Rekenkamer gemeente Boskoop

REGIOPLAN

EFFECTIVITEIT RE-INTEGRATIE GEMEENTE BOSKOOP

- eindrapportage -

drs. L. Mallee
drs. E. Oranje

Amsterdam, april 2012
Regioplan publicatienr. 2191

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de Rekenkamer gemeente Boskoop

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding **1**
1.1 Doelstelling 1
1.2 Context 2
1.3 Aanpak 2
1.4 Leeswijzer 3

2 Beleid en uitvoering **5**
2.1 Inleiding 5
2.2 Beleidsontwikkeling 5
2.3 Doelstellingen 6
2.4 Uitvoering van het beleid 8
2.5 Kosten re-integratiebeleid 15
2.6 Managementinformatie en informatievoorziening aan Raad 16
2.7 Herijking beleid 18

3 Resultaten van het re-integratiebeleid **19**
3.1 Resultaten gemeente Boskoop 19
3.2 Benchmark 21

4 Doeltreffendheid **25**
4.1 De beleidscyclus en SMART-criteria 25
4.2 Doelstellingen re-integratiebeleid Boskoop 29
4.3 Benchmark 31
4.4 Doeltreffendheid 31

5 Conclusies **33**

6 Aanbevelingen **37**

7 Bestuurlijke reactie College Burgemeester en Wethouders **39**

8 Nawoord Rekenkamer **41**

Bijlagen **43**
Bijlage 1 Documenten en respondenten 45
Bijlage 2 Benchmark 47

1 INLEIDING

1.1 Doelstelling

De rekenkamer van de gemeente Boskoop wil inzicht krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van het re-integratiebeleid in het kader van de Wet Werk en Bijstand (de WWB). De rekenkamer Boskoop heeft de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Welke activiteiten heeft de gemeente Boskoop ondernomen in de periode 2008-2010 om het aantal bijstandsgerechtigden terug te brengen, wat zijn daarvan de kosten en de resultaten en hoe kunnen die worden verbeterd?

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in de onderstaande elf deelvragen.

Doelstellingen

1. Welke beleidsdoelen streeft de gemeente Boskoop na met het re-integratiebeleid in het kader van de WWB na? Zijn deze doelen specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden (SMART) geformuleerd?

Uitvoering

2. Op welke wijze vindt in de praktijk de uitvoering van het beleid plaats? Welke re-integratie-instrumenten worden daarbij ingezet?
3. Welke partijen spelen een rol bij de uitvoering van het beleid? Wat zijn hun rollen en verantwoordelijkheden?

Resultaten

4. Wat zijn de resultaten van het gemeentelijk re-integratiebeleid als geheel in termen van uitstroom naar werk en stijging op de participatieladder?
5. Wat zijn de totale kosten van het gemeentelijk re-integratiebeleid (W-deel, I-deel en eigen middelen)?
6. Wat zijn de totale financiële baten geweest van het re-integratiebeleid in termen van bespaarde uitkeringen?
7. Wat zijn de kosten van de afzonderlijke re-integratie-instrumenten? En wat zijn de baten van de afzonderlijke instrumenten in termen van uitstroom naar werk en stijging op de participatieladder?
8. Hoe verhouden de prestaties op het gebied van re-integratie van de gemeente Boskoop zich tot die van andere, vergelijkbare gemeenten?

Gemeenteraad

9. In welke mate is de gemeenteraad vanuit dualistisch oogpunt betrokken bij de bepaling van het re-integratiebeleid?
10. Hoe verloopt de informatievoorziening van het college aan de raad over de uitvoering van het beleid in de praktijk? Zijn hierover vooraf concrete

afspraken gemaakt? Hoe is de informatievoorziening te kwalificeren (in termen van tijdigheid, relevantie, volledigheid en juistheid)?

11. Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn controlerende taken voor wat betreft het re-integratiebeleid? Vormt de door het college verstrekte informatie hiervoor voldoende basis?

1.2 Context

Dit onderzoek gaat over de periode 2008-2010. Bij de interpretatie van de resultaten van het onderzoek is het belangrijk om de context in ogenschouw te nemen. Op de eerste plaats is in 2008, vrij plotseling, de economische crisis toegeslagen. Deze had in bijna alle gemeenten in 2009 grote gevolgen voor de instroom in de bijstand. Landelijk groeide het bijstandvolume van iets minder dan 300.000 naar ruim 350.000. Een stijging van ongeveer 17 procent. Dit had ook tot gevolg dat de meeste gemeenten te maken kregen met groeiende tekorten op het inkomensdeel van het WWB-budget waaruit de WWB-uitkeringen betaald moesten worden.
Op de tweede plaats is van belang te weten dat bijna alle gemeenten in de beginjaren van de WWB er bij lange na niet in slaagden het werkdeel van het WWB-budget volledig te benutten. Het landelijke overschot op het re-integratiebudget was in 2007 opgelopen tot bijna 1 miljard euro. Steeds vaker werd de vraag gesteld of het re-integratiebudget dat het rijk aan gemeenten beschikbaar stelde niet te groot was. Vanaf 2007 hebben gemeenten alles op alles gezet om zoveel mogelijk van het re-integratiebudget te besteden. Veel gemeenten deden dit door veel te investeren in sociale activeringstrajecten die als primaire doelstelling ‘activering’ hadden in plaats van uitstroom uit de uitkering. Als gevolg van de crisis werd vanaf 2010 beleid gericht op uitstroom weer belangrijker.

1.3 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- Een documentanalyse. Een overzicht van de gebruikte documenten is opgenomen in bijlage 1.
- Interviews met de beleidsmedewerker re-integratie, klantmanagers, vertegenwoordigers van re-integratiebedrijven en de griffier. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1.
- Het uitvoeren van een benchmark, waarbij de resultaten van de gemeente Boskoop zijn vergeleken met een selectie van vergelijkbare gemeenten. Een uitgebreide toelichting en alle tabellen van de benchmark zijn opgenomen in bijlage 2.

De resultaten die we met behulp van de hierboven genoemde methoden hebben verkregen, toetsen we aan het normenkader dat we voor dit onderzoek hebben opgesteld. Het normenkader bestaat uit drie delen:

1. De beleidscyclus, inclusief de SMART-criteria: we hanteren daarbij als uitgangspunt dat, hoe beter de fasen van de beleidscyclus worden doorlopen, hoe beter wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt beleid. Om vast te stellen in hoeverre men de beleidscyclus heeft gevolgd en afgerond, stellen we de volgende vragen:
   - Zijn er SMART-doelen geformuleerd voor het re-integratiebeleid van de gemeente Boskoop en de daarmee gemoeide kosten?
   - Is er concreet beleid geformuleerd met taakstellingen en instrumenten?
   - Geschiedt de uitvoering van het beleid volgens afspraak?
   - Worden de resultaten van het beleid gemonitord en geëvalueerd?
   - Worden de uitkomsten van de periodieke evaluaties gebruikt om het beleid of de doelstellingen zo nodig bij te stellen?
2. De doelstellingen van de gemeente Boskoop: het gaat hierbij om de doelstellingen die de gemeente zelf heeft geformuleerd;
3. De prestaties van andere gemeenten (benchmark). Als aanvulling op de doelstellingen van de gemeente Boskoop zelf, beoordelen we de resultaten van het re-integratiebeleid van de gemeente Boskoop ook op basis van een aantal outcome-indicatoren. We maken daarvoor een vergelijking met de prestaties van andere gemeenten.

Aan de hand van het normenkader kunnen we een uitspraak doen over de effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente Boskoop.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over het proces van beleidsontwikkeling, de beleidsdoelstellingen, de inhoud van het beleid en de uitvoering daarvan. In dat hoofdstuk wordt antwoord gegeven op het eerste deel van onderzoeksvraag 1 (de doelstellingen), onderzoeksvragen 2 en 3 (beleid en uitvoering), onderzoeksvraag 5, het eerste deel van onderzoeksvraag 7 (kosten re-integratie) en de onderzoeksvragen 9, 10 en 11 (rol gemeenteraad).

In hoofdstuk 3 geven de we resultaten van het re-integratiebeleid weer. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 4 en het tweede deel van onderzoeksvraag 7 (resultaten beleid en instrumenten), onderzoeksvraag 6 (baten) en onderzoeksvraag 8 (prestaties in vergelijking met andere gemeenten).

In hoofdstuk 4 zetten we de bevindingen uit dit onderzoek af tegen het normenkader. Daarmee geven we inzicht in de effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente Boskoop.

In hoofdstuk 5 beantwoorden we de hoofdvraag van het onderzoek en geven we de conclusies van de rekenkamer weer. Hoofdstuk 6 bevat de aanbevelingen van de rekenkamer.

2 BELEID EN UITVOERING

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we kort weer hoe het re-integratiebeleid tot stand is gekomen (paragraaf 2.2). Hier besteden we aandacht aan de (kaderstellende) rol van de gemeenteraad in dit proces. In paragraaf 2.3 beschrijven we de doelstellingen van de gemeente Boskoop op het gebied van re-integratie in de periode 2008-2010. In paragraaf 2.4 gaan we in op de uitvoering van het re-integratiebeleid en in paragraaf 2.5 op de kosten van het beleid en de afzonderlijke re-integratie-instrumenten. Tot slot beschrijven we kort de informatievoorziening aan de gemeenteraad (paragraaf 2.6) en de wijze waarop het beleid en de doelstellingen worden herijkt en de rol van de gemeenteraad daarbij (paragraaf 2.7).

2.2 Beleidsontwikkeling

In deze paragraaf geven we antwoord op onderzoeksvraag 9: In welke mate is de gemeenteraad betrokken geweest bij de bepaling van het re-integratiebeleid?

Het re-integratiebeleid is opgesteld door beleidsmedewerkers en het college en is voorgelegd aan de raad. In de programmabegroting staan naast algemene doelstellingen, tevens specifieke raadsdoelen benoemd.

Ook is bij het opstellen van het beleidsplan re-integratie 2008-2010 advies gevraagd aan het cliënten participatiepanel. Dit panel bestaat sinds 2005. Klanten die tot de doelgroep WWB behoren en een bijdrage willen leveren aan het verbeteren van de dienstverlening, kunnen participeren in het panel. Het cliëntenpanel komt twee tot drie keer per jaar bijeen. Het beleidsverslag Werk, Zorg en Inkomen wordt besproken in een ‘rondetafel bijeenkomst’ met leden uit de Wmo-raad[1] en leden van het cliëntenpanel. Het advies van het cliëntenpanel gaat alleen over re-integratie is in principe niet bindend. Wel gaat het advies bijgesloten mee in de routing naar college en raad.

De effectiviteit van het re-integratiebeleid is voor de raad altijd een belangrijk aandachtspunt geweest. Volgens de raad worden veel financiële middelen besteed aan re-integratiebureaus voor het uitvoeren van de verschillende externe trajecten. De raad heeft zich in de afgelopen jaren afgevraagd of de gemeente het re-integratiebeleid niet zelf uit moet voeren, in plaats van een deel aan externe partijen over te laten. De raad besefte echter ook dat een

[1] Wmo staat voor Wet Maatschappelijke Ondersteuning

kleine gemeente kwetsbaar is en dat er maar weinig fte is voor het uitvoeren van het re-integratiebeleid.

Uit een interview met de beleidsmedewerker blijkt dat de gemeenteraad vooral invloed heeft gehad op het vaststellen van de streefwaarden (percentage van 40%) binnen de beleidsdoelstellingen. Dit wordt echter niet duidelijk uit de raadsverslagen. De eerste keer dat er een streefwaarde van veertig procent wordt genoemd is in het beleidsverslag van 2008-2009 en in de vaststelling van dit verslag in de raad.

2.3 Doelstellingen

In deze paragraaf geven we antwoord op het eerste deel van onderzoeksvraag 1: Welke beleidsdoelen streeft de gemeente Boskoop met het re-integratiebeleid in het kader van de WWB na?

De doelstellingen van de gemeente Boskoop op het gebied van re-integratie in de periode 2008-2010 waren[2]:

1. Alle klanten moeten actief en in beweging zijn.
2. Uitstroom uit WWB verhogen tot veertig procent in 2010.
3. Van alle klanten die een traject volgen moet veertig procent succesvol uitstromen uit het traject.
4. Het aantal niet werkende werkzoekenden (NWW) neemt niet toe.
5. De uitvoering van de WWB gebeurt budgetneutraal

1. Alle klanten moeten actief en in beweging zijn

Een algemene doelstelling die nagestreefd wordt is dat alle klanten actief en in beweging moeten zijn. In de onderzoeksperiode was daar nog geen streefpercentage voor vastgesteld. Nu (2011) is het zo dat 75 procent van de WWB'ers 'actief moet zijn'.

In het bestuursakkoord van 2010 staat: een sociaal beleid dat er op gericht is om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen, een baan te hebben en zelfredzaam te zijn. In het beleidsplan 2008-2010 is geformuleerd: Elk niveau (werk, zorg en maatschappelijke participatie) heeft als uitgangspunt dat de klant actief en in beweging is. De voorzieningen die worden ingezet om arbeidsinschakeling in de zin van de WWB te realiseren, bestaan altijd uit een component 'doen'. Het kan hierbij gaan om werken met behoud van uitkering, het volgen van scholing, behandeling door professionele hulpverlening of reguliere arbeid voor een volledige werkweek.

[2] Besloten is de doelstelling 'de inzet van het werkdeel blijft gelijk' hier buiten beschouwing te laten. Het gaat hier om een inhoudelijke afspraak dezelfde voorzieningen te blijven aanbieden aan klanten. Hierdoor gaat het meer om een afspraak dan om een doelstelling.

In de programmabegrotingen van 2008, 2009 en 2010 komen telkens onderstaande uitgangspunten terug:

- Het uitgangspunt is ‘werk boven inkomen’ door het actief inzetten van re-integratie-instrumenten. Mensen worden geactiveerd om in hun eigen onderhoud te voorzien dan wel op andere wijze hun leefomstandigheden te verbeteren.
- Bij iedere WWB-klant die is ontheven van de arbeidsplicht dient vastgesteld te worden welke andere mogelijkheden er zijn en welke activiteiten door de klant kunnen worden verricht. Deze klanten worden geactiveerd om hun leefomstandigheden te verbeteren en actief te participeren in de maatschappij.

Met ‘iedereen’ worden alle WWB-klanten bedoeld en met ‘actief en in beweging’ het hebben van een betaalde baan of het deelnemen aan een re-integratie- of activeringstraject wordt bedoeld.

2. Uitstroom uit WWB verhogen tot veertig procent in 2010

In de programmabegrotingen van 2009 en 2010 staat als specifiek raadsdoel genoemd:

- De uitstroom uit de bijstand verhogen tot veertig procent in 2010.

In de onderzoeksperiode 2008-2010 is er een ontwikkeling geweest in het concretiseren van de doelstellingen. In 2008 is er geen streefwaarde gehanteerd voor het aandeel personen dat succesvol uit zou moeten stromen uit een traject dan wel uit de uitkering. In 2009 is hier een percentage van veertig procent voor vastgesteld. Uit het interview is naar voren gekomen dat in 2009 nog in het midden gelaten werd of dit ging om het streven naar veertig procent uitstroom uit trajecten of veertig procent uitstroom uit de uitkering. In 2010 is besloten dat deze veertig procent uitstroom betrekking zou moeten hebben op zowel het succesvol uitstromen uit re-integratietrajecten als uitstroom uit de WWB.

3. Van alle klanten die een traject volgen moet veertig procent succesvol uitstromen uit het traject

Zoals we hierboven al vermeldden, heeft de gemeente Boskoop voor het jaar 2010 de doelstelling geformuleerd om veertig procent van de klanten uit re-integratietrajecten succesvol te laten uitstromen.

In de programmabegroting van 2010 is genoemd:

- Participatiebanen en intensievere inzet van re-integratiebedrijven moeten ervoor zorgen dat er, ondanks de veranderende arbeidsmarkt, een resultaat van veertig procent bereikt wordt bij klanten die een re-integratietraject volgen.

Er is sprake van succesvolle uitstroom uit een traject wanneer de doelstelling van het trajectplan is behaald. Bij een Work First-traject is dat uitstroom naar werk. Bij een activeringstraject is dat begeleiding naar hulpverlening of vrijwilligerswerk. Dit kan per individu verschillen omdat voor iedereen een

individueel maatwerktrajectplan wordt opgesteld. De veertig procent succesvolle uitstroom moet per type re-integratie-instrument behaald worden.

4. Het aantal niet werkende werkzoekenden (NWW) neemt niet toe
Deze doelstelling is in de programmabegroting van 2009 geformuleerd.

We hebben over deze doelstelling verder geen aanvullende informatie teruggevonden in de beleidsstukken. Het is daarom niet duidelijk welke klantgroep bedoeld wordt met de niet-werkende werkzoekenden. Omdat deze doelstelling alleen in de programmabegroting van 2009 is opgenomen, gaan we er van uit dat deze doelstelling alleen voor 2009 geldt.

5. De uitvoering van de WWB gebeurt budgetneutraal
Deze doelstelling is tijdens het interview met de beleidsmedewerker genoemd. Wij interpreteren deze doelstelling als volgt. Enerzijds zorgt de gemeente ervoor dat de uitgaven aan WWB-uitkeringen het jaarlijks door het rijk beschikbaar gestelde budget (het inkomensdeel van het WWB-budget) niet overschrijdt. Anderzijds zorgt de gemeente ervoor dat de uitgaven aan re-integratie niet hoger zijn dan het werkdeel van het WWB-budget.

Er zijn in de gehele onderzoeksperiode geen streefwaarden vastgesteld voor aantallen trajecten per jaar of aantallen trajecten per instrumentsoort of per re-integratiebureau. De gemeente Boskoop heeft dit soort streefwaarden bewust achterwege gelaten omdat deze niet zouden passen binnen de visie van de gemeente Boskoop. Een traject is een re-integratie instrument dat als passende voorziening wordt aangeboden aan de klant en is geen doel op zich.

2.4 Uitvoering van het beleid

In deze paragraaf geven we antwoord op onderzoeksvragen 2 en 3 (organisatie en uitvoering). We gaan achtereenvolgens in op de organisatie, de re-integratie-instrumenten die de gemeente Boskoop inzet, het werkproces met betrekking tot diagnose en doorverwijzing en de rolverdeling tussen de gemeentelijke klantmanager en re-integratiebedrijven tijdens de uitvoering van trajecten.

2.4.1 Organisatie van de uitvoering van het re-integratiebeleid

De productgroepen Gemeentewinkel, Integraal Beheer Leefomgeving en Projectbureau zijn extern gericht en houden zich bezig met het leveren van producten en diensten aan inwoners, bedrijven en andere organisaties. De interne productgroep Bestuur, Management en Organisatieondersteuning ondersteunt de externe productgroepen. Re-integratie valt onder de Back Office van de Gemeentewinkel.
Er zijn drie klantmanagers bij de gemeente in dienst voor 2,5 fte (en 0,8 fte voor beleidsmedewerker re-integratie). Klantmanagers werken integraal; ze

zijn verantwoordelijk voor zowel re-integratie als rechtmatigheid (uitkeringsdeel).

Naast de verschillende re-integratiebureaus (Nieuwland, In Petto, Track), werkt de gemeente samen met een bureau dat medische keuringen uitvoert. Ook werkt men samen met het SW-bedrijf Promen.

2.4.2 Re-integratie-instrumenten

De re-integratie-instrumenten die aangeboden werden in de periode 2008-2010 zijn:

1. Work First

Voor klanten waarbij is vastgesteld dat zij kunnen werken, wordt een Work First-traject ingezet. Dit betekent dat de direct na aanmelding voor minimaal 20 uur per week in een werkomgeving wordt geplaatst. Doel is dat de klant op korte termijn kan uitstromen op de arbeidsmarkt, doordat hij of zij arbeidsritme opdoet of arbeidsritme behoudt. De werkomgeving kan een leerwerkbedrijf van het re-integratiebedrijf zelf zijn of in een bedrijf van een potentiële werkgever. Indien de plaatsing minder uren is dan de omvang van de arbeidsverplichting, dient de deelnemer voor de omvang van de arbeidsverplichting andere activiteiten uit te voeren. Gedurende de periode van werken met behoud van uitkering, wordt de deelnemer verder bemiddeld en begeleid naar een duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt. Dit traject werd in de onderzoeksperiode uitgevoerd door re-integratiebedrijf Nieuwland. Het doel van een Work First-traject is om betaald werk te vinden voor de klant voor ten minste zes maanden.

2. Individueel traject Werkplan

Klanten konden tijdens de onderzoeksperiode tevens een individueel traject volgen bij Werkplan.[3] Het gaat om maatwerktrajecten die zijn afgestemd op de mogelijkheden van de individuele klant. Een individueel traject duurt maximaal twee jaar en bestaat uit werken met behoud van uitkering en activiteiten die niet direct arbeidsmarkt gerelateerd hoeven te zijn, maar noodzakelijk om arbeidsinschakeling mogelijk te maken. Met de inzet van deze trajecten wil Boskoop zorgen dat uitkeringsgerechtigden zich positief ontwikkelen. Hierdoor zou een sociaal stabiele situatie kunnen ontstaan, waardoor de weg naar arbeidsinschakeling geopend wordt. Indien dit niet mogelijk is, is het doel bestendiging van de maatschappelijke positie van de klant.

[3] Deze trajecten werden in het verleden gesubsidieerd door ESF-gelden. Na 1-1-1008 is deze subsidie gestopt. Daarna zijn de lopende trajecten gefinancierd door re-integratiegelden.

3. Activeringstrajecten

Doel is dat de deelnemer actief en in beweging is en duurzaam maatschappelijk nuttige activiteiten verricht en/of activiteiten verricht gericht op persoonlijke ontwikkeling. Dit ter voorbereiding op een traject gericht op arbeidsinschakeling. Het zwaartepunt van het activeringstraject ligt op het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten in de vorm van vrijwilligerswerk. Tijdens het traject kunnen de uren opgebouwd worden met als resultaat vrijwilligerswerk voor de omvang van de arbeidsverplichting voor een aaneengesloten periode van minimaal 6 maanden. Er wordt uitgegaan van een trajectduur van 18 maanden. Dit traject werd in de onderzoeksperiode uitgevoerd door de bureaus In Petto en Track.

4. Individueel traject Promen

Promen is het SW-bedrijf waar de gemeente Boskoop gebruik van maakt voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening. De gemeente zet individuele trajecten uitgevoerd door Promen in voor klanten die wel in staat zijn tot arbeid, maar niet willen werken. De maximale duur van een dergelijk traject is drie maanden. Het doel is om de klanten snel uit te laten stromen naar werk.
Daarnaast verwijst de gemeente soms klanten naar Promen voor een assessment in een werksituatie om vast te stellen wat zij kunnen met het oog op een eventuele WSW-indicatie.[4]

5. Maatschappelijke participatietrajecten

Het gaat hier om alle mensen die geen traject volgen, maar wel een uitkering hebben. Bij maatschappelijke participatietrajecten gaat het om het onbetaald verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg. De Gemeente Boskoop bevordert maatschappelijke participatie van klanten voor wie de afstand tot de arbeidsmarkt (op dit moment) te groot is. Maatschappelijke participatie loopt niet via een re-integratiebureau en maakt geen onderdeel uit van een traject. De klantmanager van de Gemeente Boskoop legt de participatie-activiteiten van de klant vast en bewaakt de voortgang. Het gaat hier om de na-fase van een activeringstraject. De klant heeft dan al een plek gevonden (bijv. vrijwilligerswerk of andere manier om actief aan samenleving deel te nemen). Deze trajecten zijn vrijwillig. Het is vooral een instrument om in contact te blijven met de klant en te blijven monitoren.

6. Participatiebanen (gesubsidieerde arbeid)

In 2009 en deels 2010 was dit instrument ingevoerd als pilot om de crisis het hoofd te bieden. Doel van deze re-integratievoorziening was dat klanten in plaats van een uitkering een dienstverband kregen aangeboden en daardoor bleven participeren op de arbeidsmarkt. Met een re-integratiebedrijf werd overeengekomen dat het een dienstverband zou bieden voor een jaar aan mensen die vallen onder de doelgroep van de WWB en ze vervolgens zou

[4] WSW staat voor Wet Sociale Werkvoorziening.

plaatsen (verloningsconstructie) bij een werkgever. De financiële risico's voor de gemeente bleken echter te groot. Wanneer iemand ziek werd of een been brak, moest de gemeente wel door blijven betalen. Dit werd te kostbaar. Uit een interview met een vertegenwoordiger van het re-integratiebureau, bleek dat de regeling voor het re-integratiebureau tevens ongunstig was. De doelgroep was moeilijk te plaatsen.

7. Opstapbaan Promen

Klanten die een SW-indicatie hebben en die vallen onder de doelgroep van de re-integratieverordening, kunnen een opstapbaan aangeboden krijgen. Dit betekent dat ze een dienstverband krijgen bij het SW-bedrijf Promen als voorloper op een WSW dienstverband. Een opstapbaan is voor één jaar en kan worden verlengd. Klanten kunnen daardoor in de beschermde werkomgeving van Promen werken.

8. Stimuleringsinstrumenten/financiële incentives

Stimuleringsinstrumenten voorzien in de noodzaak of behoefte van de klant en hebben tot doel bij te dragen aan het verkleinen van de afstand tot of het terugkeren naar de arbeidsmarkt. Voorbeelden zijn fietsvergoeding of scholing. De klantmanager initieert de aanvraag van deze stimuleringsinstrumenten. Daarnaast is er een stimuleringsinstrument voor de werkgever; de loonkostensubsidie. De werkgever kan hier een beroep op doen als hij de klant een jaarcontract aanbiedt, waarmee de klant uit de uitkering is. De werkgever kan dit inzetten voor loonkosten of bijvoorbeeld voor scholing.

9. Schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening wordt in de regel ingezet naast een re-integratietraject. In eerste instantie wordt onderzocht of een minnelijke regeling getroffen kan worden. Dit betekent dat schuldeisers verzocht wordt om akkoord te gaan met een betalingsregeling. Als het niet komt tot een minnelijke regeling kan wettelijke schuldsanering worden aangevraagd (Wsnp). In dit geval beslist de rechter met welke betalingsregeling schuldeisers akkoord moeten gaan. Ook budgetbegeleiding en een budgetcursus maken onderdeel uit van het traject. De schuldhulpverleningstrajecten voor WWB-klanten worden uit het werkdeel van het WWB-budget betaald. De schuldhulpverleningstrajecten worden uitgevoerd door Sociaal.nl.

10. Scholing

Inzet van scholing is op grond van de re-integratieverordening mogelijk, als de scholing noodzakelijk is voor arbeidsinschakeling. Overwegingen om scholing in te zetten zijn de leerbaarheid van de klant, de arbeidsmarktmogelijkheden en of de klant een startkwalificatie heeft. Scholing kan ingezet worden als onderdeel van een traject (duaal traject), maar kan ook afzonderlijk gevolgd worden.

11. Kinderopvang

Kinderopvang is bedoeld om alleenstaande ouders de mogelijkheid te geven om uit te stromen op de arbeidsmarkt. De klantmanager voert de Wet kinderopvang uit als verantwoordelijke voor de aanmelding, registratie en controle. De organisatie die kinderopvang aanbiedt is KERN Kinderopvang. Een klein deel van de kosten (bijvoorbeeld overblijven) wordt betaald uit het werkdeel van het WWB-budget.

2.4.3 Proces van diagnose en doorverwijzing naar trajecten

De klantmanager is verantwoordelijk voor het stellen van de diagnose. Dat wordt gedaan door middel van een gesprek met de klant. Meestal kan aan de hand van dat gesprek bepaald worden welk traject voor de klant geschikt is. Een eventuele medische keuring wordt door een extern bureau uitgevoerd. Meestal is de diagnose gebaseerd op één gesprek, maar soms zijn er twee gesprekken nodig. Om een diagnose te kunnen stellen, maakt de klantmanager gebruik van een stroomschema. Door op systematische wijze vragen te stellen, kan de klantmanager uit het stroomschema aflezen welk traject de klant het beste kan volgen. Bij twijfel wordt overlegd met de beleidsmedewerker of met de consulent van het potentiële re-integratiebureau.

De klantmanager meldt vervolgens via email de klant aan bij een consulent of trajectbegeleider[5] van een re-integratiebureau. Mondeling vindt dan een terugkoppeling plaats tussen consulent en klantmanager en wordt de klant besproken. Vervolgens wordt een afspraak gemaakt voor een intake, die meestal bij de gemeente plaats vindt. Meestal vindt dit gesprek plaats zonder klantmanager, maar het kan voorkomen dat de klantmanager er wel bij aanwezig is. Bij de intake wordt de persoonlijke situatie van de klant in kaart gebracht en wordt een persoonlijk plan opgesteld.

De doelstelling die de consulent meekrijgt van de gemeente is ‘de persoon op passende en actieve manier deel te laten nemen aan de maatschappij’. Dit kan betaald werk, vrijwilligerswerk, scholing of opbouw van zelfredzaamheid zijn. Soms moeten klanten naar zorg worden begeleid. Bij Work First-trajecten is de doelstelling het vinden van betaald werk voor minimaal zes maanden. Als een klant uitstroomt naar werk, maar binnen een half jaar weer uitvalt, komt deze weer terug in het Work First-traject.

2.4.4 Rolverdeling klantmanager en consulenten

De klantmanagers werken integraal en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van zowel het re-integratiebeleid als het inkomensbeleid. Voor het

[5] Afhankelijk van het re-integratiebureau wordt de persoon die trajecten begeleidt de ene keer consulent genoemd (bij Nieuwland) en de andere keer trajectbegeleider (bij Inpetto). In het rapport spreken we in het vervolg van een consulent. Hiermee wordt een consulent dan wel trajectbegeleider bedoeld.

re-integratieonderdeel zijn zij verantwoordelijk voor de diagnose van de WWB-klant en de uitvoering van maatschappelijke participatietrajecten. Daarnaast regelen zij de aanmelding, registratie en controle van de instrumenten kinderopvang, scholing, stimuleringsinstrumenten, loonkostensubsidie en schuldhulp.

Alle andere re-integratietrajecten zijn uitbesteed aan re-integratiebureaus. De rol van de klantmanagers hierin is het monitoren van de voortgang van klanten. Daarvoor wordt veelvuldig contact onderhouden met de re-integratiebureaus.

De re-integratiebureaus worden per fase betaald. Wanneer het traject niet succesvol wordt afgerond, krijgt het re-integratiebureau voor de laatste fase niet volledig betaald. Wanneer tijdens een traject blijkt dat de doelstelling niet gehaald kan worden, vindt er overleg plaats tussen klantmanager en consulent. Er wordt dan besproken of de doelstelling van het traject gewijzigd moet worden.

De rol van de consulenten van re-integratiebureaus is het uitvoeren van de trajecten en het begeleiden van de klanten hierin. De consulent doet de intake van de klant en stelt een individueel trajectplan op.

De inhoud van het werk van de consulent hangt af van het type traject: een Work First of een activeringstraject. We bespreken hieronder eerst welke rol de consulent in een Work First-traject heeft.

Rol van een consulent in Work First-trajecten
Klanten waarbij is vastgesteld dat zij kunnen werken worden doorverwezen naar een Work First-traject.[6] De consulent van het re-integratiebedrijf begeleidt de klant intensief. De inhoud van het werk bestaat uit de volgende stappen:

- Fase 1: intake en opstellen trajectplan;
- Fase 2: bemiddeling en plaatsing naar regulier werk;
- Fase 3: nazorg.

Tijdens de intake vertelt de consulent wat van de klant wordt verwacht gedurende het traject en welke werkplek de klant aangeboden krijgt. De intake eindigt met het opstellen van een trajectplan of een intakeverslag. In het trajectplan staat aangegeven op welke werkplek de klant start. Daarnaast geeft de consulent aan welke eventuele overige producten worden ingezet.

De consulent zorgt ervoor dat de klant wordt geplaatst op een werkplek voor minimaal twintig uur per week. De werkomgeving kan een leerwerkbedrijf van het re-integratiebedrijf zelf zijn of bij een gewone werkgever

[6] Aanbestedingsdocument Workfirst traject gemeente Boskoop.

De consulent onderhoudt contact met zowel de werkgever als de klant. Dat geschiedt intensief gedurende de proeftijd. Na de proeftijd kunnen, afhankelijk van de persoonlijke situatie, de contacten minder intensief zijn. Indien de deelnemer een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd heeft, zorgt de consulent ervoor informatie in te winnen over de eventuele voortzetting van de arbeidsovereenkomst.[7]

Rol van een consulent van activeringstrajecten
Bij een activeringstraject bestaat de inhoud van het werk van de consulent uit de volgende stappen[8]:

- Fase 1: intake en opstellen trajectplan
- Fase 2: contactfase
- Fase 3; begeleidingsfase

In de eerste fase voert de consulent een intakegesprek met de klant. Deze fase eindigt met een trajectplan of een intakeverslag. In het trajectplan staat aangegeven welke onderwerpen nader onderzocht dienen te worden (inzet belastbaarheidsonderzoek, capaciteitentest) en welke activiteiten de deelnemer zal gaan verrichten (vrijwilligerswerk, een cursus, therapie, of een sportactiviteit). Indien naar aanleiding van de intake geen trajectplan opgesteld kan worden, maakt de consulent een onderbouwd intakeverslag.

Tijdens de uitvoering van de contactfase die maximaal zes maanden duurt, houdt de consulent intensief contact met de klant. Deze fase is er op gericht om vertrouwen op te bouwen met de klant en een basis te leggen voor de volgende fase waarin het uitvoeren van maatschappelijk nuttige activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, wordt gestart of uitgebreid. In deze begeleidingsfase begeleidt de consulent de klant om de ingezette activiteiten vol te houden en eventueel uit te breiden. Deze fase duurt maximaal twaalf maanden.

Overleg tussen klantmanager en re-integratiebedrijf
Er vindt regelmatig overleg plaats tussen klantmanager, consulent en klant. De consulent van het re-integratiebureau neemt het intakegesprek meestal af op het gemeentehuis. Vaak koppelt de consulent dit gesprek face-to-face terug aan de klantmanager op het gemeentehuis.

Het re-integratiebureau stelt elke drie maanden een individuele voortgangsrapportage van de klant op. Hierin geeft de consulent aan hoe het traject van een individuele klant verloopt, welke vorderingen de klant maakt en welke problemen en/of belemmeringen mogelijk een rol spelen. Ook worden hierin eventuele wijzigingen in het trajectplan vermeld.

Door middel van deze kwartaalrapportages verzamelt de klantmanager informatie over de voortgang en de resultaten van de trajecten bij

[7] Aanbestedingsdocument Workfirst-traject gemeente Boskoop.

[8] Aanbestedingsdocument activeringstraject, gemeente Boskoop (2009).

re-integratiebureaus. Daarnaast spreken consulent en klantmanager elkaar geregeld. Ook overleggen klantmanagers en consulenten wanneer er zich problemen voordoen bij de klant. Bij klanten met veel problemen hebben consulent en klantmanager vaker contact dan bij klanten met weinig problemen. Bij sommige klanten kan dit contact dagelijks zijn, bij andere maandelijks. Bij problemen vindt er meestal een driegesprek plaats (gesprek tussen consulent, klantmanager en klant).

De consulenten spreken de klanten geregeld. Afhankelijk van het soort traject en de soort klant, varieert dit contact van een paar keer per week tot eens in de drie weken. Ook de klantmanagers spreken klanten regelmatig: in ieder geval iedere drie maanden na ontvangst van de kwartaalrapportage, maar soms ook vaker.

2.5 Kosten re-integratiebeleid

In deze paragraaf geven we antwoord op onderzoeksvraag 5 (totale kosten re-integratiebeleid) en het eerste deel van onderzoeksvraag 7 (kosten afzonderlijke re-integratie-instrumenten).

In tabel 2.1 is voor de jaren 2008, 2009 en 2010 het door het rijk verstrekte inkomensdeel van het WWB-budget opgenomen en de uitgaven aan uitkeringen. Boskoop had in elk van deze drie jaren te maken met een tekort. Dit past in het landelijke beeld waarin gemeenten in de afgelopen jaren in toenemende mate te maken kregen met tekorten op het inkomensdeel van het WWB-budget.

Tabel 2.1 Inkomsten en uitgaven Inkomensdeel WWB

Uitkering WWB	Inkomensdeel van het WWB-budget door het rijk toegekend	Uitgaven aan uitkeringen
2008	€ 1.468.765	€ 1.556.959
2009	€ 1.361.971	€ 1.568.642
2010	€ 1.614.016	€ 1.746.364

Bron: beleidsverslag WIZ (2010) gemeente Boskoop

In tabel 2.2 is voor de jaren 2008, 2009 en 2010 het door het rijk verstrekte werkdeel van het WWB-budget opgenomen en de uitgaven aan re-integratie. In de jaren 2008 en 2009 gaf de gemeente Boskoop minder uit aan re-integratie dan het jaarbudget. In 2010 waren de uitgaven hoger dan het jaarbudget. Het verschil kon echter gefinancierd worden uit het overschot dat de gemeente in de jaren daarvoor had opgebouwd. Ook dit past in het landelijke beeld. Veel gemeenten hebben in de eerste jaren van de WWB grote overschotten op het werkdeel van het WWB-budget opgebouwd. In 2009

en 2010 hebben ze geprobeerd deze overschotten alsnog op te maken om te voorkomen dat het geld terug moest naar het rijk.

Tabel 2.2 Inkomsten en uitgaven Werkdeel WWB

Re-integratie	Werkdeel van het WWB-budget door het rijk toegekend	Uitgaven aan re-integratie
2008	€ 274.571	€ 257.946
2009	€ 438.357	€ 342.637
2010	€ 504.359	€ 578.434

Bron: beleidsverslag WIZ (2010) gemeente Boskoop

In tabel 2.3 worden de kosten gepresenteerd van de verschillende re-integratietrajecten. Hiermee beantwoorden we het eerste deel van onderzoeksvraag 7.

Tabel 2.3 Kosten van re-integratietrajecten over de gehele onderzoeksperiode 2008-2010

	Kosten totaal 2008-2010
Work First Nieuwland	€ 101.100
Participatiebaan	€ 106.370
Activeringstraject In Petto	€ 86.684
Activeringstraject Track	€ 96.991
Individueel traject Promen	€ 47.506
Opstapbaan Promen	€ 16.029
Individueel traject werkplan	€ 306.412
Maatschappelijke participatie	n.v.t.*
Traject overig	€ 3.619
Totaal	€ 771.175

* Dit is een taak van de klantmanager: de kosten hiervan vallen daarom onder de uitvoeringskosten.

2.6 Managementinformatie en informatievoorziening aan Raad

In deze paragraaf geven we antwoord op onderzoeksvraag 10 over de informatievoorziening aan de gemeenteraad. We gaan achtereenvolgens in op de managementinformatie die de gemeente van de re-integratiebedrijven ontvangt en de op de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

2.6.1 Managementinformatie

De beleidsmedewerker re-integratie van de gemeente Boskoop ontvangt managementrapportages van de re-integratiebureaus over samenwerking, aantallen klanten, aantallen trajecten en resultaten. Deze rapportages worden vier keer per jaar opgeleverd aan de beleidsmedewerker. Er vindt dan tevens een gesprek plaats tussen beleidsmedewerker en een vertegenwoordiger van het re-integratiebureau en de kwaliteit van de trajecten.

De gemeente werkt met een no-cure less-pay financiering: wanneer een fase onvolledig of met onvoldoende resultaat is afgerond, ontvangt het re-integratiebureau geen of een lagere vergoeding voor de betreffende fase. Door middel van de managementrapportages houdt de gemeente Boskoop in de gaten welke fasen uitgevoerd zijn, of het doel van de betreffende fase is behaald en voor welke fasen betaald kan worden.

2.6.2 Informatieoverdracht richting gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in de onderzoeksperiode de onderstaande informatie over het re-integratiebeleid ontvangen.

In 2007 heeft de gemeenteraad de re-integratieverordening van de gemeente Boskoop vastgesteld en het uitvoeringsbesluit, waarin de regels zijn opgenomen voor de uitvoering van de re-integratieverordening. In 2009 is de re-integratieverordening aangevuld met de veranderingen als gevolg van de nieuwe Wet Investeren in Jongeren (de WIJ). Ook dit is door de gemeenteraad vastgesteld.

De gemeenteraad ontvangt jaarlijks een programmabegroting. Hierin staan de algemene doelen en ambities met betrekking tot re-integratie benoemd. Ook wordt hier in aangegeven welke kosten begroot zijn voor re-integratievoorzieningen.

In de gemeenteraad is het beleidsplan re-integratie besproken, dat betrekking had op de periode 2008 tot en met 2010. Het actieplan dat bijgesloten was had betrekking op het jaar 2008. In het beleidsplan stonden de doelstellingen met betrekking tot het re-integratiebeleid genoemd en werden de succes- en faalfactoren van de voorliggende jaren aangegeven. Tevens werd aangegeven met welke instrumenten de gemeente de doelstellingen wilde realiseren en het financieel kader waarbinnen de instrumenten aangewend konden worden.

Daarnaast heeft de gemeenteraad in de onderzoeksperiode twee beleidsverslagen over Werk, Inkomen en Zorg ontvangen. Een verslag betrof de periode 2008 en 2009. Het andere verslag betrof het jaar 2010. Het verslag van 2008-2009 betrof resultaten over het aantal aanmeldingen per traject en de totale kosten van de trajecten. Het verslag over 2010 was uitgebreider en bevatte informatie over het aantal actieve klanten per traject, het aantal beëindigde trajecten en de reden van beëindiging van deze trajecten. De gemeenteraad heeft beide beleidsverslagen vastgesteld. Daarnaast is het traject participatiebanen apart geëvalueerd en aangeboden aan de raad. De resultaten hiervan zijn ook opgenomen in de beleidsverslagen.

2.7 Herijking beleid

In deze paragraaf geven we antwoord op onderzoeksvraag 11 over de controlerende rol van de gemeenteraad. Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat er in de gemeenteraad in de onderzoeksperiode verschillende keren over het re-integratiebeleid is gesproken: rondom de vaststelling van de re-integratieverordeningen en het beleidsplan en tweemaal tijdens de bespreking van het beleidsverslag. Daarmee is aan de gemeenteraad de mogelijkheid geboden om de controlerende rol in te vullen.

Uit de raadsverslagen wordt niet duidelijk in hoeverre de gemeenteraad invloed heeft gehad op de beleidswijzigingen. We hebben ook geen stukken gevonden waarin de raad expliciet aangeeft of en zo ja wat er in het beleid zou moeten veranderen.

Uit een raadsverslag van de bespreking van het beleidsplan re-integratie 2008-2010, blijkt wel dat leden van de gemeenteraad vragen hebben gesteld over het gebrek aan kwantitatieve gegevens over het re-integratiebeleid. Meerdere sprekers gaven aan dat ze het daardoor moeilijk vonden te beoordelen of het ingezette beleid ook werkt. Bij de raadsbespreking over het beleidsverslag 2008-2009 werd gesproken over een lijvig rapport met veel kwantitatieve gegevens. De raadsleden misten echter nog een analyse van de cijfers. De wethouder beloofde de daaropvolgende keer de conclusies verder uit te werken. Het beleidsverslag 2010 is daardoor uitgebreider van opzet dan het beleidsverslag van 2008-2009.

Uit een interview met de beleidsmedewerker bleek dat het streefcijfer van veertig procent op verzoek van de gemeenteraad is geformuleerd. Dit is niet terug te vinden in de raadsverslagen. De eerste keer dat er een streefwaarde van veertig procent wordt genoemd is in het beleidsverslag van 2008-2009 en in de vaststelling van dit verslag door de gemeenteraad. In dit verslag is te lezen dat raadsleden vragen stellen over de duiding van deze veertig procent: gaat het om veertig procent succesvolle uitstroom per traject of in totaal?

We kunnen dus concluderen dat de gemeenteraad enerzijds heeft getracht meer zicht te krijgen op de resultaten van het re-integratiebeleid en anderzijds er voor heeft gezorgd dat de doelstellingen voor het beleid scherper werden geformuleerd.

3 RESULTATEN VAN HET RE-INTEGRATIEBELEID

In dit hoofdstuk 3 gaan we in op de resultaten van het re-integratiebeleid in de periode 2008-2010. In paragraaf 3.1 presenteren we de resultaten zoals de gemeente deze in de beleidsverslagen heeft opgenomen. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 4 en het tweede deel van onderzoeksvraag 7 (resultaten beleid en instrumenten), en onderzoeksvraag 6 (baten). In paragraaf 3.2 vergelijken de resultaten van de gemeente Boskoop met een aantal andere, vergelijkbare, gemeenten. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 8.

3.1 Resultaten gemeente Boskoop

Zoals in het vorige hoofdstuk benoemd, zijn er twee beleidsverslagen beschikbaar over de periode 2008-2010. Het beleidsverslag 2008-2009 geeft aan hoeveel klanten aangemeld zijn voor (externe) trajecten. Daarnaast geeft het verslag informatie over de aantallen gebruikte voorzieningen voor scholing, loonkostensubsidie, uitstroompremie, stimuleringspremie en schuldhulpverlening. Het verslag van 2010 is uitgebreider en biedt tevens informatie over het aantal personen dat actief is in een traject en het aantal personen dat in het betreffende jaar het traject beëindigd heeft met de reden van beëindiging.

In 2010 zijn er in totaal 24 WWB-uitkeringen beëindigd als gevolg van werk (de eerste twee rijen van tabel 3.1). Hieronder zijn acht jongeren met een WIJ-uitkering.[9] Vijftien personen hebben een traject beëindigd als gevolg van het vinden van een betaalde baan. Negen personen hebben dus in 2010 zonder traject een betaalde baan gevonden.

Tabel 3.1 Beëindigde uitkeringen in 2008, 2009 en 2010 (abs.)

	2008	2009	2010
Arbeid in dienstbetrekking	14	22	22
Zelfstandig bedrijf of beroep	4	5	2
Ander inkomen*	4	7	14
Aangaan relatie	2	6	4
Bereiken 27 of 65 jarige leeftijd	1	3	4
Verhuizing buiten gemeente	10	7	5
Geen inlichtingen	3	4	4
Andere oorzaak**	10	14	19
Totaal	48	68	74

* Betreft andere uitkering WW/ZW/WIA of alimentatie.
** O.a. start Bbz, overlijden, detentie, oorzaak bij partner.
Bron: beleidsverslag 2010, gemeente Boskoop

[9] De WIJ is de Wet Investeren in Jongeren.

Onderzoeksvraag 6 luidt als volgt: wat zijn de totale financiële baten geweest van het re-integratiebeleid in termen van bespaarde uitkeringen? Deze vraag kan alleen indicatief beantwoord worden. Op de eerste plaats moet je weten hoeveel mensen er uitgestroomd zouden zijn zonder re-integratiebeleid. In de onderstaande berekening gaan wij ervan uit dat de vijftien klanten die in Boskoop in 2010 aan het werk zijn gegaan na het volgen van een traject, zonder traject niet zouden zijn uitgestroomd. Op de tweede plaats moet je weten hoe lang mensen aan het werk blijven. In de berekening gaan wij ervan uit, dat de mensen die na het volgen van het traject zijn gaan werken, hierdoor een jaar uit de uitkering blijven.
Op basis van deze twee veronderstellingen bespaarde de gemeente Boskoop in 2010 door het re-integratiebeleid bij benadering vijftien maal de kosten van een jaar WWB-uitkering (€ 12.000).[10] Dit is een besparing van ongeveer € 180.000.
Wij moeten hierbij benadrukken dat dit een globale indicatie geeft van de besparingen[11]. De besparing kan een stuk lager zijn. Uit effectiviteitsonderzoek[12] blijkt namelijk dat het effect van re-integratie veel kleiner is dan waarvan wij hierboven in de eerste aanname uitgaan. Een deel van de vijftien klanten die in Boskoop na het volgen van een traject aan het werk zijn gegaan, zouden waarschijnlijk ook werk hebben gevonden zonder traject.
Aan de andere kant gebruikt de gemeente Boskoop het re-integratie-aanbod ook als handhavingsinstrument. Re-integratievoorzieningen kunnen een afschrikkend effect hebben op mensen die een uitkering willen aanvragen. Het perspectief om te moeten werken voor de uitkering kan ervoor zorgen dat sommige mensen afzien van het aanvragen van een uitkering. We kunnen echter niet nagaan hoeveel dit oplevert in termen van bespaarde uitkeringen.

In tabel 3.2 staan de meest recente gegevens van de resultaten van de afzonderlijke typen re-integratietrajecten weergegeven. De instrumenten die (deels) als doel hebben betaald werk te vinden staan bovenaan genoemd in de tabel. Vanaf de activeringstrajecten is het doel niet meer het vinden van betaald werk, maar het activeren van klanten. De re-integratie instrumenten staan afzonderlijk beschreven in paragraaf 2.4.2.

[10] De kosten van een uitkering is afhankelijk van de leeftijd, gezinssituatie en woonsituatie van een klant. Het bedrag van € 12.000 ligt in de buurt van de kosten van een WWB-uitkering van een alleenstaande, ouder dan 23 jaar die zijn woonkosten niet met iemand anders kan delen.

[11] Onderzoeksvraag 6 heeft alleen betrekking op financiele baten in termen van bespaarde uitkeringen. De maatschappelijke baten van sociale activering zijn hierin niet meegenomen. Uitstroom naar werk is namelijk niet het enige doel. Sociale activering, ontwikkeling en bestendiging van sociale participatie zijn tevens doelstellingen en dus ook baten van het re-integratiebeleid.

[12] Zie onder meer de volgende onderzoeken: SEOR (2005) *Effectiviteit van re-integratie, stand van zaken literatuuronderzoek.* Rotterdam: SEOR; SEO (2006) *Van bijstand naar werk in Amsterdam. Effectiviteit van re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in de periode 2001-2004.* Amsterdam: SEO; SEO (2008) *De lange weg naar werk: beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en WWB*. Amsterdam: SEO.

Tabel 3.2 Overzicht resultaten re-integratietrajecten

Instrument*	Aantal klanten actief op traject in 2010	Aantal klanten traject beëindigd in 2010	Aantal klanten uitgestroomd naar betaald werk in 2010	Succesvolle uitstroom uit traject**
Work First	31	13	4	38% (5)
Participatiebaan	5	4	3	80% (3)
Opstapbaan Promen	4	1	0	100% (1)
Individueel traject Promen	7	4	4	100% (4)
Individueel traject Werkplan	16	16	4	25% (4)
Activeringstraject In Petto	22	2	n.v.t.	50% (1)
Activeringstraject Track	13	9	n.v.t.	0%
Maatschappelijke participatie	13	n.v.t.	n.v.t.	
Traject overig	14	8	0	12% (1)
Totaal	125	57	15	33% (19)

* Zie paragraaf 2.4.2 voor een beschrijving van de instrumenten.
** Volgens de gemeente Boskoop. De aantallen personen staan aangegeven tussen haakjes.
Bron: beleidsverslag 2010, gemeente Boskoop

In 2010 was de succesvolle uitstroom uit afgeronde trajecten 33 procent. Succesvol betekent hier dat de doelstelling uit het trajectplan is behaald. Hiervan zijn 15 personen uitgestroomd naar werk, 3 personen uitgestroomd naar een recht voorliggende voorziening en 1 persoon is verhuisd naar buiten Boskoop (dit is als succesvol berekend omdat dit het doel was van het traject).

Tabel 3.3 geeft tot slot de aantallen gebruikte voorzieningen voor scholing, schuldhulpverlening, loonkostensubsidie, uitstroompremie en stimuleringspremie weer.

Tabel 3.3 Overzicht gebruik overige re-integratie-voorzieningen (abs.)

	2008	2009	2010
Scholingstraject	5	1	7
Scholing als activiteit in een traject	15	14	23
Schuldhulpverleningstraject	16	19	33
Loonkostensubsidie	6	6	6
Uitstroompremie	14	6	10
Stimuleringspremie	2	5	0

3.2 Benchmark

Voor het beoordelen van de effectiviteit van het re-integratiebeleid hebben we de gemeente Boskoop vergeleken met een aantal andere, vergelijkbare gemeenten. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 8. In bijlage 2 is een toelichting op deze benchmark opgenomen.

De volgende prestatie-indicatoren zijn in de vergelijking meegenomen:

- De percentuele verandering van het bijstandsvolume in een jaar.
- Het instroompercentage in de WWB.
- Het uitstroompercentage uit de WWB.

Voor de benchmark gebruiken we twee groepen gemeenten:

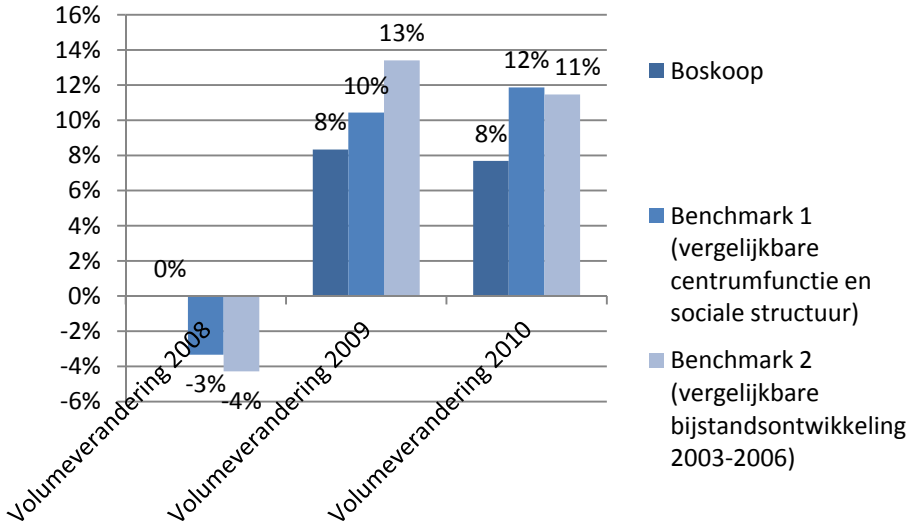
1. Gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners, een vergelijkbaar aantal bijstandsgerechtigden en een vergelijkbare sociale structuur en centrumfunctie.
2. Gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners en een vergelijkbaar aantal bijstandsgerechtigden, die in de periode 2004-2007 een vergelijkbare ontwikkeling van het bijstandsvolume hebben gekend.

Ontwikkeling bijstandsvolume 2008-2010

In de onderstaande figuur 3.1 zijn de resultaten van de benchmark voor de volumeontwikkeling weergegeven. Het bijstandsvolume is in Boskoop in 2008 gelijk gebleven. In de vergelijkbare gemeenten was er een afname van het bijstandsvolume van 3 en 4 procent. In 2008 was de volumeverandering in Boskoop dus iets minder gunstig.

In 2009 en 2010 is het bijstandsvolume in Boskoop beide jaren met acht procent gegroeid. Hiermee deed Boskoop het juist beter dan de beide benchmarkgroepen: beide groepen kenden een toename van gemiddeld 10 à 13 procent.

Figuur 3.1 Volumeontwikkeling 2008-2010



Instroompercentage 2008-2010

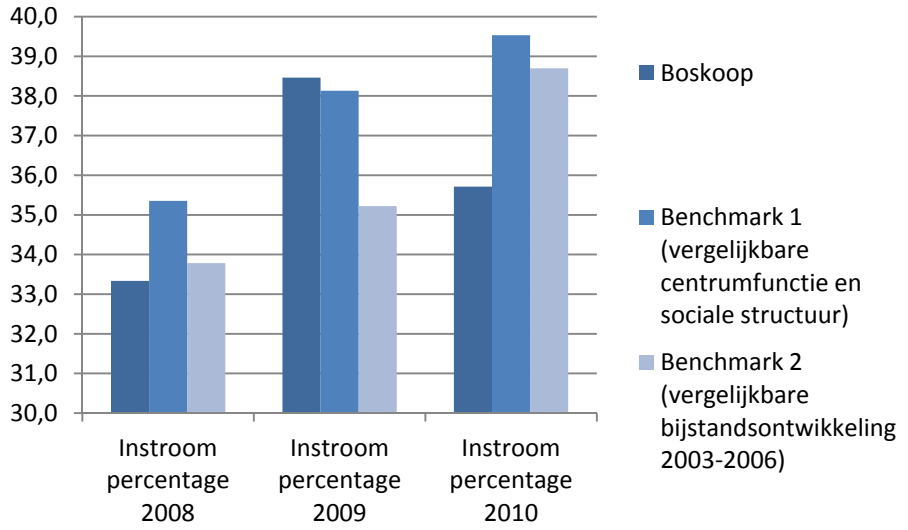
In de onderstaande figuur 3.2 zijn de resultaten van de benchmark voor de instroom in de bijstand weergegeven. In 2008 was de instroom in de WWB iets

lager dan het gemiddelde van de twee benchmarkgroepen; Boskoop deed het in dat jaar dus iets beter.

In 2009 lag het instroompercentage van Boskoop op 39 procent. Dit is iets hoger dan beide benchmarkgroepen. In dat jaar deed Boskoop het dus iets minder goed dan de vergelijkbare gemeenten.

In 2010 scoorde Boskoop juist weer beter dan beide benchmarkgroepen. Het instroompercentage was in Boskoop duidelijk lager dan in gemiddeld in de beide benchmarkgroepen.

Figuur 3.2 Instroom 2008-2010

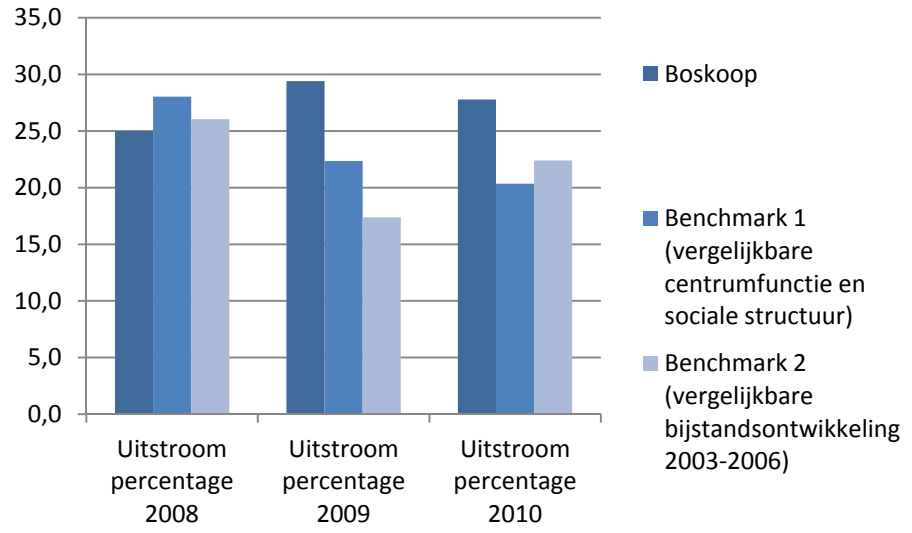


Uitstroompercentage 2008-2010

In de onderstaande figuur 3.3 zijn de resultaten van de benchmark voor de uitstroom uit de bijstand weergegeven. Het uitstroompercentage lag in Boskoop in 2008 op ongeveer 25 procent. Dit is iets lager, en dus minder gunstig, dan de vergelijkbare gemeenten. Beide benchmarkgroepen scoorden 26 en 28 procent.

In 2009 en 2010 scoort Boskoop een stuk beter (hoger) qua uitstroom dan beide benchmarkgroepen. Boskoop had in 2009 een uitstroompercentage van 29 procent, terwijl beide benchmarkgroepen op een percentage van 22 en 17 procent zaten. In 2010 had Boskoop een uitstroompercentage van 27 procent. Beide benchmarkgroepen zaten in dat jaar op 20 en 22 procent.

Figuur 3.3 Uitstroom 2008-2010



Conclusie

Op basis van de benchmark concluderen wij dat de gemeente Boskoop in 2009 en 2010 goed heeft gepresteerd. De volumeontwikkeling en uitstroom uit de bijstand waren beter dan in de twee benchmarkgroepen met vergelijkbare gemeenten.

4 DOELTREFFENDHEID

In de voorgaande hoofdstukken hebben we het beleid, de uitvoering en de resultaten van het re-integratiebeleid van de gemeente Boskoop beschreven. In dit hoofdstuk stellen we de effectiviteit van het beleid vast door de resultaten van het beleid af te zetten tegen het opgestelde normenkader. Zoals in het eerste hoofdstuk al beschreven, bestaat het normenkader uit de beleidscyclus en SMART-criteria, de eigen doelstellingen van de gemeente en de bench-mark. In de onderstaande paragrafen beschrijven en beoordelen we per norm de resultaten.

4.1 De beleidscyclus en SMART-criteria

Het uitgangspunt hierbij is de veronderstelling: hoe beter de verschillende fasen van de beleidscyclus worden doorlopen, hoe beter wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor een effectief beleid. We hanteren daarbij de volgende normen:

a. Er zijn SMART-doelen geformuleerd voor het re-integratiebeleid en de daarmee gemoeide kosten.
b. Er is een concreet beleid geformuleerd met taakstellingen en instrumenten.
c. De uitvoering van het beleid geschiedt volgens afspraak.
d. De resultaten van het beleid worden gemonitord en geëvalueerd.
e. De uitkomsten van periodieke evaluaties worden gebruikt om, waar nodig, het beleid of de doelstellingen bij te stellen.

a. SMART-doelen

Met betrekking tot de zes doelstellingen van het re-integratiebeleid van de gemeente Boskoop gaan we in deze paragraaf na in hoeverre deze Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden (SMART) zijn. In tabel 4.1. geven we dit per doelstelling weer. Met het oog op overzichtelijkheid geven we de doelstellingen kernachtig weer. In hoofdstuk 2 staat een uitgebreidere beschrijving van de doelstellingen weergegeven.

Tabel 4.1 Zijn de doelstellingen SMART

Doelstelling	S	M	A	R	T
1. Alle klanten moeten actief en in beweging zijn.	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
2. Uitstroom uit WWB verhogen tot 40% in 2010.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
3. Van alle klanten die een traject volgen moet 40% succesvol uitstromen uit het traject.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
4. Het aantal niet werkende werkzoekenden (NWW) neemt niet toe.	Nee	Nee	Ja	Niet vast te stellen	Ja
5. De uitvoering van de WWB gebeurt budget neutraal.	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja

Specifiek en meetbaar
In hoofdstuk 2 hebben we aangegeven dat we de eerste doelstelling als volgt interpreteren: alle WWB-klanten moeten deelnemen aan een re-integratie-traject. Daarmee is deze doelstelling specifiek en meetbaar.

Doelstelling 4 is niet specifiek en meetbaar. We hebben geen aanvullende informatie over welke klantgroep bedoeld wordt met de niet-werkende werkzoekenden.

De andere doelstellingen zijn specifiek en meetbaar geformuleerd.

Acceptabel
Doelstellingen zijn acceptabel wanneer er sprake is van draagvlak bij de verantwoordelijken. De doelstellingen 1 tot en met 4 zijn (als onderdeel van de programmabegrotingen) vastgesteld door de raad. We hebben verder ook geen signalen ontvangen dat deze doelstellingen niet op draagvlak bij management en B&W kunnen rekenen. Daarom gaan we ervan uit dat de doelstellingen acceptabel zijn. Dit geldt ook voor doelstelling 5.

Realistisch
Doelstellingen zijn realistisch wanneer er rekening is gehouden met resultaten uit het verleden en/of met de uitkomsten van analyse of onderzoek.

Met betrekking tot doelstelling 1 is niet echt onderzocht of het wel mogelijk is alle klanten op een traject te plaatsen. Daarom is deze doelstelling niet realistisch. Doelstellingen 2 en 3 zijn wel realistisch. Deze zijn mede gebaseerd op vergelijkingen met andere gemeenten, zowel door middel van collegiale uitwisseling binnen het samenwerkingsverband Midden-Holland, maar ook door middel van het in ogenschouw nemen van landelijke ontwikkelingen. Daarnaast zijn er succes- en faalfactoren uit het verleden geëvalueerd.
Omdat doelstelling 4 niet specifiek en meetbaar is, kunnen we niet vaststellen of dit doel realistisch is.

Doelstelling 5 is niet realistisch omdat een gemeente in tijden van een economische crisis de instroom in de bijstand maar beperkt in de hand heeft.

Tijdgebonden
De doelstellingen die zijn opgenomen in de programmabegrotingen gelden voor het betreffende jaar en zijn dus tijdgebonden. Doelstelling 2 heeft een specifieke tijdsaanduiding. Zowel in de programmabegroting van 2009 als die van 2010 staat aangegeven dat de uitstroom uit de uitkering verhoogd moet worden naar veertig procent in 2010. We gaan ervan uit dat doelstelling 5 voor alle jaren geldt en dus ook tijdgebonden is.

Conclusie
Wij komen tot de conclusie dat doelstellingen 2 en 3 volledig SMART zijn:
- Uitstroom uit de WWB verhogen tot veertig procent in 2010.
- Van alle klanten die een traject volgen moet veertig procent succesvol uitstromen uit het traject.
- De inzet van het werkdeel blijft gelijk.

De doelstellingen 1 en 5 scoren ook goed op de SMART-criteria. Zij voldoen aan alle SMART-criteria behalve het realisme-criterium.

Alleen doelstelling 4 scoort slecht op de SMART-criteria.

b. Beleid
In de programmabegrotingen zijn de doelstellingen van het re-integratiebeleid opgenomen. Daarnaast zijn in de programmabegrotingen en in het beleidsplan aangegeven welke re-integratie-instrumenten gebruikt moeten gaan worden en welke taakstellingen daarbij horen. Er staat niet expliciet bij met welke instrumenten de verschillende doelen bereikt moeten worden. We kunnen er echter van uitgaan dat alle re-integratie-instrumenten gekoppeld zijn aan tenminste de eerste twee doelstellingen. De re-integratie-instrumenten hebben immers tot doel mensen actief en in beweging te krijgen en uitstroom uit de WWB te bevorderen.

Daarnaast is in het uitvoeringsbeleid vastgelegd dat per klant een trajectdoel opgesteld wordt dat nagestreefd dient te worden. Hiermee wordt de derde doelstelling nagestreefd: veertig procent succesvolle uitstroom uit trajecten. De zesde doelstelling wordt nagestreefd door een streng ‘aan de poort’-beleid waarin aanvragen secuur worden beoordeeld.

De klantmanagers hebben aangegeven geen specifieke instrumenten te missen.

Conclusie
Op basis van de onderzoeksresultaten concluderen we dat het re-integratiebeleid van de gemeente Boskoop concreet is geformuleerd met taakstellingen en instrumenten. Voornamelijk de doelstellingen 1, 2 en 3 zijn direct vertaald in beleidsinstrumenten.

c. Uitvoering

De klantmanagers van de gemeente Boskoop zijn verantwoordelijk voor zowel het werkdeel als het inkomensdeel van de WWB. Zij stellen de diagnose, melden klanten aan voor een re-integratietraject, monitoren de voortgang en het realiseren van de doelstellingen van het traject en zijn verantwoordelijk voor de keuze van een vervolgtraject. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor het uitvoeren van de trajecten maatschappelijke participatie en de aanmelding, registratie en controle van de instrumenten kinderopvang, scholing, stimuleringsinstrumenten, loonkostensubsidie en schuldhulp.

De overige re-integratie-instrumenten worden uitbesteed aan re-integratiebureaus. Met deze bureaus zijn raamcontracten afgesloten. In de contracten en de aanbestedingsdocumenten) staat beschreven aan welke verplichtingen de re-integratiebureaus moeten voldoen. De belangrijkste eis is dat het doel van individuele trajecten behaald wordt. Daarnaast is voor Work First-trajecten een belangrijke eis dat klanten voor tenminste zes maanden geplaatst worden. Het mechanisme om re-integratiebureaus aan deze verplichtingen te houden is financieel van aard. Wanneer een bepaalde fase niet succesvol afgerond is, wordt deze fase niet uitbetaald aan het bureau. Wel is er de mogelijkheid om tijdens het traject, in samenspraak met de gemeente, het trajectdoel te wijzigen. Volgens een consulent gebeurt dit in tien procent van de gevallen (resulterend in een lagere of hogere doelstelling).

Conclusie
Gezien de beschikbaarheid van een concreet beleidsplan en de directe lijnen en frequent overleg tussen beleidsmedewerker, klantmanagers en consulenten van de re-integratiebedrijven, concluderen wij dat aan de voorwaarden is voldaan dat het beleid volgens afspraak wordt uitgevoerd.

d. Monitoring en evaluatie

Door de geringe schaal van de gemeente Boskoop, zijn zowel beleidsmedewerker, klantmanagers en consulenten goed op de hoogte van de ontwikkelingen van klanten. Alle partijen gaven aan baat te hebben bij de korte lijnen tussen de verschillende partijen. Consulenten en klantmanagers hebben geregeld contact. Ook hebben consulenten en klantmanagers regelmatig contact met de klanten zelf.

Met alle re-integratiebedrijven zijn afspraken gemaakt over de informatie die zij per klant moeten leveren. Per klant leveren de re-integratiebedrijven elk kwartaal voortgangsrapportages op en een eindrapportage. De klantmanagers houden hierdoor zicht op de voortgang van de klant. Daarnaast ontvangt de beleidsmedewerker driemaandelijks een managementrapportage van de vertegenwoordiger van het re-integratiebureau.

Tevens zijn er over de onderzoeksperiode twee beleidsverslagen uitgebracht waarin resultaten van het re-integratiebeleid opgenomen zijn. Het

beleidsverslag van 2008-2009 mist echter informatie over beëindigde trajecten en de reden van beëindiging. Daardoor is niet na te gaan welk aandeel succesvol uitgestroomd is uit de trajecten. Het verslag van 2010 biedt deze informatie wel. Beide verslagen zijn in de gemeenteraad besproken.

Conclusie
Er is veelvuldig contact tussen de verschillende betrokken partijen. Hierdoor heeft de gemeente een stevige grip op de uitvoering van de re-integratietrajecten en ook een goed zicht op de voortgang van re-integratietrajecten. De gemeenteraad krijgt veel, gedetailleerde informatie over het re-integratiebeleid. Het is echter voor de gemeenteraad moeilijk om op basis van deze informatie vast te stellen of de beleidsdoelstellingen behaald zijn. Hierin is wel vooruitgang geboekt.

e. Bijstellen
In de onderzoeksperiode is de doelstelling met betrekking tot uitstroom uit de uitkering en trajecten concreter geworden. In de programmabegroting van 2009 werd het streefcijfer van veertig procent geformuleerd. Uit interviews bleek dat de raad behoefte had aan concretisering en daarom verzocht heeft een streefcijfer van veertig procent te formuleren.

Conclusie
De gemeenteraad heeft in de onderzoeksperiode aangedrongen op duidelijkere informatie over de resultaten van het re-integratiebeleid en concretisering en aanscherping van de doelstellingen. Dit zijn de eerste noodzakelijke stappen die nodig zijn om de controlerende rol van de raad goed in te kunnen vullen.

4.2 Doelstellingen re-integratiebeleid Boskoop

De effectiviteit is de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd. In hoofdstuk 2 zijn we uitgebreid ingegaan op de doelstellingen van het re-integratiebeleid van de gemeente Boskoop. In deze paragraaf brengen we in kaart of deze doelstellingen zijn gerealiseerd.

Doelstelling 1 *Alle klanten moeten actief en in beweging zijn*

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, gaan we ervan uit dat met ‘actief en in beweging zijn’ bedoeld wordt dat alle klanten tenminste een traject volgen.

Tabel 4.2 Aantal klanten en aantal in traject

jaar	Aantal WWB-klanten	Aantal in traject
2008	120	Onbekend
2009	130	Onbekend
2010	140	125

Bron: CBS, Standen en stromen van periodiek algemene bijstandsuitkeringen van thuiswonenden naar leeftijd, gemeentegrootte en gemeente, 2008-2010 en beleidsverslag WIZ gemeente Boskoop 2010

Voor de jaren 2008 en 2009 is onduidelijk of de doelstelling is gehaald. In 2010 waren 125 klanten actief in een traject bij de gemeente Boskoop, terwijl er 140 klanten een WWB-uitkering ontvingen. Dit betekent dat in de gemeente Boskoop in 2010 negentig procent van de klanten deelnamen aan een traject. Daarmee is de doelstelling in 2010 grotendeels behaald.

Doelstelling 2 *Uitstroom uit WWB verhogen tot veertig procent in 2010*

De uitstroom uit de WWB in 2010 was 28 procent.[13] Deze doelstelling is dus niet behaald.

Doelstelling 3 *Van alle klanten die een traject volgen moet veertig procent succesvol uitstromen uit het traject*

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, gaat het hier om een streefcijfer per type re-integratie-instrument. Over 2008 en 2009 is hierover geen informatie beschikbaar. In het beleidsverslag 2010 zijn de succespercentages van een aantal trajectsoorten opgenomen.

Uit tabel 3.2 van dit rapport blijkt dat in 2010 de succesvolle uitstroom uit trajecten 33 procent was. De doelstelling is daarmee niet gehaald.

Wat betreft de doelstelling van veertig procent succesvolle uitstroom per type re-integratie-instrument, kijken we naar de trajectsoorten met de meeste beëindigde trajecten in 2010 (zie hiervoor ook tabel 3.2). De dertien beëindigde Work First-trajecten van Nieuwland kenden een succespercentage van 38 procent; daarmee is de doelstelling grotendeels gehaald. Daarentegen leverden de negen beëindigde activeringstrajecten van Track helemaal geen succes op en de zestien beëindigde individuele trajecten van Werkplan een succespercentage van 25 procent.

Doelstelling 4 *Het aantal niet werkende werkzoekenden (NWW) neemt niet toe*

Zoals aangegeven in hoofdstuk twee is niet duidelijk welke klantgroep bedoeld wordt met de niet-werkende werkzoekenden. We kunnen dus niet nagaan of de doelstelling behaald is.

Doelstelling 5 *De uitvoering van de WWB gebeurt budgetneutraal*

In hoofdstuk 2 gaven we aan dat we deze doelstelling als volgt interpreteren. Enerzijds zorgt de gemeente ervoor dat de uitgaven aan WWB-uitkeringen het jaarlijks door het rijk beschikbaar gestelde budget, het inkomensdeel van het WWB-budget, niet overschrijdt. Anderzijds zorgt de gemeente ervoor dat de uitgaven aan re-integratie niet hoger zijn dan het werkdeel van het WWB-budget.

[13] Bron: CBS, Standen en stromen van periodiek algemene bijstandsuitkeringen van thuiswonenden naar leeftijd, gemeentegrootte en gemeente, 2008-2010.

Op basis van paragraaf 2.5 concluderen we dat het inkomensdeel van het WWB-budget elk jaar is overschreden en dat het werkdeel van het WWB-budget voldoende is geweest om de re-integratie-uitgaven te dekken. Wat betreft het werkdeel is de doelstelling dus gerealiseerd, maar wat betreft het inkomensdeel niet. Dit is echter het gevolg van de economische crisis. Bijna alle gemeenten hebben hierdoor tekorten op het inkomensdeel gehad.

Conclusie
We concluderen dat de gemeente Boskoop er in is geslaagd om in 2010 de activeringsdoelstelling grotendeels te realiseren: bijna alle klanten namen deel aan een traject. Echter het succespercentage van veertig procent voor trajecten is niet gehaald. De Work First-trajecten kwamen dicht in de buurt van dit percentage, maar de individuele trajecten van Werkplan en de activeringstrajecten van Track niet.

4.3 Benchmark

Conclusie
Op basis van de benchmark concluderen wij dat de gemeente Boskoop in 2009 en 2010 goed heeft gepresteerd. De volume-ontwikkeling en uitstroom uit de bijstand waren beter dan in vergelijkbare gemeenten.

4.4 Doeltreffendheid

Op basis van de benchmark concluderen wij dat de gemeente Boskoop in 2009 en 2010 beter heeft gepresteerd dan vergelijkbare gemeenten wat betreft het bijstandsvolume en de uitstroom uit de bijstand.
Verder concluderen wij dat de gemeente Boskoop de activeringsdoelstelling heeft gerealiseerd: de gemeente is er in geslaagd de grote meerderheid van de klanten op traject te plaatsen,
De andere doelstellingen van de gemeente zelf zijn niet behaald. Het uitstroompercentage uit de WWB was 28 procent, terwijl de doelstelling veertig procent was. Het succespercentage van trajecten bleef met gemiddeld 33 procent ook achter bij de doelstelling van veertig procent. Daarbij komt dat er grote verschillen zijn tussen de succespercentages van de verschillende trajectsoorten. De korte lijnen tussen gemeente en re-integratiebedrijven hebben dit niet kunnen voorkomen.
Tot slot heeft de gemeente Boskoop de financiële doelstelling ook niet gerealiseerd.

5 CONCLUSIES

In dit rapport doen wij verslag van het onderzoek van de rekenkamer naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente Boskoop in de periode 2008 tot en met 2010.

Hieronder formuleren wij de conclusies die de rekenkamer op basis van het onderzoek heeft getrokken.

1. Prestaties Boskoop in 2009 en 2010 goed
Op basis van de benchmark concluderen wij dat de gemeente Boskoop in 2009 en 2010 goed heeft gepresteerd. De volumeontwikkeling en uitstroom uit de bijstand waren beter dan in de twee benchmarkgroepen met vergelijkbare gemeenten.

2. Ruim een kwart van de trajecten resulteert in uitstroom naar werk
In 2010 zijn er 24 klanten uitgestroomd naar werk. Hiervan hebben er negen klanten zelfstandig werk gevonden en vijftien klanten hebben na het volgen van een re-integratietraject werk gevonden. Dit betekent dat van de 57 in 2010 beëindigde trajecten ruim een kwart (26%) geresulteerd heeft in werk.

3. Een derde van de trajecten succesvol
Volgens de eigen definitie van de gemeente was in 2010 de succesvolle uitstroom uit afgeronde trajecten 33 procent. Hiermee is de doelstelling van veertig procent succes niet gehaald. Als we naar de verschillende soorten trajecten kijken, is deze doelstelling voor workfirsttrajecten bijna gehaald, maar voor de individuele trajecten van Werkplan en de activeringstrajecten van Track niet.

4. Activeringsdoelstelling bijna gehaald
In 2010 nam negentig procent van de klanten deel aan een traject. Daarmee is de doelstelling dat alle klanten *actief en in beweging* zijn, grotendeels gehaald.

5. Uitstroomdoelstelling van veertig procent niet gehaald
Boskoop had in 2010 een doelstelling om de uitstroom uit de WWB te verhogen naar veertig procent. Dit is met 28 procent uitstroom niet gehaald. Waarschijnlijk was deze doelstelling niet realistisch gezien het feit dat de benchmarkgemeenten ook niet verder kwamen dan een uitstroom van 30 procent.

6. Kosten re-integratie 250.000 euro per jaar
De gemeente Boskoop heeft in de periode 2008-2010 gemiddeld 250.000 euro per jaar uitgegeven aan re-integratietrajecten. Hoeveel baten hier tegen over staan, kan alleen bij benadering worden vastgesteld. Wij schatten in dat de baten van het re-integratiebeleid in de vorm van bespaarde uitkeringen in

2010 als gevolg van uitstroom uit de uitkering maximaal 180.000 euro waren. In deze berekening zijn eventuele baten als gevolg van het voorkomen van instroom in de uitkering niet meegenomen. Daarnaast zijn er baten die niet in geld uitgedrukt kunnen worden, maar wel doelstelling van het re-integratiebeleid zijn, zoals vergroting van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van de klanten die hebben deelgenomen aan een traject.

7. Klantmanagers hebben een breed takenpakket
De klantmanagers werken integraal en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van zowel het re-integratiebeleid als het inkomensbeleid. Voor het re-integratieonderdeel zijn zij verantwoordelijk voor de diagnose van de WWB-klant en de uitvoering van maatschappelijke participatietrajecten. Daarnaast regelen zij de aanmelding, registratie en controle van de instrumenten kinderopvang, scholing, stimuleringsinstrumenten, loonkostensubsidie en schuldhulpverlening.

8. Gemeente heeft stevige grip op uitvoering re-integratie
Klantmanagers en beleidsmedewerker staan dicht bij de uitvoering door de re-integratiebedrijven. Er is veelvuldig contact tussen de verschillende betrokken partijen. Hierdoor heeft de gemeente een stevige grip op de uitvoering van de re-integratietrajecten en ook goed zicht op de voortgang van re-integratietrajecten. Dit heeft er echter niet toe geleid dat de doelstelling van veertig procent succesvolle trajecten in 2010 is gehaald.

9. Aansturing re-integratiebedrijven vooral op klantniveau
De aansturing van re-integratiebedrijven gebeurt primair op het niveau van individuele klanten in het overleg tussen de klantmanager en de consulent van een re-integratiebedrijf. Daarnaast speelt de financieringssystematiek bij de aansturing van de re-integratiebedrijven een rol: wanneer een bepaalde fase van een traject niet succesvol afgerond is, wordt deze fase niet volledig uitbetaald aan het bedrijf. Met de re-integratiebedrijven zijn op contractniveau geen resultaatafspraken gemaakt.

10. Boskoop volgt de beleidscyclus goed
De gemeente Boskoop maakt gebruik van SMART-doelstellingen en volgt de beleidscyclus goed.

11. Gedetailleerde informatie naar de raad
De gemeenteraad krijgt veel, gedetailleerde informatie over het re-integratiebeleid. Het is echter voor de gemeenteraad moeilijk om op basis van deze informatie vast te stellen of de beleidsdoelstellingen behaald zijn.

12.Gemeenteraad creëert voorwaarden voor controlerende rol
De gemeenteraad heeft in de onderzoeksperiode aangedrongen op duidelijkere informatie over de resultaten van het re-integratiebeleid en concretisering en aanscherping van de doelstellingen. Dit zijn de eerste

noodzakelijke stappen die nodig zijn om de controlerende rol van de raad goed in te kunnen vullen.

6 AANBEVELINGEN

1. Heroverweeg de doelstelling ‘iedereen in beweging’. In Boskoop volgden in de periode 2008-2010 bijna alle klanten een traject. Gezien de grote bezuinigingen op het re-integratiebudget, is dit in de toekomst niet meer mogelijk.
2. Introduceer daarom een screeningsinstrument waarmee, bij voorkeur in één gesprek, kan worden vastgesteld welke klanten zelfredzaam zijn en dus geen ondersteuning van de gemeente nodig hebben, welke klanten met ondersteuning werk kunnen vinden en welke klanten ook met ondersteuning geen werk kunnen vinden.
3. Maak een duidelijker onderscheid tussen trajecten met als doel werk en trajecten met een ander doel zoals vrijwilligerswerk, sociale activering etc., zodat voor de gemeente, de re-integratiebedrijven en de raad duidelijk is wat de verwachtingen zijn wat betreft uitstroom naar werk voor de verschillende trajectsoorten.
4. Heroverweeg het contract met Track, gezien het lage succespercentage van dit re-integratiebedrijf in 2010: 0%. Ook Werkplan heeft met de (dure) individuele trajecten een (te) laag succespercentage gehaald (25% ten opzichte van de doelstelling van 40%). De gemeente Boskoop heeft echter al besloten dit contract niet te continueren.
5. Versterk de aansturing van de re-integratiebedrijven op contractniveau. Maak daarom resultaatafspraken op contractniveau en houdt de bedrijven daar ook aan. Hierbij kan het verminderen van het aantal trajectsoorten gezien de kleine schaal waarop de gemeente Boskoop opereert, ook behulpzaam zijn. Maak ook resultaatafspraken met de klantmanagers voor de trajecten maatschappelijke participatie die zij zelf uitvoeren.
6. Heroverweeg de relatie tussen de gemeente en de re-integratiebedrijven. Kijk daarbij naar de overlap tussen de werkzaamheden van de klantmanagers en de consulenten van de bedrijven; beiden hebben intensief contact met de klanten. Zorg verder voor een scheiding in verantwoordelijkheden voor enerzijds de regie op klantniveau en de aansturing van de bedrijven op contractniveau. Dit maakt een meer kritische houding tegenover de bedrijven mogelijk.
7. Ontwikkel een nieuw format voor managementinformatie waarmee de gemeenteraad de resultaten van het re-integratiebeleid beter kan volgen. Per contract moeten in ieder geval de totale instroom, uitval, uitstroom naar werk, succesvolle afronding en kosten worden opgenomen. Dit geeft meer inzicht dan cijfers per jaar. Neem in deze managementinformatie ook de trajecten mee die de klantmanagers zelf uitvoeren.
8. Ga op korte termijn in gesprek met Alphen aan den Rijn en Rijnwoude om op basis van overeenkomsten en verschillen toe te werken naar een gezamenlijke visie op organisatie en beleid en betrek daar ook de beleidsmedewerkers en uitvoerders bij.

Raadhuisplein 1
2771 EK Boskoop

Postbus 5
2770 AA Boskoop

Telefoon: 140172
Telefax : (0172) 219506
E-mail : info@boskoop.nl

AAN
Rekenkamer Boskoop
Postbus 5
2770 AA Boskoop

Uw brief van/kenmerk	Behandeld door	Doorkiesnr.	Boskoop,
7 februari 2012	I.E.F. Pardoel	(0172) 219545	1 maart 2012

Onderwerp	Zaaknummer	Verzonden op
onderzoeksrapport effectiviteit re-integratie gemeente Boskoop	11200592	

Geachte leden van de Rekenkamer,

Op 8 februari 2012 hebben wij het concept onderzoeksrapport inzake de effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente Boskoop ontvangen. In deze brief treft u onze bestuurlijke reactie over het onderzoeksrapport.

Het onderzoeksrapport behelst de periode 2008-2010 en loopt daarmee gelijk met het beleidsplan re-integratie gemeente Boskoop, die betrekking heeft op dezelfde periode. Wij refereren tevens aan het beleidsverslag Werk, Inkomen en Zorg over 2011, waarin een uitgebreide evaluatie is opgenomen over de uitvoering van het beleid op het gebied van Werk.

De aanbevelingen die in het onderzoeksrapport zijn opgenomen, kunnen naar ons idee aansluiting vinden bij het harmonisatieproces met de fusiegemeenten Alphen aan den Rijn en Rijnwoude en de nieuwe Wet werken naar vermogen die naar verwachting op 1 januari 2013 van kracht zal worden.

Dit betreft vooral de aanbevelingen over het heroverwegen van de doelstelling, de wijze van inkopen van trajecten en daarbij duidelijker onderscheid te maken tussen de verschillende trajecten. Alsmede het versterken van resultaatafspraken op contractniveau en het ontwikkelen

van een format voor managementinformatie zullen meegenomen worden in het harmonisatieproces.

Wij hechten er wel aan om een nuance aan te brengen als het gaat om de aanbeveling over het heroverwegen van de relatie tussen de gemeente en de re-integratiebedrijven. Verondersteld wordt dat er overlap is tussen de werkzaamheden van de klantmanagers en de consulenten van de bedrijven, omdat beiden veel klantencontact hebben.

Het College is echter van mening dat veel klantencontact een succesfactor is voor re-integratie en noodzakelijk is voor een goede dienstverlening aan de klant. Daarbij hechten wij aan een complementaire dienstverlening die gericht is op samenwerking, wat een kritische houding en resultaatgerichte afspraken niet in de weg staat.

Wij bedanken de Rekenkamer voor het uitgevoerde onderzoek en de prettige samenwerking.

Hoogachtend,
BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN BOSKOOP,

de secretaris,	de burgemeester,
W.J. Pelk	J. Rijsdijk

Rekenkamer gemeente Boskoop

Nawoord rekenkamer Boskoop

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het College van Burgemeester en Wethouders van 1 maart 2012, zaaknummer 11200592.

Zij dankt het College voor zijn welwillende reactie op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer met betrekking tot de effectiviteit van het re-integratiebeleid en de aansluiting die het college ziet om deze mee te nemen in het harmonisatieproces met die fusiegemeenten Alphen aan den Rijn en Rijnwoude en bij de invoering van de Wet werken naar vermogen.

Wij gaan ervan uit dat de nuancering die het college aanbrengt ten aanzien van de relatie tussen de gemeente en de re-integratiebedrijven door de gemeente Boskoop zal worden ingebracht in het harmonisatieproces.

De reactie van het College heeft de Rekenkamer geen aanleiding gegeven tot aanpassing van de inhoud van het rapport en van de conclusies en aanbevelingen. De Rekenkamer heeft dan ook besloten de definitieve rapportage voor behandeling aan de Raad van Boskoop aan te bieden.

Namens de Rekenkamer,

Mr.drs.J.H. van Put, Voorzitter

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Documenten en respondenten

Bestudeerde documenten Boskoop

- Collegeprogramma 2006-2010
- Programmabegroting 2008
- Programmabegroting 2009
- Programmabegroting 2010
- Beleidsplan re-integratie 2008-2010 en actieprogramma 2008
- Re-integratieverordening gemeente Boskoop 2007
- Re-integratieverordening gemeente Boskoop 2009
- Beleidsverslag werk inkomen en zorg 2008-2009
- Beleidsverslag werk inkomen en zorg 2010
- Beleidsregel WI boete en maatregel
- Evaluatie krediet crisis (evaluatie participatiebanen over 2009), 2010
- Aanbesteding activeringstraject, 2009
- Aanbesteding Work First traject, 2007
- Aanbesteding schuldhulp, 2007
- Uitvoeringsbesluit re-integratie 2007
- Uitvoeringsbesluit re-integratie 2009
- Notulen raad 22 november 2007, Beleidsplan 2008-2010 en actieplan 2008
- Notulen raad 26 mei 2011, Beleidsverslag 2010 reactie gemeenteraad
- Rondetafel gesprek 20 mei 2010, Beleidsverslag Werk, Inkomen en Zorg 2008-2009
- Rondetafel gesprek 12 mei 2011, Beleidsverslag 2010

Geïnterviewde personen Boskoop

Dhr. Blaauw	Productgroepmanager Gemeentewinkel, Gemeente Boskoop
Mw. Pardoel	Beleidsmedewerker re-integratie, gemeente Boskoop
Mw. Rondhuis	Klantmanager, gemeente Boskoop
Mw. Van der Kamp	Klantmanager, gemeente Boskoop
Dhr. den Blanken	Consulent, RIB Nieuwland
Mw. Bakkes	Trajectbegeleider, RIB In Petto
Mw. Timmerman	Griffier, gemeente Boskoop

BIJLAGE 2

Benchmark

Inleiding
Door een benchmark met drie overkoepelende prestatie-indicatoren te gebruiken krijgen we een integraal beeld van de effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente Boskoop. Door vervolgens de prestaties van Boskoop te vergelijken met een aantal vergelijkbare andere gemeenten ontstaat een goed, globaal beeld van de effectiviteit van het re-integratie-beleid. In deze bijlage beschrijven we hoe we te werk zijn gegaan en geven we in een aantal tabellen de resultaten van de benchmark weer.

Prestatie-indicatoren
Voor het beoordelen van de effectiviteit van het re-integratiebeleid hebben we de gemeente Boskoop vergeleken met een aantal andere gemeenten. Daarbij is gekeken naar de volgende prestatie-indicatoren:
1. Volumeontwikkeling WWB in de periode 2008-2010
2. Het instroompercentage in de WWB (instroom in jaar t/volume ultimo jaar t)
3. Het uitstroompercentage uit de WWB (uitstroom in jaar t/instroom in jaar t+volume ultimo jaar t-1)

Selectie gemeenten
Bij een benchmark draait het om de vraag wat de vergelijkbaarheid is van de gemeenten in de benchmark. Hoe beter gemeenten vergelijkbaar zijn, hoe beter het mogelijk is om verschillen in de prestatie-indicatoren toe te wijzen aan verschillen in beleid. Gemeenten zijn echter onderling nooit volledig vergelijkbaar, waardoor er altijd een onzekerheidsmarge blijft, waarmee bij de interpretatie van de uitkomsten rekening gehouden moet worden.
De onderlinge vergelijkbaarheid neemt echter wel toe door rekening te houden met kenmerken die van grote invloed zijn op de prestatie-indicatoren en gemeenten te selecteren die wat betreft die kenmerken op elkaar lijken. Wij hebben gekeken naar drie kenmerken van gemeenten die van invloed zijn op de prestatie-indicatoren:
- Gemeentegrootte en bijstandsvolume
- Centrumfunctie en sociale structuur (cfss)
- Bijstandsontwikkeling in de periode 2004-2007

Ook zou het greenport karakter van de gemeente een belangrijke indicator kunnen zijn. Boskoop is echter niet goed vergelijkbaar met de twee andere belangrijke greenportgemeenten Aalsmeer en Zundert. Beide gemeenten zijn een stuk groter, hadden in 2008-2010 een veel lager bijstandspercentage en hadden in de periode voor 2008 een veel grotere bijstandsreductie gerealiseerd dan Boskoop.

Boskoop is ook niet goed vergelijkbaar met Rijnwoude. Qua omvang wel, maar de ontwikkeling van het bijstandsvolume voor 2008 was in Rijnwoude veel sterker (-25%) dan in Boskoop (-7%). Ook valt Rijnwoude niet in dezelfde categorie gemeenten qua sociale structuur en centrumfunctie. Rijnwoude heeft namelijk helemaal geen centrumfunctie, terwijl Boskoop 'weinig' centrumfunctie heeft.

Voor deze benchmark gebruiken we daarom twee groepen gemeenten die vergelijkbaar zijn met de gemeente Boskoop voor wat betreft omvang en op één van de andere kenmerken. We krijgen dan de volgende twee groepen vergelijkbare gemeenten:

3. Gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners en aantal bijstandsontvangers en een vergelijkbare sociale structuur en centrumfunctie.
4. Gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners en aantal bijstandsontvangers die in de periode 2004-2007 een vergelijkbare ontwikkeling van het bijstandsvolume hebben gekend.

Groep 1 Vergelijkbare omvang en bijstandsvolume en centrumfunctie en sociale structuur

Centrumfunctie en sociale structuur (cfss)
Het ministerie van BZK heeft een indeling van gemeenten gemaakt naar sociale structuur en de mate van centrumfunctie.[14] Boskoop valt volgens deze indeling onder de gemeenten met een goede sociale structuur en weinig centrumfunctie. Via de begrotingsanalyses van 2011 is gekeken naar gemeenten die in dezelfde cfss-categorie vallen als Boskoop. Geselecteerd zijn gemeenten met 13.000 – 17.000 inwoners en 90 – 150 bijstandsontvangers.

We hebben de onderstaande gemeenten geselecteerd die vergelijkbaar zijn qua omvang en centrumfunctie en sociale structuur.

Tabel B 3.1 Groep 1: Gemeenten met vergelijkbaar inwonersaantal en centrumfunctie en sociale structuur

Gemeente	Aantal inwoners (2010)[15]
Anna Paulowna	14.234
Boskoop	**15.090**
Son en Breughel	15.543
Brielle	15.759

[14] Via www.minbzk.nl; zoek op 'begrotingsanalyse'. Voor een beschrijving van sociale structuur en centrumfunctie, zie bijlage 1.

[15] Uit begrotingsanalyse 2010.

Groep 2 Vergelijkbare omvang en ontwikkeling bijstandsvolume 2004-2007

Voor deze groep hebben we gemeenten geselecteerd die in de periode 2004 t/m 2007 (de periode voorafgaand aan de onderzoeksperiode) een vergelijkbare ontwikkeling in bijstandsvolume hebben doorgemaakt als Boskoop.

Boskoop had in die periode een afname in het aantal bijstandsuitkeringen van 7.1 procent. De onderstaande gemeenten hebben een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt (-6.7% tot -8.3%).

Tabel B 3.2 Groep 2: Gemeenten met vergelijkbaar inwonersaantal en bijstandsontwikkeling in de periode 2004-2007

Gemeente	Bijstandsontwikkeling 2004-2007	Aantal inwoners
Anna Paulowna	-8.3%	14.234
Nederlek	-8.3%	14.087
Asten	-7.7%	16.335
Boskoop	**-7.1%**	**15.090**
Schinnen	-6.7%	13.494

Bron: Kernkaart

Resultaten op prestatievariabele volumereductie

Tabel B 3.3 Volumereductie WWB 2008-2010 Benchmarkgroep 1

Gemeente	Aantal inwoners (2010)[16]	Volume-reductie 2008 tov 2007	Volume-reductie 2009 tov 2008	Volume-reductie 2010 tov 2009	Gem. reductie 2008-2010
Anna Paulowna	14.234	-10%	22%	18%	10%
Boskoop	**15.090**	**0%**	**8%**	**8%**	5%
Son en Breughel	15.543	0%	9%	8%	6%
Brielle	15.759	0%	0%	9%	3%

Bron: CBS bijstandstromen, bewerking Regioplan

[16] Uit begrotingsanalyse 2010.

Tabel B 3.4 Volumereductie WWB 2008-2010 Benchmarkgroep 2

Gemeente	Bijstands-ontwikkeling 2004-2007	Aantal inwoners	Volume-reductie 2008 tov 2007	Volume-reductie 2009 tov 2008	Volume-reductie 2010 tov 2009	Gem. reductie 2008-2010
Anna Paulowna	-8.3%	14.234	-10%	22%	18%	10%
Nederlek	-8.3%	14.087	0%	0%	20%	7%
Asten	-7.7%	16.335	0%	8%	8%	5%
Boskoop	**-7.1%**	**15.090**	**0%**	**8%**	**8%**	5%
Schinnen	-6.7%	13.494	-7%	23%	0%	5%

Bron: CBS bijstandstromen, bewerking Regioplan

Resultaten op prestatievariabele instroompercentage

Tabel B3.5 Instroompercentage WWB 2008-2010[17] Benchmarkgroep 1

Gemeente	Aantal inwoners (2010)[18]	Instroom 2008	Instroom 2009	Instroom 2010
Anna Paulowna	14.234	33%	36%	46%
Boskoop	**15.090**	**33%**	**39%**	**36%**
Son en Breughel	15.543	36%	42%	31%
Brielle	15.759	36%	36%	42%

Bron: CBS bijstandstromen, bewerking Regioplan

Tabel B 3.6 Instroompercentage WWB 2008-2010[19] Benchmarkgroep 2

Gemeente	Bijstands-ontwikkeling 2004-2007	Aantal inwoners	Instroom 2008	Instroom 2009	Instroom 2010
Anna Paulowna	-8.3%	14.234	33%	36%	46%
Nederlek	-8.3%	14.087	30%	30%	42%
Asten	-7.7%	16.335	33%	31%	36%
Boskoop	**-7.1%**	**15.090**	**33%**	**39%**	**36%**
Schinnen	-6.7%	13.494	39%	44%	31%

Bron: CBS bijstandstromen, bewerking Regioplan

[17] Vanaf 2009 is de instroom inclusief instroom in de Wet Investeren in Jongeren (de WIJ).

[18] Uit begrotingsanalyse 2010.

[19] Vanaf 2009 is de instroom inclusief instroom in de Wet Investeren in Jongeren (de WIJ).

Resultaten op prestatievariabele uitstroompercentage

Tabel B3.7 Uitstroompercentage WWB 2008-2010[20] Benchmarkgroep 1

Gemeente	Aantal inwoners (2010)[21]	Uitstroom 2008	Uitstroom 2009	Uitstroom 2010
Anna Paulowna	14.234	31%	15%	24%
Boskoop	**15.090**	**25%**	**29%**	**28%**
Son en Breughel	15.543	27%	25%	19%
Brielle	15.759	27%	27%	19%

Bron: CBS bijstandstromen, bewerking Regioplan

Tabel B 3.8 Uitstroompercentage WWB 2008-2010[22] Benchmarkgroep 2

Gemeente	Bijstands-ontwikkeling 2004-2007	Aantal inwoners	Uitstroom 2008	Uitstroom 2009	Uitstroom 2010
Anna Paulowna	-8.3%	14.234	31%	15%	24%
Nederlek	-8.3%	14.087	23%	15%	20%
Asten	-7.7%	16.335	19%	19%	22%
Boskoop	**-7.1%**	**15.090**	**25%**	**29%**	**28%**
Schinnen	-6.7%	13.494	32%	20%	24%

Bron: CBS bijstandstromen, bewerking Regioplan

[20] Vanaf 2009 is de instroom inclusief instroom in de Wet Investeren in Jongeren (de WIJ).

[21] Uit begrotingsanalyse 2010.

[22] Vanaf 2009 is de instroom inclusief instroom in de Wet Investeren in Jongeren (de WIJ).