

Effectiviteit en efficiëntie van het re-integratiebeleid

De Marne



CAB fundeert beleid



Effectiviteit en efficiëntie van het re-integratiebeleid

Rekenkamercommissie Het Hoogeland

Drs. Jan Dirk Gardenier MBA
Erik Geerlink, MSc
Lotte Piekema, MSc

Oktober 2014

Inhoud

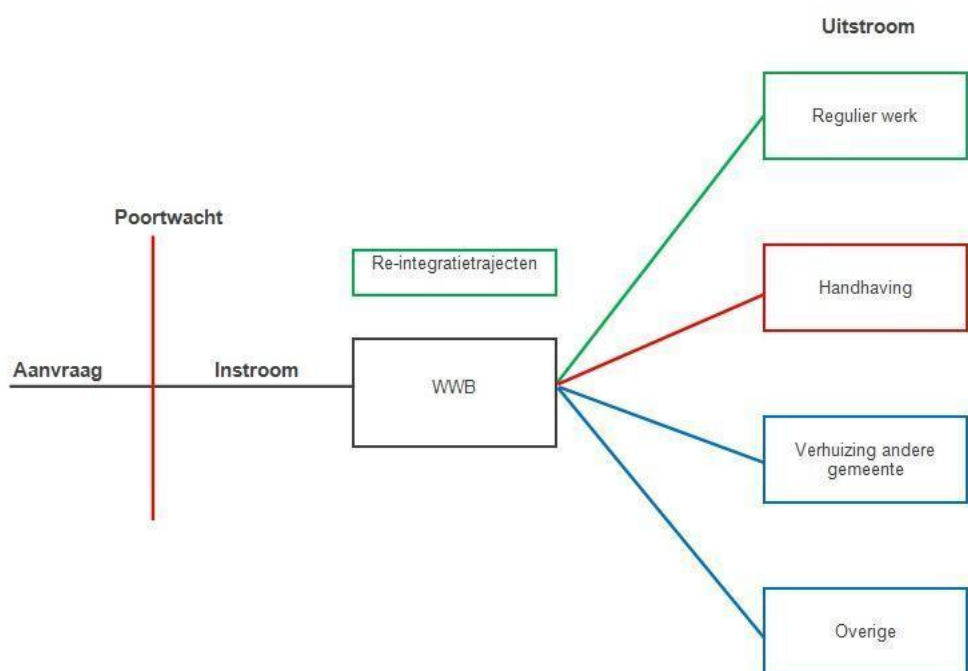
Samenvatting	3
Inleiding	6
1.1 Onderzoeksvraag	6
1.2 Methodologie en toetsingskader	7
2. Schets van het beleidsterrein	8
2.1 WWB in vogelvlucht	8
2.2 Beleidsterrein schematisch weergegeven	9
2.3 Re-integratiebeleid	10
2.4 De situatie vanaf 2015: de Participatiewet	11
2.5 Samenwerkingsverbanden in de WWB	12
3. Re-integratiebeleid De Marne	13
3.1 Visie en doelstelling rondom re-integratie	13
3.2 Sociaal economische situatie en beleid	15
3.3 Re-integratie in de praktijk	15
3.4 Conclusie	19
4. Resultaten beleid	21
4.1 Omvang van het bestand	21
4.2 In- en uitstroom	23
4.3 Uitstroom naar werk	24
4.4 Verklaringen voor het resultaat	27
4.5 Financiën	32
4.6 Conclusie	33
5. Het Werkplein	38
5.1 Organisatie	38
5.2 Conclusie	40
6. Informatievoorziening richting de Raad	42
6.1 Informatievoorziening richting de raad	42
6.2 Conclusie	43
7. Conclusie en aanbevelingen	44
7.1 Conclusie	44
7.2 Aanbevelingen	45
Bijlage 1	46
Bijlage 2	47
Bijlage 3	48
Bijlage 4	49
Bijlage 5	50
Bijlage 6	51
Bijlage 7	52
Bijlage 8	53

Samenvatting

Het onderwerp van dit onderzoek is de effectiviteit en efficiëntie van het re-integratiebeleid in de Marne, in de periode 2011 tot en met 2013.

Wat bedoelen we met re-integratie?

Binnen de WWB zijn gemeenten verplicht om re-integratie activiteiten uit te voeren. Dit zijn activiteiten om bijstandsontvangers dichterbij de arbeidsmarkt te brengen. Het beoogde doel van re-integratie activiteiten is uitstroom naar regulier werk. Wij rekenen daarom alleen uitstroom naar werk als effect van re-integratiebeleid. Gemeente De Marne ziet re-integratie als een breder begrip. Voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, is maatschappelijke participatie ook een vorm van re-integratie. Bovendien maakt gemeente De Marne ook beleid op de instroom aan de hand van de poortwachterfunctie en uitstroom aan de hand van handhaving.



Figuur 1. Beleidsterrein WWB. CAB 2014.

Visie op drie niveaus

De BMWE gemeenten hebben de notitie 'Werk aan de Winkel' opgesteld. In deze notitie staan kaders opgesteld waar de BMWE gemeenten eigen invullen aan geven. Dit doet De Marne in haar programma Sociale Zaken en Werk. De uitvoeringsorganisatie het Werkplein heeft een eigen programma. De Marne geeft in haar beleidsplan geen concrete uitstroomcijfer, het Werkbedrijf doet dit wel.

De BMW E gemeenten voeren een eenduidig beleid

Er is geen concrete doorvertaling van de lokale gemeentelijke situatie naar beleid. In de praktijk zien we dat in de BMW E gemeenten hetzelfde re-integratiebeleid gevoerd wordt. Dit geeft efficiëntie voordelen.

Doelen De Marne gericht op bereik en proces

De doelstellingen die De Marne geeft in haar programma Sociale Zaken en Werk zijn gericht op bereik en proces. Er wordt niet ingegaan op de effectiviteit van maatregelen. Volgens De Marne heeft de economie zoveel invloed op de effectiviteit, dat het stellen van effectdoelen geen waarde heeft. Vanwege het ontbreken van effectdoelen kan niet gestuurd worden op de effectiviteit van de re-integratie activiteiten.

Doelgroep indeling praktijk/administratie verschilt

Administratief worden bijstandsontvangers ingedeeld op basis van de participatieladder. De ladder geeft de maatschappelijke participatie aan. In praktijk wordt gebruik gemaakt van een driedeling. Groep 1 heeft voldoende capaciteit om zelf de stap naar de arbeidsmarkt te maken, groep 2 heeft een klein duwtje in de rug nodig en voor groep 3 is de stap vooralsnog te groot. De Marne legt de focus in termen van tijd en geld op groep 2.

Wij vinden het gebruik van de driedeling positief. Deze is naar ons oordeel praktischer en effectiever in gebruik dan de participatieladder. Ook het feit dat De Marne haar focus legt op groep 2 van de driedeling vinden we positief. Hier valt namelijk de meeste winst te behalen.

Re-integratie activiteiten afgestemd op driedeling

De re-integratie activiteiten worden afgestemd op de driedeling. Groep 1 krijgt op het Werkplein ondersteuning bij het vinden van werk. Groot deel van de ondersteuning van groep 2 vindt plaats bij het Test- en Trainingscentrum in Wehe-den Hoorn. Voor groep 3 is de ondersteuning gericht op maatschappelijke ondersteuning. Dit vindt onder andere plaats in het Test- en Activeringscentrum.

Positieve ontwikkeling relatief aantal uitkeringen

Het aantal uitkeringen is in de periode 2008 – 2012 gelijk gebleven. Het percentage uitkeringen ligt provinciaal en landelijk hoger. In vergelijking met de buurgemeenten is het bijstandsbestand relatief gezien lager in Bedum en Winsum. In 2013 neemt het aantal uitkeringen in De Marne toe. Dit is een ontwikkeling die we zien bij gemeenten in heel Nederland. De dynamiek in het bijstandsbestand van De Marne is groot. Er zijn relatief veel mensen die instromen, maar er zijn ook relatief veel mensen die uitstromen. Per jaar stroomt ongeveer een derde uit naar werk; zowel regulier werk als werk met ondersteuning. Dit is minder gunstig dan in de provincie Groningen en Nederland als geheel.

Positieve financiële resultaten

Financieel presteert De Marne in de periode 2011 – 2013 goed. Alleen in 2011 is er sprake geweest van een tekort op het inkomensdeel. Op het re-integratiebudget is in de periode 2011 – 2013 ieder jaar overgehouden, hoewel het overschot ieder jaar lager wordt. De Marne lijkt efficiënt om te gaan met het geld dat beschikbaar is. Dit komt onder andere doordat er meer intern wordt georganiseerd. Wat voorheen extern werd ingekocht, wordt nu door de organisatie zelf uitgevoerd.

Effectiviteit re-integratie niet inzichtelijk

De inzet van re-integratieactiviteiten is in het administratiesysteem van De Marne niet te koppelen aan uitstroom. Hierdoor kunnen wij geen beeld vormen van de effectiviteit van de re-integratie activiteiten. Wij kunnen dus niet zeggen in hoeverre de positieve resultaten van De Marne toe te schrijven zijn aan het gevoerde beleid en in hoeverre het veroorzaakt wordt door de (arbeidsmarkt)omgeving.

Informaliteit binnen het Werkplein

Binnen de organisatie van het Werkplein is er ruimte voor het informeel regelen van zaken. Medewerkers, in het bijzonder de werkcoaches, krijgen ruimte om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Werkcoaches zelf ervaren deze ruimte als prettig.

Twee verbeterpunten voor het Werkplein

Gesprekken met medewerkers van het Werkplein en de gemeente hebben ons inzicht gegeven in de verhouding tussen beide organisaties.

1. Strategische oriëntatie BMW gemeenten

De oriëntatie van de vier gemeenten verschilt en de gemeenten eisen dat het werk op hun manier gebeurt. Dit leidt door tot een moeizame samenwerking in de uitvoering. De precieze inhoud en omvang van de wrijving tussen de BMW gemeenten hebben wij niet verder onderzocht, omdat dit buiten het onderwerp van dit onderzoek valt.

2. De informatievoorziening

Op het gebied van de informatievoorziening zijn de afgelopen jaren verbeteringsslagen gemaakt. Er is hier ruimte voor verdere verbetering. Het kost medewerkers bijvoorbeeld moeite om ons cijfers te geven over ingezette re-integratie activiteiten en de indeling van het bijstandbestand op de Participatieladder.

De raad volgt het re-integratiebeleid op afstand

Het re-integratiebeleid wordt door de raad op afstand gevolgd. Met betrekking tot het re-integratie beleid ligt de focus van de raad op financiën en minder op de inhoud van het beleid. De raad heeft hierdoor weinig aandacht voor visie.

De raad wordt geïnformeerd over toekomstige ontwikkelingen binnen de drie decentralisaties. Er worden informatieavonden georganiseerd waarbij wordt ingegaan op de inhoud en de vorderingen binnen de drie decentralisaties.

De raad volgt het Werkplein op afstand

Uit analyse van raadstukken en gesprekken met de raad blijkt dat de raad het Werkplein op afstand volgt. De uitvoeringsorganisatie kent een hoge mate van zelfstandigheid. Dit komt onder andere terug in de gestelde doelen, deze staan niet in lijn met elkaar.

Wat mee kan spelen bij de afstandelijke positie van de raad, zijn de relatief goede financiële resultaten die behaald worden. Ook het geharmoniseerde beleid kan meespelen. Door de BMW gemeenten wordt hetzelfde beleid gevoerd, waardoor de raden afzonderlijk minder invloed hebben op de uitvoering.

Inleiding

Sinds 2004 zijn gemeenten zelf financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB). In 2006 is door de modernisering ook financiering voor de WSW direct naar gemeenten gegaan. Het is aan gemeenten zelf om te bepalen welke instrumenten in het kader van re-integratie en participatie worden ingezet. De verdeling van re-integratie-inspanningen over verschillende cliënten en doelgroepen kan zelf bepaald worden. Voor de uitvoering kunnen zij er voor kiezen dit zelf uit te voeren of in een gemeenschappelijke regeling te doen.

Na de invoering van de WWB bleek dat landelijk het bijstandsbestand snel daalde met inzet van slechts een gedeelte van de beschikbare re-integratiemiddelen. Sinds de economische crisis en recessie in 2008, is het bijstandsbestand weer aan het oplopen en blijken ook steeds meer gemeenten het volledige re-integratiebudget te besteden (inclusief reserves).

In 2012 heeft het kabinet fors bezuinigd op de re-integratiemiddelen; het beschikbare budget werd vrijwel gehalveerd. Voor gemeenten is het dus zaak om met minder middelen toch een goed resultaat op het terrein van re-integratie en participatie te boeken. Voor 2015 staat de nieuwe Participatiewet voor de deur. In deze wet krijgen gemeenten te maken met ontschot budgetten en een vernieuwde doelgroep. In combinatie met de bezuiniging betekent dit dat gemeenten voor keuzes komen te staan. Vragen die beantwoord moeten worden, zijn onder meer: voor wie zetten we nog re-integratiemiddelen in en voor wie niet meer? Is ons instrumentarium nog te betalen? En hoe gaan we om met de Sociale Werkvoorziening?

Welke aanpak werkt voor welke doelgroep en hoe heeft De Marne het de afgelopen jaren gedaan? Om antwoord te krijgen op deze vragen heeft de rekenkamercommissie het Hoogeland een onderzoek laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid. Hierbij wordt niet alleen teruggekeken, maar er wordt ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van het beleid.

1.1 Onderzoeksvraag

De rekenkamercommissie (Rkc) wil in dit onderzoek inzicht krijgen in het beleid, de uitvoering, het resultaat en de informatievoorziening rondom het re-integratiebeleid. De volgende onderzoeksvragen zijn opgesteld.

Beleid

- Het beleid wordt (deels) voorbereid door het Werkplein; is de afstand van de functionele organisatie Werkplein tot de algemene organisatie gemeente voldoende klein om een soepele beleidsvorming te bereiken?
- Is er een duidelijk beleid (met doelstelling en visie) geformuleerd?
- Is er een duidelijk beleid met betrekking tot de (uitvoerings)organisatie?
- Hoe is in het beleid rekening gehouden met de sociale en economische situatie en de mogelijkheden in de regio?

Uitvoering

- Is de eerste indeling van (potentiële) gebruikers naar mate van gewenste ondersteuning m.b.t. de participatieladder, gelet op het verdere verloop van de begeleiding, juist?
- Welke instrumenten zijn ontwikkeld c.q. welke zijn ingezet?
- De gemeente beperkt zich in principe tot de inzet van het participatiebudget; vanwaar deze keus en is het budget voldoende (technisch gezien). Welke andere financiële middelen heeft de gemeente eventueel ingezet?
- Hoe heeft de selectie (opdracht, aangaan contract) met de re-integratiepartner plaatsgevonden?
- Is er zowel op de in- als de externe begeleiding voldoende controle en aansturing geweest op het bereiken van de doelen?

Resultaat

- In hoeverre is het gewenste resultaat bereikt?
- Staan de kosten (waaronder inzet van eigen capaciteit) in verhouding tot het bereikte resultaat?

Informatievoorziening

- Hoe was de informatievoorziening (tijdigheid, inzichtelijkheid, mogelijkheid tot kiezen uit alternatieven c.q. het amenderen, e.d.) aan de raad gezien zijn kaderstellende en controlerende taak?
- Is het beleid en de uitvoering geëvalueerd? Zo ja, wat is er met de uitkomst van de evaluatie gedaan?
- Is het oordeel van de cliënten over stimulering, dienstverlening en klantvriendelijkheid gemeten? Zo ja, wat wordt met de meting gedaan?

1.2 Methodologie en toetsingskader

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

- Document- en literatuurstudie waarbij zowel bronnen van de gemeente als andere bronnen gebruikt zijn;
- interviews met sleutelfiguren binnen de gemeente;
- interviews met ketenpartners;
- benchmark.

Wat betreft de documenten baseren wij ons op stukken die zijn aangeleverd door de gemeente. Bijlage 1 geeft een overzicht van de gebruikte documenten en in bijlage 2 is een lijst van geïnterviewde personen te vinden. Het toetsingskader is eveneens opgenomen in de bijlagen.

Het toetsingskader wordt bepaald door twee normatieven en een referentiekader:

- wettelijke kaders;
- de door de gemeenten zelf gestelde doelen;
- de gemiddelde prestaties in vergelijkbare gemeenten (voor zover bekend).

2. Schets van het beleidsterrein

2.1 WWB in vogelvlucht

Kerngedachte van de WWB is dat iedere Nederlander in zijn of haar eigen bestaan moet voorzien; “werk boven inkomen”. Pas wanneer dat niet lukt, is een uitkering mogelijk. Voor gemeenten betekent de invoering van de WWB meer financiële verantwoordelijkheid, maar ook meer beleidsvrijheid. Zo mogen gemeenten zelf keuzes maken met betrekking tot het re-integratiebeleid en het aanbod van re-integratievoorzieningen. Sinds 2006 hebben gemeenten de vrijheid gekregen om zelf re-integratietaken uit te voeren. Voor die tijd moesten deze taken op de private re-integratiemarkt worden ingekocht.

Bij de uitvoering van de WWB worden twee budgetten door het rijk beschikbaar gesteld; het inkomensdeel en het participatiebudget. De hoogte van deze budgetten wordt voor grotere gemeenten bepaald aan de hand van een verdeelmodel, waarin op basis van sociaal economische kenmerken een verdeelsleutel wordt toegepast bij de verdeling van het macrobudget over de individuele gemeenten. Voor gemeenten met minder dan 25.000 inwoners geldt het historisch verdeelmodel. Het volledige budget wordt bepaald door het historisch aandeel in de bijstandsuitgaven van het jaar t-2.

Inkomensdeel

Het inkomensdeel is het budget dat bestemd is voor de verstrekking van uitkeringen. Eventuele overschotten mogen gemeenten vrij besteden, eventuele tekorten moeten zelf worden opgevangen. Wanneer een gemeente in een bepaald jaar een tekort heeft op het inkomensdeel van meer dan 10%, dan kan zij onder voorwaarden aanspraak maken op een Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU). De IAU geeft een compensatie voor de tekorten boven de 10%. Daarnaast geldt voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners dat er sprake moet zijn van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt.

Participatiebudget

Het participatiebudget is een geoormerkt budget dat een uitkering bevat voor onder andere re-integratievoorzieningen (SZW-deel). Daarnaast zijn er middelen voor Inburgering en Educatie. Gemeenten mogen het budget alleen besteden aan deze taken. Tot 2010 mochten gemeenten 75% van eventuele overschotten overhevelen naar het volgende jaar. Vanaf 2010 mogen gemeenten nog maar 25% van het budget meenemen. Grotere overschotten moeten worden terugbetaald aan het Rijk. Het SZW-deel van het participatiebudget mogen gemeenten inzetten voor zaken die betrekking hebben op re-integratie en/of participatie. Uitvoeringskosten mogen niet uit het budget worden betaald. Dit dient betaald te worden uit het gemeentefonds en/of andere eigen middelen.

WIJ

Sinds de invoering van de WWB zijn een aantal grote wijzigingen doorgevoerd. In oktober 2009 is de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) ingevoerd. Doel van de wet was om jongeren tot 27 jaar aan werk of scholing te helpen. Gemeenten werden om deze groep een aanbod te doen voor werk, scholing of een combinatie van beide. Bij weigering van dit aanbod werd er geen uitkering verstrekt. Per januari 2012 is de WIJ afgeschaft en opgegaan in de WWB.

Met de overheveling van de WIJ naar de WWB is eveneens een wachtregeling voor jongeren tot 27 jaar ingevoerd. Jongeren moeten door deze regeling eerst vier weken zelf op zoek naar een baan of een opleiding. Pas hierna komt een jongere in aanmerking voor een uitkering en ondersteuning bij re-integratie.

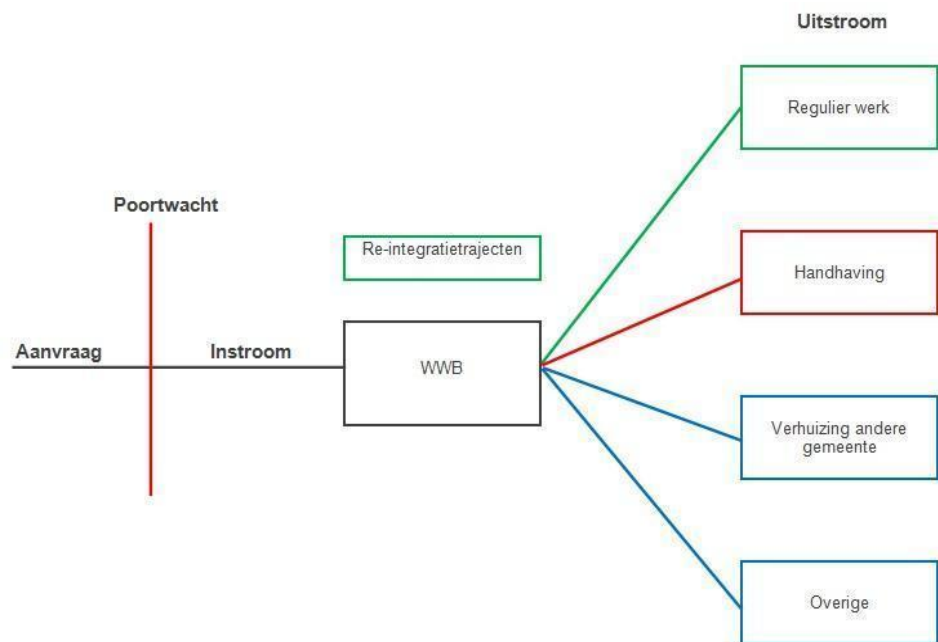
Tegenprestatie

Vanaf 1 januari 2012 geldt dat de gemeente een tegenprestatie mag vragen van mensen die een bijstandsuitkering ontvangen. Die tegenprestatie bestaat uit werkzaamheden die nuttig zijn voor de samenleving en naar het vermogen van de cliënt zijn. De werkzaamheden mogen betaald werk niet in de weg staan en mogen niet voor een langere periode gelden. Gemeenten bepalen zelf of er een tegenprestatie wordt gevraagd.

2.2 Beleidsterrein schematisch weergegeven

Bij **aanvraag** van een bijstandsuitkering wordt van jongeren (jonger dan 27) verwacht dat ze vier werken actief zoeken naar werk of een opleiding. Als de aanvrager ouder dan 27 jaar is, kan de aanvraag direct worden ingediend. De gemeente beoordeelt de aanvragen en bepaalt wie **instroomt** in de bijstand. Gemeenten hebben hierbij beleidsvrijheid om aanvullende eisen te stellen voor het verkrijgen van een uitkering. Voor klanten die zijn ingestroomd, wordt een **re-integratietraject** opgesteld. Het doel is uitstroom naar **regulier werk**.

Bij uitstroom kijken gemeenten niet alleen naar uitstroom naar regulier werk, maar ook naar uitstroom door **handhaving**, **verhuizing** of bijvoorbeeld overlijden. Bij handhaving wordt gekeken of er terecht gebruik wordt gemaakt van de WWB uitkering of dat er gebruik gemaakt kan worden van voorliggende voorzieningen. Wanneer dit het geval is, zal degene een beroep moeten doen op de voorliggende voorzieningen.



Figuur 2. Beleidsterrein WWB. CAB 2014.

2.3 Re-integratiebeleid

Binnen de WWB zijn gemeenten verplicht om re-integratie activiteiten uit te voeren. Dit zijn activiteiten die ingezet worden voor bijstandsontvangers met als doel om hen dichterbij de arbeidsmarkt te brengen. Als effect van re-integratiebeleid kijken wij alleen naar uitstroom naar werk. Dit is namelijk het doel dat beoogd wordt bij het voeren van re-integratie activiteiten. Uitstroom wegens een reden als verhuizing of handhaving valt daarmee niet onder het re-integratiebeleid. In bovenstaand schema (figuur 1) is het re-integratiebeleid aangegeven met de groene kleur. De vakken re-integratietrajecten en regulier werk zijn hierbij betrokken.

Re-integratie zijn alle activiteiten die de gemeente inzet om bijstandsontvangers dichterbij de arbeidsmarkt te brengen.

Gemeenten voeren de re-integratie activiteiten uit vanwege de gedachte dat het maatschappelijk positief is als zoveel mogelijk mensen werk hebben en zelfredzaam zijn. Daarnaast is het voor gemeenten financieel gunstig als zo min mogelijk personen een uitkering ontvangen. Per jaar wordt in Nederland ruim 6,5 miljard uitgegeven aan re-integratie activiteiten.

Bij de vraag wat re-integratie oplevert, kan onderscheid gemaakt worden tussen bruto- en netto effectiviteit. De bruto-effectiviteit van een traject zijn alle deelnemers die uitstromen volgens het doel van het traject. Goed mogelijk is dat een deel van de deelnemers die uitstroomt, ook uitgestroomd was zonder deelname aan het traject.

De netto-effectiviteit is de mate waarin deelnemers dankzij het traject uitstromen volgens het doel van het traject. Dit zijn dus enkel deelnemers die zonder het traject niet uitgestroomd waren. Studies die gedaan zijn naar het effect van re-integratie laten zien dat de uitkomst in termen van uitstroom naar werk laag is. Voorbeeld is een meta analyse van 93 Europese programma's uit 2008 met de veelzeggende titel 'activerend arbeidsmarktbeleid is vaak niet effectief' (Den Butter & Mihaylov, 2008).

Vanaf 2015 verandert het beleidsterrein rondom de WWB met invoering van de Participatiewet. De doelgroep waarvoor de gemeente verantwoordelijk is wordt groter en de budgetten voor het re-integratiebeleid worden per saldo kleiner. Gemeenten worden daardoor gedwongen om hun re-integratiebeleid te herzien.

2.4 De situatie vanaf 2015: de Participatiewet

De invoering van de Participatiewet betekent een grote verandering binnen het sociale domein. Met de Participatiewet worden de WWB, de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en de nieuwe instroom in de Wajong samengevoegd.

De uitgangspunten

De Participatiewet heeft tot doel dat mensen zoveel mogelijk gaan meedoen; waar mogelijk in een reguliere baan. Hierbij zijn drie uitgangspunten van belang:

- Iedereen werkt naar vermogen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever.
- Iemand die alleen in een beschutte omgeving kan werken, heeft de mogelijkheid in te stromen in een vorm van beschut werken.
- Voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jonggehandicapten blijft de Wajong bestaan.

De doelen

Kerndoel van de nieuwe wet is dat er meer mensen met een arbeidsbeperking aan de slag gaan bij een reguliere werkgever.

De regering geeft aan dat zij drie concrete doelen wil bereiken:

- Mensen worden beoordeeld op hun mogelijkheden en niet op hun beperkingen.
- Er is alleen ondersteuning voor wie het echt nodig heeft.
- Er komt een transparant nieuw activerend stelsel dat mensen uit de uitkering houdt.

Financiën

Financieel betekent de invoering van de Participatiewet dat er een fikse korting wordt toegepast op de gelden die nu nog beschikbaar zijn voor de WSW en het SZW-deel van het participatiebudget. Deze budgetten worden samengevoegd tot één ongedeeld budget voor re-integratie. Een groot deel van dat budget zal in eerste instantie besteedt worden aan de inkomens van de huidige WSW-ers, waardoor er voor de re-integratie van WWB-ers veel minder geld beschikbaar komt.

Beschut werken

Gemeenten krijgen de mogelijkheid om zelf (buiten het WSW-regime) beschut werken te organiseren. Meer mensen dan in het verleden zullen buiten de deur bij reguliere werkgevers aan de slag moeten. Hiervoor komt een nieuw instrument ter beschikking van gemeenten: loondispensatie. Dit instrument maakt het mogelijk dat werkgevers alleen het arbeidsproductieve deel van een werknemer hoeven te betalen. Gemeenten vullen het inkomen van de werknemer dan aan tot maximaal het minimumloon.

Gemeenten moeten een aantal beslissingen maken over de herinrichting van de WSW en het bepalen van doelgroepen in het kader van re-integratie. Bij re-integratie is het de vraag welke doelgroepen nog ondersteund worden en welke instrumenten daar nog voor beschikbaar komen.

2.5 Samenwerkingsverbanden in de WWB

De Marne voert de WWB uit in het samenwerkingsverband met Bedum, Winsum en Eemsmond. Dergelijke samenwerkingsverbanden en intergemeentelijke sociale diensten zijn sinds de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen uit 2002 (SUWI) veel ontstaan. Reden voor de samenwerkingsverbanden is de gedachte dat zo efficiënter gewerkt kan worden en de kwetsbaarheid wordt verkleind. Ook ervaren kleinere gemeenten dat ze door het samenwerkingsverband een betere gesprekspartner vormen voor landelijke organisaties.

De omvang van de samenwerkingsverbanden verschilt. Naar de ideale schaal voor samenwerkingsverbanden zijn diverse onderzoeken uitgevoerd. Conclusie is dat er geen eenduidige, optimale schaal bestaat voor de uitvoer van werk en inkomen voor gemeenten. Om de juiste schaal te bepalen, dient nagedacht te worden over het behoeftepatroon en de sociaal economische ontwikkeling; de lokale politieke ambities; en de natuurlijke schaal. Op basis hiervan kan ingegaan worden op instrumentele vragen over de bedrijfsvoering en de efficiency (DIVOSA, 2007).

Als we kijken naar het beleid dat gevoerd wordt in samenwerkingsverbanden, dan zien we veelal hetzelfde beleid in de aangesloten gemeenten. Dit leidt tot kostenbesparing. Tegelijkertijd weten wij uit ervaring dat uitvoeringsorganisaties van samenwerkingsverbanden vaak op afstand staan van de gemeenteraad. De uitvoeringsorganisaties zijn namelijk op zichzelf staande organisaties met hoge mate van autonomie (CAB, DIVOSA 2007).

3. Re-integratiebeleid De Marne

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop De Marne invulling geeft aan haar re-integratiebeleid. De volgende vragen worden hierbij beantwoord.

- Is er een duidelijk beleid (met doelstelling en visie) geformuleerd?
- Is er een duidelijk beleid met betrekking tot de (uitvoerings)organisatie?
- Hoe is in het beleid rekening gehouden met de sociale en economische situatie en de mogelijkheden in de regio?
- Is de eerste indeling van (potentiële) gebruikers naar mate van gewenste ondersteuning m.b.t. de participatieladder, gelet op het verdere verloop van de begeleiding, juist?
- Welke instrumenten zijn ontwikkeld c.q. welke zijn ingezet?
- Hoe heeft de selectie (opdracht, aangaan contract) met de re-integratiepartner plaatsgevonden?

3.1 Visie en doelstelling rondom re-integratie

Idealiter ligt aan beleid een visie ten grondslag. Deze visie staat niet altijd expliciet vermeld in beleidsstukken. Opgestelde doelstellingen geven vervolgens de richting van de organisatie aan.

3.1.1 Visie

In de beleidsstukken van gemeente De Marne staat de visie op re-integratie niet expliciet vermeldt. Wel is duidelijk dat de gemeente ruim invulling geeft aan het begrip 're-integratie'. Voor personen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt is het doel van re-integratie uitstroom naar werk. Bij personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt is maatschappelijke participatie het doel. Gedachte is dat iedereen mee moet kunnen doen aan het maatschappelijk leven, ook als de stap naar betaald werk groot is. Niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) en de inburgeraars vallen onder het re-integratiebeleid.

3.1.2 Doel- en taakstellingen

In het beleidsplan SoZaWe 2009-2010 van de gemeenten De Marne en Winsum staat het arbeidsmarktbeleid en armoedebelief beschreven. De gestelde doelen zijn op een brede doelgroep gericht. Voor het arbeidsmarktbeleid worden drie doelen gesteld: (1) er gaan meer mensen aan het werk; (2) het opleidingsniveau van de beroepsbevolking neemt toe; en (3) jongeren kiezen voor beroepsopleidingen met de meeste kans op een baan in de regio.

3.1.3 Visie document BMWG gemeenten

Vooruitlopend op de wijzigingen in het sociaal domein, is in 2012 door de BMWG gemeenten de notitie "Werk aan de Winkel" opgesteld. In deze notitie staan de volgende kaders opgesteld voor het strategisch beleid:

- Wij kennen onze klanten en anders zorgen wij ervoor dat we ze leren kennen. Dit geldt voor al onze klanten (werkgevers, werkzoekenden en zorgklanten).
- Eigen verantwoordelijkheid klant: alles wat klant zelf kan, doet hij zelf en daarin stimuleren wij de klant.
- Er wordt een tegenprestatie verwacht voor de geleverde uitkering.
- Er wordt ingezet op preventie en handhaving.
- Klanten die het nodig hebben, worden gefaciliteerd om deel te blijven nemen aan de samenleving.

3.1.4 Doelen De Marne

De BMW-gemeenten hebben zelf nader invulling gegeven aan de uitvoeringskaders. Door de gemeente De Marne is deze invulling in 2013 gegeven in het format programma Sociale Zaken en Werk. In het format programma Sociale Zaken en Werk van gemeente De Marne uit 2013 staan de volgende zes doelstellingen:

1. Het totale bestand gemeentelijke uitkeringsgerechtigden (WWB/IOAW/IOAZ/BZ) blijft stabiel.
2. Het volume van de doelgroep niet-werkenden werkzoekenden ten opzichte van de beroepsbevolking is in de BMW-gemeenten 1% lager vergeleken met de andere gemeenten in de arbeidsmarktregio Groningen.
3. 80% van de nieuwe uitkeringsgerechtigden hebben binnen 5 werkdagen een werk-intake en een uitkeringsintake en weten aan welke activiteiten zij deelnemen.
4. Van de uitkeringsgerechtigden, waarvan is geschat dat zij binnen 2 jaar uitstromen naar regulier werk, neemt 95% deel aan een re-integratie traject.
 - a. Uitkeringsgerechtigden die binnen een ½ jaar kunnen uitstromen naar regulier werk worden geholpen op het Werkplein.
 - b. Uitkeringsgerechtigden die tussen een ½ jaar en 2 jaar kunnen uitstromen naar regulier werk volgen een traject bij werkgevers of in de gezamenlijke werk-leeromgeving van Werkplein/Ability.
5. 50% van de uitkeringsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt leveren hun tegenprestatie door maatschappelijk actief te zijn.
6. Alle burgers met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum worden benaderd om gebruik te maken van inkomensondersteunende voorzieningen.

De doelstelling met betrekking tot re-integratietrajecten zijn gericht op het bereik ervan; het aantal personen dat eraan deelneemt. In de doelstellingen wordt niet ingegaan op de effectiviteit van de maatregelen. Reden voor het ontbreken van effectdoelen is het idee dat de continue veranderende (economische) omgeving bepalend is voor het resultaat van re-integratiebeleid. Op deze (economische) omgeving heeft de gemeente geen invloed. Hierdoor heeft het volgens de gemeente weinig nut om concrete doelen rondom re-integratiebeleid op te stellen. Het is wel mogelijk om te sturen op proces. Daarom is dit wel opgenomen in de doelstellingen.

3.1.5 Doelen van de uitvoeringsorganisatie

Het WERKbedrijf is de uitvoeringsorganisatie van de intergemeentelijke sociale dienst. Het WERKbedrijf stelt aan de hand van het INK model doelen. We zien hier naast procesdoelen een streefcijfer wat betreft het aantal plaatsingen van bijstandsontvangers bij reguliere werkgevers. Het streven van de BMW gemeenten gezamenlijk is dat er in 2014 100 personen uit de bijstand geplaatst worden bij reguliere werkgevers. Wat voor dienstverbanden dit betreft, wordt niet expliciet genoemd. Wij gaan daarom uit van plaatsing bij reguliere werkgever met of zonder ondersteuning.

3.2 Sociaal economische situatie en beleid

Het succes van re-integratiebeleid is sterk afhankelijk van de sociaal economische situatie. Het gebied waar de sociaal economische situatie invloed heeft op het re-integratiebeleid, is groter dan de gemeente zelf. Uitkeringsgerechtigden uit De Marne kunnen bijvoorbeeld uitstromen naar werk buiten de gemeente. Wij gaan daarom uit van het gebied met de omvang van de vier BMW gemeenten.

In het beleidsplan 2010 van De Marne en Winsum wordt in het eerste hoofdstuk een analyse gemaakt van de lokale arbeidsmarkt. Aandacht wordt gegeven aan de samenstelling van de bevolking, de onderkant van de arbeidsmarkt, groeisectoren en de mismatch tussen vraag en aanbod. De opgestelde doelen zijn algemeen en een duidelijke verbinding met de daarvoor beschreven sociaal economische situatie ontbreekt. Zo wordt bijvoorbeeld wel aangegeven dat jongeren kiezen voor een opleiding met baanperspectief in de regio (beleidsplan SoZaWe, doelstelling 3). Vervolgens wordt niet aangegeven welke beroepsopleidingen dit concreet zijn.

Op papier is er binnen de gemeenschappelijke regeling voor gemeenten ruimte om eigen beleid te hanteren. Hiermee kan ingespeeld worden op de lokale situatie. In de praktijk zien we dit echter niet gebeuren. Door bestuurders van de gemeenten is opdracht gegeven om beleidsregels te harmoniseren en om te streven naar gelijkloend beleid. Uit onze interviews blijkt dat dit ook gerealiseerd wordt. Voor werkcoaches maakt het dan ook niet uit in welke gemeente bijstandsontvangers wonen; hun aanpak is hetzelfde. De Marne heeft hierdoor hetzelfde re-integratiebeleid als Bedum, Winsum en Eemsmond.

3.3 Re-integratie in de praktijk

Na beschrijving van het re-integratiebeleid zoals dat op papier eruit ziet, zetten wij de stap naar de praktijk. Eerst kijken we naar de doelgroepen die De Marne in de praktijk onderscheid. Vervolgens brengen we de ingezette re-integratie activiteiten in beeld.

3.3.1 Doelgroepen

Bij de uitvoer van het re-integratiebeleid delen medewerkers van De Marne het bijstandbestand op in drie doelgroepen. Dit sluit aan bij de driedeling zoals die staat in het visiedocument "Werk aan de winkel".

Tabel 1. Driedeling bijstandsbestand.

Groep	Omschrijving	Uitgangspunt	Verwachte uitstroom naar werk	Belemmeringfactoren
1	Korte afstand tot de arbeidsmarkt	Begeleiding naar school of werk	Binnen een half jaar	Tekort aan geschikt werk
2	Grotere afstand tot de arbeidsmarkt, maar wel focus op werk	Een werkleer-omgeving	Tussen een half jaar en 2 jaar	Tijdelijk van aard zoals: schulden, laag IQ
3	Grote afstand tot de arbeidsmarkt, focus niet op werk	Leefbaarheid	Niet gericht op uitstroom naar werk	Structurele, meervoudige problematiek zoals: psychische problemen

Groep 1

Voor deze groep zijn belemmeringen op de arbeidsmarkt de reden dat zij niet aan het werk zijn. Dit betekent dat er geen geschikt werk beschikbaar is. Zelf beschikken deze personen over voldoende capaciteit om werk uit te voeren. Ze worden op het Werkplein Noord-Groningen geholpen voor rechtstreekse bemiddeling naar werk. Hier wordt nauw samengewerkt met Werkplein Eemsdelta. De groep wordt gefaciliteerd middels trainings-, opleidings- en scholingstrajecten. Het doel is om de groep werkfit te houden.

Groep 2

De werkbelemmerende factoren van groep 2 zijn tijdelijk van aard en liggen bijvoorbeeld op het gebied van schulden een echtscheiding, gebrek aan motivatie, een laag taalniveau of een laag IQ. Ondersteuning voor deze groep vindt onder meer plaats bij het Test- en Trainingscentrum (TTC) in Wehe-den Hoorn. Dit TTC is georganiseerd in samenwerking met Ability en Werkplein. Trajecten binnen het TTC duren 13 weken en de focus ligt op regulier werk. Indien na deze periode geen werk gevonden is, wordt een werkervaringsplaats gezocht. Het liefst bij een reguliere werkgever. Als dit niet lukt, wordt een plek gezocht binnen Ability of één van de andere werkervaringsprojecten.

Groep 3

De belemmeringfactoren van deze groep om weer aan het werk te gaan zijn structureel van aard. Deze belemmeringfactoren liggen op het gebied van psychisch, psychosociale en/of verslavingsproblematiek. De derde groep staat ver van de arbeidsmarkt en wordt intensief ondersteund. Deze ondersteuning is gericht op activering. Ondersteuning vindt onder meer plaats in het onlangs opgezette Test en Activeringscentrum (TAC). In dit centrum ontvangen bijstandsontvangers uit groep 3 trajecten gericht op maatschappelijke activering.

Participatieladder

In de administratie wordt niet vastgelegd in welk van de drie groepen een bijstandsgerechtigde valt. De administratie vindt plaats op basis van de participatieladder. Dit meetinstrument bestaat uit 6 treden en geeft aan in hoeverre een bijstandsgerechtigde meedoet in de samenleving. De zes treden van de ladder, lopen van sociaal geïsoleerd (trede 1) tot zelfstandig werkend zonder ondersteuning (trede 6).

Iedereen die binnenkomt bij het Werkplein, wordt ingedeeld in de participatieladder. De participatieladder geeft echter een vertekend beeld, doordat iemand die niet bij een vereniging zit en geen werk meer heeft, direct op trede twee komt te staan. Hierdoor lijkt de afstand tot regulier werk veel groter dan wanneer iemand op trede 5 staat. Binnen de organisatie wordt daarom gebruik gemaakt van de driedeling; deze verdeling wordt gezien als eenvoudiger en praktischer. Dit wordt onder andere gezien in de manier waarop de werkcoaches werken. Er zijn 6 a 7 werkcoaches die zich inzetten voor groep 1 en 2. Voor groep 3 zijn 2 werkcoaches die zich alleen met deze groep bezig houden. Als extra expertise gewenst is, worden externe deskundigen ingeschakeld; bijvoorbeeld een psycholoog.

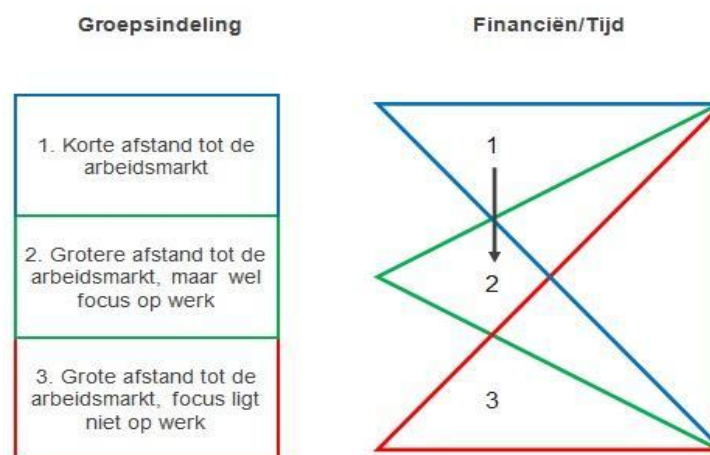
De driedeling die in de praktijk wordt aangehouden en de participatieladder zijn niet één op één naast elkaar te leggen. Het is dus niet zo dat bijstandsontvangers uit groep 1 van de driedeling automatisch op treden 1 en 2 staan. In de bijlage staat een overzicht van het aantal klanten per trede.

Tabel 2. Treden van de Participatieladder.

Trede	Omschrijving
6	Betaald werk
5	Betaald werk met ondersteuning
4	Onbetaald werk
3	Deelname aan georganiseerde activiteiten (cursus, vereniging)
2	Sociale contacten buitenshuis
1	Geïsoleerd

3.3.2 Op welke groep ligt de focus?

Wat betreft uitstroom naar werk is inzet op de groepen 1 en 3 weinig rendabel. Groep 1 kan de stap immers op eigen kracht zetten en voor groep 3 is de stap te groot. Ondersteuning van groep 2 levert het meest rendement op in termen van uitstroom naar werk. Schematisch kan de inzet van middelen op de drie groepen als volgt worden weergegeven.



Figuur 3. Driedeling bijstandsbestand. CAB 2014.

Binnen het WWB-beleid van De Marne is de focus de afgelopen jaren verschoven van groep 1 naar groep 2. In het beleidsplan uit 2010 ligt het zwaartepunt bij nieuwe WWB cliënten en bij cliënten waarvan wordt verwacht dat zij uitstromen naar werk; groep 1. In het visie document “Werk aan de Winkel” uit 2012 ligt de focus juist op de groep bijstandsontvangers met overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt; groep 2. Het visie document beschrijft dat deze groep middels een werk- leeromgeving ondersteund dient te worden. Uit onze gesprekken met medewerkers van het Werkplein blijkt in praktijk de focus ook te liggen op groep 2. In termen van tijd en geld wordt hier relatief meer op ingezet dan op de groepen 1 en 3.

3.3.3 Activiteiten en re-integratietrajecten

Voor bijstandsontvangers worden ondersteunende activiteiten georganiseerd. Het doel van de activiteiten verschilt. Binnen het TTC ligt de focus op regulier werk. In 2013, het startjaar, zijn hier 69 deelnemers aangemeld. Trajecten van het TAC hebben als doel maatschappelijke activering. Op het Werkplein komen 6 tot 8 uitzendbureaus en werkgevers eenmaal per maand langs om contact te maken met bijstandsontvangers. Hier komen ongeveer 60 tot 70 klanten op af.

Een actuele stand van de inzet van re-integratietrajecten laat zien dat er momenteel 270 ingezet zijn. Niet alle 270 trajecten worden gevolgd door bijstandsontvangers, omdat het beleid van De Marne zich richt op meer dan alleen WWB'ers. Volgens de Kernkaart Werk en Bijstand werden in 2011 en 2012 respectievelijk 80% en 79% van de re-integratietrajecten gevolgd door bijstandsontvangers. Recentere cijfers dan 2012 zijn niet beschikbaar, maar we gaan er vanuit dat ook nu het ruime merendeel van de trajecten wordt gevolgd door WWB'ers.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de actuele re-integratietrajecten. De meeste trajecten zijn gericht op uitstroom naar werk. Daarnaast zijn er 77 zorgtrajecten. Hierbij gaat het niet zozeer om uitstroom naar werk, maar meer om het oplossen of het beheersbaar maken van problemen van allerlei aard. Hierbij kan gedacht worden aan schuldhelpverlening of gesprekken met een psycholoog. Het doel bij zorgtrajecten is meer om problemen op orde te stellen en mensen sociaal te activeren.

Tabel 3. Actuele re-integratietrajecten De Marne. Peildatum: 26-06-2014.

Aantal trajecten	
Trajecten	270
<i>Rusttraject</i>	9
<i>Sociale activering – Maatschappelijke participatie</i>	45
<i>Sociale activering – Uitstroom</i>	25
<i>Trajecten gericht op uitstroom naar werk</i>	114
<i>Trajecten gericht op zorg</i>	77

De projecten worden intern georganiseerd of worden opgezet in samenwerking met externe partijen. Projecten die intern plaatsvinden en helemaal op of vanuit het Werkplein georganiseerd worden, zijn onder meer het project jonge moeders, een sporttraject en workshops. Externe partijen waarmee wordt samengewerkt: de Sloepenloods Zoutkamp, het Lotuspark in Ulrum, de Buurtsuper in Sauwerd en Stichting Goed Bezig.

Een deel van de projecten richt zich specifiek op jongeren. Hierbij wordt ingezet om jongeren naar school toe te leiden (project “Pak je school”), om ze werkervaring op te laten doen (project in samenwerking met Makro) en om probleemjongeren en jongeren met een verslaving te ondersteunen. In de bijlage staat een overzicht met alle re-integratiemiddelen in De Marne.

In de afgelopen jaren zien we dat steeds minder re-integratieinstrumenten worden uitbesteed. In het verslag van de raadsvergadering van 26 mei 2009 staat beschreven dat deze ontwikkeling een beleidskeuze is. De keuze was om re-integratie activiteiten zelf te gaan coördineren en waar mogelijk in samenwerking met lokale werkgevers en instellingen te organiseren.

3.4 Conclusie

- *Is er een duidelijk beleid (met doelstelling en visie) geformuleerd?*

De Marne vermeldt geen expliciete visie in haar beleidsplan. De doelstelling met betrekking tot re-integratietrajecten zijn gericht op het bereik; het aantal personen dat deelneemt aan de trajecten. Er wordt niet ingegaan op de effectiviteit van de maatregelen. De gemeente heeft weinig invloed op de economische omgeving, maar heeft wel invloed op het proces.

Het ontbreken van effectdoelen zorgt ervoor dat er niet gefundeerd gestuurd kan worden op het resultaat van re-integratietrajecten. Daarnaast geeft het geen prikkel om re-integratiemiddelen efficiënt te besteden. Het argument van de wijzigende economische omgeving voor het niet opstellen van effectdoelen, vinden wij niet sterk. Als gewerkt wordt met scenario's voor diverse economische situaties, kan rekening worden gehouden met conjuncturele veranderingen.

- *Is er een duidelijk beleid met betrekking tot de (uitvoerings)organisatie?*

Aan de hand van het INK model is er een jaarplan ontwikkeld voor het Werkbedrijf. Ook in dit plan zien we procesdoelen. Naast de procesdoelen staat één streefcijfer wat betreft het resultaat; de BMW gemeenten willen 100 WWB'ers plaatsen bij werkgevers. Er is geen duidelijke aansluiting tussen het programma Sociale Zaken en Werk van De Marne en het programma van het Werkbedrijf. De Marne geeft in haar beleidsplan geen concrete uitstroomcijfers, het Werkbedrijf doet dit wel.

- *Hoe is in het beleid rekening gehouden met de sociale en economische situatie en de mogelijkheden in de regio?*

In het beleidsplan 2010 van De Marne en Winsum wordt aandacht besteed aan de lokale sociale en economische situatie. Vervolgens zien we geen concrete doorvertaling van deze situatie naar doelstellingen. In praktijk zien we dat door bestuurders van de BMW E gemeenten opdracht gegeven is om beleidsregels te harmoniseren; hetzelfde re-integratiebeleid wordt gevoerd in de BMW E gemeenten.

- *Is de eerste indeling van (potentiële) gebruikers naar mate van gewenste ondersteuning m.b.t. de participatieladder, gelet op het verdere verloop van de begeleiding, juist?*

In de praktijk worden bijstandsontvangers ingedeeld in drie groepen. Op basis van deze driedeling wordt bepaald welke begeleiding ingezet wordt. De focus van re-integratie in termen van financiën en aandacht ligt in De Marne op groep 2. In termen van uitstroom naar werk is in deze groep de meeste winst te behalen. Groep 1 kan namelijk op eigen kracht uitstromen en voor groep 3 is de stap naar de arbeidsmarkt te groot. De Participatieladder wordt alleen administratief ingezet. In praktijk correspondeert de indeling op de Participatieladder niet met de driedeling.

Naar ons oordeel is het gebruik van de driedeling praktischer en effectiever dan het gebruik van de Participatieladder. De driedeling is overzichtelijker geeft duidelijker de afstand tot de arbeidsmarkt aan dan de Participatieladder. Iemand op trede 2 van de Participatieladder (sociale contacten buitenshuis) kan bijvoorbeeld dichterbij de arbeidsmarkt staan dan zijn positie op de ladder doet vermoeden. Ook het feit dat De Marne haar focus legt op groep 2 van de driedeling vinden we positief. Hier valt namelijk de meeste winst te behalen.

- *Welke instrumenten zijn ontwikkeld c.q. welke zijn ingezet?*

Voor ieder van de drie groepen van de driedeling zijn instrumenten ontwikkeld. Het TTC verzorgt trajecten gericht op regulier werk. Trajecten van het onlangs opgerichte TAC hebben maatschappelijke activering als doel. Eén keer per maand komen 6 tot 8 uitzendbureaus en werkgevers langs om contact te maken met bijstandsontvangers. Ook zijn er projecten in samenwerking met externe projecten opgezet. Externe partijen waarmee wordt samengewerkt: de Sloepenloods Zoutkamp, het Lotuspark in Ulrum, de Buurtsuper in Sauwerd en Stichting Goed Bezig. In de bijlage staat een overzicht van re-integratiemiddelen.

- *Hoe heeft de selectie (opdracht, aangaan contract) met de re-integratiepartner plaatsgevonden?*

In de afgelopen jaren zien we dat steeds minder re-integratieinstrumenten worden uitbesteed. Wel wordt er samengewerkt met lokale werkgevers en instellingen. Wij hebben in documenten en via het digitale archief van gemeente De Marne, zonder resultaat, gezocht naar documenten wat betreft de selectie van re-integratiepartners. Ook in onze interviews hebben wij niet kunnen achterhalen hoe deze selectie heeft plaatsgevonden. Dit kwam onder meer omdat de controller die wij gesproken hebben sinds februari 2014 in dienst is bij De Marne. Hij wist hierdoor niet precies hoe alles geregeld was binnen de organisatie.

4. Resultaten beleid

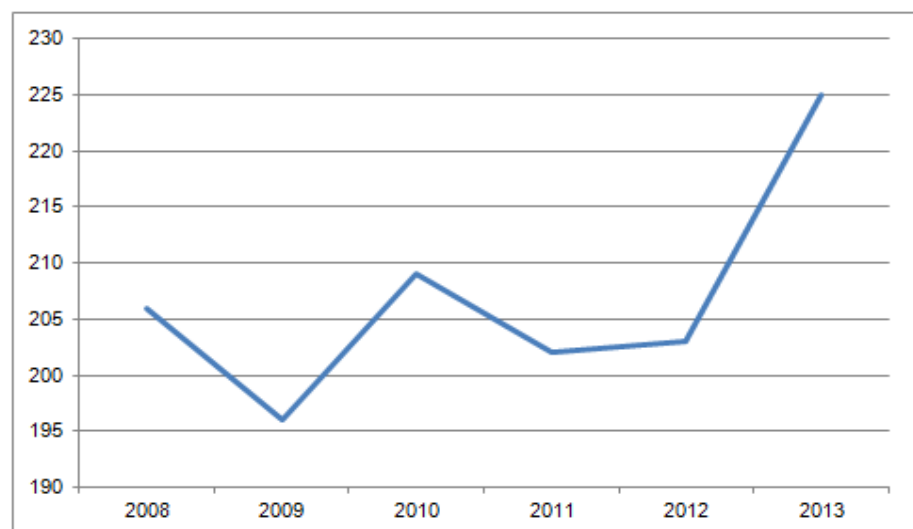
Re-integratiebeleid heeft als doel om bijstandontvangers dichterbij de arbeidsmarkt te brengen. Het effect waar wij naar kijken, is de doorstroom naar regulier werk. Gemeente De Marne heeft aangegeven re-integratiebeleid als een breder concept te zien. De Marne kijkt ook naar maatschappelijke participatie van bijstandontvangers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit doen wij niet, omdat dit volgens onze definitie buiten re-integratiebeleid valt. Om het resultaat van re-integratiebeleid te onderzoeken bekijken wij eerst de ontwikkeling van het bijstandsbestand en zoomen vervolgens in op de uitstroom naar werk.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de volgende deelvragen:

- In hoeverre is het gewenste resultaat bereikt?
- Is er zowel op de in- als de externe begeleiding voldoende controle en aansturing geweest op het bereiken van de doelen?
- Is het beleid en de uitvoering geëvalueerd? Zo ja, wat is er met de uitkomst van de evaluatie gedaan?
- Is het oordeel van de cliënten over stimulering, dienstverlening en klantvriendelijkheid gemeten? Zo ja, wat wordt met de meting gedaan?
- Staan de kosten (waaronder inzet van eigen capaciteit) in verhouding tot het bereikte resultaat?

4.1 Omvang van het bestand

Het bijstandsbestand fluctueert in de periode van 2008 tot en met 2013 tussen de 206 en 225. In de periode 2008 tot en met 2010 stijgt de omvang van het bestand. Hierna neemt het bestand licht af, waarna het in 2013 stijgt van 203 naar 225.



Figuur 4. Absolute aantal uitkeringen in De Marne; meting in december. Bron: kwartaalrapportage De Marne.

De ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen wordt beïnvloed door de omvang van de bevolking in de gemeente. Hiervoor kan gecorrigeerd worden door gebruik te maken van relatieve cijfers. Hierbij wordt het aantal uitkeringen jaarlijks afgezet tegen de bevolking. In termen van bevolking kunnen we kiezen voor de totale omvang van het aantal inwoners of de omvang van het aantal huishoudens. Wij gebruiken het aantal huishoudens.

Data CBS

De bevolking verandert namelijk van omvang door verhuizingen, natuurlijke aanwas en sterfte. Uit onderzoek weten wij dat uitkeringsontvangers weinig verhuizen naar een andere gemeente. Een toe- of afname van de bevolking wordt daardoor vrijwel niet veroorzaakt door bijstandontvangers. Dit kan een vertekend beeld opleveren. Als de bevolking afneemt, zoals in De Marne in de periode 2008 - 2013 gebeurt, krijgen relatief meer inwoners een uitkering. Dit komt grotendeels door factoren die niet binnen de invloedssfeer van het bijstandsbeleid liggen. Bij het gebruik van aantal huishoudens treedt dit vertekende beeld minder op; het aantal huishoudens blijft veelal stabiel.

In het vervolg van het rapport maken wij ook gebruik van cijfers van het CBS. Dit maakt vergelijking met andere gemeenten mogelijk. De cijfers die het CBS gebruikt, zijn gebaseerd op het aantal huishoudens met een uitkering. Deze cijfers wijken daardoor af van de cijfers uit de kwartaalrapportage van De Marne. In de kwartaalrapportages wordt namelijk uitgegaan van het aantal personen met een uitkering. De cijfers van het CBS zijn daarom doorgaans lager; binnen één huishouden kunnen namelijk meerdere personen een uitkering hebben. De meest recente cijfers van het CBS zijn van het jaar 2012.

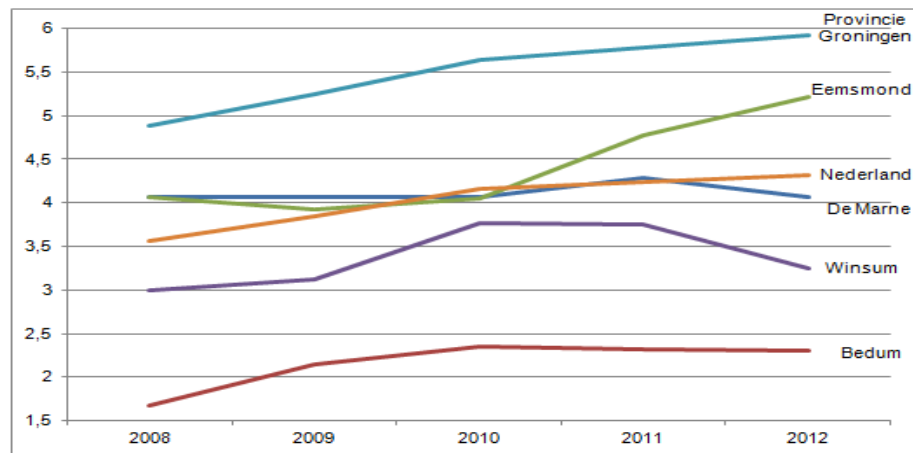
In de gemeente De Marne ligt het aantal huishoudens met een uitkering afgezet tegen het totaal aantal particuliere huishoudens in de jaren 2008, 2009 en 2012 op 4,06% en 4,07%. In het jaar 2011 ligt het relatieve aantal uitkeringen hoger, namelijk op 4,29%.

*Tabel 4. Aantal huishoudens met een uitkering afgezet tegen het totaal aantal particuliere huishoudens
Bron: CBS.*

	2008	2009	2010	2011	2012
De Marne					
<i>Relatieve aantal uitkeringen</i>	4,07%	4,06%	4,07%	4,29%	4,07%

Om de ontwikkeling van het bijstandsbestand in perspectief te zetten, vergelijken wij deze met de ontwikkeling in de gemeenten Bedum, Winsum, Eemmond, de gemeenten in de provincie Groningen gezamenlijk en Nederland als geheel. In de BMW gemeenten zijn alleen in Eemmond relatief gezien meer bijstandontvangers dan in De Marne. De ontwikkeling laat zien dat in alle gemeenten in 2010 en/of 2011 een piek te zien is in het relatieve aantal bijstandontvangers. In Eemmond zet deze piek door in 2012, in de andere gemeenten zien we in 2012 een daling.

Ten opzichte van de gemeenten in de provincie gezamenlijk heeft De Marne relatief minder bijstandgerechtigden. De trend in de provincie is dat het relatieve aantal bijstandontvangers in 2008 - 2012 toeneemt. Dat is in De Marne niet het geval, hier zien we alleen in 2011 een piek. Ook in Nederland als geheel zien we een toename vanaf 2008. In de jaren 2008 en 2009 heeft De Marne een relatief hoger aantal bijstandgerechtigden. Door de stijging, die in Nederland doorzet na 2010, heeft De Marne vanaf 2010 relatief minder bijstandgerechtigden dan Nederland als geheel.



Figuur 5. Totaal aantal particuliere huishoudens met een uitkering afgezet tegen het totaal aantal particuliere huishoudens. Bron: CBS.

Uit de Kwartaalrapportages weten we dat het aantal uitkeringen in De Marne in 2013 gestegen is naar 225. Hoe deze ontwikkeling in andere gemeenten is weten we niet; de meest recente cijfers van het CBS zijn die uit 2012.

Om meer inzicht te krijgen in de dynamiek van het bijstandsbestand kijken we naar de in- en uitstroom.

4.2 In- en uitstroom

De dynamiek in het aantal uitkeringen is groot. Er is zowel een hoge instroom als een hoge uitstroom. Dit betekent dat er steeds andere mensen in het bestand zitten; draaideurcliënten uitgesloten. De uitstroom ligt tussen de 25% tot 50% van het totale bijstandsbestand. Tussen de jaren door is de dynamiek verschillend. In 2010 zien we de grootste dynamiek en in 2012 de kleinste.

Tabel 5. Aantal WWB uitkeringen (december), instroom en uitstroom. Bron: Kwartaalrapportages.

	2009	2010	2011	2012	2013
Uitkeringen	196	209	202	203	225
<i>Instroom</i>	72	118	74	55	94
<i>Uitstroom</i>	82	104	81	54	72

De instroom is in De Marne gedaald van 44% naar 35%. In Bedum en Winsum is de instroom ook gedaald, waarbij de instroom in Bedum gunstiger is in vergelijking met De Marne. In Eemsmond is de instroom licht gestegen. De uitstroom is in De Marne gedaald. Dit geldt eveneens voor Eemsmond en Bedum. Alle drie gemeenten komen uit op ongeveer een derde uitstroom in 2012. Winsum ontwikkelt zich gunstiger qua uitstroom; de uitstroom stijgt hier van 26% naar 41%.

Ten opzichte van de provincie Groningen als geheel ontwikkelt de instroom zich ongeveer gelijk aan De Marne. De uitstroom ligt provinciaal hoger dan in De Marne, maar bij beide is sprake van een daling in de periode 2010 - 2012. In vergelijking met Nederland als geheel ontwikkelen zowel de instroom als de uitstroom zich ongeveer gelijk.

Tabel 6. In- en uitstroom t.o.v. het totaal aantal uitkeringen. Bron: Kernkaart.

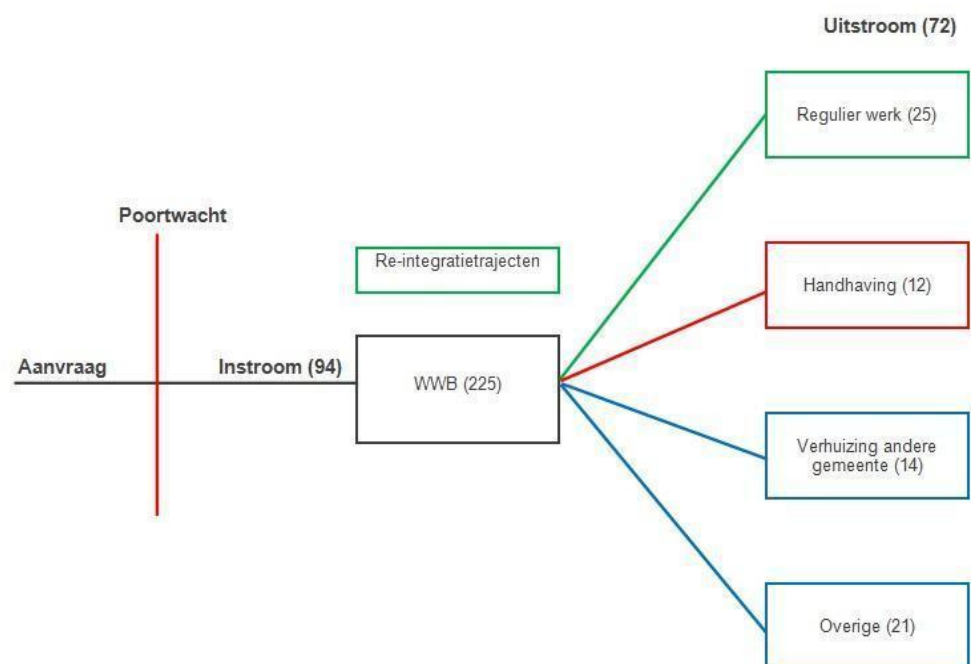
	2010	2011	2012
De Marne			
<i>Instroom</i>	44,44	42,11	35,00
<i>Uitstroom</i>	38,89	36,84	30,00
Bedum			
<i>Instroom</i>	50,00	45,45	30,00
<i>Uitstroom</i>	40,00	45,45	30,00
Eemsmond			
<i>Instroom</i>	42,86	48,28	45,45
<i>Uitstroom</i>	46,43	31,03	33,33
Winsum			
<i>Instroom</i>	42,11	30,43	36,36
<i>Uitstroom</i>	26,32	30,43	40,91
Provincie Groningen			
<i>Instroom</i>	49,90	41,89	32,29
<i>Uitstroom</i>	42,12	37,11	39,82
Nederland			
<i>Instroom</i>	46,50	40,25	36,47
<i>Uitstroom</i>	36,53	36,23	29,65

4.3 Uitstroom naar werk

Gemeenten maken beleid op een zo hoog mogelijke uitstroom. Er zijn verschillende manieren van uitstroom: regulier werk, handhaving, verhuizing naar een andere gemeente en overige. Bij overige kan gedacht worden aan overlijden of het volgen van een studie. Er stromen in De Marne in 2013 25 mensen uit naar regulier werk; dit is ongeveer 35% van de totale uitstroom. We hebben geen 1 op 1 gegevens over wie een traject hebben gevolgd en wie er zijn uitgestroomd. We kunnen daarom niet zeggen welke mensen er zijn uitgestroomd naar werk als resultaat van het volgen van een traject.

Uit de interviewgegevens blijkt dat het beleid ook gericht is op het juist gebruikmaken van voorziening; handhaving. Handhaving komt overeen met de poortwachtersfunctie, aangezien bij beide wordt gekeken of het gebruik van de voorziening juist is. Voor de handhaving hebben de BMW gemeenten in 2012 een bureau aangesteld dat in gesprek is gegaan met klanten. De Marne en Winsum bleken hier veel voordeel bij te hebben; er zijn hier veel mensen uitgestroomd doordat ze gebruik konden maken voor voorliggende voorzieningen. In 2013 is ongeveer 17% uitgestroomd door handhaving.

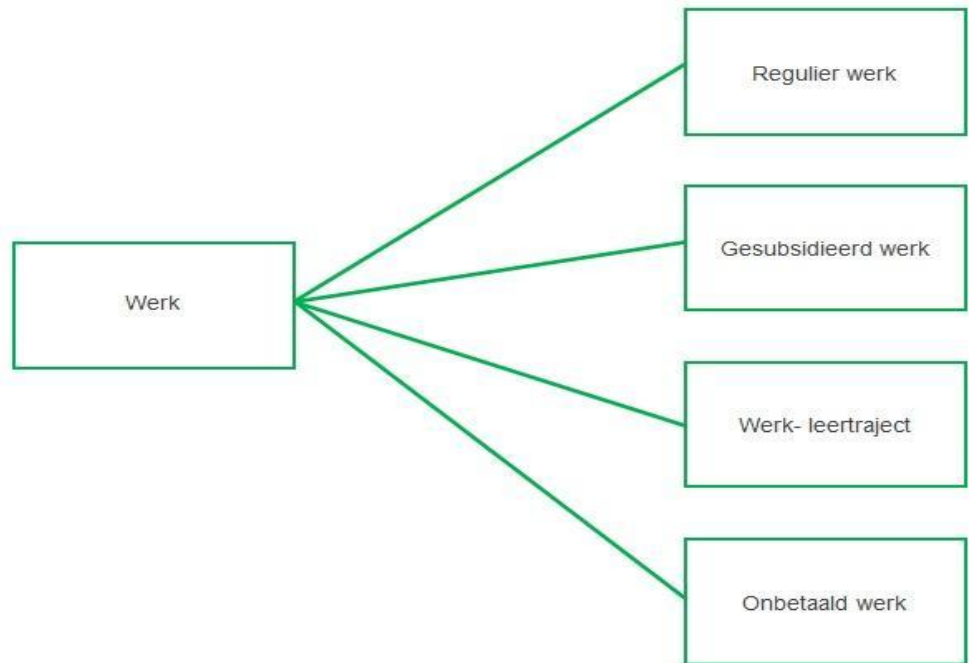
Iets minder dan de helft stroomt uit door verhuizing naar een andere gemeente of stroomt op een andere manier uit. Deze uitstroom kan niet worden gekoppeld aan het beleid van de gemeente.



Figuur 6. Beleidsterrein WWB De Marne 2013. CAB 201

Uitstroom naar werk kan op verschillende manieren, namelijk uitstroom naar regulier werk, gesubsidieerd werk, een werk- leertraject of stage en onbetaald werk. Mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt stromen het makkelijkste uit naar regulier werk. Gesubsidieerd werk en werk- leertrajecten worden ingezet voor mensen die nog enige ondersteuning nodig hebben. Op deze manier kunnen zij werkervaring opdoen, waardoor zij in de toekomst aantrekkelijker worden voor een reguliere werkgever. Onbetaald werk kan gedaan worden om werkervaring op te doen en als maatschappelijke activering. Niet alleen voor mensen die intrede willen doen in de maatschappij, maar ook voor mensen die actief willen blijven tijdens de zoekperiode naar regulier werk. Daarnaast kan onbetaald vrijwillig werk gedaan worden door mensen die graag actief willen zijn, maar hier niet per se hun inkomsten uit hoeven te halen omdat bijvoorbeeld de partner genoeg verdient.

Uit de gegevens van De Marne blijkt dat er in 2013 25 personen zijn uitgestroomd naar werk. De uitstroom ligt elk jaar rond de 25 personen. Uit de gegevens kan niet duidelijk worden gemaakt naar welk type werk ze zijn uitgestroomd.



Figuur 7. Uitstroom werk naar type werk. CAB 2014.

In alle BMW-gemeenten daalt het aantal mensen dat uitstroomt naar regulier werk. In De Marne, Bedum en Eemsum is het aantal personen dat is uitgestroomd naar werk in 2011 hoger dan in 2012. De uitstroom naar werk in Winsum en Eemsum is hoger dan in De Marne. In Bedum is het gelijk aan De Marne. In de provincie Groningen en in Nederland als geheel is een zelfde trend te zien; een daling van uitstroom naar werk. De uitstroom naar werk ligt alleen hoger dan in De Marne; bijna de helft van de uitstroom is uitstroom naar werk.

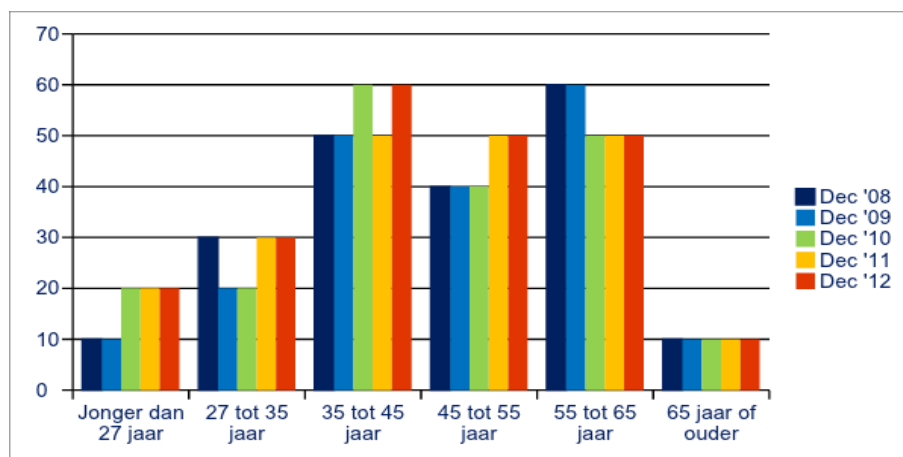
Uitstroom naar werk. Bron: Kernkaart.

	2010	2011	2012
De Marne	42,86	57,14	33,33
Bedum	50,00	60,00	33,33
Eemsum	46,15	55,56	45,45
Winsum	60,00	57,14	44,44
Provincie Groningen	52,88	51,32	49,43
Nederland	48,03	46,07	45,85

4.4 Verklaringen voor het resultaat

De ontwikkeling in het aantal uitkeringen is vrij gunstig voor De Marne. Het laatste jaar neemt het aantal uitkering pas toe van 203 in 2012 naar 225 in 2013. Landelijk zien we ook een sterke toename in het aantal uitkeringen in het afgelopen jaar. De resultaten kunnen aan het beleid liggen, in de omliggende gemeenten worden vergelijkbare ontwikkelingen gezien. Om meer inzicht te krijgen op wat we kunnen zeggen over de effecten van het beleid, kijken we naar de ontwikkelingen binnen het bestand.

De onderstaande figuur geeft de ontwikkeling van het bijstandsbestand weer per leeftijdscategorie. Voor de groep 35 tot 55 jaar is er sprake van een stijging in het bestand. Het aantal bijstandsuitkeringen in de groep 55 tot 65 jaar daalt in de periode van 2008 tot en met 2012. Dit is ook een van de groepen die het sterkst vertegenwoordigd is in het bijstandsbestand van de gemeente. Het aantal jongeren met een bijstandsuitkering is in 2010 gestegen van 10 naar 20 uitkeringen. Het CBS maakt gebruik van tientallen, waardoor de exacte ontwikkeling niet kan worden weergegeven.



Figuur 8. Het aantal bijstandsuitkeringen afgerond op 10-tallen naar leeftijdscategorie in gemeente De Marne. Bron: CBS.

Ongeveer driekwart van de bijstandsontvangers in de gemeente De Marne ontvangt langer dan een jaar een uitkering. Hoe langer iemand een uitkering ontvangt, hoe moeilijker het wordt om iemand op de arbeidsmarkt te plaatsen. De ontwikkelingen in uitkeringsduur zijn ongeveer gelijk bij de buurgemeenten. In Eemsum is de uitkeringsduur gemiddeld iets korter is en in Winsum iets langer. In de BMW gemeenten is er sprake van veel schommeling in uitkeringsduur, terwijl in de provincie Groningen en Nederland als geheel de uitkeringsduur elk jaar relatief gelijk blijft; elk jaar stroomt ongeveer een kwart binnen 12 maanden uit.

Tabel 7. Verhouding uitkeringsgerechtigden naar uitkeringsduur; meting in december. Bron: CBS.

Uitkeringsduur	2008	2009	2010	2011
De Marne				
Korter dan 12 maanden	33%	27%	42%	27%
12 maanden of langer	67%	73%	58%	73%
Bedum				
Korter dan 12 maanden	17%	50%	29%	29%
12 maanden of langer	83%	50%	71%	71%
Eemsmond				
Korter dan 12 maanden	32%	33%	30%	38%
12 maanden of langer	68%	67%	70%	62%
Winsum				
Korter dan 12 maanden	31%	38%	43%	20%
12 maanden of langer	69%	62%	57%	80%
Provincie Groningen				
Korter dan 12 maanden	26%	31%	26%	25%
12 maanden of langer	74%	69%	74%	75%
Nederland				
Korter dan 12 maanden	22%	27%	24%	23%
12 maanden of langer	78%	73%	76%	77%

Het kan voorkomen dat mensen die uitgestroomd zijn, op een later moment weer instromen; dit zijn draaideurcliënten. In 2013 zijn er 13 mensen het bijstandsbestand ingestroomd die op een moment eerder zijn uitgestroomd. In 2014 zijn er 8 mensen ingestroomd die eerder al een uitkering hebben ontvangen.

4.4.1 Effecten van de arbeidsmarkt

Een verklaring voor het relatief lage aantal uitkeringen kan zijn dat veel inwoners van De Marne werk hebben en dus een klein deel werkloos is. We kijken hierbij naar het aandeel personen tussen de 15 en 64 jaar dat 12 uur per week of langer werkt. In de periode 2008 – 2010 loopt dit aandeel terug van 62,8% naar 60% in De Marne. In de buurgemeenten Eemsmond en Winsum ligt het werkende aandeel personen tussen 15 en 64 jaar doorgaans hoger. Het aandeel stijgt in Eemsmond en daalt in Winsum. Van gemeente Bedum zijn geen gegevens bekend over het aantal werkende personen tussen 15 en 64 jaar.

Tabel 8. Aandeel werkende personen tussen de 15 - 65 jaar. Bron: SCP.

	2008	2009	2010
De Marne	62,8%	62,6%	60%
Bedum	--	--	--
Eemsmond	62,2%	66,2%	69,5%
Winsum	77,28%	73,2%	63,8%
Provincie Groningen	63,1%	62,2%	63%
Nederland	68,2%	67,8%	67,1%

4.4.2 Werkloosheid

Werkloosheid gaat vaak samen met een toename in het aantal uitkeringen. Daarnaast duidt een lagere arbeidsparticipatie op een hoger aantal werklozen. Om hier inzicht in te krijgen, wordt er gekeken naar het aantal Niet-Werkende Werkzoekenden.

Data CBS en UWV

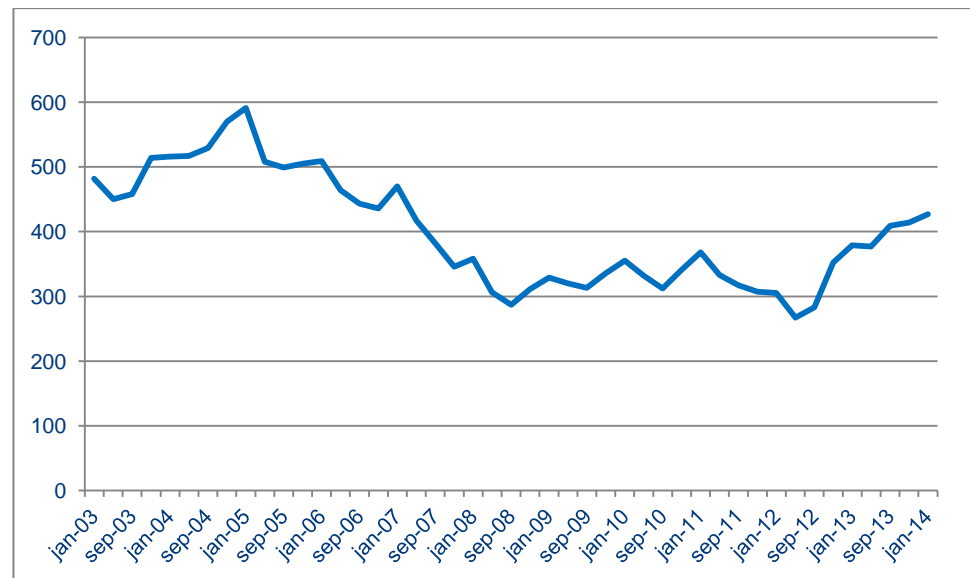
Het CBS en het UWV publiceren beide cijfers over werkloosheid. Het CBS publiceert cijfer over de werkloze beroepsbevolking en het UWV publiceert cijfers over de Niet-Werkende Werkzoekenden (NWW). Deze cijfers verschillen van elkaar. De cijfers van het CBS zijn gebaseerd op een steekproefonderzoek en de cijfers van het UWV geven het aantal niet-werkende werkzoekenden weer die zijn ingeschreven bij het UWV. Wij maken gebruik van de cijfers van het UWV, omdat deze per regio zijn weergegeven en de cijfers van het CBS zijn dit niet.

Het aantal NWW'ers neemt toe in gemeente De Marne; zowel absoluut als relatief. Deze ontwikkeling zien we in de buurgemeenten en in de provincie als geheel. Bedum en Winsum hebben relatief gezien iets minder NWW'ers; in Eemsmond is het aantal NWW'ers hoger. In vergelijking met de provincie ligt het aantal NWW'ers relatief gezien een stuk lager in De Marne. In Nederland is er een schommeling te zien in het aantal NWW'ers; in 2010 en 2011 is er een afname en in 2012 een stijging die zich doorzet in 2013.

Tabel 9. Het absolute en relatieve (NWW'ers van de totale bevolking van 15 – 64 jaar) aantal NWW'ers; meting in december. Bron: UWV en CBS.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
De Marne						
<i>Absolute aantal</i>	311	336	341	307	352	414
<i>Relatieve aantal</i>	4,44%	4,89%	4,99%	4,52%	5,28%	6,33%
Bedum						
<i>Absolute aantal</i>	157	215	230	186	280	363
<i>Relatieve aantal</i>	2,22%	3,07%	3,32%	2,67%	4,06%	5,31%
Eemsmond						
<i>Absolute aantal</i>	462	478	473	555	696	763
<i>Relatieve aantal</i>	4,29%	4,45%	4,44%	5,23%	6,70%	7,44%
Winsum						
<i>Absolute aantal</i>	323	371	405	364	428	499
<i>Relatieve aantal</i>	3,49%	3,99%	4,38%	3,97%	4,75%	5,65%
Provincie						
Groningen						
<i>Absolute aantal</i>	20.201	22.890	22.718	21.300	25.271	33.960
<i>Relatieve aantal</i>	5,13%	5,82%	5,76%	5,38%	6,41%	8,65%
Nederland						
<i>Absolute aantal</i>	416.893	507.796	489.764	472.804	568.696	762.469
<i>Relatieve aantal</i>	3,77%	4,58%	4,40%	4,24%	5,12%	6,88%

De onderstaande figuur toont het aantal NWW'ers over een langere periode (januari 2003 - januari 2014). In januari 2005 was het aantal NWW'ers het hoogst. Hierna is het aantal werklozen gedaald tot 267 in mei 2012. Hierna is er sprake van een stijging in het aantal NWW'ers tot 427 in januari 2014. Eerder werd duidelijk dat het bijstandsbestand in 2013 is toegenomen; de instroom was hoger dan de uitstroom. Deze mensen staan ook ingeschreven bij het UWV. Dit verklaart de toename in NWW'ers.



Figuur 9. Het totaal aantal NWW'ers De Marne. Bron: UWV.

4.4.3 Verdeling van de werkgelegenheid

De meeste werkgelegenheid in gemeente De Marne vinden we in de sector Groot- en detailhandel. Bijna 20% van de totale werkgelegenheid bevindt zich in deze sector. De tweede sector, met 16,7%, is de sector Landbouw, bosbouw en visserij. De Financiële sector is de kleinste sector in gemeente De Marne. De werkgelegenheid is in de periode 2008 tot en met 2013 5,8% gegroeid. In de Horeca en in de Gezondheid- en welzijnszorg zit voornamelijk veel groei.

In vergelijking met de provincie Groningen is de sector Landbouw, Bosbouw en Visserij relatief groot in gemeente De Marne. De sector Gezondheid- en welzijnszorg is kleiner dan in de provincie Groningen, maar is in de periode van 2008 tot en met 2013 30,1% toegenomen.

Tabel 10. Verdeling werkgelegenheid De Marne, 2013. Fulltime: gemiddeld 12 uur of meer per week. Parttime: gemiddeld minder dan 12 uur per week. Bron: PWR.

Sector	Fulltime	Parttime	Aandeel	2008-2013	Provincie Groningen
Landbouw, bosbouw en visserij	488	135	16,7%	0,8%	2,7%
Industrie en energie	324	28	9,4%	12,2%	9,7%
Bouwnijverheid	161	9	4,5%	0,6%	3,8%
Groot- en detailhandel	632	108	19,8%	3,3%	11,5%
Vervoer en opslag	255	9	7,1%	-2,9%	3,0%
Horeca	197	192	10,4%	19,7%	3,1%
Informatie en communicatie	28	8	1%	0%	2,4%
Financiële instellingen	9	0	0,2%	-10%	1%
Verhuur en handel onroerend goed	12	1	0,3%	85,7%	0,7%
Zakelijke dienstverlening	190	47	6,3%	-4,1%	9,7%
Openbaar bestuur en overheid	209	1	5,6%	-7,9%	5,1%
Onderwijs	128	33	4,3%	1,2%	6,6%
Gezondheid- en welzijnszorg	205	85	7,8%	30,1%	15,9%
Cultuur, sport en recreatie	100	39	3,7%	11,2%	1,9%
Overige dienstverlening	87	20	2,9%	11,2%	1,7%
Totaal	3.025 (80,9%)	715 (19,1%)	100%	100%	100%

De onderstaande tabel geeft weer dat er in gemeente De Marne meer banen op lager niveau zijn in vergelijking met de provincie Groningen. Het aantal banen op Hbo+ niveau is lager in gemeente De Marne in vergelijking met de provincie Groningen. Dit wordt met name veroorzaakt door de aanwezigheid van de Hanzehogeschool en de Rijksuniversiteit in de stad Groningen.

De meeste lagere beroepen vinden we in de sectoren Handel, Industrie, Overheid & Zorg en Zakelijke dienstverlening. In De Marne is de sector Groot- en detailhandel de grootste sector en zien we toename in de sector Industrie en Energie. In de sector Gezondheid- en welzijnszorg zien we ook een sterke toename in het aantal arbeidsplaatsen. Dit is een gunstige ontwikkeling voor het bijstandsniveau van gemeente De Marne. Over het algemeen zijn mensen die een bijstandsuitkering ontvangen lager opgeleid. De sectoren waar relatief veel lager opgeleiden werken, zijn ook de grootste sectoren in De Marne.

Tabel 11. Aandeel banen naar opleidingsniveau, 2011. Bron: CBS.

	Elementair	Lager	Middelbaar	Hbo+
De Marne	6,8%	25,7%	49,1%	18,5%
Provincie Groningen	14%	17,3%	48,9%	29,2%

4.5 Financiën

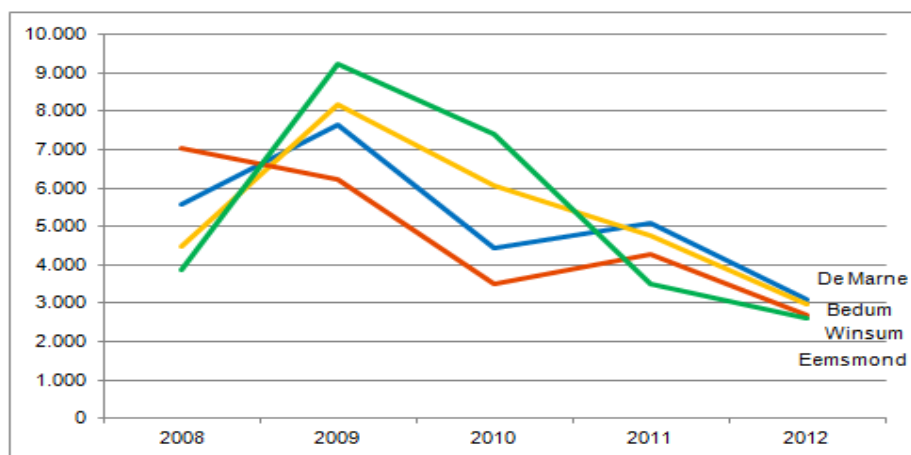
Het toegekende budget aan De Marne voor het inkomensdeel is gestegen van € 2.616.714 in 2011 naar € 3.055.335 in 2013. Dit wordt veroorzaakt door het bijstandsvolume. In 2011 was er sprake van een tekort op het inkomensdeel; in 2012 en 2013 is er sprake van een overschot op het inkomensdeel. Het budget werkdeel is de afgelopen gedaald. Het Rijk bezuinigt steeds meer op re-integratiemiddelen. Het re-integratiebudget per bijstandsuitkering is in 2012 gehalveerd ten opzichte van 2010 (DIVOSA). Voor gemeente De Marne geldt dat het participatiebudget gedaald is van € 963.582 in 2011 naar € 433.591 in 2013. Voor dit jaar (2014) zal het participatiebudget nog meer dalen; het voorlopig toegekende budget staat op € 387.858.

De Marne heeft nog geen tekorten gehad op het participatiedeel, maar het overschot wordt wel steeds kleiner. Tot nu toe gaat De Marne zeer efficiënt om met het geld dat beschikbaar is. Dit blijkt ook uit de interviews. Voorheen werden veel onderdelen ingekocht bij externen. Nu is de gemeente meer aangewezen op eigen personeel en eigen activiteiten. Voorheen was het mogelijk om meer 'leuke uitjes' te organiseren om mensen bijvoorbeeld sociaal te activeren, maar deze activiteiten zijn nu niet meer mogelijk. Nu wordt het budget efficiënter ingezet en zijn activiteiten meer gericht op het dichterbij de arbeidsmarkt komen.

Tabel 12. Inkomensdeel en participatiebudget. * = voorlopige toegekende budget 2014. Bron: begrotingen participatiebudget en specifieke uitkeringen gemeenten (SiSa).

	2011	2012	2013	2014
Inkomensdeel				
Toegekende budget	€ 2.616.714	€ 2.824.232	€ 3.055.335	€ 3.325.220*
Inkomsten	€ 59.494	€ 109.240	€ 87.346	
Uitgaven	€ 2.808.339	€ 2.767.501	€ 3.057.265	
Overschot/tekort	€ - 132.131	€ 165.971	€ 85.416	
% overschot/tekort	-5,1%	5,9%	2,8%	
Participatiedeel				
Toegekende budget	€ 963.582	€ 512.200	€ 433.591	€ 387.858*
Beschikbare budget (incl. overschot voorgaande jaar)	€ 1.197.967	€ 716.338	€ 543.651	
Inkomsten	€ 1.224	€ 1.278	€ 2.486	
Uitgaven	€ 995.053	€ 601.289	€ 545.032	
Overschot	€ 204.138	€ 116.327	€ 1.105	
Percentage overschot	17%	16,2%	0,2%	

Door de daling van het re-integratiebudget zien we duidelijk dat de uitgaven participatie per uitkering dalen. In 2009 is er nog een stijging in het budget per uitkering, waarna de uitgaven per uitkering dalen. Deze ontwikkeling is ook te zien in de buurgemeenten.



Figuur 10. Uitgaven participatie per uitkering. Bron: Kernkaart.

4.6 Conclusie

- *In hoeverre is het gewenste resultaat bereikt?*

Gemeente De Marne heeft een aantal doelen opgesteld met betrekking tot re-integratie. In hoeverre heeft de gemeente deze doelen weten te behalen? Aan de hand van de voorgaande situatieschets wordt gekeken in hoeverre deze doelen zijn behaald.

4.6.1 Realisatie doelen visie BMW-gemeenten

De doelen uit het uitvoeringskader zijn ruim geformuleerd. Als we kijken naar het eerste doel, het kennen van klanten en het leren kennen van klanten, dan is hier ruimte voor verbetering. Dit zien we terug in het feit dat het veel moeite kost om klantgegevens met betrekking tot trajecten en positie op de participatieladder, uit het systeem te halen. Het kostte de systeembeheerder veel moeite om deze gegevens boven water te halen. In de ideale situatie kunnen (beleids)medewerkers van het Werkplein deze gegevens zelf snel uit het systeem halen.

Het tweede doel, het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de klant, gebeurt in de praktijk door de werkcoaches. Zij bepalen welke aanpak ingezet wordt. Tevens wordt de eigen verantwoordelijkheid van de klant gestimuleerd door het principe van hoogwaardige handhaving. De Marne probeert dit onder meer te bereiken door vroegtijdig informeren. Bijstandsonvangers weten hierdoor wat hun rechten en plichten zijn. Hiermee kunnen zij zelf voorkomen dat zij onterecht aanspraak doen op een uitkering, zo is de gedachte.

Het derde doel van het uitvoeringskader stelt dat van uitkeringsontvangers een tegenprestatie wordt verwacht. In praktijk zien we dit gebeuren. We zien bijvoorbeeld dat in 2011 en 2012 de verhouding trajecten/aantal uitkeringen respectievelijk 84% en 87% is. Omdat één uitkeringsontvanger meerdere trajecten kan volgen is niet precies vast te stellen hoeveel personen een traject gevolgd heeft. Wel is duidelijk dat het merendeel van de uitkeringsontvangers een tegenprestatie levert in de vorm van het volgen van een re-integratietraject.

Ook zien we dat het vierde doel, inzet op preventie en handhaving, in de praktijk gerealiseerd wordt. Een aanpak als 'controle op maat' verhoogt de pakkans van een overtreding. Een andere aanpak van De Marne die valt onder preventie en handhaving is het inhuren van een organisatie die onderzocht heeft of uitkeringsontvangers gebruik konden maken van voorliggende voorzieningen. Hierdoor zijn in 2012 een heel aantal uitkeringen stopgezet.

Het vijfde en laatste doel gaat over het faciliteren van klanten die daardoor deel blijven nemen aan de samenleving. Ook aan dit doel wordt in De Marne gewerkt. We zien dit terug bij de inzet van trajecten. In totaal worden er 290 trajecten ingezet. Hiervan hebben er 70 het karakter van sociale activering.

4.6.2 Realisatie doelen visie De Marne

1. Het totale bestand gemeentelijke uitkeringsgerechtigden (WWB / IOAW / IOAZ / BZ) blijft stabiel.

In de periode 2008 - 2012 is het bijstandsbestand stabiel gebleven. In 2013 is er echter sprake van een stijging in het aantal uitkeringen. Dit is een ontwikkeling die we niet alleen in De Marne zien, maar ook bij de buurgemeenten, de provincie Groningen en Nederland als geheel. Voor de financiën heeft dit geen gevolgen gehad, aangezien het verdeelmodel landelijk wordt vastgesteld en landelijk het aantal uitkeringen dus ook sterk is toegenomen.

2. Het volume van de doelgroep Niet-Werkende Werkzoekenden ten opzichte van de beroepsbevolking is in de BMW-gemeenten 1% lager vergeleken met de andere gemeenten in de arbeidsmarktregio Groningen.

Het volume van de doelgroep Niet-Werkende Werkzoekenden ligt in De Marne op 9,1% (UWV). Dit is hoger dan in Bedum en Winsum; respectievelijk 7,0% en 7,9%. In Eemsum is het volume 11,8%. In de arbeidsmarktregio Groningen ligt het aandeel NWW'ers hoger dan in de BMW-gemeenten; het volume NWW'ers is 9,8%. Dit is meer dan 1% hoger dan het gemiddelde volume in de BMW-gemeenten.

3. 80% van de nieuwe uitkeringsgerechtigden hebben binnen 5 werkdagen een werk-intake en een uitkeringsintake en weten aan welke activiteiten zij deelnemen.

Het wettelijke termijn voor het afhandelen van een aanvraag is voor de bijstand 8 weken. Vanaf 4 weken heeft een aanvrager recht op een voorschot. De Marne streeft er naar om de aanvraag zo snel mogelijk te behandelen. De gemiddelde doorlooptijd van afhandeling was in 2013 6 dagen (op basis van 296 aanvragen). Hieruit leidt de gemeente zelf af dat het doelstelling van 80% afhandeling binnen 5 werkdagen gehaald is. Exacte cijfers zijn niet bekend. Uit de interviewgegevens wordt duidelijk dat de gemeente zo snel mogelijk probeert te handelen. Niet alleen met het controleren van de aanvraag, maar ook met het opstellen van een traject. Over het algemeen is er binnen 2 weken een geheel traject opgesteld.

4. Van de uitkeringsgerechtigden, waarvan is geschat dat zij binnen 2 jaar uitstromen naar regulier werk, neemt 95% deel aan een re-integratie traject.

Voorheen werden veel trajecten extern uitgezet. De budgetten laten dit echter niet meer toe, waardoor interne activiteiten worden georganiseerd. Er wordt meer verwacht en gesteund op de capaciteit en de creativiteit van de werkcoaches.

Iedereen die bij het Werkplein binnenkomt, wordt ingedeeld in een van de drie groepen en krijgt binnen vier weken een traject. Directe bemiddeling vindt plaats op het Werkplein. Dit is voor de deelnemers van groep 1. Zij hebben een korte afstand tot de arbeidsmarkt en kunnen binnen een half jaar uitstromen naar regulier werk. Voor de tweede groep is het Test- en Trainingscentrum ontwikkeld in Wehe-den Hoorn. Zij hebben een iets grotere afstand tot de arbeidsmarkt en hebben extra steun nodig om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Voor de derde groep is een nieuw traject ontwikkeld. Dit is het Test en Activeringscentrum. Hierbij gaat het voornamelijk om het activeren van mensen in de maatschappij en ligt de focus minder op regulier werk.

Voor jongeren is er een Jeugdloket. Er geldt voor jongeren een zoekperiode van vier weken, ze worden bij aanmelding via werk.nl echter direct uitgenodigd op het Werkplein in Winsum. Er wordt dan uitgelegd wat er van de jongeren verwacht wordt en er volgt een quickscan. Deze manier van aanpak heeft een zeer positief effect.

5. 50% van de uitkeringsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt leveren hun tegenprestatie door maatschappelijk actief te zijn.

Van iedereen wordt verwacht dat ze deelnemen aan de maatschappij. Het Test- en Activeringscentrum geeft invulling aan deze vraag. In dit centrum ligt de focus voornamelijk op het activeren van mensen. Er is niet bekend hoeveel mensen een traject in dit centrum volgen. Wel is duidelijk dat 70 van de 270 trajecten gericht zijn op sociale activering. De meeste mensen die dit traject volgen, hebben hoogst waarschijnlijk een grote afstand tot de arbeidsmarkt en bevinden zich onderaan groep 2 of zitten in groep 3.

6. Alle burgers met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum worden benaderd om gebruik te maken van inkomensondersteunende voorzieningen.

De inhoud van dit zesde doel is opvallend. Veel gemeenten richten hun beleid er juist op om te voorkomen dat burgers gebruik maken van inkomensondersteunende voorzieningen. Zo worden activiteiten, zoals de verplichte tegenprestatie, ingezet om een afschrikwekkend effect te creëren. Uit cijfers blijkt dat in gemeente De Marne 600 personen, 12,1% van het totaal aantal inwoners, een inkomen heeft tot 110% van het sociaal minimum. We weten dat de Marne deze groep zelf benaderd, zoals door inzet van de zogenoemde fashion cheque. Deze cheque werd door de gemeente verspreid onder huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum.

Ook weten we dat de BMW gemeenten, op het gebied van armoedebestrijding, de samenwerking met 16 andere organisaties hebben gezocht in het Pact voor Samenredzaamheid. Uit de beleidsstukken en interviews hebben wij niet kunnen halen welk deel hiervan benaderd is om gebruik te maken van inkomensondersteunende voorzieningen. Daarnaast wordt de voortgang van dit doel ook niet besproken, alleen die van de vijf voorgaande doelen.

4.6.3 Realisatie doelen van de uitvoeringsorganisatie

Het Werkplein heeft een hele set procesdoelen opgesteld aan de hand van het INK-model. Hierbij wordt aangegeven dat de BMW gemeenten 100 personen willen plaatsen bij werkgevers. Als we kijken naar de uitstroom dan zien we dat in 2012 in de BMW 120 personen uitgestroomd zijn. Uit de cijfers van De Marne weten we dat een groot deel van de uitstroom plaatsvindt als gevolg van verhuizing en handhaving. Hoogstwaarschijnlijk is het doel van 100 plaatsingen niet behaald.

4.6.4 Controle en aansturing van het bereiken van de doelen

De voortgang van de opgestelde doelen worden door De Marne bijgehouden en staan beschreven in het programma Sociale zaken en Werk. De aansturing is, zo blijkt uit interviews, gericht op financiën. Reden hiervoor dat uitkomen met het geld cruciaal is omdat eventuele tekorten zelf aangevuld dienen te worden. Daarnaast is sturen op financiën mogelijk omdat het duidelijk meetbaar is. De focus bij aansturing ligt daardoor dus niet op het behalen van de doelen maar op het uitkomen met het budget.

- *Is er zowel op de in- als de externe begeleiding voldoende controle en aansturing geweest op het bereiken van de doelen?*

De interne begeleiding wordt gezien als begeleiding door de werkcoaches zelf. Externe begeleiding is begeleiding die is ingekocht bij een externe organisatie, zoals begeleiding bij Ability. De ontwikkeling die we zien is dat steeds meer begeleiding intern wordt ingevuld. Dit komt doordat het beschikbare budget steeds lager wordt en er kosten bespaard worden door activiteiten zelf te organiseren. Bij een werk-leertraject wordt vooral ingezet op plaatsing bij een reguliere werkgever. Wanneer dit niet mogelijk is, wordt iemand bij Ability geplaatst.

Per groep vindt er passende begeleiding en activiteiten plaats. Per klant kunnen we echter niet zien welke trajecten er zijn gevolgd. We kunnen daarom niet zeggen welke trajecten leiden tot een hogere uitstroom. De voortgang van het bereiken van de doelen wordt door De Marne bijgehouden. De aansturing op doelen is sterk gericht op financiën. Uit interviews blijkt dat de focus daarbij ligt op het uitkomen met het budget in plaats van op het bereiken van doelen.

4.6.5 Financiën

- *Staan de kosten (waaronder inzet van eigen capaciteit) in verhouding tot het bereikte resultaat?*

Het inkomensdeel van het participatiebudget wordt steeds groter; het aantal uitkeringen neemt toe, waardoor dit bedrag toeneemt. Alleen in 2011 is er sprake geweest van een tekort op dit budget. Belangrijker is het werkdeel van het participatiebudget. De kosten van re-integratie worden vanuit dit budget betaald. Dit budget wordt elk jaar lager, waardoor er per uitkering minder geld vrijkomt.

De Marne lijkt efficiënt om te gaan met het geld dat beschikbaar is. De doelen die De Marne gesteld heeft, worden nog steeds behaald. De Marne gaat dus effectief om met het budget dat ze krijgt.

5. Het Werkplein

In hoofdstuk 2 is ingegaan op het beleid van het Werkplein. In dit hoofdstuk gaan we verder dan dat; we bekijken hoe het Werkplein in de praktijk functioneert. Hierbij beantwoorden we de volgende deelvraag:

- Het beleid wordt (deels) voorbereid door het Werkplein; is de afstand van de functionele organisatie Werkplein tot de algemene organisatie gemeente voldoende klein om een soepele beleidsvorming te bereiken?
- Is het beleid en de uitvoering geëvalueerd? Zo ja, wat is er met de uitkomst van de evaluatie gedaan?
- Is het oordeel van de cliënten over stimulering, dienstverlening en klantvriendelijkheid gemeten? Zo ja, wat wordt met de meting gedaan?

5.1 Organisatie

Sinds 1 juli 2005 heeft de organisatie van Sociale Zaken en Werk van de gemeenten De Marne en Winsum de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Deze samenwerking is aangegaan met als doel een efficiënte, effectieve en zorgvuldige uitvoering te bewerkstelligen. De regeling is aangegaan voor onbepaalde tijd en kent geen afzonderlijk bestuur.

De verantwoordelijkheid voor de organisatorische inrichting en aansturing van de (intergemeentelijke) afdeling Sociale Zaken ligt bij het college van B&W van de gemeente Winsum, waar de afdeling gevestigd is. De (intergemeentelijke) afdeling wordt aangestuurd door 1 persoon. Met betrekking tot de werkwijze en samenwerking van de (intergemeentelijke) afdeling sociale zaken is een portefeuillehoudersoverleg Werk en Inkomen ingesteld. Aan dit overleg nemen de betrokken wethouders deel, de gemeentesecretarissen, de adjunct directeurs en de leidinggevende van de (intergemeentelijke) afdeling Sociale Zaken. De vergaderingen worden ieder kwartaal gehouden en worden wisselend voorgezeten door de wethouders uit de gemeente De Marne en Winsum. Het beleidsplan wordt ieder jaar voor 15 juni gestuurd naar de colleges van B&W. De vaststelling van het bedrijfsplan vindt vervolgens door beide colleges van burgemeesters en wethouders uiterlijk op 1 juli plaats.

5.1.1 Voordelen

Door de samenwerking tussen gemeenten is volgens medewerkers de dienstverlening beter en efficiënter georganiseerd. Het jongerenloket is een voorbeeld van betere dienstverlening door samenwerking. De grotere schaal als gevolg van de samenwerking maakt het mogelijk een speciaal loket in te richten voor jongeren. De efficiëntie komt naar voren in de organisatie van het Werkplein. Doordat alles op één plek geconcentreerd is, kan er met minder personeel hetzelfde gerealiseerd worden.

5.1.2 Verbeterpunten

Onze gesprekken met medewerkers van het Werkplein en de gemeente hebben ons inzicht gegeven in de verhoudingen tussen beide organisaties. De samenwerking tussen de BMWE gemeenten onderling wordt gezien als verbeterpunt. Ander verbeterpunt is het ontbreken van goede managementinformatie.

Op het strategische niveau liggen binnen de samenwerking verbeterpunten. De oriëntatie van de BMWE gemeenten verschilt en de gemeenten eisen dat het werk op hun manier gebeurt. Dit heeft onder meer betrekking tot het Werkplein. Door het verschil in oriëntatie ontstaat wrijving tussen de gemeenten. Het maken van strategische keuzes wordt hierdoor bemoeilijkt. Ook op het niveau van de uitvoering werkt de moeizame samenwerking door. Bij medewerkers van het Werkplein ontstaat namelijk de neiging om, zonder goedkeuring, zelf werkzaamheden te organiseren. De precieze inhoud en omvang van de wrijving tussen de BMWE gemeenten hebben wij niet verder onderzocht, omdat dit buiten het onderwerp van dit onderzoek valt.

Ander verbeterpunt is de informatievoorziening. In alle BMWE gemeenten werd gebruik gemaakt van verschillende applicaties. Er is in 2012 gekozen om dezelfde applicatie te gebruiken in de vier gemeenten. Het inrichten van alle processen heeft ongeveer 1,5 jaar gekost. Voorheen werd er gebruik gemaakt van Excel bestanden en schaduwbestanden in plaats van het systeem. Medewerkers geven aan dat door het nieuwe systeem gegevens meer op orde zijn en de basis er is. Hier is echter nog meer ruimte voor verbetering.

5.1.3 Informaliteit binnen het Werkplein

Binnen de organisatie van het Werkplein is er ruimte voor het regelen van zaken. Medewerkers, in het bijzonder de werkcoaches, krijgen ruimte om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Werkcoaches zelf ervaren deze ruimte als prettig. Deze ruimte biedt voordelen in termen van slagvaardigheid en flexibiliteit. Ook stimuleert het medewerkers eigen verantwoordelijkheid te nemen. De informaliteit kan ook nadelen hebben. De teamleider kan bijvoorbeeld het overzicht verliezen als teamleden teveel hun eigen weg gaan. Echter, we hebben niet de indruk dat dit op het Werkplein gebeurt.

5.1.4 Positie van het Werkplein

Wij weten uit ervaring dat uitvoeringsorganisaties van samenwerkingsverbanden vaak op afstand staan van de gemeenteraad. Uit onze gesprekken en uit de analyse van raadstukken blijkt dat in De Marne de raad ook op afstand van het Werkplein staat.

De uitvoeringsorganisatie kent een hoge mate van zelfstandigheid. Dit zien we ook terug in het stellen van de doelen. Zoals eerder benoemt, stelt het Werkplein doelen op die niet in lijn staan met de doelen van De Marne.

Tegelijkertijd zien we dat de raad weinig ondernomen heeft om sturing te geven aan de uitvoeringsorganisatie. Uit gesprekken met medewerkers en uit interviews blijkt dat de raad op afstand staat. Dit blijkt ook uit het feit dat sturingsinformatie ontbreekt. Dit duidt erop dat de raad deze informatie dus ook niet opvraagt.

Wat mee kan spelen bij de afstandelijke positie van de raad, zijn de relatief goede financiële resultaten die behaald worden. De Marne heeft alleen in 2011 een tekort gehad op het inkomensdeel. De gemeenteraad, die sterk financieel gericht is, had hierdoor weinig aanleiding om zich te bemoeien met het Werkplein.

5.1.5 Interne evaluatie

Binnen het Werkplein is er geen formeel evaluatie moment voor trajecten. Gedurende het proces wordt wel in overleg tussen leidinggevende en werkcoaches besproken hoe de trajecten verlopen. Het ontbreken van effectdoelen maakt het hierbij lastig om het succes van de trajecten te beoordelen. Als tijdens een bespreking het idee bij medewerkers bestaat dat een traject definitief niet werkt, wordt deze gewijzigd of gestopt. Medewerkers geven zelf aan in interviews dat de interne evaluatie beter kan. Zij geven aan dat voor goede evaluatie een betere basis vereist is. Het opstellen van doelen voor trajecten en het inplannen van formele evaluatie momenten worden gezien als stappen in de goede richting.

In 2009 heeft onderzoek plaatsgevonden naar de tevredenheid van de cliënten. Het doel van dit onderzoek was tweedelig. Eerste doel was om een beter beeld te krijgen van de informatievoorziening door de afdeling Sociale Zaken en Werk. Tweede doel was om de wensen en eisen van cliënten te inventariseren. Het was de bedoeling dat de resultaten opgepakt werden door de nieuwe colleges en raden na de gemeenteraadsverkiezing van 2010. Wij hebben echter na onze dossieranalyse en interviews geen aanleiding gevonden om aan te nemen dat de resultaten van het onderzoek gebruikt zijn.

5.2 Conclusie

- *Het beleid wordt (deels) voorbereid door het Werkplein; is de afstand van de functionele organisatie Werkplein tot de algemene organisatie gemeente voldoende klein om een soepele beleidsvorming te bereiken?*

Er zijn twee verbeterpunten naar voren gekomen betreffende de organisatie van het Werkplein. Ten eerste verloopt de samenwerking tussen BMWG gemeenten moeizaam. Tweede verbeterpunt is het managementinformatiesysteem.

Zoals we dat bij veel gemeenten zien, staat in De Marne de raad op afstand van de uitvoeringsorganisatie. De raad neemt zelf weinig actie om deze afstand te verkleinen. Hierbij kan meespelen dat de raad, die financieel georiënteerd is, weinig noodzaak ziet tot aansturing vanwege de relatief goede financiële resultaten. De afstand tussen de algemene organisatie en het Werkplein is dus groot.

De uitvoeringsorganisatie handelt daarbij met een hoge mate van zelfstandigheid. Van een soepele beleidsvorming is dan ook geen sprake.

- *Is het beleid en de uitvoering geëvalueerd? Zo ja, wat is er met de uitkomst van de evaluatie gedaan?*

Het beleid en de uitvoering worden niet op formele momenten geëvalueerd. Wel wordt gedurende het proces de voortgang van de activiteiten besproken. Door het ontbreken van effectdoelen is moeilijk te bepalen of activiteiten het gewenste effect hebben. Medewerkers geven zelf aan dat de evaluatie van beleid beter kan.

- *Is het oordeel van de cliënten over stimulering, dienstverlening en klantvriendelijkheid gemeten? Zo ja, wat wordt met de meting gedaan?*

Het oordeel van cliënten over de afdeling Sociale Zaken en Werk is in 2009 gemeten. Aan de hand hiervan is de tevredenheid over informatievoorziening gemeten en zijn wensen en eisen van cliënten in beeld gebracht. Wij hebben geen aanleiding gevonden om aan te nemen dat de resultaten van dit onderzoek gebruikt zijn.

6. Informatievoorziening richting de Raad

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatievoorziening rondom het re-integratiebeleid. We kijken naar de interne informatievoorziening en de informatievoorziening richting de raad. Ingegaan wordt op de volgende vraag:

- *Hoe was de informatievoorziening (tijdigheid, inzichtelijkheid, mogelijkheid tot kiezen uit alternatieven, c.q. het amenderen, e.d.) aan de raad gezien zijn kaderstellende en controlerende taak?*

6.1 Informatievoorziening richting de raad

De gemeenteraad moet sinds inwerkingtreding van de WWB, op hoofdlijnen, het re-integratiebeleid bepalen en vervolgens controleren of het college van burgemeester en wethouders dit goed uitvoert. Deze controlerende taak is met het verminderde toezicht door het Rijk in belang toegenomen. De controle door de gemeenteraad kan leiden tot bijsturen van het beleid en/of de uitvoering. Dit heeft alles te maken met het 'dualisme' in het gemeentebestuur, waarbij de gemeenteraad en het college van B&W duidelijk gescheiden rollen hebben.

Uit onze interviews blijkt dat de raad het beleid rondom re-integratie op afstand gevolgd heeft. Op uitnodiging van de wethouder spreekt hoofd Sociale Zaken en Werk (gemeenten BMW) Ernst Ottens met de raad. Met betrekking tot het re-integratie beleid ligt de focus van de raad op financiën en minder op de inhoud van het beleid. De raad heeft hierdoor weinig aandacht voor visie.

De houding van de raad en de informatievoorziening richting de raad over re-integratiebeleid komt ook naar voren in notulen van raadsvergaderingen. Via het digitale raadsinformatiesysteem hebben wij met de zoekterm “re-integratie” 6 notulen van raadsvergaderingen gevonden. Ook uit deze notulen blijkt dat de focus van de raad over het re-integratiebeleid sterk gericht is op financiën. We zien dat het vooral gaat over de hoogte van budgetten en het uitkomen met financiële middelen. In de notulen zien we niet terug dat er gesproken wordt over het effect van re-integratie.

De gemeenteraad van gemeente De Marne krijgt jaarlijks verslag over de resultaten, zowel beleidsinhoudelijk als financieel. Hiermee legt het college verantwoording af over het afgelopen jaar. Hierbij worden ook de doelen besproken en de mate waarin deze doelen worden behaald. Uit de gesprekken blijkt dat het onderwerp echter weinig inhoudelijk wordt behandeld. De raad geeft aan dat het onderwerp één keer inhoudelijk is behandeld. De raad wordt geïnformeerd over toekomstige ontwikkelingen binnen de drie decentralisaties.

Er worden informatieavonden georganiseerd waarbij wordt ingegaan op de inhoud en de vorderingen binnen de drie decentralisaties. Door gemeenteraadsleden worden deze informatieavonden als informatief en nuttig ervaren. De komende tijd staan er nog een aantal informatieavonden gepland.

6.2 Conclusie

- *Hoe was de informatievoorziening (tijdigheid, inzichtelijkheid, mogelijkheid tot kiezen uit alternatieven, c.q. het amenderen, e.d.) aan de raad gezien zijn kaderstellende en controlerende taak?*

De raad volgt het re-integratiebeleid op afstand. Als de gemeenteraad aandacht besteedt aan het onderwerp, dan ligt de focus op financiën, zo blijkt uit notulen van raadsvergaderingen en gesprekken met medewerkers van de gemeente.

De informatie die de gemeenteraad krijgt over het re-integratiebeleid is minimaal. Het onderwerp is één keer behandeld tijdens een raadinformatieavond. Tijdens deze avond is er onder andere gekeken naar de in- en uitstroomcijfers. Daarnaast kan de raad informatie krijgen over het re-integratiebeleid tijdens de bespreking van de begroting. In de praktijk gebeurt dit echter niet. Omdat de verkregen informatie minimaal is, heeft de raad ook het gevoel dat het soms te laat is om projecten bij de sturen. De raad zou graag meer informatie willen over het re-integratiebeleid, maar is hier zelf ook heel afwachtend in.

Uit de gesprekken met de gemeenteraad blijkt dat zij zich vooral volgend opstelt; ze neemt de kaderstellende rol niet duidelijk op haar. Het college en de ambtelijke organisatie bepalen de kaders voor het re-integratiebeleid en de doelen binnen dit beleid. De raad heeft weinig zicht op het huidige re-integratiebeleid. Ze heeft een afwachtende rol wanneer het gaat om het verkrijgen van informatie. De raad geeft aan dat ze actiever naar informatie omtrent het re-integratiebeleid zou kunnen vragen.

In het kader van de drie decentralisaties wordt de raad betrokken bij de beleidsvorming. Er vinden informatieavonden plaats over de WMO, de Participatiewet en de Jeugdzorg. Tijdens de informatieavonden wordt vooral ingegaan op de inhoud en de vorderingen binnen de 3 d's.

7. Conclusie en aanbevelingen

7.1 Conclusie

De resultaten van het re-integratiebeleid in De Marne zijn relatief goed. De omvang van het bijstandsbestand afgezet tegen het aantal huishoudens is in De Marne lager dan het landelijk en provinciaal gemiddelde. Ook zien we dat De Marne het financieel goed doet. Op de saldo's van het inkomens- en participatiebudget in de periode 2011-2013 zien we alleen een tekort op het inkomensdeel in 2011.

In hoeverre het beleid effect heeft op de resultaten is niet vast te stellen. Hiervoor ontbreken cruciale gegevens met betrekking tot de inzet van re-integratietrajecten. Wij kunnen daardoor niet vast stellen hoeveel personen er uitgestroomd zijn na het volgen van bepaalde re-integratie activiteiten.

Als we kijken naar het beleid dat op papier staat, dan zien wij drie niveaus. Het visiedocument "Werk aan de winkel" biedt kaders aan de BMW gemeenten. Door gemeente De Marne is hier invulling aangegeven in format programma sociale zaken en werk. De uitvoeringsorganisatie Werkplein heeft zelf doelen opgesteld. De doelen die opgesteld zijn door De Marne zijn gericht op het proces en gaan niet in op het effect van beleid. Reden hiervoor is de gedachte dat de (onvoorspelbare) economie dusdanig veel invloed heeft op het resultaat, dat opstellen van doelen zinloos is. Opvallend is dat de uitvoeringsorganisatie zelf wel een concreet streefcijfer opstelt wat betreft de plaatsing van uitkeringsgerechtigden. We zien daardoor geen duidelijke lijn in het beleid tussen de gemeente en de uitvoeringsorganisatie.

In praktijk wordt door de BMW gemeenten hetzelfde beleid gevoerd. Dit leidt namelijk tot efficiëntievoordelen. Bij de aanpak van uitkeringsgerechtigden wordt gebruik gemaakt van een driedeling die de afstand tot de arbeidsmarkt aangeeft. De Marne richt zich op groep 2, waar in termen van uitstroom naar werk de meeste winst te behalen valt. Op basis van de driedeling worden diverse re-integratietrajecten ingezet, die zowel intern als met externe partijen georganiseerd worden. Het gevoerde beleid wordt niet op formele momenten geëvalueerd. Wel wordt in overleg tussen medewerkers de voortgang van activiteiten besproken.

Rondom het Werkplein zien we twee verbeterpunten. Ten eerste is de strategische oriëntatie van de BMW gemeenten verschillend wat leidt tot wrijving. Dit vertaalt zich naar het Werkplein. Tweede verbeterpunt is het managementinformatiesysteem.

De raad staat op afstand tot de uitvoeringsorganisatie. Dit zien we bij veel gemeenten. De goede financiële resultaten kunnen hierbij meespelen. De focus van de raad ligt namelijk sterk op financiën. De raad heeft ook een afstandelijke houding met betrekking tot het re-integratiebeleid. Dit blijkt uit interviews en uit analyse van documenten in het raadsinformatiesysteem.

7.2 Aanbevelingen

Zoals we eerder zagen wordt in de BMW-E gemeenten dezelfde beleidslijn gevolgd. Aanbevelingen die wij doen hebben daarom niet alleen betrekking op gemeente De Marne, maar op alle BMW-E gemeenten. Uitvoering van onze aanbevelingen zal daarom plaats moeten vinden binnen het samenwerkingsverband.

- Momenteel vindt er een verbeterslag plaats van het informatiesysteem op het Werkplein. Het verdient aanbeveling deze verbeterslag met prioriteit door te voeren. Hierdoor komt managementinformatie in de toekomst eenvoudig beschikbaar.
- Het opstellen van concrete doelen die gericht zijn op effect, maken het mogelijk om het beleid achteraf te beoordelen. Hierbij kan gewerkt worden met scenariodoelen. Hierdoor kan ingespeeld worden op de eventueel veranderende economische omgeving.
- Het inplannen van een vast evaluatiemoment van re-integratieactiviteiten leidt tot meer grip. Als dit gebeurt samen met het opstellen van concrete doelen, dan kan gefundeerd de effectiviteit van re-integratieactiviteiten bepaald worden.
- Het verschil in strategische samenwerking tussen de BMW-E gemeenten leidt tot wrijving en werkt negatief door op het Werkplein. Er wordt al veel gedaan om deze samenwerking te verbeteren en dit moet worden doorgezet.
- Denk als raad na over de gemeentelijke positie binnen de gemeenschappelijke regeling. Optie is om gemeentelijk beleid op te geven en met betrekking tot het thema werk en inkomen op te gaan in het gemeenschappelijke beleid. Hiermee blijft het schaalvoordeel bestaan en gemeenten hoeven afzonderlijk niet meer eigen beleid op te stellen.

Bijlage 1

Literatuurlijst

- A3 Ketenjaarplan Werkplein Noord-Groningen 2013.
- A3 Ketenjaarplan Werkplein Noordwest Groningen 2012 - 2013.
- Actuele re-integratietrajecten De Marne.
- Basisset regionale arbeidsmarktinformatie - regio Groningen ; UWV.
- Beeld van de Uitvoering De Marne 2011 - 2013.
- Begroting 2009 - 2014.
- Beleidsplan SoZaWe 2009 - 2010.
- Beleid 2010 - beperken instroom & focus op bemiddeling.
- Beschikking budgetten 2011 - 2013.
- DIVOSA, de mythe van de schaal, 2007
- Eindverslag Meedoen Winsum december 2013.
- Format programma Sociale Zaken 2013 BMW na bespreking wethouders.
- Handhavingsplan.
- Jaarstukken, jaarverslagen en jaarrapportages 2009 - 2012.
- Jaarplan 2014 SoZaWe A3-INK-model.
- Kwartaalrapportages 2011 - 2013.
- Ketenjaarplan 2010.
- Management rapportages SoZaWe De Marne en Winsum 2011 - 2013.
- Miniscan De Marne en Winsum raming 2008.
- Notitie Raad armoedebeleid De Marne.
- Notulen raad, financieel gericht raad.
- Notulen raad, re-integratie, niet-financieel gericht.
- Overzicht bijzondere bijstand BUIG en BBZ 2013.
- Overzicht Draaidecliënten De Marne.
- Overzicht trede participatieladder De Marne.
- Projectplan versnellingsagenda 2 Noord-Groningen.
- Raadinfo De Marne.
- Rapport Werk aan de Winkel, visie op de sociaal-publieke infrastructuur voor Noordwest-Groningen.
- Regeling samenwerking gemeenten De Marne en Winsum - op het gebied van Sociale Zaken per 1 juli 2005.
- Samen Werken integratie BMW 30-11-11 definitief.
- Selectie re-integratiepartners; 26 mei 2009.
- Sisa SoZaWe De Marne 2011 - 2013.
- Sociale Zaken en Werk berap II De Marne.
- Tevredenheid over Sociale Zaken en Werk De Marne en Winsum.
- Uitgaven Participatiebudget 2011 - 2013.
- Werkprocessen BMW versie 0.2.

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewde personen

- Dhr. van Bragt - beleidsmedewerker gemeente De Marne.
- Dhr. Ottens - hoofd Sociale Zaken en Werk BMW gemeenten en Werkplein Noord-Groningen (BMW-gemeenten).
- Dhr. Reitsma - controller gemeente De Marne.
- Dhr. Waalkens - wethouders 2011 - 2014 en portefeuillehouder voor sociale zaken.
- Dhr. Weeber - werkcoach Werkplein Winsum
- Anne-Marie Smits – fractievoorzitter Groen Links
- Theo de Vries – fractievoorzitter ChristenUnie
- Rudmer Veenwijk – raadslid CDA

Bijlage 3

Om zicht te krijgen op de beleidsdoelen, de resultaten en de achterliggende motivaties van beleid bekijken wij niet alleen de vraag wat het resultaat is van bepaald beleid. Wij kijken ook naar de wijze waarop het resultaat tot stand is gekomen. Een bepaald beleid kan onder bepaalde omstandigheden voor bepaalde doelgroepen wel effectief zijn, terwijl andere doelgroepen er niet van profiteren. Ook worden impliciete verwachtingen en doelen op deze manier inzichtelijk gemaakt.

Bij onze toetsing staan de volgende onderwerpen centraal:

Onderzoeksisems	Norm
Beleid (vastgestelde doelen m.b.t. re-integratiebeleid)	<ul style="list-style-type: none">• Het beleid voldoet aan de wettelijke vereisten:<ol style="list-style-type: none">1. Er zijn verordeningen2. Er is beleid voor NUGGERS• Het beleid is doelgericht• De doelen en de operationalisering daarvan zijn SMART
Uitvoering (inzet van re-integratie instrumenten)	<ul style="list-style-type: none">• Het beleid is consistent in schrift en uitvoering• Er zijn duidelijke resultaatafspraken met betrekking tot de uitvoering• Resultaten zijn afgezet tegen doelen en taakstellingen
Resultaat	<ul style="list-style-type: none">• Resultaten worden afgezet tegen doelen, taakstellingen en kosten• Het beleid is uitgevoerd binnen de beschikbare middelen• Kosten per instrument zijn inzichtelijk
Informatievoorziening	<ul style="list-style-type: none">• Informatie op maat• Informatie is tijdig• Informatie sluit aan bij de doelen• Informatie is in perspectief (vergelijking in tijd en met andere gemeenten)• Informatie is volledig

Uiteraard worden de harde criteria uit het kader hierboven aangevuld met de verklaringen en achterliggende motivaties.

Het toetsingskader wordt door ons nog nader geoperationaliseerd en uitgewerkt. Wij zullen het toetsingskader in de startbijeenkomst met de rekenkamercommissie bespreken en op basis van de terugkoppeling definitief maken.

Bijlage 4

Bijlage 1. Participatieladder

Tabel 13. Actuele cliëntenbestand per trede van de participatieladder De Marne. Peildatum: 26-06-2014.

Trede	Aantal cliënten	Aantal partners	Totaal
1	32	2	34
2	97	5	102
3	46	7	53
4	25	4	29
5	22	5	27
6	7	1	8
Nog niet ingedeeld	13	9	22

Bijlage 5

Re-integratiemiddelen De Marne

Projecten/producten extern

- Sloepenloods Zoutkamp (schoonmaak, houtbewerking, koken)
- Pilotproject beheerdiensten in de regio (opknapwerk, verven etc)
- Lotuspark Ulrum (opknapwerk, verven etc)
- GWLTO (TTC, Ability (o.a. lasopleiding). Werkleerbedrijf, test en trainingscentrum, actieve begeleiding en training, vacatures zoeken, cv maken, diverse werkervaring opdoen, werknemersvaardigheden, kans op werk wordt vergroot, diverse trainingen en cursussen. Tevens mogelijkheid tot arbeidskundig onderzoek (belastbaarheid).
- Project Goudgoed (kringloop, detailhandel, verkoop)
- Buurtsuper Sauwerd (detailhandel)
- Steunpunt Vrijwilligerswerk en Meedoen (via Stiel)
- Noorderpoort educatie (computercursus)
- Ab Schoneveld (huispsycholoog)
- Museum het Hoogeland (BBL horeca en schilderen)
- ABC-methode (uitgebreide diagnose)
- Stichting Goed Bezig
- TAC (Test- en Activeringscentrum met ondersteuning vanuit St. Werk op Maat)

Specifiek voor jongeren

- Project Makro (detailhandel)
- Project Pak je school
- Project verslaafde jongeren
- Subrosa (probleemjongeren, multi-problematiek)
- Voortdurende overige projecten

Projecten/producten intern ontwikkeld (op of vanuit het Werkplein)

- Reuring in de Tent (1 keer per maand, bijeenkomst UZB'ers op het Werkplein)
- Project jonge moeders
- Workshops (Social Media, cv & solliciteren, netwerken)
- Aan de bak 2.0 (solliciteren op het Werkplein)
- Sport & spel (sporttraject t.b.v. werkfitheid)

Overige in te zetten re-integratiemiddelen

- Per klant individueel bespreekbaar en in te zetten waar nodig

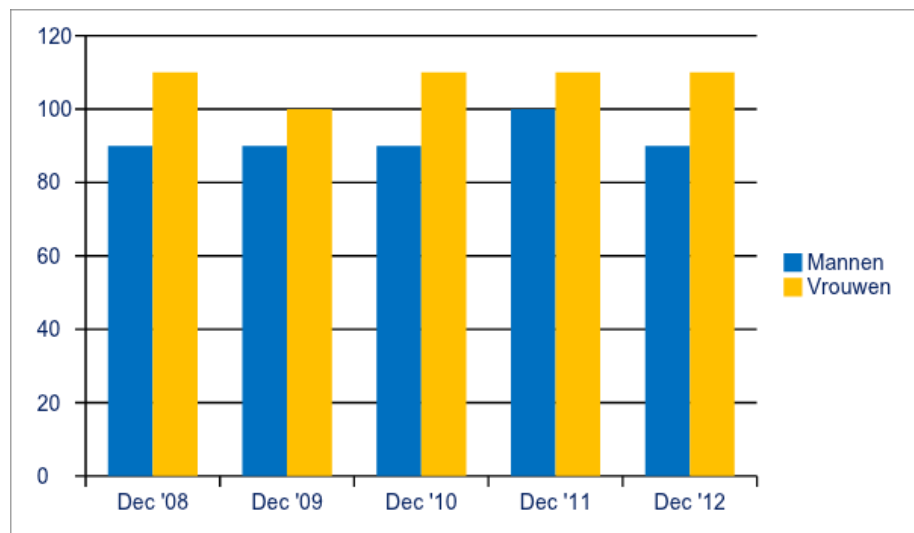
Bijlage 6

Tabel 14. Bevolkingsopbouw gemeente De Marne, provincie Groningen en Nederland. Bron: CBS.

	Aantal inwoners 2000	Percentage totale bevolking	Aantal inwoners 2013	Percentage totale bevolking
De Marne	10.870		10.336	
<i>Jonger dan 27 jaar</i>	3.412	31,4%	2.930	28,4%
<i>27 - 35 jaar</i>	1.200	11%	766	7,4%
<i>35 - 45 jaar</i>	1.649	15,2%	1.275	12,3%
<i>45 - 55 jaar</i>	1.710	15,7%	1.579	15,3%
<i>55 - 65 jaar</i>	1.241	11,4%	1.679	16,2%
<i>65 jaar of ouder</i>	1.658	15,3%	2.107	20,4%
Provincie Groningen	562.646		581.705	
<i>Jonger dan 27 jaar</i>	189.289	33,6%	193.771	33,3%
<i>27 - 35 jaar</i>	71.266	12,7%	55.005	9,5%
<i>35 - 45 jaar</i>	84.803	15,1%	74.736	12,9%
<i>45 - 55 jaar</i>	80.148	14,2%	82.849	14,2%
<i>55 - 65 jaar</i>	55.609	9,9%	75.612	13,0%
<i>65 jaar of ouder</i>	81.531	14,5%	99.732	17,2%
Nederland	15.863.950		16.779.575	
<i>Jonger dan 27 jaar</i>	5.253.413	33,1%	5.345.894	31,9%
<i>27 - 35 jaar</i>	2.066.156	13%	1.614.425	9,6%
<i>35 - 45 jaar</i>	2.529.284	15,8%	2.301.002	13,7%
<i>45 - 55 jaar</i>	2.279.757	14,4%	2.526.935	15,1%
<i>55 - 65 jaar</i>	1.582.898	10%	2.166.974	12,9%
<i>65 jaar of ouder</i>	2.152.442	13,6%	2.824.345	16,8%

Bijlage 7

Bijstandsuitkeringen naar geslacht



*Figuur 11. Percentage bijstandsuitkeringen naar geslacht in gemeente De Marne; meting in december.
Bron: CBS.*

Bijlage 8

Draaideurcliënten

Tabel 15. Overzicht draaideurcliënten De Marne.

Aantal cliënten	
<i>Uitstroom 2011/Instroom 2013</i>	1
<i>Uitstroom 2012/Instroom 2012</i>	5
<i>Uitstroom 2012/Instroom 2013</i>	6
<i>Uitstroom 2012/Instroom 2014</i>	1
<i>Uitstroom 2013/Instroom 2013</i>	6
<i>Uitstroom 2013/Instroom 2014</i>	4
<i>Uitstroom 2014/Instroom 2014</i>	3



CAB *fundeert* beleid

CAB

Martinikerkhof 30, 9712 JH Groningen

T (050) 311 51 13

E cab@cabgroningen.nl

I www.cabgroningen.nl

KvK 02060926

BTW NL806242139