds door standaardisatie van de diagnosestelling. De grote rol die klantmanagers in de uitvoering van re-integratie hebben is ook bij veel andere Nederlandse gemeenten de praktijk. Afwijkend ten opzichte van andere Nederlandse gemeenten is echter de keuze om Work First (ook) in te zetten voor kansrijke klanten. Een Work-Firsttraject kan dertien weken duren en pas daarna wordt de definitieve diagnose gesteld. Zeker omdat de uitstroomresultaten van het Work-Firsttraject laag zijn, is hier winst te behalen.

Aanbeveling:

- Overweeg om het Work-Firsttraject te laten vervallen of op een andere plek in het werkproces te positioneren. Het ligt meer voor de hand om meteen na de vier weken zoektijd de indeling in Poort- en Supportklanten te maken, om met name voor de Poortklanten zo snel mogelijk gerichte dienstverlening in te kunnen zetten om hen aan het werk te krijgen. Voor een deel van de Poortklanten werkt het Work-Firsttraject nu mogelijk contraproductief.

III. Voorbereiding op Participatiewet is gestart, maar nog onvoldoende op regionaal niveau

Op basis van het beleidskader voor het sociale domein 'Krachtig Noordoost-polder' heeft de gemeente een globale agenda voor het re-integratiebeleid uitgewerkt met daarin een aantal concrete acties waarbij een lokale werkgeversbenadering en lokale samenwerking met Concern voor Werk centraal staan. Oriëntatie op regionaal niveau wat betreft werkgeversbenadering en re-integratiebeleid ontbreekt echter nog grotendeels.

Aanbevelingen:

- Start gesprekken met de andere gemeenten in Flevoland over een regionale werkgeversbenadering en samenwerking op het terrein van re-integratie. Zo kan overwogen worden om de re-integratie van de nieuwe doelgroep jonggehandicapten en specialistische dienstverlening aan specifieke klantgroepen uit de Supportgroep, gezien de benodigde expertise, op regionaal niveau uit te voeren.
- Voer een inhoudelijke verkenning uit van de nieuwe doelgroepen die ontstaan door de decentralisaties. Om welke aantallen gaat het? Welke subgroepen zijn er te onderscheiden? Welke re-integratie-instrumenten zet UWV nu in voor deze klantgroepen?

BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W



Rekenkamercommissie Noordoostpolder
Mevrouw B. Duvivier
Postbus 155
8300AD EMMELOORD

| | | | |
|-----------------------------------|------------------|--|-------------------------|
| Uw brief van 13 december 2013 | Uw kenmerk | Ons kenmerk 216203 | Datum 7 januari 2014 |
| Onderwerp bestuurlijke reactie | Bijlagen geen | Inrichtingen mw. T. Weggen, (0527) 63 32 79 | |

Geachte mevrouw Duvivier,

Uw brief van 13 december jl. met de conceptrapportage van het onderzoek naar het re-integratiebeleid hebben wij in goede orde ontvangen. Hartelijk dank hiervoor. Graag geven wij u in het kader van bestuurlijk wederhoor een reactie op de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

Algemeen

Uw rapport schetst een beeld van de beleidscyclus rondom het re-integratiebeleid van de gemeente Noordoostpolder. Wij herkennen ons voor een groot deel in dit rapport. Het rapport betreft de uitvoering van het beleid in de periode van 2009 – 2012. Een periode van veel kabinetwisselingen met veranderend rijksbeleid, forse bezuinigingen op budgetten en de steeds meer voelbare gevolgen van een wereldwijde economische crisis.

In die context voeren wij de WWB uit en bereiden wij ons voor op nieuwe wetgeving die vraagt om een veranderende omgeving.

Niet alleen de context verandert, ook de groep mensen die een beroep doet op de WWB verandert. Steeds vaker is sprake van multiproblematiek waarbij een samenloop van werkloosheid en schulden de meest eenvoudige is. Vaak is ook sprake van psychische problematiek, verslaving, het ontbreken van een startkwalificatie, opvoedingsproblemen en onvoldoende sociale en arbeidsvaardigheden. De hoge werkloosheid in Nederland en in onze gemeente leidt tegen de verwachtingen in niet of nauwelijks tot instroom in de WWB van een groep mensen die "alleen maar" werkloos zijn. Er is vaak meer aan de hand. Dat stelt hoge eisen aan onze dienstverlening en diversiteit in aanbod van re-integratie. Maatwerk is meer en meer nodig en levert een dilemma op met (oude) behoeften aan sturing en uniformiteit.

In uw rapport doet u een aantal aanbevelingen waar wij hieronder op reageren.

1

GEWENTHUIS | Herma Waagmaker 1 | 8302 EP Emmeloord | T +31 (0)527 63 2012 | www.noordoostpolder.nl
CORRESPONDENTIE | Postbus 155 | 8300 AD Emmeloord | T +31 (0)527 63 7028 | info@noordoostpolder.nl

Afspraken over uitstroompercentages

U adviseert om afspraken te maken over uitstroompercentages met in- en externe uitvoerders van re-integratietrajecten. Wij trekken deze aanbeveling graag breder en maken afspraken over te behalen resultaten en effecten.

Vanaf oktober 2013 hebben wij een gewijzigde manier van inkopen. Trajecten worden uitsluitend ingekocht bij bedrijven die aan vastgestelde eisen voldoen en daarvoor een overeenkomst met de gemeente sluiten. No cure less pay financiering geldt voor alle trajecten. Elk traject wordt na afloop door de klantmanager beoordeeld. Bij bedrijven die driemaal een onvoldoende score wordt niet meer ingekocht.

Met Concern voor Werk en onze eigen medewerkers worden in 2014 bij de voorbereiding op de Werkcorporatie afspraken gemaakt over verdergaande samenwerking en verantwoording van resultaten en effecten.

Doelstellingen in en uitstroom

Doelstellingen voor de preventiequote zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma (Investeren in bezuinigen). In- en uitstroom uit de WWB is afhankelijk van vele factoren waarbij gemeentelijk beleid maar een beperkte rol speelt. Economische ontwikkeling in de gemeente, de regio, landelijk en internationaal spelen daarbij een belangrijke rol. Het formuleren van doelstellingen op in en uitstroom en de ontwikkeling van het bestand worden daarom niet lokaal benoemd maar moeten aansluiten bij de landelijke ontwikkelingen.

Managementinformatie

De bestaande managementinformatie voor het sociale domein is met ingang van het derde kwartaal van 2013 verbeterd. Managementrapportage WMO, WWB en Leerplicht zijn samengevoegd en geven informatie over kwantiteit (omvang bestand en besteding budget) en kwaliteit. In 2014 wordt deze opzet verder ontwikkeld.

Evaluatie re-integratiebeleid

U adviseert om op basis van een jaarlijkse evaluatie te komen tot een selectie van instrumenten die bijdragen aan uitstroom naar werk. In de praktijk van maatwerk is een selectie van instrumenten die leiden tot uitstroom naar onze mening te beperkt. Inzet moet zijn datgene wat de klant nodig heeft. Daarbij kijken wij op basis van onze uitgangspunten naar wat kan de klant zelf, wat kan binnen de eigen omgeving of in de vorm van algemene voorzieningen waaronder de werkcorporatie worden aangeboden en wanneer is specialistische ondersteuning noodzakelijk. Voor alle onderdelen geldt sturing op resultaat zoals hiervoor beschreven.

Work First

U adviseert het Work First traject aan te passen. Wij zijn van mening dat het zinvol is om iedereen die een beroep doet op de WWB en na 4 weken zoektijd geen werk heeft, werk aan te bieden. Het soort werk, de termijn, de bijbehorende begeleiding etc. zijn op dit moment onderwerp van gesprek en worden opgenomen in het uitvoeringsplan 2014.

Regionale samenwerking

U geeft twee aanbevelingen voor het starten van regionale samenwerking. Deze aanbevelingen staan los van de uitkomsten van het onderzoek en zijn niet aan de orde. Ter voorbereiding op de invoering van de Participatiewet en de overige decentralisaties is er op bestuurlijk en ambtelijk niveau al sinds 2011 structureel overleg

binnen de regio met de overige gemeenten, het UWV de provincie en zorgaanbieders. Uitgangspunt is lokaal wat lokaal kan en regionaal waar dat meerwaarde heeft.

De rol van de raad

In uw rapport oordeelt u negatief over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over doelstellingen en resultaten van het re-integratiebeleid. In uw aanbevelingen geeft u alleen aan dat de raad geïnformeerd moet worden over de evaluatie van re-integratieinstrumenten.

De raad heeft een kaderstellende rol en beleidskaders worden door de raad vastgesteld. Uitvoeringsplannen worden ter informatie aangeboden aan de raad. Het staat de raad uiteraard vrij om deze plannen te agenderen en te bespreken. Wij stellen een actieve rol van de raad hierbij op prijs. Wij gaan graag in gesprek met de raad over de informatie die de raad wil hebben om haar kaderstellende rol uit te kunnen voeren en de wijze waarop die informatie wordt verstrekt.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,



NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE

Het college geeft in algemene zin aan zich voor een groot deel te herkennen in het rapport. In de bestuurlijke reactie staat het college allereerst stil bij de context waarin activiteiten met betrekking tot re-integratie worden opgepakt en gaat daarna in op een aantal specifieke aanbevelingen, waarvan de rekenkamercommissie er hieronder een aantal uitlicht.

Zo is het goed om te lezen dat recentelijk is gestart met een andere manier van inkopen van re-integratietrajecten, waarbij de gemeente zichzelf in staat stelt te sturen op resultaten en effecten. Zo blijkt uit de bestuurlijke reactie. Daarnaast geeft het college aan dat ook binnen de eigen organisatie afspraken worden gemaakt over verantwoording van resultaten en effecten. De rekenkamercommissie adviseert (in lijn met de aanbevelingen in het rapport) om beide typen resultaatsinformatie (extern en intern) te gebruiken ten behoeve van de managementinformatie en op geaggregeerd niveau ook ten behoeve van een jaarlijkse evaluatie van het re-integratiebeleid aan de raad.

In de bestuurlijke reactie wordt aangegeven dat de gemeente het zinvol acht om met betrekking tot Work First iedereen een baan aan te bieden die een beroep doet op de WWB en na 4 weken zoektijd geen werk heeft. Het college geeft aan dat het soort werk, de termijn, de bijbehorende begeleiding etc. onderwerp zijn van gesprek en opgenomen worden in het uitvoeringsplan 2014. De rekenkamercommissie adviseert in lijn met de aanbevelingen in het rapport om in het uitvoeringsplan 2014 bijzondere aandacht te hebben voor de effectiviteit van Work First trajecten voor kansrijke klanten.

Uit de bestuurlijke reactie maakt de commissie op dat de aspecten die in de aanbevelingen worden genoemd met betrekking tot regionaal overleg reeds worden ingevuld, aangezien deze aanbevelingen volgens het college niet aan de orde zijn.

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college cq. de gemeente momenteel stappen zet die kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de uitvoering van én sturing op re-integratie in Noordoostpolder.

Namens de rekenkamercommissie,

Geert-Jan Put
Voorzitter

BIJLAGEN

Onderzoeksaanpak en normenkader

Om het re-integratiebeleid van de gemeente Noordoostpolder te beoordelen, is de systematiek van de beleidscyclus gevolgd. Dit betekent dat onderzocht is in hoeverre de uitvoering van het re-integratiebeleid langs de verschillende fasen van de beleidscyclus loopt: doelstellingen, beleid, uitvoering, resultaten, evaluatie en bijstelling. In elke fase vindt toetsing plaats aan de hand van een normenkader.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd volgens zes stappen.

Stap 1: Vaststelling normenkader

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid te beoordelen, is een normenkader gehanteerd. Regioplan heeft een eerste versie van een normenkader uitgewerkt. Vervolgens zijn in overleg met de rekenkamercommissie voor elk van de onderzoeksvragen één of meerdere normen geformuleerd. Het definitieve, door de rekenkamercommissie vastgestelde, normenkader staat in de volgende paragraaf.

Stap 2: Documentenanalyse

Bij de start van het onderzoek heeft Regioplan, via de beleidsmedewerker maatschappelijke ontwikkeling van de gemeente Noordoostpolder, documenten ontvangen die betrekking hebben op het re-integratiebeleid in de periode 2009-2012. Ook zijn enkele documenten over de toekomstvisie van de gemeente toegestuurd. Daarnaast zijn, voor het beoordelen van de rechtmatigheid van het re-integratiebeleid, accountantsverklaringen verkregen van de jaren 2009 t/m 2012.

De beschikbare documentatie was voor Regioplan voldoende voor de beschrijving van de doelstellingen en het (huidige en toekomstige) kader van het re-integratiebeleid in Noordoostpolder (onderzoeksvragen 1 tot en met 3 en 16).

Stap 3: Interviews

Gesprekken zijn gevoerd op drie verschillende niveaus:

- Beleidsniveau:
 - interview met beleidsmedewerker en manager beleid (face to face);
 - interview met de wethouder en de verantwoordelijk directeur (face to face).

De informatie uit deze gesprekken is gebruikt bij de beantwoording van onderzoeksvragen 1 tot en met 3, 11 en 16.

- Uitvoerend niveau:
 - interview met twee klantmanagers, één Poort en één Support (face to face);
 - twee interviews met re-integratiebedrijven (telefonisch);
 - interview met het SW-bedrijf van de gemeente (telefonisch).

De informatie uit deze gesprekken is gebruikt bij de beantwoording van onderzoeksvragen 4 tot en met 6. Daarnaast hebben deze gesprekken input gegeven voor het identificeren van succes- en verbeterpunten (onderzoeksvraag 16).

- Controlerend en kaderstellend niveau:
 - groepsgesprek met acht gemeenteraadsleden;
 - schriftelijke beantwoording van interviewvragen door één raadslid;
 - interview met de raadsgriffier (telefonisch).

De informatie uit deze gesprekken is gebruikt bij de beantwoording van onderzoeksvragen 2 en 13 tot en met 15.

Alle gespreksverslagen zijn teruggelegd bij de respondenten en (na eventuele opmerkingen en/of toevoegingen) geaccordeerd.

Stap 4: Benchmark

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid is de gemeente Noordoostpolder vergeleken met een aantal andere gemeenten op de volgende factoren:

- ontwikkeling van het bijstandsvolume in de periode 2009-2012;
- instroom in de Wwb in de periode 2009-2012;
- uitstroom uit de Wwb in de periode 2009-2012.

Voor de selectie van gemeenten zijn de volgende vergelijkingscriteria gebruikt: gemeentegrootte, centrumfunctie en sociale structuur (cfss), en bijstandsontwikkeling in de periode 2005-2008 (de periode voorafgaand aan de onderzoeksperiode).

Voor het beoordelen van de doelmatigheid van het re-integratiebeleid is dezelfde selectie van gemeenten gehanteerd als voor de beoordeling van de doeltreffendheid. De uitvoeringskosten van gemeenten zijn onderling vergeleken.

De uitkomsten van de benchmark zijn gebruikt voor de beantwoording van onderzoeksvragen 8 en 12.

Stap 5: Informatieverzameling over kosten en resultaten

Via de manager uitvoering Werk en Inkomen is gevraagd om informatie met betrekking tot de resultaten van re-integratie-instrumenten. Specifiek is de volgende informatie gevraagd:

1. In- en uitstroomcijfers en preventiequote 2009-2012: aantal meldingen, aantal aanvragen, aantal toekenningen (instroom), aantal beëindigde uitkeringen (uitstroom, zo mogelijk uitgesplitst naar werk);
2. Resultaten voor de ingezette re-integratie-instrumenten in de periode 2009-2012: per instrument het aantal ingestroomde klanten, aantal uitvallers, aantal uitstromers na afloop van het traject en het aantal plaatsingen na afloop.
3. Gemiddelde kosten per instrument.

De beschikbare informatie is gebruikt voor de beantwoording van onderzoeksvragen 7 tot en met 10.

Stap 6: Toetsing en rapportage

Na het verzamelen en analyseren van de beschikbare documenten en gegevens, is het normenkader gebruikt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Noordoostpolder te beoordelen. Aan de hand van de analyse van het onderzoeksmateriaal en de toetsing van de normen zijn succes- en verbeterfactoren geïdentificeerd en zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Normenkader

| Onderzoeks-vraag | Norm |
|------------------|---|
| 1 | <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente Noordoostpolder heeft een visie geformuleerd op het sociale domein. |
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente Noordoostpolder heeft SMART-doelstellingen geformuleerd voor alle beleidsonderdelen van het re-integratiebeleid en de daarmee gemoeide kosten. |
| 3 | <ul style="list-style-type: none"> • De doelstellingen met betrekking tot re-integratie zijn vertaald in concreet beleid om de doelstellingen te bereiken, met taakstellingen en instrumenten. • De beschreven instrumenten sluiten goed aan bij de samenstelling van het uitkeringenbestand. |
| 4. | <ul style="list-style-type: none"> • De uitvoering van het beleid geschiedt volgens de geformuleerde uitgangspunten en richtlijnen van het geformuleerde beleid. |
| 5 | <ul style="list-style-type: none"> • Er zijn duidelijke resultaatafspraken gemaakt voor alle trajecten en instrumenten die in het kader van het re-integratiebeleid door de gemeente Noordoostpolder zelf worden uitgevoerd. |
| 6 | <ul style="list-style-type: none"> • Er is een weloverwogen besluit genomen welke activiteiten zijn uitbesteed en welke activiteiten de gemeente zelf uitvoert. • Er zijn duidelijke resultaatafspraken gemaakt met samenwerkingspartners voor alle trajecten en instrumenten die in het kader van het re-integratiebeleid zijn uitbesteed. |
| 7 | <ul style="list-style-type: none"> • De in de gemeenteraad vastgestelde begroting van kosten voor het re-integratiebeleid worden niet overschreden. |
| 8 | <ul style="list-style-type: none"> • De uitvoeringskosten voor het re-integratiebeleid zijn niet hoger dan de gemiddelde uitvoeringskosten van een groep vergelijkbare gemeenten. |
| 9 | <ul style="list-style-type: none"> • Voor elk van de ingezette re-integratie-instrumenten worden de doelstellingen voor in-, door- en uitstroom gerealiseerd. |

Vervolg normenkader

| Onderzoeks-vraag | Norm |
|------------------|--|
| 10 | <ul style="list-style-type: none">• De door de gemeente Noordoostpolder geformuleerde doelstellingen voor het re-integratiebeleid worden gerealiseerd. |
| 11 | <ul style="list-style-type: none">• De resultaten van het re-integratiebeleid worden gemonitord en jaarlijks geëvalueerd.• De uitkomsten van de periodieke evaluaties worden gebruikt om het beleid of de beleidsdoelstellingen zo nodig bij te stellen. |
| 12 | <ul style="list-style-type: none">• De ontwikkeling van het bijstandsvolume van de gemeente Noordoostpolder is gelijk of beter dan het gemiddelde van een groep vergelijkbare gemeenten.• De ontwikkeling van de instroom in de bijstand van de gemeente Noordoostpolder is gelijk of beter dan het gemiddelde van een groep vergelijkbare gemeenten.• De ontwikkeling van de uitstroom uit de bijstand van de gemeente Noordoostpolder is gelijk of beter dan het gemiddelde van een groep vergelijkbare gemeenten. |
| 13 | <ul style="list-style-type: none">• De gemeenteraad stelt op basis van een probleemanalyse de beoogde maatschappelijke effecten, SMART-doelstellingen, de vertaling naar beleid en de begrote kosten vast.• De kaderstelling is op maat: dat wil zeggen dat ze gaat over het beleid en niet over de uitvoering.• Het kaderstellende document is toegankelijk, inzichtelijk en leesbaar.• Er wordt een koppeling gemaakt met de resultaten uit het verleden op basis van een evaluatie.• De gemeenteraad is actief betrokken bij de kaderstelling. |
| 14 | <ul style="list-style-type: none">• Het college informeert de raad over de resultaten gerelateerd aan de geformuleerde doelstellingen en plaatst de resultaten in perspectief: doen we het beter dan vroeger? Doen we het beter dan vergelijkbare gemeenten? Waarom wel/niet? Er is aandacht voor de relatie tussen het beleid en de resultaten.• Het college informeert de raad op hoofdlijnen over de kosten ten opzichte van de begroting.• De informatie is op maat (niet te uitgebreid, niet te veel details), toegankelijk, inzichtelijk en leesbaar.• De informatie is op tijd, zodat bijsturing van beleid mogelijk is. |
| 15 | <ul style="list-style-type: none">• De raad controleert op basis van verantwoordingsinformatie of doelen zijn gerealiseerd.• De informatie wordt in de raad(scommissie) besproken. |
| 16 | <ul style="list-style-type: none">• De gemeente Noordoostpolder heeft een toekomstvisie geformuleerd over het re-integratiebeleid.• De gemeente Noordoostpolder bereidt zich op basis van deze toekomstvisie voor op de komst van de Participatiewet en bezuinigingen. |

Geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen

Geraadpleegde documenten

Voor de documentenanalyse en beoordeling van de rechtmatigheid zijn de volgende documenten gebruikt:

- Maximaal meedoen naar eigen vermogen, Beleidsplan Participatiebudget 2011-2013, gemeente Noordoostpolder
- Krachtig activeren, beleidskader WWB/Wsw 2013-2017, gemeente Noordoostpolder
- Krachtig Noordoostpolder, gemeenschappelijk kader decentralisaties, gemeente Noordoostpolder, februari 2012
- Iedereen doet mee!, re-integratiebeleid Noordoostpolder 2009
- Sociaal en vitaal op eigen kracht, Sociale structuurvisie gemeente Noordoostpolder, 2011
- Investeren in bezuinigen 2011, april 2011
- Investeren in bezuinigen 2012, gemeente Noordoostpolder, februari 2012
- Investeren in bezuinigen 2013, uitvoeringsplan WWB, concept 1.1, maart 2013
- Plan van aanpak Re-integratie in control, gemeente Noordoostpolder, juni 2011
- Onderzoek naar effectiviteit en efficiency van aanbestede re-integratie-instrumenten voor WWB-uitkeringsgerechtigden in de periode 1 oktober 2009 tot 1 oktober 2010, onderzoeksrapport gemeente Noordoostpolder, BMC, juni 2011
- Handleiding/samenvatting re-integratie & inburgeringsinstrumenten, gemeente Noordoostpolder, oktober 2009
- Programmabegrotingen 2009, 2010, 2012 en 2011-2014
- Jaarverslagen 2009, 2010, 2011 en concept 2012
- Jaarrekeningen 2009, 2010 en 2011
- Aanbestedingsdocument Inkoop van re-integratie en inburgeringsinstrumenten, gemeente Noordoostpolder en Urk, april 2009
- Accountantsverklaringen van de jaarrekeningen 2009-2012, Deloitte Accountants B.V., op verzoek van de gemeente Noordoostpolder

Geïnterviewde personen

- Mw. Hennie Bogaards, wethouder maatschappelijke participatie (o.a. re-integratiebeleid, uitstroombestemming, armoedebeleid), Wmo en volksgezondheid)
- Dhr. Eelke de Vries, directeur van de eenheid Ontwikkeling, Realisatie en Beheer
- Dhr. Kristiaan Strijker, manager Maatschappelijke ontwikkeling
- Mw. Tilly Weggen, beleidsmedewerker Maatschappelijke ontwikkeling
- Mw. Lia Broeders, klantmanager Support
- Mw. Jenny Baltes, klantmanager Poort
- Dhr. Robert Wassink, raadsgriffier
- Dhr. Onno Vermooten, directeur Concern voor Werk
- Mw. Barthomee Spelt, regiomanager Mind at work
- Mw. Jolanda Wicherson, Career & Kids
- Raadsleden: Mw. Heidy Smit (D66), mw. Henriëtte van Keulen (CU-SGP), mw. Greta Kramer (CDA), dhr. Doede Pausma (ONS), mw. Ellen van Elk (PU), mw. Ellen Blokhuis (VVD), dhr. Rien v/d Velde (PvdA), mw. Hylke Hekkenberg (GL), mw. Helga Wiedijk (Fractie Vrije Poldermensen, schriftelijke beantwoording)

Activeringsladder en participatieladder

De activeringsladder is een rangorde in de instrumenten die ingezet kunnen worden om de afstand tot de arbeidsmarkt van burgers te verkleinen. De participatieladder geeft aan in welke mate een burger participeert in de samenleving.

Vergelijking tussen treden van de verschillende ladders

| Trede | Activeringsladder | Trede | Participatieladder |
|--------------|--|--------------|--------------------------------------|
| 1 | Zorg / hulpverlening | 1 | Geïsoleerd |
| 2 | Persoonsgericht activering | 2 | Sociale contacten buitenshuis |
| 3 | Maatschappelijke activering | 3 | Deelname georganiseerde activiteiten |
| 4 | Arbeidsactivering | | |
| 5 | Kwalificerend onderwijs | | |
| 6 | Stage / werkervaring | 4 | Onbetaald werk |
| 7 | Werk met behulp van re-integratie-instrumenten | 5 | Betaald werk met ondersteuning |
| 8 | Regulier werk | 6 | Betaald werk |

Bron: beleidsplan participatiebudget 2011-2013

Gevolgen Participatiewet voor gemeenten

Regioplan voorziet op basis van de eigen expertise de onderstaande gevolgen van de komst van de Participatiewet voor gemeenten. Hierbij moet opgemerkt worden dat de wetsvoorstellen voor de Participatiewet en de quotumregeling nog niet openbaar zijn en dat het nieuwe concept 'Werkbedrijf' nog niet is uitgewerkt.

- Met de Participatiewet krijgen gemeenten een nieuwe doelgroep voor het re-integratiebeleid, de jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden. Het gaat hierbij niet alleen om de nieuwe instroom, maar ook het zittend bestand van de Wajong (ruim 225.000 personen). Een belangrijk gegeven hierbij is dat een deel van de jonggehandicapten geen recht op een Wwb-uitkering zal hebben vanwege het inkomen van de ouders of partner waarmee hij/zij samenwoont. Deze 'niet-uitkeringsgerechtigden nieuwe stijl' maken ongeveer de helft uit van de nieuwe instroom van jonggehandicapten die bij gemeenten zullen aankloppen.
- Vanaf 1 januari 2015 is het niet meer mogelijk in de Wsw te stromen. Wie dan in de Wsw werkt, houdt zijn wettelijke rechten en plichten. Gemeenten moeten beschut werk gaan organiseren voor mensen die uitsluitend beschut kunnen werken. Er is op de lange termijn financiering voor 30.000 beschut-werkenplekken. Dit is ongeveer een derde van het huidige aantal Wsw-plekken. Deze ontwikkeling resulteert voor gemeente in een nieuwe doelgroep van personen die voorheen de Wsw zou instromen, maar daar in de toekomst niet meer voor in aanmerking komt. Deze personen moeten bij reguliere werkgevers aan de slag en hebben daarbij loonkostensubsidie en extra begeleiding nodig.
- In het sociaal akkoord is afgesproken dat werkgevers zich (oplopend tot 2026) garant stellen voor 100.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het wettelijk minimum loon (WML) kunnen verdienen en voor mensen met een arbeidsbeperking die minimaal het WML kunnen verdienen door gebruik te maken van een voorziening gericht op persoonlijke ondersteuning op de werkplek. Daarnaast stelt de overheid zich garant voor 25.000 extra banen voor deze groep door vanaf 2014 gedurende tien jaar jaarlijks 2500 extra banen open te stellen voor mensen met een beperking. Het gaat voor gemeenten dus om grote aantallen aan te leveren kandidaten. Werkgevers zullen daarvoor een claim bij gemeenten leggen: zij zijn verantwoordelijk voor het leveren van geschikte kandidaten.
- In het sociaal akkoord is opgenomen dat er 35 Werkbedrijven komen, in de 35 arbeidsmarktregio's. Voor Noordoostpolder gaat het om de regio Flevoland met de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad, Urk en Noordoostpolder. Deze Werkbedrijven moeten de schakel vormen tussen de werkgever en de mensen met een arbeidsbeperking die aan de slag

worden geholpen. Gemeenten hebben de lead en werken samen met UWV en sociale partners.

- Door een bezuiniging van 290 miljoen op het Wsw-budget neemt het subsidiebedrag per Wsw-plaats flink af. Dit stelt hoge eisen aan bedrijfsvoering, cultuur en uitplaatsingsbeleid van SW-bedrijven om te voorkomen dat de financiële tekorten van SW-bedrijven verder toenemen. Met de komst van de Participatiewet wordt het Wsw-budget samengevoegd met het gemeentelijk re-integratiebudget. Hierdoor ontstaat een groot risico dat de toenemende verliezen in de Wsw ten koste gaan van uitgaven aan re-integratie. Om de verliezen van het SW-bedrijf te verkleinen, laten veel gemeenten een toenemend deel van het re-integratiebeleid uitvoeren door het SW-bedrijf. Doordat het tegengaan van de financiële tekorten van de Wsw de belangrijkste drijfveer is, ontstaat een toenemend risico dat de effectiviteit van re-integratie onder druk komt. Ineffectieve re-integratie zorgt voor tekorten op het uitkeringsbudget.
- Van gemeenten wordt verwacht dat zij zorgen voor een samenhangende en integrale benadering van het sociale domein. Dit is nodig om de bezuinigingen die met de drie decentralisaties gepaard gaan, op te vangen. Daarvoor krijgen zij ruime beleidsvrijheid bij de uitvoering van de Participatiewet. Met betrekking tot de re-integratie van jonggehandicapten is een directe relatie tussen re-integratie en zorg essentieel.
- Ook in de komende jaren wordt er, los van de komst van de Participatiewet, nog flink bezuinigd op het re-integratiebudget. Met ingang van 2014 wordt er landelijk 51 miljoen euro gekort en dit loopt op naar 192 miljoen euro in 2018. Dit betekent dat er nog een kwart van het re-integratiebudget af gaat.