

**Rapport
Onderzoek
Re-integratiebeleid**

team GEGRF/Rekenkamer
steller R. Lamberts/B. Holman
doorkiesnummer 077-359 62 79
datum maart 2011

**SAMENSTELLING
REKENKAMERCOMMISSIE**

Externe voorzitter

Dhr. P. Houtsma

Leden

Mevr. J.C.M. van den Akker (extern lid,
vice-voorzitter)

Mevr. W. de Bruin (lid)

Dhr. M.E. Geerts (extern lid)

Dhr. J.G.U.G. Hoezen (lid)

Dhr. A.F.E. Pieko (lid)

Maart 2011

**SECRETARIAAT
REKENKAMERCOMMISSIE**

Secretaris/onderzoeker

Dhr. J.H.A.M. Lamberts

Projectmatige ondersteuning

Dhr. A.J. Holman

Adres

Postbus 3434
5902 RK Venlo

Telefoonnummer

077 – 359 62 79

E-mail

r.lamberts@venlo.nl

Website

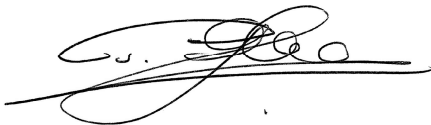
www.venlo.nl/rekenkamer

Voorwoord

De rekenkamercommissie van de gemeente Venlo is niet de eerste en zal ook niet de laatste lokale rekenkamer zijn die onderzoek doet naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid. Er is zelfs inmiddels een onderzoek gedaan naar de lessen uit de vele onderzoeken door lokale rekenkamers. Ook bereiden de Algemene Rekenkamer en een aantal lokale rekenkamers een handreiking voor op het gebied van onderzoek naar re-integratiebeleid. Volop belangstelling dus voor dit thema, ook vanuit de Venlose raad. Niet verwonderlijk gelet op de maatschappelijke en financiële belangen bij de re-integratieactiviteiten van gemeenten.

Gaan we als rekenkamercommissie Venlo in ons onderzoek verder dan de inmiddels bekende 'mantra' binnen rekenkameronderzoeken doelen – inspanningen – kosten? Wij denken van wel. In het onderzoek worden concreet voorwaarden beschreven waaronder doelmatigheid en doeltreffendheid van de re-integratie-inspanningen ten behoeve van de gemeenteraad inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Daarbij gaat het naast het goed – lees efficiënt – doen van de bestaande inspanningen op dit gebied, ook om het sturen en beheersen van de goede – lees effectieve – inspanningen. Verbindt de maatschappelijke gewenste doelen in de programmabegroting met de verantwoording aan de raad in de WWB-monitoren. Registreer de inzet van middelen per re-integratie-instrument en per cliënt. Draag zorg voor een goede kwaliteitsborging van de door de gemeente uit te voeren activiteiten. Dat zijn de belangrijkste aanbevelingen uit ons onderzoek. Het is verheugend om te lezen dat het college de resultaten uit het rekenkameronderzoek mede wil betrekken bij de grote uitdagingen die er liggen gelet op de bezuinigingen vanuit het rijk op het gebied van lokaal re-integratiebeleid.

Wij bedanken alle betrokkenen bij de uitvoering van ons onderzoek om hun constructieve bijdrage. Zonder deze medewerking zouden de leereffecten uit onze onderzoeksbevindingen veel minder draagvlak kennen.



P. Houtsma
Voorzitter

Bestuurlijke nota

Inhoudsopgave bestuurlijke nota

I	Bestuurlijke samenvatting	1
II	Reactie college van B&W (bestuurlijk wederhoor)	6
III	Nawoord rekenkamer	10

I Bestuurlijke samenvatting

1.1 Inleiding en hoofdconclusie

Vanuit verschillende raadsfracties binnen de Gemeenteraad van Venlo is het onderwerp re-integratiebeleid onder de aandacht gebracht van de rekenkamer. De aandachtspunten die de raadsfracties hierbij noemden, liepen uiteen van het inzicht in de effectiviteit van re-integratietrajecten, de doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid, en de uitvoeringspraktijk.

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het re-integratiebeleid, waarbij de volgende onderzoeksdoelstelling gebruikt is:

De rekenkamer wil de effectiviteit van het gemeentelijke re-integratiebeleid voor de raad inzichtelijk maken en beoordelen. Met het oog op het leereffect willen wij op basis van dit onderzoek aanbevelingen formuleren voor de verbetering van de doeltreffendheid van het Venlose re-integratiebeleid.

Om antwoord te krijgen op de vraag of het Venlose re-integratiebeleid doeltreffend is, heeft de rekenkamer gekozen voor drie peilers om dit beleid op te beoordelen:

- de beleidseffectiviteit (het beleid op papier);
- resultaten en de bijbehorende kosten (het beleid in de praktijk);
- de effectiviteit van de uitbestedingen (wat is het resultaat van de uitbestedingen).

Het kader van re-integratiebeleid ligt besloten in de Wet Werk en Bijstand (WWB), in 2009 aangevuld met de Wet Participatiebudget. Hierbij is het primaire doel regulier, ongesubsidieerd werk (*werk gaat voor inkomen*). Daar waar werk geen haalbare kaart is, dient maximaal ingezet te worden op maatschappelijke participatie.

De hoofdconclusie met betrekking tot centrale vraagstelling van het onderzoek:
Is het re-integratiebeleid van de gemeente Venlo doeltreffend is de volgende:

Tot 2010 worden **de primaire doelen** gericht op verkleining van het WWB-bestand en uitstroom naar reguliere betaalde arbeid **niet gehaald**.

Met betrekking tot de doelen op het gebied van **maatschappelijke participatie** wordt pas **vanaf 2010** middels stijging/daling op de participatieladder **geregistreerd**. De doeltreffendheid van het beleid kan pas in de komende jaren beoordeeld worden.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de onderzoekspeilers vatten wij in de volgende twee paragrafen voor u samen. Voor een uitgebreide onderbouwing van de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen verwijzen wij naar het onderzoeksrapport. De conclusies uit het onderzoek treft u daarbij aan in hoofdstuk 8.

1.2 Conclusies

Uit de onderzoekspeilers worden de volgende conclusies getrokken:

Peiler 1: Beleidseffectiviteit re-integratiebeleid Venlo

- De **beleidsdoelen** in het re-integratiebeleid van de gemeente Venlo zijn **ondubbelzinnig en meetbaar geformuleerd** (SMART).
- De **verantwoording naar de raad** over het bereiken van de gestelde beleidsdoelen is in de onderzoeksperiode **onvolledig**.
- De **gemeenteraad zelf** heeft bij de beoordeling van de WWB-monitoren niet de koppeling gemaakt naar de doelen uit de programmabegroting.
- Binnen het ondernemingsplan 2010 van de afdeling WIZ wordt beleidsmatig meer ingestoken op het weerbaar maken van WWB-cliënten. Er is ook in dit plan **geen beleidsmatige koppeling tussen ingezette middelen en de specifieke re-integratiedoelen**.

Peiler 2 Resultaten en kosten (re-integratiebeleid Venlo in de praktijk)

De uitgangspunten van beleid in Venlo zijn op hoofdlijnen vertaald naar de volgende doelen:

1. het aantal WWB-gerechtigden door re-integratie-inspanningen te laten afnemen
2. primair richten op duurzame reguliere arbeidsinschakeling
3. waar dit niet realiseerbaar is, inzetten op maatschappelijke participatie

ad 1: Geconcludeerd wordt dat **het aantal personen dat een beroep doet op de WWB redelijk constant is**, en dat ook de jaarlijkse instroom, uitstroom en binnen de uitstroom uit de WWB met name de uitstroom naar werk in de loop van de onderzoeksperiode een constant beeld vertonen.

ad 2: Geconcludeerd wordt dat **de uitstroom naar reguliere arbeid zonder vormen van subsidie daalt**.

Wanneer de uitstroom naar participatiebanen buiten beschouwing wordt gelaten, daalt de uitstroom naar overige reguliere arbeid in de onderzoeksperiode.

Wanneer de rekenkamer hierbij als norm voor duurzaamheid de termijn van 1 jaar hanteert, kan tevens geconcludeerd worden dat de helft van de reguliere uitstroom naar arbeid binnen een jaar weer een beroep op de WWB-uitkering doet.

De rekenkamer concludeert hieruit dat **de primaire doelen van het beleid tot 2010 niet bereikt zijn**

Ad 3 . De aandacht voor de overige doelen, gericht op maatschappelijke participatie, zijn pas echt waarneembaar in de periode na 2009 bij de introductie van de participatieladder.

De rekenkamer concludeert tevens dat **het beleid vanaf 2010** meer gericht is op **maatschappelijke participatie** en het concreet meten van de stijging op de participatieladder per cliënt. De rekenkamer vindt deze vorm van vastlegging een positieve ontwikkeling

Met betrekking tot de afweging tussen **resultaat en kosten** (doelmatigheid) komt de Rekenkamer tot de volgende conclusies:

- **Sturing op uitgaven** vond alleen plaats **op totaalbudget-niveau**: alleen de hoogte van het Werkdeel en het Inkomensdeel van de WWB werd in financiële zin gevolgd.
- **Sturing op cliëntniveau** was **voornamelijk inhoudelijk**. Er was geen consequente registratie per cliënt van de uitgaven en de bereikte resultaten.
- Er is **geen sturing in financiële zin op de afzonderlijke re-integratie-instrumenten** (sturing op product niveau).

Peiler 3: Effectiviteit van de aanbestedingen

In het normenkader is aangegeven dat, om de effectiviteit van aanbestedingen te kunnen beoordelen, er sprake moet zijn van een verregaande vorm van resultaatfinanciering. Waar dit niet mogelijk is, dient volgens de rekenkamer tenminste een registratie van de gemaakte kosten op het niveau van cliënt, en op re-integratie instrument aanwezig te zijn, om de doelmatigheid van de uitbestedingen te kunnen beoordelen.

De voornaamste conclusies met betrekking tot uitbestedingen zijn de volgende:

- De gehanteerde systematiek van **“no-cure, less-pay” heeft niet gewerkt of is losgelaten**.
- **Alle aanbestedingen waren transparant en beoordeelbaar**.
- **Een oordeel over de effectiviteit van de ingezette uitbestede instrumenten kan niet gegeven worden**.
Met name omdat er geen registratie op instrument-niveau van resultaten en kosten heeft plaatsgevonden in de onderzoeksperiode tot 2010, was er ook geen sturing en evaluatie op de doelmatigheid van de uitvoering.
Sturing was beperkt tot inhoudelijke sturing op cliënt niveau .

Een bijzonder **punt van aandacht** voor de rekenkamer is **de nieuwe systematiek van aanbestedingen**, waarbij de feitelijke aanbesteding zo laag mogelijk in de organisatie bij de participatiecoaches wordt neergelegd. Deze methode heeft vele voordelen, met name met betrekking tot de cliëntgerichtheid, De participatiecoach staat dicht bij de cliënt, en heeft het beste zicht op welke middelen de cliënt nodig heeft.

Omdat de coaches nu ook zelf de intake en diagnose verzorgen, kan de kwaliteit van deze processen een aandachtspunt worden. De kwaliteit van intake en diagnose is immers rechtstreeks van invloed op de effectiviteit.

Tevens bestaat het risico, dat de sturing en verantwoording op de ingezette middelen te weinig aandacht krijgt.

De beoordeling van doelmatigheid en effectiviteit kan hierbij onder druk komen te staan. In de aanbevelingen van de rekenkamer wordt hier nadrukkelijk op teruggekomen .

1.3 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten uit het onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

1. Leg een duidelijke relatie tussen doelen en resultaat

Maak in de verantwoording naar de raad een duidelijke en consequente koppeling tussen de doelen uit de programmabegroting en de behaalde resultaten in de WWB-monitoren. De monitoren zijn een uitstekend middel om de progressie op de gestelde doelen SMART te verantwoorden.

2. Koppel in te zetten middelen aan concrete doelen

Om een goede afweging te kunnen maken of de ingezette re-integratie-instrumenten ook doelmatig en effectief zijn, is het aan te bevelen om ook de gemaakte kosten per instrument en per cliënt vast te leggen. In het cliënt volgsysteem worden de te bereiken doelen met betrekking tot de maatschappelijke participatie (stijging op de participatieladder) vastgelegd. Indien hier ook budgetten en financiële kosten per instrument in worden vastgelegd, is sturing op doelmatigheid en efficiëntie van de ingezette middelen eenvoudig te realiseren.

Tevens beveelt de Rekenkamer aan om zeker in de eerste jaren ook de intern gemaakte directe uren per cliënt te registreren.

Er wordt momenteel intern discussie gevoerd over wat de afdeling cq. de coaches zelf doen, versus uitbesteden aan externe re-integratiebedrijven. Om de effecten en resultaten hiervan goed te kunnen beoordelen is een vorm van urenregistratie noodzakelijk.

Een bijkomend voordeel van urenregistratie is, dat een interne beoordeling van de *caseload* beter mogelijk gemaakt wordt.

3. Werk beleidsmatig de gevolgen van de nieuwe manier van aanbesteden uit

Op zich vindt de rekenkamer het leggen van verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie begrijpelijk. Buiten de vele voordelen die deze werkwijze heeft, brengt dit wel beheersrisico's met zich mee die verder uitgewerkt moeten worden.

De rekenkamer concludeert dat er nadrukkelijk een verschuiving in beleid is van louter sturing op inzet naar reguliere arbeid, naar het weerbaar maken van het WWB bestand.

Ook dit brengt echter risico's met betrekking tot het doelmatig en effectief inzetten van middelen met zich mee. Het is aan te bevelen de inzet van middelen en re-integratie instrumenten te kunnen toetsen aan taakstellende budgetten per instrument en per doelgroep.

4. Kwaliteitsborging van intake en diagnose

Nu veel taken intern opgepakt worden, verdient kwaliteitsborging extra aandacht. Om de uniformiteit en kwaliteit van de intake en diagnose te waarborgen, zou het te overwegen zijn om de interne organisatie van WIZ op dit front te certificeren, (bijvoorbeeld op basis van ISO 9001 of het keurmerk van “Blik op Werk”).

II Reactie college van B&W (bestuurlijk wederhoor)

GEMEENTEBESTUUR

Aan de leden van de Rekenkamer Venlo

uw kenmerk
uw brief d.d.
cliëntnummer

ons kenmerk
behandeld door mr. G. Franssen
doorkiesnummer 077-3599528
e-mail g.franssen@venlo.nl
collegebesluit d.d. 15 maart 2011
bijlage(n)
datum 15 maart 2011

onderwerp Bestuurlijk wederhoor Rekenkamer-onderzoek Re-integratie

Geachte leden van de Rekenkamer van de gemeente Venlo,

Indachtig de zorgvuldigheid die uw werkwijze gewoon is, heeft u ons gevraagd wederhoor te plegen op het door u verrichte onderzoek naar de doeltreffendheid van het door de gemeente Venlo gevoerde re-integratiebeleid in de periode van 2004 tot 2010. Wij geven uiteraard aan dat verzoek graag gehoor.

Met interesse hebben we kennis genomen van zowel het onderzoek alsmede uw bevindingen, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding ervan. Uw onderzoek richt zich primair op de mate waarin het re-integratiebeleid van onze gemeente doeltreffend was.

Hoofdconclusie

Uw onderzoek ervaren wij als waardevol en leerzaam. Als rode draad loopt door uw onderzoek heen de relatie tussen middel(en), doel(en) en resultaat. Uw bevindingen en conclusies getuigen van de benodigde nuance, maar stellen niettemin overduidelijk dat u in ieder geval niet heeft geconcludeerd dat ons re-integratiebeleid in de onderzochte periode wel doeltreffend was.

Uiteraard betreuren we het dat u niet tot de conclusie heeft kunnen komen dat het gevoerde beleid in de onderzochte periode wel doeltreffend is geweest. Wij beschouwen uw onderzoek en de eraan verbonden conclusies voornamelijk als leerervaring voor de toekomst, maar willen toch ook ingaan op enkele punten waar naar onze mening inhoudelijk wederhoor aan de orde is.

Onderzoekperiode

De door u onderzochte periode is om verschillende redenen een bijzondere periode. Onder invloed van de zogenaamde 'expeditie Venlo' is in die periode het gemeentelijk apparaat van gedaante en samenstelling veranderd.

Maar nog van veel meer relevantie, is dat in de tweede helft van de door u onderzochte periode, Nederland –en ook Noord-Limburg – is getroffen door een economische recessie die de normale werking van de arbeidsmarkt fors heeft verstoord.

Naar onze opvatting, heeft u de gevolgen daarvan – die vanaf 2009 tot op de dag van vandaag duidelijk merkbaar zijn geweest – nauwelijks betrokken in uw analyse op de bestandsontwikkeling.

Doelmatigheid en effectiviteit

In uw rapport geeft u, op pagina 39, aan dat in het ondernemingsplan 2010 van de afdeling WIZ, geen beleidsmatige koppeling tussen ingezette middelen en de specifieke re-integratie doelen zou zijn. Hierdoor zou het risico aanwezig zijn, dat de doelmatigheid en de effectiviteit van de inzet van middelen niet door de raad beoordeeld kunnen worden.

Daarover verschillen wij deels met u van mening. Immers het meest specifieke doel binnen de re-integratie is de stijging op de participatieladder. Daarvoor worden de beschikbare middelen ingezet. De stijging op de participatieladder, is voor de één deelname aan een georganiseerde activiteit (bijvoorbeeld sociale activering) en voor de ander een (tijdelijk) gesubsidieerde baan. Ook vanuit deze laatste situatie stimuleren en ondersteunen we personen om naar regulier betaald werk te komen. Door tijdelijk een baan te subsidiëren met als uitkomst regulier werk wordt de doelmatigheid bereikt. Het effect daarvan kunnen en zullen we vanaf 2011 nadrukkelijk in beeld brengen.

Daarnaast gaan we doelmatigheid en effectiviteit meer in verband brengen en wordt dit in het ondernemingsplan 2011 van de afdeling WIZ opgenomen. Dit is echter een lastig proces.

Gesubsidieerde arbeid

Onze gemeentelijke re-integratie-inspanningen in de onderzoeksperiode waren gericht op de kortste weg naar werk. In tijden dat de beschikbaarheid van werk minimaal was (zoals in de afgelopen recessieperiode) is de inzet op het voor de reguliere arbeidsmarkt beschikbaar krijgen en houden van mensen via gesubsidieerd werk onzes inziens een begrijpelijke en legitieme keuze geweest. Voor zover u daaraan een niet-uitstroom-kwalificatie toedicht, delen wij die opvatting niet: veel burgers zijn dankzij die inzet op gesubsidieerde arbeid aan het werk gekomen of gebleven en kunnen van de opgedane werkervaring nu de arbeidsmarkt weer aantrekt daarvan profiteren.

Met u zijn we wel van mening dat naar de gemeenteraad mogelijk niet altijd optimaal inzichtelijk is gemaakt welke wisselende functie gesubsidieerde arbeid in het re-integratiebeleid heeft. Deze les betrekken we dan ook uitdrukkelijk bij de wijze waarop we ook in de toekomst met de gemeenteraad op dit thema willen communiceren en van gedachten willen wisselen.

Duurzame uitstroom

Wij onderschrijven niet uw eerste twee conclusies, verwoord onder Peiler 2.

Vanaf 2006 is het aantal uitkeringsgerechtigden wel gedaald (van 2120 naar 1993). Echter door de kredietcrisis heeft in 2009 weer een stijging plaatsgevonden, maar niet tot het niveau van 2006.

Met betrekking tot het begrip duurzame uitstroom, verschillen wij van mening met uw commissie. Wij willen toch vasthouden aan de in de Memorie van Toelichting op de WWB neergelegde termijn van 6 maanden. Immers met een termijn van 6 maanden kunnen eerder personen naar (reguliere) arbeid worden toegeleid en dank zij deze werkervaring “sterker” op de arbeidsmarkt opereren. Dat uw commissie de voorkeur uitspreekt voor een termijn van 12 maanden, moge zo zijn, maar kan naar onze mening geen reden zijn om tot een ander oordeel over onze inspanningen te komen.

In control zijn

In uw aanbevelingen vraagt u uitdrukkelijk aandacht voor risicomanagement en wijst u op beheersrisico's en de noodzaak tot kwaliteitsbeheer. Wij delen uw analyse dat de tijd nu rijp is om het vanaf 2009 hernieuwde re-integratiebeleid systematisch te gaan borgen. Gelijktijdig willen we er voor waken de balans niet te laten doorslaan naar een te hoge mate van enkel inspanningsgerichtheid. Immers, in de ontwikkeling van onze organisatie en onze medewerkers beogen we uiteindelijk met resultaatgerichte professionals maatwerk aan onze klanten te kunnen bieden en de factor mens is daarin de bepalende en doorslaggevende factor. We leggen bewust veel verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de afzonderlijke medewerker. Met u zijn we van mening dat we nog veel kunnen en moeten doen om onze professionals optimaal te kunnen laten functioneren.

Het zal u, naar onze mening, deugd doen dat uw aanbeveling om op een gedetailleerder niveau relaties te leggen tussen de inzet van instrumenten en de kosten daarvan, ook door ons is overgenomen.

Inmiddels wordt binnen de bedrijfsvoering van onze afdeling Werk, Inkomen en Zorg reeds een module daartoe geïmplementeerd. Hetzelfde geldt overigens de facto al in beperkte mate voor uw aanbeveling tot 'tijdschrijven' op directe uren, al is de aanleiding waarom dat tijdschrijven nu al plaatsvindt primair nog administratief van aard.

Uw aanbevelingen om ook beleidsmatig op een lager abstractieniveau tot koppeling van middelen en doelen, inzet en resultaat te komen zijn we reeds aan het vertalen voor 2011. Met ingang van het begrotingsjaar 2012 beogen we die relaties op het door u voorgestelde niveau transparant te hebben en de relatie tussen middel en doel, inspanning en resultaat op elk gewenst niveau zowel vooraf als achteraf te kunnen verantwoorden.

Gezien de ermee gemoeide belangen en middelen rondom het thema re-integratie, willen wij uw suggestie om de interne organisatie van de afdeling WIZ voor certificering in te brengen serieus onderzoeken. Dit initiatief sluit mogelijk goed aan bij de inspanningen die worden ingezet om zowel resultaten als het in control zijn constant te verbeteren. In dat licht zijn we – mede als uitvloeisel van programmagestuurde werken – tevens constant op zoek naar verbetering van onze monitoring alsmede deelname aan benchmarks.

Cliëntenperspectief

Terecht betreft u ook het cliëntenperspectief, gemeten langs de meetlat van een klanttevredenheidsonderzoek dat samen met de WWB-cliëntenraad is ontwikkeld. Ook de in uw rapport verwoorde signalen van de WWB-cliëntenraad zijn voor ons waardevolle adviezen.

Overigens is het wellicht relevant te vermelden dat uit het concept klanttevredenheidsonderzoek 2010 blijkt, dat de klanttevredenheid in 2010 ten opzichte van 2009 gestegen is. De tevredenheid over het inkomensvoorzienende aspect van de afdeling WIZ is vrijwel gelijk gebleven, de tevredenheid over de faciliterende en begeleidende rol (ook betreffende re-integratie) is verbeterd.

Uiteraard doet dit klanttevredenheidsonderzoek niets af aan de wens en noodzaak tot verdere verbetering van onze dienstverlening.

Resumerend en concluderend

Ondanks dat u niet heeft kunnen concluderen dat het gevoerde re-integratiebeleid van 2004 tot 2010 wel doeltreffend was, zijn wij blij met uw onderzoeksrapport. Veel van wat uw waarnemingen en daaraan verbonden conclusies zijn, worden door ons onderschreven. Voor een belangrijk deel werden ze ook al eerder door ons onderschreven en zijn ze betrokken in het veranderingsproces dat met de oprichting van het Werkplein Venlo ingezet is.

Voor het heden en de toekomst trekken wij lering uit uw onderzoek. Re-integratiebeleid gaat primair om de ontwikkeling van weerbaarheid van mensen en met het oog op zowel vandaag als morgen, hebben we een ieder hard nodig en dagen we een ieder zoveel mogelijk uit naar vermogen mee te (gaan/blijven) doen.

De (rijks)budgetten voor het voeren van lokaal re-integratiebeleid staan onder druk. Nu het volume aan werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt als gevolg van de – gelukkig inmiddels echt aflopende – economische crisis nog steeds hoog is, ligt de uitdaging er voor de gemeente om als regisserende makelaar meer resultaat met minder geld te gaan verwezenlijken. Het voorliggende rapport van uw Rekenkamer helpt ons de transparantie en focus te verbeteren.

Ons (re-integratie)beleid wil iedereen mee laten doen. Met het oog op de demografische ontwikkeling in onze regio, niet alleen een nobel maar ook noodzakelijk streven. Het voorliggende rapport van uw Rekenkamer helpt bij het verbeteren van ons lokale re-integratiebeleid. Wij hopen en verwachten dat u bij een nieuw onderzoek over enkele jaren wel tot de conclusie van doeltreffend beleid komt.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Venlo
De secretaris de burgemeester

III Nawoord rekenkamer

Wij danken het college voor de in grote lijn bevestigende reactie op ons onderzoek. Wij stellen het op prijs dat ons onderzoek als “waar, waardevol en leerzaam” ervaren wordt. Tevens geeft het college aan dat veel van de aanbevelingen van de rekenkamer worden onderschreven.

Het college heeft een duidelijke visie op de verschuiving van de aandacht bij de re-integratie-inspanningen naar gesubsidieerde arbeid. De rekenkamer heeft in zijn rapport aangegeven dat de programmadoelen met betrekking tot reguliere arbeid niet gehaald zijn. De discussie over de rol van gesubsidieerde arbeid kan en moet in de raad gevoerd worden.

Het college geeft verder aan, dat de rol van de recessie van 2009 met betrekking tot de reguliere arbeidsmarkt in het rapport onderbelicht is. De rekenkamer heeft in zijn rapport bewust een knip gelegd tussen de periode voor 2010 (waar de primaire doelen gericht waren op uitstroom naar reguliere arbeid) en de periode daarna, waarbij de focus op participatie is komen te liggen. Juist in de periode voor de recessie concludeert de rekenkamer dat de doelen op het gebied van reguliere arbeid al niet gehaald worden.

Het college onderschrijft hierbij dat de rolverschuiving van gesubsidieerde arbeid niet optimaal inzichtelijk is gemaakt aan de raad.

Verder stelt het college met de rekenkamer van mening te verschillen over de termijn waarbij sprake is van duurzame arbeid (6 of 12 maanden). De rekenkamer vindt dat hier sprake is van een schijnbaar meningsverschil: de conclusies van de rekenkamer ten aanzien van duurzame uitstroom zijn gebaseerd op een termijn van 6 maanden regulier werk. De termijn van 12 maanden is aanvullend in het onderzoek betrokken om naar het succes van de gerealiseerde duurzame uitstroom te kijken. Als extra conclusie bovenop de conclusie over duurzame uitstroom stelt de rekenkamer dat van de gerealiseerde uitstroom naar werk de helft van de reguliere uitstroom naar arbeid binnen een jaar weer een beroep op de WWB-uitkering doet.

Het doet de rekenkamer verder deugd dat de aanbevelingen met betrekking de inzet van instrumenten en de registratie van kosten al door B&W zijn overgenomen. Hierdoor kan de raad zich in de toekomst continue een oordeel gaan vormen met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van de re-integratie inspanningen van de gemeente.

Onderzoeksrapport

Inhoudsopgave Onderzoeksrapport

1	Inleiding.....	15
1.1	Aanleiding en probleemschets.....	15
1.2	Doel- en vraagstelling.....	16
1.3	Aanpak en uitvoering onderzoek	18
1.4	Leeswijzer	19
2	Korte inleiding in de WWB.....	21
2.1	Inleiding	21
2.2	Een schets van de Wet werk en bijstand (WWB)	21
2.2.1	Kenmerken van de wet.....	22
2.2.2	Financiering.....	22
2.3	Wet participatiebudget.....	23
3	Normenkader	24
3.1	Re-integratiebeleid	24
3.2	Doeltreffendheid	24
3.2.1	Het begrip duurzaamheid	25
3.3	Effectiviteit van de uitvoering en uitbestedingen.....	25
4	Het Venlose re-integratiebeleid.....	27
4.1	Samenvatting van bevindingen.....	27
4.2	Werkwijze	27
4.3	Uitgangspunten van het beleid	28
4.4	De beleidsdoelstellingen.....	28
4.4.1	Invulling van het begrip duurzaamheid	29
4.5	Concretisering van het beleid	29
4.6	Verantwoording over het gevoerde beleid	30
5	Uitvoering van de WWB	31
5.1	Samenvatting van bevindingen.....	31
5.2	Uitvoering op cliëtniveau	31
5.2.1	Aanpak en werkwijze dossieronderzoek.....	31
5.2.2	Bevindingen dossieronderzoek.....	33
5.3	Het Werkplein en de afdeling WIZ.....	34
5.3.1	Bevindingen.....	35
5.4	De participatieladder.....	35
5.4.1	Bevindingen.....	37
5.5	Het cliëntenperspectief	37
5.6	Aanbestedingen en contracten met re-integratiebedrijven.....	38
5.6.1	Aanpak en werkwijze.....	38
5.6.2	Bevindingen.....	38
6	Kosten	42
6.1	Samenvatting van bevindingen.....	42
6.2	Uitgaven bijstandsverlening en re-integratie.....	42
6.3	ESF Trajecten.....	43

7	Resultaten/effectiviteit	47
7.1	Samenvatting van bevindingen.....	47
7.2	Inleiding	47
7.3	Bestandsontwikkeling in de tijd.....	47
7.4	Uitstroom naar werk met dienstverbanden langer dan 6 maanden	49
7.5	Vergelijking met andere gemeenten	50
8	Conclusies	52
8.1	Hoofdconclusie	52
8.2	Deelconclusies	52
9	Aanbevelingen	56
Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording	59
Bijlage 2:	Lijst van afkortingen en verklarende woordenlijst	62
Bijlage 3	Inventarisatie beleidsdoelen re-integratie	63
Bijlage 4	Analyse re-integratiebeleid gemeente Venlo	66
Bijlage 5	Overzichtstabel doelen en realisatiecijfers re-integratie.....	69
Bijlage 6	Checklist dossieronderzoek re-integratie	73
Bijlage 7	Beoordelingscriteria contracten/aanbestedingen	76

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemschets

Medio 2008 heeft de rekenkamer haar oor te luister gelegd bij de Venlose raadsfracties voor de samenstelling van het onderzoeksprogramma 2009-2010. Een onderwerp dat vanuit verschillende hoeken werd genoemd is het re-integratiebeleid. De aandachtspunten die de raadsfracties hierbij noemden, liepen uiteen van het inzicht in de effectiviteit van re-integratietrajecten (mate van doelbereik), de doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid (informatie over input, output en outcome), en de uitvoeringspraktijk (effectiviteit van de samenwerking, klantbejegening, klanttevredenheid).

Volgens de rekenkamer is het re-integratiebeleid een geschikt onderwerp voor onderzoek vanwege:

- het maatschappelijke belang. In Venlo gaat het om een bestand van circa 2.200 personen met een jaarlijkse instroom en uitstroom van zo'n 750 personen.
- het financiële belang. Het totale gemeentelijke re-integratiebudget bedraagt circa € 11 mln. per jaar.
- de goede timing. Omdat het beleid dateert van 2004 is sprake van een overzichtelijke en zinvolle onderzoeksperiode.

Daarom hebben wij dit onderzoek opgenomen in ons programma 2009-2010.

Zoals hiervoor gesteld, lopen de vragen van de raadsfracties nogal uiteen. Om een beter beeld te krijgen van de problematiek die de raad ervaart rondom het thema re-integratie, hebben wij enkele verslagen van raads- en commissievergaderingen van de afgelopen jaren bekeken (periode 2007-2009). Op basis van deze verslagen kan het volgende beeld worden geschetst:

Er bestaat behoefte aan een beter inzicht in de prestaties en effecten van de re-integratie, en de wijze waarop deze worden getoetst:

- Raadsfracties vragen zich af of het succesvol afronden van trajecten getoetst wordt en zo ja, waaraan.
- De uitstroom moet helder gedefinieerd worden.
- Het is de vraag wanneer de resultaten bevredigend zijn.
- Raadsleden hebben behoefte aan inzicht in het percentage mensen in de verschillende fasen die op eigen kracht aan werk komen.

Tevens bestaat behoefte aan inzicht in de resultaten en de daarmee gemoeide kosten:

- De raad wil inzicht hebben in de effectiviteit van de ingezette middelen.
- Een wens van de raad is om cijfers te krijgen over de hoeveelheid geld die omgaat in de re-integratiebedrijven, wat dat oplevert en hoeveel 'winst' er dankzij deze bedrijven wordt behaald.

- Er moet degelijk onderzoek worden gedaan naar de grote inspanningen die de gemeente doet en tot welk resultaat dat leidt.

De raadsleden maken zich zorgen over de financiën m.b.t. re-integratie:

- Er bestaat gevaar van uitputting van de reserve van het inkomensdeel.
- De raad vraagt zich af welke middelen worden ingezet na uitputting van deze reserve.
- Men wil toezicht op de besteding van de middelen om te voorkomen dat deze worden rondgepompt tussen de trajecten en de re-integratiebedrijven.

Er wordt geïnformeerd naar de wijze waarop re-integratie wordt uitgevoerd in relatie tot de cliënt (en zijn/haar vraag):

- Raadsleden vragen zich af of er maatwerk wordt geleverd en wensen gegevens met betrekking tot de resultaten daarvan.
- Gevraagd wordt wanneer een evaluatie van de re-integratiebedrijven wordt uitgevoerd.

1.2 Doel- en vraagstelling

Bij de aanvang van het onderzoek heeft de rekenkamer de volgende doelstelling geformuleerd¹:

Doelstelling onderzoek

De rekenkamer wil de *effectiviteit van het gemeentelijke re-integratiebeleid voor de raad inzichtelijk maken en beoordelen*. Met het oog op het leereffect willen wij op basis van dit onderzoek aanbevelingen formuleren voor de verbetering van de doeltreffendheid van het Venlose re-integratiebeleid.

Vraagstelling en onderzoeksvragen

Op basis van de doelstelling van dit onderzoek hebben wij de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Is het re-integratiebeleid van de gemeente Venlo doeltreffend?

Om antwoord op deze centrale vraag te krijgen, heeft de rekenkamer gekozen voor *3 peilers* waarlangs de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid gemeten zal worden. Per peiler hebben wij een aantal onderzoeksvragen opgesteld. Zowel bij het opstellen van de peilers als de onderzoeksvragen, hebben wij rekening gehouden met de vraagpunten van de gemeenteraad (zie paragraaf 1.1).

¹ Onderzoeksaanpak vastgesteld d.d. 14-9-2010.

Peiler 1: beleidseffectiviteit

Onderzoeksvragen:

- 1.1 Wat is het re-integratiebeleid van Venlo en welke doelen worden nagestreefd?
- 1.2 Welke waarborgen zijn er voor een doeltreffende uitvoering van het beleid?
- 1.3 Welke factoren bepalen de doeltreffendheid van het beleid?

Peiler 2: Resultaten en kosten

Onderzoeksvragen:

- 2.1 Welke (financiële) middelen worden ingezet om de re-integratiedoelen te realiseren?
- 2.2 Welke resultaten (prestaties) zijn bereikt?
- 2.3 Is er sprake van een effectieve besteding van de middelen?
- 2.4 Welke factoren zijn aan te wijzen die van invloed zijn op de mate van de doeltreffendheid van de beleidsuitvoering?

Het onderscheid tussen peiler 1 (beleidseffectiviteit) en peiler 2 (resultaten en kosten) is het beste aan te duiden als het re-integratiebeleid 'op papier' (peiler 1) en het re-integratiebeleid 'in de praktijk' (peiler 2).

Peiler 3: Effectiviteit van de uitbestedingen

Onderzoeksvragen:

- 3.1 Welke overwegingen hebben een rol gespeeld bij de beslissing om re-integratietrajecten al dan niet uit te besteden? Op welke wijze is deze keuze gemaakt?
- 3.2 hebben deze uitbestedingen de gewenste resultaten opgeleverd? Wat zijn de oorzaken in die gevallen waarin de gewenste resultaten niet (volledig) zijn bereikt?

Afbakening

Het onderzoek concentreert zich op de effectiviteit van het gemeentelijke re-integratiebeleid. De rekenkamer kijkt niet naar aanpalend en flankerend beleid, zoals het arbeidsmarktbeleid, het inkomensbeleid of het minimabeleid. Ook doet de rekenkamer geen onderzoek naar de kwaliteit van de handhaving en eventuele verstrekte toeslagen.

In dit onderzoek wordt niet uitgegaan van het aantal werklozen, maar beperkt zich tot het aantal mensen met een uitkering op basis van de WWB (bijstandsgerechtigden). Het werkloosheidscijfer omvat namelijk meer dan de mensen die een bijstandsuitkering ontvangen, zoals mensen met een WW- of een gedeeltelijke WIA-uitkering.

Voor wat het onderdeel effectiviteit van de uitbestedingen betreft, gaat de rekenkamer niet na of hierbij de aanbestedingsregels gehanteerd zijn. Hiervoor zijn twee redenen:

- er hoeft niet per se een grootscheepse aanbestedingsronde plaats te vinden² en
- de gemeente heeft vanwege de eigen financiële verantwoordelijkheid al belang bij het zoeken naar de meest effectieve vormgeving van de aanbestedingsprocedure.

(bron: Memorie van Toelichting WWB).

Wél wordt onderzocht of de gemeente bij de uitbesteding van re-integratietrajecten gekozen heeft voor de beste prijs-kwaliteitsverhouding en of sprake is van een transparante en toetsbare contractvorming.

² Wet wijziging WWB, kamerstukken II 2004-2005, 30 202.

De WWB is in 2004 ingevoerd. Wij verwachten zinvolle uitspraken over de effectiviteit te kunnen doen door de onderzoeksperiode te richten op de jaren 2006 tot en met 2009. Gezien de beleidsontwikkelingen in 2010 geven wij tevens een doorkijk naar de meest recente situatie (2010).

1.3 Aanpak en uitvoering onderzoek

Wij hebben de volgende onderzoeksmethoden toegepast om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Documentenanalyse

Wij hebben de gemeentelijke beleidsdocumenten geïnventariseerd en geanalyseerd om het re-integratiebeleid van Venlo in kaart te brengen. Onder de beleidsdocumenten scharen wij ook de gemeentelijke p&c-documenten.

Daarnaast zijn de contracten geanalyseerd die de gemeente heeft afgesloten met de re-integratiebedrijven en de stukken die ten grondslag liggen aan de uitbestedingen (aanbestedingsdocumenten). We zijn nagegaan in hoeverre deze contracten waarborgen bevatten voor een doeltreffende re-integratie.

Tevens hebben wij informatie verzameld met betrekking tot de (maatschappelijke) effectiviteit, de geleverde prestaties en de kosten van re-integratie. Daarbij is zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve analyse van de gemeentelijke bestanden uitgevoerd.

Dossieronderzoek

Van een selectie van klanten hebben we het cliëntdossier bestudeerd. Het doel hiervan is om een beter beeld te krijgen van mogelijke oorzaken voor het al dan niet realiseren van de beoogde re-integratiedoelen. Een ander doel van dit dossieronderzoek is om de kosten van trajecten in beeld te brengen.

Interviews

Wij hebben gesprekken gevoerd met de diverse actoren die betrokken zijn bij het beleid en de uitvoering van het re-integratiebeleid. Dit betrof intern betrokken ambtenaren, de bestuurlijk verantwoordelijke portefeuillehouder en externen (waaronder de cliëntenraad en enkele re-integratiebedrijven).

Externe expertise

Als laatste fase van ons onderzoek hebben wij een aantal onafhankelijke deskundigen op het gebied van re-integratieonderzoek geraadpleegd. Wij hebben dhr. M. van Eck³ en mevr. L. Kok⁴ verzocht om op kritische en onafhankelijke wijze feedback te geven op ons onderzoek en de onderzoeksresultaten.

Uitvoering

Het onderzoek is in juni 2010 van start gegaan (vooronderzoek). Na vaststelling van de onderzoeks aanpak door de rekenkamer, heeft de begeleidingscommissie in september 2010 een startbijeenkomst georganiseerd met de bestuurlijke en ambtelijk betrokkenen.

De feitelijke uitvoering van het onderzoek vond plaats in de periode augustus-december 2010.

³ Mr. Drs. M. van Eck, senior onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer, sector Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag (www.rekenkamer.nl).

⁴ Drs. L. Kok, hoofd cluster Zorg en Zekerheid bij SEO Economisch Onderzoeksbureau, Amsterdam (www.seo.nl).

Nadat de rekenkamer het conceptrapport van bevindingen heeft vastgesteld, heeft een ambtelijke feitencheck plaatsgevonden. Deze check houdt een verificatie in van de feiten in de nota van bevindingen door een door de gemeentesecretaris aan te wijzen ambtenaar. Na het formuleren van de conclusies en aanbevelingen heeft de rekenkamer het conceptrapport voorgelegd aan het college van B&W ten behoeve van het bestuurlijke wederhoor.

Samenvattend bestond het onderzoek uit een aantal fasen:

- inventarisatie van feitenmateriaal
- beleidsanalyse, contractanalyse en bestandsanalyse
- dossieronderzoek
- interviews en gesprekken
- opstellen (nota) van bevindingen
- verificatie nota van bevindingen (ambtelijke hoor- en wederhoorprocedure)
- opstellen conclusies en aanbevelingen
- raadpleging externe expertise
- vaststellen concept adviesrapport door rekenkamer
- bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure (met college van B&W)
- vaststellen definitief eindrapport met nawoord door rekenkamer
- publicatie eindrapport en aanbieding aan gemeenteraad

Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd door de secretaris/onderzoeker van de rekenkamer. Een deel van de uitvoering van het onderzoek heeft Bert Holman (projectdirecteur gemeente Venlo) voor zijn rekening genomen.

Voor de begeleiding vanuit de rekenkamer was een commissie ingesteld bestaande uit dhr. M. Geerts (extern lid) en dhr. J. Hoezen (raadslid). Deze begeleidingscommissie heeft de voortgang van het onderzoek bewaakt en mede sturing gegeven aan de uitvoering van het onderzoek. Daarnaast zijn de leden van de begeleidingscommissie aanwezig geweest bij het afnemen van de interviews.

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een beroep gedaan op de kennis en ervaring van een groot aantal ambtelijke medewerkers van de gemeente. Als centraal aanspreekpunt was Gert Franssen (coördinerend beleidsadviseur afdeling Werk, Inkomen en Zorg) aangewezen.

Uitwisseling van kennis en ervaring.

In maart 2010 heeft de Algemene Rekenkamer samen met de NVRK (Nederlandse Vereniging van Rekenkamers) het initiatief genomen om de mogelijkheden van samenwerking tussen de Algemene Rekenkamer en lokale rekenkamers te verkennen. Dit initiatief heeft geleid tot het opzetten van een netwerk van rekenkamers om kennis en ervaring op het gebied van re-integratieonderzoek te delen. De rekenkamer Venlo heeft gedurende dit onderzoek actief deelgenomen aan dit initiatief en optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport geven wij een korte schets van de Wet Werk en bijstand (WWB) en gaan wij in op de wijze van financiering door de rijksoverheid.

De rekenkamer heeft in het plan van aanpak van dit onderzoek (vastgesteld d.d. 14-9-2010) aangegeven welke normen zij hanteert voor het wegen van bevindingen en conclusies. Deze zijn in hoofdstuk 3 opgenomen.

Het lokale re-integratiebeleid en de belangrijkste bevindingen daarvan hebben wij in hoofdstuk 4 weergegeven.

In hoofdstuk 5 gaan wij in op de uitvoering van het re-integratiebeleid in Venlo. Dit hoofdstuk bestaat uit het uitgevoerde dossieronderzoek, geeft inzicht in de organisatorische inbedding van re-integratie, het cliëntenperspectief en de wijze van aanbesteding bij de re-integratiebedrijven.

Hoofdstuk 6 geeft inzicht in de kosten van de re-integratie-activiteiten en hoofdstuk 7 in de resultaten en effectiviteit daarvan.

De conclusies en aanbevelingen staan tenslotte in hoofdstuk 8 en 9.

2 Korte inleiding in de WWB

2.1 Inleiding

Invoering WWB 2004: gemeente verantwoordelijk voor re-integratie.

In 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden. Deze vormt het wettelijk kader voor het beleid van gemeenten voor werk en inkomen van burgers. De missie van de WWB is het bevorderen dat mensen door betaald werk in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien ('werk boven inkomen'). Aan diegenen voor wie betaald werk (nog) niet is weggelegd, wordt tijdelijk een uitkering verstrekt. Hiervoor wordt een tegenprestatie van de klant gevraagd in de vorm van medewerking aan re-integratie.

De inwerkingtreding van de WWB betekende een geheel andere benadering dan de Algemene bijstandswet (Abw), die tot die tijd van kracht was. Gemeenten kregen een grotere verantwoordelijkheid dan voorheen om ondersteuning te bieden aan bijstandsgerechtigden die niet op eigen kracht aan werk kunnen komen. Deze verantwoordelijkheid gaat gepaard met veel vrijheid om eigen gemeentelijke speerpunten en accenten aan te brengen in het re-integratiebeleid.

Tegelijkertijd is de gemeente volledig verantwoordelijk geworden voor het budget voor bijstandsuitkeringen. Dit budget is opgedeeld in een Werkdeel (de gelden voor re-integratieactiviteiten, scholing, activering en het creëren van werkgelegenheid) en een Inkomensdeel (de uitkeringen), waaraan een beloningssystematiek is gekoppeld. Weet de gemeente een afname van het aantal bijstandsgerechtigden boven het landelijk gemiddelde te realiseren, dan komt het vrijgekomen deel van het Inkomensdeel beschikbaar voor de algemene middelen. Een tekort moet de gemeente echter zelf bijpassen. Een restant op het budget Werkdeel moet worden terugbetaald aan het Rijk, met uitzondering van de zogenaamde 'reserveringsregeling'.⁵

De gemeente heeft hiermee een financiële prikkel gekregen om goede resultaten te realiseren, maar dit betekent tegelijkertijd dat zij opdraait voor de financiële risico's, wat met name kan spelen in een economische crisis, indien een groter beroep op uitkeringen gedaan wordt.

2.2 Een schets van de Wet werk en bijstand (WWB)

De WWB is de wet die in Nederland de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en bijstand regelt voor mensen die weinig of geen ander inkomen hebben en ook weinig of geen vermogen.

Nederland kent sinds 1963 een Algemene bijstandswet (Abw). Op 1 januari 2004 is de Algemene bijstandswet vervangen door de WWB. Doel van de wet is ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten.

Hieronder volgt een beknopte beschrijving van enkele relevante wetsbepalingen.

⁵ De reserveringsregeling houdt in dat indien het toegekende budget niet volledig is besteed, maximaal 25% van het voor dat jaar toegekende bedrag kan worden gereserveerd voor besteding aan participatievoorzieningen in het volgende jaar.

2.2.1 Kenmerken van de wet

Werk gaat voor inkomen.

Iedere Nederlander in dit land wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid.⁶ Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Deze verantwoordelijkheid vormt het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid: bijstand is het laatste vangnet.

De gemeenten hebben de volledige verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen voor het voeren van een actief re-integratiebeleid. Gemeenten kunnen alle denkbare instrumenten inzetten om ervoor te zorgen dat een uitkeringsgerechtigde uitstroomt naar de arbeidsmarkt of dat de afstand tot de arbeidsmarkt vermindert.

De cliënt is verplicht om *algemeen geaccepteerde arbeid* te aanvaarden. Hiermee wordt werk bedoeld dat algemeen maatschappelijk aanvaard is. In de wet is aangegeven welke werkzaamheden hiervan zijn uitgesloten.

Alle inspanningen van betrokkene en gemeente dienen te zijn gericht op reguliere, niet-gesubsidieerde arbeidsinschakeling (einddoel van de wet). Re-integratie is het geheel van activiteiten dat leidt tot arbeidsinschakeling.

De gewenste resultaten van de WWB zijn:

- Instroom in de uitkering moet zo veel mogelijk worden beperkt.
- Het verblijf in de uitkering dient zo kort mogelijk te zijn door een activeringsbeleid gericht op uitstroom.
- Het re-integratiebeleid dient *evenwichtig* te zijn. Dit betreft enerzijds evenwicht in de aanpak van uitkeringsgerechtigden, de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Anw⁷. Anderzijds moet er evenwicht zijn in de aanpak van doelgroepen zoals ouderen, vrouwen en etnische minderheden, binnen deze categorieën.

Het is aan de gemeente om te beoordelen, mede met behulp van het advies van de toenmalige CWI (inmiddels opgegaan in het UWV Werkbedrijf), of betrokkene ondersteuning nodig heeft richting arbeidsinschakeling. De gemeente is verantwoordelijk voor het leveren van deze ondersteuning in de vorm van voorzieningen. Deze kunnen bestaan uit onder meer scholing, loonkostensubsidie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages.

2.2.2 Financiering

Gemeenten krijgen van de rijksoverheid zoals al gezegd twee budgetten: een inkomensdeel en een werkdeel. Uit het inkomensdeel moeten de uitkeringen worden betaald. Uit het werkdeel moeten de re-integratieactiviteiten worden betaald.

Gemeenten dienen zelf eventuele tekorten op die budgetten aan te vullen. Daar staat tegenover dat overschotten op het inkomensdeel in de gemeentekas vloeien. Het is dus zaak voor gemeenten vanuit financieel oogpunt gezien om zo weinig mogelijk instroom in de bijstand te hebben, en zo veel mogelijk uitstroom.

⁶ De eigen verantwoordelijkheid van de burger om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien, staat centraal.

⁷ Algemene nabestaandenwet – zie voor afkortingen bijlage 2

2.3 Wet participatiebudget

Met de komst van de Wet participatiebudget in januari 2009 zijn de bestaande schotten tussen diverse op re-integratie en participatie gerichte budgetten zoveel mogelijk weggenomen.

De volgende gemeentelijke middelen zijn bijeen gebracht in één participatiebudget:

- re-integratie (ministerie van SZW);
- inburgeringsvoorzieningen (ministerie van Infrastructuur en Milieu) en
- volwasseneneducatie (ministerie van OCW)

Beleidsruimte

Met het participatiebudget hebben gemeenten meer ruimte om eigen beleidsafwegingen te maken, toegesneden op de lokale en regionale praktijk. Gemeenten hebben meer mogelijkheden om maatwerk aan de burger te bieden en zijn vrij in de keuze van instrumenten. Ook zijn de administratieve lasten voor gemeenten verminderd.

De gemeente kan het participatiebudget inzetten voor re-integratievoorzieningen, inburgeringsvoorzieningen, educatie-opleidingen en combinaties van deze voorzieningen. De doelgroep van het participatiebudget is iedereen van 18 jaar en ouder, maar het kan ook worden ingezet voor jongeren van 16 en 17 jaar, die nog niet hebben voldaan aan de leer- of kwalificatieplicht.

Het participatiebudget geeft gemeenten uitgebreide mogelijkheden om op maat participatiemiddelen in te zetten. De gemeente kan het participatiebudget bijvoorbeeld ook inzetten voor een persoon met een UWV-uitkering.

3 Normenkader

De rekenkamer is in het onderzoek uitgegaan van de volgende normen.

3.1 Re-integratiebeleid

Het re-integratiebeleid is door de raad vastgesteld en moet aan de volgende eisen voldoen:

- De doelen zijn ondubbelzinnig geformuleerd. Hiervoor is het noodzakelijk dat duidelijk is omschreven welke prestaties en effecten worden beoogd en welke doelgroepen bereikt moeten worden.
- De doelen zijn zodanig geformuleerd dat meting mogelijk is. De beoogde situatie bij doelrealisatie moet toetsbaar zijn geformuleerd en er moet een referentiewaarde zijn vastgesteld (meestal een nulmeting).
- De doelen bevatten een concrete streefwaarde die een tijdsfactor aangeven (wanneer moet wat gerealiseerd zijn).
- Er wordt daadwerkelijk gemeten in hoeverre de beoogde doelen worden gerealiseerd.
- De doelen en activiteiten sluiten logisch op elkaar aan.
- De (financiële) middelen zijn gekoppeld aan de activiteiten.

3.2 Doeltreffendheid

Met de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid bedoelen wij de mate waarin het gevoerde re-integratiebeleid bijdraagt aan het bereiken van de beoogde doelen van dat beleid.

In het vooronderzoek heeft de rekenkamer geïventariseerd welke beleidsdoelen zijn vastgesteld. In bijlage 3 is deze inventarisatie opgenomen.

Op basis van de beleidsinventarisatie kunnen de volgende normen worden geformuleerd:

- Het gevoerde beleid moet evenwichtig zijn. Het behoort alle groepen met specifieke kenmerken te bedienen.
(bron: kadernota WWB 2004)
- Algemeen beleidsuitgangspunt is dat de uitgaven in verband met uitkeringen beperkt worden, door een **optimaal aantal mensen naar betaald werk te leiden**. Dit uitgangspunt krijgt onder andere op de volgende sporen een nadere uitwerking:
 - het beperken van de instroom in de uitkering;
 - het bevorderen van de uitstroom;(bron: beleidsbegroting 2008-2011)
- Doelstelling van het beleid is om **het aantal WWB-gerechtigden**, door een actief en innovatief re-integratiebeleid gericht op uitstroom naar duurzaam werk, **te laten afnemen**.
(bron: beleidsbegroting 2008-2011)
- In het beleid van de gemeente Venlo moeten de inspanningen/voorzieningen primair worden gericht op **duurzame reguliere arbeidsinschakeling** (= re-integratie).
(bron: beleidsnotitie re-integratie 2007)

- Als duurzame reguliere arbeidsinschakeling niet haalbaar blijkt, dient ingezet te worden op anderszins deelnemen aan de samenleving (maatschappelijke participatie dan wel een vorm van gesubsidieerde arbeid).
(bron: Kadernota WWB 2004)
Dit 'anderszins deelnemen aan de samenleving' is in 2010 geconcretiseerd in de volgende doelstelling: minimaal 30% van het totale aantal WWB-uitkeringsgerechtigden is minimaal één trede gestegen op de participatieladder of is volledig uitgestroomd naar werk (Productenraming 2010, pag. 387-389).

3.2.1 Het begrip duurzaamheid

Wanneer is sprake van duurzame reguliere arbeidsinschakeling?

Wij hanteren twee normen voor het begrip duurzaamheid: tenminste 6 maanden en tenminste 12 maanden:

- Het beleid van de gemeente Venlo gaat uit van tenminste een half jaar een reguliere baan vervullen en waarbij de uitkering beëindigd is. (bron: beleidsnotitie re-integratie 2007).
Deze termijn van 'tenminste een half jaar' sluit overigens ook aan bij de Memorie van Toelichting van de WWB.
- Daarnaast is in 2008 een afspraak gemaakt tussen de staatssecretaris van SZW en de VNG.⁸ Hierin wordt gesteld dat onder duurzame plaatsing verstaan dient te worden dat iemand op zijn minst een jaar heeft gewerkt. Terzijde wordt opgemerkt dat ook de FNV uitgaat van duurzame plaatsing als sprake is van minimaal twaalf aaneengesloten maanden.⁹

De reden waarom wij twee normen hanteren voor het begrip 'duurzaamheid' is dat de termijn van 6 maanden wettelijk is bepaald en door de gemeente wordt gevolgd. Echter, op basis van voortschrijdend inzicht (afspraak staatssecretaris SZW en VNG 2008) is de rekenkamer van mening dat een termijn van 12 maanden meer recht doet aan het begrip 'duurzaamheid'.

3.3 Effectiviteit van de uitvoering en uitbestedingen

Voor wat de uitvoering van de WWB betreft heeft de raad van Venlo vastgesteld dat uitgegaan wordt van een goede balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Dit betekent dat steeds een afweging moet plaatsvinden tussen kosten en baten.¹⁰

Daarnaast wordt bij het aanbieden van een voorziening het uitgangspunt gehanteerd dat de kortste weg naar werk wordt gevolgd. Hiermee wordt niet alleen het tijdspad bedoeld waarlangs de weg naar de arbeidsmarkt wordt afgelegd. De hoogte van de effectiviteit (duurzaamheid) en de efficiency (kostenbeheersing), die gehanteerd worden om een uitkeringsgerechtigde duurzaam regulier te laten uitstromen naar de arbeidsmarkt, wordt hier ook mee bedoeld.¹¹ Met andere woorden: de mate waarin de gemeente erin slaagt om:

- een WWB-gerechtigde zo kort mogelijk uitkeringsafhankelijk te laten zijn;
- en tegen zo gering mogelijke kosten weer aan het werk helpt.

⁸ 'Plan van aanpak effectiviteit re-integratie', brief aan de leden van de VNG, 18-8-2008.

⁹ Bron: 'Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg 2009' FNV (overkoepelende organisatie van vakbonden), februari 2010.

¹⁰ Kadernota WWB 2004, gemeente Venlo.

¹¹ Beleidsnotitie re-integratie 2007, gemeente Venlo.

Bij het uitbesteden van re-integratieactiviteiten aan de private re-integratiemarkt hanteren wij het uitgangspunt dat deze een aantoonbare bijdrage moeten leveren aan het realiseren van de beoogde doelstellingen.

Het Ministerie van SZW adviseert de gemeenten om bij de aanbesteding een vergaande vorm van resultaatfinanciering te hanteren om te garanderen dat bij re-integratiebedrijven de focus is gericht op een zo kort mogelijke weg naar (duurzaam) regulier werk. Hierbij wordt resultaat in eerste instantie gedefinieerd als duurzame uitstroom (langer dan zes maanden) naar een reguliere baan. Voor de groep moeilijk bemiddelbaren is er ook ruimte voor andere resultaten. (bron: Memorie van Toelichting WWB).

Verder moeten de afspraken met externe re-integratiebedrijven zijn vastgelegd in contracten.

4 Het Venlose re-integratiebeleid

4.1 Samenvatting van bevindingen

De belangrijkste bevindingen uit de beleidsanalyse kunnen als volgt worden samengevat:

1. De formulering van het re-integratiebeleid voldoet in grote mate aan de daaraan te stellen eisen.¹²
 - de beleidsdoelen zijn helder geformuleerd, evenals de beoogde prestaties en effecten;
 - de doelgroepen van het beleid zijn beschreven;
 - de beoogde situatie is toetsbaar geformuleerd;
 - er zijn referentiewaarden aangeduid en streefwaarden geconcretiseerd;
 - de doelen bevatten een tijdsfactor (streeftermijn);
 - de doelen en activiteiten sluiten op elkaar aan.
2. Er is geen koppeling gelegd tussen de re-integratieactiviteiten en de financiële middelen die daarvoor zijn/worden ingezet.
3. De beleidsformulering is helder en concreet en er wordt ook gemeten in hoeverre resultaten op het gebied van re-integratie worden geboekt (voornamelijk in de WWB-monitor). Desondanks ontbreekt het grotendeels aan een koppeling tussen de beoogde doelen (taakstellingen) enerzijds en de verantwoording over de realisatie daarvan anderzijds.
4. Er zijn over de onderzochte periode 4 WWB-monitoren uitgebracht: over de jaren 2006, 2007 en 2009 en één monitor over het eerste halfjaar 2008. Een monitor over het hele jaar 2008 ontbreekt.¹³ Dit is niet in lijn met de afspraak om halfjaarlijks (2 x per jaar) een WWB-monitor aan de raad uit te brengen.

4.2 Werkwijze

Het re-integratiebeleid van de gemeente Venlo is vastgelegd in een aantal beleidsdocumenten, die op verschillende momenten door de raad zijn vastgesteld:

- kadernota WWB 2004;
- collegeprogramma 2006-2010 (juli 2006);
- beleidsnota re-integratie 2007;
- re-integratieverordening 2008;

De uitwerking van dit beleid heeft zijn beslag gekregen in de programmabegroting, zowel in de inhoudelijke beleidsprogramma's als in de paragraaf *Sociaal Economisch beheer* (jaren 2006-2009).

Voor de inventarisatie en analyse van het gemeentelijke re-integratiebeleid heeft de rekenkamer deze documenten onderzocht. Voor een uitgebreide opsomming van het re-integratiebeleid verwijzen wij naar bijlage 3. In dit hoofdstuk hebben wij de belangrijkste beleidsdoelen samengevat.

¹² Zie hoofdstuk 3 (normenkader).

¹³ In de betreffende periode werd de organisatie in beslag genomen door het expeditieproces dat gepaard ging met enorme veranderingen en personeelwisselingen.

4.3 Uitgangspunten van het beleid

De gemeente heeft bij het formuleren van het re-integratiebeleid de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De missie van de WWB is het bevorderen dat mensen door betaald werk in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Aan diegenen voor wie betaald werk (nog) niet is weggelegd wordt tijdelijk een uitkering verstrekt. Hiervoor wordt een tegenprestatie van de klant gevraagd in de vorm van medewerking aan re-integratie.
- De raad heeft de WWB vormgegeven door te kiezen voor een scenario dat gericht is op maatschappelijke participatie, primair in de vorm van betaald werk. Als dat niet haalbaar blijkt, dient ingezet te worden op anderszins deelnemen aan de samenleving.
- Bij de uitvoering van de wet wordt uitgegaan van een goede balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Dit betekent dat steeds een afweging moet plaatsvinden tussen kosten en baten.
- Het streven is om over de volle breedte participatie te bereiken: een arbeidsmarktbeleid dat zowel gericht is op de aanbodzijde (werkzoekenden en werklozen) als op de vraagzijde (vacatures).
- Een ander participatiedoel is dat iedereen tussen 16 en 23 jaar studeert of werkt. Wie in dat laatste geval geen betaald werk heeft, levert zijn/haar bijdrage via vrijwilligersinzet, dan wel maatschappelijke stages.
- Uitkeringsgerechtigden waarvoor regulier werk en gesubsidieerde arbeid niet haalbaar is, worden waar mogelijk ingezet in maatschappelijke dienstverlening en vrijwilligerswerk.

4.4 De beleidsdoelstellingen

De **kern** van het gemeentelijke re-integratiebeleid kan als volgt worden omschreven:

- Algemeen beleidsuitgangspunt is dat de uitgaven in verband met uitkeringen beperkt worden, door een optimaal aantal mensen naar betaald werk te leiden. Dit uitgangspunt krijgt een nadere uitwerking op de volgende sporen:
 - het beperken van de instroom in de uitkering;
 - het bevorderen van de uitstroom.
- Doelstelling van het beleid is om het aantal WWB-gerechtigden te laten afnemen, door een actief en innovatief re-integratiebeleid gericht op uitstroom naar duurzaam werk.

Ook in de verschillende interviews komt naar voren dat het voornamelijk om deze beleidsdoelen draait.

De overige beleidsdoelen zijn (samengevat):

- Iedere klant tussen 18 en 65 jaar moet algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen en aanvaarden.
- Ontheffing van de arbeidsverplichting is alleen in individuele gevallen mogelijk.
- Het bieden van adequate voorzieningen die een combinatie van arbeid en zorg mogelijk maken.
- Werken met behoud van uitkering/gesubsidieerde arbeid/sociale activering alleen als de te verrichten werkzaamheden noodzakelijk zijn om uit te stromen naar regulier werk.
- Voor jongeren onder de 23 jaar geldt een sluitende aanpak. Dat betekent dat jongeren zo spoedig mogelijk doch maximaal na 0,5 jaar werkloosheid een re-integratietraject aangeboden krijgen, dan wel een gesubsidieerde arbeidsplaats of een vorm van werken met behoud van uitkering.

- Daar waar reguliere arbeidsplaats niet haalbaar blijkt, wordt door middel van sociale activering ingezet op maatschappelijke participatie dan wel een vorm van gesubsidieerde arbeid.
- Het uitgangspunt van werk gaat boven uitkering geldt.
- Bij het aanbieden van een voorziening aan een uitkeringsgerechtigde wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de kortste weg naar werk wordt gevolgd. Met de 'kortste weg' wordt niet slechts het tijdpad bedoeld waarlangs de weg naar de arbeidsmarkt wordt afgelegd. De hoogte van de effectiviteit (duurzaamheid) en de efficiency (kostenbeheersing), die gehanteerd worden om een uitkeringsgerechtigde duurzaam regulier te laten uitstromen naar de arbeidsmarkt, wordt hier ook mee bedoeld.
- Een strenge controle aan de poort en een strikte handhaving dienen eveneens bij te dragen aan volumebeheersing van het bestand.
- Scholing, training en beroepsoefening krijgen een prominente plaats in het re-integratiebeleid.

4.4.1 Invulling van het begrip duurzaamheid

Op basis van de wet gaat de gemeente Venlo voor wat betreft duurzame uitstroom uit van **ten minste een half jaar** een reguliere baan vervullen, waarbij de uitkering beëindigd is. Deze termijn wordt ook gehanteerd bij de jaarlijkse rapportages aan de raad over de uitvoering van de WWB (de zgn. WWB-monitoren).

In de verschillende gesprekken met beleidsambtenaren en de bestuurder komt naar voren dat men het begrip 'duurzame uitstroom' niet louter aan een tijdsperiode (van bijvoorbeeld 6 of 12 maanden) zou willen koppelen. Het beleid is er op gericht om cliënten weerbaarder in de maatschappij te maken, zodat bij werkloosheid de cliënt zelfstandiger in staat zal zijn om arbeid te verwerven en in veel mindere mate een beroep zal gaan doen op een bijstandsuitkering. Het gaat er veel meer om welke bagage de klant wordt meegegeven om zichzelf te kunnen redden op de arbeidsmarkt. De gemeente streeft ernaar dat iemand niet langdurig terugstroomt in de uitkering. Men zou wensen dat het begrip duurzaamheid veel meer daarop aansluit. Het gaat erom dat de klant in zijn eigen kracht gelooft in plaats van een termijn van 6 of 12 maanden daaraan te koppelen. Dit zou moeten leiden tot een algehele daling van het WWB-bestand.

4.5 Concretisering van het beleid

Zoals aangegeven heeft de uitwerking van het re-integratiebeleid zijn beslag gekregen in de jaarlijkse (programma-)begrotingen.

In de programmabegrotingen van 2006 tot en met 2009 zijn de beleidsdoelen 'vertaald' in de diverse prestatie-indicatoren. Voorbeelden van prestatie-indicatoren in de begroting zijn:

- De relatieve positie van het aantal bijstandsontvangers ten opzichte van de G50¹⁴ daalt;
- Afname van het WWB-bestand met X-aantal uitkeringsgerechtigden;
- Aantal succesvolle uitstroom;
- Realiseren van X-aantal participatiebanen.

Voor een uitgebreid overzicht van alle prestatie-indicatoren en streefcijfers verwijzen wij naar bijlage 4.

In de productenraming 2010 (evenals het Ondernemingsplan 2010 van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg) is de volgende prestatie-indicator opgenomen:

¹⁴ G50: Atlas voor gemeenten: de 50 grootste gemeenten op 40 punten vergeleken.

- Minimaal 30% van het totale aantal WWB-uitkeringsgerechtigden is minimaal één trede op de participatieladder gestegen (aantal = 600) of is volledig uitgestroomd naar werk (aantal = 135).

Uit de interviews maken wij op dat dit streven van 30% een prominente plaats inneemt in de (dagelijkse) praktijk van het re-integratiebeleid binnen de afdeling Werk, Inkomen en Zorg.

4.6 Verantwoording over het gevoerde beleid

In bijlage 5 hebben wij van jaar tot jaar in beeld gebracht welke beoogde doelen geformuleerd zijn (in de begroting) en wat daarbij de concrete streefwaardes waren. Tevens is de bron vermeld waarin dit doel is opgenomen.

De laatste 3 kolommen van de tabel in bijlage 5 bevatten een overzicht van jaar tot jaar welke realisatiecijfers de rekenkamer heeft aangetroffen in de verantwoordingsdocumenten (jaarrekening en WWB-monitor). Daar waar het mogelijk was om een koppeling te leggen tussen realisatie en begroting, hebben wij dit aangegeven (je kunt dan per regel van links naar rechts 'doorlezen').

Wij constateren dat:

- 2006: in de programmarekening is op consistente wijze gerapporteerd over de realisatie van de beoogde doelen die in de begroting waren opgenomen. De rekening bevat een tabel met enerzijds beoogde streefwaarden en anderzijds de realisatie daarvan. Daarnaast bevat de WWB-monitor 2006 additionele informatie.
- 2007: de consistente verantwoordingslijn van 2006 is in 2007 niet doorgezet. De programmarekening bevat geen realisatiecijfers over re-integratie. Op basis van de WWB-monitor 2007 hebben wij zelf in enige mate relaties kunnen leggen naar de beoogde doelstellingen, maar de monitor zelf bevat dergelijke koppelingen niet.
- 2008: over 2008 kan eenzelfde conclusie worden getrokken als voor 2007, waarbij minder verantwoordingsinformatie gekoppeld kan worden aan de begroting.
- 2009: over 2009 kan eenzelfde conclusie worden getrokken als over 2007.

5 Uitvoering van de WWB

5.1 Samenvatting van bevindingen

1. Ten behoeve van de re-integratie wordt voor iedere cliënt een trajectplan opgesteld, dat in grote mate voldoet aan de daaraan gestelde eisen.
2. De resultaten (in termen van output en outcome) van de re-integratietrajecten zijn niet altijd consequent in de dossiers vastgelegd.
3. De totale kosten per cliënt zijn niet consistent in de dossiers vastgelegd.
4. In 2008/2009 hebben twee belangrijke organisatorische interventies plaatsgevonden:
 - de samenvoeging van beleid en uitvoering binnen de nieuwe afdeling WIZ, met als centrale uitgangspunt dat de klant en zijn vraag centraal staan. De focus is daarmee verschoven van rechtmatigheid naar doelmatigheid.
 - de oprichting van het Werkplein.
5. De werkelijke caseload van de coaches is hoger dan oorspronkelijk begroot.
6. De participatieladder wordt beschouwd als hét instrument om de effectiviteit van re-integratie te meten.
7. Uit twee klanttevredenheidsonderzoeken (2006 en 2009) worden de re-integratie-inspanningen als (ruim) voldoende beoordeeld. Uit het gesprek dat de rekenkamer met de Cliëntenraad heeft gevoerd, komen enkele aandachtspunten voor verbetering naar voren.
8. De voornaamste bevindingen met betrekking tot aanbestedingen en contracten kunnen als volgt worden samengevat:
 - In alle gevallen is bij de aanbesteding een link naar meetbare prestaties gelegd
 - algemeen uitgangspunt bij de aanbestedingen was: “no cure, less pay”
 - De gunning /keuze voor een leverancier is in alle gevallen transparant en beoordeelbaar
 - Bij een aantal aanbestedingen werd bij aanvang van de contracten de Bonus/Malus systematiek verlaten
 - De rapportages waren op cliëntniveau, en werden ook niet op productniveau besproken of geëvalueerd
 - Hoewel in aanzet alles aanwezig was om een output/prestatie meting mogelijk te maken, blijkt dat er weinig sprake was van resultaatsturing richting de leveranciers.
 - In het algemeen werd ervaren dat de “no cure less pay” systematiek niet echt op alle fronten heeft gewerkt.
 - In de periode vanaf medio 2010 is de werkwijze van aanbesteden vervangen door Europese aankondigingen. Hierbij is er behalve de sturing op de totale uitgaven van het re-integratiebudget nog geen sturing op kosten per product of kosten per cliënt.

5.2 Uitvoering op cliëntniveau

5.2.1 Aanpak en werkwijze dossieronderzoek

De rekenkamer heeft een onderzoek gedaan naar een aantal cliëntdossiers. Doel hiervan is om een beter beeld te krijgen van mogelijke oorzaken voor het al dan niet realiseren van de beoogde re-integratiedoelen. Een ander doel van dit dossieronderzoek was om de kosten van trajecten in beeld te brengen.

Gelet op de omvang van het cliëntenbestand in relatie tot de omvang van het dossieronderzoek, merken wij op dat dit niet bedoeld is om generieke conclusies te trekken. Over de

periode 2006–2009 zijn in totaal tenminste 1.666 trajecten¹⁵ gestart (re-integratie en sociale activering). Wél kunnen wij op basis van het onderzochte materiaal specifieke en kwalitatieve conclusies trekken over de doeltreffendheid van de re-integratieactiviteiten.

Selectie cliëntdossiers

Bij de selectie van dossiers heeft de rekenkamer met de volgende criteria rekening gehouden:

- Het gaat om mensen met een uitkering op basis van de WWB.
- Differentiatie naar verblijfsperiode in de WWB:
 - een aantal dossiers van cliënten die gedurende meerdere jaren in de WWB (uitkeringsduur > 5 jaar) verblijven.
 - ook een aantal draaideurklanten (< 6 maanden).
- Afstand tot de arbeidsmarkt: zowel cliënten die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben als cliënten die dicht bij de arbeidsmarkt staan.
- Differentiatie naar de trede op de werkladder.
- Cliënten die “beweging” maken op de werkladder, zowel van beneden naar boven als andersom (waarom vallen sommige cliënten terug?).
- Differentiatie naar de inzet van instrumenten: sociale activering, re-integratietraject, scholingstraject, inburgering etc.

De rekenkamer heeft een selectie gemaakt van 18 cliëntdossiers, bestaande uit papieren en digitale dossiers.

Bij deze selectie is gebleken dat niet alle criteria in de selectie betrokken konden worden, omdat niet op alle criteria registratie binnen het geautomatiseerde systeem (GWS4all) plaatsvindt.

Toetsingskader en checklist

De rekenkamer heeft per cliënt het dossier onderzocht en de bevindingen daarvan met behulp van een checklist in beeld gebracht. Een format van de toegepaste checklist is in bijlage 6 opgenomen.

In het handboek WWB (www.handboekwwb.nl / Gemeente Venlo, Schulinck) staat dat de WWB geen bepaling kent omtrent het vastleggen van een trajectplan. Volgens het handboek is het aan te bevelen de voorziening, alsmede de daaraan verbonden rechten en verplichtingen van de belanghebbende vast te leggen.

Het handboek geeft ook aan hoe de huidige invulling in de Gemeente Venlo is:

Ten behoeve van de re-integratie wordt een trajectplan gemaakt. Dit trajectplan beschrijft welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden ingezet c.q. aangeboden (inclusief de kosten), alsmede de daaraan verbonden rechten en plichten van de belanghebbende. Tevens wordt de duur van het traject en het beoogde einddoel in het trajectplan opgenomen.

¹⁵ Volgens de WWB-monitoren, waarbij wordt aangetekend dat over 2008 alleen een monitor over het eerste halfjaar beschikbaar is.

5.2.2 Bevindingen dossieronderzoek

A. Trajectplan

- Voor iedere cliënt is een trajectplan opgesteld.
- De verwachte tijdsduur per traject is in bijna alle gevallen van tevoren ingeschat. Deze is meestal ingeschat op 12 maanden (per traject), soms 6 maanden.
- Nagenoeg alle trajectplannen bevatten een beoogde doelstelling in termen van outcome, die voor de cliënt realistisch/haalbaar lijkt (maatwerk voor cliënt).
- Het trajectplan wordt altijd afgestemd op de (specifieke) behoefte van de cliënt. Er wordt bij het opstellen van het trajectplan rekening gehouden met de persoonlijke situatie van de cliënt, zijn/haar vaardigheden, belemmeringen en (beroeps-)wensen.
- De doelstellingen in het trajectplan zijn altijd gerelateerd aan de doelen van het re-integratiebeleid. Meestal is het doel gericht op duurzame uitstroom naar reguliere arbeidsinschakeling. Ook afgeleide doelstellingen, zoals het opdoen van arbeidsritme of toeleiding naar vrijwilligerswerk, hebben wij aangetroffen.
- In iets meer dan de helft van de onderzochte dossiers is uit het trajectplan af te leiden dat de focus gericht is op een zo kort mogelijke weg naar (duurzaam) regulier werk. In de andere gevallen is dit niet eenduidig uit het trajectplan af te leiden.

B. Resultaten van de ingezette trajecten

Opmerking:

Gelet op de omvang van het dossieronderzoek (zie paragraaf 5.1.1) moeten verhoudingsgetallen (percentages e.d.) die hier genoemd worden, niet als absoluut worden beschouwd. Deze cijfers zijn bedoeld als inkleuring van de beleidsuitvoering.

- De resultaten in termen van **output** (heeft de cliënt het traject volledig gevolgd, dus niet het resultaat op de werkladder) is niet altijd uit de documenten in het dossier af te leiden. In iets minder dan de helft van de onderzochte dossiers zijn de outputresultaten vastgelegd. Door de re-integratiebedrijven zijn wel vaak (meestal per kwartaal) voortgangsrapportages aan de gemeente gestuurd met daarin een beschrijving van de vorderingen van cliënt. Ook door de gemeente zijn gespreksverslagen, tussenrapporten en eindrapporten opgesteld. Ook deze zijn vooral beschrijvend van aard.
- Daar waar de output wél in het cliëntdossier is vastgelegd, is dit bij het merendeel van de onderzochte trajecten succesvol geweest. Drie op de tien trajecten hebben niet tot de beoogde output geleid.
- Het valt op dat relatief veel trajecten voortijdig door de cliënten worden afgebroken.¹⁶ Het gaat om éenderde van het aantal cliënten (let op: niet éenderde van het aantal trajecten). Dit heeft als consequentie dat op de uitkering gekort wordt.
- Bij het merendeel van de cliënten is de **outcome** in het dossier vastgelegd (is het beoogde doel bereikt; doorstroom op de ladder c.q. uitstroom). Van de cliënten waarbij de outcome is vastgelegd, is ongeveer tweederde niet effectief geweest: het beoogde doel is niet bereikt (cliënt is niet door- of uitgestroomd). De oorzaken voor het niet bereiken van het beoogde doel zijn:
 - Cliënt stroomt (na verloop van tijd) terug in de uitkering: 25%
 - Persoonlijke omstandigheden cliënt: 25%
 - Cliënt is niet bemiddelbaar naar werk: 17%
 - Uitkering is beëindigd: 17%
 - Cliënt is (tijdelijk¹⁷) vrijgesteld van de arbeidsplicht: 17%

¹⁶ Onder voortijdig afgebroken wordt ook begrepen dat een cliënt (om uiteenlopende redenen) niet aan een traject is begonnen.

C. kosten van de ingezette trajecten

- Uit de dossiers is niet altijd een volledig beeld van de gemaakte kosten af te leiden. De dossiers bevatten vaak wel offertes en kopieën van facturen van de re-integratie-bedrijven, maar het is ons niet duidelijk of deze informatie volledig is. De totale kosten per cliënt worden niet consistent in de dossiers vastgelegd.
- De vraag of een afweging tussen de kosten en baten van een traject van te voren is gemaakt, kan niet worden beantwoord op basis van het dossieronderzoek. Slechts in één geval is hierover concrete informatie in het cliëntdossier aangetroffen.

D. overige constatering

- Van de onderzochte dossiers kan worden vastgesteld dat tweederde volledig is.¹⁸
- Er wordt rekening gehouden met de persoonlijke situatie van de cliënt, niet alleen door zijn/haar behoeften bij de diagnose in beeld te brengen, maar ook tijdens het verloop van een traject.
- Er zijn voorbeelden aangetroffen van cliënten waarbij besloten is de arbeidstoeleiding stil te leggen, omdat verdere actie niet meer zinvol wordt geacht (cliënt is niet bemiddelbaar naar regulier werk).
- De gemeente heeft in het verleden de intake/diagnose van cliënten uitbesteed aan een aantal re-integratiebedrijven (meestal Canters Coaching, Alexander Calder Arbeidsintegratie of Salus). Het re-integratiebedrijf bracht vervolgens een trajectadvies (trajectplan) uit aan de gemeente. Aan de hand van dat trajectadvies besliste de gemeente welk traject de cliënt wordt aangeboden. In een aantal gevallen heeft de intake/diagnose plaatsgevonden door hetzelfde re-integratiebedrijf als het bedrijf waar de gemeente vervolgens de cliënt in een traject heeft geplaatst.
Opmerking: sinds 2010 wordt de intake/diagnose, onder andere om te voorkomen dat bovenstaande risico optreedt, door de participatiecoaches van de afdeling WIZ ('in eigen huis') uitgevoerd.
- In een aantal gevallen was de tijdsduur tussen het nemen van een beslissing door de gemeente en de handhaving daarvan lang.

5.3 Het Werkplein en de afdeling WIZ

Het Werkplein Venlo is een bedrijfsverzamelgebouw voor alle partners in de keten Werk en Inkomen. De afdeling Sociale Zaken van de gemeente Venlo maakt sinds 1 mei 2009 deel uit van het Werkplein. Naast de ketenpartners CWI/UWV zijn ook uitzendbureaus onderdeel van het Werkplein.

De samenvoeging tot het Werkplein is een belangrijke stap naar het integreren van de dienstverlening voor alle klanten die vragen hebben op het gebied van werk en inkomen. De missie van het Werkplein Venlo is als volgt geformuleerd:¹⁹

“steeds meer mensen aan het werk door het bij elkaar brengen van vraag en aanbod”.

Onder de vlag van het veranderingsproces van de gemeentelijke organisatie, bekend als “Expeditie Venlo”, zijn per 1 mei 2009 de voormalige afdeling Sociale Zaken (Soza) en het

¹⁷ Het begrip ‘tijdelijk’ vrijgesteld van de arbeidsplicht is een rekkelijk begrip: er is een voorbeeld aangetroffen van een cliënt die gedurende 4 jaar was vrijgesteld.

¹⁸ ‘Volledig’ hebben wij in dit kader gedefinieerd als: het dossier bevat voldoende gegevens om vast te kunnen stellen welke trajecten de cliënt heeft afgelegd, wat de inhoud van de trajecten was en wat daarvan de resultaten waren (in termen van output en outcome). Kortom: het invullen van de checklist was mogelijk aan de hand van het cliëntdossier.

¹⁹ Bron: Bouwopdracht Werk, Inkomen en Zorg (Sociale Zaken), 1-9-2008.

team BLEWI (als onderdeel van de afdeling Economische Zaken) samengevoegd. De nieuwe afdeling Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) is gevormd. Daarmee zijn beleid (BLEWI) en uitvoering (Soza) in één hand gekomen.

Bij de organisatorische opzet van de afdeling WIZ is als centraal uitgangspunt gekozen voor:

De klant en zijn vraag staan centraal.

5.3.1 Bevindingen

Binnen het Werkplein staat de integraliteit van de dienstverlening voor de klant voorop. Dit houdt ook maatwerk voor de klant in.

Naar analogie van de participatieladder (zie paragraaf 5.4) is de afdeling WIZ is onderverdeeld in drie teams:

- Werk
- Participatie
- Zorg

De werkmethode van de vroegere afdeling Sociale Zaken was sterk procesgericht. Iedere medewerker was verantwoordelijk voor een gedeelte van het proces. Sinds de reorganisatie (mei 2009) is een forse omslag gemaakt: van 80% back-office en 20% front-office naar nu 70% front-officemedewerkers. De front-office stuurt de back-office aan en heeft integrale verantwoordelijkheid gekregen. De integrale verantwoordelijkheid voor een cliënt is bij de werkcoach komen te liggen en het klantcontact is veel intensiever geworden. Er is nu één aanspreekpunt voor de cliënt: zijn/haar coach.

Bij de bouwopdracht in 2009 zijn afspraken gemaakt over de caseload-grootte per coach:

- Werk: 45 cliënten;
- Participatie: 65 cliënten;
- Zorg: 75 cliënten.

Deze is feitelijk.²⁰

- Werk: ± 100 cliënten;
- Participatie: ± 60 cliënten;
- Zorg: ± 80 cliënten.

Het credo van de vroegere afdeling Sociale Zaken was vooral gericht op rechtmatigheid en controle: voldoet de aanvraag van de cliënt om aan hem/haar een bijstandsuitkering toe te kennen? Met de reorganisatie en de nieuwe filosofie is een omslag gemaakt waarbij de activiteiten veel meer gericht zijn op doelmatigheid. Het gaat nu veel meer om de klant en hoe die zo snel en effectief mogelijk geholpen kan worden. Ook de nieuwe wijze van aanbesteden (zie paragraaf 5.6.2 D) ondersteunt deze omslag in denken.

Inmiddels investeert de gemeente ook in het voortraject van de WWB. Een deel van het participatiebudget wordt ingezet om te voorkomen dat werklozen (met een WW-uitkering) 'afdalen' naar de WWB. De werkpleinconstructie maakt dit goed mogelijk.

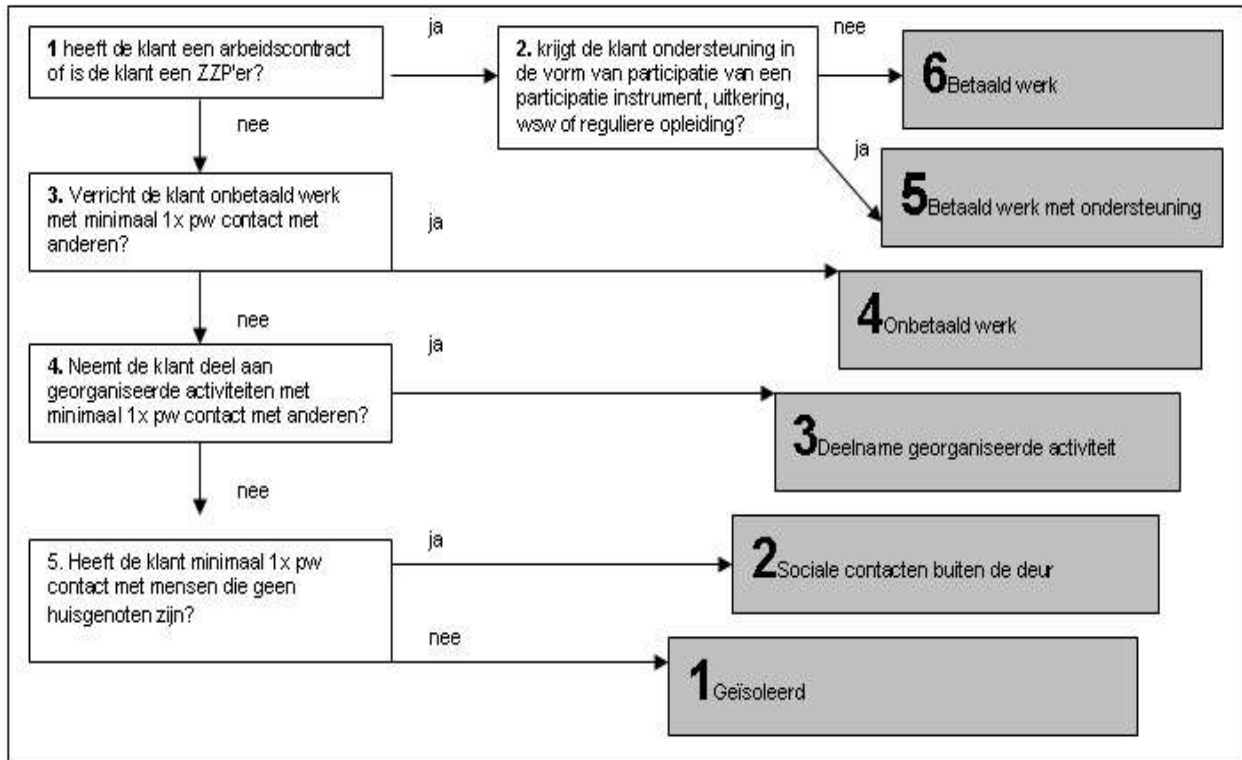
5.4 De participatieladder

Eind 2008 is op landelijk niveau de participatieladder ontwikkeld. De gemeente Venlo heeft als één van de 12 gemeenten aan deze ontwikkeling meegewerkt, samen met Regioplan Beleidsonderzoek. Met de ladder kan de mate van participatie in beeld worden gebracht en kunnen gemeenten periodiek vaststellen in hoeverre het gemeenschappelijke doel van het participatiebeleid wordt gerealiseerd.

²⁰ Bron: interviews. Volgens de afdeling is hierbij sprake van een tijdelijke onbalans.

De participatieladder bestaat uit 6 treden (niveaus). De ladder is verdeeld in twee delen: een deel met vier treden voor mensen zonder arbeidscontract en een deel met twee treden voor iedereen met een arbeidscontract.

Door beantwoording van onderstaande vragen wordt de plaats op de ladder van een individuele cliënt bepaald en eventuele stijging en/of daling bijgehouden.²¹



²¹ Bron: monitor WWB over de maand oktober 2010.

5.4.1 Bevindingen

In de verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat de participatieladder beschouwd wordt als **hét instrument** om de **effectiviteit** van re-integratie voor de raad en het management in beeld te brengen. In de praktijk worden alle klanten gemonitord met behulp van de participatieladder. De gemeente heeft in de geautomatiseerde cliëntenregistratie vastgelegd op welke trede van de ladder een cliënt zich bevindt ('nulmeting/startsituatie'). Maandelijks worden de bewegingen op de ladder én de uitstroom gemonitord. De sturing en effectmeting tijdens de re-integratietrajecten worden zodoende in de toekomst beter mogelijk. De geïnterviewden geven aan dat door middel van de registratie op de participatieladder men een beter inzicht heeft gekregen in de samenstelling van het cliëntenbestand.

5.5 Het cliëntenperspectief

De klanttevredenheid is in de onderzochte periode twee keer integraal gemeten.

In 2006 is de tevredenheid gemeten onder cliënten die een traject hebben gevolgd bij één van de re-integratiebedrijven. De resultaten zijn opgenomen in het rapport '*De cliënt aan het woord!*, Cliënttevredenheidsonderzoek re-integratiebedrijven gemeente Venlo, september 2006'.

Het gemiddelde rapportcijfer dat de cliënten aan de re-integratiebedrijven gaven was 7,2. Het betrof een meting onder 285 cliënten over de 12 re-integratiebedrijven waaraan Venlo destijds trajecten had uitbesteed.

In 2009 is een klanttevredenheidsonderzoek gehouden onder de cliënten van de toenmalige afdeling Sociale Zaken. Iedereen die een uitkering ontving is zijn/haar mening gevraagd over de dienstverlening en werkwijze van de afdeling. De resultaten staan in het rapport 'Klanttevredenheidsonderzoek Sociale Zaken 2009'. In totaal hebben 905 cliënten een gemiddeld rapportcijfer van 6,8 toegekend.

Daarnaast wordt per kwartaal de klanttevredenheid gemeten over de lopende c.q. afgeronde trajecten. Bij deze meting wordt zowel de tevredenheid van de klant, het re-integratiebedrijf en de gemeente gewogen.

De rekenkamer heeft een gesprek gevoerd met een delegatie van de cliëntenraad over de ervaringen uit de praktijk van alle dag. Hieronder volgt een optekening van algemene opmerkingen die in het gesprek naar voren kwamen. Daarbij moet worden opgemerkt dat men nog geen ervaring had opgedaan met de nieuwe systematiek van aanbesteding (zie paragraaf 5.6).

- Er is onvoldoende maatwerk: trajecten zijn onvoldoende gericht op de persoonlijke behoefte en mogelijkheden van de cliënt.
- Van nieuw beleid dat cliëntgericht is, wordt nog niet veel ervaren. Geconstateerd wordt dat de kwaliteit van de begeleiding sterk afhankelijk is van de persoon (coach).
- Cliënten hebben behoefte aan een coach die snel voor hem/haar aan de slag gaat. Wisseling van coaches is onprettig. Sommige coaches hebben weinig ervaring.
- Klachten m.b.t. re-integratie (ook over de eigen coach) moeten worden ingediend bij de coach.
- Het gebeurt regelmatig dat gegevens (o.a. inkomensgegevens) bij de gemeente kwijtraken.
- Het is vaak lang wachten.
- Bij het aanvaarden van werk lijkt het vooral te gaan om de uitstroomscore of slagingspercentage, niet om wat iemand feitelijk kan.
- Er is geen tussentijdse evaluatie van de cliënt met de werkcoaches over lopende trajecten bij re-integratiebedrijven.

- Als men een traject van tijdelijk werk aanvaard en men wordt ontslagen, valt men in een inkomensgat: het aanvragen van bijstand gaat de ‘ambtelijke molen’ in en duurt 6 weken.

5.6 Aanbestedingen en contracten met re-integratiebedrijven

5.6.1 Aanpak en werkwijze

In de aanpak van het re-integratieonderzoek is aangegeven dat onder andere een onderzoek zou plaatsvinden naar de contracten die de gemeente heeft afgesloten met de re-integratiebedrijven en de stukken die ten grondslag liggen aan de uitbestedingen. Wij zijn nagegaan in hoeverre deze contracten waarborgen bevatten voor een doeltreffende re-integratie.

Selectie

In de onderzoeksperiode zijn alle contracten via een Europese aanbestedingsprocedure afgesloten. Wij hebben ons met name geconcentreerd op de aanbestedingen waarbij een rechtstreekse relatie is te leggen naar uitstroom naar de (reguliere) arbeidsmarkt en/of stijging op de werkladder. Flankerende uitbestedingen (zoals Arbo-dienstverlening en psychologisch onderzoek) zijn verder niet onderzocht. Met name hebben wij ons geconcentreerd op de bestekken “reguliere re-integratie” en “werkbedrijf (Ronin)”. Tevens zijn de ESF re-integratie projecten Scolea (Niet Uitkeringsgerechtigden) en Dynamo (arbeidsbelemmerden) bekeken, omdat die ook als doel toestroom naar de arbeidsmarkt hadden.

Werkwijze

De bevindingen van het contractonderzoek zijn met behulp van een checklist in beeld gebracht. Een format van de toegepaste checklist is als bijlage 7 opgenomen. Van ieder onderzocht contract is een beknopt verslag opgesteld. Aan de hand van deze verslagen heeft een analyse plaatsgevonden, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn verwerkt.

5.6.2 Bevindingen

A. algemeen

- In alle aanbestedingen is uitgegaan van de aantallen (aantal trajecten etc.) uit 2007. Tevens is in alle gevallen een beoordeling gedaan van de offertes in een scorematrix op basis van prijs (40%) en kwaliteit (60%).
- In alle gevallen is bij de aanbesteding een link naar meetbare prestaties gelegd in termen van uitstroom naar de (reguliere) arbeidsmarkt of stijging op de werkladder.
 - Werkbedrijf: in de aanbesteding worden garanties gevraagd op
 - zinnig werk
 - leegloop% < 1%
 - doelen m.b.t. uitstroom naar reguliere arbeid. Een bonus wordt verleend bij uitstroom

- In de offerte/ het contract zelf zijn geen expliciete volume garanties gegeven.
- Reguliere re-integratie : in het perceel 1, actieve bemiddeling wordt een doel % aangegeven van 70% uitstroom naar reguliere arbeid (6 maanden en 1 dag), maar

bij de percelen 5 en 6 (sociale activering) zijn de doelen minder concreet meetbaar: voorkomen uitval uit het re-integratie traject of uitstroom naar reguliere arbeid.²²

- Algemeen uitgangspunt bij de aanbestedingen was: “no cure, less pay”
- In alle gevallen is managementinformatie gevraagd (en ook toegezegd in de offertes) per kwartaal. Wat opvalt is dat in de managementinformatie niet een directe koppeling van kosten naar prestatie wordt gevraagd (zoals totaal kosten gedeeld door succesvolle trajecten) maar dat de informatie meer kwalitatief is (% geslaagde trajecten). De gevraagde managementinformatie is algemeen voor alle aanbestedingen, en laat veel ruimte voor de aanbieders: “De rapportage moet een betrouwbaar beeld geven van hoe de kwalitatieve en kwantitatieve dienstverlening zich verhouden dan wel ontwikkelen ten opzichte van de resultaatverplichtingen/taakstellingen....”
- De gunning/keuze voor een leverancier is in alle gevallen transparant en beoordeelbaar. Op zich is dit ook te verwachten, omdat alle aanbestedingen “ESF proof” gedaan zijn, en dit een criterium is om ESF subsidie te verkrijgen.

B. overige constatering

- Werkbedrijf (Ronin)
 - De aanbesteding is in eerste instantie gegund aan de Atlantgroep te Helmond. De Atlantgroep heeft het contract per 1 januari 2009 eenzijdig opgezegd, waarna het contract is overgedaan aan de WAA groep en Rework tegen afwijkende voorwaarden (aanmerkelijk duurder). Deze gunning was op zich rechtmatig omdat sprake was van overgang wegens dringende spoed (gecontroleerd door de afdeling bij Deloitte).
 - Er is expliciet een Bonus/malus systeem toegepast (3000 tot 5000 euro bonus bij een geslaagde externe plaatsing, een malus bij terugval naar de WWB).
- Reguliere re-integratie
 - De bonus/malus-systematiek die bij deze aanbesteding is toegepast, is de volgende: de trajectkosten worden betaalbaar gesteld in drie termijnen: 30% bij aanvang van een traject, 30% na drie maanden op basis van de kwartaalrapportage, en 40% na afronding van een succesvol traject.
 - Bij de percelen 5 en 6 (individuele en groepsactivering) zijn de gegunde contracten na ruim 1 maand na gunning middels een addendum op het contract aangepast naar een normale facturering op kwartaalbasis. Hierdoor werd bij deze percelen het bonus/malus-systeem volledig verlaten.

C. Resultaten uit de interviews

Hoewel in aanzet alles aanwezig was om een output/prestatie meting mogelijk te maken, blijkt dat gaande de contractperiode wel door de re-integratiebedrijven werd gerapporteerd maar dat er weinig sprake was van resultaatsturing richting de leveranciers.

De rapportages waren op cliëntniveau, en werden ook niet op productniveau besproken of geëvalueerd.

De scheiding tussen beleid (BLEWI) en uitvoering (SOZA) werd ook duidelijk ervaren in de managementsturing: op beleidsniveau werd andere informatie gevraagd dan waar in de praktijk mee gestuurd werd.

Cijfermatig valt op dat de gegevens die re-integratiebedrijven hebben middels kwartaalrapportages en een overzicht over de jaren heen, een goed inzicht geven in de prestaties (zowel in termen van stijging op de werkladder als instroom naar regulier werk). Het gemiddelde percentage uitstroom naar regulier werk is bij individuele trajectbegeleiding

²² De aanbestedingen waren opgedeeld in verschillende percelen waarop apart kon worden ingeschreven

ruim 60% in de periode tot 2009. Middels de gefactureerde bedragen zijn de kosten per traject ook inzichtelijk.

Bij nadere bestudering constateren wij dat een groot aantal van de plaatsingen in uitzendwerk plaatsvindt, bijna 40% van de totale plaatsingen. De rest van de plaatsingen zijn bijna allemaal tijdelijke dienstverbanden.

In het algemeen werd ervaren dat de “no cure, less pay” systematiek niet echt op alle fronten heeft gewerkt.

D. Contractsystematiek vanaf 2010

Vanaf medio 2009 was er sprake van ingrijpende veranderingen binnen de afdeling WIZ, met name door de introductie van het Werkplein, de reorganisatie (overdracht van de beleidstaak van BLEWI aan de afdeling WIZ) en de daarbij behorende cultuuromslag (de cliënt staat centraal en heeft één aanspreekpunt).²³

In dit kader is ook de complete aanbestedingssystematiek op de helling gezet.

Vóór mei 2009 was de voorbereiding van het re-integratiebeleid ondergebracht bij Economische Zaken (BLEWI) en de uitvoering bij Sociale Zaken. De managementsturing op budgetten liet volgens de afdeling in het verleden veel te wensen over. De focus leek vooral op het binnenhalen van geld te liggen. In de onderzoeksperiode 2006-2009 is niet gestuurd op uitgaven per traject of per product dat ingezet werd. Aangezien het werkdeel van de rijksuitkering niet opgemaakt werd, werd deze noodzaak ook niet gevoeld. De huidige filosofie is dat subsidiestromen de beleidsuitvoering in Venlo moeten ondersteunen en niet moeten frustreren.

Vanaf 2010 is derhalve de systematiek van aanbestedingen uit het verleden losgelaten. Nu worden contractpartijen middels Europese aankondigingen gezocht (doel minstens 60 partijen voor de 21 in te zetten re-integratiemiddelen). Dit levert dan een poule van “preferred suppliers” op waaruit de participatiecoaches re-integratieproducten kunnen inkopen. In deze poule kunnen elk kwartaal nieuwe deelnemers toegelaten worden of uitgeschreven worden, hiervoor vindt elk kwartaal een nieuwe aankondiging plaats. De beoordeling van de aanvragen voor “preferred supplier” vinden plaats op basis van de formele criteria die voorheen ook in de aanbestedingen werden gehanteerd.

De feitelijke aanbestedingen vinden per cliënt (dus voor elk traject apart) plaats, waarbij voor elke cliënt 3 offertes uit de poule gevraagd dienen te worden. Hiervan mag incidenteel worden afgeweken door de participatiecoaches. De coach doet nu verder zelf (intern) de intake en diagnose.

Het “no cure, less pay” principe uit het verleden is als volgt doorgezet:

- Er vindt alleen achterafbetaling per kwartaal plaats.
- 40% van de trajectkosten is betaalbaar bij opdracht, 20% bij afronding en 40% bij succes. Succes wordt beoordeeld door de coach, waarbij de klanttevredenheid geregistreerd en vastgelegd is in een rapportcijfer, dat voor 40% door de cliënt, 40% door de coach en 20% door het re-integratiebedrijf bepaald wordt.

De gevraagde offertes (3 per cliënt, zie boven) dienen binnen 21 dagen binnen te zijn, en worden volgens een gestandaardiseerde matrix beoordeeld door de coach, waarbij kwaliteitsaspecten voor 70% meetellen en de prijs voor 30%.

²³ Zie paragraaf 5.2.

Er zijn momenteel 50 bedrijven in de “poule van preferred suppliers” toegelaten, voor 21 re-integratieproducten in 4 categorieën:

- Jongeren
- Zorg
- Werk
- Algemeen

In de toekomst zal volgens de afdeling WIZ een verschuiving plaatsvinden van financiële verantwoording en sturing op de totale uitgaven (van het werkdeel) naar inhoudelijke begeleiding van cliënten naar treden op de participatieladder die mogelijk zijn.

De werkcoaches krijgen mogelijk in de toekomst een eigen budget toegewezen.

Sturing op budget hoeft volgens de afdeling niet per se het beste resultaat op te leveren.

Behalve de sturing op de totale uitgaven van het re-integratiebudget vindt momenteel geen sturing op kosten per product of kosten per cliënt plaats.

6 Kosten

6.1 Samenvatting van bevindingen

- Opvallend is dat wel gebudgetteerd wordt op uitgaven per productsoort (zoals directe arbeidsbemiddeling) maar dat de daadwerkelijke uitgaven niet op kostensoort verantwoord worden.
- Doordat uitgaven aan re-integratie niet consequent verantwoord zijn in de loop der jaren, kan alleen aan de hand van de begrotingen een uitspraak gedaan worden in financiële zin.
- In de periode 2004-2008 waren de totale re-integratie kosten per gerealiseerde reguliere arbeidsplaats 18.850 euro (begroot 28.820 euro).

6.2 Uitgaven bijstandsverlening en re-integratie

Over de onderzoeksperiode zijn geen gegevens beschikbaar met betrekking tot kosten per product (zoals kosten per re-integratie-instrument). Wij constateren dat wel gebudgetteerd wordt op uitgaven per productsoort (zoals directe arbeidsbemiddeling), maar dat de daadwerkelijke uitgaven niet op kostensoort verantwoord worden, of terug te vinden zijn. De volgende redenen worden hiervoor aangegeven:²⁴

- Tot 2009 was er een feitelijke scheiding tussen de beleidsafdeling (Economische Zaken, team BLEWI), verantwoordelijk voor het beleid en de inkoop/contracten van re-integratie instrumenten, en de daadwerkelijke uitvoering (afdeling Sociale Zaken(Soza))
- De uitvoering binnen Soza is op cliëntniveau geregistreerd, maar is voornamelijk kwalitatief: welke instrumenten worden ingezet.
- Binnen Soza werd niet geregistreerd op totale kosten per cliënt.
- Door de samenvoeging van de afdelingen, de verhuizingen van de afdelingen en de reorganisatie (Expeditie Venlo) is veel niet verplicht te bewaren administratie (waaronder managementinformatie) vernietigd.

Hierdoor is de beschikbare informatie alleen op totaalniveau inzichtelijk te maken.

In onderstaande tabel worden de totale uitgaven in het kader van de WWB weergegeven onderscheiden naar uitgaven voor bijstandsverlening (het I-deel) en uitgaven in het kader van werkgelegenheid.

²⁴ Bron: interviews, programmarekeningen en productenrealisatie over 2005 t/m. 2009.

Uitgaven (lasten) bijstandsverlening en werkgelegenheid (product 611) 2006 – 2009

(bron: uitgaven productenrealisatie en programmarekening Gemeente Venlo 2006 t/m.2009)
Bedragen x 1000 euro.

		2006		2007		2008		2009	
Beheers product	omschrijving	begroot	realisatie	begroot	realisatie	begroot	realisatie	begroot	realisatie
610	bijstandsverlening	35.986	35.003	33.895	33.794	33.267	35.886	36.587	37.967
611	Totaal Werkgelegenheid, waarvan:	13.294	16.180	13.508	13.288	28.531	28.124	29.715	30.101
611.45	Gesubs. arbeid	8.878	14.210	9.243	11.484	22.889	23.158	20.880	26.293
611.55	Re-integratie/ activering	2.308	433	2.454	73	2.390	2.652	2.440	6.672
	Gesubs. arbeid + reïntegratie	11.186	14.643	11.697	11.557	25.279	25.810	23.320	32.965

Ad 611.45

- In 2006 zijn de uitgaven o.a. hoger door gemeentelijke bijdrage WSW (aan de WAA).
- In 2007 zijn de uitgaven hoger doordat kosten begroot op re-integratie hier verantwoord zijn.
- Vanaf 2008 is de rijksbijdrage WSW niet meer rechtstreeks aan de SW-bedrijven maar aan gemeenten uitgekeerd.

Ad 611.55

- In 2007 zijn de uitgaven lager doordat de kosten op gesubsidieerde arbeid verantwoord zijn.
- In 2009 zijn de lasten hoger doordat ook uitgaven op het participatiebudget hier verantwoord moeten worden, maar ook doordat "meer mensen begeleid zijn in re-integratie naar de arbeidsmarkt" (toelichting productenrealisatie 2009).

Uit deze tabel kunnen de volgende bevindingen afgeleid worden:

- Na een dal in 2007 vertoont de bijstandsverlening een stabiele opgaande lijn (+ 12% t.o.v 2007) die groter is dan alleen verklaard kan worden door inflatiecorrectie (1 tot 2% per jaar) of volumestijging (zie ook Hoofdstuk 7).
- Doordat uitgaven op re-integratie niet consequent verantwoord werden in de loop der jaren kan alleen aan de hand van de begrotingen een uitspraak gedaan worden in financiële zin:

De uitgaven op re-integratie zijn tot 2008 stabiel 2,3 a 2,4 miljoen euro. Hierna is een opgaande lijn zichtbaar in de feitelijke uitgaven (2008 2,6 miljoen) 2009 is hiermee niet vergelijkbaar doordat de uitgaven van het participatiebudget hier verantwoord worden. In 2006 was de begrote uitgave (2,3 miljoen euro) 5% van de totale begrote uitgaven voor bijstand en werkgelegenheid. In 2009 was de feitelijke uitgave voor re-integratie/activering (inclusief uitgaven participatie 6,7 miljoen euro) 10 % van de totale uitgaven voor bijstand en werkgelegenheid.

6.3 ESF Trajecten

In de periode 2004 tot 2009 had de gemeente Venlo zo veel mogelijk haar re-integratieactiviteiten ondergebracht in Europees gesubsidieerde projecten (ESF-3 projecten). Hierdoor was er een co-financiering vanuit Europa van 50% tot 2008 en in 2008 van 40%. De aan Europa gedeclareerde bedragen bedroegen uiteindelijk **6.955.817 euro**.²⁵

Als bijkomend voordeel voor het rekenkameronderzoek was er een zware administratieve registratieplicht vanuit Europa op de gemaakte kosten en de behaalde resultaten, waardoor een goed beeld ontstaat van de gemaakte kosten in relatie tot de resultaten. Doordat sprake was van verplichte Europese aanbestedingen (anders zijn de kosten niet subsidiabel) was tevens de rechtmatigheid van de uitgaven goed geborgd.

De ESF re-integratie projecten **Pangea** (toeleiding arbeidsmarkt arbeidsbelemmerden en niet uitkeringsgerechtigden, **periode oktober 2004 tm december 2007**), **Scolea** (Niet Uitkerings gerechtigden **2008**) en **Dynamo** (arbeidsbelemmerden **2008**) zijn bij het rekenkameronderzoek nader bekeken met de volgende vragen:

- o Wat zijn de totale kosten Netto (na aftrek ESF subsidie) en Bruto (totale kosten ex ESF subsidie)
 - Begroot per jaar
 - Gerealiseerd werkelijk per jaar
- o Wat zijn de concrete resultaten geweest van deze projecten (per jaar) in termen van:
 - Stijging op de werkladder
 - Uitstroom naar reguliere arbeid

Uit de ESF projectadministratie zijn de volgende gegevens gestedilleerd:

Pangea (toeleiding arbeidsmarkt arbeidsbelemmerden en niet uitkeringsgerechtigden, **periode oktober 2004 t/m. december 2007** (bron: einddeclaratie ESF-3).

Totale kosten

	Begroot	Gerealiseerd	%van Begr.
Bruto	18.881.641	13.250.840	70%
Waarvan directe externe kosten trajecten	12.448.150	8.207.304	66%
Netto(na aftrek ESF Subsidie 50%)	9.440.820	6.625.420	
Aantal deelnemers	3900	2666	68%

Resultaten

realiseren re-integratie trajecten(personen)	750	2225	296%
aanvaardden reguliere arbeid	655	713	109%
uitval	0	1.186	

De totale kosten per deelnemer zijn.²⁶

Begroot: 4840 euro
Gerealiseerd: 4970 euro

²⁵ Bron: einddeclaraties Pangea II, Scolea en Dynamo

²⁶ Bruto kosten gedeeld door aantal deelnemers

Omdat Pangea 2 een langere termijn bestrijkt, zijn de kosten per gerealiseerde reguliere arbeidsplaats redelijk betrouwbaar; uiteraard liepen hier na afronding van dit ESF- traject wel nog trajecten door.

Totale kosten per gerealiseerde regulier arbeidsplaats:²⁷

Begroot	Gerealiseerd
28.820 euro	18.580 euro

De volgende opsomming tot slot geeft een beeld van het soort trajecten wat in het kader van dit traject is gerealiseerd, van intake tot re-integratie:

Aantal trajecten

	Begroot	Realisatie
Productgroep A en B (diagnose & oriëntatie)	2785	1757
Productgroep D (re-integratie)	750	605
Productgroep E (Werkende Weg)	125	133
Productgroep F en G (Beroepsgerichte Scholing & Arbeidsgerichte Educatie)	375	394
Productgroep H (Activering)	790	954
Productgroep I (Re-integratie en Inburgering)	80	27
Maatwerk Jongeren	125	40
Work First Seizoensarbeid		13

Dynamo (arbeidsbelemmerden) 2008

De volgende cijfers hebben betrekking op de einddeclaratie ESF 2008 van maart 2009 over het jaar 2008.

	Begroot	Gerealiseerd	%
Totale kosten Bruto	1.613.200	640.235	40%
Waarvan externe kosten	1.170.000	460.084	39%
Netto(na aftrek ESF Subsidie)	967.900	384.100	
Aantal Deelnemers	(ruim 500)	346	
Aantal deelnemers waarvan traject nog doorliep na einddeclaratie		285	82,4
Aantal afgeronde trajecten		33	9,6
Waarvan naar reguliere arbeid		17	4,9
Naar gesubs. Arbeid		13	3,8
Stap verder op de werkladder		3	0,8

²⁷ Bruto kosten gedeeld door aanvaardde reguliere arbeid

Omdat het aantal trajecten dat doorloopt groot is (82,4%) is het niet zinvol om de kosten per geslaagd traject te meten.

De kosten per deelnemer²⁸ zijn **1850 euro** geweest.

Scolea (niet uitkeringsgerechtigden) 2008

Alhoewel de niet-uitkeringsgerechtigden niet in het kader van dit onderzoek meegenomen worden, zijn volledigheidshalve hier ook de resultaten en kosten van deze groep opgenomen. In de periode voor 2008 was deze groep geïntegreerd in het ESF traject (Pangea), zodat inclusief deze groep de cijfers beter vergelijkbaar worden.

De volgende cijfers hebben betrekking op de einddeclaratie ESF 2008 van maart 2009 over het jaar 2008.

	Begroot	Gerealiseerd	%
Totale kosten Bruto	1.194.900	185.758	16%
Waarvan externe kosten	828.500	106.914	13%
Netto(na aftrek ESF Subsidie)	716.940	111455	
Aantal Deelnemers	nb.	81	100
Aantal deelnemers waarvan traject nog doorliep na einddeclaratie		59	72,8
Aantal afgeronde trajecten		6	7,4
Waarvan naar reguliere arbeid		2	2,5
Stap verder op de werkladder		4	4,9

Omdat het aantal trajecten dat doorloopt groot is (72,8%) is het ook hier moeilijk om de kosten per geslaagd traject te meten. De kosten per deelnemer zijn **2293 euro** geweest

Uit de interviews blijkt dat de ESF projectadministratie (met name urenverantwoording) als een last werd gezien en niet direct als een mogelijkheid voor kostenbeheersing en doelmatig inzetten van middelen.

Er is geen rapportage aangetroffen waarbij de effectiviteit van de ingezette (geldelijke) middelen per instrument, of per trede op de werkladder gemeten is.

²⁸ Bruto kosten gedeeld door aantal deelnemers.

7 Resultaten/effectiviteit

7.1 Samenvatting van bevindingen

- Een meting van resultaten, anders dan in termen van uitstroom naar betaalde arbeid, is pas in 2010 echt tot stand gekomen, bij de introductie van de participatieladder.
- Wanneer de uitstroom naar participatiebanen buiten beschouwing wordt gelaten, daalt de uitstroom naar overige reguliere arbeid in de onderzoeksperiode.
- Het aantal personen in een re-integratie traject is in de loop der jaren gestaag gedaald (in 2009 met 20% t.o.v. 2006).
- Puur indicatief kan gesteld worden dat 40 à 50% van de reguliere uitstroom binnen een jaar weer een beroep op de WWB zal doen.

7.2 Inleiding

Zoals in het normenkader (zie hoofdstuk 3) al is aangegeven zouden de resultaten en dus de effectiviteit van het beleid beoordeeld moeten worden op basis van de doelstellingen van de gemeente Venlo:

- Doelstelling van het beleid is om **het aantal WWB-gerechtigden**, door een actief en innovatief re-integratiebeleid gericht op uitstroom naar duurzaam werk, **te laten afnemen**.
(bron: beleidsbegroting 2008-2011)
- In het beleid van de gemeente Venlo moeten de inspanningen/voorzieningen primair worden gericht op **duurzame reguliere arbeidsinschakeling** (= re-integratie).
(bron: beleidsnotitie re-integratie 2007)
- Als duurzame reguliere arbeidsinschakeling niet haalbaar blijkt, dient ingezet te worden op **anderszins deelnemen aan de samenleving** (maatschappelijke participatie dan wel een vorm van gesubsidieerde arbeid).
(bron: Kadernota WWB 2004)

Een meting van resultaten, anders dan in termen van uitstroom naar betaalde arbeid, is pas in 2010 echt tot stand gekomen, bij de introductie van de participatieladder.

Gegevens over de jaren hiervoor zijn nauwelijks voorhanden (zie ook Hoofdstuk 6). Bij de kwantitatieve analyse heeft het onderzoek zich derhalve moeten beperken tot de eerste twee punten, de absolute hoogte van het WWB-bestand, en de uitstroom naar reguliere arbeid.

7.3 Bestandsontwikkeling in de tijd

De navolgende tabellen geven een inzicht in de ontwikkeling van het aantal personen met een WWB-uitkering en het aantal personen in een re-integratietraject.

**Aantal personen met bijstandsuitkering en aantal personen in re-integratietraject
Uitstroom WWB naar werk (basis 6 maanden uit de WWB)**

Bron: WWB monitor 2007 t/m 2009 Gemeente Venlo
2010: beperkte monitor afdeling WIZ oktober

	2006	2007	2008	2009	2010 *) (stand oktober)
WWB bestand 65- per 31/12	2129	2036	1993	2105	2300
Instroom WWB	693	644	742	795	623
Uitstroom WWB	797	737	785	691	826
Uitstroom WWB naar werk	244	219	315	268	323

**)De volumecijfers van het WWB-bestand in 2010 zijn niet helemaal vergelijkbaar met voorgaande jaren aangezien in 2010 Arcen en Velden bij Venlo is gekomen. Het aantal personen "WWB bestand 65- " was voor Arcen en Velden in 2009 65 personen (Bron: Kernkaart Arcen en Velden).*

Na een aanvankelijke daling in de periode 2006 tot 2008 van in totaal 6%, is het aantal personen in de WWB in 2010 met 8% gestegen (t.o.v. 2006). De uitstroom naar werk stijgt na een daling in 2007 met 29% in 2008 en stabiliseert op een niveau van ongeveer 300 personen.

Als verklarende factor kan hierbij genoemd worden de grote stijging van het aantal gesubsidieerde banen (participatiebanen, loonkosten suppletie etc.). Dit betrof per 31/12/2009 133 personen.

Geconstateerd kan worden dat de uitstroom naar reguliere arbeid zonder subsidie daalt.

Aantal personen in een Re-integratietraject

Bron: Kernkaart Venlo, eigen berekening Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op basis van door het CBS beschikbaar gestelde bestanden betreffende bijstandsuitkeringen, waarvan de gegevens afkomstig zijn van de gemeenten

	2006	2007	2008	2009
Aantal personen in een re-integratietraject Per 31/12	1415	1230	1040	1130
Waarvan in een gesubs. baan (WIW en ID, niet WSW)	30	25	10	10

Het aantal personen in een re-integratie traject is in de loop der jaren gestaag gedaald (in 2009 met 20% t.o.v. 2006. Als verklaring hiervoor wordt door de afdeling aangegeven dat buiten het feit dat de registratie niet helemaal op orde was met name in 2009, de "grote klappen" altijd in het begin worden gemaakt (zie ook de ESF trajecten in Hoofdstuk 6) en dat naarmate de moeilijkere klanten in beeld komen, de intensiteit van de trajectbegeleiding toeneemt, en daardoor het aantal mensen in traject afneemt.

7.4 Uitstroom naar werk met dienstverbanden langer dan 6 maanden

Om de effectiviteit van de re-integratie-inspanningen op langere termijn te kunnen beoordelen, dient met name ook gekeken te worden naar de gerealiseerde dienstverbanden die langer dan een half jaar duren (zie ook normenkader in Hoofdstuk 3).

Om dit inzichtelijk te maken is gekeken naar het aantal personen dat instroomt in de WWB in enig jaar. En of deze korter dan 1 jaar geleden nog een WWB-uitkering hebben gehad. In onderstaande tabel is dit gegeven afgezet tegen de uitstroom naar werk.

Re-integratieresultaten basis 1 jaar uit de WWB

	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
WWB bestand 65-	2129	100	2036	100	1993	100	2105	100
uitstroom naar regulier arbeid*	244	11	219	11	315	16	268	13
terugvalbestand**	101	5	116	6	75	4	116	6
uitstroom -/- terugvalbestand	143	7	103	5	240	12	152	7

Bron: WWB monitoren Venlo

* *Reguliere arbeid is hier gedefinieerd als uitstroom naar dienstverbanden die minimaal 6 maanden duren.*

** *De door de afdeling opgegeven aantallen zijn hier verminderd met de aantallen "draaideur-klanten" uit de WWB-monitor (personen die binnen 6 maanden een nieuw beroep op de WWB uitkering doen) om dubbelstellingen te voorkomen met de definitie van reguliere arbeid (dienstverbanden die minimaal 6 maanden duren).*

De bovenstaande tabel geeft niet meer dan een indicatie over de "echte" uitstroom: het genoemde terugvalbestand slaat immers op de instroom in de WWB, en de uitstroom naar arbeid betreft uitgestroomde personen, en dit zijn uiteraard niet dezelfde personen. Puur indicatief kan gesteld worden dat 40 a 50% van de reguliere uitstroom binnen een jaar weer een beroep op de WWB zal doen. Uit de gehouden interviews leiden wij af dat een aanmerkelijk deel van de uitstroom binnen een bepaalde tijd (genoemd is een termijn van één jaar) weer terugstroomt in de WWB.

7.5 Vergelijking met andere gemeenten

De Afdeling WIZ van de gemeente Venlo doet tot 2011²⁹ niet mee met benchmark-vergelijkingen die o.a. gefaciliteerd worden door www.waarstaatjegemeente.nl (zoals de benchmark re-integratie en de benchmark WWB)

Hierdoor is het in de onderzoeksperiode moeilijk om de re-integratie inspanningen van de gemeente te vergelijken met andere gemeenten, en moet volstaan worden met de beschikbare gegevens van de uitkeringen WWB.

		Alkmaar	Dordrecht	Helmond	Leiden	Venlo	Zwolle	Totaal
Totaal aantal algemeen lopende WWB uitkeringen jonger dan 65 jaar ultimo december [%]	2006	-	-	-	-	-	-	-
	2007	-	-	-	-	-	-	-
	2008	1.340	2.730	1.870	2.360	1.940	2.070	12.310
Toe-/afname bijstandsuitkeringen [%]	2006	-12,8	-13,0	-8,0	-9,6	0,7	2,9	-6,6
	2007	-26,6	-20,8	-12,0	-13,5	0,9	-9,4	-13,6
	2008	-	-	-	-	-	-	-
% bijstandsuitkeringen [%]	2006	-	-	-	-	-	-	-
	2007	-	-	-	-	-	-	-
	2008	1,6	2,7	2,4	2,3	2,1	1,9	2,2
Bijstandsverlening (euro per inwoner)	2006	403,18	589,19	467,22	447,26	365,94	411,45	450,67

²⁹ Vanaf 2011 wordt deelgenomen aan de zogenaamde WISZ-navigator. Het benchmarken met een aantal vergelijkbare gemeenten is daarvan onderdeel.

	2007	348,58	604,17	423,07	404,83	360,81	363,06	421,72
	2008	304,00	562,00	406,00	428,00	360,19	338,00	404,28

Bron: CBS - Bijstand Statistiek

Hier is vergeleken met gemeenten met een min of meer gelijke sociale kaart en/of omvang (zogenaamde referentiegemeenten).

Uit deze vergelijking kan het volgende worden geconstateerd :

- Het totaal aantal uitkeringen in Venlo iets onder het gemiddelde is, evenals het % bijstandsuitkeringen.
- In Venlo in 2006 en 2007 was sprake van een toename van het aantal uitkeringen, en in de referentiegemeenten niet. Jammer genoeg ontbreken hier gegevens van verdere jaren.
- De WWB-uitgaven per inwoner liggen ook iets onder het gemiddelde.

8 Conclusies

In dit hoofdstuk zetten wij de bevindingen uit het re-integratieonderzoek met behulp van het in hoofdstuk 3 beschreven normenkader af tegen de peilers van de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1. Deze zijn:

- beleidseffectiviteit (re-integratiebeleid op papier);
- resultaat en kosten (re-integratiebeleid in de praktijk);
- effectiviteit van de aanbestedingen.

8.1 Hoofdconclusie

De hoofdconclusie met betrekking tot de centrale vraagstelling van het onderzoek: Is het re-integratiebeleid van de gemeente Venlo doeltreffend is als volgt:

Tot 2010 worden **de primaire doelen** gericht op verkleining van het WWB bestand en uitstroom naar reguliere betaalde arbeid **niet gehaald**.

De doelen op het gebied van **maatschappelijke participatie** worden pas **vanaf 2010** middels stijging/daling op de participatieladder **geregistreerd**. De doeltreffendheid van het beleid kan daardoor pas in de komende jaren beoordeeld worden.

8.2 Deelconclusies

De conclusies per peiler van de onderzoeksvragen zijn als volgt:

Peiler 1 Beleidseffectiviteit re-integratiebeleid Venlo

De voornaamste conclusies van de rekenkamer zijn de volgende:

- De **beleidsdoelen** in het re-integratiebeleid van de gemeente Venlo zijn **ondubbelzinnig en meetbaar geformuleerd** (SMART)³⁰.
- De **verantwoording naar de raad** over het bereiken van de gestelde beleidsdoelen is in de onderzoeksperiode **onvolledig**:
 - In de WWB-monitoren wordt de voortgang van de re-integratie-inspanningen gerapporteerd, maar er is geen koppeling naar de beoogde doelen. Beleid en realisatie komen hierdoor los van elkaar te staan.
 - Binnen het beleid wordt geen koppeling gemaakt tussen de specifieke re-integratie-activiteiten en de inzet van middelen. (Wat gaan we doen en hoeveel gaat dat kosten).
Er is alleen middels de programmarekening inzicht voor de raad of de totale besteding van de WWB-gelden binnen het budget blijft.
- De **gemeenteraad zelf** heeft bij de beoordeling van de WWB monitoren niet de koppeling gemaakt naar de doelen uit de programmabegroting.

³⁰ Zie ook Hoofdstuk 4.1 samenvatting bevindingen

- Binnen het ondernemingsplan 2010 van de afdeling WIZ wordt beleidsmatig meer ingestoken op het weerbaar maken van WWB-cliënten.³¹ Er is ook in dit plan **geen beleidsmatige koppeling tussen ingezette middelen en de specifieke re-integratie-doelen**.

Hierdoor is ook bij het ondernemingsplan 2010 het risico aanwezig, dat de doelmatigheid en de effectiviteit van de inzet van middelen niet door de raad beoordeeld kunnen worden.

Peiler 2 Resultaten en Kosten (re-integratiebeleid Venlo in de praktijk)

De uitgangspunten van beleid in Venlo zijn op hoofdlijnen vertaald naar de volgende doelen:³²

1. het aantal WWB gerechtigden door re-integratie-inspanningen te laten afnemen;
2. primair richten op duurzame reguliere arbeidsinschakeling;
3. waar dit niet realiseerbaar is, inzetten op maatschappelijke participatie.

Een belangrijke voorwaarde hierbij is, dat er een goede balans is tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Dit betekent dat steeds een afweging moet plaatsvinden tussen kosten en baten.

ad 1: Geconcludeerd wordt dat **het aantal personen dat een beroep doet op de WWB redelijk constant is**, en dat ook de jaarlijkse instroom, uitstroom en daarbinnen uitstroom naar werk in de loop van de onderzoeksperiode een constant beeld vertonen.³³

ad 2: Geconcludeerd wordt dat **de uitstroom naar reguliere arbeid zonder vormen van subsidie daalt**.³⁴

Wanneer de uitstroom naar participatiebanen buiten beschouwing wordt gelaten, daalt de uitstroom naar overige reguliere arbeid in de onderzoeksperiode.

Wanneer de rekenkamer hierbij als norm voor duurzaamheid de termijn van één jaar hanteert, kan tevens geconcludeerd worden dat de helft van de reguliere uitstroom naar arbeid binnen een jaar weer een beroep op de WWB uitkering doet.

De rekenkamer concludeert hieruit dat **de primaire doelen van het beleid tot 2010 niet bereikt zijn**.

Ad 3 . De aandacht voor de overige doelen, gericht op maatschappelijke participatie, zijn pas echt waarneembaar in de periode na 2009, bij de introductie van de participatieladder.

De rekenkamer concludeert tevens dat **het beleid vanaf 2010** meer gericht is op **maatschappelijke participatie** en het concreet meten van de stijging op de participatieladder per cliënt. De rekenkamer vindt deze vorm van vastlegging een positieve ontwikkeling.³⁵

³¹ Zie 4.5, concretisering beleid

³² Zie hoofdstuk 4.3 en 4.4

³³ Zie tabel hoofdstuk 7.3

³⁴ Zie hoofdstuk 7.3

³⁵ Zie hoofdstuk 4.5

Met betrekking tot de afweging tussen resultaat en kosten (doelmatigheid) komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

- **Sturing op uitgaven** vond alleen plaats **op totaalbudget-niveau**: alleen de hoogte van het Werkdeel en het Inkomensdeel van de WWB werd in financiële zin gevolgd.
- **Sturing op cliëntniveau** was **voornamelijk inhoudelijk**. Er was geen consequente registratie per cliënt van de uitgaven en de bereikte resultaten.
- Er is **geen sturing in financiële zin op de afzonderlijke re-integratie-instrumenten** (sturing op product-niveau):
Omdat er geen registratie is van de kosten op productsoort, kan er geen afweging gemaakt worden van de effectiviteit en doelmatigheid van de verschillende re-integratie-instrumenten. Een vraag in de zin van: “wat heeft het instrument sociale activering gekost, en wat heeft het opgeleverd” kan hierdoor niet beantwoord en verantwoord worden.

Peiler 3 Effectiviteit van de aanbestedingen

In het normenkader is aangegeven dat, om de effectiviteit van aanbestedingen te kunnen beoordelen, er sprake moet zijn van een verregaande vorm van resultaatfinanciering. Waar dit niet mogelijk is, dient volgens de rekenkamer tenminste een registratie van de gemaakte kosten op het niveau van cliënt, en van re-integratie-instrument aanwezig te zijn, om de doelmatigheid van de uitbestedingen te kunnen beoordelen.

De voornaamste conclusies met betrekking tot uitbestedingen zijn de volgende:

- De gehanteerde systematiek van **“no-cure, less-pay” heeft niet gewerkt of is losgelaten**.
Alleen bij het aanbestede instrument “directe bemiddeling naar arbeid” heeft daadwerkelijk resultaatfinanciering plaatsgevonden.³⁶
- Alle **aanbestedingen waren transparant en beoordeelbaar**.
Met name door de Europese co-financiering (ESF subsidie) werden hoge eisen aan deze aspecten gesteld.
- Een **oordeel over de effectiviteit van de ingezette uitbestede instrumenten kan niet gegeven worden**.
Met name omdat er geen registratie op instrumentniveau van resultaten en kosten heeft plaatsgevonden in de onderzoeksperiode tot 2010, was er ook geen sturing en evaluatie op de doelmatigheid van de uitvoering.
Sturing was beperkt tot inhoudelijke sturing op cliënt niveau.

Een bijzonder **punt van aandacht** voor de rekenkamer is **de nieuwe systematiek van aanbestedingen**,³⁷ waarbij de feitelijke aanbesteding zo laag mogelijk in de organisatie bij de participatiecoaches wordt neergelegd. Deze methode heeft voordelen met name met betrekking tot de cliëntgerichtheid. De participatiecoach staat dicht bij de cliënt, en heeft het beste zicht op welke middelen de cliënt nodig heeft.

³⁶ Zie hoofdstuk 5.6.2 onder B en C

³⁷ Zie hoofdstuk 5.6.2 D. contractsystematiek vanaf 2010

Omdat de coaches nu ook zelf de intake en diagnose verzorgen, kan de kwaliteit van deze processen een aandachtspunt worden. De kwaliteit van intake en diagnose is immers rechtstreeks van invloed op de effectiviteit.

Tevens bestaat het risico, dat de sturing en verantwoording op de ingezette middelen te weinig aandacht krijgen.

De beoordeling van doelmatigheid en effectiviteit kan hierbij onder druk komen te staan; in de aanbevelingen van de rekenkamer wordt hier nadrukkelijk op teruggekomen.

9 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten uit het onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

1. Leg een duidelijke relatie tussen doelen en resultaat

Maak in de verantwoording naar de raad een duidelijke en consequente koppeling tussen de doelen uit de programmabegroting en de behaalde resultaten in de WWB-monitoren. De monitoren zijn een uitstekend middel om de progressie op de gestelde doelen SMART te verantwoorden.

2. Koppel in te zetten middelen aan de concrete doelen

Om een goede afweging te kunnen maken of de ingezette re-integratie-instrumenten ook doeltreffend en effectief zijn, is het aan te bevelen om ook de gemaakte kosten per instrument en per cliënt vast te leggen. In het cliënt-volgsysteem worden de te bereiken doelen met betrekking tot de maatschappelijke participatie (stijging op de participatieladder) vastgelegd. Indien hier ook budgetten en financiële kosten per instrument in worden vastgelegd, is sturing op doelmatigheid en effectiviteit van de ingezette middelen eenvoudig te realiseren.

Tevens beveelt de rekenkamer aan om zeker in de eerste jaren ook de intern gemaakte directe uren per cliënt te registreren.

Er wordt momenteel intern discussie gevoerd over wat de afdeling c.q. de coaches zelf doen, versus uitbesteden aan externe re-integratiebedrijven. Om de effecten en resultaten hiervan goed te kunnen beoordelen is een vorm van urenregistratie noodzakelijk.

Een bijkomend voordeel van urenregistratie is, dat een interne beoordeling van de caseload beter mogelijk gemaakt wordt.

3. Werk beleidsmatig de gevolgen van de nieuwe manier van aanbesteden uit

Op zich vindt de rekenkamer het leggen van verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie begrijpelijk. Buiten de vele voordelen die deze werkwijze heeft, brengt dit wel beheersrisico's met zich die verder uitgewerkt moeten worden.

De rekenkamer concludeert dat er nadrukkelijk een verschuiving in beleid is van louter sturing op inzet naar reguliere arbeid, naar het weerbaar maken van het WWB-bestand.

Ook dit brengt risico's met betrekking tot het doelmatig en effectief inzetten van middelen met zich mee. Het is aan te bevelen de inzet van middelen en re-integratie-instrumenten te kunnen toetsen aan taakstellende budgetten per instrument en per doelgroep.

4. **Kwaliteitsborging van intake en diagnose**

Nu veel taken intern opgepakt worden, verdient kwaliteitsborging extra aandacht. Om de uniformiteit en kwaliteit van de intake en diagnose te waarborgen, zou het te overwegen zijn om de interne organisatie van WIZ op dit front te certificeren, (bijvoorbeeld op basis van ISO 9001 of het keurmerk van “Blik op Werk”).³⁸.

³⁸ Zie <http://www.blikopwerk.nl/keu/Keurmerk>
en <http://www.nen.nl/web/Actueel/ISO-9001-kwaliteitsmanagement.htm>

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Documenten gemeente Venlo (chronologisch)

- Diverse verslagen van raad- en commissievergaderingen, periode 2004-2009.
- Programmabegrotingen 2006 t/m. 2010
- Productenramingen 2006 t/m. 2010
- Productenrealisatie 2006 t/m 2010
- Programmarekeningen (jaarverslagen en jaarrekeningen) 2006 t/m. 2009
- Kadernota 2009
- Programmarapportage 2009-I
- Kaderstellende nota Wet Werk en Bijstand (WWB), vastgesteld door gemeenteraad op 2 juni 2004 (raadsbesluit 2004-47), inclusief gewijzigd raadsvoorstel.
- *De cliënt aan het woord!*, Cliënttevredenheidsonderzoek re-integratiebedrijven gemeente Venlo, september 2006.
Reactie rapport 'de cliënt aan het woord' van de Cliëntenraad, januari 2007.
- Collegeprogramma 2006-2010, voor kennisgeving aangenomen door gemeenteraad juli 2006 (raadsbesluit 2006-69).
- Oplegnotitie 2007 re-integratie, vastgesteld door gemeenteraad op 28 maart 2007 (raadsbesluit 2007-19), inclusief leeswijzer.
- WWB monitor 2006, maart 2007 (raadsinformatiebrief nr. 2007-32) (+ verslag commissie SMZ d.d. 11-4-2007, pag. 4-8).
- Maatregelen en meerjarenraming WWB-bestand, notitie aan de gemeenteraad d.d. 8 november 2007 (raadsinformatiebrief 2007-155), inclusief collegebesluit d.d. 4 december 2007.
- Einddeclaratie in het kader van het programma ESF doelstelling 3 2004/3d/0169 (dd 17 03 2008)
- Eindrapportage ESF Pangea II 2004/3d/0169 dd 17 03 2008
- WWB monitor 2007, april 2008 (raadsinformatiebrief nr. 2008-48).
- Aanbestedingen re-integratie en activering en inburgering 2008-2009, september 2008 (raadsinformatiebrief nr. 2008-119).
- WWB monitor juli 2008, november 2008 (raadsinformatiebrief nr. 2008-146).
- Re-integratieverordening WWB, IOAW en IOAZ gemeente Venlo 2008, raadsbesluit d.d. 17 december 2008 (raadsbesluit nr. 2008-144).
- Klanttevredenheidsonderzoek Sociale Zaken 2009 (geen datum).
- Einddeclaratie Scolea ESF 2007-2013 2007ESFN596 , 30 03 2009
- Einddeclaratie Dynamo ESF 2007-2013 2007ESFN597 , 30 03 2009
- Doelgroepenanalyse Participatiebudget, Wise up Arbeidsmarktconsultancy in opdracht van gemeente Venlo, 15 april 2009.
- Voorbereidingstraject Participatiebudget, juli 2009 (raadsinformatiebrief nr. 2009-66).
- Ondernemingsplan afdeling Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) d.d. 24 februari 2010, versie 0.7.
- WWB monitor 1 januari 2010 (over het jaar 2009), juni 2010 (raadsinformatiebrief nr. 2010-67).
- Beperkte monitor afd. Werk, Inkomen en Zorg oktober 2010 (managementinformatie), 17 november 2010.
- Stroomschema Tredebepaling Participatieladder inclusief specifieke vragenlijst, afdeling Werk, Inkomen en Zorg (geen datum).

Overige documenten (chronologisch)

- Wet werk en bijstand (WWB), Stb. 2003, 375, wet van 9 oktober 2003.
Memorie van Toelichting bij vaststelling WWB, Kamerstukken II 2002-2003, 28 870.
- *Maak werk van bijstand*, een onderzoek naar de re-integratie van bijstandsgerechtigden in de gemeente Utrecht, rekenkamer Utrecht, oktober 2006.
- *Re-integratiemachine stopt*, P. Leenders, artikel in Binnenlands Bestuur, 2007.
- *Plan van aanpak effectiviteit re-integratie*, brief aan de leden van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 18 augustus 2008.
- *Meedoen met ambitie*, onderzoek naar de resultaten van het Haagse re-integratiebeleid, rekenkamer Den Haag, januari 2009.
- *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*, rechtmatigheidsonderzoek Algemene Rekenkamer, mei 2009.
- *Rekenkamers dwingen tot helderheid*, M. Dodeweerd, artikel in Sprank 07, vakblad voor professionals op het terrein van Werk, inkomen en sociale vraagstukken (uitgave van Divosa), september 2009.
- *Aan het werk*, de effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente Uden, Rekenkamercommissie Uden, december 2009
- *Lokale monitor werk, inkomen en zorg 2009*, het sociaal beleid van tweehonderd gemeenten, FNV, februari 2010.
- *Re-integratie intergemeentelijke Sociale Dienst BOL*, onderzoeksrapport Rekenkamercommissies Parkstad Limburg, Brunssum, Landgraaf, mei 2010.

Dossiers gemeente Venlo

- Werkdossiers WIZ Europese openbare aanbesteding reguliere re-integratie
- Werkdossiers WIZ Europese openbare aanbesteding inburgering
- Werkdossiers WIZ Europese openbare aanbesteding werkbedrijf
- Europese aanbestedingsdossiers "Re-integratie gegunde offertes". Centraal bestuursarchief nr's :
 - BV/23902
 - BV/23805
 - BV/24830
 - BV/24832
 - BV/25318
 - BV/24790
 - BV/24807
 - BV23889
 - BV/24805
 - BV/24794

Overzicht gehouden interviews en gesprekken

Datum	Geïnterviewde	Interviewers namens rekenkamer
26-11-2010	L. Litjens Afdelingshoofd Werk, Inkomen en Zorg	M. Geerts R. Lamberts
29-11-2010	G. Franssen en C. Cremers Beleidsmedewerkers Werk, Inkomen en Zorg	J. Hoezen R. Lamberts B. Holman
30-11-2010	Cliëntenraad + ambtelijk secretaris R. Tiggelers (geen formeel interview)	M. Geerts J. Hoezen R. Lamberts B. Holman
30-11-2010	R. Testroote Wethouder (o.a. portefeuille Sociale Zaken, welzijn en zorg)	M. Geerts R. Lamberts
6-12-2010	F. Noij Inkoopmakelaar afd. Werk, Inkomen en Zorg (contractbeheer)	J. Hoezen R. Lamberts B. Holman
7-12-2010	Alexander Calder BV Joost Kolkman , Vestigingsmanager Venlo	M. Geerts B. Holman
13-12-2010	K. Arssi, A. Thonnissen, P. Lamers participatiecoaches afdeling Werk, Inkomen en Zorg	J. Hoezen R. Lamberts B. Holman
16-12-2010	G. de Swart teamleider Werk afd. Werk, Inkomen en Zorg * * interview is door omstandigheden niet doorgedaan, vragen zijn schriftelijk beantwoord	M. Geerts R. Lamberts B. Holman
5-1-2011	Hans Canters Coaching BV Hans Canters , Directeur	M. Geerts R. Lamberts B. Holman

Bijlage 2: Lijst van afkortingen en verklarende woordenlijst

Abw	Algemene bijstandswet
Anw	Algemene nabestaandenwet
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
ESF	Europees Sociaal Fonds
ID-banen	In- en Doorstroombanen
IOAW	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
Nuggers	Niet-uitkeringsgerechtigden
Outcome	Het maatschappelijk effect (wat willen we bereiken?)
Output	Meetbare prestatie / prestatie indicator (wat gaan we daarvoor doen?)
SUWI	Samenwerking Uitvoering Werk en Inkomen
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WIZ	Afdeling Werk, Inkomen en Zorg (gemeente Venlo)
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand

Bijlage 3 Inventarisatie beleidsdoelen re-integratie

Brondocumenten

Voor de inventarisatie van het re-integratiebeleid en de doelstellingen, hebben wij onderstaande documenten geraadpleegd:

- collegeprogramma 2006-2010 (raadsbesluit 2006-69);
- beleidsbegroting 2008-2011, paragraaf Sociaal economisch beheer;
- kaderstellende nota WWB (raadsbesluit 2004-47);
- oplegnotitie 2007 re-integratie (raadsbesluit 2007-19);
- re-integratieverordening 2008 (raadsbesluit 2008-144).

Uitgangspunten van het beleid

Kadernota WWB 2004:

Bij het opstellen van de kaderstellende nota WWB in 2004, zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De missie van de WWB is het bevorderen dat mensen door betaald werk in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Aan diegenen voor wie betaald werk (nog) niet is weggelegd wordt tijdelijk een uitkering verstrekt. Hiervoor wordt een tegenprestatie van de klant gevraagd in de vorm van medewerking aan re-integratie.
- De raad heeft de WWB vormgegeven door te kiezen voor een scenario dat gericht is op maatschappelijke participatie, primair in de vorm van betaald werk. Als dat niet haalbaar blijkt, dient ingezet te worden op anderszins deelnemen aan de samenleving.
- Bij de uitvoering van de wet wordt uitgegaan van een goede balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Dit betekent dat steeds een afweging moet plaatsvinden tussen kosten en baten.

Collegeprogramma 2006-2010:

- Bij het onderdeel 'Sociale zaken' kiest het college ervoor om over de volle breedte participatie te bereiken: een arbeidsmarktbeleid dat zowel gericht is op de aanbodzijde (werkzoekenden en werklozen) als op de vraagzijde (vacatures).
- Work-first of opleiding volgen voor je uitkering is het vertrekpunt.
- Een ander participatiedoel is dat iedereen tussen 16 en 23 jaar studeert of werkt. Wie in dat laatste geval geen betaald werk heeft, levert zijn/haar bijdrage via vrijwilligersinzet, dan wel maatschappelijke stages.
- Ook gaat het college gemeentelijke uitkeringsgerechtigden waarvoor regulier werk en gesubsidieerde arbeid niet haalbaar is, waar mogelijk inzetten in maatschappelijke dienstverlening en vrijwilligerswerk.

De beleidsdoelstellingen

Kaderstellende nota WWB (raadsbesluit 2-6-2004):

- Iedere klant tussen 18 en 65 jaar moet algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen en aanvaarden.
- Ontheffing van de arbeidsverplichting is alleen in individuele gevallen mogelijk.
- Adequate voorzieningen bieden die een combinatie van arbeid en zorg mogelijk maken.
- Met de arbeidsverplichting voor ouderen mag iets soepeler worden omgegaan als is vastgesteld dat er minimale kansen op de reguliere arbeidsmarkt zijn.

- Werken met behoud van uitkering/gesubsidieerde arbeid/sociale activering alleen als de te verrichten werkzaamheden noodzakelijk zijn om uit te stromen naar regulier werk.
- Voor jongeren onder de 23 jaar geldt een sluitende aanpak. Dat betekent dat jongeren zo spoedig mogelijk doch maximaal na 0,5 jaar werkloosheid een re-integratietraject aangeboden krijgen, dan wel een gesubsidieerde arbeidsplaats of een vorm van werken met behoud van uitkering.
- Daar waar reguliere arbeidsplaats niet haalbaar blijkt, wordt door middel van sociale activering ingezet op maatschappelijke participatie dan wel een vorm van gesubsidieerde arbeid.
- Terughoudendheid wordt betracht inzake de verplichte re-integratie van alleenstaande vrouwen met kinderen jonger dan 12 jaar en uitkeringsgerechtigden ouder dan 57,5 jaar. Alleenstaande ouders worden wel gestimuleerd zich te oriënteren op de arbeidsmarkt en/of scholing gericht op inschakeling op de arbeidsmarkt. In die situaties waarin sprake is van vrijwilligheid dienen de uitkeringsgerechtigden uit deze doelgroepen echter op dezelfde faciliteiten te kunnen rekenen als de overige uitkeringsgerechtigden.
- Voor wat betreft de algemeen geaccepteerde arbeid wordt, binnen de marges van de regelgeving, gezocht naar een werkwijze die recht doet aan de gevolgde opleiding en eerdergenoemde verschijnselen voorkomt.
- Het uitgangspunt van **werk gaat boven uitkering** geldt. Met andere woorden: de klant wordt aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid om zelf (middels regulier betaalde arbeid) in zijn levensonderhoud te voorzien. Het uitgangspunt “work first / voor wat hoort wat” wordt onderschreven.

Beleidsnotitie re-integratie 2007:

- Bij het aanbieden van een voorziening aan een uitkeringsgerechtigde wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de kortste weg naar werk wordt gevolgd. Met de ‘*kortste weg*’ wordt niet slechts het tijdpad bedoeld waarlangs de weg naar de arbeidsmarkt wordt afgelegd. De hoogte van de effectiviteit (duurzaamheid) en de efficiency (kostenbeheersing), die gehanteerd worden om een uitkeringsgerechtigde duurzaam regulier te laten uitstromen naar de arbeidsmarkt, wordt hier ook mee bedoeld.
- In het beleid van de gemeente Venlo moeten de inspanningen/voorzieningen primair worden gericht op duurzame reguliere arbeidsinschakeling (= re-integratie).
- De doelgroepen van het beleid zijn benoemd: de gemeente draagt een algemene zorg voor de re-integratie van Wwb-ers, nuggers³⁹, Anw-ers⁴⁰ en personen die op grond van artikel 7 lid 1 sub a van de WWB werkzaam zijn in gesubsidieerde arbeid.
- De wet verplicht tot een evenwichtige aanpak van de diverse doelgroepen (art. 8) als in de categorieën binnen de doelgroepen: ouderen (45+), jongeren, (herintredende) vrouwen en allochtonen.
- De gemeente hanteert een sluitende aanpak. Dit houdt in dat alle nieuwe werklozen binnen een jaar (jongeren < 23 jaar binnen zes maanden) een traject moet worden aangeboden. Tevens streeft de gemeente er naar om de aanpak van het zittend bestand zoveel mogelijk sluitend te maken, hetzij door het aanbieden van een re-integratietraject, dan wel een activeringstraject.
- Binnen het zittend bestand personen met een grotere of kleinere afstand tot de arbeidsmarkt naar evenredigheid oppakken.
- Ondersteuning voor de doelgroep beperken tot degenen, die niet beschikken over een startkwalificatie op de arbeidsmarkt c.q. van wie de kwalificatie dusdanig is verouderd dat actualisatie noodzakelijk is voor duurzame arbeidsinschakeling.
- Voor de doelgroep NUG gesubsidieerde arbeid niet openstellen.

³⁹ Niet-uitkeringsgerechtigden.

⁴⁰ Algemene nabestaandenwet.

- Binnen de doelgroep NUG prioriteit geven aan jongeren, oudkomers, ex-nieuwkomers en ex-alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's).
- Prioritering doelgroepen: tot de prioriteitsgroepen behoren de volgende uitkeringsgerechtigden: ouderen (45+), jongeren, (herintredende) vrouwen en allochtonen.

In de *Re-integratieverordening* is het doel van de ondersteuning als volgt vertaald:

- B&W kunnen aan een belanghebbende ondersteuning bieden bij het vinden van algemeen geaccepteerde arbeid of als dat doel niet bereikbaar is bij zelfstandige maatschappelijke participatie (art. 3, lid 1).
- De verordening geeft verder uitsluitel over datgene wat onder 'ondersteuning' en 'belanghebbende' wordt verstaan.

Beleidsbegroting 2008-2011, paragraaf Sociaal economisch beheer:

- Algemeen beleidsuitgangspunt is dat de uitgaven in verband met uitkeringen beperkt worden, door een **optimaal aantal mensen naar betaald werk te leiden**. Dit uitgangspunt krijgt op drie sporen een nadere uitwerking:
 - het beperken van de instroom in de uitkering;
 - het bevorderen van de uitstroom;
 - het hoogwaardig handhaven.
- Doelstelling van het beleid is om **het aantal WWB-gerechtigden**, door een actief en innovatief re-integratiebeleid gericht op **uitstroom naar duurzaam werk⁴¹, te laten afnemen**.
- Een strenge controle aan de poort en een strikte handhaving dienen eveneens bij te dragen aan volumebeheersing van het bestand.
- De raad heeft zich uitgesproken voor een actief re-integratiebeleid in die zin, dat naast de inzet van het werkdeel, additionele geldmiddelen verworven worden voor re-integratie, activering en scholing.
- Er zullen meer vraaggerichte (vacature) activiteiten plaatsvinden, meer aandacht voor het MKB en de ontwikkeling van nieuwe integrale producten (inclusief Work-first, werken met behoud van uitkering etc.)
- Scholing, training en beroepsoefening krijgen een prominente plaats in het re-integratiebeleid: *'Work First'* en *'Education First'* worden nevensgeschikt.
- Voor de begroting 2008 wordt uitgegaan van een gelijkblijvend bestand van 2309.
- In de begroting 2008 is een tabel met prestatie-indicatoren opgenomen (zie hieronder). Deze indicatoren zijn voor het begrotingsjaar 2008 niet geconcretiseerd (allemaal *pro memorie*).

Prestatie-indicatoren beleidsbegroting 2008-2011.

Fout! Ongeldige koppeling.

⁴¹ Onder duurzaamheid wordt verstaan: ten minste een half jaar een reguliere baan vervullen en waarbij de uitkering beëindigd is.

Bijlage 4 Analyse re-integratiebeleid gemeente Venlo

Norm	Bevindingen	Beoordeling rekenkamer
Het re-integratie-beleid moet door de raad zijn vastgesteld.	<ul style="list-style-type: none"> De raad heeft de kaderstellende nota WWB op 2 juni 2004 vastgesteld. De raad heeft op 28 maart 2007 de beleidsnota re-integratie vastgesteld. De re-integratieverordening WWB is op 17 december 2008 door de raad vastgesteld. 	Het beleid is door de raad vastgesteld.
De doelen moeten ondubbelzinnig geformuleerd zijn.	<ul style="list-style-type: none"> De raad heeft gekozen voor een scenario gericht op maatschappelijke participatie, primair in de vorm van betaald werk. Als dat niet haalbaar blijkt, dient ingezet te worden op anderszins deelnemen aan de samenleving (Kadernota WWB 2004). Iedereen tussen 16 en 23 jaar studeert of werkt. Wie geen betaald werk heeft, levert zijn/haar bijdrage via vrijwilligersinzet dan wel maatschappelijke stages (collegeprogramma 2006-2010). Wat betreft algemeen geaccepteerde arbeid wordt, binnen de marges van de regelgeving, gezocht naar een werkwijze die recht doet aan de gevolgde opleiding en eerdergenoemde verschijnselen voorkomt (Kadernota WWB 2004). Het uitgangspunt van "Werk gaat boven uitkering" is geconcretiseerd (Kadernota WWB 2004). Wat met "de kortste weg naar werk" wordt bedoeld, is toegelicht (Beleidsnota re-integratie 2007). In de beleidsnota re-integratie 2007 is aangegeven dat de inspanningen/voorzieningen primair gericht moeten worden op duurzame reguliere arbeidsinschakeling. 	<ul style="list-style-type: none"> "anderszins deelnemen aan de samenleving" is voor meerdere uitleg vatbaar: wat wordt met "anderszins" concreet bedoeld? In 2010 is dit geconcretiseerd: minimaal 30% van het aantal WWB-ers is 1 trede op de participatieladder gestegen. De formulering "betaald werk" had concreter gekund door duidelijker te omschrijven wat "betaald werk" inhoudt, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de formulering van de WWB: "reguliere, niet-gesubsidieerde arbeidsinschakeling" (einddoel van de wet). Ondubbelzinnige formulering voor de groep 16-23 jaar. Concretisering van de begrippen "algemeen geaccepteerde arbeid", "werk boven uitkering" en "kortste weg naar werk". In de beleidsnota is niet geconcretiseerd wat onder "duurzaam" wordt verstaan. Dit is wél in de beleidsbegroting 2008 beschreven: ten minste een half jaar.
De beoogde prestaties en effecten zijn duidelijk omschreven.	De beleidsdocumenten (Kadernota WWB 2004, beleidsnota re-integratie 2007 en verordening 2008) bevatten geen beschrijving van de beoogde effecten en prestaties. Deze zijn wél helder beschreven in de begrotingen. Ook het document <i>'Maatregelen en meerjarenraming voor het WWB-bestand'</i> (notitie aan de raad d.d. 8-11-2007) bevat duidelijke	De beoogde prestaties en effecten zijn in de begrotingen van de respectievelijke jaren helder beschreven. Ook in de raadsnotitie van november 2007 zijn deze helder omschreven.

Norm	Bevindingen	Beoordeling rekenkamer
	omschrijvingen van de beoogde prestaties en effecten: - “De uitstroom naar werk moet geïntensiveerd worden”. - “Hoofddoelstelling is een optimale participatie. De financiële resultante zal moeten zijn dat op termijn uitgaven en inkomsten voor de WWB weer met elkaar in balans zijn.”	
De doelgroepen van het beleid zijn omschreven.	<ul style="list-style-type: none"> • De doelgroepen van het beleid zijn: Wwb-ers, niet-uitkeringsgerechtigden, Anw-ers en personen die op grond van artikel 7 lid 1 sub a van de WWB werkzaam zijn in gesubsidieerde arbeid. • Iedere cliënt tussen 18 en 65 jaar moet algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen en aanvaarden. • Terughoudendheid wordt betracht bij alleenstaande vrouwen met kinderen jonger dan 12 jaar en uitkeringsgerechtigden ouder dan 57,5 jaar. • Iedereen tussen 16 en 23 jaar studeert of werkt. • Voor jongeren onder de 23 jaar geldt een sluitende aanpak. • Tot de prioriteitsgroepen behoren de ouderen (45+), jongeren, (herintredende) vrouwen en allochtonen. (Kadernota WWB 2004 en beleidsnotitie re-integratie 2007). <ul style="list-style-type: none"> • Definiëring van het begrip “belanghebbende” in de re-integratieverordening 2008. 	De doelgroepen zijn helder beschreven.
De doelen zijn zodanig geformuleerd dat meting mogelijk is. De beoogde situatie moet toetsbaar geformuleerd zijn.	Met uitzondering van de begroting 2006 zijn de doelen in de begrotingen (2007-2010) zodanig beschreven van meting mogelijk is. Voorbeelden van doelen zijn: daling van het WWB-bestand, realiseren X-aantal uitstroom, realiseren X-aantal participatiebanen. Ook de notitie <i>‘Maatregelen en meerjarenraming voor het WWB-bestand’</i> (d.d. 8-11-2007) bevat een concretisering van de beoogde situatie: Taakstelling bovenop de autonome ontwikkeling tot extra uitstroom naar werk: in 2008: 100 uitkeringsgerechtigden; in 2009: 150 uitkeringsgerechtigden.	De beoogde situatie is toetsbaar geformuleerd, meting is mogelijk.
Er is een referentiewaarde vastgesteld (bijv. nulmeting).	Met uitzondering van de begroting 2006 zijn in de begrotingen (2007-2010) referentiewaarden aangegeven.	Referentiewaarden zijn vastgesteld.
De doelen bevatten een concrete streefwaarde (wat moet worden bereikt)	In de begrotingen zijn de doelen voorzien van een of meerdere concrete streefwaarden. Dit geldt ook voor de raadsnotitie van november 2007. In de productenraming 2010 is de volgende	De doelen bevatten concrete streefwaarden, duidelijk is aangegeven wat bereikt moet worden.

Norm	Bevindingen	Beoordeling rekenkamer
	prestatie-indicator opgenomen: minimaal 30% van het totale aantal WWB-uitkeringsgerechtigden is minimaal één trede op de participatieladder gestegen (aantal = 600) of is volledig uitgestroomd naar werk (aantal = 135).	
De doelen bevatten een tijdsfactor (wanneer moet het doel bereikt zijn).	In de begrotingen zijn de doelen voorzien van een tijdsfactor. Dit geldt ook voor de raadsnotitie van november 2007.	De doelen bevatten een tijdsfactor, duidelijk is wanneer het doel moet zijn bereikt.
Er wordt daadwerkelijk gemeten in hoeverre de beoogde doelen worden gerealiseerd.	<p><u>Programmarekeningen:</u> de verantwoording over de realisatie van beoogde prestaties en doelen laat een wisselend beeld zien: 2006: realisatiecijfers versus begrote taakstellingen. 2007: geen realisatiecijfers 2008: alleen verantwoording over het gemiddelde bestand, geen realisatiecijfers over beoogde doelstellingen in begroting. 2009: idem als 2008.</p> <p><u>WWB-monitoren:</u> Zie bijlage 5 'Overzichtstabel doelen en realisatiecijfers re-integratie'.</p>	<p>De meting in hoeverre de beoogde doelen worden gerealiseerd, is vanaf 2007 niet in de programma-rekeningen opgenomen (wél in programmarekening 2006). De WWB-monitoren bieden veel inzicht in de prestatiegegevens en behaalde resultaten, maar deze zijn niet gekoppeld aan de beoogde doelen en taakstellingen die in de begrotingen zijn opgenomen.</p> <p>Er is dus geen koppeling gelegd tussen beoogde doelen in begroting en daadwerkelijke realisatie achteraf.</p>
De doelen en activiteiten sluiten logisch op elkaar aan.	Met uitzondering van de begroting 2006 zijn in de begrotingen (2007-2010) de activiteiten en de doelen op logische wijze met elkaar in verband gebracht. De enige opmerking die hierbij geplaatst wordt is dat de lezer de koppeling zelf moet leggen.	Doelen en activiteiten sluiten logisch op elkaar aan.
De (financiële) middelen zijn gekoppeld aan de re-integratieactiviteiten.	In de begrotingen zijn alleen de totale lasten en baten per programma weergegeven. De middelen zijn niet gekoppeld aan de activiteiten.	De middelen zijn niet gekoppeld aan de activiteiten. Hierdoor is niet duidelijk wat de kosten van een bepaalde re-integratieactiviteit zijn.

Bijlage 5 Overzichtstabel doelen en realisatiecijfers re-integratie

Jaar	Doel	Streefwaarde	Bron	Gerealiseerd doel	Realisatie-cijfer	Bron
2006	Min. aantal preventieve acties	600	Programmabegroting, paragraaf 6.5	Aantal preventieve acties	1.127	Programmarekening, paragraaf 6.5
	Max. aantal trajecten	750		Aantal trajecten	661	
	Te realiseren uitstroom naar regulier werk	131		Uitstroom naar regulier werk	271	
				Omvang cliëntenbestand per 31-12-2006	2.309	
				Succesvolle uitstroom uit re-integratietrajecten (naar duurzame plaatsing op werk)	43%	WWB-monitor 2006
2007	Omvang WWB-bestand daalt t.o.v. 2006	50	Programmabegroting, programma 4.4	Daling WWB-bestand (t.o.v. 1-1-2007)	93	WWB-monitor 2007
	Omvang WWB-bestand daalt in periode 2008-2010 t.o.v. 2006	150				
	Min. aantal preventieve acties	600	Programmabegroting, paragraaf 6.5	De WWB-monitor 2007 geeft inzicht in het aantal regionaal afgehandelde preventieve acties.		
	Max. aantal trajecten	750		In de WWB-monitor 2007 zijn diverse kengetallen opgenomen m.b.t. (re-integratie)trajecten, maar deze corresponderen niet 1-op-1 met de taakstellingen in de begroting 2007.		
	Waarvan re-integratietrajecten	135				
Te realiseren uitstroom	120		Uitstroom naar werk	219	WWB-monitor 2007	

Jaar	Doel	Streefwaarde	Bron	Gerealiseerd doel	Realisatiecijfer	Bron
	naar regulier werk					(pag. 13)
				Succesvolle uitstroom uit re-integratietrajecten (naar duurzame plaatsing op werk)	43%	WWB-monitor 2007 (pag. 16)
				Omvang WWB-bestand per 31-12-2007: 65- 65+	2.036 174	WWB-monitor 2007
<hr/>						
2008	Omvang WWB-bestand daalt t.o.v. 2007	50	Programmabegroting, programma 4			
	Gemiddeld aantal uitkeringsgerechtigden (21-64 jaar)	1.958	Programmarapportage 2009-I	Gemiddeld aantal uitkeringsgerechtigden (21-64 jaar)	2.036	Programmarekening
	Omvang WWB-bestand daalt in periode 2009-2011 t.o.v. 2007	150	Programmabegroting, programma 4			
	Extra uitstroom naar werk, bovenop autonome ontwikkeling	100	Notitie 'Maatregelen en meerjarenraming WWB-bestand' (d.d. 8-11-2007)			
				Succesvolle uitstroom uit re-integratietrajecten (naar duurzame plaatsing op werk)	23%	WWB-monitor 1 juli 2008 (pag. 22)
<hr/>						

Jaar	Doel	Streefwaarde	Bron	Gerealiseerd doel	Realisatie-cijfer	Bron
2009	Relatieve positie aantal bijstandsontvangers / Atlas voor gemeenten	20 ^e positie in 2009	Programmabegroting, programma 4	Niet gerapporteerd		Programmarekening, programma 4
	Relatieve positie aantal bijstandsontvangers / Atlas voor gemeenten	18 ^e positie in 2012		Doel en streefwaarde liggen in toekomst	n.v.t.	
	WWB-bestand neemt af t.o.v. 2007	150		Output is niet gerealiseerd	Geen waarde ingevuld	
				WWB-bestand (65-)	Stijging 112 t.o.v. 2008	
	Extra uitstroom naar regulier werk	130 (N.B. in de notitie 'Maat- regelen en meerjarenraming WWB-bestand' van nov. 2007 stond een streefwaarde voor 2009 van 150)		Niet gerapporteerd		Programmarekening, programma 4
	Bevorderen uitstroom: indicatieve taak- stellingen: - nieuwe re- integratietrajecten - arbeidsactivering - sociale activering - scholingsproducten - realiseren trajecten voor NUG-ers	100 100 75 n.t.b. 90	Programmabegroting 2009, paragraaf 5.6 Sociaal Economisch Beheer			

Jaar	Doel	Streefwaarde	Bron	Gerealiseerd doel	Realisatiecijfer	Bron
	- realiseren van participatiebanen	100		WWB participatiebanen per 31-12-2009	100	WWB-monitor 1-1-2010 (pag. 15)
	- realiseren van aanmeldingen bij het Werkbedrijf	125				
	- succesvolle uitstroom uit re-integratietrajecten(> 6 mnd.werk)	150		Uitstroom uit traject naar werk	107	WWB-monitor 1-1-2010 (pag. 12)
	- succesvolle uitstroom totaal	250		Uitstroom uit WWB-uitkering naar betaald werk	268	WWB-monitor 1-1-2010 (pag. 9)
	- saldo uitstroom minus instroom	130				
	Gemiddeld aantal uitkeringsgerechtigden (21-64 jaar)	1.948	Programmarapportage 2009-I	Gemiddeld aantal uitkeringsgerechtigden	2.100	Programmarekening, jaarrekening (hoofdstuk 6)
				WWB-bestand (65-)	2.105	WWB-monitor 1-1-2010
				Succesvolle uitstroom uit re-integratietrajecten (naar duurzame plaatsing op werk)	32%	WWB-monitor 1-1-2010 (pag. 12)

Bijlage 6 Checklist dossieronderzoek re-integratie

Persoonskenmerken

Dossiernummer / cliëntnummer	
Geslacht	man / vrouw
Leeftijd (op moment van aanmelding)	
Nationaliteit	
Hoogstgenoten opleiding	
Aantal jaren werkervaring	
Korte typering / beschrijving cliënt	
Fase-indeling	

Algemeen

Is een trajectplan opgesteld	
Wat houdt dat in	
Bevat het trajectplan een concreet tijdspad	
Hoe ziet dat eruit	
Bevat het trajectplan een realistische / haalbare doelstelling voor de cliënt	
Wat is de doelstelling	
Is deze doelstelling gerelateerd aan de doelen van het re-integratiebeleid: <ul style="list-style-type: none"> - uitstroom naar duurzame reguliere arbeidsinschakeling - doorstroom op de participatieladder (minimaal 1 trede hoger) 	
Is de focus gericht op een zo kort mogelijke weg naar (duurzaam) regulier werk	
Waaruit blijkt dat	

Is het trajectplan afgestemd op de (specifieke) behoefte van de cliënt	
Waaruit blijkt dat	
Welke re-integratie-instrumenten / activiteiten zijn achtereenvolgens ingezet Incl. tijdspad	

Specifiek per ingezet instrument

Is een beoogd resultaat met de cliënt afgesproken	
Wat houdt dat in	
Is het beoogde resultaat gerelateerd aan de doelstelling van het trajectplan	
Is er een onderbouwing van de keuze voor dit instrument	
Wat was de tijdsduur van het traject	
Is het traject succesvol afgesloten (niet het resultaat op de werkladder, maar is bijvoorbeeld een diploma behaald o.i.d.) → Output.	
Wat heeft het traject opgeleverd? Is het beoogde doel bereikt (doorstroom op de ladder c.q. duurzame uitstroom naar regulier werk)? → Outcome.	
Als het beoogde doel <u>niet</u> is bereikt, wat is daarvan de oorzaak / oorzaken?	
Wat hebben de re-integratieactiviteiten gekost?	
Heeft een afweging tussen kosten en baten plaats-	

gevonden? Waaruit blijkt dat?	
----------------------------------	--

Overige relevante constatering	
--------------------------------	--

Bijlage 7 Beoordelingscriteria contracten/aanbestedingen

Contract/ aanbesteding:

Bevinding:

1. Zijn prijs x aantal gegevens bekend in
 - a. Aanbesteding
 - b. Offerte
 - c. Opdracht

2. zijn te leveren prestaties concreet en meetbaar gedefinieerd in termen van uitstroom naar de (reguliere) arbeidsmarkt en/of stijging op de werkladder
 - a. aanbesteding
 - b. offerte
 - c. opdracht

3. zijn prijs x aantal bij WIZ
 - a. gebudgetteerd (in de begroting/ afdeling)
 - b. achteraf gemeten per jaar als
 - i. totaal uitgave van de uitbestede activiteit
 - ii. per contract/opdrachtnemer

4. zijn de gemaakte kosten (prijs x aantal) gerelateerd aan de succesfactoren
 - a. uitstroom
 - i. norm/begroting
 - ii. gerealiseerd per jaar
 - b. stijging op de werkladder
 - i. norm/begroting
 - ii. gerealiseerd per jaar

5. is in het contract sprake van een Bonus/Malus systeem of een andere vorm van prestatiecontract

6. is bij Gunning gekozen voor een beste prijs/kwaliteitverhouding

7. Is in het dossier de gunning/ keuze transparant en beoordeelbaar

8. is in het contract Management Informatie (te leveren door de opdrachtnemer) gevraagd mbt.
 - a. De maatschappelijke effectiviteit
 - b. De kosten versus de prestaties
 - c. Is de frequentie aangegeven

9. Is de Management info achteraf geleverd
 - a. Op tijd volgens contract,of
 - b. op verzoek

10. Heeft contract-review plaatsgevonden
 - a. Kwantitatief
 - b. Kwalitatief