

WERKEN AAN WERK

AAN DE SLAG MET REÏNTEGRATIE

ONDERZOEKSRAPPORTAGE

Rekenkamercommissie Hulst

3 december 2008.

Rekenkamercommissie gemeente Hulst

Samenstelling:

Michael Bakker, voorzitter

Hans Mulder

Dietlinde van Wezel

Ron de Kort

Jos van Eck

Contactgegevens:

Postbus 49

4560 AA Hulst

Telefoon: 0114 - 389123

E-mail: gemeenteraad@gemeentehulst.nl

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD			3
HOOFDSTUK 1	INLEIDING		4
1.1	Werkwijze		4
HOOFDSTUK 2	SGBO-ONDERZOEK		6
HOOFDSTUK 3	LEEUWENDAAL-ONDERZOEK		8
HOOFDSTUK 4	ACTUELE STAND VAN ZAKEN		9
4.1	Inkomensdeel en werkdeel		9
4.2	De organisatie		9
4.3	Dethon		10
4.4	Gegevensbeheer		10
4.5	Tot slot		11
HOOFDSTUK 5	AANBEVELINGEN		12
HOOFDSTUK 6	BESTUURLIJKE REACTIE		13
HOOFDSTUK 7	NASCHRIFT VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE		16
BIJLAGEN			
1	rapport SGBO		
2	aanbevelingen rapport Leeuwendaal		
3	voorbeelden van reïntegratiemaatregelen		

VOORWOORD

Voor u ligt het derde onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie Hulst. In dit onderzoek staat reïntegratie centraal.

Het onderzoek is ingegeven door het grote financiële en maatschappelijke belang van een goed uitgevoerd reïntegratiebeleid. Het onderzoeksjaar betreft 2007 en in dat jaar was er een flink tekort.

Een goed opgezet reïntegratiebeleid en een goede uitvoering kan tot aanzienlijke besparingen leiden voor de gemeentebegroting. De doelstelling is om de instroom te beheersen, de looptijd/duur in de bijstand te verkleinen en de uitstroom te bevorderen. Om dit te bereiken is er een scala aan in te zetten voorzieningen en maatregelen.

De maatschappelijke effecten van het eerder, beter en blijvend toeleiden naar werk vanuit een uitkerings situatie zijn vanzelfsprekend ook voor betrokkenen groot.

Een doeltreffend ingezet reïntegratiebeleid, een juiste uitvoering en keuze van de in te zetten voorzieningen (instrumenten) zal leiden tot een betere, meer blijvende toeleiding naar arbeid.

Hoewel het onderzoek betrekking heeft op 2007 is er ook gekeken naar de ingezette verbeteracties en het effect daarvan in 2008.

Ons onderzoek steunt op drie pijlers. Allereerst is er een vergelijkend onderzoek naar de resultaten van de reïntegratieactiviteiten in een 5-tal gemeenten waar Hulst aan heeft deelgenomen. Daarnaast is er een meer procesinhoudelijk onderzoek dat reeds eerder door het college was geïnitieerd. Met de inzichten uit deze twee onderzoeken hebben wij ons eigen onderzoek uitgebreid en toegespitst op de stand van zaken in 2008 en eventuele nog resterende verbeterpunten.

De Rekenkamercommissie dankt SGBO voor haar bijdrage in het onderzoek en het college voor inzage in het (interne) onderzoek. In dit onderzoek hebben wij wederom ervaren dat ook de ambtenaren de bereidheid hadden om medewerking te verlenen. Dank hiervoor.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

In de Wet Werk en Bijstand (WWB) is geregeld dat iedereen die niet genoeg geld heeft om van te leven en die niet zelf voor voldoende inkomsten kan zorgen aanspraak kan maken op een bijstandsuitkering. Het gaat hierbij om mensen die langdurig werkloos zijn maar ook om kortdurende werklozen zoals mensen die bijvoorbeeld wel gewerkt hebben maar te kort om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering of mensen die na een studie niet direct een baan hebben. Mensen met een bijstandsuitkering zijn (behoudens bijzondere omstandigheden zoals ziekte) verplicht actief werk te zoeken en aangeboden werk te aanvaarden. Ook een door de gemeente ingezet scholings- of reïntegratietraject mogen zij niet weigeren. Doen zij dit toch dan kan de gemeente tijdelijk de uitkering verlagen.

Begin 2008 heeft de rekenkamercommissie gekozen voor een onderzoek naar het Reïntegratiebeleid in de gemeente Hulst. Aanleiding was onder meer het tekort van € 360.000,- op de begroting in 2007 van de post uitkeringen WWB, het zogenaamde *inkomensdeel WWB*. Daarnaast staat reïntegratie landelijk enorm in de belangstelling omdat forse subsidiebedragen worden verstrekt voor het nemen van reïntegratiemaatregelen waarvan bekend is dat deze middelen door de meeste gemeenten in 2007 slechts gedeeltelijk zijn benut. Deze subsidie wordt het *werkdeel WWB* genoemd en dit mag niet worden gebruikt om tekorten op het inkomensdeel WWB aan te zuiveren. Hoewel het budget inkomensdeel WWB en het budget werkdeel WWB strikt gescheiden moeten worden, is er wel een verband. Indien veel effectieve reïntegratiemaatregelen worden genomen (dit gaat ten laste van het werkdeel) dan heeft dit als gevolg dat het aantal personen met een WWB-uitkering (dus het inkomensdeel) daalt. Ook de gemeente Hulst gebruikte in 2007 een groot deel van het werkdeel WWB niet. Van het te besteden bedrag van 2 miljoen Euro (dat is het budget voor 2007 tezamen met het overschot van 2006) is circa de helft uitgegeven.

De rekenkamercommissie heeft besloten door bureau SGB0 een Quick Scan te laten uitvoeren. SGB0 heeft een kort, overwegend kwantitief onderzoek verricht bij een 5-tal gemeenten en de resultaten daarvan vergeleken.

1.1 WERKWIJZE

SGB0 heeft als centrale vraag gesteld:

In hoeverre is het reïntegratiebeleid van de gemeente in 2007 doeltreffend en doelmatig en valt daaruit te leren voor de toekomst?

Na de start van het onderzoek door SGB0 bleek dat ook het college van burgemeester en wethouders van Hulst in de tekorten op de begroting aanleiding gezien heeft om onderzoek te laten verrichten naar het reïntegratiebeleid. Op 16 januari 2008 heeft de heer B. Heinrichs van bureau Leeuwendaal het rapport "Eindrapportage evenwicht in WWB-budget gemeente Hulst" aangeboden aan het college. Het doel was om op korte termijn een analyse en aanbevelingen te geven die in hoge mate concreet en praktisch zijn zodat met ingang van 2008 de gemeentebegroting zou worden ontzien. In het rapport zijn 25 concrete aanbevelingen gedaan. De onderzoeken van SGB0 en Leeuwendaal vullen elkaar aan. Het rapport Leeuwendaal gaat meer over de praktische en uitvoerende kant terwijl SGB0 vooral de formeel vastgelegde situatie beziet in combinatie met kwantitatieve vergelijkende cijfers van andere gemeenten (benchmarkgegevens). Het zal niet verbazen dat uiteindelijk een aantal van de aanbevelingen in dezelfde richting wijzen.

Door het Leeuwendaal-rapport heeft de gemeente Hulst in de loop van 2008 het nodige gewijzigd op het gebied van de reïntegratie. De rekenkamercommissie heeft daarom besloten de situatie medio 2008 in het onderzoek te betrekken, e.e.a. gelet op de beide rapporten die er liggen.

Hierna wordt een samenvatting gegeven van het rapport van SGB0 dat onder begeleiding van de rekenkamercommissie tot stand is gekomen (het rapport zelf is integraal als bijlage 1 bijgevoegd). Vervolgens zijn de aanbevelingen van het rapport Leeuwendaal uiteengezet. Aangezien dit rapport een intern stuk is, is hiervan uitsluitend de tekst van de 25 aanbevelingen als bijlage 2 bijgevoegd. Daarna zijn de bevindingen van de rekenkamercommissie betreffende het jaar 2008 vermeld.

Op 1 oktober 2008 is de nota van bevindingen voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor 'ambtelijk hoor en wederhoor'. De nota heeft ambtelijk geen aanleiding tot wijzigingen en opmerkingen gegeven en de conclusies werden door de ambtelijke organisatie omarmd. Vervolgens zijn de aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek aan de nota van bevindingen toegevoegd. Dat conceptrapport is voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders voor een bestuurlijke reactie. De reactie van het College wordt integraal weergegeven onder hoofdstuk 6 van dit rapport.

HOOFDSTUK 2 SGBO-ONDERZOEK

Het onderzoek van SGBO is gebaseerd op diverse stukken. Er is een aantal documenten van de gemeente Hulst bestudeerd en de afdeling WWB is gevraagd een vragenlijst betreffende kwantitatieve cijfers in te vullen. Een groot deel van de tabellen in het rapport van SGBO volgen uit de cijfers in deze vragenlijst. Daarnaast heeft SGBO samen met een lid van de rekenkamercommissie interviews afgenomen. De resultaten zijn vergeleken met de cijfers van de vier andere gemeenten die hebben deelgenomen aan dit benchmarkonderzoek. Het betreft Emmen, Schiedam, Vlaardingen en Westland. Tevens is daar waar mogelijk door SGBO een vergelijking gemaakt met CBS-gegevens en een algemene benchmark die door SGBO en StimulanSZ sinds 2000 wordt uitgevoerd. In 2007 hebben 80 gemeenten deelgenomen aan deze benchmark.

De centrale vraag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het reïntegratiebeleid is beantwoord aan de hand van vijf fasen van de beleidscyclus:

1. Beleid
Heeft de gemeente een duidelijk en onderbouwd beleid voor reïntegratie en activering geformuleerd?
2. Middelen
Welke middelen worden ingezet met het oog op de te realiseren doelstellingen?
3. Uitvoering
Welke voorzieningen heeft de gemeente ingezet met het oog op de te realiseren doelstellingen?
4. Resultaten
Wat zijn de bereikte resultaten van het gevoerde reïntegratiebeleid?
5. Evaluatie
Worden resultaten vergeleken met doel- en taakstellingen en worden daar conclusies uit getrokken?

Per fase is een kernvraag en een normenkader geformuleerd die als toetsstenen dienen voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het reïntegratiebeleid.

Betreffende de eerder genoemde 5 fasen van de beleidscyclus heeft SGBO conclusies getrokken die door de Rekenkamercommissie Hulst volledig worden onderschreven. De belangrijkste punten volgen hierna.

Beleid:

- Er is in 2007 geen samenhangende (toekomst) visie op werk en inkomen vanuit de gemeenteraad en het college geformuleerd, een overkoepelende kadernota ontbreekt.
- Er zijn geen SMART doelstellingen op basis waarvan de raad haar kaderstellende en sturende rol kan vervullen.
- Een duidelijke prestatiebeschrijving ontbreekt.
- Doelstellingen zijn niet in verband te brengen met de inzet van financiële middelen.
- De beleidsmatige keuze van het wel of niet samenwerken met andere gemeenten ontbreekt.

Middelen en organisatie:

- Het budget werkdeel is in 2007 slechts voor de helft aangewend.
- Er wordt weinig arbeidskracht extern ingehuurd. Van de formatie is een relatief groot deel bestemd voor overhead.
- In de organisatie ontbreekt het aan strakke werkafspraken en naleving daarvan.

- De verhouding tussen verschillende verantwoordelijkheden van functionarissen en hun mandaat is in de organisatie niet helder.

Uitvoering:

- De looptijd van de gemiddelde voorziening is relatief kort.
- In de samenwerking met andere gemeenten stelt Hulst zich soms eigenzinnig op.
- Voor reïntegratietrajecten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werkt Hulst vrijwel exclusief samen met Dethon wat concurrentie uitsluit en twijfelachtig is gelet op de belangen van de gemeente in Dethon.

Resultaten:

- De uitvoeringskosten van het ambtelijke apparaat zijn laag.
- Er is in 2007 een behoorlijke groep van het cliëntenbestand op traject gezet.
- Het aandeel loonkostensubsidies in de voorzieningen is gemiddeld.
- De match tussen klant en traject is goed, er is weinig uitval.
- De uitstroom vanuit trajecten is goed maar twijfelachtig omdat de helft van de mensen om andere redenen dan werk uitstroomt.

Evaluatie:

- Er was onvoldoende managementinformatie om goed te kunnen sturen.
- De resultaten van het beleid werden onvoldoende geregistreerd.
- De rol van de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend orgaan komt onvoldoende naar voren en de raad krijgt onvoldoende informatie om deze rol waar te maken.

HOOFDSTUK 3 LEEUWENDAAL-ONDERZOEK

Uitgangspunt bij de opdrachtverlening aan bureau Leeuwendaal was het dreigende tekort op de gemeentebegroting voor 2008. De belangrijkste conclusie van het bureau is dat er geen enkele noodzaak is voor een tekort op de WWB-uitgaven en dat er géén sprake is van een onbeheersbare problematiek in beleidsmatig of technisch opzicht.

Samengevat komen de 25 aanbevelingen die als bijlage 2 zijn bijgevoegd op het volgende neer:

- Verbeter snel de statistische informatie over de kenmerken en oorzaken van de instroom en uitstroom omdat registratie een onmisbare bron is voor het doelmatig voeren van beleid.
- Rapporteer maandelijks over de budgetontwikkeling van het inkomensdeel WWB.
- Houd de verplichtingenadministratie goed bij om te voorkomen dat verplichtingen worden aangegaan zonder dat voldoende dekking aanwezig is.
- Betreffende Dethon: werk met meer dan één partner samen en verzakelijk de relatie door afspraken schriftelijk vast te leggen en zorg dat die worden nagekomen.
- Op de afdeling: verbeter de randvoorwaarden door het beter structureren van de werkzaamheden, de communicatie, verantwoordelijkheidsverdeling en maken van schriftelijke afspraken.
- Herformuleer de reïntegratieverordening en de beleidsregels op enkele punten.
- Licht alle cliëntenbestanden door op enkele specifieke zaken zodat de kans op uitstroom vergroot wordt.
- Werk niet alleen aanbodgericht maar ook vraaggericht.
- Zorg dat de loonkostensubsidie juist voor de minst kansrijke werkzoekenden wordt ingezet en verleng de loonkostensubsidie van langdurige werkelozen.
- Voer integraal beleid welzijn, onderwijs, sport, cultuur door inzet van (ex-) bijstandsgerechtigden.

HOOFDSTUK 4 ACTUELE STAND VAN ZAKEN

De rekenkamercommissie heeft de actuele stand van zaken medio 2008 bekeken. De inmiddels gewijzigde verordening en nieuwe beleidsregels zijn bestudeerd en er zijn interviews afgenomen. Tevens zijn diverse actuele cijfermatige overzichten en enkele (maand)rapportages bekeken. In het algemeen kan gezegd worden dat de laatste maanden hard is gewerkt om fasegewijs de aanbevelingen door te voeren. Dit heeft al tot enkele resultaten geleid.

4.1 INKOMENSDEEL EN WERKDEEL

Het aantal WWB-uitkeringen is medio 2008 verder teruggelopen. Op 1 januari 2007 was er sprake van 225 WWB-uitkeringen, per 1 januari 2008 waren dit er 201. Van januari tot en met juli 2008 was er een uitstroom van 34 uitkeringen terwijl er 17 uitkeringen nieuw zijn toegekend. Per saldo is er dus een afname met 17 uitkeringen in deze periode. Daarmee komt het aantal uitkeringen per 31 juli 2008 op een aantal van 184, een daling van 8,5 % t.o.v. januari 2008. Het aantal personen met een uitkering is overigens hoger omdat gehuwden met een uitkering allebei een arbeidsplicht hebben en mogen rekenen op ondersteuning van de gemeente op het gebied van reïntegratie. Deze afname van het uitkeringenaantal vertaalt zich ook in een overschot op het inkomensdeel van de WWB. Het tekort van 7,9 % over 2007 ten bedrage van € 360.000,- is per 31 juli 2008 omgezet in een overschot van € 70.000,-. Het ombuigen van een verlies in 2007 naar een vermoedelijk overschot eind 2008 stemt de rekenkamercommissie hoopvol.

De jaarbudgetten zijn als volgt. Het inkomensdeel van de WWB zal voor 2008 vermoedelijk 2,6 miljoen Euro bedragen (de exacte bedragen zijn nog niet bekend). Het budget voor het werkdeel zal om en nabij de 1 miljoen zijn met dien verstande dat een groot deel van het overschot van 2007 nog in 2008 mag worden aangewend. Het gaat daarbij om een bedrag van ruim € 800.000,-.

Medio 2008 is uit de reïntegratiebetalingen van januari tot en met juli al duidelijk dat een groter deel van het werkdeel zal worden benut dan in 2007 toen het overschot 53% bedroeg. Er wordt, mede op advies van het rapport Leeuwendaal, hard gewerkt aan een verplichtingenadministratie zodat voorkomen wordt dat het werkdeel op enig moment ontoereikend blijkt te zijn. Tevens zijn vanaf 1 juli 2008 nieuwe beleidsregels voor de loonkostensubsidie en voor de uitstroomprijs van kracht. In deze regels is de beleidsmatige keuze gemaakt om met uniforme bedragen te werken. Aan de ene kant zal het effect van deze nieuwe regels waarschijnlijk zijn dat meer en hogere premies en subsidies worden toegekend, aan de andere kant scheppen de regels duidelijkheid en kan er geen sprake zijn van willekeur. Zolang er op het werkdeel een fors overschot is, kan dit prima beleid zijn. De situatie kan over een jaar echter anders zijn en dan zal het beleid herijkt moeten worden. Voorlopig mag worden aangenomen dat de nieuwe regels een impuls vormen om het tekort op het inkomensdeel en het overschot op het werkdeel van de WWB te beperken.

4.2 DE ORGANISATIE

Met betrekking tot de organisatie hebben wat verschuivingen plaatsgevonden betreffende de formatieplaatsen voor het werk van klantmanagers. De vaste Fte's zijn afgenomen maar daarvoor in de plaats zijn enkele personen voor enkele uren per week aangesteld om specifieke taken te verrichten op het terrein van het screenen van het klantenbestand en het bijwerken van de verplichtingenadministratie. Voorts zijn op dit moment een tweetal personen gedetacheerd aan het werk voor de gemeente Hulst voor reïntegratie. Het college heeft onlangs beslist dat deze medewerkers ten laste van het werkdeel, dus buiten de formatie, in vaste dienst mogen worden aangesteld. Het voordeel van een vast dienstverband is dat er in dit geval betere aansturing van de medewerker is en dat de kosten over het algemeen halveren.

In de interne organisatie wordt gewerkt aan een aantal verbeteringen. Er is vooruitgang zichtbaar doordat meer verantwoording moet worden afgelegd en dit ook beter gecontroleerd wordt. In 2008 is een begin gemaakt met alle processen te formaliseren door deze schriftelijk vast te leggen in werkprocessen en werkafspraken. Ook worden intern cursussen en instructies gegeven om uniformiteit en eenduidigheid te bevorderen. Verder is per 1 september 2008 een kwaliteitsmedewerker aangesteld om te toetsen aan normensets door steekproefsgewijze controles uit te voeren en de duidelijkheid van definities te bezien. In de praktijk zullen deze maatregelen zich nog moeten bewijzen. Aan de hand van de resultaten zal bekeken moeten worden of verdere sturing of aanpassing noodzakelijk is.

4.3 DETHON

In het rapport van Leeuwendaal wordt kritiek geuit op de relatie tussen de gemeente Hulst en Dethon. De gemeente leek afhankelijk te zijn van Dethon. Dethon dicteerde de relatie en er waren geen (schriftelijke) afspraken. Met name werd er ook nauwelijks of niet gerapporteerd over de stand van zaken van de cliënten die bij of via Dethon te werk werden gesteld. Cliënten bleven soms weg zonder dat dit door Dethon gemeld werd aan de gemeente. Ze bleken dan geen 26 weken gewerkt te hebben met als gevolg dat ze in de bijstand bleven terwijl zij anders aanspraak hadden kunnen maken op een WW-uitkering.

Inmiddels is een nieuw samenwerkingscontract tussen Dethon en de gemeente gesloten. Het betreft de indiensttreding van uitkeringsgerechtigden met inzet van loonkostensubsidie. Als gevolg van dit contract zijn er enkele momenten ingebouwd waarop Dethon verantwoording moet afleggen over de stand van zaken betreffende de cliënten, een enorme verbetering dus.

Om de afhankelijkheid van Dethon te verkleinen heeft de gemeente ook toenadering gezocht tot de diverse uitzendbureaus in de omgeving. Deels heeft dit niets opgeleverd, deels is er een vorm van samenwerking in gang gezet. Verder heeft het college toch gekozen voor exclusiviteit van Dethon betreffende de exploitatie van een voorlichtings- en opleidingscentrum voor de glastuinbouw. Intern wordt de discussie gevoerd of dit de toets van de Europese aanbestedingsregels kan doorstaan.

4.4 GEGEVENSBEHEER

Op dit punt is het nodige veranderd in navolging van de aanbevelingen van rapport Leeuwendaal. Er zijn nu maandrapportages over het inkomensdeel WWB, over de betalingen van het werkdeel WWB opgedeeld per reïntegratiecategorie en over de instroom- en uitstroomgegevens. Er zijn overzichten over de aantallen uitkeringsgerechtigden met eigen inkomsten en de hoogte daarvan en overzichten over de samenstelling van de uitkeringsgerechtigden naar woonvorm, leeftijd, uitkeringsduur e.d. Een groot aantal andere gegevens wordt momenteel nog in kaart gebracht.

Dergelijke overzichten kunnen nuttige informatie bevatten. Zo is er een overzicht waaruit blijkt dat medio 2008 een aantal van 74 uitkeringen al langer dan 5 jaren loopt. Op een totaal aantal uitkeringen van 199 is dit 37,2%. De landelijke benchmark laat een gemiddelde zien van 39,9% langlopende uitkeringen. Nu Hulst onder het landelijk gemiddelde zit, lijkt er geen sprake te zijn van een groot granieten bestand van uitkeringsgerechtigden. Bij een groot bestand “slecht bemiddelbaren” is te verwachten dat een hoog percentage van de uitkeringen langer loopt dan 5 jaar.

Verder wordt de verplichtingenadministratie doorgelicht omdat de huidige gegevens daarover onvolledig en onbetrouwbaar zijn. In deze administratie staan de bedragen vermeld waarvoor verplichtingen zijn aangegaan. Deze moeten worden gespecificeerd naar het jaar waarop ze betrekking hebben en er moet duidelijk zijn of ze al voldaan zijn. De factuurdatum is van belang als het gaat om de vraag of een verplichting nog op het werkdeel van een jaar mag worden afgeboekt.

Daarom wordt getracht alle geleverde verplichtingen zoveel mogelijk nog dit jaar te laten uitfactureren zodat de nota's nog dit jaar kunnen worden geboekt en het overschot 2007 wordt gebruikt en niet komt te vervallen.

Voorts wordt het bestand op een aantal specifieke aspecten gescreend omdat op deze aspecten naar verwachting met betrekkelijk geringe inspanning snel resultaten kunnen worden geboekt. Er is een medewerker aangesteld om voor de zomer 2009 alle dossiers door te lichten. Eerst zullen de bijstandsgerechtigden met een deelinkomen worden doorgelicht, vervolgens de groep alleenstaande ouders, daarna de hoger opgeleiden en als laatste de groep vluchtelingen.

Er zijn diverse maatregelen genomen maar het resultaat van de diverse inspanningen is nog niet altijd zichtbaar. Er wordt (nog) niet goed geregistreerd hoeveel trajecten er zijn ingekocht, of ze succesvol zijn of niet en waarom. De informatie is vaak wel in enige vorm voorhanden maar dan versnipperd en vooral bij de externen. Juist aan de hand van deze informatie kan goede sturing plaatsvinden van het beleid.

Zoals voor 2007 is aangegeven, is de informatievoorziening naar de gemeenteraad op diverse punten onvoldoende. In de eerste helft van 2008 is terzake geen verandering merkbaar. Verwacht mag worden dat in de toekomst enige verbetering zal optreden doordat intern verbetering optreedt in het beheer van gegevens waarop sturing kan plaatsvinden.

4.5 TOT SLOT/IN HET ALGEMEEN

Met betrekking tot de aanbevelingen van bureau Leeuwendaal kan worden gezegd dat de organisatie deze goed heeft opgepakt en dat dit tot belangrijke veranderingen zal leiden. Het is ook een verstandige keuze geweest om bureau Leeuwendaal in het voorjaar van 2008 de aanvullende opdracht te geven de implementatie van de aanbevelingen te begeleiden. Uiteindelijk zal verbeterde statistische informatie ook moeten leiden tot betere informatie over de resultaten van diverse voorzieningen en de effectiviteit daarvan. Het gevolg daarvan zou dan moeten zijn dat de gemeenteraad betere informatie krijgt zodat zij haar kaderstellende en controlerende rol kan waarmaken. Een eerste stap is in dit verband gezet, de daaropvolgende stappen zullen nog moeten volgen.

HOOFDSTUK 5 AANBEVELINGEN

De rapporten van SGBO en Leeuwendaal bezien naar de stand van zaken in 2008 geven aanleiding tot de navolgende aanbevelingen.

A. Zorg voor heldere werkprocessen en werkinstructies in de organisatie en controleer de naleving daarvan.

Inzichtelijke werkafspraken vormen de basis voor een eenduidige en consequente uitvoering van het beleid.

B. Zorg voor een effectieve en evenwichtige formatieve inzet.

Thans hoort een relatief groot deel van de formatie tot de overhead en is de formatie deels flexibel ingezet. Het beleid en de formatie dienen met elkaar in evenwicht te zijn. Afhankelijk van te kiezen beleidsmatige ambities kan de inzet van extra formatie worden verantwoord als de resultaten daarmee verbeteren.

C. Zorg voor scherper geformuleerd beleid.

Dit kan door SMART doelstellingen te formuleren (SMART is dan specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Leg concreet vast welke doelen met de trajecten/instrumenten worden nagestreefd zoals hoeveel plaatsingen moeten volgen en hoeveel procent moet uitstromen.

D. Zorg voor een zeer actieve uitvoering van het beleid.

Door een periodieke screening van het volledige cliëntenbestand wordt voorkomen dat cliënten uit het zicht geraken.

E. Zorg voor een heldere registratie van de resultaten van het beleid.

Een goede registratie en monitoring van de resultaten vormt de basis om tijdig bij te kunnen sturen.

F. Stuur op de effecten van het beleid.

Door de resultaten van het beleid goed bij te houden en te relateren aan de geleverde inspanningen, ontstaat inzicht in welke instrumenten in welke gevallen tot de beste resultaten leiden. Aldus ontstaat de mogelijkheid om echt doelgericht te sturen. Vanuit de interne organisatie vraagt dit permanent de aandacht en een regelmatige periodieke rapportage, op basis waarvan het college kan sturen en verantwoorden. De raad kan dan beter invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

G. Koppel de onder F. bedoelde periodieke verantwoording van het college aan de raad aan de reguliere jaarcyclus.

Door aansluiting te houden met de begroting, de bestuursrapportages en de jaarstukken worden logische beslismomenten gehouden. Cruciaal is wel de verantwoordingsrapportage over de WWB voldoende inzichtelijk te maken zodat ook daadwerkelijke sturing mogelijk is.

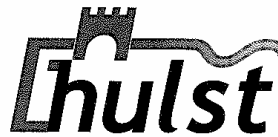
H. Wees voorzichtig en zorgvuldig met exclusieve samenwerkingen met Dethon.

Exclusieve samenwerking beperkt de concurrentie.

I. Ga vooral door met het implementeren van de aanbevelingen van Leeuwendaal en met cliënten op traject te zetten en goed te matchen.

Er zijn reeds belangrijke verbeteringen zichtbaar en het loont om deze inspanningen voort te zetten.

HOOFDSTUK 6 BESTUURLIJKE REACTIE



Rekenkamercommissie Hulst
t.a.v. de ambtelijk secretaris
de heer D.J.M. van Bunder
Postbus 49
4560 AA Hulst

Uw kenmerk
DBR/RKCH13

Ons kenmerk
JDE/08.08747

Bijlagen
-

Behandeld door
JSJ van Damme

Datum
10 november 2008

Emailadres
J.van.Damme@gemeentehulst.nl

Doorkiesnummer
(0114) 389328

Verzenddatum

Onderwerp
Reactie op conceptrapport onderzoek Rekenkamercommissie

Geachte Commissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het onderzoeksrapport 'Werken aan werk; aan de slag met reïntegratie' van de rekenkamercommissie Hulst. Graag maken wij gebruik van de door u in de brief van 30 oktober 2008 geboden mogelijkheid om inhoudelijk op het conceptrapport te reageren.

Evenals de Raad heeft het college beseft dat het van groot financieel en maatschappelijk belang is dat reïntegratiebeleid (en de daarmee als een hefboom gekoppelde uitgaven vanuit het Inkomensdeel Wwb) goed wordt uitgevoerd. In 2007 heeft het college daarom bureau Leeuwendaal ingeschakeld om aanbevelingen uit te brengen.

De organisatie heeft deze aanbevelingen goed opgepakt, hetgeen inderdaad heeft geleid tot belangrijke veranderingen en aanmerkelijke verbeteringen. Zo heeft het college nieuwe beleidsregels vastgesteld inzake loonkostensubsidies en premiebeleid, hetgeen de uitkeringsgerechtigden van de gemeente stimuleert om zich te ontwikkelen en daadwerkelijk actief deel te nemen op de arbeidsmarkt. Verder heeft het college de Raad een vernieuwde re-integratieverordening Wwb voorgelegd, die door de Raad in het voorjaar van 2008 is vastgesteld.

Afdeling Werk en Inkomen

Grote Markt 21 4561 EA Hulst
Postbus 49 4560 AA Hulst
URL: <http://www.gemeentehulst.nl>

Telefoon (0114) 38 90 00
Telefax (0114) 31 46 27

Banken

Postbank 46514
ABN/Amro 47.55.25.388
BNG 28.50.04.271
Rabobank Hulst 15.07.39.400

Qua inrichting van werkprocessen loopt afdeling Werk en Inkomen in onze organisatie voorop. Natuurlijk staan de medewerkers van de afdeling open voor verbeterpunten. Uiteraard is het college er voorstander van dat werkinstructies éénduidig moeten zijn, er mag geen ruimte zijn voor velerlei uitleg door verschillende personen. De werkinstructies dienen schriftelijk te worden vastgelegd, te worden gecommuniceerd en te worden gecontroleerd om de naleving van de afspraken te borgen, anders heeft het vastgestelde beleid geen kans van slagen. Tevens is daarvoor een goede kwalitatieve en kwantitatieve formatie vereist.

Volgens uw commissie behoort een groot deel van de formatie tot de overhead. E.e.a. is gebaseerd op het benchmarkonderzoek van SGB0. Daarin wordt onze gemeente echter

vergeleken met gemeenten met een aanzienlijk grotere schaalgrootte. Mede daarom is het vaststellen van de overhead op formatie niet geheel objectief. Daarnaast zijn dit soort indicatoren afhankelijk van de wijze waarop bijvoorbeeld doorberekening van managementuren wordt toegepast bij de benchmarkgemeenten, of en in hoeverre bij alle gemeenten overige indirecte kosten zijn meegenomen.

Als gevolg van het veranderproces heeft er overigens inmiddels een taakverschuiving plaatsgevonden tussen de taakvelden Werk en Inkomen en Zorg, zodat de overhead bij afdeling Werk en Inkomen is verkleind.

Wat betreft de uitvoerende formatie wordt vermeld dat het college onlangs een jobhunter en een re-integratiemedewerker in dienst heeft genomen. Verder wordt extern personeel ingezet bij re-integratieactiviteiten op projectbasis. Daarmee geeft het college een signaal af dat het re-integratiewerkzaamheden zeer serieus neemt.

De onderbouwing van het SGBO-onderzoek is niet teruggekoppeld in de organisatie. Een korte check (alsnog) van een aantal cijfers roept bij de ambtelijke organisatie nog vragen op.

Door het werken met indicatoren kunnen de effecten van bepaalde beleidsmaatregelen worden beoordeeld. Met indicatoren wordt al een tijd gewerkt. Het verder ontwikkelen, verfijnen en volgen van indicatoren is ingewikkeld. Vele gemeenten worstelen met dit probleem. Dit neemt niet weg dat dit onderdeel verder opgepakt moet worden eventueel d.m.v. het volgen van opleidingen door de (beleid) medewerkers.

In samenwerking met onze huisaccountant Deloitte wordt momenteel een onderzoek gedaan (quick-scan) om te kijken waar de organisatie nu staat. Doel is om de beschikbare re-integratiemiddelen nog effectiever en doelmatiger te kunnen inzetten.

De relatie met Dethon is verzakelijk. Zo zijn overeenkomsten opgesteld met betrekking tot de inzet van loonkostensubsidie, het inzetten van re-integratiemiddelen voor UWV-klanten met een Wsw-indicatie om instroom in de bijstand te voorkomen, etc. Er is sprake van een gemeenschappelijke regeling. Dethon is in feite een 'eigen' bedrijf van de zeeuws-vlaamse gemeenten. Sedert 1-1-2008 vindt de financiering van de WSW rechtstreeks plaats aan de gemeenten. Daardoor wordt de regierol - in overleg met de Raad - nog meer benadrukt dan voorheen.

Er zijn inmiddels ook samenwerkingsverbanden met lokale uitzendbureau's tot stand gekomen.

De rekenkamer concludeert dat de informatievoorziening naar de Raad verbetering behoeft. Door het continu bijhouden van de verplichtingenadministratie, het inrichten van systemen, het SMART formuleren van beleid en verbetering van gegevensbeheer wordt verwacht dat dit in de toekomst zal veranderen. Informatie moet echter geen éénrichtingsverkeer zijn. Zowel het management, college en de Raad (vanuit haar kaderstellende rol) zullen mede moeten bepalen welke informatie gewenst is, zodat systemen en werkprocessen daarop kunnen worden ingericht en afgestemd.

Het college is tot slot van mening dat het beleid en de uitvoering daarvan in de organisatie zich de afgelopen jaren positief heeft ontwikkeld.

De rekenkamercommissie is dan ook terecht hoopvol.

De daling van het bijstandsvolume heeft geleid tot budgettaire neutraliteit of zelfs een overschot van het Inkomensdeel Wwb aan het einde van 2008, terwijl in 2007 nog een aanzienlijk tekort aanwezig was.

Wij zullen ons inspannen om, ondanks tegenvallers in de financiële wereld die ongetwijfeld zijn weerslag zullen hebben op de economische groei en het aantal openstaande vacatures, deze positieve ontwikkeling in de toekomst voort te zetten.

Wij zijn er van overtuigd dat de aanbevelingen in het rapport van uw rekenkamercommissie alsmede de aanbevelingen vanuit Bureau Leeuwendaal daartoe kunnen bijdragen..

Hoogachtend.
Burgemeester en Wethouders van Hulst,
De Secretaris, De Burgemeester,



HOOFDSTUK 7 NASCHRIFT

De rekenkamercommissie Hulst heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college. Wij zijn verheugd dat het college uitspreekt zich in te zullen spannen de positieve ontwikkelingen op het terrein van reïntegratie voort te zetten.

Slechts één alinea geeft aanleiding tot een inhoudelijke reactie. Gesteld wordt dat de onderbouwing van het SGB0-onderzoek niet is teruggekoppeld in de organisatie en dat een aantal cijfers nog vragen oproepen bij de ambtelijke organisatie. De rekenkamer verwijst het college op dit punt naar het ambtelijke hoor- en wederhoor. In oktober is twee weken de gelegenheid gegeven om inhoudelijk te reageren op de cijfers en de feiten van het onderzoek. De organisatie heeft in zijn reactie geen opmerkingen inzake de feiten en cijfers gegeven. Omdat het ambtelijk hoor en wederhoor daarvoor uitdrukkelijk bedoeld is, heeft de rekenkamercommissie geconcludeerd dat de cijfers gecontroleerd waren en dus ook correct zijn.

Het huidige verbetertraject op het gebied van reïntegratie en de reactie van het college stemmen de rekenkamercommissie hoopvol voor de toekomst.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Rapport SGBO

Bijlage 2: Aanbevelingen rapport Leeuwendaal

Bijlage 3: Voorbeelden van reïntegratiemaatregelen

Bijlage 1

Quick Scan Reïntegratiebeleid gemeente Hulst

Quick Scan Reïntegratiebeleid gemeente Hulst

COLOFON

Samenstelling

Drs. N. Brinkman

Drs. M. Corvers

Druk

Sector Document Processing, VNG

SGBO

Onderzoek > Advies > Implementatie

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

SGBO

Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van SGBO.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. SGBO kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

INHOUDSOPGA VE	1	Inleiding	4
	1.1	Leeswijzer	4
	2	Onderzoeksvraag	5
	2.1	Onderzoekskader	5
	2.2	Opzet van het onderzoek	6
	3	Algemeen	8
	4	Beleid	10
	4.1	Onderzoeksvraag	10
	4.2	Beleidskader	10
	4.3	Doelstellingen	10
	4.4	Samenhang	11
	5	Inzet middelen	14
	5.1	Onderzoeksvraag	14
	5.2	Financiële middelen	14
	5.2.1	Het budget	14
	5.2.2	De kosten van voorzieningen	16
	5.2.3	De kosten van voorzieningen met loonkostensubsidie	16
	5.3	Organisatie	17
	5.3.1	Instrumenten	18
	6	Uitvoering	21
	6.1	Onderzoeksvraag	21
	6.2	Proces	21
	6.3	Looptijd van reïntegratievoorzieningen	21
	6.4	Samenwerking	21
	7	Resultaten	23
	7.1	Onderzoeksvraag	23
	7.2	Financiële resultaten	23
	7.3	Aantallen in een voorziening	24
	7.4	Resultaat van voorzieningen	25

8	Evaluatie	28
8.1	Onderzoeksvraag	28
8.2	Toetsing	28
8.3	Informatie voor de raad	29
9	Conclusies	31
	Bijlage 1	33
	Bijlage 2	34

1 Inleiding

Hoe staat het met de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in uw gemeente? Hoe effectief is uw gemeente in het toeleiden naar werk? Hoe heeft het gemeentelijke beleid hieraan bijgedragen? Staan de middelen in verhouding tot de kosten? Uit ervaring van SGB0 blijkt dat gemeenten een behoorlijke inzet plegen op het terrein van reïntegratie, maar dat het resultaat van dat beleid in veel gemeenten nog onvoldoende scherp in beeld is. Het is voor de rekenkamercommissie van de gemeente Hulst aanleiding om daar onderzoek naar te doen.

Dit onderzoek is een quick scan naar het reïntegratiebeleid van de gemeente Hulst. Het brengt de huidige stand van zaken, knelpunten en risico's op het gebied van de reïntegratie en activering van werkzoekenden in deze gemeente in beeld. Het is een kortlopend onderzoek dat in meerdere gemeenten tegelijk plaatsvindt. Parallel aan het onderzoek in de gemeente Hulst is deze quick scan ook uitgevoerd in vier andere gemeenten: Emmen, Schiedam, Vlaardingen en Westland. De aanpak in deze groep van vijf gemeenten is identiek, maar de uitkomsten zijn specifiek. Het voordeel van de identieke aanpak is dat de verschillende uitkomsten van de deelnemers met elkaar kunnen worden vergeleken. Er is een context om de resultaten te beoordelen. Deze quick scan is een combinatie van een rekenkameronderzoek en een benchmark.

1.1 Leeswijzer

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de onderzoeksopzet en het normenkader. Hoofdstuk 3 geeft een schets van de algemene kenmerken van de gemeente Hulst. De hoofdstukken 4 tot en met 8 beschrijven de kern van het rapport aan de hand van de beleidscyclus. Als laatste sluit Hoofdstuk 9 af met conclusies.

De tabellen in de rapportage bevatten de gegevens van de deelnemende gemeenten en een gemiddelde van de vijf deelnemers. Om een vergelijking met een robuuster gemiddelde mogelijk te maken, is op een aantal plaatsen het gemiddelde van de benchmark WWB opgegeven. Sommige van die gemiddelden zijn berekend over de volledige populatie van 80 deelnemers in de benchmark WWB. Een aantal gemiddelden komt echter uit de facultatieve reïntegratiemodule van de benchmark WWB, die door 17 gemeenten is ingevuld. Per geval staat aangegeven hoe groot de onderzoeksgroep is. Gemiddelden uit de benchmark WWB zijn alleen opgenomen als dezelfde definities zijn gehanteerd in de meting en appels dus met appels worden vergeleken. Indien een zelfde meting in de benchmark WWB niet aanwezig was, ontbreekt het benchmarkgemiddelde in de tabel.

Op een aantal plaatsen zijn de kwalitatieve kenmerken van de deelnemende gemeente samengevat in een box, zodat duidelijk wordt hoe de gemeenten op die betreffende onderdelen van elkaar verschillen.

In de tekst zijn de verwijzingen naar de bron met een voetnoot aangegeven. De geraadpleegde documenten en de lijst met geïnterviewden zijn terug te vinden in de bijlagen.

2 Onderzoeksvraag

De centrale vraag in de Quick Scan Reïntegratiebeleid luidt:

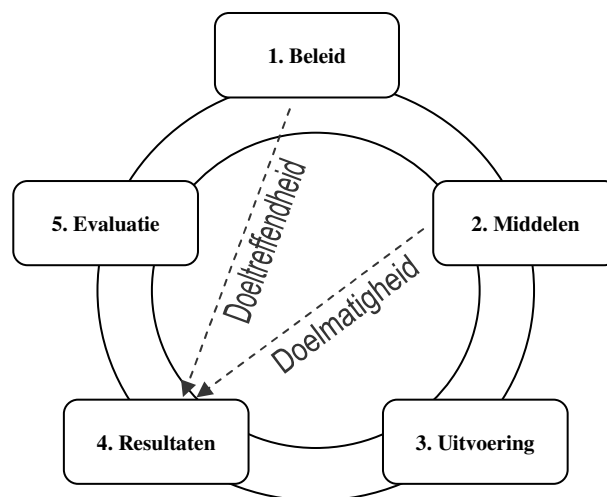
In hoeverre is het reïntegratiebeleid van de gemeente in 2007 doeltreffend en doelmatig en wat valt daaruit te leren voor de toekomst?

De Quick Scan Reïntegratiebeleid geeft u inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het reïntegratiebeleid door de inzet van middelen en instrumenten af te zetten tegen de uiteindelijke resultaten. Met behulp van een kwalitatieve analyse en kwantitatieve prestatie-indicatoren wordt vastgesteld hoe uw gemeente in 2007 scoorde op verschillende onderdelen.

2.1 Onderzoekskader

Het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk reïntegratiebeleid is een vruchteloze onderneming als niet vooraf een kader wordt geformuleerd voor de beoordeling. Voor dit onderzoek is aansluiting gezocht bij het model van de beleidscyclus waarin een vijftal fasen kunnen worden onderscheiden: beleid, middelen (organisatie, personeel, budgetten etc.), uitvoering, resultaten en evaluatie (zie figuur 1). Een goed functionerende, zich telkens herhalende beleidscyclus is van groot belang voor een goede gemeentelijke uitvoering.

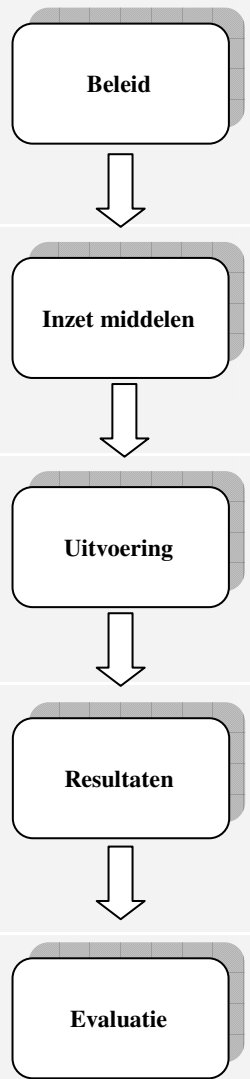
Figuur 1 De vijf fasen van de beleidscyclus



Aan de hand van de (onderling samenhangende) fasen in de beleidscyclus is in dit onderzoek de doeltreffendheid en doelmatigheid van het reïntegratiebeleid van de gemeente Hulst vastgesteld. Per fase is een aantal vragen geformuleerd die als toetsstenen dienen voor de beoordeling. In dit onderzoek richten we ons op de resultaten en effecten van het reïntegratiebeleid. De beleidsprocessen, de organisatorische vormgeving, de feitelijke uitvoering (o.a. inkoop en aanbesteding, interne controle en de samenwerking met andere afdelingen en externe partners) en de wijze van evaluatie en

verantwoording komen echter ook aan de orde. Deze aspecten zijn vooral belangrijk voor de verklaring en interpretatie van de resultaten en effecten. Het zijn de zogenaamde verklarende factoren.

Figuur 2 De beleidscyclus doeltreffendheid en doelmatigheid van het reïntegratiebeleid

Beleidscyclus	Vragen	Normenkader
 <p>Beleid</p>	Heeft de gemeente een duidelijk en onderbouwd beleid voor reïntegratie en activering geformuleerd?	<ul style="list-style-type: none"> • De doelstellingen zijn SMART geformuleerd. • De doelstellingen van beleid en projecten zijn in samenhang opgesteld. • De doelen zijn afgestemd op het gemeentebestuur en de lokale situatie.
<p>Inzet middelen</p>	Welke middelen worden ingezet met het oog op de te realiseren doelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn voldoende financiële middelen en personeel voor de uitvoering van het beleid. • Er zijn heldere werkprocessen en werkinstructies opgesteld.
<p>Uitvoering</p>	Welke voorzieningen heeft de gemeente ingezet met het oog op de te realiseren doelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> • Vastgesteld beleid wordt conform uitgevoerd • De uitvoering is conform vastgestelde werkprocessen en instructies. • Samenwerking met instellingen bij het vergroten van bereik en gebruik.
<p>Resultaten</p>	Wat zijn de bereikte resultaten van het gevoerde reïntegratiebeleid?	<ul style="list-style-type: none"> • Resultaten van projecten zijn in kaart gebracht. • Projecten zijn uitgevoerd binnen beschikbare budgetten. • “lessen” opgesteld voor verbetering in doelmatigheid en doeltreffendheid.
<p>Evaluatie</p>	Worden resultaten vergeleken met doel- en taakstellingen en worden daaruit conclusies getrokken?	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt systematisch getoetst op realisatie resultaten en besteding budget. • De systematiek van rapportage richting raad functioneert en is conform afspraken.

2.2 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. Gestart is met een inventarisatie van de beschikbare (beleids)documenten en verslagen, zoals de programmabegroting, beleidsplannen en beleidsverslagen, werkinstructies en procesbeschrijvingen en contracten met reïntegratiebedrijven. (Zie Bijlage 1 voor een volledig overzicht)

De tweede fase betrof het opvragen en analyseren van een aantal kwantitatieve gegevens over de resultaten van het reïntegratiebeleid van de gemeente Hulst over het jaar 2007. De cijfers voor deze

analyse zijn afkomstig van de gemeente Hulst, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de benchmark Wet werk en bijstand (WWB). De benchmark WWB, die sinds 2000 wordt uitgevoerd door SGBO en StimulanSZ, is een hulpmiddel voor gemeenten om de eigen prestaties in kaart te brengen en deze, zo nodig, te verbeteren na de vergelijking met de (gemiddelde) prestaties van andere gemeenten. Het vergelijken gebeurt aan de hand van circa 35 prestatie-indicatoren. Deze indicatoren geven informatie over de doeltreffendheid (worden de gestelde doelen bereikt) en de doelmatigheid (tegen welke kosten gebeurt dit) van de uitvoering. Bovendien geven deze indicatoren informatie over de cliëntgerichtheid (hoe klantvriendelijk gebeurt dit). In totaal hebben in 2007 80 gemeenten deelgenomen aan de benchmark. Hierna zal meermaals naar deze benchmark worden verwezen.

In de derde fase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de gemeente (de verantwoordelijke wethouder, het management van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg en mensen uit de uitvoering) en met vertegenwoordigers van reïntegratiebedrijven waarmee wordt samengewerkt. De interviews hadden tot doel om te verifiëren of het beeld dat uit de (beleids)documenten en -verslagen naar voren komt, correct is en om meer inzicht te krijgen in de werkwijze in de praktijk.

De resultaten van de documenten- en cijferanalyse, de interviews en de schriftelijke enquêtes zijn vervolgens gebundeld in een nota van bevindingen. De nota is voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie.

3 Algemeen

Zoals in de inleiding al aangekondigd worden niet alleen specifieke prestaties van de gemeente Hulst in beeld gebracht, maar worden de prestaties door het rapport heen op een aantal plaatsen ook vergeleken met die van andere gemeenten. Omdat alle gemeenten van elkaar verschillen, is het van belang inzicht te hebben in de uitgangssituatie van elke gemeente en daarmee de context van de vergelijking.

Figuur 3 laat enkele algemene kenmerken zien die een beeld geven van de vergelijkbaarheid van de deelnemers aan de quick scan. Het gaat om het aantal inwoners, het aantal uitkeringen (huishoudens met een uitkering WWB levensonderhoud) op 1 januari 2007 en de bijstandsdichtheid (aangegeven als het aantal bijstandsuitkeringen per 1.000 inwoners). Deze gegevens zijn afkomstig van het CBS.

Daarnaast geeft de tabel nog twee indicatoren die iets zeggen over de verhouding tussen werkenden en niet werkenden in de kringgemeenten. Met dat doel zijn opgenomen: de beroepsbevolking in de gemeente (personen van 15 – 64 jaar die werk hebben of beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt voor minimaal 12 uur per week) en de participatiegraad (de werkzame beroepsbevolking als percentage van de bevolking). Deze gegevens zijn eveneens afkomstig van het CBS.

Figuur 3 Algemene kengetallen per 1-1-2007¹

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld groep	Gemiddeld Benchmark (n=80)
Inwoners	108.863	28.021	75.162	71.461	98.933	76.478	102.566
Bijstanduitkeringen	2.340	220	1.980	1.750	600	1.378	2.110
Bijstandsdichtheid	22	8	26	25	6	16	21
Beroepsbevolking	46.800	12.500	33.100	33.800	45.000	34.240	48.078
Participatiegraad	60%	64%	59%	61%	72%	63%	64%

In omvang wijken de gemeenten niet zo sterk van elkaar af. Emmen en Westland zijn met ongeveer 100.000 inwoners de grootste gemeenten, gevolgd door Schiedam en Vlaardingen. Hulst is in dit gezelschap met afstand de kleinste. Dat omvang van de gemeente niet alles zegt, maken de overige cijfers in figuur 3 duidelijk. Het aantal bijstandsuitkeringen bijvoorbeeld is in Westland slecht een kwart van het aantal in Emmen, terwijl ze in omvang niet veel van elkaar verschillen. Dat komt omdat de bijstandsdichtheid in Westland met 6% erg laag is. Relatief veel mensen zijn daar aan het werk. Ook in Hulst is de bijstandsdichtheid laag en het aantal uitkeringen relatief veel lager dan in Schiedam, Vlaardingen en Emmen. Het zijn verschillen die mede worden veroorzaakt door de kansen die de regionale en lokale arbeidsmarkt bieden, maar niet alleen. De verhouding tussen de werkzame bevolking en de totale populatie is in Hulst bijvoorbeeld niet veel hoger dan elders, terwijl het beroep op bijstand veel lager is. Dat betekent dat minder mensen daar voor inkomen afhankelijk zijn van werk (of bijstand) dan bijvoorbeeld in Schiedam.

Enkele opmerkingen vooraf:

¹ Bron: CBS

Iedere gemeente ontvangt een bedrag waarmee de uitkeringen van de WWB-cliënten worden betaald, het zogenaamde *Inkomensdeel*. Daarnaast ontvangt iedere gemeente een *Werkdeel*. Dat bedrag kan slechts worden gebruikt voor reïntegratiemaatregelen zoals vergoedingen voor scholing, vrijwilligerswerk of uitstroompremies of loonkostensubsidies.

De gemeente Hulst kende in 2007 een overschot op het Werkdeel en een tekort op het Inkomensdeel. In opdracht van de gemeente heeft een externe adviseur van Leeuwendaal daarover gerapporteerd en aanbevelingen gedaan, gericht op het budgetneutraal maken van de WWB-uitvoering. Het rapport is begin 2008 gepresenteerd aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hulst.

Op 3 april 2008 is een nieuwe reïntegratieverordening WWB vastgesteld en komt een nieuwe nota reïntegratiebeleid uit.

4 Beleid

4.1 Onderzoeksvraag

Voor dit onderdeel is de volgende onderzoeksvraag relevant:

Heeft de gemeente een duidelijk en onderbouwd beleid voor reïntegratie en activering geformuleerd?

4.2 Beleidskader

De kaders van het beleid zijn in verschillende documenten vastgelegd. In de reïntegratieverordening wordt het doel van het beleid omschreven als uitstroom (uit de uitkering) naar algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij wordt gestreefd naar duurzame arbeid. Als dit doel niet bereikbaar is, wordt gestreefd naar zelfstandige maatschappelijke participatie. Bij dit laatste valt te denken aan vrijwilligerswerk, mantelzorg en deelname aan activiteiten in wijk of buurt.

4.3 Doelstellingen

De concrete doelstellingen van het reïntegratiebeleid dienen te staan in de jaarlijkse programmabegroting. Daarin worden de hoofddoelstellingen van het beleid vertaald naar de ambities voor dat jaar. In Hulst worden hierin de elementen van het programma beschreven, zowel als de knelpunten voor het beleid in termen van maatschappelijke ontwikkelingen. Van een cijfermatige onderbouwing van de trends is geen sprake.

De doelstellingen voor 2007 zijn beschreven op een abstract niveau, namelijk: 'minder mensen zijn afhankelijk van een uitkering'. Dit is een omschrijving van een beoogd maatschappelijk effect, maar de vertaling daarvan naar concrete inzet van middelen en resultaten is grotendeels afwezig. Er wordt wel een aantal projecten en instrumenten opgesomd. Niet duidelijk is wat het resultaat daarvan moet zijn, welke resultaten aan de instrumenten moeten worden toegeschreven en wat dat kost.

Veel gemeenten worstelen met het meetbaar maken van hun doelstellingen. De gemeente Hulst heeft daartoe wel een aanzet gedaan. De indicatoren die zijn geformuleerd voor reïntegratie zeggen wel iets over maatschappelijke ontwikkelingen, maar niets over prestaties van de gemeente (zoals het percentage niet-werkende werkzoekenden of het aantal openstaande vacatures). In de programmabegroting worden twee indicatoren genoemd.

De belangrijkste indicator voor reïntegratie in de programmabegroting waar alles aan wordt opgehangen, is het aantal uitkeringen WWB. In 2007 wordt een daling van 5,4% van het aantal personen met een uitkering (van 260 naar 246) als belangrijkste ambitie opgeschreven. Bestandsdaling wordt beïnvloed door zowel de instroom als de uitstroom. De uitstroom wordt bepaald door verschillende factoren, waaronder ook verhuizing, overlijden. Wat ontbreekt, is een doelstelling voor de beïnvloedbare uitstroom waarop de gemeente een inspanning gaat leveren.

De tweede indicator voor reïntegratiebeleid betreft het werkdeel. Er wordt vermeld welk aandeel/percentage van het budget daadwerkelijk wordt benut. Dit is in feite geen echte prestatie van de sociale dienst. Veel uitgeven is niet noodzakelijkerwijs beter. Het budget besteden kan op verschillende manieren. Het draait uiteindelijk om het aantal mensen dat de gemeente (middels

inspanningen) naar regulier werk heeft laten uitstromen. De financiële middelen die hiervoor beschikbaar zijn, dienen efficiënt te worden benut.

Afgezien van het ontbreken van prestatiemetingen zijn de indicatoren die wel worden genoemd onvoldoende specifiek om van een SMART doelstelling te spreken. SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Het zijn eigenschappen van een doelstelling. Onduidelijk is op welk moment wordt gemeten en wat de realisatie in het voorgaande jaar was.

In de doorvertaling naar de productenraming wordt de inzet van instrumenten niet veel specifiek gemaakt dan in de programmabegroting. De beleidsvraag is te algemeen en de projectinhoud wordt niet duidelijk omschreven. In de productenraming worden onder het kopje kengetallen streefcijfers voor trajecten genoemd (die overigens precies hetzelfde zijn als in 2006 en wat de vraag oproept in hoeverre zaken worden afgestemd), maar onduidelijk is welk resultaat deze trajecten moeten opleveren. Specificatie van kosten blijft achterwege. Alleen subsidie voor kinderopvang van kinderen van alleenstaande ouders wordt gespecificeerd. In B&W adviezen worden de doelen van trajectinzet niet duidelijk. Wel worden de afspraken over de financiën en de looptijd van instrumenten vermeld.

In box 1 treft u op hoofdlijnen de bevindingen in andere deelnemende gemeenten.

Box 1 Zijn er smart doelstellingen geformuleerd?

Schiedam	Deels SMART doelstellingen op reïntegratie. Kwantitatieve doelstelling geformuleerd als uitstroom aantal (390) personen. Overige doelstellingen zijn operationeel van aard, bijvoorbeeld het aantal leer/werk plaatsen.	4.4 Same nhang Zijn doelen afgestemd op gemeente beleid en op de lokale situatie?
Vlaardingen	Geen SMART doelstellingen op reïntegratie. Wel operationele doelen, zoals: iedereen die een WWB uitkering ontvangt, krijgt een trajectplan.	
Westland	Beperkt SMART doelstellingen. De hoofddoelstelling is geformuleerd in termen van het realiseren van een bestandsdaling van 50 klanten bij een gelijkblijvend aantal aanspraken op de bijstand.	
Emmen	Wel SMART doelstellingen. Wat in de programmabegroting onduidelijk blijft is het verband tussen deze doelstellingen en de kwalitatieve doelstellingen.	

Er wordt wel een korte analyse gemaakt van de lokale arbeidsmarktsituatie (niet onderbouwd met cijfers) maar er is geen gevolg voor het beleid. Wel kent het beleid sinds 2006 het project Open Grenzen, waarin wordt samengewerkt met Belgische jobhunters en wordt gewerkt aan een netwerk met Belgische werkgevers. Dat is een vorm van reïntegratie waaruit blijkt dat de gemeente Hulst in de praktijk wel gebruik heeft gemaakt van de lokale mogelijkheden die tot haar beschikking staan.

Afstemming van het beleid met de overige gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen (Terneuzen en Sluis) gebeurt in het regionaal samenwerkingsverband, het RECO. Deze gemeenten werken samen in één CWI en het werkgeversservicepunt (WSP). Hoewel deze afstemming periodiek plaatsvindt, blijkt uit de interviews dat de gemeente Hulst regelmatig een wat afwijkende positie inneemt in het beleid. Er worden andere afspraken gemaakt over de loonkostensubsidies en er is een andere manier van werken, wat soms leidt tot problemen in de samenwerking. Later in het rapport wordt daarop teruggekomen.

De onderstaande boxen geven op hoofdlijnen de bevindingen in andere deelnemende gemeenten weer, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen samenhang binnen de organisatie en de samenhang tussen gemeentelijke organisatie en de omgeving.

Box 2 Zijn de doelen afgestemd op het gemeentebestuur? (interne samenhang)

Schiedam	<ul style="list-style-type: none">• Er wordt actief gestreefd naar samenwerking op beleidsniveau tussen verschillende gemeentelijke afdelingen.
Vlaardingen	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente hanteert de reïntegratieladder²• In de programmabegroting wordt niet alleen een link gelegd tussen de globale doelstellingen en voorgenomen activiteiten, maar ook met andere beleidsvelden onder de noemer Sociale Structuur.• Voor de afstemming van plaatselijke ontwikkelingen is in de gemeentelijke organisatie een stuurgroep in het leven geroepen. Daarin worden onderwerpen als werk, inkomen, welzijn, economie etc. in samenhang bekeken.
Westland	<ul style="list-style-type: none">• Het beleid wordt redelijk integraal omschreven met medeneming van de beleidsvelden Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), de sociale werkvoorziening (WSW), de Wet inburgering (WI) en het minimabeleid.• Beleid wordt intern afgestemd op andere terreinen door medewerkers mee te laten draaien in andere teams.
Emmen	<ul style="list-style-type: none">• Er wordt een analyse gemaakt van de lokale arbeidsmarktsituatie.• In hoeverre beleid wordt afgestemd met andere delen van de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld welzijn en economie, is niet duidelijk.

² (zorg, sociale activering, gesubsidieerde arbeid, work first, directe toeleiding naar werk) als conceptueel model om de in te zetten instrumenten op het terrein van maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie in samenhang aan te bieden.

Box 3 Zijn de doelen afgestemd op de gemeentelijke omgeving? (externe samenhang)

Schiedam	<ul style="list-style-type: none">• De betrokkenheid van lokale en regionale werkgevers wordt in het beleid expliciet opgenomen als cruciaal.• Er worden initiatieven genomen om te komen tot een Lokaal Sociaal Akkoord, tussen gemeente, werkgevers en de vakbeweging.• Vier regionale werkgeversservicepunten worden opgericht, om de matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter te kunnen reguleren.
Vlaardingen	<ul style="list-style-type: none">• Afstemming van het beleid wordt ook gezocht met partners buiten de gemeente. Regionale samenwerking met Maassluis en Schiedam blijkt in een aantal opzichten belangrijk.
Westland	<ul style="list-style-type: none">• Er is de intentie om meer en intensiever met externe partners samen te gaan werken, zoals met het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid.
Emmen	<ul style="list-style-type: none">• Een analyse van de lokale arbeidsmarktsituatie wordt uitgewerkt in het beleidsplan 2006 – 2010 op basis waarvan regionaal beleid wordt ontwikkeld voor een samenwerkingsverband (Qwink) met de gemeente Coevorden, het CWI en het UWV.• Er wordt nadrukkelijk belang gehecht aan het uitvoeren van het beleid in samenwerking met externe partijen.

5 Inzet middelen

5.1 Onderzoeksvraag

Voor dit onderdeel is de volgende onderzoeksvraag relevant:

Welke middelen worden ingezet met het oog op de te realiseren doelstellingen?

5.2 Financiële middelen

5.2.1 Het budget

Voor de uitvoering van de WWB krijgen gemeenten jaarlijks twee budgetten van het ministerie van Sociale Zaken: één budget voor het betalen van uitkeringen aan mensen in de bijstand (het Inkomensdeel, of I-deel) en een budget voor activiteiten gericht op arbeidsinschakeling (het Werkdeel, of W-deel). Het W-deel mag worden aangewend voor reïntegratieactiviteiten die aan een individuele klant kunnen worden toegerekend.

Het W-deel is in principe niet bedoeld voor financiering van het ambtelijk apparaat, behalve als het reïntegratieactiviteiten betreft die kunnen worden toegerekend aan een specifieke klant. Geld dat in een gegeven jaar niet wordt opgemaakt mag één jaar worden meegenomen naar een volgend jaar (de zogenaamde meeneemregeling). Als het daarna nog niet is gebruikt, dient het te worden teruggegeven aan het rijk.

Figuur 4 Budget W-deel en uitputting budget W-deel in 2007³

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld	Gemiddeld Benchmark (n=80)
Beschikbaar budget W-deel (x miljoen)	€ 19,3	€ 2,0	€ 20,4	€ 13,4	€ 3,9	€ 11,8	€ 22,4
Meeneemregeling (x miljoen)	€ 6,0	€ 0,9	€ 8,7	€ 5,3	€ 1,6	€ 4,5	€ 6,7
Regulier budget W-deel 2007 (x miljoen)	€ 13,3	€ 1,1	€ 11,7	€ 8,1	€ 2,3	€ 7,3	€ 16,0
Beschikbaar budget W-deel per cliënt WWB	€ 6.571	€ 7.814	€ 8.518	€ 7.014	€ 4.961	€ 6.976	€ 8.319
Budgetrealisatie beschikbaar budget W-deel	28%	53%	49%	40%	28%	40%	38%
Budgetrealisatie regulier budget W-deel 2007	-5%	15%	11%	0%	-24%	1%	12%

In figuur 4 in de bovenste rij staat welk budget W-deel de gemeenten ter beschikking hadden in 2007, inclusief de meeneemregeling. Daaronder staan respectievelijk het bedrag van de meeneemregeling, het reguliere budget W-deel voor 2007 en het beschikbare budget W-deel (inclusief meeneemregeling) per persoon in de bijstand. In de onderste twee regels treft u het budgetresultaat berekend op basis van het

³ Bron: Benchmark WWB 2007

beschikbare budget en het reguliere budget. Het budgetresultaat is het percentage van het budget dat over is of tekort. Een positief getal duidt hier op een overschot.

Westland had in 2007 aanzienlijk minder budget te besteden per persoon in de bijstand dan andere gemeenten. De gemeente Hulst had per lid van de doelgroep meer te besteden dan het gemiddelde van de deelnemers.

In de laatste twee regels van figuur 4 staat het overschot van het W-deel uitgedrukt in percentages. In 2007 houden alle deelnemers aan het onderzoek over van het beschikbare budget. Dat is conform het landelijke beeld, zoals we dat ook in de benchmark WWB zien. Hulst en Schiedam houden ongeveer de helft over, Westland en Emmen een kleine 30%. Daarmee is Hulst de gemeente met het grootste overschot op het W-deel. Dat overschot is voor een deel te wijten aan de meeneemregeling. Geld dat in voorgaande jaren niet is uitgegeven, is meegenomen naar 2007, waardoor het budget groter is geworden. Het budget werkdeel is in 2007 voor Hulst ongeveer € 2 miljoen, bestaande uit een overheveling van € 0,9 miljoen uit 2006 en een toegekend budget voor 2007 van € 1,1 miljoen. In 2007 is ruim € 0,9 miljoen van het werkdeel uitgegeven. Dit houdt in dat het reguliere budget voor 2007 voor 85% is uitgegeven. Berekend op basis van het reguliere budget voor 2007 heeft Hulst in 2007 dus een overschot van 15%. Er wordt in 2007 ook niet ingeteerd op de meeneemregeling.

De gemeente constateert in 2007 zelf meermalen dat het budget I-deel ontoereikend is voor de financiering van de inkomensvoorziening en dat er sprake is van een overschot op het W-deel. Dat betekent dat er enerzijds meer dan voldoende budget was voor de inkoop van reïntegratieactiviteiten. Anderzijds moeten de uitvoeringskosten van het reïntegratiebeleid in principe worden betaald uit het budget I-deel van de WWB, wat juist onder druk stond.

In figuur 5 wordt de formatie voor reïntegratieactiviteiten per 100 cliënten in de bijstand getoond. Het gaat om formatieplaatsen (fte's) in de organisatie. De derden zijn buiten beschouwing gelaten omdat vaak vaste vergoedingen worden betaald voor diensten zonder dat duidelijk is hoeveel uren ermee gepaard gaan. In figuur 6 is daarentegen uitgegaan van bedragen. De diensten van derden konden daarin dus wel worden meegenomen.

Figuur 5 Formatie voor reïntegratie per 100 WWB-cliënten (excl. diensten derden)

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld
Formatie in fte's	1,27	1,15	0,57	0,53	0,28	0,76

Uit figuur 5 blijkt dat Hulst juist een aanzienlijk groter dan gemiddelde interne formatie heeft, namelijk 1,15 fte per 100 cliënten. Het betreft 3 fte, te weten 0,9 overhead en 2,1 klantmanagers. Er waren begin 2007 260 personen met een bijstandsuitkering.

Het verschil met andere gemeenten kan deels worden verklaard door het minder voorkomen van uitbesteding aan derden (figuur 12), die in deze berekening niet zijn meegenomen. Hulst heeft relatief veel mensen in vaste dienst en huurt weinig in. Een deel van de verklaring ligt ook in de hoeveelheid overhead in de organisatie.

Figuur 6 Aandeel overhead op totale personele uitgaven (incl. diensten derden)

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld
Kosten	10%	34%	7%	3%	2%	16%

In figuur 6 wordt het aandeel personele kosten van het management op het totaal (inclusief inhuur derden) in beeld gebracht. Management is hier gedefinieerd als de formatie van direct leidinggevenden van medewerkers betrokken bij reïntegratieactiviteiten en (deels) de hoger gelegen leidinggevenden tot en met het niveau van het hoofd van de sociale dienst, voor zover zij activiteiten verrichten die betrekking hebben op reïntegratie. Het aandeel van de loonkosten van het management op de totale loonkosten is in de gemeente Hulst met 34% veel groter dan elders. De schaal van de organisatie zal daar ook aan bijdragen. Hulst is een relatief kleine gemeente in deze vergelijking. In grotere organisaties kan de inzet van management efficiënter zijn, doordat dezelfde basisvoorzieningen gebruikt worden om een grotere formatie aan te sturen.

5.2.2 De kosten van voorzieningen

Het gebruik van het budget kunnen we vertalen naar een gemiddeld bedrag dat een voorziening in 2007 heeft gekost.

Figuur 7 Gemiddelde kosten per voorziening

	Emmen	Hulst	Schiedam ⁴	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld	Gemiddeld benchmark (n=17)
Kosten per voorziening	€ 10.833	€ 5.223	-	€ 4.216	€ 3.781	€ 6.013	€ 5.737

De gemiddelde kosten van een reïntegratievoorziening treft u aan in figuur 7. Die kosten liggen in deze groep gemiddeld op € 6.013 per voorziening. Voorzieningen in Westland zijn met € 3.781 het goedkoopst. Het bedrag dat in de gemeente Hulst per voorziening is uitgegeven, ligt beneden het gemiddelde. Het gemiddelde wordt echter sterk beïnvloed door Emmen. In verhouding zijn de kosten toch aan de hoge kant. De gemiddelde duur van een voorziening is in Hulst 91 dagen, wat neerkomt op ca. 3 maanden. Dat betekent dat cliënten gemiddeld relatief kort in een traject zitten. In paragraaf 6.3 komen we daar nog op terug.

5.2.3 De kosten van voorzieningen met loonkostensubsidie

Een onderdeel van het pakket aan maatregelen dat de gemeente kan nemen is het creëren van arbeidsplaatsen met een loonkostensubsidie. Onder loonkostensubsidie wordt een subsidie verstaan die door de gemeente wordt verstrekt (al of niet via een reïntegratiebedrijf) aan een werkgever voor loonkosten van een persoon die tot de gemeentelijke reïntegratiedoelgroep behoort. Vanwege het eigen karakter van dit instrument zijn hieronder de kosten voor deze categorie uitgesplitst weergegeven.

Figuur 8 Gemiddelde kosten per voorziening loonkostensubsidie

	Emmen	Hulst	Schiedam ⁵	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld Groep	Gemiddeld benchmark (n=17)
--	-------	-------	-----------------------	-------------	----------	-----------------	----------------------------

⁴ Voor Schiedam is het niet mogelijk gebleken om dit gegeven aan te leveren.

⁵ Voor Schiedam is het niet mogelijk gebleken om dit gegeven aan te leveren.

Kosten per voorziening	€ 17.692	€ 8.806	-	€ 12.281	€ 6.059	€ 11.210	€ 13.607
------------------------------	----------	---------	---	----------	---------	----------	----------

In figuur 8 is te zien dat de gemiddelde kosten van een voorziening met loonkostensubsidie in Emmen € 17.692 waren. Voor Westland was dat maar € 6.059.

Voor loonkostensubsidies alleen scoort Hulst minder hoog in vergelijking tot de andere gemeenten als voor alle voorzieningen samen. De gemiddelde duur van een voorziening is in Hulst 147 dagen, wat neerkomt op ca. 5 maanden. Dat betekent dat cliënten gemiddeld relatief kort in een traject zitten. In paragraaf 6.3 komen we daar nog op terug.

Ter referentie: een jaar bijstandsuitkering kost de gemeente ongeveer € 13.000,- exclusief uitvoeringskosten.

5.3 Organisatie

Inkomen, werk en zorg zijn de drie takken van sociale zaken. De afdeling wordt geleid door een hoofd sociale zaken. Voor het onderdeel werk en voor de reïntegratieactiviteiten zijn ter ondersteuning van de bedrijfsvoering en het beleid twee medewerkers verantwoordelijk en beschikbaar. Zij werken ook een deel van hun tijd aan andere activiteiten. Eén van hen houdt zich bezig met het ontwikkelen van beleid, het vertalen van beleid naar de medewerkers en het inkopen en beheren van reïntegratiecontracten. De andere is belast met de coördinatie van de dagelijkse gang van zaken en bedrijfsvoering. Daarnaast waren er in 2007 twee volledige formatieplaatsen voor klantmanagers werk (in 2008 zijn dit er minder), belast met het begeleiden van klanten. De jobhunter van de gemeente werkt op detachingsbasis vanuit Dethon en drukt daarom niet op de vaste formatie van de gemeente. Ze wordt betaald uit het W-deel. Zij werkt echter exclusief voor de gemeente.

Zijn er heldere werkprocessen en werkinstructies opgesteld? Uit interviews blijkt dat de werkinstructies in de praktijk redelijk veranderlijk zijn. Er zijn teveel mensen die zich daarmee bemoeien en er invloed op proberen uit te oefenen. De regels worden niet altijd gevolgd en afspraken niet altijd nagekomen. Dat wordt in de hand gewerkt doordat de gemeente Hulst als relatief kleine organisatie veel overleg op ad hoc basis voert.

De verhouding tussen verschillende verantwoordelijken en hun mandaat is in de organisatie niet helder. Zowel de verantwoordelijke voor beleid en inkoop als de coördinator hebben wel de verantwoordelijkheid om afspraken te maken, maar geen mandaat om beslissingen te nemen.

Uit gesprekken blijkt dat in- en extern een gevoel van eenduidigheid ontbreekt. In de onduidelijkheden die daaruit voortkomen is het oplossend vermogen en de sturing vanuit het management onvoldoende zichtbaar. Dit beïnvloedt de resultaten. De consultants kunnen nu gaan shoppen. Ook derden zoals reïntegratiebedrijven kunnen bij verschillende ambtenaren proberen hun zin te krijgen.

In box 4 treft u op hoofdlijnen de bevindingen in andere deelnemende gemeenten.

Box 4 Zijn er heldere werkprocessen en werkafspraken opgesteld?

Schiedam	Redelijk heldere werkafspraken, maar deze worden niet snel aangepast aan nieuwe situaties.
Vlaardingen	Redelijk heldere werkafspraken.
Westland	<ul style="list-style-type: none"> • De werkafspraken zijn duidelijk. • Door veel wisseling van personeel zijn afspraken met contractpartijen in 2007 op werkvloerniveau nog wel eens onduidelijk.
Emmen	Doorgaans heldere werkafspraken, maar worden in de praktijk niet altijd zo uitgevoerd.

5.3.1 Instrumenten

Als iemand zich voor een uitkering meldt bij het CWI volgt een gesprek met de aanvrager. Op basis daarvan worden aanvragers ingedeeld in een A- of B-categorie. De A-categorie bestaat uit mensen die in principe goed bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Zij komen niet in de uitkering, maar zullen door een CWI-medewerker via het werkgeversservicepunt (WSP) direct worden bemiddeld naar werk in het kader van Work First, al dan niet gebruik makend van de jobhunter. Een kleine cursus kan als duwtje in de rug deel uitmaken van de ondersteuning.

Mensen die worden ingedeeld in de B-categorie worden overgedragen aan de klantmanager van de gemeente voor een aanbodversterkend traject. Ze worden na een intakegesprek geïndiceerd als voor werk of zorg. De eerste groep gaat in ieder geval aan het werk. Ze wennen aan tijdig opstaan, ziekmelden, regelmaat etc. Na 8 maanden wordt er teruggekoppeld naar het WSP. De jobhunter kan dan al in een vroeg stadium mensen meenemen omdat die van een B-status in de A-categorie zijn gekomen.

Voor aanbodversterking en toeleiding naar werk heeft de gemeente Hulst een aantal instrumenten tot haar beschikking. Die worden hieronder beschreven.

Psychosociaal onderzoek

Als in de intake met de cliënt blijkt dat er op sociaal-psychisch gebied iets schort of iemand meermaals is ontslagen, dan volgt een gedegen onderzoek door een extern bureau. Het bestaande klantenbestand wordt echter niet systematisch doorgewerkt en gescreend zoals bij andere gemeenten wel het geval is.

Reïntegratiebemiddeling via WSP (de jobhunter)

De jobhunter is een medewerker die mensen bemiddelt naar concrete vacatures, in dienst is van Dethon en gedetacheerd aan het werkgeversservicepunt (WSP) op het CWI. De jobhunter is exclusief aan het werk voor de gemeente Hulst en wordt betaald uit het W-deel van de gemeente. De bemiddeling van de jobhunter is bedoeld voor mensen met een hele korte afstand tot de arbeidsmarkt (in het kader van Work First), maar ook voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en die een traject bij Dethon hebben voltooid.

De jobhunter kijkt niet alleen in de CWI-voorraad, de krant en bij uitzendbureaus, maar benadert ook direct werkgevers om actief vacatures vervuld te krijgen met mensen uit het sociale dienstbestand. Het CWI heeft weinig vacatures, maar er is wel werk. Door werkgevers direct een aanbod te doen met loonkostensubsidie van maximaal 1 jaar *kunnen toch mensen geplaatst worden*. In 2007 was deze aanpak met

ca. 35 plaatsingen succesvol te noemen. De eerste jaarcontracten lopen nu af en het lijkt erop dat de meeste worden verlengd. In het verleden werd loonkostensubsidie door bedrijven vaak gezien als gratis arbeid. Inmiddels wordt in de meeste gevallen slechts een deel van de loonkosten gesubsidieerd. De jobhunter wordt dankzij de gemeentelijke achtergrond veel positiever ontvangen dan bijvoorbeeld een uitzendbureau.

Als praktische belemmeringen zijn genoemd:

- De aansturing gebeurt door het CWI in Terneuzen, terwijl de bedrijven niet naar Terneuzen gaan om hun vacatures te melden bij het CWI.
- Het gemis van een CWI in Hulst, waardoor het systeem van het CWI (sonar) niet toegankelijk is voor de jobhunter als er in Hulst wordt gewerkt. De jobhunter kan dan geen vacatures zoeken en evenmin de mails lezen. Dat is ook de reden waarom de jobhunter weinig bij de gemeente aanwezig is.
- De jobhunter heeft geen mandaat, maar moet toestemming van het hoofd sociale zaken hebben. Meer onderhandelingsruimte over loonkostensubsidie wordt als wenselijk genoemd in verband met de slagvaardigheid. Het beleid dat in 2008 in de maak is om vaste bedragen voor de loonkostensubsidie op te stellen wordt juist als minder flexibel ervaren. Er wordt in het beleid betreffende loonsubsidie te weinig gekeken naar de persoon. Er wordt alleen gekeken naar het bedrijf, bijvoorbeeld of dat profit of non-profit is. Dat kan in de toekomst leiden tot concurrentie met andere gemeenten omdat andere gemeenten dit onderscheid niet maken. Het maakt dan financieel verschil voor een bedrijf of mensen uit de ene of de andere gemeente worden geplaatst.

Reïntegratiebegeleiding van Dethon

Bij Dethon worden mensen onder de noemer 'baanflex' aan het werk gezet met behulp van een loonkostensubsidie. Daar leren zij werknemersvaardigheden en krijgen werkervaring. Ook kunnen mensen een sollicitatietraining krijgen, cursussen volgen, een loonwaardebepaling krijgen en een ARBO-arts toegewezen krijgen.

Opmerkingen uit de gesprekken geven het volgende beeld van de dienstverlening van Dethon: cliënten kregen in 2007 een dienstverband van 1 jaar en moeten dan 3 maanden in de WW vanwege de flexwet. Na Baanflex verwacht men veel mensen terug te krijgen van Dethon. In het verleden was het zo dat cliënten bij Dethon na een jaar wel gewerkt hadden, maar dat er verder niets ondernomen was. Er waren geen cursussen gevolgd of op een andere manier gewerkt aan persoonlijke ontwikkeling. Deze mensen kwamen dus weer bij de gemeente terug. Werknemers van Dethon die zonder melding afwezig waren, bleken geen 26 weken gewerkt te hebben en bleven dus in de bijstand. Er werd bij Dethon onvoldoende opgetreden tegen deze absentie. Het idee leeft dat cliënten via Dethon vaak in een draaideursituatie belanden. De kernkaart van het ministerie van Sociale Zaken heeft overigens een benchmark met CBS-gegevens waarbij over een periode van 12 maanden wordt gekeken naar de "terugval in de bijstand". Voor Hulst was het in 2006 een percentage van 25%, in de referentiegroep was het 21%.

Er is op de contracten ingezoomd door het bureau Leeuwendaal. Dethon heeft in het verleden niet altijd zijn beloften waargemaakt. De prestaties waren niet goed. Met name de langdurende trajecten leverden minder resultaat op dan verwacht, de kortlopende daarentegen hadden betere resultaten. De afspraken met Dethon waren niet zakelijk genoeg.

Naar aanleiding van dat rapport zijn de langdurige contracten en directe inschakeling en de beloning opnieuw bekeken.

Project Open grens

In samenwerking met Randstad Antwerpen is in België gezocht naar vacaturevervulling voor 25 deelnemers uit Hulst. Het resultaat was dat 22 deelnemers aan het werk zijn gegaan, waarvan slechts 2 in België. Inmiddels is de gemeente met dit project gestopt. De andere cultuur in België is genoemd als argument voor het niet slagen van plaatsingen in België. Toch wordt het project als succesvol ervaren omdat de deelnemers toch aan het werk zijn gegaan, zij het gewoon in Nederland.

Box 5 bevat de belangrijkste bevindingen over de inzet van instrumenten door andere deelnemers aan dit onderzoek.

Box 5 Van welke voorzieningen wordt in de uitvoering gebruik gemaakt?

Schiedam	Schiedam voert als gevolg van een motie van de SP steeds meer reïntegratietrajecten in eigen beheer uit.
Vlaardingen	Het trajectaanbod in Vlaardingen is erg omvangrijk waardoor het onoverzichtelijk kan worden.
Westland	Westland heeft voldoende instrumenten beschikbaar voor reïntegratie van verschillende categorieën klanten, maar biedt ook ruimte aan klantmanagers om maatwerk toe te passen.
Emmen	De samenwerking met reïntegratiebedrijven op managementniveau is goed. Op klantniveau wisselt het nogal.

6 Uitvoering

6.1 Onderzoeksvraag

Voor dit onderdeel is de volgende onderzoeksvraag relevant:

Welke voorzieningen heeft de gemeente ingezet met het oog op de te realiseren doelstellingen?

6.2 Proces

Vastgesteld beleid wordt conform uitgevoerd? Het rapport van Leeuwendaal gaat hier dieper op in. Op sommige onderdelen was het beleid te stringent (bijvoorbeeld geen mogelijkheden tot een werkaanvaardingspremie en werden de regels soms niet toegepast (bijvoorbeeld op het terrein van handhaving)).

6.3 Looptijd van reïntegratievoorzieningen

Figuur 9 Gemiddelde doorlooptijd per voorziening (in kalenderdagen)

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld
Doorlooptijd	458	91	331	-	46	231

Figuur 9 geeft de gemiddelde tijd weer tussen de startdatum van de voorziening (lees: het aanbod aan de klant) en de beëindiging ervan. De doorlooptijd van een gemiddeld traject loopt behoorlijk uiteen, van 46 dagen in de gemeente Westland tot 458 dagen in de gemeente Emmen. In de gemeente Hulst liep een gemiddelde voorziening 91 dagen, wat neerkomt op ca. 3 maanden. Dat betekent dat cliënten gemiddeld relatief kort in een traject zitten. Voordeel van kortere trajecten is dat iemand snel weer beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en minder gevaar loopt gedemotiveerd te raken om weer aan het werk te gaan.

Figuur 10 Gemiddelde doorlooptijd per voorziening loonkostenvoorziening (in kalenderdagen)

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld
Doorlooptijd	343	147	617	-	242	337

De gemiddelde doorlooptijd van voorzieningen met een loonkostensubsidie hebben we in figuur 10 weergegeven. Deze voorzieningen duren gemiddeld langer dan andere instrumenten, en kosten ook meer (zie figuur 7 en 8). Ook hier zijn de verschillen groot. In Schiedam duren trajecten met een loonkostensubsidie gemiddeld meer dan anderhalf jaar. In Hulst is dat nog geen half jaar.

6.4 Samenwerking

De gemeente Hulst werkt samen met andere gemeenten, met het CWI en het Werkgeversservicepunt (WSP) in Terneuzen. Afstemming vindt plaats in het RECO. Dat loopt niet altijd even soepel. Uit gesprekken blijkt dat de gemeente wel eens een eigenzinnige positie inneemt. Zo is de gemeente pas later in het WSP gestapt, omdat het project Open Grens werd uitgevoerd. Vreemd genoeg was medewerking in het RECO eerder (op een ander niveau) wel toegezegd. Het gebeurt wel dat er

afspraken zijn gemaakt en dat die later niet gestand worden gedaan. Of deze eigenzinnigheid op ambtelijk of bestuurlijk niveau wordt veroorzaakt, is onduidelijk.

De gemeente werkt ook indirect samen met het bedrijf Dethon. Dethon is van oorsprong het bedrijf voor Sociale Werkvoorzieningschap. Het is een gemeenschappelijke regeling waarvan het bestuur bestaat uit de wethouders van de deelnemende gemeenten (Terneuzen, Sluis en Hulst) met een enkel raadslid. De drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten zijn eigenaar. Vooral Dethon is de opdrachtnemer en heeft praktisch een monopolie in Zeeuws-Vlaanderen. Dat wordt in gesprekken soms als negatief ervaren. Er is geen sprake van echte concurrentie en mogelijke tekorten op de exploitatierekening van Dethon komen via de gemeentebegroting uiteindelijk voor rekening van de gemeenten. Dat zou in theorie kunnen leiden tot een vertroebeling van de kritische blik op de prestaties van Dethon vanuit sociale zaken. In het verleden werden ook andere bedrijven gebruikt. Het argument om daar mee te stoppen was dat hun resultaten minder goed waren.

Voor schuldhulpverlening werkt de gemeente verder samen met het algemeen maatschappelijk werk (bureau schuldhulpverlening en budgetbeheer) en de kredietbank Walcheren. De jobhunter werkt samen met een uitzendbureau in de techniek en heeft vaste contacten met grote werkgevers in de buurt zoals Pabo, Neckermann en Morres.

Op uitvoerend niveau is de samenwerking tussen klantmanagers en externe bedrijven prima. Het persoonlijke contact is doorgaans goed en de klantmanagers worden gezien als betrokken.

7 Resultaten

7.1 Onderzoeksvraag

Voor dit onderdeel is de volgende onderzoeksvraag relevant:

Wat zijn de bereikte resultaten van het gevoerde reïntegratiebeleid?

7.2 Financiële resultaten

In het hoofdstuk over de inzet van middelen is het W-budget al aan de orde gekomen. Daar bleek dat Hulst in 2007 ongeveer de helft van het geld uit het werkdeel (dat betreft het budget voor 2007 plus het restant van 2006) heeft gebruikt. Naast uitgaven voor het inkopen van reïntegratievoorzieningen en betaling van loonkostensubsidies uit het W-deel, maakt de gemeentelijke organisatie ook kosten voor het ambtelijk apparaat (uitvoeringskosten). Deze kosten mogen niet worden betaald uit het W-deel. (dat kan alleen in gevallen waarin sprake is van reïntegratieactiviteiten, waarvan de uren direct aan een specifieke klant kunnen worden toegeschreven).

Figuur 11 Uitvoeringskosten per cliënt (persoon in de bijstand)

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld
Kosten	€ 1.039	€ 809	€ 429	€ 607	€ 1.009	€ 778

Figuur 11 betreft de uitvoeringskosten per cliënt in de bijstand. De uitvoeringskosten bestaan uit de personele kosten van alle gemeentelijke medewerkers (inclusief leidinggevend) die werkzaamheden verrichten in het kader van het reïntegratiebeleid en de kosten van het inhuren van personeel van derden, zoals gemeenten, stichtingen en/of externe bureaus voor het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van het reïntegratiebeleid. Denk hierbij aan klantmanagement, werkgeversbenadering, beleidsontwikkeling en inkoop en beheer van contracten met reïntegratiebedrijven. De kosten van (onderdelen van) ingekochte trajecten of instrumenten in het kader van arbeidstoeleiding of sociale activering door reïntegratiebureaus zijn hier uitdrukkelijk buiten gehouden.

De uitvoeringskosten per cliënt in de bijstand zijn in Schiedam het laagst. De kosten zijn het hoogst in de gemeente Emmen met € 1.039. De uitvoering in de gemeente Hulst kost ca. € 809 per cliënt in de bijstand, wat net iets boven het gemiddelde van de deelnemers aan dit onderzoek is. Met de ervaring uit de benchmark WWB kunnen we zeggen dat het over het algemeen genomen aan lage kant is.

Figuur 12 Aandeel van diensten derden op totale personele uitgaven

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld
Aandeel	26%	10%	10%	63%	83%	38%

De inhuur van derden voor activiteiten op het vlak van reïntegratie (figuur 12) wisselt sterk per gemeente. Oorzaken kunnen liggen in personeelsverloop of langdurige ziekte, maar ook in de wens om te werken met een flexibele schil van personeel die snel kan worden aangepast aan de situatie. Vlaardingen (meer dan de helft) en Westland (83%) huren veel personeel in ten opzichte van de andere deelnemers aan dit onderzoek. Ingehuurd personeel is vaak duurder dan eigen personeel. De gemeente Hulst huurt relatief weinig diensten van derden in. Ook als we dit vergelijken met het gemiddelde uit

de WWB benchmark van 18% is het erg weinig. Dat draagt bij aan de relatief lage uitvoeringskosten van de gemeente Hulst

7.3 Aantallen in een voorziening

Volgens de WWB hebben alle mensen met een bijstandsuitkering in principe een arbeids- en reïntegratieplicht. Toch kunnen er in de praktijk redenen zijn om mensen tijdelijk te ontzien of prioriteiten te stellen in groepen die starten met reïntegratietrajecten. Hieronder brengen we in beeld welk aandeel mensen een reïntegratievoorziening kreeg aangeboden.

Figuur 13 Percentage WWB cliënten in een reïntegratievoorziening

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld	Gemiddeld Benchmark (n=17)
Cliënten in voorziening	57%	67%	52%	93%	65%	67%	44%

Het percentage dat in figuur 13 wordt weergegeven is het aandeel mensen met een uitkering dat gedurende het jaar 2007 een aanbod heeft gekregen om deel te nemen aan een reïntegratievoorziening op het gemiddelde aantal cliënten in 2007. Schiedam heeft in 2007 iets meer dan de helft een voorziening aangeboden. In Vlaardingen ligt dat getal met 93% veel hoger. De gemeente Hulst scoort hier gemiddeld met 67%, maar grosso modo zeker niet slecht. Van de 260 cliënten op 1-1-2007 hebben 167 cliënten een aanbod gehad voor een reïntegratievoorziening. Uiteindelijk zijn 165 cliënten daadwerkelijk gestart.

De gemeente heeft volgens de WWB, binnen zelf gestelde kaders, ook de plicht om mensen met een nabestaandenuitkering (ANW'ers) en mensen zonder bijstandsuitkering (zogenaamde NUGGERS) te helpen bij toeleiding naar werk.

Figuur 14 Percentage ANW'ers en nuggers in een reïntegratievoorziening

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld	Gemiddeld benchmark (n=17)
Aandeel	5%	1%	3%	2%	1%	2%	1%

Hierboven ziet u welk aandeel de ANW'ers en NUGGERS hebben in de reïntegratie-inspanningen van de gemeente. Gemiddeld genomen gaat het om een heel klein aandeel van 2%. Emmen heeft met 5% een relatief grote groep NUGGER's ondersteuning geboden.

Het aantal voorzieningen waarbij loonkostensubsidies is verstrekt is hieronder gespecificeerd.

Figuur 15 Percentage loonkostensubsidies op het totaal aan voorzieningen

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld groep	Gemiddeld Benchmark (n=17)
--	-------	-------	----------	-------------	----------	-----------------	----------------------------

Aandeel 40,4% 14,4% 6,6% 23,9% 5,7% 22,7% 18,1%

In de gemeente Vlaardingen is in 24% van de gevallen sprake van een loonkostensubsidie. De gemeente Westland zet dat instrument het minst vaak in. Slecht 6% van de trajecten is daar voorzien van loonkostensubsidie. Ook Schiedam ligt aan de lage kant. In Hulst is aan 167 cliënten een aanbod gedaan voor een voorziening en daarvan zijn er 24 gestart met loonkostensubsidie. Voor een gemeente die gebruik maakt van een enkel reïntegratiebedrijf dat veel met loonkostensubsidies doet, is de 14,4% van de gemeente Hulst tegen alle verwachtingen in laag.

7.4 Resultaat van voorzieningen

De reïntegratie-activiteiten van de gemeente hebben primair als doel om mensen te laten uitstromen uit de uitkering middels een reguliere baan. Reïntegratietrajecten dragen daaraan bij, maar kunnen ook andere resultaten opleveren. Cliënten kunnen ook om een andere reden uitstromen, zoals een verhuizing of overlijden. In dit onderzoek is uitgegaan van de voorzieningen die in 2007 zijn beëindigd (ongeacht de datum waarop *cliënten* die voorziening zijn gestart). In Hulst zijn 165 mensen begonnen aan een voorziening, 122 hebben de voorziening afgemaakt en 43 mensen hebben de voorziening voortijdig beëindigd. Dit betekent dat 26% van degenen die zijn begonnen de voorziening niet afmaken.

Voor het beëindigen van een voorziening zijn vier mogelijke redenen:

- Mensen die een voorziening aangeboden hebben gekregen, maar hebben afgezien van verdere deelname. In principe zou dat moeten leiden tot een sanctie, want cliënten zijn verplicht om mee te werken aan hun reïntegratie. Desondanks gebeurt het in de praktijk echter regelmatig.
- Mensen die zijn gestart aan het traject, maar die deelname aan de voorziening (vroegtijdig) beëindigen, omdat voorzetting van de kant van de gemeente niet als zinvol wordt ervaren.
- Uitstroom uit de uitkering naar regulier werk.
- Uitstroom uit de uitkering, maar niet naar regulier werk. Bijvoorbeeld uitstroom naar de sociale werkvoorziening (WSW) of ten gevolge van verhuizen, overlijden, een nieuwe relatie met iemand die inkomen heeft etc.

In figuur 16 staan de percentages die behoren bij de bovenstaande vier redenen van beëindiging van een voorziening.

Figuur 16 Verloop voorzieningen

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland	Gemiddeld	Gemiddeld benchmark (n=17)
Ziet af van verdere deelname	37%	2%	24%	12%	17%	14%	5%
Deelname beëindigd	3%	0%	42%	18%	25%	21%	21%
Uitstroom naar regulier werk	5%	44%	29%	33%	40%	37%	40%

Uitstroom met andere reden	55%	53%	6%	38%	18%	29%	28%
----------------------------	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----

Het percentage cliënten dat afziet van verdere deelname is gemiddeld 18%. In Schiedam is die groep het grootst met 24%, terwijl in Hulst deze groep op 2% ligt. Dat betekent dat in Hulst een relatief kleine groep klanten uit eigen beweging is gestopt met het traject.

De groep cliënten waarvoor deelname is beëindigd door de gemeente is in Schiedam ook groot, namelijk 42%. Gemiddeld is dat 21% en in Hulst zelfs 0% van het totaal.

In Hulst stroomt vervolgens 53% uit met een andere reden dan werk, wat in Schiedam met 6% weer veel lager ligt dan het gemiddelde.

De uitstroom naar regulier werk is het hoogst in Hulst en het laagst in Schiedam. De uitstroom naar regulier werk is in de gemeente Hulst met 44% goed te noemen. Met name het lage aantal uitvallers voorafgaand aan en in het traject is erg laag. Dat duidt op een goede match tussen klant en reïntegratieaanbod en op een goede handhaving. Kanttekening is dat 53% om een heel andere reden uitstroomt dan werk. Dat leidt tot de vraag of 53% ook was uitgestroomd als er geen reïntegratieinspanning zou zijn verricht. Van de 106 beëindigde uitkeringen in 2007 zijn 19 cliënten uitgestroomd middels een voorziening.

Figuur 17 Bestandsontwikkeling bestand 18-65 jaar eind 2007 (indexcijfer 100=1-1-07)⁶

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland ⁷	Gemiddeld groep	Gemiddeld benchmark (n=80)
Aandeel	83,5	86,6	94,7	86,8	90,6	88,4	90,1

In figuur 17 treft u de bestandsontwikkeling aan van het uitkeringsbestand van de sociale dienst over het jaar 2007. Het is een indexcijfer waarbij 1 januari 2007 is gesteld op 100. Het betreft hier de ontwikkeling van het aantal uitkeringen. Gehuwden krijgen hun uitkering samen en worden in de uitkeringsadministratie als één uitkering geteld.

De gemeente met de grootste bestandsdaling is de gemeente Emmen. De gemeente Hulst heeft, ondanks het beperkte aantal beëindigde voorzieningen een goede bestandsdaling, namelijk 86,6. Dat is bovengemiddeld. In de algemene benchmark WWB werd voor Hulst voor 2007 een instroom van 89 en een uitstroom van 106 uitkeringen gemeld. Het werkelijk uitgestroomde aantal cliënten is dan hoger want gehuwden zijn meestal beide werkzoekend en uitkeringsgerechtigd maar zij beschikken gezamenlijk slechts over één uitkering.

Ter referentie staat hieronder het budget I-deel. Het budget komt tot stand door de bepaling van een macrobudget door het rijk, wat vervolgens met een verdeelsleutel wordt verdeeld. De omvang van het macrobudget is gebaseerd op de gemiddelde bestandsdaling in het voorgaande jaar. De verdeelsleutel wordt bepaald op basis van negen objectieve kenmerken, zoals het aantal werkloosheidsuitkeringen, het aantal laag opgeleiden 15-64 jaar en het aantal huurwoningen. Een tekort of overschot ontstaat doorgaans door een te kleine bestandsdaling (minder dan het gemiddelde) en in sommige gevallen door

⁶ Bron: Benchmark WWB 2007

⁷ Bron: CBS 2007

een ongelukkige combinatie van scores op de objectieve verdeelkenmerken. Gemeenten die een tekort op het budget hebben van >10% kunnen bij het rijk in aanmerking komen voor compensatie.

Figuur 18 Budgetresultaat I-deel 2007 (als % van het budget)⁸

	Emmen	Hulst	Schiedam	Vlaardingen	Westland ⁹	Gemiddeld groep	Gemiddeld benchmark (n=80)
I-deel	-2,60%	-7,90%	9,90%	10,00%	-0,88%	1,70%	2,14%

Figuur 18 geeft een overzicht van de tekorten en overschotten op het budget inkomensdeel zoals dat door het ministerie is verstrekt in 2007. Gemiddeld is het budgetresultaat in deze groep 1,70% wat aardig overeenkomt met het landelijk gemiddelde in de benchmark WWB 2007. Westland had een klein tekort ten opzichte van het budget, net als Emmen. Hulst had een aanzienlijk groter tekort. Schiedam en Vlaardingen hebben beide een heel groot overschot op het budget. De verwachting is dat er in Hulst in 2008 een overschot zal zijn op het I-deel i.p.v. een tekort.

⁸ Bron: Benchmark WWB 2007

⁹ Bron: CBS

8 Evaluatie

8.1 Onderzoeksvraag

Voor dit onderdeel is de volgende onderzoeksvraag relevant:

Worden resultaten vergeleken met doel- en taakstellingen en worden daar conclusies uit getrokken?

8.2 Toetsing

De resultaten werden in 2007 nog niet kwartaalsgewijs gerapporteerd aan het MT en het bestuur in de vorm van Maraps. Op deze Maraps van 2008 zijn weinig reacties ontvangen, zo blijkt uit de gesprekken.

Intern was de managementinformatie in 2007 niet duidelijk, waardoor onvoldoende kon worden gestuurd. Ook was er onvoldoende overzicht over de financiële verplichtingen die waren aangegaan.

Het bijhouden van statistische gegevens is met name het grootste probleem. De gegevens van de klanten worden niet bijgehouden zoals het hoort. Er is niet duidelijk hoeveel trajecten er zijn ingekocht, of deze succesvol zijn of niet en waarom. Er werd wel met regelmaat overleg gevoerd met externe partners en er kwamen regelmatig overzichten van de resultaten van Dethon en de jobhunter. Er werd echter niet op eigen gegevens van de gemeente gestuurd, omdat die slecht werden bijgehouden.

Zo was er onvoldoende controle op inschrijving bij het CWI en werden de activiteiten van de klant niet bijgehouden. De vragen *over de inschrijving en activiteiten* worden wel gesteld aan de cliënten, maar het resultaat wordt niet (goed) geregistreerd.

Om meer gegevens boven tafel te krijgen is, mede door aanbevelingen van Leeuwendaal, actie ondernomen door de klantmanagers beter te instrueren. De dossiers worden nu wat beter bijgehouden maar er is geen totaal onderzoek gedaan om alle gegevens te actualiseren. Inmiddels is een maandelijkse informatieverstrekking aan het management opgezet met vermelding van het budget en de maandelijkse uitgaven op het I-deel. Tevens worden gegevens verstrekt over het aantal klanten, hun leeftijd, woonvorm, geslacht, aantal kinderen en uitkeringsduur. (Regelmatige) informatie over hoeveel en welke voorzieningen er lopen en de resultaten daarvan wordt niet aan het management verstrekt.

Onderzoek Leeuwendaal

Dat er wel degelijk aan evaluatie is gedaan bewijst het rapport dat extern bureau Leeuwendaal in januari 2008 heeft opgesteld in opdracht van de gemeente Hulst. In het rapport zijn een aantal aanbevelingen gedaan om het beslag op het inkomensdeel te verminderen en het werkdeel meer te gebruiken. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de organisatie en de relatie met externe bedrijven.

Het rapport van bureau Leeuwendaal geeft duidelijkheid. In gesprekken wordt het rapport in grote lijnen beaamd. Opmerkelijk is echter dat alleen de uitkomst van het rapport is teruggekoppeld naar de medewerkers, maar dat het rapport niet is verspreid.

Aan de hand van het rapport zijn de volgende acties ondernomen. De gevolgen van het rapport Leeuwendaal zijn:

- een nieuwe verordening;

- nieuwe afspraken met Dethon;
- nieuwe beleidsregels over premies en loonkostensubsidies;
- een groter besef van het belang van gegevensregistratie en administratie bij mensen in de uitvoering.

8.3 Informatie voor de raad

Duaal besturen betekent in essentie dat de gemeenteraad beleid controleerbaar vastlegt en het maatschappelijk effect achteraf beoordeelt aan de hand van een resultaatmeting. Dit is de eerste en laatste stap in een beleidscyclus. De tussenliggende stappen (plannen, uitvoeren en meten) worden door het college en het ambtelijk management ingevuld. Die verdeling plaatst de gemeenteraad prominenter dan voorheen in een sturende rol. Om de sturende rol waar te kunnen maken moet de gemeenteraad zijn doelen niet alleen zodanig stellen dat daarover heldere verantwoording mogelijk is, maar is ook een helder en volledig inzicht nodig in de resultaten van het beleid. Anders valt er weinig te evalueren en bij te stellen.

De informatie die de raad krijgt bestaat uit de najaarsnota en de jaarrekening. Voor wat betreft het reïntegratiebeleid laten deze gegevens in een aantal opzichten te wensen over. Er is in mei 2007 een kadernota verschenen en later in het jaar een najaarsnota 2007. Beide geven een indruk van het doelbereik op het hoogste niveau, namelijk het aantal uitkeringen. Het effect van reïntegratiemiddelen blijft echter grotendeels onbesproken. In de kadernota wordt gesproken van een uitstroom van 27 cliënten. Verder blijft het beperkt tot het constateren dat de instrumenten die bekend zijn uit de begroting worden ingezet.

Aan de hand van de jaarrekening van 2007 kan worden gezegd dat informatie ontbreekt over het effect van de dienst sociale zaken. Zo ontbreekt een overzicht van uitstroomresultaten en het verband met de bestandsontwikkeling. De ontwikkeling op de indicatoren uit de programmabegroting ontbreken eveneens. Financieel is de afrekening ondoorzichtig. Er blijkt niet uit welke kosten worden gemaakt voor welke onderdelen van het beleid (bijvoorbeeld werk, inkomen, armoedebeleid etc.).

In box 6 vind u een overzicht van bevindingen bij de andere gemeenten.

Box 6 Hoe functioneert systematische rapportage richting raad?

Schiedam	<ul style="list-style-type: none"> • Aan de hand van de jaarrekening kan worden gezegd dat informatie ontbreekt over het effect van de dienst sociale zaken.
Vlaardingen	<ul style="list-style-type: none"> • Aan raad wordt hoofdzakelijk financieel gerapporteerd.
Westland	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeenteraad krijgt voldoende informatie om goed te kunnen beoordelen wat het beleid heeft opgeleverd en gekost.
Emmen	<ul style="list-style-type: none"> • Aan raad wordt hoofdzakelijk financieel

gerapporteerd.

Kaderstellende raad

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij dit onderwerp kan in wezen wel goed zijn geweest. Toch is de raad de laatste jaren niet sturend geweest, hooguit op incidenten. Deze sturing is echter niet gevoeld bij sociale zaken. De raadscommissie Samenleving is volgens geïnterviewden naar eigen zeggen goed genoeg geïnformeerd. Zij zal echter niet snel afwijkend beslissen van ambtelijke voorstellen.

9 Conclusies

Op basis van het onderzoek formuleren we de belangrijkste conclusies aan de hand van de verschillende aspecten van de beleidscyclus.

Beleid

Ten aanzien van het beleid zijn de volgende conclusies getrokken:

- Wij hebben in Hulst in 2007 geen samenhangende visie op werk en inkomen vanuit de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders kunnen constateren. Er is geen overkoepelende kadernota waarin het hele beleid is uitgewerkt. Het beleid is in versnipperde vorm terug te vinden in de reïntegratieverordening en de beleidsregels. Een visie op de toekomst ontbreekt.
- Er zijn geen SMART doelstellingen geformuleerd op het terrein van reïntegratie op basis waarvan de raad haar kaderstellende en sturende rol kan vervullen.
- Een duidelijke prestatiebeschrijving ontbreekt. De maatschappelijke effecten die in de vorm van indicatoren zijn verwoord in de programmabegroting zijn niet specifiek genoeg om de prestaties van sociale zaken te meten.
- Doelstellingen zijn niet in verband te brengen met de inzet van financiële middelen, noch met specifieke lokale arbeidsmarktomstandigheden.
- Beleid wordt afgestemd met andere gemeenten, maar Hulst neemt soms ook een eigen positie in. De beleidsmatige basis voor deze keuzen ontbreekt.

Inzet van middelen en organisatie

Ten aanzien van de middelen en organisatie zijn de volgende conclusies getrokken:

- De gemeente Hulst heeft met het budget werkdeel voldoende financiële ruimte over om reïntegratie-inspanningen te verrichten. In 2007 werd de helft van het budget aangewend.
- Van de formatie is een relatief groot deel bestemd voor overhead. Er wordt weinig arbeidskracht ingehuurd.
- De gemiddelde kosten van een voorziening zijn relatief hoog. De kosten van voorzieningen met loonkostenvoorzieningen relatief laag.
- In de organisatie ontbreekt het aan strakke werkafspraken en naleving daarvan. De afspraken zijn veranderlijk, wat leidt tot gebrek aan duidelijkheid en eenduidigheid (zowel intern als naar buiten) en worden niet altijd goed nageleefd.
- De verhouding tussen verschillende verantwoordelijkheden van functionarissen en hun mandaat is in de organisatie niet helder. Dat zit met name in het gebrek aan mandaat om beslissingen te nemen.

Uitvoering

Ten aanzien van de uitvoering kunnen de volgende conclusies getrokken:

- De looptijd van de gemiddelde voorziening is relatief kort. Dat geldt ook voor voorzieningen met loonkostensubsidies.

- In de samenwerking met andere gemeenten stelt Hulst zich soms wat eigenzinnig op, waardoor de samenwerking door anderen niet als optimaal wordt ervaren. Op werkvloerniveau zijn de contacten goed.
- Voor reïntegratietrajecten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werkt de gemeente Hulst vrijwel exclusief samen met Dethon, wat echte concurrentie op de reïntegratiemarkt uitsluit. Er kan worden getwijfeld aan de kritische blik op de resultaten van Dethon vanuit de gemeente, aangezien de gemeente ook belang heeft bij Dethon.

Resultaten

Ten aanzien van de resultaten kunnen de volgende conclusies getrokken:

- De uitvoeringskosten van het ambtelijk apparaat zijn laag. Er worden weinig diensten van derden ingekocht.
- Sociale Zaken was in 2007 actief met het aanbieden van trajecten. Er wordt een behoorlijke groep van het cliëntenbestand op traject gezet.
- Het aantal beëindigingen van reïntegratievoorzieningen was laag, maar het aandeel beëindigingen naar werk relatief hoog. Desondanks is de bestandsdaling over 2007 goed in verhouding tot elders. Een grote groep stroomt uit zonder tussenkomst van een voorziening.
- Het aandeel loonkostensubsidies in de voorzieningen is gemiddeld.
- Het aandeel NUGGER op traject is nog heel laag, net als bij veel andere gemeenten.
- De match tussen klant en traject is goed. Er is weinig uitval.
- De uitstroom vanuit trajecten is heel goed, maar de netto effectiviteit is twijfelachtig. Circa de helft van de mensen stroomt uit om andere redenen.

Evaluatie

Ten aanzien van de evaluatie kunnen de volgende conclusies getrokken:

- Interne managementinformatie was in 2007 onvoldoende aanwezig om goed te kunnen sturen op sociale zaken. In 2008 is er een verbetering van de informatie over de bijstandsgerechtigde maar informatie over de aantallen voorzieningen en hun resultaten ontbreken nog steeds.
- De resultaten van reïntegratiebeleid werden in 2007 (op klantmanagersniveau) onvoldoende geregistreerd om sociale zaken in staat te stellen een zelfstandige beoordeling van resultaten te maken.
- Het beleid van de afdeling is kritisch tegen het licht gehouden middels een onderzoek van een extern bureau. Met de aanbevelingen is actief omgesprongen en deze hebben geleid tot enkele veranderingen.
- De rol van de raad als kaderstellend en controlerend orgaan komt voor reïntegratiebeleid onvoldoende naar voren.
- De gemeenteraad krijgt onvoldoende informatie om goed te kunnen beoordelen wat het beleid van sociale zaken heeft opgeleverd en welke financiële middelen daarbij zijn gebruikt. Daarmee is een goede controlerende en kaderstellende rol niet waar te maken.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

- Reïntegratieverordening 2006
- Beleidsregels reïntegratie 2006
- Reïntegratieverordening 2008
- Programmabegroting 2006
- Jaarrekening 2006
- Productraming 2006
- Programmabegroting 2007
- Productraming 2007
- Kadernota 2007
- Voorjaarsnota 2007
- Jaarrekening 2007
- Maraps

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

De heer F. van Driessche (wethouder gemeente Hulst en portefeuillehouder)

De heer P. Saeij (afdelingshoofd Sociale Zaken gemeente Hulst)

De heer J. van Damme (beleidsmedewerker Sociale Zaken gemeente Hulst)

De heer R. de Back (CWI/WSP)

Mevrouw M. Duinkerke (Jobhunter/WSP)

De heer H. Boluijt (Psycholoog NIP)

De heer E. van den Berghen (directeur Dethon)

Bijlage 2: Aanbevelingen rapport Leeuwendaal

Aanbeveling 1

Het verdient aanbeveling om in interne rapportages het bestand aan WWB-gerechtigden onder de 65 jaar als uitgangspunt te nemen (exclusief 65+ en exclusief IOAW/IOAZ). De WWB-populatie onder de 65 jaar is immers de populatie waar het beleid zich op richt en is de populatie waarvoor de gemeente op grond van de wetgeving financieel een eigen risico draagt. Voor de korte termijn moet de focus op dat bestand gericht worden en moet de statistische informatie zo helder mogelijk zicht bieden op de kenmerken van die populatie.

Aanbeveling 2

Gemiddeld stromen minder dan 2 cliënten per week in de WWB in en stromen er minder dan 3 cliënten uit de WWB uit. Dat betekent minder dan één mutatie per werkdag. Het moet ook met inachtneming van de al hoge werkdruk mogelijk zijn om bij een dergelijke omvang de statistische informatie over de kenmerken en oorzaken en instroom en uitstroom snel en belangrijk te verbeteren. Deze registratie is een onmisbare bron voor het doelmatig voeren van beleid.

Aanbeveling 3

Het verdient aanbeveling om in begroting, Kadernota en voortgangsrapportages het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit in het WWB-budget te introduceren zodra de maandrapportages geloofwaardig aantonen dat het tekort op jaarbasis beperkt is. Mee- en tegenvallers ten opzichte van deze budgetneutrale raming zouden ten laste en ten gunste van de algemene reserve kunnen komen. Dit vergroot de bestuurlijke rust en voorkomt onnodige interne spanningen over per definitie onzekere ramingen. Dit betekent dat de uitgavenramingen WWB met ingang van de Kadernota 2009 en Begroting 2009 met € 264.000,- - waarschijnlijk - het bewijs moet nog geleverd worden - neerwaarts kunnen worden bijgesteld.

Aanbeveling 4

Het verdient aanbeveling om maandelijks (ambtelijk) en per kwartaal (bestuurlijk) te rapporteren over de budgetontwikkeling WWB.

Aanbeveling 5

Het verdient aanbeveling via een verplichtingenadministratie of anderszins frequent een actueel inzicht te verkrijgen in de uitputting van het Werkdeel WWB. Hierdoor kunnen beleidsbeslissingen beter gemotiveerd worden en kan voorkomen worden dat verplichtingen worden aangegaan zonder dat er voldoende dekking voor aanwezig is. Daarnaast verdient het aanbeveling het Werkdeel zeker op de korte termijn te benutten voor versterking van de personele capaciteit bij de uitvoering van de WWB.

Aanbeveling 6

Het verdient aanbeveling om de randvoorwaarden te verbeteren binnen de eigen organisatie om het uiteindelijke resultaat (beleidsmatig en budgettair) beter te waarborgen. Met relatief eenvoudige middelen lijkt overigens al veel winst te boeken: beter structureren van werkzaamheden, meer aandacht voor communicatie, heldere verantwoordelijkheidsverdeling, schriftelijk vastleggen van afspraken.

Aanbeveling 7

Het verdient aanbeveling om beleid en uitvoering op het terrein van werk en inkomen waar mogelijk en zinvol door goede samenwerking met regionale partners vorm te geven maar daarnaast blijf te geven van het besef dat de arbeidsmarkt veel breder is en omwille van effectiviteit derhalve méér partners vraagt. Naarmate dit niet gebeurt zal de effectiviteit van het beleid steeds verder uitgehold worden. Bovendien betekent 'samen' niet per definitie 'beter'. Kritische analyse van opgedane regionale ervaringen is noodzakelijk voor beter toekomstig functioneren en wellicht voor heroverweging van deze regionale aanpak.

Aanbeveling 8

Het verdient aanbeveling artikel 8 lid 2 van de Reïntegratieverordening te schrappen en artikel 11, lid 1 te herformuleren zodat uitstroom uit de bijstand, zonder dat iemand volledig uitkeringsonafhankelijk wordt, toch voor subsidiëring in aanmerking komt. Aanpassing van de verordening maakt bovendien een einde aan de huidige uitvoeringspraktijk waarbij soms in strijd met de Verordening (en derhalve onrechtmatig, maar wel beleidsmatig wenselijk) gehandeld wordt.

Aanbeveling 9

Het verdient aanbeveling de definitie van ‘werkgever’ in de Beleidsregels zo spoedig mogelijk te wijzigen en ook loonkostensubsidie aan werkgevers mét winstoogmerk mogelijk te maken, een en ander met inachtneming van de bepalingen hieromtrent in de EU-verordening Werkgelegenheidssteun.

Aanbeveling 10

Het verdient aanbeveling de wettelijke mogelijkheden voor het verstrekken van een werkaanvaardingspremie maximaal te benutten voor bijstandsgerechtigden die langer dan één jaar werkloos zijn en dit nieuwe beleid actief en wervend met alle cliënten te communiceren. Dit betekent dat de hoogte van de premie bij volledige uitstroom uit de uitkering maximaal moet zijn. Dit betekent ook dat de premie meerdere keren - bijvoorbeeld maximaal 4 keer in 4 jaar tijd - kan worden verstrekt (vanwege de wettelijke conditie dat ieder jaar een nieuw besluit genomen moet worden). Er kunnen nadere voorwaarden worden verbonden aan de hoogte van de premie bij onvolledige uitstroom. Het ligt evenzeer voor de hand om hernieuwde, jaarlijkse toekenning van de premie afhankelijk te maken van het al dan niet herleven van uitkeringsaanspraken. Toepassing van dit instrument stimuleert (op een budgettair goedkopere manier dan via kostbare re-integratietrajecten) het eigen initiatief bij bijstandsgerechtigden.

Aanbeveling 11

Het verdient aanbeveling de huidige Beleidsregels grondig tegen het licht te houden.

Aandachtspunten zijn:

- rekening houden met het introduceren van loonkostensubsidie aan werkgevers met winstoogmerk
- huidige regels ontdoen van onnodige restricties (‘voor een uitkeringsgerechtigde kan slechts één maal in vijf jaar de maximale loonkostensubsidie worden verleend’)
- grenzen stellen aan de hoogte van de subsidie (er is nu merkwaardig genoeg niets over geregeld; maximering op bijvoorbeeld 100% van het loon met een maximum van 120% WML exclusief werkgeverslasten zou toereikend moeten zijn. Voor werkgevers met winstoogmerk lijkt 50% van het loon met een maximum van 60% WML adequaat en passend binnen de EU-grenzen).
- restrictie opheffen dat maximaal 1 jaar loonkostensubsidie wordt verstrekt (een noodzakelijke restrictie vanwege EU-regelgeving bij werkgevers met winstoogmerk, maar een overbodige en contraproductieve bepaling bij werkgevers zonder winstoogmerk. Om redenen die later worden toegelicht (relatie met WW-aanspraken) is de beste kosten/batenverhouding voor de gemeente een maximale subsidieduur van 4 of 5 jaar).
- De bepaling aanpassen dat alleen ‘gewerkte’ uren vergoed worden, omdat werkgevers juist bevreesd zijn voor langdurige ziekte van ex-bijstandsgerechtigden en de daarmee samenhangende loondoorbetalingsverplichting. Vermoedelijk worden op dit moment, in de praktijk, overigens alle uren en niet alleen de ‘gewerkte’ uren vergoed.
- De bepaling schrappen dat een arbeidscontract voor minimaal 7 maanden door de werkgever moet worden aangeboden. In de praktijk is een overeenkomst van minimaal 6 maanden gebruikelijk. Uiteindelijk is zelfs de vraag of die minimumduur moet worden geregeld: ieder uur telt. De gemeente is afhankelijk van werkgevers en niet andersom! Sturen op uiteindelijk resultaat kan beter worden bereikt met premies/bonussen voor werkgevers die realiseren wat ook in het belang van de gemeente is (in relatie tot WW-aanspraken; zie verderop). Bijvoorbeeld: een maximale bonus voor de werkgever die een cliënt tenminste 26 weken tenminste 4 dagen per week aan het werk heeft gehouden.

- De ‘casemanager van de gemeente’, zo luiden de huidige beleidsregels, heeft onderhandelingsruimte bij het toekennen van loonkostensubsidie. De behoefte aan maatwerk conflicteert hier met de behoefte een transparantie en rechtsgelijkheid. Het is verrassend genoeg onmogelijk gebleken om de afgelopen weken inzage te krijgen in de in 2007 afgegeven subsidiebeschikkingen. Dit vinden wij verontrustend. Casemanagers blijken ook uiteenlopende opvattingen over het instrument loonkostensubsidie (en het gemeentelijk beleid) te hebben. Er zijn daarnaast signalen dat in strijd met de huidige Beleidsregels gehandeld wordt (nog afgezien van de onrechtmatigheid in relatie tot de Reïntegratieverordening). Het verdient volgens ons aanbeveling om veel meer dan nu het geval is de regels én de toepassing te centraliseren, het gevaar van ambtelijke willekeur terug te dringen en verantwoording over de genomen besluiten af te leggen aan het college.

Aanbeveling 12

Het verdient aanbeveling dat het management van de afdeling sociale zaken in samenspraak met alle betrokkenen nagaat hoe de praktijk rond de poortwachtersrol in werkelijkheid is en op basis hiervan tot stroomlijning van de werkprocessen komt.

Het verdient ook aanbeveling dat opgehelderd wordt wanneer, door wie en onder welke voorwaarden het instrument van Work First - en op basis van welke definitie van dit begrip - wordt ingezet.

Tenslotte verdient het aanbeveling dat in ieder geval in 2008 - als onderdeel van de cultuuromslag gericht op ‘werk boven inkomen’ - iedere nieuwe beschikking waarbij een WWB-uitkering wordt toegekend beleidsmatig door het afdelingshoofd Sociale Zaken wordt getoetst - in overleg met de casemanagers - om de Poortwachtersrol te versterken.

Elementen van de toets zijn in ieder geval de relevante vraagstukken met betrekking tot handhaving, voorliggende voorzieningen, ontheffing van verplichtingen, de inzet van Work First en de vastgelegde inspanningen met betrekking tot reïntegratie.

Aanbeveling 13

Het verdient, vanuit de optiek van vermindering van het uitkeringsvolume in de bijstand, aanbeveling om lokale regelingen voor inkomensondersteuning gericht op de laagste inkomens niet verder te verbeteren omdat de optelsom van bestaande lokale en landelijke inkomensafhankelijke regelingen het aanvaarden van werk toch al ernstig ontmoedigen.

Aanbeveling 14

Het verdient aanbeveling om in de uitvoering rekening te houden met de polisvoorwaarden WW en daarom:

- bij nieuwe instroom te toetsen of er in de laatste vijf kalenderjaren al WW-relevant arbeidsverleden (52 loondagen in een kalenderjaar) is opgebouwd;
- bij het zittende bestand (met arbeidspotentieel) te toetsen of er - bijvoorbeeld als gevolg van deeltijdwerk - WW-relevant arbeidsverleden is of wordt opgebouwd;
- bij reïntegratieinspanningen via de subsidievoorwaarden te stimuleren of te waarborgen dat tenminste 52 dagen in loondienst gewerkt gaat worden;
- bij reïntegratieinspanningen via de subsidievoorwaarden te stimuleren of te waarborgen dat tenminste 26 weken en tenminste één dag per week gewerkt gaat worden.

Aanbeveling 15

Het verdient aanbeveling om in samenspraak met andere onderdelen van de ambtelijke organisatie te bezien welke functies in de collectieve sector (tijdelijk of meerjarig gesubsidieerd) door ex-bijstandsgerechtigden kunnen worden vervuld op een manier die tegelijkertijd een stimulans en ondersteuning betekent voor het lokale beleid met betrekking tot welzijn, onderwijs, sport, cultuur, beheer en toezicht van de openbare ruimte of andere geschikte beleidsvelden.

Aanbeveling 16

Het verdient aanbeveling de inzet van loonkostensubsidie in het kader van Work First qua duur te verminderen en de inzet van loonkostensubsidie ter bevordering van de reïntegratie van langdurig werklozen qua duur te verlengen.

Aanbeveling 17

Het verdient aanbeveling bij de inzet van loonkostensubsidie te voorkomen dat (veel) budget wordt aangewend ten behoeve van juist de meest kansrijke werkzoekenden en daarmee ten koste van de werkzoekenden die juist het meest van een steun in de rug afhankelijk zijn.

Aanbeveling 18

Het verdient aanbeveling zo spoedig mogelijk de relaties met Dethon te verzakelijken en een normale relatie opdrachtgever-opdrachtnemer te realiseren, waarbij rechten én plichten over en weer schriftelijk worden vastgelegd (en nagekomen). Dethon kan een nuttige rol als reïntegratiebedrijf vervullen, maar het is per definitie - en zeker gelet op de recente geschiedenis - onverstandig als de gemeente Hulst zich te veel afhankelijk maakt van één partner of deze partner een juridische voorkeurspositie gaat verlenen. Tevens is het noodzakelijk dat hoogte en duur van de subsidieverlening aan Dethon een reguliere omvang krijgt en door de gemeente getoetst wordt.

Aanbeveling 19

Het verdient aanbeveling de lokaal gevestigde uitzendbureaus, als externe experts op de regionale arbeidsmarkt, als één van de vanzelfsprekende partners in het reïntegratiebeleid te gaan beschouwen en daartoe afspraken met de bureaus te maken. Daarnaast verdient het aanbeveling om nieuwe instromers (voor zover ze daarvoor redelijkerwijs in aanmerking komen) en een deel van het huidige bestand (dat bemiddelbaar wordt geacht) zich in te laten schrijven bij de uitzendbureaus.

Aanbeveling 20

Het verdient aanbeveling om, gelet op het grote aantal bijstandsgerechtigden met inkomsten (bijna 40%), deze specifieke doelgroep door te lichten op aard, omvang en frequentie van de inkomsten. De inkomsten kunnen een positieve indicatie van bemiddelbaarheid zijn indien het gaat om inkomsten uit werk. De opgedane werkervaring kan beteken dat - aan het oog onttrokken - arbeidsverleden in de zin van de WW is opgebouwd. Een kortdurende extra inspanning of een bijzondere stimulans kan dan voldoende zijn om betrokkene langdurig of structureel uit de bijstand te krijgen.

Aanbeveling 21

Het verdient aanbeveling om, gelet op het feit dat bijna een kwart van de bijstandsgerechtigden alleenstaande ouder is terwijl de aanwezigheid van kinderopvang geen belemmering blijkt voor reïntegratie, deze doelgroep specifiek door te lichten op de vraag of de zorgtaak een belemmering voor reïntegratie is. Wat is het aantal en de leeftijd van de kinderen? Wat is opleidingsniveau en werkervaring? Wat zijn mogelijkheden én wensen op de regionale arbeidsmarkt? Welke specifieke belemmeringen moeten worden weggenomen om reïntegratie mogelijk te maken? Is de doelgroep op de hoogte van de voordelen van inkomen uit werk in combinatie met het ontvangen van alimentatie?

Aanbeveling 22

Het verdient aanbeveling om specifiek aandacht te besteden aan de doelgroep hoger opgeleiden binnen het bestand. Landelijk is een kwart van de bijstandsgerechtigden opgeleid op MBO-niveau of hoger. Er is geen indicatie dat dit beeld in Hulst wezenlijk anders is. Bij de huidige arbeidsmarktsituatie is alleen al om conjuncturele redenen een goede kans dat deze populatie, tenzij er forse overige belemmeringen zijn, goed bemiddelbaar is.

Aanbeveling 23

Het verdient aanbeveling, zeker gelet op de eerdere verplichting vluchtelingen binnen de gemeente te huisvesten en de mogelijke gevolgen van het nieuwe 'generaal pardon' in het regeerakkoord, om te analyseren welke bijstandsgerechtigden een zodanig gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal hebben dat reïntegratie zelfs op langere termijn bijna onmogelijk wordt indien niet op korte termijn scholingsverplichtingen worden afgesproken om deze belemmering te overwinnen.

Aanbeveling 24

Het verdient aanbeveling om toekomstige reïntegratieactiviteiten gepaard te laten gaan met een vooraf goed vastgelegde en gecommuniceerde actie om relevante reïntegratiegegevens geautomatiseerd te verwerken in het daarvoor bestemde systeem.

Aanbeveling 25

Het verdient aanbeveling om in de huidige conjuncturele situatie zowel vraag- als aanbodgericht te werken. Tegelijkertijd betekent dit dat de vraaggerichte benadering een herkenbaar en structureel onderdeel moet worden van het reïntegratiebeleid. Om effectief te kunnen werken met een vraaggerichte benadering is het overigens gewenst dat de gemeente zijn eigen cliënten (en de mogelijkheden van die cliënten) goed kent.

Bijlage 3: Voorbeelden van reïntegratiemaatregelen

- * loonkostensubsidie: subsidie voor de werkgever indien hij een WWB-er aanneemt
- * uitstroompremies:
 - a. werkaanvaardingspremie: subsidie voor de WWB-er indien hij/zij werk aanvaardt
 - b. doorstroompremie: subsidie voor de WWB-er bij de overstap van gesubsidieerd werk naar ongesubsidieerd werk
 - c. premie werkbehoud: subsidie voor de WWB-er indien hij/zij min. 12 maanden geen aanspraak maakt op een uitkering
- * terugkeerbaan: werk of stage met behoud van uitkering
- * vrijwilligerswerk
- * voorzieningen voor de opvang van kinderen
- * intensieve begeleiding
- * bemiddeling en nazorg
- * behandelingen door een toegewezen psycholoog
- * vergoeding voor scholing, training of cursussen
- * een persoonlijk reïntegratiebudget
- * vergoedingen voor:
 - reiskosten
 - kinderopvang
 - verhuiskosten
 - onkosten vrijwilligers
 - stage
 - kosten leermiddelen