



Rekenkamercommissie Katwijk

Uitvoering re-integratiebeleid 2004-2006

Katwijk



Zavřít vachodní vrták
1994
G. Brouer

ONDERZOEK

VAN DE

REKENKAMERCOMMISSIE

NAAR DE

UITVOERING

VAN HET

RE-INTEGRATIEBELEID 2004 – 2006

De rekenkamercommissie is ondersteund door B&A Realisatie B.V.

De onderzoekers:

Dr. Josine Meurs (projectleider)

Mr. Bart Krajenbrink

Drs. Carola Nijmeijer

Henny Scholten

VOORWOORD

Hierbij bieden wij u het eerste onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie van de gemeente Katwijk aan. De rekenkamercommissie is door de gemeenteraad van Katwijk eind 2006 ingesteld om haar te helpen bij haar controlerende werkzaamheden. De rekenkamercommissie heeft als doel om onderzoeken uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.

De rekenkamercommissie is begin 2007 met haar werkzaamheden gestart. Daarbij lag de nadruk eerst op het vastleggen van de eigen werkwijze en de criteria waaraan onderzoeksonderwerpen dienen te voldoen. Na een inventarisatieronde en het toetsen aan die criteria is de keuze voor het eerste onderzoek bepaald. Voor de rekenkamercommissie heeft daarbij meegewogen dat een eerste onderzoek ook voor haar een leerdoel is. Het is ook de eerste keer dat in Katwijk van dit controle-instrument gebruik wordt gemaakt.

Als eerste onderwerp heeft de rekenkamercommissie de uitvoering van het re-integratiebeleid gekozen. Re-integratie heeft tot doel om mensen die recht hebben op een bijstandsuitkering aan het werk te krijgen. Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand per 1 januari 2004 is het werk van de gemeente op het gebied van re-integratie sterk veranderd. De gemeente heeft meer zeggenschap maar ook een grotere financiële verantwoordelijkheid gekregen.

Zowel het belang van uitkeringsgerechtigden bij hun re-integratie op de arbeidsmarkt als het financiële belang voor de gemeente is voor de rekenkamercommissie aanleiding geweest de uitvoering van het re-integratiebeleid van dichtbij te bekijken. Het onderwerp is erg actueel gebleken. Tijdens het onderzoek is ook in de Tweede Kamer de discussie over de effectiviteit van de re-integratiebeleid weer opgelaaid. Halverwege 2007 kwam de gemeente Katwijk zelfs negatief in de media doordat onderzoek had uitgewezen dat van de 50 grootste gemeenten van het land, de gemeente Katwijk niet alleen de slechtste cijfers kon overleggen, maar ook nog als enige gemeente een bijstandsgroei kende in plaats van een bijstandsdaling. Wij menen dat de resultaten van het rekenkameronderzoek een helder inzicht oplevert van de aanpak van het re-integratie vraagstuk door de gemeente Katwijk.

Wij danken het college voor hun bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. De reactie van het college is als bijlage aan het onderzoeksrapport toegevoegd. De bestuurlijke reactie van het college behoeft wat de rekenkamercommissie betreft geen nader commentaar.

Het is daarnaast prettig om te constateren dat de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Katwijk zich bij het onderzoek heel positief en constructief heeft opgesteld. Voor het kunnen uitvoeren van een rekenkameronderzoek is een goede verhouding met de organisatie heel belangrijk. Met name bij het verzamelen van feitelijke informatie is de inbreng van de afdeling essentieel.

Meer in algemene zin heeft de rekenkamercommissie in de gesprekken met het college, de directie, de ondernemingsraad en de afdeling Sociale Zaken kunnen constateren dat het draagvlak voor rekenkameronderzoeken in de ambtelijke organisatie aanwezig is. De insteek is daarbij telkens hetzelfde: het komen tot leerpunten die tot een verbeterde uitvoering van het gemeentelijk beleid moeten leiden. Op die manier moet dit onderzoeksrapport ook gelezen worden. Niet als een veroordeling van de aspecten die niet vlekkeloos verlopen maar als een handreiking om de gemeenteraad te helpen in haar werk.

Jan van Wijk

Voorzitter Rekenkamercommissie gemeente Katwijk

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	
1.2	De vraagstelling van het onderzoek	
2	Beleidskaders en doelstellingen	15
2.1	Inleiding	
2.2	De doelstellingen van het re-integratiebeleid	
2.3	Beleidsdoelstellingen in de praktijk	
2.4	Tussenconclusie	
3	Probleem- en doelgroepanalyse	23
3.1	Inleiding	
3.2	De omvang van het klantenbestand	
3.3	Bestandskennis	
3.4	Tussenconclusie	
4	Instroom in de WWB	29
4.1	Inleiding	
4.2	De cijfers	
4.3	Het beleid	
4.4	De inzet van Work first	
4.5	Ketensamenwerking met UWV en CWI	
4.6	Tussenconclusie	
5	De organisatie	37
5.1	Inleiding	
5.2	De capaciteit en de ontwikkeling van de organisaties	
5.3	Administratief proces	
5.4	Evaluatie en informatie aan de Raad	
5.5	Sturing	
5.6	Tussenconclusie	

6	Instrumenten van re-integratie	47
6.1	Inleiding	
6.2	Overzicht van de instrumenten	
6.3	Ervaringen met het instrumentarium	
6.4	Tussenconclusie	
7	Kosten-batenanalyse	51
7.1	Inleiding	
7.2	De resultaten van de re-integratieactiviteiten	
7.3	De beschikbare en ingezette middelen	
7.4	Het inkomensdeel	
7.5	Overzicht kosten-baten	
7.6	Tussenconclusie	
8	Vooruitblik	59
8.1	Inleiding	
8.2	Nieuw beleid	
8.3	Sturing op resultaat	
8.4	Kanttekeningen bij vooruitblik	
8.5	Tussenconclusie	
9	Conclusies en aanbevelingen	63
9.1	Inleiding	
9.2	Conclusies	
9.3	Aanbevelingen	
	Bijlage: Lijst van gesprekspartners	69
	Bijlage: Reactie college op conclusies en aanbevelingen	71

1

INLEIDING

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Ter ondersteuning van de gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie besloten tot een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Katwijk sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB).

De WWB is op 1 januari 2004 ingevoerd. Deze wet verving de Algemene bijstandswet en is net als deze bedoeld om aan mensen die het nodig hebben een uitkering te verstrekken. Het financiële risico van de nieuwe wet ligt grotendeels bij gemeenten en daarom is het voor gemeenten belangrijk ervoor te zorgen dat zo weinig mogelijk mensen een beroep op de bijstand doen. Kort gezegd ontvangen gemeenten in het kader van de WWB jaarlijks twee afzonderlijke budgetten: één budget inkomensdeel en één budget werkdeel. Uit het inkomensbudget betaalt de gemeente de uitkeringen en het werkbudget kan de gemeente besteden aan de re-integratie of participatie van inwoners die bijvoorbeeld in een maatschappelijk isolement verkeren. Als een gemeente overhoudt op het inkomensdeel, mag ze dat houden en naar eigen goed-dunken besteden maar als een gemeente geld overhoudt op het werkbudget vloeit dit uiteindelijk terug naar het Rijk. Op deze manier worden gemeenten gestimuleerd een effectief re-integratiebeleid te ontwikkelen en zoveel mogelijk mensen te helpen uitkeringsonafhankelijk te worden. Het doet financieel pijn als dat niet lukt en veel mensen een beroep op de bijstand doen.

Daar komt bij dat het budget dat landelijk beschikbaar is als inkomensbudget (het macrobudget), in de afgelopen jaren is gedaald omdat er landelijk een flinke daling van het aantal bijstandsgerechtigden is opgetreden. Een objectief verdeelmodel bepaalt hoe dit voor de verschillende gemeenten uitpakt (zie hoofdstuk 7.4). Voor Katwijk, waar zoals uit onderstaande tabel blijkt, in de afgelopen jaren geen sprake is geweest van een daling van het aantal bijstandsgerechtigden, heeft dit niet goed uitpakt: het inkomensbudget is gedaald en de gemeente heeft te maken met een opendend tekort. Dit is in de tweede tabel te zien.

Tabel 1.1: Ontwikkeling van het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering

Jaar	Groei aantal WWB huishoudens Katwijk 01-01 tot 31-12	Katwijk	referentie-gemeenten 50.000-100.000 inw.
2004	van 420 naar 455	+ 8,3 %	+ 2%
2005	van 455 naar 449	- 1,3 %	- 1,1%
2006	van 449 naar 440	- 2,2 %	- 8%

Bron: SZW gemeenteloket, maart 2008. Deze gegevens zijn gebaseerd op CBS standcijfers i.p.v. online registratiegegevens. Hierdoor zijn eventuele wijzigingen die later in de gemeentelijke administratie zijn aangebracht niet meegenomen. De gemeente Katwijk geeft aan dat er met de overgang naar een nieuw computersysteem in 2006 problemen zijn geweest met het aanleveren van CBS gegevens. Bij het aanleveren van de bestanden zijn niet alle records overgekomen. De gemeente stelt dat het aantal bijstandsgerechtigde huishoudens ultimo 2006 naar verwachting hoger lag dan in de tabel is weergegeven. Er is voor gebruik van deze cijfers gekozen met het oog op de vergelijkbaarheid met andere gemeenten en omdat het binnen de gemeente aan eenduidig cijfermateriaal ontbrak.

Tabel 1.2: Ontwikkeling van het overschot/tekort op het inkomensdeel

Jaar	Nominaal tekort I-deel Katwijk	Overschot/tekort gemeente Katwijk	Overschot/tekort referentiegemeenten 50.000 - 100.000 inw.
2004	- € 180.553	-3,9%	- 0,1 %
2005	- € 185.508	-3,7%	+ 3,4 %
2006	- € 406.210	-8,1%	- 1 %

*Bronnen: SZW gemeenteloket, maart 2008

Met de financiële risico's van de WWB is de noodzaak van een doeltreffend en doelmatig re-integratiebeleid evident. Om deze reden heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Katwijk besloten tot het instellen van een onderzoek naar de uitvoering van het re-integratiebeleid in de periode 2004-2006.

1.2 DE VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

De rekenkamercommissie heeft de volgende centrale probleemstelling geformuleerd:

In hoeverre is het gevoerde re-integratiebeleid van de gemeente Katwijk voor de jaren 2004 tot en met 2006 doelmatig en doeltreffend geweest?

Door de gemeente Katwijk zijn re-integratiedoelstellingen geformuleerd voor de jaren 2007-2010. In hoeverre heeft de gemeente bij het opstellen van deze doelstellingen gebruik gemaakt van de ervaringen uit het verleden?

1.3 De opzet van het onderzoek en de rapportage

Om deze vragen op verantwoorde wijze te kunnen beantwoorden, is het noodzakelijk een normenkader op te stellen. Het normenkader bestaat uit een set vragen die gezamenlijk alle aspecten aan de orde stellen die relevant zijn voor de beantwoording van de centrale vraagstelling. Voor dit normenkader is gebruik gemaakt van een standaard normenkader dat is toegespitst op de vraagstelling van dit onderzoek:

Normenkader

Helderheid en transparantie beleidskaders

- Waren er duidelijke en meetbare doelen?

Probleem(doelgroep)analyse

- Was er inzicht in omvang en samenstelling van de doelgroepen en hun re-integratieperspectief?

Instroombeperking

- Was er visie en beleid op het gebied van instroombeperking?
- Was het preventie-instrumentarium adequaat?
- Was er een effectieve ketensamenwerking op het gebied van preventie?

De organisatie

- Was de beschikbare capaciteit voldoende en is zij doelmatig ingezet?
- Is het administratieve proces op orde?
- Was er adequate sturingsinformatie beschikbaar?
- Was er sprake van resultaatgerichte formele of informele sturing?
- Vond er adequate evaluatie en communicatie plaats?

Het re-integratie-instrumentarium

- Was het instrumentarium dat de uitvoering ter beschikking had passend en toereikend?
- Werd het instrumentarium in voldoende mate ingezet?

Kosten-batenanalyse

- Was er inzicht in de absolute resultaten?
- Zijn de beleidsdoelstellingen gerealiseerd?
- Is er inzicht in de maatschappelijke opbrengsten?
- Zijn de resultaten in verhouding tot de kosten en inspanningen?
- Zijn de beschikbare middelen doelmatig en effectief besteed?
- Is het oplopende tekort op het inkomensbudget van Katwijk te wijten aan het financieringsmodel van de Wet Werk en Bijstand?

Vooruitblik

- Sluit het beleid voor 2007 en verder aan op de lessen die uit de periode 2004-2006 zijn getrokken?

In de hoofdstukken van deze rapportage is het normenkader gebruikt als uitgangspunt. De verschillende aspecten van het normenkader hebben in dit rapport hun eigen hoofdstuk gekregen. Aan het eind van ieder hoofdstuk is een paragraaf met tussenconclusies opgenomen waarin de vragen uit het normenkader worden beantwoord. Hoofdstuk 9 bevat conclusies en aanbevelingen. In de bijlage is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen. Er is een aparte onderzoeksverantwoording opgesteld.

De gemeente Katwijk is op 1 januari 2006 gefuseerd met Rijnsburg en Valkenburg. De uitvoering van de WWB deden de drie gemeenten ook in 2004 al gezamenlijk. Wanneer in deze rapportage sprake is van Katwijk, dan worden voor de jaren 2004 en 2005 de drie gemeenten bedoeld.

2

BELEIDSKADERS EN DOELSTELLINGEN

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of het re-integratiebeleid duidelijke en meetbare doelen kende. Hiervoor zijn de formele doelstellingen geïnventariseerd en is onderzocht door welke doelstellingen de gemeente zich in de praktijk liet leiden.

2.2 DE DOELSTELLINGEN VAN HET RE-INTEGRATIEBELEID

De re-integratieverordening schrijft voor dat jaarlijks een beleidsplan opgesteld moet worden, waarin wordt ingegaan op doelgroepen, voorzieningen, verdeling van beschikbare middelen over de voorzieningen; wijze van aanbesteding; criteria voor ontheffing van arbeidsverplichting en flankerend beleid ten aanzien van zorg en hulpverlening.

Voor de uitvoering in 2004 is het beleidsplan Uitstroom, activering en cliëntparticipatie Abw, Ioaw en Ioaz 2003 uit 2003 leidend geweest. Vervolgens zijn beleidsplannen geschreven die aan de eisen van de re-integratieverordening voldoen. Daarbij is er vanaf 2005 veel aandacht voor het klantenbestand, de doelgroepen en het instrumentarium en wordt er tevens aandacht besteed aan de re-integratieketen, waarmee de samenwerking met het CWI en het UWV wordt bedoeld. Het Beleidsplan 2004 is eind 2004 in werking getreden en aan het eind van het eerste kwartaal van 2005 was het Beleidsplan 2005 gereed. Het beleidsplan van 2006 is in maart 2006 in werking getreden.

De re-integratieverordening is in de gemeenteraden van de drie gemeenten vastgesteld evenals een wijziging van de verordening in 2005. De beleidsplannen zijn vastgesteld door burgemeester en wethouders en ter kennisname in de raadscommissies geagendeerd.

Het noemen van concrete doelstellingen is in de re-integratieverordening niet voorgeschreven. Concrete doelstellingen ontbreken dan ook in de beleidsplannen al

worden er ieder jaar beleidsregels opgesteld en is in 2005 en 2006 tevens sprake van enkele uitgangspunten. Het gaat in 2005 en 2006 om dezelfde uitgangspunten:

- het voorkomen van instroom (door middel van het vervullen van een poortwachterfunctie),
- zo snel en zoveel mogelijk uitstroom,
- inzet van instrumenten gericht op de kortste weg naar werk,
- indien uitstroom niet mogelijk is, wordt – voor zover mogelijk – actieve inzet van de klant verlangd bij het opstellen en uitvoeren van een (zorg)trajectplan.

Per doelgroep is in de beleidsplannen van 2005 en 2006 een aantal beleidsregels opgesomd. De beleidsregels bieden een handelingskader voor de praktijk: hoe om te gaan met welke groep.

De beleidsplannen bevatten tevens informatie over de prioritering van de doelgroepen:

2004: Doelgroepen (met prioritering)

1. jongeren 23-
2. personen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt 23+
3. alleenstaande ouders met kinderen
4. arbeidsgehandicapten
5. personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt
6. niet-uitkeringsgerechtigden (de zogenaamde 'nuggers') en personen met een uitkering in het kader van de Algemene nabestaandenwet
7. allochtonen en ouderen van 57, 5 en ouder

2005: Doelgroepen (met prioritering)

1. jongeren 23-
2. personen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt 23+
3. klanten die de Nederlandse taal slecht/matig beheersen
4. alleenstaanden met zorgtaken voor kinderen
5. fase 4 zonder psychische/lichamelijke beperkingen/arbeidshandicap/kinderen)
6. klanten met psychische/lichamelijke beperkingen
7. klanten met een belemmerende arbeidshandicap
8. klanten tussen 57,5-65 jaar
9. niet-uitkeringsgerechtigden (de zogenaamde 'nuggers') en personen met een uitkering in het kader van de Algemene nabestaandenwet.

2006: Doelgroepen (met prioritering)

1. jongeren 23-
2. personen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt 23+
3. klanten die de Nederlandse taal slecht/matig beheersen
4. alleenstaanden met zorgtaken voor kinderen
5. fase 4 zonder psychische/lichamelijke beperkingen/arbeidshandicap/kinderen)
6. klanten met psychische/lichamelijke beperkingen
7. klanten met een belemmerende arbeidshandicap
8. klanten tussen 57,5-65 jaar
9. niet-uitkeringsgerechtigden (de zogenaamde 'nuggers') en personen met een uitkering in het kader van de Algemene nabestaandenwet.

Er heeft in 2005 een accentverschuiving plaatsgevonden in de prioritering. Zo hebben mensen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen meer prioriteit gekregen. Niet-uitkeringsgerechtigden hebben minder prioriteit gekregen. De prioritering blijft in 2006 ongewijzigd. De doelgroepen worden uitvoerig toegelicht. In de plannen wordt benadrukt dat maatwerk belangrijk is en dat iedereen de aandacht krijgt bij re-integratie, zowel kansrijke klanten als kansarme. Jongeren en klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt krijgen in de plannen relatief veel aandacht.

In de beleidsplannen van 2005 en 2006 wordt tevens stilgestaan bij de groep alleenstaande ouders. Het betreft ongeveer een kwart van het bestand. Deze groep wordt door de gemeente een belangrijke doelgroep genoemd. Tot 2004 waren alleenstaande ouders vrijgesteld van de sollicitatieplicht totdat hun kinderen 18 jaar waren. In 2004 ging die leeftijdsgrens omlaag naar 12 jaar. Uit de toelichting in de beleidsplannen blijkt dat alleenstaande ouders een zekere bescherming genoten. De beleidsregels boden verschillende mogelijkheden om iemand vrij te stellen van arbeidsplicht. Dit is het gevolg van de afweging tussen het belang van arbeidsinschakeling enerzijds en het belang van invulling van de zorgtaken anderzijds. Scholing, training en vrijwilligerswerk zijn in de zorgperiode aan de orde wanneer een klant geen startkwalificatie heeft.

In de beleidsplannen wordt expliciet geformuleerd dat de gemeente Katwijk kiest voor een balans tussen uitstroom aan de ene kant en zorg voor klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt aan de andere kant. In de begrotingen en jaarstukken zijn onderstaande doelstellingen geformuleerd.

2004	2005	2006
Wegnemen van belemmeringen op het terrein van kennis en/of vaardigheden bij personen die al dan niet op termijn willen gaan deelnemen aan het arbeidsproces.	Bevorderen deelname van werkloze burgers aan het arbeidsproces, en voorkomen dat burgers langdurig afhankelijk zijn van een uitkering.	Bevorderen deelname van werkloze burgers aan het arbeidsproces, en voorkomen dat burgers langdurig afhankelijk zijn van een uitkering.

Dit zijn andere formuleringen dan in de beleidsplannen.

Alleen in het Collegebeleidsprogramma 2006-2010 worden concrete doelstellingen aangetroffen. Dit zet in op beheersing van de kosten door bevordering van uitstroom (re-integratie), handhaving en incassobeleid. Dit beoogde resultaat wordt bovendien gekwantificeerd: het tekort op het I-deel moet jaarlijks met 10% omlaag. Ten aanzien van het onderdeel werk worden de volgende doelen nagestreefd:

- degene die (met of zonder ondersteuning) in staat zijn te werken, moeten deelnemen aan het arbeidsproces;
- mensen voor wie de stap naar arbeid te groot is, worden geactiveerd om op een andere manier een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving (sociale activering).

Speerpunten hierbij zijn:

- uitstroom: de uitstroom naar werk moet worden verhoogd met 25%;
- jongeren: het aantal jongeren onder de 23 met een uitkering moet worden verlaagd van 29 (2005) naar maximaal 15 in 2010;
- Integrale aanpak: er moet een optimale ketensamenwerking in de regio komen met het CWI en het UWV.

2.3

BELEIDSDOELSTELLINGEN IN DE PRAKTIJK

Bovenstaande doelstellingen van het re-integratiebeleid zijn heel ruim geformuleerd. In het onderzoek is getracht te bepalen door welke concrete doelstellingen de gemeente zich in de praktijk liet leiden. Aan de geïnterviewden is gevraagd:

- wat voor hen bij de uitvoering van hun werk de leidende doelstellingen waren
- wat volgens hen de leidende doelstellingen voor de gemeente waren. Met andere woorden: werden de formele beleidsdoelstellingen gedeeld?

Het blijkt dat het accent in de praktijk gedeeltelijk op andere doelstellingen lag dan de officieel vastgelegde. Hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen de periode 2004-2005 en het jaar 2006. Terwijl er in de hierboven genoemde beleidsdoelstellingen geen sprake is van grote verschillen tussen de jaren, zijn die er in de praktijk wel geweest.

Zowel door ambtenaren als door externe partijen wordt gesteld dat de re-integratiedoelstellingen in 2004-2005 gedeeltelijk werden overvleugeld door drie andere doelstellingen:

1. *De zorg voor de burgers*

De optimalisering van het gebruik van voorzieningen en de bijzondere bijstand is gedurende deze jaren een belangrijke prioriteit geweest van het bestuur en de organisatie.

2. *Het realiseren van maximale rechtsgelijkheid en rechtmatigheid*

De organisatie was in 2004 en 2005 in de eerste plaats gemotiveerd procedures accuraat uit te voeren en te streven naar maximale rechtsgelijkheid. Dit blijkt onder andere uit de vele beleidsregels in de beleidsplannen. Hierin legde men vast hoe om te gaan met bepaalde groepen in bepaalde situaties.

3. *Het voldoen aan de verplichtingen ten opzichte van de re-integratiepartners*

In 2003 heeft Katwijk re-integratieactiviteiten voor het eerst aanbesteed. De contractpartners was in de aanbestedingsprocedure opgedragen de klanten via de kortste weg aan werk te helpen, de duurzaamheid van het resultaat kwam op de tweede plaats. In de contracten die werden afgesloten, was Katwijk verplicht bepaalde aantallen klanten naar de contractpartners door te verwijzen. Het op traject zetten van voldoende klanten werd hiermee voor de uitvoering een belangrijke doelstelling. Het resultaat van de trajecten was hieraan deels ondergeschikt. In lijn hiermee is in de twee evaluaties die hebben plaatsgevonden (Evaluatie re-integratie KR2V-gemeenten 2003/2004, Evaluatie re-integratie

WWB KRV-gemeenten 2004/2005) wel aandacht voor het aantal trajecten maar niet voor de resultaten.

Deze doelstellingen bestonden naast de beleidsdoelstellingen op het terrein van re-integratie en uitstroom en domineerden deze soms.

Begin 2006 is er in Katwijk een nieuw dienstverleningsconcept onder een nieuw management ingevoerd. Dit heeft geleid tot een trendbreuk die in de loop van 2006 (en gedeeltelijk in 2007) zijn beslag heeft gekregen. Hiervoor zijn ook twee andere ontwikkelingen van belang. In de eerste plaats was er in 2005 een nieuwe aanbestedingsronde. Katwijk had geleerd van de ervaringen en in de nieuwe contracten die werden afgesloten met re-integratiepartners, verplichtte Katwijk zich niet langer tot het aanleveren van bepaalde aantallen klanten. In de tweede plaats was het de organisatie inmiddels duidelijk dat het werkbudget voor de gemeente vanuit de WWB heel ruim was.

De doelstellingen die in 2006 in de praktijk naast de beleidsdoelstellingen belangrijk waren:

1. *De zorg voor de burgers*

De medewerkers hebben in de interviews aangegeven dat dit in 2006 nog steeds een belangrijke doelstelling was maar dat dit in sterkere mate gold voor het bestuur dan voor de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie geeft aan dat zij bijvoorbeeld eerder dan het bestuur voorstander was van het stimuleren van vrouwen met kinderen om een baan te zoeken of een opleiding te volgen. Het bestuur was en is meer gericht op zorg voor de burgers: het optimaliseren van het gebruik van de bijzondere bijstand. Het was bijvoorbeeld eind 2006 een bestuurlijke wens om een energiebijdrage te verstrekken.

2. *Het bereiken van duurzame resultaten*

In 2006 ontstond meer ruimte voor individueel maatwerk. In de praktijk vertaalde dit zich in de doelstelling te investeren in burgers om voor en met individuele burgers het maximale resultaat te behalen. Dit kan een reguliere baan zijn maar hoeft niet.

De gemeente sprak met de re-integratiebedrijven concrete doelstellingen en resultaten af. Het betreft hier zowel kwalitatieve doelstellingen (onder andere doorlooptijd van trajecten) als kwantitatieve (aantallen plaatsingen, aantallen diagnoses). Dit zijn doelstellingen die in de uitvoering dus eveneens een rol speelden.

Wat betreft de doelgroeprioritering kon in de interviews worden vastgesteld dat de organisatie hiermee goed bekend is maar dat de consultants zich in de praktijk soms ook lieten leiden door de problemen van en kansen voor individuele klanten.

2.4 TUSSENCONCLUSIE

De doelstellingen die in het beleid zijn geformuleerd zijn nergens kwantitatief en zijn zeer globaal. Ze zijn zo globaal dat niet goed te monitoren is in welke mate ze worden gerealiseerd. Een paar dingen vallen op:

- De beleidsplannen bevatten meer beleidsregels dan doelstellingen. Dit bevestigt het beeld dat ook uit de interviews naar voren komt, dat de gemeente Katwijk zich meer richt op procedures en rechtmatigheid dan om doelmatigheid en effectiviteit.
- De doelstellingen in de beleidsplannen corresponderen niet met de doelstellingen in de begrotingen en jaarstukken.
- De papieren werkelijkheid van de beleidsplannen komt wat doelstellingen betreft slechts gedeeltelijk overeen met de doelstellingen waardoor de medewerkers zich laten leiden of die naar de mening van de medewerkers in de praktijk de leidende doelstellingen voor de gemeente waren. Het feit dat de beleidsplannen pas laat worden vastgesteld (september 2004, 18 maart 2005, eind maart 2006) versterkt de indruk dat papier en praktijk enigszins los van elkaar staan en beleidsplannen plichtmatig zijn.
- In 2004 en 2005 zijn in de praktijk de zorg voor de burgers, maximale rechtmatigheid en rechtsgelijkheid en het halen van de afgesproken aantallen trajecten, de leidende doelstellingen.
- In 2006 verschuift het accent naar het halen van duurzame resultaten.

De doelstellingen die in het Collegebeleidsprogramma 2006-2010 zijn geformuleerd, zijn scherper omdat inmiddels bekend is dat de financiële situatie voor de gemeente verslechtert. Deze doelstellingen zijn niet vertaald in concreet beleid voor (het einde van) de onderzochte periode.

3

PROBLEEM– EN DOELGROEPANALYSE

3.1 INLEIDING

De vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt is of de gemeente inzicht had in de omvang van het klantenbestand en de samenstelling daarvan. Tevens wordt onderzocht of de gemeente inzicht had in het re-integratieperspectief van de doelgroep.

3.2 DE OMVANG VAN HET KLANTENBESTAND

Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering over de jaren 2004 t/m 2006 in Katwijk.

Tabel 3.1: Ontwikkeling aantal bijstandshuishoudens Katwijk

	01-01-2004	01-01-2005	01-01-2006	01-01-2007
Aantal WWB huishoudens	420	455	449	440

Bron: SZW gemeenteloket, maart 2008

Bovenstaande cijfers maken duidelijk dat het aantal WWB huishoudens na een aanvankelijke stijging in 2004 in de daarop volgende jaren zeer licht daalt. Echter vanaf de invoering van WWB tot en met begin 2007 is het totale aantal WWB huishoudens licht gestegen. Dit wijkt in opvallende mate af van het landelijk gemiddelde onder gemeenten met 50.000 à 100.000 inwoners. In tabel 3.2 is Katwijk niet alleen afgezet tegen het landelijk gemiddelde, maar zijn ook twee referentiegemeenten opgenomen.

Tabel 3.2: Ontwikkeling aantal huishoudens met een bijstanduitkering

Jaar	Katwijk	Barneveld	Vlaardingen	gem. 50.000-100.000 inwoners
2004	+ 8,3 %	- 3,4 %	- 4,9 %	+ 2%
2005	- 1,3 %	- 1,4 %	- 9,9 %	- 1,1%
2006	- 2,2 %	- 6,2 %	- 13,3 %	- 8%

Bron: SZW gemeenteloket, maart 2008

Terwijl in de referentiegemeenten Barneveld en Vlaardingen het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering in alle drie de jaren afneemt, is er in Katwijk in 2004 sprake van een flinke toename van het aantal huishoudens in de bijstand en in 2005 en 2006 slechts een geringe daling. Voor de gemeenten in de referentieklassse 50.000 tot 100.000 inwoners neemt het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering in 2004 gemiddeld licht toe, vertoont 2005 stagnatie en is er in 2006 sprake van een forse daling.

Een mogelijke verklaring voor het feit dat de percentages voor Katwijk negatief afsteken bij andere gemeenten, is het feit dat Katwijk relatief een zeer klein WWB-bestand heeft: Katwijk heeft absoluut en relatief zeer weinig inwoners met een WWB-uitkering. De aanname is dat het voor gemeenten die bij de invoering van de WWB heel veel uitkeringsgerechtigden hadden veel gemakkelijker was om dit aantal naar beneden te brengen. Deze aanname is getoetst. In onderstaande tabel is de omvang van het WWB-klientenbestand van Katwijk vergeleken met het bestand van de referentiegemeenten:

Tabel 3.3: Het aantal bijstandsgerechtigden als percentage van de bevolking in 2006

	Katwijk	Barneveld	Vlaardingen	gem. 50.000-100.000 inw.
% gezinnen met een bijstandsuitkering	2%	2%	6%	5%

Bron: SZW Gemeentenloket

In deze tabel is te zien dat de bijstandsdruk in Katwijk inderdaad zeer laag is maar dat Barneveld een vergelijkbare bijstandsdruk heeft.

Tijdens het onderzoek hebben de geïnterviewde medewerkers als mogelijke verklaring aangegeven dat de WWB-klienten in Katwijk een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De klienten behoren volgens geïnterviewden tot het 'granieten' bestand. Een aanvullende verklaring die in gesprekken is geopperd is dat de populatie alleenstaande ouders in Katwijk aan de hoge kant is. In de Evaluatie WWB, hoe gaat het er mee? (maart 2007) wordt gezegd dat deze groep in het algemeen niet gemakkelijk uit de bijstand te halen is. Onderstaande tabel laat een tweetal bestandskenmerken zien die de genoemde verklaringen enigszins in twijfel trekken.

Tabel 3.4: Duur van de bijstandsuitkeringen en aantal eenoudergezinnen in 2006

	Katwijk	Barneveld	Vlaardingen	gem. 50.000-100.000 inw.
% bijstandsuitkeringen korter dan 12 maanden	26%	24%	14%	18 %
% eenoudergezinnen met WWB-uitkering	28%	24%	32%	26%

Bron: SZW Gemeentenloket.

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, is het aantal eenoudergezinnen in Katwijk niet hoger dan elders. De aanwezigheid van deze groep op zichzelf kan dus geen reden zijn voor de afwijking van de landelijke ontwikkeling, het specifieke beleid voor deze groep zou dat uiteraard wel kunnen zijn. Dat komt in een later hoofdstuk aan de orde.

Wat betreft het 'granieten bestand' ligt het ingewikkelder. Het granieten bestand bestaat uit die klanten die zijn ingedeeld in fase 4. Deze klanten hebben een zeer grote, in veel gevallen onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Het aanwezige cijfermateriaal liet een vergelijking tussen het aantal fase vier-klanten in Katwijk en het aantal fase 4-klanten in andere gemeenten niet toe. Als er wel cijfers over zouden zijn, zouden deze met de nodige behoedzaamheid moeten worden bekeken omdat de criteria om iemand in fase 4 in te delen niet overal hetzelfde hoeven te zijn. Iemand kan in de ene gemeente als onbemiddelbaar worden beschouwd terwijl hem elders nog wel kansen op de arbeidsmarkt worden toegedicht. Wat uit bovenstaande tabel wel blijkt is dat er in Katwijk relatief veel mensen nog maar kort (<12 maanden) een uitkering hebben. Deze mensen zitten niet in het granieten bestand.

3.3 BESTANDSKENNIS

De gemeente heeft inzicht in het klantenbestand en is in staat gegevens over gezins-situatie, leeftijd, geslacht en etniciteit van de klanten te overleggen. In 2005 en 2006 is deze informatie ook in de beleidsplannen opgenomen. In 2004 niet. Een punt is wel dat de verschillende lijstjes in de plannen niet altijd optellen tot hetzelfde aantal klanten. De beschikbare informatie is dus niet altijd accuraat.

Uiteindelijk is voor dit deel van het onderzoek vooral gebruik gemaakt van de 'In- en uitstroomstatistieken 2004 t/m 2007'. Dit zijn gegevens die gegenereerd zijn uit het informatiesysteem Masterlink. Dit systeem wordt door de consulenten gebruikt als

klantvolgsysteem en is op het terrein van re-integratie het management-informatiesysteem. De aantallen wijken af van eerder genoemde aantallen omdat in dit systeem is uitgegaan van individuele klanten (in plaats van huishoudens) en ook inburgeraars en enkele niet-uitkeringsgerechtigden zijn opgenomen.

Tabel 3.5: Fasering WWB klanten

	2004		2005		2006	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Fase 1	17	3%	18	3%	15	2%
Fase 2	36	6%	41	6%	43	7%
Fase 3	72	11%	80	12%	82	13%
Fase 4	488	77%	486	76%	476	75%
Onbekend	21	3%	17	3%	19	3%
Totaal	634	100%	642	100%	635	100%

Bron: In- en uitstroom statistieken 2004 t/m 2007, Masterlink, SZ Katwijk, februari 2008

Toelichting op de fase indeling:

Fase 1: geen afstand tot de arbeidsmarkt

Fase 2: geringe afstand tot de arbeidsmarkt

Fase 3: grote afstand tot de arbeidsmarkt

Fase 4: zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt

Tabel 3.6: Doelgroep naar sociale kenmerken en sociale belemmeringen

Doelgroep	Aantal 2005	Aantal 2006
Jongeren tot 23 jaar	30	28
Fase 2 en 3 klanten vanaf 23 jaar tot 65 jaar	97	126
Alleenstaanden met zorgtaken voor kinderen	97	153
Klanten die de Nederlandse taal matig tot slecht beheersen	127	123
Klanten met een arbeidshandicap	128	137
Klanten van 57,5 tot 65 jaar	116	107
Niet-uitkeringsgerechtigden en uitkeringen in het kader van de Algemene nabestaandenwet	22	23
Fase 4 klanten (exclusief psychische/lichamelijke belemmeringen, zorgtaken en arbeidshandicap)	78	70
Mensen met psychische en lichamelijke belemmeringen (exclusief arbeidshandicap en zorgtaken)	83	90

Bron: Beleidsplannen Re-integratie 2005 en 2006

Tevens heeft de gemeente voor 2005 en 2006 de sociale kenmerken en een aantal belemmeringen van de klanten in kaart gebracht (tabel 3.6). Voor 2004 is dit in de documentatie niet teruggevonden.

Eén persoon kan in meerdere categorieën vallen. Een jongere kan immers ook bij de groep met mensen met psychische of lichamelijke belemmeringen horen. De indeling naar belemmeringen en sociale kenmerken is van belang om vast te kunnen stellen welk re-integratie-instrument het meest aansluit bij een bepaalde klant (doelgroep).

Tijdens het onderzoek is met zeven consulenten gesproken. Dit zijn bijna alle consulenten. De consulenten werken op de afdeling Werk, Inkomen, Zorg. De consulenten zijn integrale klantmanagers. Dat betekent dat zij zowel verantwoordelijk zijn voor de uitkeringsaspecten (verlof, ziekte, maatregelen) en de verstrekking van de bijzondere bijstand als voor de activering en re-integratie. Zij werken bijna allemaal al meer dan vier jaar in hun huidige functie. Dat betekent dat ze veel klanten al lang kennen. Ze kennen de familieomstandigheden en kennen vaak telefoonnummers uit hun hoofd. De toedeling van de klanten aan de consulenten geschiedt op alfabet. Dat betekent dat iemand die terugkeert in de bijstand automatisch bij dezelfde consulent terecht komt. De geïnterviewde re-integratiebedrijven bevestigen dat de gemeente Katwijk haar klanten goed kent. Dit is gunstig omdat hierdoor goed bepaald kan worden welke aanpak bij een klant de meeste kans op succes heeft.

Hierin onderscheidt de gemeente zich positief van veel andere gemeenten die bij de invoering van de WWB ineens merkten dat ze hun klanten eigenlijk niet kenden en eerst klant-in-beeldprojecten moesten opzetten voordat ze de passende dienstverlening konden organiseren of inkopen.

Er kleeft ook een mogelijk nadeel aan. Dit is het geval wanneer de relatie zo persoonlijk is dat dit een zakelijke of strenge behandeling van de klant belemmert. Er kan een beschermende houding ontstaan waarbij de klant zelfs gehospitaliseerd wordt of misbruik maakt van de dienstverlenende houding van de consulent. Zoals hiervoor werd geconstateerd, bestond bij de gemeente het idee dat de mensen met een WWB-uitkering in Katwijk voor het overgrote deel geen of zeer weinig kans hadden op de arbeidsmarkt, of dat ze moesten worden ontzien (alleenstaande ouders). De indruk bestaat dat de mogelijkheden van sommige klanten worden onderschat. Eén van de geïnterviewde re-integratiebedrijven signaleert dat de

consulenten in enkele gevallen minder objectief tegenover de mogelijkheden van een cliënt stonden. Soms “dacht de consultant in belemmeringen” terwijl het re-integratiebedrijf wel degelijk kansen zag. Een andere externe gesprekspartner is van mening dat het bestuur en de politiek er in Katwijk meer dan in andere gemeenten op gericht zijn de zorgvraag van klanten te erkennen en te honoreren (zie ook hoofdstuk 2.3).

3.4 TUSSENCONCLUSIE

Er kan worden vastgesteld dat de gemeente inzicht heeft in de omvang en de samenstelling van het klantenbestand en dat de consulenten hun klanten in het algemeen zeer goed kennen, ook wanneer dit met andere gemeenten wordt vergeleken. De opmerking die hierbij gemaakt moet worden is dat het (vooral over 2004) bijna onmogelijk is om eenduidig en vergelijkbaar cijfermateriaal te verzamelen. De beschikbare informatie is inconsistent.

Met betrekking tot het re-integratieperspectief van de klanten is de tussenconclusie dat er twee algemeen gedragen ideeën leven over de re-integratiemogelijkheden van het bestand. In de eerste plaats zouden er in Katwijk relatief veel alleenstaande moeders zijn en in de tweede plaats zou Katwijk een relatief groot ‘granieten bestand’ hebben. Deze ideeën zouden verklaren waarom Katwijk relatief slecht presteert als het gaat om de ontwikkeling van het bijstandsvolume. Het eerste idee is niet juist. De aanwezigheid van alleenstaande moeders kan op zichzelf geen verklaring zijn voor het feit dat het WWB-bestand in Katwijk niet in omvang is afgenomen want er zijn relatief niet veel alleenstaande ouders. Een ruim gevoerd vrijstellingsbeleid voor deze groep zou hiervoor wel een verklaring kunnen zijn. Ook over het tweede idee valt iets op te merken. Met betrekking tot het granieten bestand kan in ieder geval worden vastgesteld dat het bestand in Katwijk relatief veel klanten heeft die minder dan 12 maanden een uitkering hebben.

Vastgesteld kan worden dat bestuur en organisatie in de eerste plaats gericht zijn op zorg en dienstverlening voor de burger.

4

INSTROOM IN DE WWB

4.1 INLEIDING

Een van de doelstellingen van het re-integratiebeleid was in de jaren 2005 en 2006 'het voorkomen van instroom'. Het aantal mensen in de bijstand wordt immers zowel door de instroom van klanten als door uitstroom uit de WWB bepaald. Daarom is in dit hoofdstuk onderzocht of er effectieve instroompreventie was. Hiervoor zijn het beleid, het instrumentarium (voor zover onderdeel van het re-integratiebeleid) en de ketensamenwerking onderzocht.

4.2 DE CIJFERS

In het vorige hoofdstuk bleek dat er in Katwijk relatief veel mensen minder dan 12 maanden een bijstandsuitkering hebben: 26% in Katwijk tegen gemiddeld 18% in de gemeenten in de referentieklassse. Dat betekent dat er zowel relatief veel mensen instromen als uitstromen.

Voor het verkrijgen van de instroomgegevens zijn verschillende bronnen geraadpleegd. Opvallend gegeven is dat de instroomgegevens per bron van elkaar verschillen. Hieronder wordt gebruik gemaakt van de instroomgegevens van het CWI omdat deze staat vanuit een maandtelling is opgebouwd en inzicht geeft in eventuele seizoensinvloeden.

Tabel 4.1: Instroom van huishoudens in de WWB in Katwijk

	2004	2005	2006
Januari	17	11	9
Februari	20	19	15
Maart	22	12	19
April	16	18	16
Mei	14	19	14
Juni	21	14	8
Juli	6	15	10
Augustus	13	14	21
September	19	17	10
Oktober	13	19	13
November	29	12	13
December	24	12	12
Totaal	214	182	160

Bron: CWI gegevens verkregen via afdeling WIZ, gemeente Katwijk.

Het valt op dat er geen vast (seizoen)patroon is in de instroomgegevens. Er zijn dus nauwelijks of geen seizoensgebonden oorzaken voor de instroom in de WWB, tenzij verschillende factoren elkaar zouden compenseren, maar dat is onwaarschijnlijk en daar zijn geen aanwijzingen voor.

4.3 HET BELEID

Terwijl veel andere gemeenten na invoering van de WWB begonnen zijn om de instroom actief te beperken door verbetering van de screening, invoering van Work first, intensivering van de samenwerking met de ketenpartners en andere preventieve maatregelen, heeft dit in Katwijk tussen 2004 en 2006 geen prioriteit gehad. In de beleidsplannen van 2005 en 2006 wordt in de inleiding gesteld dat het eigen risico dat gemeenten lopen bij de WWB, noodzaakt tot een vergroting van de uitstroom en een vermindering van de instroom. De passages over instroom bevatten alleen een samenvatting van de lopende acties in regionaal ketenverband. Uit tekst blijkt geen gevoel van urgentie en vrijwel geen initiatief. Aangekondigd wordt dat Katwijk participeert in ketenoverleggen en de re-integratieketen wil versterken, de poortwachterfunctie wil benadrukken en nadere afspraken wil maken met het UWV en het CWI.

Per 1 januari 2002 is de uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening in Nederland veranderd. De regels die daarvoor gelden, staan in de wet Structuur uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Werkzoekenden kunnen vanaf die datum bij Centra voor Werk en Inkomen (CWI) terecht voor een baan en het aanvragen van een uitkering. Het CWI voor inwoners van de gemeente Katwijk is gevestigd in Lisse. Het regionale ketenoverleg bestaat uit de hierbij betrokken partijen: de intergemeentelijke sociale dienst (ISD) Bollenstreek, Katwijk, het UWV en het CWI.

Om de instroom te beperken heeft het landelijke CWI een te realiseren 'preventiequote' vastgesteld. Dit is het aandeel WWB-aanvragers dat uiteindelijk géén gebruik maakt van de WWB-uitkering. Voor het voeren van een succesvol preventiebeleid is het CWI Lisse afhankelijk van de samenwerking met ketenpartners. Het CWI Lisse geeft aan dat de samenwerking op het terrein van preventie met de gemeente Katwijk in de onderzochte periode en het jaar 2007 beduidend minder succesvol is geweest dan de samenwerking met hun andere ketenpartner ISD Bollenstreek.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het ontbreken van een actief instroombeleid een keuze is geweest. Deze keuze is ingegeven door het feit dat het aantal bijstandsgerechtigden altijd laag was in de gemeente. De heersende opvatting was dat de cultuur van de Katwijkse gemeenschap een natuurlijke drempel opwerpt voor het aanvragen van een uitkering: er is sociale controle én er is zorg voor elkaar. De zowel ambtelijk als politiek aanvaarde opvatting was dat personen die uiteindelijk toch een beroep op bijstand deden, dit ook terecht deden. Hierdoor heeft preventie lange tijd geen prioriteit gekregen. Men is zich pas aan het eind van de onderzochte periode gaan afvragen hoeveel procent van de uitkeringsaanvragen tegen te houden zou zijn door goede screening en andere preventieve maatregelen. Maar zelfs in de WWB evaluatie uit maart 2007 wordt, zoals gezegd, gesteld dat de uitgaven op het inkomensdeel moeilijk beïnvloedbaar zijn en komt het woord instroombeperking niet voor.

Het beleid van Katwijk was er op gericht mensen te ondersteunen met een uitkering en niet om ze te controleren of ze te confronteren met het directe aanbod van Work first.

4.4 DE INZET VAN WORK FIRST

Overall in het land is vanaf 2004 Work first ingevoerd als instrument dat de uitstroom uit de uitkering bevordert en dat, als het direct aan de poort, dus bij aanvragers van een WWB-uitkering, wordt ingezet ook de instroom significant beperkt. In Work first moeten mensen in ruil voor een uitkering of loon in het kader van een tijdelijke arbeidsovereenkomst gedurende een substantieel deel van de week werkzaamheden verrichten in een werkplaats of hal en daarnaast actief solliciteren. De landelijke ervaring is dat veel mensen, geconfronteerd met dit vooruitzicht, af zien van een uitkering, ofwel omdat ze snel een baan vinden, ofwel om een andere reden.

In december 2004 is Katwijk gestart met de uitvoering van een pilot Work first door het bedrijf Prodiés. Het doel was om bestaande klanten aan een baan te helpen en zo uit te laten stromen uit de uitkering. 11 Mensen vonden uiteindelijk een baan.

Volgens de evaluatie uit december 2005 was de pilot in vier opzichten een succes:

- Een aantal mensen vond een baan na inzet in Work first.
- Enkele mensen vonden heel snel uit zichzelf een baan.
- Er werd een geval van fraude ontdekt.
- Het financiële resultaat was uitstekend. Terwijl de kosten € 47.850,-bedroegen, waren de baten € 104.149,46. Daarbij moet worden bedacht dat de baten vooral gerealiseerd werden in de vorm van besparing op het inkomensdeel (en dat geld mag de gemeente houden, terwijl de uitgaven uit het werkbudget werden bekostigd).

Ook al zette Katwijk Work first niet in als instroombeperkend instrument, de gemeente ontdekte tijdens deze pilot wel de potentie van Work first als instroombeperkend instrument: geconfronteerd met Work first bleken klanten ineens in staat om zelf een baan te vinden en tevens bleek het een instrument te zijn dat in dienst van handhaving kon worden ingezet.

In het beleidsplan van 2005 wordt een grootscheepse inzet van Work first aangekondigd. In het plan wordt beschreven dat Work first om verschillende redenen kan en moet worden ingezet:

- Als diagnose-instrument: op een werkplek kunnen mensen worden getest op competenties en vaardigheden.
- Als uitstrooinstrument doordat mensen direct worden geactiveerd en hun werkritme behouden.
- Normstellend: een uitkering is niet vrijblijvend en een tegenprestatie is normaal
- Preventief: het schrikt mensen af en een aantal vindt dan snel zelf werk.
- In het kader van handhaving: zwartwerkers en niet-willers zien vaak af van een uitkering of vallen door de mand.

In het beleidsplan wordt vermeld dat Work first hoofdzakelijk zal worden ingezet voor jongeren en voor klanten in fase 2 en 3. Het zal worden ingezet voor nieuwe en bestaande klanten. De inschatting is dat circa de helft van alle nieuwe klanten op Work first zal worden gezet.

Wat opvalt aan deze motivatie om Work first in te zetten, is dat er van alles bij gehaald wordt om de inzet van Work first te legitimeren. Een daling van het aantal bijstandsgerechtigden door meer uitstroom en minder instroom was kennelijk onvoldoende reden om Work first in te voeren. In veel gemeenten was weerstand tegen de inzet van Work first omdat dat niet sociaal zou zijn en te veel op afschrikking was gebaseerd. Uit de interviews blijkt dat er ook in Katwijk weerstand was en dat het bestuur geen voorstander was.

Het lukt de gemeente niet de helft van alle nieuwe klanten op Work first te zetten. In 2005 krijgen 30 klanten een Work first traject. De tekst in het beleidsplan van 2006 is identiek aan die in het plan van 2005, alleen de regel over de ambitie de helft van de nieuwe instroom Work first aan te bieden ontbreekt.

Zo blijft Work first een van de vele mogelijke trajecten en wordt pas eind 2006 de conclusie getrokken dat Work first echt nodig is als instrument om de instroom te beperken en de uitstroom te vergroten. De implementatie heeft vervolgens tot eind 2007 geduurd. De meeste consultants hebben in hun eigen bestand wel enkele klanten van wie ze verwachten dat ze afzien van een uitkering wanneer deelname aan Work first een voorwaarde is voor een uitkering.

4.5 KETENSAMENWERKING MET UWV EN CWI

Zoals gezegd geeft de gemeente in de beleidsplannen van 2005 en 2006 aan dat het financiële risico van de WWB noodzaakt tot een vermindering van de instroom. Een actief instroombeleid is er niet, maar Katwijk geeft aan dat het de re-integratieketen wil versterken, de poortwachterfunctie wil benadrukken en daarover afspraken wil maken met het UWV en het CWI. In de loop van 2005 sluiten de partners een service-niveau-overeenkomst en eind 2005 maakt de gemeente met het UWV afspraken over de zogenaamde samenlopers, de mensen met een (gedeeltelijke)uitkering van het UWV en een uitkering van de gemeente.

Het ging niet van harte. Zowel uit de interviews met medewerkers van de gemeente als uit de gesprekken met externe partners blijkt dat er in 2004 en 2005 sprake was van een verstoorde relatie met het CWI. Met de invoering van de genoemde SUWI-wet heeft het CWI een aantal taken van de gemeente overgenomen. Daarmee is ook formatie voor de gemeente verloren gegaan. Katwijk zag zich wettelijk gedwongen om mee te werken aan deze veranderingen. Katwijk heeft dit met tegenzin gedaan, had liever alles zelf gedaan en vond het ook niet goed dat het CWI zo ver weg zat.

Het CWI was vanaf 2004 trekker van het ketenoverleg. De gemeenten die participeren in de Intergemeentelijke sociale dienst (ISD) Bollenstreek, Katwijk, UWV en CWI waren hierin vertegenwoordigd. UWV en CWI zijn unaniem: Katwijk was vooral in 2004 en 2005 solistisch en conservatief, gericht op rechtmatigheid en passief in de samenwerking. Verder heeft Katwijk er volgens de ketenpartners lange tijd voor gekozen om voor ouders met kinderen inkomensondersteuning boven re-integratieondersteuning te laten prevaleren. Ten slotte heeft men ook niet actief ingezet op preventie en handhaving. In al deze opzichten wijkt Katwijk af van de ISD-gemeenten.

Katwijk was erg kritisch op het CWI. Het CWI functioneerde in de beginfase alles behalve perfect en dit deed de verhouding geen goed. Volgens de gemeente bleek het CWI vooral een administratieve organisatie te zijn met een inschrijffunctie. Over deze situatie in 2004 en 2005 bestaat eensgezindheid onder de geïnterviewden.

In de loop van 2006 is er volgens de interne en externe gesprekspartners meer ruimte en bereidheid tot samenwerking gekomen. Het kost volgens alle betrokkenen tijd om de achterstand in te lopen. Vanaf 2006 praten Katwijk en het UWV met

elkaar over preventie. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan Work first voor mensen wier werkloosheidsuitkering (WW) bijna afloopt. Op een bepaald moment houdt een WW-uitkering op en komt iemand in de bijstand. De ervaring in andere gemeenten is dat, wanneer de re-integratiecoach van het UWV en de consulent van de gemeente in deze periode samenwerken en voorlichting geven over Work first, dit leidt tot een versnelde uitstroom uit de WW en een beperking van de instroom in de WWB.

4.6 TUSSENCONCLUSIE

De instroom in Katwijk is relatief hoog. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat het beleid van Katwijk er vooral op gericht was mensen te ondersteunen met een uitkering en niet om ze te controleren of ze te confronteren met het directe aanbod van werk. Daardoor hebben veel mensen die een uitkering hebben aangevraagd deze ook daadwerkelijk gekregen.

Er is om een aantal redenen weinig gedaan om de instroom te beperken:

- De verwachting was dat mensen die een uitkering aanvroegen die echt nodig hadden.
- Er was weinig belangstelling voor de omvang van het bijstandsvolume.
- De preventie lag in de ogen van Katwijk vooral bij het CWI en daar had men geen goede relatie mee.

Effectieve samenwerking met de ketenpartners is een middel tot instroombeperking. In de onderzochte periode is die er niet geweest. De relatie met het CWI was verstoord, een relatie met het UWV bestond bijna niet. Verbetering ontstond geleidelijk in de loop van 2006.

5

DE ORGANISATIE

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een aantal voor het onderzoek relevante aspecten van de organisatie onderzocht. Aan de orde komen de vragen of de beschikbare capaciteit binnen de organisatie voldoende was en of zij doelmatig is ingezet. Tevens is onderzocht of het administratieve proces op orde was, of er adequate sturingsinformatie beschikbaar was en of er op resultaat is gestuurd.

5.2 DE CAPACITEIT EN DE ONTWIKKELING VAN DE ORGANISATIES

Met de gemeentelijke fusie in januari 2006 heeft zich een gemeentebrede omslag voltrokken. Er is een nieuw dienstverleningsconcept geïntroduceerd waarbij de balie van sociale zaken is ondergebracht bij Publiekszaken; er is een nieuw afdelingshoofd gekomen en er zijn nieuwe automatiseringssystemen aangeschaft.

Het aantal teams van de Afdeling Sociale Zaken is teruggebracht van 3 naar 2: het team Werk, Inkomen en Zorg en het team Uitkerings- en debiteurenadministratie. Aan het hoofd van de teams staan teamleiders (vroeger: bureauhoofden). Zij vallen onder het afdelingshoofd. Direct onder het afdelingshoofd vallen eveneens de beleidsmedewerkers en de toetsers.

Drie relevante organisatorische wijzigingen die van invloed zijn geweest:

- Voor de fusie was 1 consultant deels vrijgesteld voor coördinatie van de re-integratie, het zorgoverleg, het genereren van sturingsinformatie en het voorbereiden van de evaluaties. Hij coördineerde en controleerde alle re-integratievoorstellen van de consultants werk en inkomen. Deze laatste taak is met ingang van 2006 vervallen.
- De toetsers zijn zelfstandiger geworden sinds zij meer op afstand worden aangestuurd doordat ze rechtstreeks onder het afdelingshoofd vallen. Discussies tussen toetsers en consultants werden in het oude model voornamelijk gevoerd tussen de bureauhoofden, nu zoeken de toetsers en consultants het meer samen uit. Ze nemen meer verantwoordelijkheid.

- De WMO is bij de afdeling gekomen. Hiervoor zijn aparte consulenten. Dit betekent dat uitvoering van de Wet Voorziening Gehandicapten (WVG) niet meer tot de taken van de consulenten werk en inkomen behoorde.

De eerste twee punten hebben ertoe geleid dat er meer wordt overgelaten aan het inzicht en de eigen verantwoordelijkheid van de consulenten en de toetsers. Het accent in de dienstverlening is verschoven van rechtsgelijkheid naar ruimte voor individueel maatwerk. Er is nu sprake van collegiale toetsing. De consulenten zijn ervaren en gekwalificeerd. Incidenteel wordt aan deskundigheidsbevordering gedaan. De individuele werklast bedraagt circa 100 klanten bij een fulltime aanstelling, inclusief de klanten die bijvoorbeeld om medische redenen met rust gelaten moeten worden. Voor de fusie lag de caseload iets lager maar tot 2005 waren de consulenten ook nog verantwoordelijk voor de uitvoering van de WVG. De werklast van consulenten in gemeenten ligt tussen de 45 en de 120 klanten. Daar waar consulenten een groot deel van de re-integratie zelf doen en alleen klanten in hun eigen bestand hebben die intensief worden begeleid, is soms sprake van 45 klanten. De consulenten in Katwijk ervaren de werkdruk als hoog maar niet als te hoog.

De lijnen zijn in de periode 2004-2006 steeds kort, de samenwerking tussen de teams onderling en de samenwerking met de toetsers wordt als doelmatig ervaren. De teamleider Werk, Inkomen en Zorg zit dicht op de uitvoering.

De samenwerking met de beleidsmedewerkers wordt door de medewerkers in de uitvoering in het algemeen als goed gekwalificeerd. De beleidsmedewerkers doen sinds 2005 moeite de consulenten bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Ze komen persoonlijk input bij de consulenten halen wanneer ze die nodig hebben om bijvoorbeeld een nieuwe aanbestedingsronde vorm te geven. De consulenten voelen zich gehoord en zien hun inbreng ook vertaald in nieuw beleid. De mogelijkheid om meer zaken te doen met kleine aanbieders voor maatwerktrajecten is bijvoorbeeld een wens die is gehonoreerd. De geïnterviewde beleidsmedewerkers signaleren dat met de opheffing van de coördinerende consulent, de functie van 'linking pin' tussen beleid en uitvoering minder goed geborgd is. Deze functie is nu ondergebracht bij de teamleider maar die heeft veel andere taken en is niet gespecialiseerd in het genereren van beleidsinformatie.

5.3 ADMINISTRATIEF PROCES

Wat betreft het administratieve proces, moet een onderscheid worden gemaakt worden tussen het proces op klantniveau en het administratieve proces op bestandsniveau.

Klantniveau

De dossieranalyse biedt inzicht in de administratie op klantniveau. De algemene indruk is dat de dossiers op orde zijn. Er zijn geen tegenstrijdigheden aangetroffen tussen het papieren dossier en de computergegevens. In een enkel geval ontbreekt nog een stuk of biedt het dossier geen antwoord op voor de hand liggende vragen. Het is vaak wel nodig om zowel het papieren als de computergegevens te zien om een compleet overzicht te krijgen.

De consulenten gaan gedisciplineerd om met het informatiesysteem Masterlink, het vastleggen van afgehandelde acties en het direct plannen van vervolgacties. Het aanspreken van de re-integratiebedrijven en klanten wordt in beperkte mate vastgelegd. Wat opvalt, is dat de inrichting van de dossiers niet geënt is op re-integratie. Het is moeilijk om snel overzicht te krijgen over de activiteiten die worden uitgevoerd om iemand te activeren. De inrichting van het dossier is er niet op gericht de ontwikkeling van iemand te volgen. De werkwijze en vormgeving stammen uit de periode dat het de consulenten vooral om rechtmatigheid ging.

De dossiers bevatten stevast per klant een eerste beschrijving in een korte rapportage. Deze vormt vaak de eerste diagnose en is ook het stuk dat in het elektronische dossier zichtbaar is. Bij fase 1 klanten wordt dit niet of niet altijd gedaan, waardoor niet altijd helder is wat het plan is. Het CWI of het UWV hebben in deze gevallen ook bemoeienis met de klant waardoor het overzicht ontbreekt.

Met de diagnose wordt de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald. Deze bepaalt ook de contactfrequentie; bepaalt of iemand iedere drie maanden wordt opgeroepen of dat er bijvoorbeeld meer tijd tussen twee oproepen zit. De redenen waarom voor de inzet van een bepaald re-integratie-instrument wordt gekozen, worden niet aangegeven. In een enkel geval ontstaat vertraging omdat een consulent besluit te wachten op de inkoop van een nieuw instrument.

Wanneer iemand op traject is geplaatst, worden de uitvoering en begeleiding door de consulent minder zichtbaar. De dossiers geven hiervan geen éénduidig beeld. De consulent stuurt op basis van de kwartaalrapportages van het re-integratiebedrijf. Veel interventies en aanbod van maatwerk om de vooruitgang te bespoedigen zijn in de geanalyseerde dossiers niet aangetroffen. Er lijkt een vaste werkwijze te zijn, waar de consultants min of meer aan vast houden. Men is op activering gericht, zeker bij personen in fase 1 en 2. Er is daarnaast veel aandacht voor terugvordering, vakantieverzoeken, beslag, samenwonen en dergelijke.

De administratieve relaties tussen het team Werk, Inkomen en Zorg en het team Uitkerings- en Debiteurenadministratie worden door de betrokkenen als goed beoordeeld. In hoeverre er mogelijkheden zijn het administratieve proces te vereenvoudigen en doelmatiger te maken, is niet onderzocht. Wel is gebleken dat er tussen 2004 en 2006 in de administratieve afhandeling geen of slechts marginale veranderingen zijn doorgevoerd.

Bestandsniveau

Uit de vorige hoofdstukken bleek al dat het lastig is eenduidig cijfermateriaal te verzamelen op bestandsniveau. De ervaringen tijdens het onderzoek leren dat veel informatie wel ergens op de een of andere manier beschikbaar is of valt te genereren, maar dat de ontsluiting en de beschikbaarheid hiervan niet goed geregeld is.

Sturingsinformatie is een probleem. De geïnterviewden zijn het hier over eens. De schuld hiervoor wordt gegeven aan de ICT. Tijdens de onderzochte periode fungeerden 4 of 5 automatiseringssystemen min of meer naast elkaar. Een gedwongen verandering van onderhoudsleverancier kwam hier nog eens bij. De gemeente Katwijk werkt vanaf 2006 met een nieuw automatiseringssysteem voor de financiële administratie rond uitkeringen (I-deel). Het is de bedoeling dat ook de (financiële) administratie van de re-integratieactiviteiten via ditzelfde systeem gaan lopen zodat er een integrale oplossing is. De informatie van het systeem dat voor de klanten werd gebruikt, Masterlink, bevat ook informatie over inburgeraars die geen WWB-uitkering hebben. Tijdens het grootste deel van de onderzochte periode ontbrak een betrouwbaar rapportagesysteem voor managementinformatie. Vanaf 2006 wordt maandelijks een aantal zeer basale zaken opgevraagd. Zo worden bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal klanten en de ontwikkeling binnen de benchmark WWB bijgehouden. Hierdoor is Katwijk ondanks dit geworstel met automatisering wel één van de eerste gemeenten die in het kader van de landelijke ontwikkeling van het Digitaal Klantdossier kan leveren wat door het rijk wordt

gevraagd. De verwachting is dat de integratie van de verschillende systemen wel veel tijd en energie zal besparen.

Uit de interviews bleek dat mogelijkheden voor administratieve lastenverlichting sinds de invoering van de WWB in Katwijk niet echt onderzocht zijn. In veel andere gemeenten is dit een aspect geweest waarop sinds 2004 winst is behaald.

Dankzij de (overzichtelijke) omvang van het klantenbestand en het feit dat de medewerkers niet snel van baan veranderen, bestaat op de werkvloer het idee dat er voldoende overzicht is om het werk goed uit te voeren. Ad hoc overzichten en queries en rondjes langs de bureaus leveren volgens de medewerkers indien nodig de gewenste informatie op.

5.4 EVALUATIE EN INFORMATIE AAN DE RAAD

Er zijn over de jaren 2004-2006 verschillende evaluaties uitgevoerd door de gemeente zelf. Deze zijn in dit onderzoek gebruikt. Het betreft:

- Evaluatie re-integratie KR2V-gemeenten 2003-2004
- Evaluatie re-integratie KRV-gemeenten 2004-2005
- Evaluatie pilot Work first (december 2005)
- Evaluatie WWB, hoe gaat het ermee? (maart 2007)

In de eerste twee evaluaties staan de aantallen trajecten centraal en worden de re-integratiebedrijven beoordeeld. In de evaluatie van de pilot Work first wordt een kosten-batenanalyse gemaakt waaruit blijkt dat in de pilot een grote uitstroom is gerealiseerd en dat de pilot ook financieel succesvol was. In 'WWB, hoe gaat het ermee?' is een vijftal aspecten van de invoering van de WWB geëvalueerd. Dit is de enige evaluatie waarin expliciet wordt ingegaan op de relatief slechte prestatie van Katwijk. Het oplopende tekort op het inkomensdeel wordt benoemd. Tegelijkertijd wordt daarin ook gesteld dat Katwijk hier weinig aan kan doen omdat het bestand klein is en van graniet en dat de uitgaven op het inkomensdeel daarom moeilijk te beïnvloeden zijn.

De Evaluatie pilot Work first is niet in het college vastgesteld, de overige evaluaties wel en deze zijn ook geagendeerd in de raadscommissie, de evaluatie over 2003-2004 alleen ter kennisname. In de periode 2004 - 2006 is de Raad van diverse informatie voorzien vanuit het ambtelijk apparaat. Om inzicht te krijgen in deze informatiestroom zijn de diverse beleidsplannen, tevens de begrotingen, jaarstukken

en bestuursrapportages bekeken op het onderdeel arbeid (en inkomen). Het bestuur wordt halfjaarlijks geïnformeerd over de voortgang via bestuursrapportages. De informatie is vergelijkbaar met die in begrotingen en jaarstukken. In deze jaarlijkse stukken wordt de Raad op een beknopte, maar gestructureerde wijze voorzien van informatie over de doelen en resultaten van het beleid (inclusief mogelijk verklaringen voor resultaten). In samenvatting bevat het onderdeel werk en inkomen in deze stukken onderstaande informatie.

2004	2005	2006
Doelen		
Wegnemen van belemmeringen op het terrein van kennis en/of vaardigheden bij personen die al dan niet op termijn willen gaan deelnemen aan het arbeidsproces.	Bevorderen deelname van werkloze burgers aan het arbeidsproces, en voorkomen dat burgers langdurig afhankelijk zijn van een uitkering	Bevorderen deelname van werkloze burgers aan het arbeidsproces, en voorkomen dat burgers langdurig afhankelijk zijn van een uitkering
Middelen		
Scholing, activering, begeleiding en/of arbeid.	Wegnemen van belemmeringen op het terrein van kennis en/of vaardigheden bij personen die al dan niet op termijn willen gaan deelnemen aan het arbeidsproces.	Plaatsen van uitkeringsgerechtigden op ingekochte re-integratietrajecten, en handhaving en plaatsen van nieuwkomers op WIN-trajecten.
Resultaten in jaarstukken		
<ul style="list-style-type: none"> • Inkoop trajecten • Nieuw re-integratiebeleid • Aanvulling instrumentarium met Work-first-achtig project voor niet-willers. 	<ul style="list-style-type: none"> • uitbreiding instrumentarium door vsv-jongerenloket • Work first als algemeen instrument benut • nieuw beleidsplan • evaluatie 2003/2004. 	<ul style="list-style-type: none"> • inkoop maatwerktrajecten • startnotitie ontwikkeling Work first aanpak • Regionaal project voor klanten met meer-voudige problematiek. • Pilot verzuimbegeleiding. • Toename klanten (maar groei is lager dan in 2005). Oorzaak: laag klantenbestand met veel alleenstaande moeders. • W-deel onvoldoende benut, deels door no cure less pay • In 2006 zijn 76 klanten uitgestroomd naar werk.

5.5

STURING

Het Collegebeleidsprogramma 2006-2010 zet nadrukkelijk in op beheersing van de kosten, onder andere door bevordering van uitstroom (re-integratie). Dit beoogde resultaat wordt bovendien gekwantificeerd door te streven naar een jaarlijkse afname van het tekort op het I-deel met 10%. Speerpunten hierbij zijn:

- **Uitstroom:** de uitstroom moet worden verhoogd met 25%.
- **Jongeren:** het aantal jongeren onder de 23 met een uitkering moet worden verlaagd van 29 (2005) naar maximaal 15 in 2010.
- **Integrale aanpak:** er moet optimaal worden samengewerkt met de ketenpartners in de regio (CWI, UWV en gemeenten).

In hoofdstuk 2 is tevens een overzicht gegeven van de verschillende algemene doelstellingen die in de organisatie circuleerden, ofwel in de beleidsplannen ofwel informeel in de praktijk. Hoe verliep de sturing en op welke resultaten werd gestuurd?

De consultants geven aan gedurende de hele onderzochte periode door het management niet aangesproken te zijn op individuele uitstroomresultaten. Voor de gehele onderzochte periode geldt volgens de consultants dat er geen systeem of leidinggevende alarm geslagen zou hebben wanneer er uit het eigen klantenbestand van een bepaalde consultant een half jaar lang niemand uitgestroomd zou zijn naar een reguliere baan. In 2004 en 2005 werd door het management gestuurd op rechtmatigheid; op het vullen van de ingekochte trajecten en op zorg voor de burger (bijvoorbeeld benutting van de bijzondere bijstand). Er werd gekeken naar het aantal mensen dat op traject zat. Welk traject en wat het resultaat van dat traject was, werd minder belangrijk gevonden. Sinds 2006 ligt er erg veel verantwoordelijkheid bij de consultants en kunnen die feitelijk naar eigen goeddunken handelen. De maandelijkse actielijst van de consultants kan aanleiding zijn ze ergens op aan te spreken.

Uit de interviews en de bestudeerde documentatie blijkt niet dat de genoemde concrete doelstellingen uit het Collegebeleidsprogramma over bevordering van de uitstroom, jaarlijks 10% daling van het tekort op het inkomensbudget en effectieve ketensamenwerking een rol hebben gespeeld in de sturing, noch door het management, noch door bestuur of Raad. Het ambtelijk apparaat geeft in de interviews aan dat voor de Raad en het bestuur de zorg voor de minima altijd het

belangrijkst was en dat ook de vrijstelling van de sollicitatieplicht van alleenstaande moeders prioriteit genoot. In de visie van de geïnterviewde medewerkers werd het tekort op het inkomensdeel tot begin 2006 door raad en bestuur als aanvaardbare consequentie van de zorg voor de medemens gezien.

In de beleidsplannen wordt expliciet geformuleerd dat de gemeente Katwijk kiest voor een balans tussen uitstroom aan de ene kant en zorg voor klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt aan de andere kant. In het Collegebeleidsprogramma 2006-2010 is voor het eerst een doelstelling met betrekking tot het verminderen van het tekort opgenomen. In de evaluatie “WWB hoe gaat het ermee?” werden voor het eerst de naakte financiële feiten gepresenteerd. Sindsdien staat het op de agenda en komen er bijvoorbeeld ook vragen van commissieleden over het tekort op het inkomensdeel maar vooral over het overschot op het werkdeel. De inhoudelijke betrokkenheid van de politiek richt zich in de gehele onderzochte periode meer op schuldhulpverlening, formulierenbrigade en op minimabeleid dan op re-integratie.

Uit het onderzoek is gebleken dat ook de ambtelijke organisatie niet alles gedaan heeft om het gevoel van urgentie op te roepen. De argumenten waarmee het voorstel om Work first in te voeren in 2007 bij het college wordt omkleed, zijn illustratief:

- Argument 1: De nieuwe aanpak geeft zowel de nieuwe instroom als de bestaande klanten voldoende kansen. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om re-integratiemiddelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. Iedereen heeft recht op re-integratie.
- Argument 2: De gemeente is 100% financieel verantwoordelijk. Door deze Work first aanpak wordt beoogd om het klantenbestand zo laag mogelijk te houden. De doelstelling is de instroom te beperken en de uitstroom van het zittende bestand te vergroten.

Blijkens het tweede argument zag de organisatie de urgentie wel maar blijkbaar zag men redenen om het eerste argument toe te voegen. In de Startnotitie wordt de voorgenomen invoering van Work first geïntroduceerd met een beroep op het recht op arbeid van iedereen. Er bestaat huiver beleid in te voeren dat als onvriendelijk zou kunnen worden geïnterpreteerd. Het beeld dat er toch weinig aan de problemen te doen is omdat het bestand klein is en van graniet, wordt steeds bevestigd.

Zoals al eerder is beschreven heeft in de loop van 2006 een cultuuromslag plaatsgevonden. Tot de fusie was de kortste weg naar werk, bijvoorbeeld via

uitzendbureaus, altijd leidend ook al leidde die in de praktijk vaak niet tot succes. Werk ging bij inburgering bijvoorbeeld voor taal en de klanten moesten zoveel mogelijk via trajecten van de contractpartners uit de eerste aanbestedingsronde aan het werk geholpen worden. Er was weinig ruimte voor maatwerk en weinig openheid over de financiële ruimte voor re-integratie. Er was tot eind 2005 sprake van een strakke en formele aansturing. Er werd gestuurd op het uitvoeren van procedures, op rechtsgelijkheid (alle klanten gelijk behandelen) en op de vraag of er wel voldoende mensen 'op traject gezet' werden. Tot 2004 was de boodschap ook dat men zuinig en weloverwogen met re-integratiemiddelen moest omgaan.

Na de fusie kwam er meer ruimte voor maatwerk, meer aandacht voor duurzame oplossingen en werden creatieve oplossingen van consulenten meer gewaardeerd. De verandering in het management speelde hier een belangrijke rol in. Ook werd in deze periode geleidelijk duidelijk dat het werkdeel van het budget financieel veel mogelijk maakte. Geleidelijk ontstond het inzicht dat men vooral moest durven investeren en experimenteren om tot succesvolle re-integratie te komen. Er zijn voor klanten bijvoorbeeld veel meer mogelijkheden gekomen om een opleiding te volgen. De consulenten houden zich sinds 2006 meer met de arbeidsmarkt bezig.

Voor medewerkers is de verandering niet steeds eenvoudig geweest. Omdat hier ook sprake is van een cultuuromslag, was het een geleidelijke ontwikkeling. Consulenten moesten de ruimte en hun toegenomen verantwoordelijkheid leren gebruiken. De beleidsmedewerkers geven aan dat het voor de consulenten in het begin moeilijk was mee te denken over creatieve re-integratieoplossingen. In de 'rechtmatigheidscultuur' die zij gewend waren, was dit nooit gevraagd.

Sinds er meer ruimte is voor individueel maatwerk, is het voor de consulenten zoeken naar een balans. De kortste weg naar werk is niet altijd wat de klant wil en soms ook niet de meest duurzame oplossing naar uitkeringsonafhankelijkheid. De ene helft van de consulenten meldt strenger te zijn geworden voor zijn klanten, de andere helft geeft aan juist minder streng te zijn; meer moeite te doen iets te vinden wat echt bij een klant past en daar soms ook wel ver in te gaan.

5.6 TUSSENCONCLUSIE

De beschikbare capaciteit is voldoende en wanneer gekeken wordt naar de omvang van het klantenbestand van een consulent, de korte lijnen en de relatief geringe overhead, kan worden gesteld dat de beschikbare capaciteit doelmatig wordt ingezet. Of de organisatie daarmee ook effectief is, komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

De afdeling kent haar klanten en het administratieve proces is op klantniveau op orde. Het ontbreken van eenduidige transparante managementinformatie op bestandsniveau is echter een groot probleem dat veroorzaakt wordt doordat de afdeling zich wat automatiseringssystemen betreft al enige jaren in een overgangsfase bevindt. Een andere oorzaak is dat er in de periode 2004-2006 weinig belangstelling was voor managementinformatie over bijvoorbeeld uitstroom. Er is in de beleidsplannen in ieder geval nergens sprake van een probleem met de managementinformatie. Het is hierin nergens geagendeerd. Dat het ontbreken van informatie niet tot nog veel grotere problemen heeft geleid, is te danken aan het feit dat de afdeling wordt bemenst door ervaren en betrokken medewerkers.

Er is in de onderzochte periode niet merkbaar op activering- of uitstroomresultaten gestuurd, ook niet toen eind 2005 het besef groeide dat er een financieel probleem was dat groter zou worden als er niet ingegrepen werd. Er werd gestuurd op rechtsgelijkheid en op uitvoering van de regels en in 2004 en 2005 op het vullen van de contracten. Met de fusie en de invoering van een nieuw dienstverleningsconcept kwam er een cultuuromslag. Vanaf 2006 hebben de consulenten meer vrijheid gekregen om klanten individueel maatwerk te bieden. De consulenten hebben geen targets of doelstellingen en nemen hun eigen beslissingen. Ze werden ook in 2006 niet gestuurd op resultaat.

Voor de periode 2004-2006 kan worden gesteld dat de doelen en instrumenten globaal en vanzelfsprekend zijn geformuleerd in bestuurlijke rapportages. Vanaf 2006 wordt er in kwantitatieve zin teruggekoppeld. De Raad wordt in 2006 duidelijk geïnformeerd over de bestandsgroei in Katwijk, die tegen de landelijke trend in gaat. Er kan worden geconstateerd dat de Raad altijd op de hoogte is geweest van de financiële tekorten binnen het inkomensdeel. Een duidelijke terugkoppeling over de mate waarin de beoogde jaarlijkse daling met 10% van het tekort op het inkomensdeel wordt gerealiseerd (Collegebeleidsprogramma) komt echter niet terug in de (half)jaarstukken.

6

INSTRUMENTEN VAN RE-INTEGRATIE

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of het instrumentarium dat voor de re-integratie en activering van mensen met een bijstandsuitkering beschikbaar was, passend en toereikend was en of de instrumenten in voldoende mate werden ingezet.

6.2 OVERZICHT VAN DE INSTRUMENTEN

De privatisering van de re-integratiemarkt heeft ertoe geleid dat Katwijk in 2003 besloten heeft re-integratietrajecten in te kopen via een niet-openbare aanbesteding. Hiertoe zijn per september 2003 drie contracten gesloten met de re-integratiebedrijven Hudson, Van Dreumel/Depiro en de Maregroep. Voor 2004 zijn de contracten verlengd met deze partijen.

In 2005 is een nieuwe aanbestedingsronde geweest, waarbij trajecten voor zowel 2005 en 2006 zijn ingekocht. Hierbij zijn de ervaringen uit de voorgaande jaren gebruikt. De relatie met Hudson wordt bijvoorbeeld verbroken. Er komen meer aanbieders, waaronder Serin, Nedwerk en Capabel. Een belangrijk verschil is dat nu met raamcontracten wordt gewerkt. Dat betekent dat er niet op voorhand bepaalde aantallen trajecten zijn ingekocht. Dit creëert meer flexibiliteit en biedt ruimte om voor individuele klanten een traject in te kopen bij een andere aanbieder. Deze ruimte wordt in toenemende mate benut. De contracten hebben een looptijd van twee jaar tot 1 januari 2007. Uit de evaluatie WWB van 2007 blijkt dat er eind 2006 een regionale aanbesteding heeft plaatsgevonden voor de trajecten voor klanten met een meervoudige problematiek ('granieten bestand'). Katwijk participeert in deze projectorganisatie.

Per 1 januari 2006 verviel de wettelijke verplichting om uit te besteden aan private re-integratiebedrijven. De gemeente kreeg daarmee de mogelijkheid zelf re-integratieactiviteiten uit te voeren en andere vormen van samenwerking aan te gaan, waarbij de consultant van de gemeente de rol vervult die in andere trajecten vaak door het re-integratiebedrijf wordt vervuld. Onderstaand overzicht bevat de ingekochte instrumenten.

Instrumenten / voorzieningen	
2004	2005 en 2006
<ul style="list-style-type: none"> • diagnose • arbeidsbemiddeling • loonkostensubsidies • werkstages • scholing • sociale activering • zorg en hulpverlening • work first arbeidstoeleiding (pilot) 	<ul style="list-style-type: none"> • diagnose (+ondersteunende instrumenten) • arbeidsbemiddeling • loonkostensubsidies • werkstage • scholing • maatschappelijke participatie • re-integratie en zorg • work first werkvoorziening • work first stageplaats • work first handhaving • detacheringbanen • REA-toets • taal en re-integratie

In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de resultaten van de re-integratie-inspanningen. Hieronder wordt eerst ingegaan op de ervaringen met de instrumenten.

6.3 ERVARINGEN MET HET INSTRUMENTARIUM

In de periode voor 2004 had Katwijk alleen ervaring met Kliq-re-integratie. Dit was het verzelfstandigde re-integratiebedrijf van het voormalige arbeidsbureau. Daar was men helemaal niet tevreden over. Het fenomeen aanbesteden was nieuw op het terrein van re-integratie en zoals alle gemeenten moest ook Katwijk al doende leren. In die eerste periode in 2004 werd nog niet goed gekeken naar wat een cliënt nodig had en wist men nog niet goed waarop men de kwaliteit van een aanbod kon beoordelen.

Na de eerste aanbesteding droegen de consultants de klanten over aan de gecontracteerde partners. Die waren nu immers verantwoordelijk. Men verwachtte initiatief en resultaat en wachtte af. In de loop van de trajecten bleek dat de inspanningen en resultaten van de bedrijven tegenvielen. De consultants begrepen dat ze zelf actiever moesten sturen en gingen zich weer met de klanten bezighouden. Ook ontstond het vermoeden dat de bedrijven niet in alle klanten investeerden maar vooral in die klanten die men als kansrijk beschouwde. De communicatie was niet altijd goed, begeleiders van het re-integratiebedrijf waren regelmatig niet bereikbaar. De kwartaalrapportages waren vaak gestandaardiseerd, soms was men zelfs vergeten de naam van de klant aan te passen. Er was ook tijd nodig om te leren waar een klant

goed in was. Zo bleek dat het in 2005 gecontracteerde bureau Capabel wel goed in taal was maar weinig kaas gegeten had van arbeidsbemiddeling.

De gemeente Katwijk heeft in de periode 2003/2004, 149 klanten aangemeld op een totaal aantal van 190 beschikbare (ingekochte) trajecten. De evaluatie van 2003-2004 is ronduit negatief.

Tabel 6.1: Evaluatie re-integratiebedrijven 2003-2004.

Heeft het re-integratiebedrijf de verantwoordingsinformatie op zowel klantniveau als projectniveau naar tevredenheid en volgens afspraak aangeleverd?

	Dreumel/Depiro	Hudson	Maregroep
Klantniveau	Nee	Nee	Nee
Projectniveau	Nee	Ja	Nee

Heeft het re-integratiebedrijf de dienstverlening uitgevoerd volgens het programma van eisen en binnen de gestelde termijn?

	Dreumel/Depiro	Hudson	Maregroep
Volgens programma van eisen	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
Binnen de gestelde termijn	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk

Bron: Evaluatie van 2003/2004 (april 2005)

De algemene conclusie is voor alle trajecten dat de snelheid en frequentie waarmee klanten gezien en of gesproken worden niet groot genoeg is geweest. Voor alle drie de re-integratiebedrijven gold dat er steeds bijgestuurd moest worden op deze punten. Op grond van de contracten hebben de re-integratiebedrijven, wanneer onvoldoende resultaat behaald is, een mindere vergoeding gekregen dan 100%. Voor enkele trajecten is de volle prijs betaald. In de evaluatie wordt niet ingegaan op de resultaten op het terrein van uitstroom uit de uitkering, noch op andere opbrengsten van de trajecten. De resultaten van deze aanbestedingsronde waren slecht (zie hoofdstuk 7).

Terugkijkend zien de beleidsmedewerkers dat een aantal dingen niet goed is gegaan. De aanbesteding is mede door de inschakeling van een extern bureau, vooral geïnspireerd geweest door landelijke ontwikkelingen en succesvolle praktijkvoorbeelden. Er is onvoldoende input gehaald uit de uitvoeringspraktijk. Met de wijsheid achteraf is vast te stellen dat de vraag aan de re-integratiebedrijven onvoldoende was geënt op de lokale situatie en de samenstelling van het bestand.

Deze ingekochte algemene re-integratie instrumenten zijn ook in 2005 en 2006 nog ingezet. Het afdelingsmanagement besloot ondanks de negatieve evaluatie enkele lopende contracten te verlengen vanwege het op korte termijn ontbreken van een goed alternatief en een onvolledig beeld van de effectiviteit van de lopende trajecten. De beslissing om met raamcontracten te werken in plaats van een gegarandeerde afname van trajecten heeft de mogelijkheid geopend andere aanbieders in te schakelen. Op deze wijze is volgens de medewerkers sinds 2006 de benodigde differentiatie aan trajecten en instrumenten gewaarborgd.

Intussen was de pilot Work first van eind 2004 tot eind 2005 met succes uitgevoerd en werden er vanaf 2005 op kleinere schaal diverse Work first-varianten ingekocht. Oktober 2006 vond er een themadag over re-integratie plaats. Op die dag vertelde de gemeente Dordrecht over haar goede ervaringen met Work first. Bij de ambtelijke organisatie brak toen het inzicht door dat Work first als totaalconcept (vergroting uitstroom en vermindering instroom) ingevoerd zou moeten worden.

6.4 TUSSENCONCLUSIE

De in 2004 gehanteerde re-integratieinstrumenten in 2004 sloten niet goed aan op het Katwijkse WWB-bestand. Pas toen er ruimte ontstond omdat er raamcontracten werden afgesloten, kon de diversiteit van het instrumentarium geleidelijk worden vergroot en ontstond de mogelijkheid om maatwerk te bieden. Bij de geïnterviewde betrokkenen leeft de overtuiging dat vooral de individuele trajecten en het aanbod van lokale aanbieders effectief zijn.

7

KOSTEN–BATENANALYSE

7.1 INLEIDING

Om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en effectiviteit van het re-integratiebeleid, is het essentieel te onderzoeken wat de resultaten van het beleid waren, of de doelstellingen zijn gerealiseerd en of er inzicht is in de maatschappelijke opbrengsten.

Vervolgens zullen uitspraken kunnen worden gedaan over de vragen of de middelen doelmatig en effectief besteed zijn en of de resultaten in verhouding zijn tot de kosten en inspanningen. Deze laatste vraag kan alleen worden beantwoord wanneer ook gekeken wordt naar de effecten van het financieringsmodel van de WWB op de situatie in Katwijk.

7.2 DE RESULTATEN VAN DE RE-INTEGRATIEACTIVITEITEN

Wat zijn nu de resultaten van de inspanningen van de consultants en de door derden uitgevoerde trajecten? Hier moeten we een onderscheid maken tussen de harde uitstroom naar regulier of gesubsidieerd werk en de minder harde resultaten als uitstroom naar vrijwilligerswerk of het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Resultaten op het terrein van verbetering van de leefsituatie (vermindering van schulden, inzet bijzondere bijstand en dergelijke) blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

Uitstroom naar regulier werk

Voor het verkrijgen van de uitstroomgegevens is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Het is niet eenvoudig gebleken om complete, betrouwbare en gespecificeerde gegevens over de uitstroomresultaten van de re-integratie inspanningen te krijgen. Onderstaande tabellen zijn deels gebaseerd op informatie afkomstig uit het informatiesysteem Masterlink. Ook inburgeraars (mensen met een traject in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers) en een beperkt aantal niet-uitkeringsgerechtigden met een traject zijn in onderstaande tabellen meegeteld omdat de informatie in het systeem niet uit te splitsen was naar de verschillende categorieën.

Tabel 7.1: Uitstroom naar regulier werk

	2004	2005	2006
Totale uitstroom	198	225	217
Uitstroom naar regulier werk	45	63	79

Tabel 7.2: Aangetoonde uitstroom naar werk

	2004		2005		2006	
Uitstroom naar regulier werk	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Uitstroom regulier werk via CWI	2	5%	11	18%	3	4%
Uitstroom regulier werk via re-integratiebedrijven	6	13%	15	24%	36	46%
Uitstroom regulier werk anderszins	37	82%	37	58%	40	50%
Totaal	45	100%	63	100%	79	100%

Bronnen: Om een zo volledig mogelijk overzicht te verkrijgen is gebruik gemaakt van diverse bronnen In- en uitstroom statistieken 2004 t/m 2007 afkomstig uit het informatiesysteem Masterlink, SZ Katwijk (februari 2008), Rapportage afgesloten instrumenten 2004 t/m 2007 afkomstig uit het informatiesysteem Masterlink, SZ Katwijk (januari 2008), Evaluatie re-integratie WWB KRV-gemeenten 2004/2005, Evaluatie pilot Work First (december 2005)

De cijfers in de rij 'uitstroom regulier werk via re-integratiebedrijven' zijn de harde gegevens zoals die uit de genoemde bronnen zijn verzameld. Het is goed mogelijk dat er meer succesvolle uitstroom naar werk is gerealiseerd door de re-integratiebedrijven maar daar zijn in het onderzoek geen bewijzen voor gevonden.

Uit bovenstaande tabellen blijkt dat een beperkt deel van de uitstroom is toe te schrijven aan het vinden van regulier werk. Van het aandeel regulier werk is wederom een beperkt aandeel toe te schrijven aan de re-integratie-inspanningen. De mogelijkheid bestaat dat klanten die in de rij 'uitstroom via re-integratiebedrijven' geteld zijn, ook zonder een re-integratietraject een baan gevonden zouden hebben. Anderzijds is het mogelijk dat re-integratiebedrijven een indirecte en in bovenstaande tabel dus onzichtbare bijdrage hebben geleverd aan uitstroom naar regulier werk. Dit zou het geval kunnen zijn bij mensen die door re-integratiebedrijven zijn toegerust en er daardoor ruim na afloop van hun traject in geslaagd zijn zelf een baan te vinden. Wat verder opvalt, is dat de totale uitstroom

naar werk via de Re-integratiebedrijven gedurende de opeenvolgende jaren van de onderzochte periode toeneemt.

Overige resultaten op het terrein van activering en re-integratie

Combinatie van verschillende bronnen leidt tot onderstaand overzicht aan resultaten op het terrein van activering.

Tabel.7.3: Succesvolle afronding activeringstrajecten

	2004	2005	2006
Werkstage	4	6	5
Gesubsidieerde plaatsing:	9		
Maatschappelijke participatie		12	
Re-integratie en zorg		9	10
Taal en re-integratie		20	3

Bronnen: Rapportage afgesloten instrumenten 2004 t/m 2007 afkomstig uit het informatiesysteem Masterlink, SZ Katwijk (januari 2008), Evaluatie re-integratie WWB KRV-gemeenten 2004/2005, Evaluatie pilot Work First (december 2005)

Wat betekenen deze resultaten?

- In het geval van een werkstage betekent dit dat iemand die nog moeilijk bemiddelbaar is gedurende minimaal 12 uur per week bij een bedrijf of non-profitinstelling werkt om basisvaardigheden te ontwikkelen en beroepsgerichte ervaring op te doen.
- Bij een gesubsidieerde plaatsing verricht een klant werk voor een reguliere werkgever die hiervoor loonkostensubsidie ontvangt. Een klant kan ook voor maximaal 1 jaar in dienst treden van het re-integratiebedrijf, dat de klant vervolgens bij een werkgever detacheert. Einddoel is dan een regulier dienstverband.
- In het traject maatschappelijke participatie verricht iemand minimaal 12 uur nuttige activiteiten met als doel sociale isolatie te doorbreken en hem toe te rusten voor arbeidsactivering.
- Het traject re-integratie en zorg vermindert iemands sociale of psychische belemmeringen met als doel iemand een vervolgstap in de richting van de arbeidsmarkt te laten zetten.
- Bij Taal en re-integratie heeft iemand, ook als hij het traject niet met een baan afsluit, als het goed is wel zijn lees- schrijf- en spreekvaardigheid in het Nederlands verbeterd.

Van bovenstaande trajecten is de output bekend maar wat een klant er echt aan gehad heeft en in hoeverre zijn kansen op een baan in de toekomst zijn toegenomen, is niet bekend. Soms zijn kleine stapjes voor een individu belangrijke resultaten: iemand komt de deur weer uit, heeft weer een dagritme of begint met het aanpakken van zijn problemen. Dat dit resultaten zijn die niet alleen de afstand tot de arbeidsmarkt verkleinen maar tevens een bijdrage leveren aan de oplossing van sociale problemen en bijvoorbeeld de ontwikkelingskansen van kinderen in een gezin kunnen vergroten, is evident. Op grond van de beschikbare informatie is echter niet te zeggen of dit ook het geval is geweest.

Er zijn gedurende de onderzochte periode in toenemende mate ook andere producten ingekocht: cursussen, scholing (tot en met beroepsopleidingen) en individuele trajecten. Over de resultaten hiervan is in de gebruikte bronnen (beleidsdocumenten en door de afdeling aangeleverde informatie) niets aangetroffen.

7.3 DE BESCHIKBARE EN INGEZETTE MIDDELEN

Zoals in de inleiding uiteengezet, ontvangen gemeenten sinds 2004 jaarlijks twee afzonderlijke budgetten: één budget inkomensdeel en één budget werkdeel dat aan re-integratiewerkzaamheden kan worden besteed. In onderstaand overzicht staan de beschikbare middelen uit het werkdeel en de besteding daarvan.

Tabel 7.4: Overzicht uitgaven werkdeel Katwijk

	2004	2005	2006
Jaarlijks W-deel vanuit SZW	€ 1.005.859	€ 1.023.859	€ 1.133.193
Saldo W-deel voorgaande jaar	€ 220.066	€ 511.526	€ 635.755
Ontvangsten	€ 21.494	€ 46.118	€ 9.425
Totaal beschikbaar W-deel	€ 1.247.419	€ 1.581.503	€ 1.778.373
Uitgaven aan re-integratiepartners	€ 127.934	€ 403.100	€ 202.077
Uitgaven overig			
• Uitstroompremies			
• Reis- en studiekosten	€ 607.959	€ 533.792	€ 379.986
• Opvangkosten			
• Loon- en uitvoeringskosten WIW			
• Loonkosten ID-banen			
Totaal uitgaven W-deel	€ 735.893	€ 936.892	€ 582.063
Overschot W-deel	€ 511.526	€ 644.611	€ 1.196.310
Terugbetaling aan Min. SZW	€ 0	€ 8.856	€ 169.702

Bronnen: WWB, hoe staat het ermee? Evaluatie 2007, aangeleverde gegevens financiële administratie. Brief terugvordering Werkbudget, Ministerie SZW, 29 mei 2008.

Het ministerie stelt een aantal eisen aan de besteding van het werkbudget. De belangrijkste is dat kosten alleen bij het rijk te declareren zijn wanneer ze naar de activering of re-integratie van individuele bijstandsgerechtigden toegerekend kunnen worden. Jaarlijks mag een gemeente een eventueel overschot (tot maximaal 75% van het jaarlijks werkdeel) meenemen naar het volgende jaar. De rest van een eventueel overschot vloeit terug naar het rijk. Dat dit percentage voor 2005 afwijkt, heeft te maken met het feit dat terugbetalingsverplichting over 2005 gebaseerd is op een individuele behandeling van de samenwerkende KRV gemeenten. Ook voor 2006 vloeit een lager percentage dan de gestelde 75% terug naar het Rijk. De afdeling heeft zelf berekend dat een bedrag van € 346.415 zou moeten worden terugbetaald, maar het ministerie heeft het terug te betalen bedrag vastgesteld op € 169.702. De afdeling heeft voor dit lagere bedrag in de eigen administratie geen verklaring kunnen vinden.

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat er alle drie de jaren sprake is van een grote onderbenutting van het werkdeel. Uit het overzicht blijkt ook dat van het totale werkbudget slechts een relatief klein deel aan de re-integratiepartners is besteed.

Om de situatie in Katwijk reliëf te geven, is in onderstaande tabel het gemiddelde percentage overschot op het werkbudget van alle gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners opgenomen. Hieruit blijkt dat de referentiegemeenten gemiddeld een fors werkdeel overschot kennen. Voor de Gemeente Katwijk valt het werkdeel overschot vooral in 2006 nog aanzienlijk hoger uit. In de evaluatie; 'WWB, hoe staat het ermee?', (maart 2007) wordt de inkoop van re-integratietrajecten volgens het principe van 'no cure less pay' als gedeeltelijke oorzaak van het werkdeel overschot gezien: re-integratiebedrijven krijgen minder betaald wanneer ze geen succes boeken. Het 'gewoon (nog) niet' inzetten van het beschikbare budget wordt als tweede verklaring genoemd. Het overzicht laat ook zien dat een gemeente als Barneveld met een vergelijkbare bijstandsdruk van 2% er bewust voor kiest om maximaal in te zetten op re-integratie.

Tabel 7.5: Ontwikkeling overschot/tekort W-deel Katwijk t.o.v. referentiegemeenten

Gemeenten	2004	2005	2006
Overschot/tekort W-deel Katwijk	+ 42%	+ 42%	+ 68%
Overschot/tekort W-deel Barneveld	- 4%	+ 7%	- 37%
Overschot/tekort W-deel referentiegemeenten 50.000-100.000 inwoners	+ 25%	+ 36%	+ 41%

Bronnen: SZW gemeenteloket, maart 2008.

7.4 HET INKOMENSDEEL

Dat het tekort op het inkomensbudget in Katwijk stijgt, kan verschillende oorzaken hebben. Te weinig uitstroom en/of teveel instroom als gevolg van een niet-effectief re-integratiebeleid is één mogelijke oorzaak, het verdeelmodel van de WWB is een andere mogelijke oorzaak. Om te weten of het re-integratiebeleid verantwoordelijk is voor het tekort, worden in deze paragraaf de gevolgen van het verdeelmodel voor Katwijk beknopt uiteengezet.

De hoogte van het Inkomensbudget voor Katwijk is in 2004 en 2005 voor het grootste deel gebaseerd op het historisch verdeelmodel. Dit betekent dat het aandeel in het landelijke macrobudget voor de gemeente Katwijk voor deze jaren gebaseerd is geweest op de eerdere budgetten van 2002 en 2003. Echter, door de landelijke daling van het aantal bijstandsgerechtigden is het landelijke macrobudget vanaf 2004 jaarlijks naar beneden bijgesteld. Per saldo heeft de landelijke daling van de bijstandspopulatie dus een dempend effect gehad op het beschikbare Inkomensbudget voor alle gemeenten, dus ook voor de gemeente Katwijk. Gemeenten die hun zaken voor 2004 niet op orde hadden en pas toen met een grote schoonmaak in het bestand begonnen, wisten snel een aanzienlijke bijstandsreductie behalen. Dit stelde hen in staat om financieel voordeel te halen uit het historisch financieringsmodel.

Voor Katwijk lag de situatie anders. Katwijk kende bij de invoering van de WWB een relatief laag aantal bijstandsgerechtigden en de jaren daarop wist zij dit aantal niet verder terug te dringen. Door deze ontwikkeling heeft Katwijk financieel nadeel bij de invoering van het historisch financieringsmodel gehad.

Door de gemeentelijke fusie met ingang van 2006 bereikte de gemeente Katwijk een inwonersaantal van > 60.000 inwoners. Hiermee werd het objectief verdeelmodel de belangrijkste basis voor het vaststellen van het inkomensdeel. Het objectief verdeelmodel houdt bij het vaststellen van gemeentelijke inkomensbudget vooral rekening met lokale sociaaleconomische factoren en in tegenstelling tot het historische verdeelmodel niet met de omvang van het bestand. Hierachter schuilt de redenering van de wetgever dat gemeenten met een zwak sociaal-economisch vertrekpunt relatief meer bijstandsgerechtigden zullen hebben dan gemeenten met een betere sociaal-economische positie.

7.5 OVERZICHT KOSTEN–BATEN

Deze paragraaf bevat een overzicht waarin de kosten zijn uitgesplitst naar de verschillende instrumenten. De informatie is afkomstig uit de financiële administratie van de gemeente. Het betreft hier kosten die door de re-integratiepartners zijn gefactureerd en die door de gemeente zijn betaald. De aanwijsbaar aantoonbare resultaten zijn vermeld.

Tabel 7.6: Kosten van het aantal gestarte trajecten 2004 t/m 2006

	2004	2005	2006
Aantoonbaar aantal gestarte trajecten	62	115	52
Uitgaven	€ 127.934,11	€ 403.099,81	€ 202.076,84

Tabel 7.7: Aantoonbaar succesvol afgeronde trajecten 2004–2006

	2004	2005	2006
Regulier Werk	6	15	10
Werkstage	4	6	5
Gesubsidieerde plaatsing	9	0	-
Maatschappelijke participatie	-	12	-
Re-integratie en zorg	-	9	10
Taal en re-integratie	-	20	3

Bronnen: Rapportage afgesloten instrumenten 2004 t/m 2007 afkomstig uit het informatiesysteem Masterlink, SZ Katwijk (januari 2008), Evaluatie re-integratie WWB KRV-gemeenten 2004/2005, Evaluatie pilot Work first (december 2005).

7.6 TUSSENCONCLUSIE

Een aantal dingen valt op. In de eerste plaats is er heel weinig overzicht over de behaalde resultaten. Het is nauwelijks bijgehouden wat de resultaten zijn van alle inspanningen. De uitstroom door regulier werk op bestandsniveau was met behulp van het systeem wel te genereren maar dit leverde geen eenduidig cijfermateriaal op. In de verschillende evaluaties is wel de stand van zaken met betrekking tot het aantal ingezette trajecten gemonitord maar niet welke resultaten deze trajecten hadden. Er is in de onderzochte periode evenmin een poging gedaan de maatschappelijke opbrengsten te definiëren.

In de tweede plaats is er een grote onderbesteding van het werkbudget. In 2004 had de afdeling nog niet door hoe ruim het werkbudget was. Het besef dat het budget zeer ruim was, kwam in de loop van 2005. Desalniettemin is er in 2005 en 2006 niet méér gebruik van gemaakt dan in 2004. De mogelijkheden om vanuit het werkdeel te investeren in projecten als Work first, waarbij geld op de uitkering wordt bespaard omdat iemand tijdelijk in loondienst treedt of gedetacheerd wordt, zijn nauwelijks benut. Het overschot van het werkdeel moest deels reeds worden teruggestort naar het rijk.

Omdat het aantal bijstandsgerechtigden tijdens de onderzochte periode niet is afgenomen, kampte de gemeente aan de andere kant met een tekort op het inkomensbudget. Het tekort op het inkomensdeel wordt deels verklaard uit de financieringssystematiek van de WWB, maar hangt daarnaast samen met het gegeven dat de gemeente Katwijk ondanks de relatief gunstige sociaal-economische omstandigheden niet in staat was het aantal bijstandsgerechtigden te verminderen.

Dit betekent dat de middelen niet goed zijn ingezet. De niet-bestede middelen van het werkbudget zijn niet gestopt in de ontwikkeling, opleiding, toerusting en bemiddeling van klanten of het creëren van gesubsidieerde arbeidsplaatsen. De middelen die zijn besteed aan de inkoop van re-integratietrajecten hadden niet het beoogde effect.

De doelstelling van het re-integratiebeleid om zo snel en zoveel mogelijk uitstroom te realiseren is niet gehaald.

8

VOORUITBLIK

8.1 INLEIDING

In de vorige hoofdstukken is de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid in de periode 2004-2006 onderzocht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de andere deelvraag uit de centrale probleemstelling: in hoeverre heeft de gemeente bij het opstellen van re-integratiedoelstellingen voor de jaren 2007-2010 geleerd van de ervaringen uit het verleden?

8.2 NIEUW BELEID

Voor 2007 is een nieuw re-integratiebeleid geformuleerd. De resultaten van het beleid over de periode 2004-2006 vormden hiervoor de aanleiding. Op een aantal essentiële punten is het nieuwe beleid anders dan het vorige en lijkt de gemeente te hebben geleerd van het verleden. Enkele belangrijke veranderingen:

1. Concrete doelstellingen

In het Beleidsplan 2007-2008 zijn de algemene doelstellingen voor het eerst uitgewerkt in een aantal concrete indicatoren (afkomstig uit de programmabegroting voor 2007):

- 85% van het aantal klanten zonder volledige arbeidsontheffing moet deelnemen aan een re-integratietraject.
- Aantal klanten dat uitstroomt naar werk moet worden verhoogd van 46 naar 49 per jaar.
- Aantal jongeren in de uitkering moet worden teruggebracht van 28 naar 25.
- 75% van het Werkbudget dient te worden besteed.

Wanneer het beleidsplan wordt vergeleken met die van de voorgaande jaren, kan worden geconstateerd dat er voor 2007 aanzienlijk minder beleidsregels worden geformuleerd en dat de doelgroepen minder uitvoerig beschreven worden.

2. Vrijstellingenbeleid

Het vrijstellingenbeleid voor alleenstaande ouders wordt ingeperkt. Nu is er alleen nog ontheffing van de arbeidsplicht voor ouders met kinderen jonger dan 5 jaar (of een gehandicapt kind tot 18).

3. Work first

Eind 2006 wordt besloten Work first in te zetten voor iedereen die een WWB-uitkering aanvraagt. Op dat moment (1/11/2006) is de instroom weer hoger dan de uitstroom en het financieel risico wordt te groot. Work first zal niet langer als een van de instrumenten worden ingezet maar wordt de filosofie en de basis voor het nieuwe beleid. De terminologie is nog steeds versluisend (het gaat er om mensen kansen te bieden, hun werkritme te laten behouden en het recht op arbeid wordt aangehaald), maar het is wel duidelijk dat Work first ervoor moet zorgen dat de instroom omlaag gaat en de uitstroom omhoog.

4. Ketensamenwerking

In 2007 is de samenwerking met de ketenpartners werkelijk van de grond gekomen, zowel volgens de gemeente als volgens de partners. De re-integratiecoaches van het UWV, de werk-consulenten CWI en de consulenten van de gemeente weten elkaar te vinden. Een aantal medewerkers van sociale zaken geeft aan nog meer te willen samenwerken en ziet zelfs iets in een centralisatie van diensten maar meent dat hiervoor bestuurlijk en politiek nog weinig draagvlak is te vinden. Sinds februari 2008 hebben de CWI consulenten toestemming gekregen om bij goed bemiddelbare WWB-kandidaten van de gemeente Katwijk, direct aan te geven dat men komt voor werk en niet voor een uitkering. De consulent geeft aan dat indien men kiest voor een WWB-uitkering er direct contact zal worden gelegd voor een intake voor Work first. Door deze uitleg en het direct plannen van een afspraak voor de aanvang zal de WWB aanvrager direct geconfronteerd worden met de plichten rond een WWB aanvraag. Dit zal de preventiequote verhogen en ook een preventief effect hebben op andere werkzoekenden in Katwijk.

Een vergelijkbare werkwijze bij de overdracht van klanten van het UWV aan de gemeente, vlak voordat de WW-uitkering van de klant afloopt en hij in de bijstand terecht zal komen, moet nog worden geëffectueerd.

8.3 STURING OP RESULTAAT

De concrete meetbare doelen zijn voor zover bekend in 2007 niet vertaald in doelstellingen voor individuen of voor de afdeling. Aangezien het informatiesysteem ook in 2007 nog niet op orde is gekomen, is het monitoren van de voortgang nog steeds een probleem. Er worden (nog steeds) maandelijks enkele basale gegevens gegenereerd maar de medewerkers geven aan dat er ook in 2007 geen aandacht was voor hun uitstroomresultaten. In de laatste teambijeenkomst van 2007 is voor het eerst inzichtelijk gemaakt welke individuele scores iedereen heeft behaald op het gebied van activering en uitstroom. Het management gaf aan dat het ging om inzicht in de verbetering van de gehele collectieve prestatie en niet om die van het individu.

In de bestuursrapportage is de informatie tamelijk algemeen. De concrete indicatoren uit het Beleidsplan worden bij de informatieverstrekking en monitoring niet gebruikt als ijkpunt, zodat voor raad en bestuur ook niet direct duidelijk is in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd.

	2007
Doelen in begrotingen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vergroting deelname werklozen en werkzoekende burgers aan het arbeidsproces. 2. iedere klant zonder ontheffing actief in een re-integratietraject. 3. verlaging aantal jongeren tot 23 met een uitkering.
Middel	<ul style="list-style-type: none"> • Inkoop re-integratie diensten met maatwerk • Intensiveren regionale samenwerking (gemeenten, UWV, CWI) • Opzetten van innovatieve en creatieve projecten voor specifieke doelgroepen, zoals jongeren. • Voortzetting en doorontwikkeling van het VSV-jongerenloket.
Resultaat in bestuursrapportage	<p>Op basis van bestuursrapportage mei 2007:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verlenging contracten re-integratiebedrijven • Ontwikkeling nieuwe Work first-aanpak, met mogelijkheid tot meer eigen uitvoering • Regionaal project moeilijke doelgroep

8.4 KANTTEKENINGEN BIJ VOORUITBLIK

Een kanttekening bij het in 8.2 genoemde nieuwe beleid is dat de implementatie van dit nieuwe beleid langzaam gebeurt. Work first is pas eind 2007 geïmplementeerd en ook de verbetering van de ketensamenwerking krijgt zeer geleidelijk vorm. Hierdoor gaat tijd verloren. Wat de oorzaak is van deze traagheid is in dit onderzoek niet onderzocht. De late implementatie van een in 2006 ingezette koers is mogelijk de oorzaak van het feit dat Katwijk zich in onderstaand overzicht in 2007 negatief onderscheidt van referentiegemeenten.

Tabel 8.1: Ontwikkeling van het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering

Jaar	Katwijk	Barneveld	Vlaardingen	gem. 50.000-100.000 inw.
2004	+ 8,3 %	- 3,4 %	- 4,9 %	+ 2%
2005	- 1,3 %	- 1,4 %	- 9,9 %	- 1,1%
2006	- 2,2 %	- 6,2 %	- 13,3 %	- 8%
2007	+ 7 %	- 3 %	- 15 %	- 8%

Bron: De cijfers uit 2007 zijn afkomstig van het CBS/APE bewerking (maart 2008). De gemeente geeft aan dat de cijfers over 2006 te positief zijn (zie paragraaf 1.1) en dat daardoor de cijfers voor 2007 te negatief zijn. De cijfers zijn daarom indicatief.

8.5 TUSSENCONCLUSIE

Het nieuwe beleid laat zien dat er belangrijke lessen getrokken zijn uit de ervaringen uit de periode 2004-2006. Het Beleidsplan 2007 vertoont aanzienlijk meer concrete doelstellingen dan de eerdere beleidsplannen. Daarnaast, en dit strookt met de signalen uit de interviews, ontwikkelt zich een trend naar meer maatwerk en is er minder focus op rechtsgelijkheid en procedures. De sturing op resultaten is echter nog zwak: de concrete indicatoren die in het Beleidsplan zijn geformuleerd, fungeren niet als sturingsinstrument. Daardoor blijft in rapportages onhelder in hoeverre de resultaten worden gerealiseerd. De uitvoering is bovendien deels laat van start gegaan. Mogelijk daardoor is Katwijk in de landelijk gepresenteerde cijfers over 2007 een negatieve uitzondering.

9

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.1 INLEIDING

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand ingevoerd. Deze wet stimuleert gemeenten ervoor te zorgen dat zo min mogelijk inwoners van de gemeente een beroep op de bijstand hoeven te doen. Kort gezegd ontvangen gemeenten in het kader van de WWB jaarlijks twee afzonderlijke budgetten: één budget inkomensdeel en één budget werkdeel. Uit het inkomensbudget betaalt de gemeente de uitkeringen, het werkbudget kan de gemeente besteden aan het aan het werk helpen van inwoners of het bevorderen van hun maatschappelijke participatie. Als een gemeente overhoudt op het inkomensdeel, mag ze dat houden en naar eigen goeddunken besteden maar als een gemeente geld overhoudt op het werkbudget vloeit dit in principe terug naar het rijk. Op deze manier worden gemeenten gestimuleerd een effectief re-integratiebeleid te ontwikkelen en zoveel mogelijk mensen te helpen uitkeringsonafhankelijk te worden. Een effectief re-integratiebeleid kan hiervoor zorgen.

Gelet op de maatschappelijke en financiële belangen heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Katwijk ter ondersteuning van de gemeenteraad besloten tot een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid van de gemeente in de periode 2004-2006. De rekenkamercommissie heeft de volgende centrale probleemstelling geformuleerd: In hoeverre is het gevoerde re-integratiebeleid van de gemeente Katwijk voor de jaren 2004 tot en met 2006 doelmatig en doeltreffend geweest? Door de gemeente Katwijk zijn re-integratiedoelstellingen geformuleerd voor de jaren 2007-2010. In hoeverre heeft de gemeente bij het opstellen van deze doelstellingen gebruik gemaakt van de ervaringen uit het verleden?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is een aantal deelvragen opgesteld die in de voorafgaande hoofdstukken zijn beantwoord. Dit hoofdstuk bevat de conclusies en de aanbevelingen.

9.2 CONCLUSIES

De doelstellingen die in de beleidsplannen zijn geformuleerd wijken deels af van de doelstellingen in de begrotingen en jaarstukken. Ze zijn globaal geformuleerd en niet kwantitatief: het voorkomen van instroom in de bijstand; zoveel mogelijk uitstroom uit de bijstand en activering van klanten die (nog) niet uit kunnen stromen. In het Collegebeleidsprogramma 2006-2010 is een aantal kwantitatieve doelstellingen voor de gehele Collegeperiode geformuleerd en is een jaarlijkse doelstelling om het tekort op het inkomensdeel met 10% te verminderen, toegevoegd.

Zo diffuus als de doelstellingen voor 2004-2006 zijn, zo diffuus is ook het cijfermateriaal. Tijdens het onderzoek is gebleken dat het ondanks de bereidwillige inzet van de organisatie moeilijk is eenduidig en vergelijkbaar cijfermateriaal te verzamelen. Het ontbreken van adequate managementinformatie maakt sturing op resultaten uiterst moeilijk.

Wat betreft de realisatie van de doelstellingen komt de rekenkamercommissie tot de conclusie:

- Dat vermindering van het tekort op het inkomensdeel met 10% in 2006 niet is gerealiseerd maar is gestegen. Het tekort op het inkomensdeel wordt deels verklaard uit de financieringssystematiek van de WWB, maar is deels een gevolg van het feit dat Katwijk er ondanks de relatief gunstige sociaal-economische omstandigheden niet in geslaagd is het aantal bijstandsgerechtigden te verminderen.
- Dat de instroom in Katwijk in de hele periode relatief hoog is gebleven. Er is weinig gedaan om de instroom te beperken. Effectieve samenwerking met het CWI en het UWV is als middel tot instroombeperking nauwelijks benut. De relatie met het CWI was aanvankelijk verstoord. In de loop van 2006 is de samenwerking verbeterd.
- Dat er weinig inzicht is in de resultaten van de inspanningen op het gebied van uitstroom en activering. Op basis van de beschikbare informatie moet worden geconcludeerd dat de doelstelling om zo snel en zoveel mogelijk uitstroom te realiseren en mensen te activeren niet zijn gerealiseerd. De middelen die zijn besteed aan de inkoop van re-integratietrajecten hebben in onvoldoende mate het beoogde effect gehad.

- Er is in de hele periode een grote onderbesteding van het werkbudget ondanks het feit dat er in 2006 veel mogelijkheden ontstonden om klanten maatwerk te bieden. De ambitie om in 2005 de helft van de nieuwe klanten Work first aan te bieden is niet gehaald. De mogelijkheden om vanuit het werkdeel te investeren in projecten als Work first waarbij geld op de uitkering wordt bespaard omdat iemand tijdelijk in loondienst treedt of gedetacheerd wordt, zijn nauwelijks benut. Er is relatief en absoluut weinig geïnvesteerd in scholing en sociale activering.

Ondanks het gebrek aan heldere managementinformatie was de ongunstige financiële situatie in de organisatie in de onderzochte periode algemeen bekend. De raad is altijd op de hoogte geweest van het tekort op het inkomensbudget en de raad werd in 2006 duidelijk geïnformeerd over de bestandsgroei in Katwijk, die tegen de landelijke trend in ging.

Wat betreft de sturing moet worden geconcludeerd dat er in de periode 2004-2006 noch door het management, noch door de politiek merkbaar is gestuurd op het realiseren van de beleidsdoelstellingen, ook niet toen eind 2005 het besef groeide dat er een financieel probleem was dat groter zou worden als er niet ingegrepen werd. Enerzijds ontbrak het gedurende de gehele onderzochte periode aan het gevoel van urgentie, anderzijds leefde vrij algemeen het idee dat er aan het probleem niet veel te doen was omdat het relatief kleine klantenbestand van Katwijk van 'graniet' was.

Het gevoel van urgentie ontbrak doordat organisatie en politiek zich in de praktijk door andere prioriteiten lieten leiden. In de uitvoering werd gestuurd op rechtsgelijkheid, op correcte uitvoering van de regels en in 2004 en 2005 op het vullen van de re-integratiecontracten. In 2006 kregen de consultants meer vrijheid om klanten individueel maatwerk te bieden. De consultants hadden geen doelstellingen, namen hun eigen beslissingen en waren niet primair gericht op uitstroom. De consultants in Katwijk zijn integraal klantmanager. Dat betekent dat ze zowel voor de inkomenskant verantwoordelijk zijn als voor de re-integratie en dat ze in de onderzochte periode erg betrokken waren bij hun klanten en zich soms dienstverlenend opstelden waar distantie of een zekere strengheid wellicht effectiever was geweest.

Voor de raad en het bestuur was de zorg voor de minima in de periode 2004-2006 het belangrijkste en genoot ook de vrijstelling van de sollicitatieplicht van alleenstaande moeders prioriteit. Het tekort op het inkomensdeel werd tot in 2006 door raad en bestuur als aanvaardbare consequentie gezien van de zorg voor de

medemens. Het bestuur en de organisatie zijn in de eerste plaats gericht op zorg voor en dienstverlening aan de burger. Men heeft elkaar in de periode 2004-2006 steeds bevestigd in het idee dat het Katwijkse WWB-bestand van 'graniet' was. In de Evaluatie 'WWB, hoe gaat het er mee?' (maart 2007) wordt zelfs nog benadrukt dat de samenstelling van het bestand ervoor zorgt dat het oplopende tekort op het inkomensdeel 'moeilijk beïnvloedbaar' is.

In werkelijkheid was het bestand minder van graniet dan werd gedacht en was het tekort wel degelijk beïnvloedbaar. En er was geld om in burgers te investeren. De gemeente had tegelijk sociaal én effectief kunnen zijn.

Omdat er geen gevoel van urgentie was, is onvoldoende getracht de management-informatie op orde te krijgen. Andersom heeft het ontbreken van adequate informatie het gevoel van urgentie niet bevorderd.

Het antwoord op de vraag in hoeverre de gemeente bij het opstellen van re-integratiedoelstellingen voor de jaren 2007-2010 heeft geleerd van de ervaringen uit het verleden is genuanceerd. Het nieuwe beleid laat enerzijds zien dat er belangrijke lessen getrokken zijn uit de ervaringen uit de periode 2004-2006: er worden concrete doelstellingen geformuleerd, het vrijstellingenbeleid wordt beperkt, de ketensamenwerking wordt geïntensiveerd en Work first wordt structureel ingevoerd voor alle nieuwe WWB-aanvragen. Anderzijds is de uitvoering van het nieuwe beleid laat van start gegaan. Terwijl reeds eind 2006 het besluit is genomen Work first voor alle nieuwe aanvragen in te voeren, was de implementatie eind 2007 nog niet voltooid. De sturing op resultaten is ook nog zwak: de concrete indicatoren die in het Beleidsplan zijn geformuleerd, fungeren niet als sturingsinstrument. Het op orde krijgen van de sturingsinformatie wordt ook in 2007 niet als topprioriteit benoemd.

9.3 AANBEVELINGEN

De rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen:

A. Besluitvorming

1. Het is noodzakelijk de ambities en de problemen scherp te benoemen en op basis hiervan een beperkt aantal concrete (meetbare en realistische) kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen te formuleren.
2. Deze doelstellingen moeten door raad, bestuur en organisatie worden gedeeld en ze moeten worden vertaald in afspraken met de uitvoering op de verschillende niveaus

B. Informatievoorziening

3. In de verschillende beleidsdocumenten en rapportages moeten deze doelstellingen en de bijbehorende prestatie-indicatoren steeds terugkomen en de basis vormen voor de monitoring en de informatievoorziening aan de raad.

C. Instrumentarium

4. Bij het operationaliseren van de re-integratiedoelstellingen moet meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van de bijzondere financiering. Door maximaal gebruik te maken van het werkbudget ook voor bestaande klanten (inzet gesubsidieerd werk, detacheringconstructies en dergelijke), kan fors worden bespaard op het inkomensdeel.
5. Doorgaan op de weg van het maatwerk. Aangezien er geen schaarste van re-integratiemiddelen is en er beter vanuit mogelijkheden van individuen kan worden gehandeld, is er geen noodzaak vast te houden aan een doelgroeprioritering. Dit leidt af van de re-integratiedoelstellingen.
6. Maak het preventiebeleid in samenwerking met de ketenpartners echt sluitend waardoor niemand meer ten onrechte een uitkering krijgt en mensen zich tot het uiterste zullen inzetten om aan het werk te komen.

D. Systeem en organisatie

7. Het is essentieel om met voorrang het informatiesysteem op orde te krijgen en daarbij goed te investeren in het gebruik ervan.
8. In veel gemeenten is het integraal klantmanagement in de laatste jaren afgeschaft en worden werk en inkomen gescheiden. De beide activiteiten vragen andere competenties en een andere houding van een medewerker. De consulent die zich met werk en activering bezighoudt, is minder bezig met allerlei administratieve dingen. Aanbevolen wordt te onderzoeken of een scheiding tussen werk- en inkomensconsulenten voor Katwijk beter is.

BIJLAGE: LIJST VAN GESPREKSPARTNERS

Lijst van geïnterviewde personen binnen de gemeente

- Mevrouw C. Baak, beleidsmedewerker WWB
- De heer B. Barnhoorn, consulent
- Mevrouw Chr. Gillissen, hoofd Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Mevrouw M. Hes, consulent
- De heer R. van Hest, beleidsmedewerker
- De heer G. Hoogeveen, consulent
- Mevrouw Th. van Huizen, teamleider Werk, Inkomen, Zorg
- De heer M. Luijk
- De heer N. Schaap, teamleider Uitkerings- en debiteurenadministratie
- De heer G. Star, consulent
- De heer M. Valkenberg, consulent
- Mevrouw S. de Vreugd, consulent
- Mevrouw J. de Vries, consulent

Lijst van externe gesprekspartners

- CWI Lisse
- UWV Lisse
- De re-integratiebedrijven Mare Flex, Capabel/Nedwerk, Dreumel Depiro, Salto en Serin. Hudson is niet ingegaan op het verzoek om een gesprek.
- Referentiegemeenten: Barneveld, Leeuwarden, Vlaardingen
- Gemeenteloket SZW

BIJLAGE: REACTIE COLLEGE OP CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Bestuurlijk standpunt rekenkameronderzoek re-integratiebeleid gemeente Katwijk Augustus 2008

Inleiding

Op 28 juni 2007 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Katwijk de gemeenteraad en het college geïnformeerd over het voornemen een onderzoek te doen naar de uitvoering van het re-integratiebeleid in de gemeente Katwijk. Ondersteund door onderzoeksbureau B&A uit Den Haag heeft de rekenkamercommissie het onderzoek uitgevoerd. Op 7 juli jl. is de eindrapportage voor bestuurlijk wederhoor aan het college voorgelegd.

Het college heeft met belangstelling kennis genomen van het onderzoeksrapport. Zij zal haar voordeel doen met de gedane aanbevelingen.

In het voorliggende document wordt de bestuurlijke reactie van het college gegeven.

Achtereenvolgens wordt op een aantal conclusies en de aanbevelingen uit het rapport ingegaan.

Reactie college conclusies van het rapport

De rekenkamercommissie geeft aan dat het resultaat en de effectiviteit van de re-integratieactiviteiten niet inzichtelijk is.

Dit item speelt ook landelijk. In een reactie op een aantal moties uit de Tweede Kamer hebben VNG en SZW een plan van aanpak opgesteld om meer inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van re-integratie.

Met dit plan van aanpak, dat gepresenteerd wordt bij de SZW-begroting 2009 willen VNG en SZW inzichtelijk maken welke inspanning gemeenten doen om uitkeringsgerechtigden te activeren naar maatschappelijke participatie of werk. De gemeente Katwijk sluit hierbij aan.

Daarnaast speelt een ander dilemma bij het vaststellen van de effectiviteit van re-integratie.

Het is een landelijk probleem om inzicht te krijgen in de relatie tussen uitstroom en de inzet van de re-integratiemiddelen. De doelmatigheid van de inzet van re-integratiemiddelen is moeilijk aan te tonen.

Wat hadden andere re-integratie-instrumenten voor effect gehad? En wat was er gebeurd als er helemaal geen re-integratie-instrumenten waren ingezet? Het werken met controlegroepen zou een antwoord kunnen geven, maar dat is niet wenselijk. Dan zou je immers de controlegroep re-integratie-instrumenten onthouden. De gemeente Katwijk hecht eraan om al haar klanten een re-integratietraject aan te bieden, zodat iedereen gelijke kansen heeft.

Desalniettemin onderschrijft het college dat resultaten zo veel als mogelijk inzichtelijk gemaakt moeten worden. De resultaten op klantniveau zijn wel inzichtelijk. Met de re-integratiebedrijven wordt immers afgerekend op basis van no cure less pay.

Ten aanzien van de ingezette lijn van de inzet van Work First wordt in het onderzoek van de rekenkamercommissie aangegeven dat de invoering van Work First lang heeft geduurd (november 2007 is WF gestart). In het rapport wordt vermeld dat er verder geen onderzoek is gedaan naar de reden van deze late invoering. Het college hecht eraan de late invoering toe te lichten. Het bestuurlijke traject dat met de invoering van Work First gelopen is, heeft tijd gekost. Voor de kanteling van beleid en visie op re-integratie is bestuurlijk draagvlak gecreëerd. Het ontheffingenbeleid en de maatregelenverordening zijn aangescherpt. Op weg naar de invoering zijn verschillende stukken (beleidsplan re-integratie, plan van aanpak, aanpassing maatregelenverordening) door het college en raad vastgesteld. Daarnaast betrof de inkoop van Work First een Europese aanbesteding en is het bijbehorende aanbestedingstraject doorlopen. Het betrof een openbare aanbesteding waarbij alle geïnteresseerde partijen een aanbod konden doen. Na gunning en sluiting van het contract is in november 2007 gestart met de inzet van Work First.

De rekenkamercommissie geeft aan dat de doelstellingen niet concreet genoeg zijn geformuleerd en niet voldoende op elkaar aansluiten. Vanaf 2006 is hierop gemeentebreed geïnvesteerd. In de begroting wordt ingezet op meetbare doelstellingen met concrete indicatoren. Ook voor Sociale Zaken is deze koers ingezet. Deze ontwikkeling wordt verder doorgezet.

De management- en sturingsinformatie is onvoldoende. In 2004 en 2005 werd gewerkt met verschillende computersystemen, waardoor de informatie niet altijd eenduidig was. In 2006 is een nieuw computersysteem in gebruik genomen. Hierdoor kost het tijd en inspanning om de juiste gegevens te leveren. Dit wordt onderschreven en krijgt prioriteit bij de verbeteringen die ingevoerd worden.

De samenwerking met het CWI wordt als verstoord omschreven in het onderzoek van de rekenkamercommissie. Dit wil het college weerleggen.

De samenwerking tussen 2004 en 2006 beperkte zich tot wat wettelijk verplicht was, er was beperkte samenwerking. Dat betekent niet dat de samenwerking verstoord was. Vanaf 2006 wordt gezocht naar meerwaarde van samenwerking en waar mogelijk uitbreiding van samenwerking. Ook gezien de huidige ontwikkeling van de samenvoeging van CWI en UWV en het toonkamerprincipe. Dit houdt in dat er integrale en ontschotte dienstverlening zal plaatsvinden in de front office van de keten van werk en inkomen. Op dit moment wordt gesproken over een gezamenlijke intake door CWI en Sociale Zaken Katwijk.

In het onderzoek van de rekenkamercommissie wordt gesteld dat scholing en sociale activering een lage prioriteit hadden. Dat klopt, dit past ook in het re-integratiebeleid. In de eerste plaats wordt de kortste weg naar werk gezocht, zoals dat ook wettelijk bepaald is in de WWB. Scholing en sociale activering staan minder dicht bij regulier werk. Voor klanten waarvoor een reguliere baan nog een stap te ver is, wordt wel scholing en sociale activering ingezet.

Reactie college per aanbeveling

A. Besluitvorming

- 1. Het is noodzakelijk de ambities en de problemen scherp te benoemen en op basis hiervan een beperkt aantal concrete (meetbare en realistische) kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen te formuleren.*
- 2. Deze doelstellingen moeten door raad, bestuur en organisatie worden gedeeld en ze moeten worden vertaald in afspraken met de uitvoering op de verschillende niveaus.*

B. Informatievoorziening

- 3. In de verschillende beleidsdocumenten en rapportages moeten deze doelstellingen en de bijbehorende prestatie-indicatoren steeds terugkomen en de basis vormen voor de monitoring en de informatievoorziening aan de raad.*

D. Systeem en organisatie

- 7. Het is essentieel om met voorrang het informatiesysteem op orde te krijgen en daarbij goed te investeren in het gebruik ervan.*

Het college neemt deze aanbevelingen over. B&W zal voor einde van dit jaar een nota aan de raad aanbieden met daarin een voorstel voor eenduidige meetbare doelstellingen in alle relevante documenten en daaraan gekoppeld managementinformatie waarmee gestuurd kan worden.

C. Instrumentarium

- 4. Bij het operationaliseren van de re-integratiedoelstellingen moet meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van de bijzondere financiering. Door maximaal gebruik te maken van het werkbudget ook voor bestaande klanten (inzet gesubsidieerd werk, detacheringconstructies en dergelijke), kan fors worden bespaard op het inkomensdeel.*

Er is in het verleden wel beperkt gebruik gemaakt van loonkostensubsidies. Het beleid van de gemeente Katwijk is om loonkostensubsidie in te zetten daar waar het voor bedoeld is; mensen zijn minder productief en dit wordt gecompenseerd door de loonkostensubsidie. Daarnaast wordt de loonkostensubsidie altijd verbonden aan garantie op uitstroom naar werk.

Inmiddels wordt ruimer gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de inzet van loonkostensubsidie. De inzet van de formulierenbrigade is hier een voorbeeld van.

Daarnaast is een ontwikkeling ingezet waarbij rechtstreeks contacten gelegd worden met werkgevers en klanten met een loonkostensubsidie aan het werk gaan. Bij de volgende aanbesteding van Work First wordt ook rekening gehouden met de mogelijkheid van de inzet van een loonkostensubsidie gedurende de Work First periode.

C. Instrumentarium

- 5. Doorgaan op de weg van het maatwerk. Aangezien er geen schaarste van re-integratiemiddelen is en er beter vanuit mogelijkheden van individuen kan worden gehandeld, is er geen noodzaak vast te houden aan een doelgroeprioritering. Dit leidt af van de re-integratiedoelstellingen.*

In het huidige beleidsplan re-integratie 2007-2008 is de doelgroeprioritering al losgelaten.

Het rekenkameronderzoek geeft aan dat de gemeente Katwijk haar klanten goed kent, maar dat hier ook mogelijk een nadeel aan kan kleven. Het risico bestaat dat klanten worden onderschat in hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Om dit te onderzoeken en in beeld te brengen, zal er vanaf oktober gestart worden met een bestandsanalyse, waarbij het gehele bestand wordt doorgelicht en de kansen en mogelijkheden van alle klanten in beeld gebracht worden.

C. Instrumentarium

6. Maak het preventiebeleid in samenwerking met de ketenpartners echt sluitend waardoor niemand meer ten onrechte een uitkering krijgt en mensen zich tot het uiterste zullen inzetten om aan het werk te komen.

De inzet van een gezamenlijk intake bij het CWI is in ontwikkeling. Ook het principe van de toonkamer speelt hier een rol, de gemeente Katwijk sluit hierbij aan. De doelstelling is om preventief te werken en daarmee de sluitende aanpak nog meer gestalte te geven. Ook is een doelstelling de doorlooptijden te verkorten.

D. Systeem en organisatie

8. In veel gemeenten is het integraal klantmanagement in de laatste jaren afgeschaft en worden werk en inkomen gescheiden. De beide activiteiten vragen andere competenties en een andere houding van een medewerker. De consulent die zich met werk en activering bezighoudt, is minder bezig met allerlei administratieve dingen. Aanbevolen wordt te onderzoeken of een scheiding tussen werk- en inkomensconsulenten voor Katwijk beter is.

Zowel de keuze voor integrale klantmanagers als de keuze voor specialisten ten aanzien van werk en specialisten ten aanzien van inkomen brengt voor- en nadelen met zich mee. Overigens speelt ook de omvang van de formatie en daarmee samenhangend de gemiddelde caseload van een klantmanager een rol. De huidige formatie is in vergelijking met andere gemeenten onvoldoende. De caseload van een klantmanager van de gemeente Katwijk is gemiddeld 80 klanten. In gemeenten waar de caseload lager ligt, worden betere resultaten behaald ten aanzien van de uitstroom.

Wanneer met specialisten gewerkt wordt, heeft een klant met meerdere klantmanagers te maken en ontstaan overdrachtsmomenten in het proces. Daartegenover staat dat specialisten hun aandacht meer op één aspect kunnen richten, bijvoorbeeld werk. Deze voor- en nadelen worden vastgelegd in een nota, aan de hand daarvan wordt een gefundeerde keuze gemaakt. Naar verwachting zal deze nota in december 2008 aangeboden worden.

