

‘Kaderstelling & controle WWB in Wormerland’

Een onderzoek naar het re-integratiebeleid WWB in de gemeente
Wormerland



Rekenkamercommissie Wormerland
November 2013

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en doelstelling	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Aanpak onderzoek.....	2
1.4 Leeswijzer.....	3
2 Samenwerkingsafspraken	5
2.1 Afspraken rond samenwerking	5
3 Beschrijving van het re-integratiebeleid	9
3.1 Re-integratiebeleid Wormerland.....	9
3.2 Re-integratiebeleid Oostzaan	10
4 Resultaten	13
5 Financiële performance	15
5.1 Uitkeringsbudget.....	15
5.2 Participatiebudget.....	17
6 Sturing door de gemeenteraden	21
6.1 Rol van de raad bij de totstandkoming van de samenwerking	21
6.2 Beleidsplan en beleidsverslag	22
6.3 Informatievoorziening aan de raad, P&C-cyclus	22
6.4 Kaderstelling en controle	24
7 Conclusie en aanbevelingen	26
7.1 Conclusies	26
7.2 Aanbevelingen	28
8 NAWOORD	29
BIJLAGEN	31
BIJLAGE 1 Toetsing aan normenkader rol gemeenteraad.....	32
BIJLAGE 2 Afkortingenlijst.....	34
BIJLAGE 3 Bestuurlijke reactie.....	35

MANAGEMENTSAMENVATTING

De gemeenten Oostzaan en Wormerland hebben ieder een eigen keuze gemaakt bij de uitbesteding van taken op het gebied van de WWB aan de gemeente Zaanstad. De gemeente Wormerland heeft al het klantcontact en beleid en uitvoering van re-integratie in eigen hand gehouden. De gemeente Oostzaan heeft al deze taken uitbesteed aan de gemeente Zaanstad.

Voor klanten uit Oostzaan en Zaanstad geldt hetzelfde re-integratiebeleid dat op dezelfde manier wordt uitgevoerd. In dit beleid ligt de focus op de vraag van werkgevers. Het beleid in de gemeente Wormerland is meer gericht op het wegnemen van belemmeringen van de klant en het versterken van zijn mogelijkheden richting de arbeidsmarkt.

Uit benchmarkcijfers blijkt dat het bijstandsvolume in de gemeenten Oostzaan in de periode 2003-2012 met 35 procent in omvang toeneemt en in Wormerland met 65 procent. Deze toename is veel groter dan de toename in Nederland, de provincie Noord-Holland, in de Zaanstreek en gemiddeld in kleine gemeenten, die maximaal vijftien procent bedraagt. We kunnen echter geen relatie leggen tussen deze bestandsontwikkeling en het re-integratiebeleid, omdat de gemeenten in het kader van dit onderzoek geen informatie hebben aangeleverd over de resultaten van het re-integratiebeleid.

Beide gemeenten hebben in de periode 2009-2012 te maken met aanzienlijke tekorten op het uitkeringsbudget van de WWB. In de gemeente Oostzaan lagen de tekorten op het uitkeringsbudget tussen de 20 en 35 procent, in de gemeente Wormerland tussen de 20 en 41 procent.

De uitgaven op het Participatiebudget in de gemeente Oostzaan fluctueren sterk. In 2009 bedragen ze ongeveer een derde van het toegekende budget, in 2010 wordt het budget volledig besteed inclusief de overschotten uit voorgaande jaren. In 2011 ontstaat er een tekort op het budget en in 2012 nemen de uitgaven weer sterk af.

De gemeente Wormerland geeft in 2009 nog meer aan participatie uit dan het toegekende budget, maar vanaf 2010 zijn de uitgaven elk jaar ongeveer 75 procent van het budget ondanks een halvering van het budget als gevolg van rijksbezuinigingen. De gemeente geeft aan dat de uitgaven met name beperkt zijn door te stoppen met Work First.

De gemeenteraad van Oostzaan heeft bij de invoering van de WWB in 2004 kaderstellend gehandeld door de uitgangspunten van het beleid te formuleren. Daarna is er van kaderstelling door de gemeenteraden van beide gemeenten weinig sprake meer geweest. De gemeente Wormerland heeft geen beleidsnota waarin het re-integratiebeleid is beschreven en waarin kaders en doelstellingen zijn opgenomen waaraan het beleid getoetst kan worden.

Controle op de WWB vindt plaats op basis van de documenten in de beleidscyclus. Hierin wordt gerapporteerd over de bestandsontwikkeling en de financiële resultaten. De beide gemeenteraden ontvangen geen informatie over de resultaten van het re-integratiebeleid. De gemeenteraden hebben dus geen zicht op de inhoud, de resultaten en effectiviteit van het re-integratiebeleid. Zij hebben in de afgelopen jaren echter ook niet gevraagd om meer informatie over het beleid en de resultaten van het beleid.

Gezien de sterk van andere gemeenten afwijkende ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen in de beide gemeenten, de grote tekorten op het uitkeringsbudget en de grote fluctuaties in de re-integratie-uitgaven was meer kaderstelling en controle op het gebied van re-integratie door de beide gemeenteraden zeker op zijn plaats geweest.

Op basis van het voorgaande komt de rekenkamercommissie met de volgende aanbevelingen die voor beide gemeenten grotendeels overeenkomen:

1. De gemeenteraad vraagt de gemeente jaarlijks om een beleidsplan met daarin de uitgangspunten, beleidsdoelstellingen, een beschrijving van de re-integratie-instrumenten en een begroting van de uitgaven aan re-integratie uitgesplitst naar de verschillende instrumenten.
2. De gemeenteraad gebruikt het beleidsplan om haar kaderstellende taak (inhoudelijke, financiële en procedurele normen te bepalen ten aanzien van re-integratie) vorm te geven.
3. De gemeenteraad vraagt jaarlijks om een beleidsverslag dat in ieder geval informatie bevat over:
 - ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden;
 - instroomgegevens;
 - uitstroomgegevens naar reden uitstroom;
 - re-integratie-instrumenten en het gebruik daarvan;
 - de (uitstroom)resultaten van de verschillende re-integratie-instrumenten;
 - ontwikkelingen van het inkomensdeel WWB en participatiebudget.
4. De resultaten in het beleidsverslag worden gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen en de resultaten van voorgaande jaren. Verder worden de resultaten van de gemeenten Oostzaan en Wormerland met elkaar vergeleken.
5. De gemeenteraad gebruikt het beleidsverslag om haar controlerende rol – door middel van enquête, beleidsevaluatie, schriftelijke en mondelinge vragen of interpellatie – vorm te geven.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doelstelling

De gemeenten Oostzaan en Wormerland werken samen in een ambtelijke organisatie genaamd OVER-gemeenten. Daarnaast hebben ze een deel van de taken op het terrein van de WWB uitbesteed aan de gemeente Zaanstad.

De rekenkamercommissies van Oostzaan en Wormerland hebben geconstateerd dat de bijstandsvolumes in de gemeenten Oostzaan en Wormerland zich ongunstig ontwikkelen ten opzichte van de regio Zaanstreek/Waterland, de provincie en de andere kleine gemeenten. Verder blijkt uit onderzoek van de rekenkamer Metropool Amsterdam (2011) dat het re-integratiebeleid dat de gemeente Zaanstad uitvoert voor Oostzaan beperkt succesvol is. Voorts constateren de rekenkamercommissies dat er in de samenwerkingsafspraken met de gemeente Zaanstad een beperkt aantal (financiële) randvoorwaarden zijn benoemd en dat er geen afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de gemeenteraden worden geïnformeerd. Daardoor is het niet helder op welke wijze de gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol uitoefenen.

De bovenstaande probleemanalyse heeft de rekenkamercommissies ertoe gebracht een onderzoek uit te laten voeren naar de wijze waarop het re-integratiebeleid in de gemeenten Oostzaan en Wormerland wordt uitgevoerd, wat daarvan de (financiële) resultaten zijn en hoe er door de beide gemeenteraden sturing aan wordt gegeven. Daarbij is van belang dat een deel van de gemeentelijke taken op het gebied van uitkeringsverstrekking en re-integratie is uitbesteed aan de gemeente Zaanstad. Daarom komen ook de samenwerkingsafspraken met de gemeente Zaanstad uitgebreid aan de orde. Het doel van het onderzoek is zicht te krijgen op de mogelijkheden van de gemeenteraden om hun kaderstellende en controlerende taak beter in te vullen.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

Op welke wijze wordt de WWB voor de gemeente Oostzaan en Wormerland uitgevoerd door de gemeente Zaanstad en op welke wijze geven de gemeenteraden van deze gemeenten invulling aan hun kaderstellende en controlerende rol?

De hoofdvraag is uitgewerkt in vijf onderzoeksvragen:

1. *Samenwerkingsafspraken:* Welke afspraken hebben de gemeenten Oostzaan en Wormerland gemaakt met de gemeente Zaanstad over beleidsformulering, uitvoering, informatievoorziening en sturing en beheersing op het gebied van de WWB? Wat was de rol van de gemeenteraden van Oostzaan en Wormerland bij de totstandkoming van de samenwerkingsafspraken?
2. *Beleid en uitvoering:* Hoe ziet het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad er globaal uit en hoe wordt dit uitgevoerd? Op welke punten wijken beleid en uitvoering in de gemeenten Oostzaan en Wormerland hiervan af?
3. *Resultaten:* Wat is bekend over de uitstroomresultaten van het re-integratiebeleid voor Oostzaan en Wormerland?
4. *Financiële performance:* Hoe hebben de inkomsten en uitgaven op het Inkomensdeel en het Participatiebudget zich in de periode 2004-2012 ontwikkeld? In welke mate leggen de gemeenten geld toe op de uitvoering van de WWB? Hoe is het grote overschot op het Participatiebudget in Wormerland ontstaan? Wordt overwogen om dat overschot beschikbaar te stellen aan regiogemeenten zoals Oostzaan?
5. *Sturing:* Op welke wijze vullen de gemeenteraden van de twee gemeenten hun kaderstellende en controlerende rol in? Ontvangen de raden de voor bijsturing noodzakelijke informatie? Zijn er in de uitvoering aandachtsgebieden te duiden die bestuurlijke aandacht behoeven, maar die nu niet krijgen?

Het onderzoeksdoel heeft betrekking op de mogelijkheden van gemeenteraden om kaderstellend en controlerend te handelen. Vanuit dat oogpunt ligt het zwaartepunt van het onderzoek bij de beantwoording de onderzoeksvragen 1,4 en 5.

1.3 Aanpak onderzoek

De gegevens voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn op de volgende wijzen verzameld:

- documentenanalyse om de samenwerkingsafspraken en het re-integratiebeleid in kaart te brengen. Verder zijn op basis van cijfers van het ministerie van SZW (Gemeenteloket) de inkomsten en uitgaven met betrekking tot het Inkomensdeel en het Participatiebudget in kaart gebracht;

- interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente Zaanstad en OVER-gemeenten over het re-integratiebeleid, de samenwerkingsafspraken en de informatievoorziening aan de gemeenteraad.
- interviews met raadsleden over de informatievoorziening en de wijze waarop zij hun kaderstellende en controlerende rol op het gebied van re-integratiebeleid invullen. In de gemeente Oostzaan is gesproken met één raadslid. In de gemeente Wormerland zijn twee raadsleden en de raadsgriffier geïnterviewd.

1.4 Leeswijzer

Elke onderzoeksvraag is uitgewerkt in een apart hoofdstuk. Hoofdstuk 2 gaat over de samenwerkingsafspraken, hoofdstuk 3 gaat over het re-integratiebeleid, hoofdstuk 4 gaat over de uitstroomresultaten, hoofdstuk 5 gaat over de het financiële resultaat en hoofdstuk 6 gaat over sturing. Vervolgens zijn per gemeente conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

2 SAMENWERKINGSAFSPRAKEN

De gemeente Oostzaan en Wormerland hebben de uitvoering van bepaalde wettelijke taken in het kader van de WWB uitbesteed aan de gemeente Zaanstad. In dit hoofdstuk worden de samenwerkingsafspraken tussen beide gemeenten en de gemeente Zaanstad in kaart gebracht. Daarbij wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Welke afspraken hebben de gemeenten Oostzaan en Wormerland gemaakt met de gemeente Zaanstad over beleidsformulering, uitvoering, informatievoorziening en sturing en beheersing op het gebied van de WWB?

2.1 Afspraken rond samenwerking

Reikwijdte

De samenwerkingsafspraken hebben in beide gemeenten betrekking op de volgende wetten en regelingen:¹

- Wet werk en bijstand (WWB);
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw);
- Wet inburgering (Wi);
- Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004);
- Schuldhulpverlening.

Een belangrijk verschil in de samenwerkingsafspraken is dat de gemeente Oostzaan het re-integratiebeleid en de uitvoering daarvan heeft uitbesteed aan de gemeente Zaanstad. Wormerland voert een eigen re-integratiebeleid en heeft de uitvoering daarvan in eigen hand gehouden.

Beleidsformulering

De gemeente Oostzaan heeft ook de beleidsformulering bij de gemeente Zaanstad belegd en kan daarbij jaarlijks vóór 1 januari schriftelijk aangeven welke prioriteiten zij wenselijk acht voor de invulling van het Werkdeel WWB.

De gemeente Wormerland heeft de ontwikkeling en vaststelling van het beleid op het gebied van de inkomensvoorziening en re-integratie, bijzondere

¹ Weliswaar wordt in de samenwerkingsovereenkomst tussen Wormerland en de gemeente Zaanstad aanvullend gesproken over de Wet investeren in jongeren (Wij) en de Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (Buig), terwijl deze wetten niet worden genoemd in de samenwerkingsovereenkomst met Oostzaan. Maar de reden hiervoor is dat beide wetten pas na 2009 (en dus de totstandkoming van de samenwerkingsafpraak van Oostzaan) in werking zijn getreden. De Wet Wij is ingevoerd in 2009 (en inmiddels weer afgeschaft), de Wet Buig dateert van 1 januari 2010.

bijstandsverlening en armoedebestrijding in eigen hand gehouden. Het overige beleid wordt in beginsel door Zaanstad ontwikkeld en vastgesteld. Wormerland is daarbij bevoegd om te bepalen of het al dan niet het Zaanse beleid volgt, mits afwijkingen in het beleid niet tot (technische) onuitvoerbaarheid en/of extra werkzaamheden voor Zaanstad leiden.

Voornemens van Zaanstad om het beleid op het gebied van bijstandsverlening te wijzigen, worden besproken in het kwartaaloverleg. Daarin hebben in ieder geval de beleidsmedewerker sociale zaken van OVER-gemeenten (voor zowel Oostzaan als Wormerland) en het afdelingshoofd bedrijfsvoering en beleid van de gemeente Zaanstad zitting. Soms neemt het afdelingshoofd beleid en regie van OVER-gemeenten ook deel.

Uitvoering

Uit de navolgende tabellen blijkt dat Oostzaan meer werkzaamheden heeft overgedragen aan de gemeente Zaanstad dan Wormerland.² Wormerland heeft de frontoffice-taak (waar de klantcontacten plaatsvinden) in eigen beheer gehouden. De gemeente Oostzaan heeft ook de front-officetaken uitbesteed aan de gemeente Zaanstad. Beide gemeenten hebben de taken op het gebied van administratie, betaling en terugvordering uitbesteed.

In onderstaande tabellen staan alle werkzaamheden weergegeven die samenhangen met de uitkeringsverstrekking en re-integratie. Als in de kolom een 'z' staat, dan voert de gemeente Zaanstad de betreffende taak uit. Als er een 'o' of een 'w' staat dan ligt de uitvoering respectievelijk bij de gemeente Oostzaan of Wormerland.

Uitkeringsverstrekking

Uit tabel 2.1 blijkt dat Oostzaan de gehele aanvraagprocedure door Zaanstad uit laat voeren. Oostzaan heeft geen klantcontact in het kader van de aanvraag WWB. Wormerland daarentegen houdt de melding, intake en toetsing en alle administratieve taken die daarbij horen in eigen hand. Zaanstad fungeert voor die gemeente als een backoffice die de aanvraag fiatteert en de uitkering betaalbaar stelt.

Tabel 2.1 Taakverdeling rond de aanvraag WWB en loaw levensonderhoud

	Oostzaan	Wormerland
Melding, aanvraagset van UWV-WERKbedrijf ontvangen en verwerken	z	w
Invoer klantgegevens, aanmaken opdrachtnummers etc.	z	w
Intake, rapportage en toetsing	z	w
Bij loaw handmatige invoer in GWS4all	z	w
Fiatting	z	z

² In deze paragraaf wordt alleen de taakverdeling op het gebied van inkomensvoorziening en re-integratie weergegeven. Afspraken over handhaving, bezwaar en beroep, de wet inburgering et cetera vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Betaalbaarstelling, uitbetaling door CFA, inhouding, doorbetaling, beslaglegging uitvoeren etc.	z	z
---	---	---

In beide gemeenten worden alle taken rond de heronderzoeken uitgevoerd door de gemeente Zaanstad. De gemeente Wormerland voert de oproep van de klant naar aanleiding van een signaal en de eventuele hersteltermijnen, het onderzoek, en de rapportage en toetsing die daarop volgen zelf uit, terwijl Oostzaan ook dit heeft uitbesteed.

Ook op het gebied van de beëindigingen houdt Wormerland veel meer werkzaamheden in eigen beheer dan Oostzaan. In Wormerland dient de klant bij de gemeente Wormerland te melden dat het recht op uitkering beëindigd kan worden vanwege een voorliggende voorziening. Wormerland doet vervolgens onderzoek en geeft de uitkomsten door aan Zaanstad. Zaanstad is vervolgens verantwoordelijk voor de financiële en administratieve afwikkeling van de beëindiging. De gemeente Oostzaan heeft alle taken op dit terrein overgedragen.

Tabel 2.2 Taakverdeling rond de beëindiging van de uitkering

	Oostzaan	Wormerland
Melding werk, samenwoning etc.	z	w
Beëindigingsformulier faxen aan Zaanstad met verzoek om eindafrekening	z	w
Eindafrekening maken en binnen 5 dagen faxen/sturen aan Oostzaan/Wormerland	z	z
Onderzoek, rapportage, toetsing incl. terugvordering	z	w
Overdracht stukken aan Zaanstad indien er sprake is van terugvordering	o	w
Fiatting	z	z
Controle op terugvordering/inning/executie	z	z

Ook voor de taken op het gebied van bijzondere bijstand geldt dat de gemeente Wormerland taken op het gebied van melding, eerste beoordeling, hersteltermijnen, onderzoek, rapportage, toetsing en eventuele controle op verplichtingen zelf uitvoert. De gemeente Oostzaan heeft dit uitbesteed aan de gemeente Zaanstad.

Re-integratie

De gemeente Oostzaan heeft het re-integratiebeleid en de uitvoering daarvan uitbesteed aan de gemeente Zaanstad. De gemeente Wormerland heeft dit onderdeel van de WWB niet uitbesteed. Uit de samenwerkingsovereenkomst blijkt dat Oostzaan de volgende taken heeft overgedragen:

- trajectbemiddeling;
- zorgdragen voor betalingen via financiële systeem Oostzaan;
- uitdraaien monitorgegevens en verzenden;
- aanleveren statistische gegevens aan CBS en ministerie ten behoeve van de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG);

- aanbesteding en inkoop re-integratie-instrumenten.

De gemeente Oostzaan kan jaarlijks vóór 1 januari schriftelijk aangeven welke prioriteiten zij wenselijk acht voor de invulling van het Werkdeel WWB van Oostzaan. Hiervan is in de periode 2009-2013 geen gebruik gemaakt. De re-integratieactiviteiten worden tot maximaal het door Oostzaan beschikbaar gestelde Werkdeel WWB uitgevoerd. Overschrijding van dit bedrag is alleen mogelijk bij voorafgaande goedkeuring door Oostzaan.

Informatievoorziening

In beide overeenkomsten is gespecificeerd dat de partijen steeds tijdig alle voor een behoorlijke uitvoering van de werkzaamheden nuttige en noodzakelijke gegevens, inlichtingen of instructies verschaffen en alle medewerking aan elkaar zullen verlenen.

Sturing en beheersing

De gemeenten Oostzaan en Wormerland hebben met Zaanstad afgesproken dat de partijen jaarlijks voorafgaand aan een kalenderjaar nadere (werk)afspraken maken voor dat kalenderjaar. Navraag bij de gemeente leert dat er werkafspraken zijn gemaakt over de invoering van beleidsthema's en wetgeving. Deze (werk)afspraken richten zich op de kwantiteit, de kwaliteit en de wijze van wederzijdse uitvoering en dienstverlening. Monitoring en wijziging van deze afspraken vindt plaats in het eerder genoemde kwartaaloverleg. Verder geschiedt de controle (single audit) op de rechtmatigheid van de uitgaven voor Wormerland en Oostzaan volgens het controleplan van Zaanstad dat jaarlijks wordt geactualiseerd.

3 BESCHRIJVING VAN HET RE-INTEGRATIEBELEID

De gemeente Oostzaan heeft de beleidsformulering en de uitvoering van het re-integratiebeleid belegd bij de gemeente Zaanstad. Voor klanten uit beide gemeenten geldt hetzelfde beleid dat op dezelfde manier wordt uitgevoerd. Er doen zich dus geen verschillen voor in de dienstverlening voor klanten uit Oostzaan en Zaanstad.

Wormerland stelt zelf het re-integratiebeleid vast en voert dit ook zelf uit. In dit hoofdstuk wordt het re-integratiebeleid voor beide gemeenten beschreven op basis van gesprekken met beleidsmedewerkers van de uitvoerende gemeenten. Daarbij worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

Hoe ziet het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad er globaal uit en hoe wordt dit uitgevoerd? Op welke punten wijken beleid en uitvoering in de gemeenten Oostzaan en Wormerland hiervan af?

3.1 Re-integratiebeleid Wormerland

De gemeente Wormerland heeft ervoor gekozen om het klantcontact in eigen hand te houden en op deze manier dicht bij de klant te blijven. Daarom heeft de gemeente ervoor gekozen het re-integratiebeleid zelf uit te voeren en niet uit te besteden aan de gemeente Zaanstad.

In maart 2011 is de kadernotitie 'Visie op het Participatiebudget gemeente Wormerland 2011-2014' verschenen, met de titel: Meedoen in Wormerland. Daarin wordt in algemene termen gesteld dat het van belang is om het bijstandsvolume te beperken omdat het bestand meer dan begroot in omvang toeneemt en er sprake is van een tekort op het Inkomensdeel van het WWB-budget.

Uit een gesprek met de beleidsmedewerker van Wormerland blijkt dat de activiteiten die de gemeente Wormerland ontplooit op het gebied van re-integratie niet zijn vastgelegd in een beleidsnota. Er zijn wel contracten met re-integratiebedrijven. Daarin zijn geen afspraken gemaakt over minimum-aantallen aan te leveren klanten. Er zijn wel resultaatdoelstellingen. De dienstverlening is maatwerk. Samen met de klant wordt gekeken wat de beste manier van begeleiding is. In Wormerland lopen momenteel de volgende contracten met re-integratiebedrijven:

- Agros: verzorgt de bemiddeling van klanten.
- Thobs: verzorgt bemiddeling en ondersteuning bij sollicitatieactiviteiten.
- Individuele inkoop: dit betreft over het algemeen ondersteuning met als doel om belemmeringen voor werk of participatie weg te nemen (bijvoorbeeld de administratie van de klant op orde brengen).

- Daarnaast koopt Wormerland met ingang van 2013 dienstverlening in bij de gemeente Zaanstad. Het gaat om sollicitatietrainingen en groepstrainingen. Ook hebben klantmanagers taken op het gebied van re-integratie. Zij maken met klanten afspraken over sollicitatieactiviteiten en zien toe op de naleving daarvan. De gemeente Wormerland heeft ervoor gekozen om niet, zoals in Oostzaan, de voor jongeren verplichte vier weken zoektijd voordat de aanvraag van een uitkering in behandeling wordt genomen, ook toe te passen op klanten die ouder zijn dan 27 jaar.

Er hebben zich de afgelopen jaren wijzigingen voorgedaan in het beleid. Tot 2011 werd er gewerkt met een vorm van Work First.³ De gemeente is daarmee gestopt omdat ze niet tevreden was over de resultaten.

Wormerland ontwikkelt momenteel een nieuw instrument voor de activering van klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en aanvullende meervoudige problematiek. Het instrument omvat vijf individuele sessies waarin wordt geprobeerd het conceptuele denken van de klant te veranderen. Door op de vingers van de klant te trommelen, komt oxytocine vrij waardoor de klant rustiger wordt en meer gefocust.

Verder wil de gemeente dit jaar kijken of er een werkmakelaar ingezet kan worden. Er is in de gemeente sprake van integraal casemanagement waar de klantmanagers taken hebben op het gebied van aanvraag, re-integratie en bijzondere bijstand. De werkmakelaar heeft uitsluitend taken op het gebied van re-integratie, hij acquireert vacatures bij werkgevers en bemiddelt klanten.

3.2 Re-integratiebeleid Oostzaan

Het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad is vastgelegd in de kadernota re-integratie 2011-2014. Daarin wordt verwezen naar de uitgangspunten zoals beschreven in het re-integratieplan 'Iedereen doet mee in Zaanstad (2008-2009)'. Verder worden in de nota 'Werk Werk' (2012) de speerpunten en instrumenten met betrekking tot de Zaanse werkgeversbenadering weer gegeven.

Re-integratie wordt zo vroeg mogelijk en op maat ingezet. De kortste weg naar werk is daarbij het uitgangspunt. Klanten worden onderscheiden op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt en de inzet van het instrumentarium wordt daarop afgestemd. In 2012 is besloten dat het beleid dat was gericht op aanbodversterking de afgelopen jaren onvoldoende resultaat heeft opgeleverd. De focus is daarom sindsdien verschoven naar de vraag van werkgevers. Zaanstad zet vooral re-integratiemiddelen in voor scholing en loonkosten-

³ Work First is een methodiek die wordt gekenmerkt door de combinatie van het verplichten van werkactiviteiten (gekoppeld aan sancties) en het vergroten van kennis en vaardigheden van de deelnemers.

subsidies bij concrete vacatures die zonder inzet van de gemeente niet met WWB'ers ingevuld worden. Er zijn geen contracten meer met externe re-integratiebedrijven. Het laatste jaar worden er ook geen diensten meer ingekocht bij de sociale werkvoorziening Baanstede.

Klanten die zich bij de gemeente melden voor een uitkering krijgen een zoektijd van vier weken opgelegd voordat ze een uitkeringsaanvraag mogen doen. Deze zoektijd is wettelijk verplicht voor jongeren tot 27 jaar. Zaanstad heeft ervoor gekozen deze werkwijze ook toe te passen op klanten die ouder zijn. Klanten die na vier weken een uitkering aanvragen, worden op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt verdeeld in twee groepen.

Klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en/of een zorgvraag (op trede 1 en 2 van de Participatieladder) gaan direct naar een consultant. Zij worden begeleid naar tijdelijk werk in het publieke domein of naar maatschappelijk werk.

Bemiddelbare klanten (op trede 3, 4 en 5 van de Participatieladder) gaan gedurende maximaal tien weken naar een bemiddelingsgroep. De aanwezigheid is verplicht. De dienstverlening in de bemiddelingsgroep is gericht op zelfredzaamheid bij het zoeken naar werk. Er wordt gekeken naar het cv; er is een sollicitatiegroep en er wordt gewerkt aan empowerment. Het uitgangspunt is dat iedere arbeidsplichtige binnen een maand aan het werk gaat in regulier werk, een Zaanse subsidiebaan, een proefplaatsing of werk met behoud van uitkering. Werkgevers die een WWB'er in dienst nemen, kunnen gebruikmaken van proefplaatsingen, loonkostensubsidies en subsidies voor baanrelevante scholing.

Verder geldt er gedurende zes maanden een vrijlating van inkomsten voor WWB'ers met inkomsten uit arbeid en een aanvullende uitkering om parttime en tijdelijk werk te stimuleren.

4 RESULTATEN

In dit hoofdstuk staan de resultaten van het re-integratiebeleid centraal en wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: *Wat is bekend over de uitstroomresultaten van het re-integratiebeleid voor Oostzaan en Wormerland?*

Bij het opstellen van de onderzoeksvragen hebben de rekenkamercommissies vooronderzoek gedaan waaruit blijkt dat de ontwikkeling van het bijstandsvolume in de gemeenten Oostzaan en Wormerland sterk uit de pas loopt met landelijke en regionale ontwikkelingen. Dit blijkt uit cijfers van het CBS die zijn bewerkt door Stimulansz. In Wormerland neemt het bijstandsbestand in de periode 2003-2012 toe met ongeveer 65 procent en in Oostzaan met ongeveer 35 procent. Landelijk, in de provincie Noord-Holland, in de Zaanstreek en gemiddeld in kleine gemeenten bedraagt de bestandstoename in dezelfde periode maximaal vijftien procent. Op basis van deze cijfers kan niet met zekerheid gesteld worden dat het WWB-beleid van Wormerland en Oostzaan niet effectief is geweest. Ten eerste omdat er geen vergelijking is gemaakt met een groep vergelijkbare gemeenten wat betreft sociale structuur, samenstelling van het bijstandsbestand en de regionale arbeidsmarkt. Ten tweede kan in kleine gemeenten zoals Wormerland en Oostzaan het toevalseffect groot zijn. Binnen de groep kleine gemeenten zie je daarom grote verschillen in de ontwikkeling van het bijstandsvolume.

De afwijking is echter dermate groot, zeker in Wormerland, dat kritische vragen over de effectiviteit van het re-integratiebeleid van de beide gemeenten wel op zijn plaats zijn.

Om meer inzicht in de resultaten en effectiviteit van het re-integratiebeleid te krijgen, hebben we beide gemeenten gevraagd om inzichtelijke informatie aan te leveren over de resultaten van het re-integratiebeleid. Concreet hebben we gevraagd hoe vaak de verschillende re-integratie-instrumenten per jaar zijn ingezet en welke resultaten deze instrumenten hebben gehad wat betreft de uitstroom naar arbeid. De gemeenten zijn echter niet in staat gebleken om binnen het tijdbestek van het onderzoek deze geaggregeerde (management)informatie over de resultaten van het re-integratiebeleid aan te leveren. Het ontbreken van resultaatinformatie gerelateerd aan de inzet van de verschillende soorten re-integratie-instrumenten maakt het voor de onderzoekers onmogelijk om een goede analyse van de effectiviteit van het re-integratiebeleid uit te voeren. Wel zijn gegevens aangeleverd over de bestandsomvang per jaar. Met deze cijfers kunnen we niet vaststellen wat de relatie is tussen het re-integratiebeleid en de uitstroom.

Tabel 4.1 en 4.2 bevatten informatie over de bestandsomvang, instroom en uitstroom per jaar. Tevens is weergegeven welk deel van de uitstroom naar werk is geweest en welk deel van de uitstroom naar werk met behulp van loonkostensubsidie (LKS) is gerealiseerd.

In Wormerland is er sprake van een toename van de bestandsomvang. Per saldo is het aantal bijstandsuitkeringen in Wormerland in de periode 2007-2012 met 47 procent toegenomen.

Tabel 4.1 Bestandsontwikkeling Wormerland

	Bestands- omvang per 31-12	% groei / reductie bestand	Instroom	Uitstroom	w.v. naar werk	w.v. met LKS
2007	126		46	34	15	onbekend
2008	134	6%	52	54	15	onbekend
2009	158	25%	62	63	17	onbekend
2010	155	-2%	104	66	15	onbekend
2011	165	6%	92	97	24	onbekend
2012	185	12%	108	67	13	onbekend

Bron: OVER-gemeenten

Ook in de gemeente Oostzaan neemt het bestand na 2007 met 38 procent in omvang toe.

Tabel 4.2 Bestandsontwikkeling Oostzaan

	Bestands- omvang per 31-12	% groei / reductie bestand	Instroom	Uitstroom	w.v. naar werk	w.v. met LKS ⁴
2007	39		8	13	6	0
2008	36	-8%	12	16	2	0
2009	45	25%	23	18	5	3
2010	48	7%	33	26	8	1
2011	59	23%	23	21	2	0
2012	54	-8%	26	22	6	2

Bron: OVER-gemeenten

⁴ LKS staat voor loonkostensubsidie. Loonkostensubsidie is een vergoeding aan een werkgever met als doel deze te stimuleren een (potentiële) bijstandsccliënt een dienstverband aan te bieden.

5 FINANCIËLE PERFORMANCE

Dit hoofdstuk gaat over de financiële ontwikkelingen van het uitkeringsbudget en het Participatiebudget in beide gemeenten. Daarmee worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- *Hoe hebben de inkomsten en uitgaven op het Inkomensdeel en het Participatiebudget zich in de periode 2004-2012 ontwikkeld?*
- *In welke mate leggen de gemeenten geld toe op de uitvoering van de WWB?*
- *Hoe is het grote overschot op het Participatiebudget in Wormerland ontstaan?*
- *Wordt overwogen om dat overschot beschikbaar te stellen aan regiogemeenten zoals Oostzaan?*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van overzichten van het ministerie van SZW waarin toegekende budgetten en uitgaven voor uitkeringsverstrekking en re-integratie per gemeente zijn weergegeven.

5.1 Uitkeringsbudget

Gemeenten ontvangen met ingang van 2010 een gebundelde uitkering voor de bekostiging van uitkeringen op grond van de WWB. Gemeenten mogen een overschot op het budget vrij besteden, maar moeten een tekort op het budget zelf opvangen. Hiermee beoogt het Rijk te stimuleren dat gemeenten het bijstandsvolume zoveel mogelijk beperken door een goed instroombeperkend en uitstroombevorderend beleid te voeren.

Beide gemeenten hebben in de periode 2009-2012 te maken met aanzienlijke tekorten op het uitkeringsbudget van de WWB (zie tabel 5.1 en 5.2). In de gemeente Oostzaan lagen de tekorten op het uitkeringsbudget tussen de 20 en 35 procent. In de gemeente Wormerland tussen de 20 en 41 procent.

De verdeling van het landelijke uitkeringsbudget over gemeenten met minder dan 25.000 inwoners zoals Oostzaan en Wormerland wordt volledig bepaald op basis van het historisch aandeel in de landelijke bijstandsuitgaven twee jaar voor het budgetjaar. Een gevolg van deze systematiek is dat het budget als het ware altijd twee jaar achter de feiten aanloopt. Als het bestand in omvang toeneemt, zoals in de afgelopen jaren, neemt het budget pas twee jaar later toe en is er sprake van tekorten. Neemt het bestand in omvang af, dan daalt het budget pas twee jaar later en is er in eerste instantie sprake van overschotten.

Daarnaast is een belangrijke oorzaak van de grote tekorten op het uitkeringsbudget in de periode 2008-2011 gelegen in het bestuursakkoord van 2007. Daarin hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afgesproken om het landelijke uitkeringsbudget vast te zetten in de periode 2008-2011. De ambitie en verwachting was dat het bijstandsvolume in deze periode met 75.000 zou worden verlaagd. Als gevolg van de crisis is het bestand landelijk echter toegenomen met 51.000 uitkeringen. Dit met grote tekorten op het uitkeringsbudget tot gevolg. Landelijk bedroegen de tekorten 2,4 procent in 2009, 8,8 procent in 2010 en 16,7 procent in 2011. Omdat de verdeling van het uitkeringsbudget over kleine gemeenten gebaseerd is op aandelen van het landelijke budget, kregen ook kleine gemeenten, ondanks het historisch verdeelmodel, toch te maken met meerjarige tekorten.

Gemeenten kunnen bij het Rijk een incidentele aanvullende uitkering (IAU) aanvragen om een deel van de tekorten op het I-deel op te vangen. Om voor een uitkering in aanmerking te komen, moet de gemeente aan een aantal voorwaarden voldoen.⁵ Aanvulling is mogelijk voor dat deel van het tekort dat groter is dan tien procent van het toegekende budget. De gemeente Oostzaan ontving in 2010 een aanvullende uitkering van 71.512 euro en in 2011 129.689 euro. De gemeente Wormerland heeft driemaal een IAU aangevraagd en ontvangen. In 2008, 2010 en 2011 ontving de gemeente een aanvullende uitkering van respectievelijk 162.203, 211.014 en 366.929 euro.

Tabel 5.1 Budget Inkomensdeel WWB (t.b.v. uitkeringen) Wormerland

	2009	2010	2011	2012
Toegekend budget	€ 1.200.663	€ 1.672.065	€ 1.733.831	€ 2.156.748
Ontvangsten	€ 37.151	€ 30.478	€ 117.660	€ 18.756
Uitgaven	€ 1.726.590	€ 2.080.763	€ 2.391.803	€ 2.615.035
Overschot/tekort	€ -488.776	€ -378.220	€ -540.312	€ -439.531
% overschot/tekort	-41%	-23%	-31%	-20%
IAU		€ 211.014	€ 366.929	

Bron: Gemeenteloket

Tabel 5.2 Budget Inkomensdeel WWB (t.b.v. uitkeringen) Oostzaan

	2009	2010	2011	2012
Toegekend budget	€ 421.954	€ 502.682	€ 527.495	€ 623.254
Ontvangsten⁶	€ 10.975	€ 4.194	€ 5.546	€ 22.008
Uitgaven	€ 521.612	€ 628.656	€ 715.480	€ 839.857
Overschot/tekort	€ 88.683	€ -121.780	€ -182.439	€ -194.595
% overschot/tekort	-21%	-24%	-35%	-31%

⁵ De Toetsingscommissie moet van oordeel zijn dat er sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt en de overschrijding van het toegekende budget is naar het oordeel van de commissie niet het gevolg van een onrechtmatige uitvoering van de wet. Als de commissie oordeelt dat er geen sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt, dan kan ze alsnog tot een positief advies komen als de overschrijding niet het gevolg is van beleidskeuzen van, dan wel handelen door het college of de gemeenteraad.

⁶ Het gaat onder meer om ontvangsten uit terugvordering en verhaal van onterecht toegekende uitkeringen.

IAU	€ 71.512	€ 129.689
-----	----------	-----------

Bron: Gemeenteloket

Vanaf 2012 wordt het landelijke budget weer jaarlijks vastgesteld op basis van de meest actuele inzichten in de conjuncturele ontwikkeling van het Centraal Planbureau.⁷ Hierdoor is het landelijke budget in principe toereikend voor de uitgaven aan WWB-uitkeringen in Nederland. Hierdoor ontstaat voor de gemeenten Wormerland en Oostzaan het perspectief om, bij effectief beleid, een overschot op het uitkeringsbudget te realiseren.

5.2 Participatiebudget

Daarnaast ontvangen gemeenten jaarlijks van het Rijk een bedrag voor de bekostiging van de uitgaven aan re-integratie van mensen met een bijstandsuitkering. Met ingang van 2009 zijn de rijksbijdragen aan re-integratie, volwasseneneducatie en inburgering gebundeld in het Participatiebudget. Overschotten op dit budget mogen niet voor andere uitgaven worden aangewend en er mag slechts 25 procent van het toegekende budget worden meegenomen naar het volgende jaar. Er is bij een tekort geen mogelijkheid om een aanvullende uitkering van het Rijk te krijgen.

In de volgende tabellen zijn de inkomsten en uitgaven aan re-integratie in de gemeenten Oostzaan en Wormerland weergegeven. Het getal in de rij 'percentage benut' geeft weer hoeveel procent van het beschikbare budget in een jaar is besteed aan de bekostiging van re-integratieactiviteiten.

In de gemeente Wormerland is in 2009 nog sprake van een flink overschot op het Participatiebudget uit voorgaande jaren. Maar in 2009 wordt meer aan participatie uitgegeven van het toegekende budget waardoor de overschotten slinken. Vanaf 2010 slaagt de gemeente erin om structureel ongeveer 75 procent van het budget te benutten en het maximaal toegestane bedrag mee te nemen naar het volgende jaar. In 2012 neemt het toegekende budget zeer sterk af, maar de uitgaven dalen ook navenant. De gemeente geeft aan dat de uitgaven met name beperkt zijn door te stoppen met Work First. In de gemeente Wormerland is een budgethouder aangewezen voor het Participatiebudget. De budgethouder zorgt er op kwartaalbasis voor dat de feitelijke uitgaven in evenwicht zijn met de begrote uitgaven.

⁷Hekelaar, M. (2012). *Verkenning verdeelmodel Inkomensdeel WWB 2014*. Berenschot 2012

Tabel 5.3 Budget arbeidsre-integratie Wormerland⁸

	2009	2010	2011	2012
Toegekend Budget	€ 549.565	€ 645.531	€ 683.347	€ 368.391
Meegenomen vorig jaar	€ 339.499	€ 131.380	€ 189.549	nog niet bekend
Uitgaven	€ 744.920	€ 555.666	€ 645.220	€ 266.462
Overschot/Tekort	€ 144.144	€ 221.245	€ 227.676	nog niet bekend
% benut	84%	72%	74%	nog niet bekend

Bron: Gemeenteloket, vanaf 2009 exclusief de educatiemiddelen

De uitgaven op het Participatiebudget in de gemeente Oostzaan fluctueren sterk. In 2009 bedragen de bestedingen aan participatie slechts ongeveer een derde van het toegekende budget. Door de beperkte meeneemregeling in 2009 is er daarom een aanzienlijk deel van het overschot teruggevloeid naar het Rijk. In 2010 wordt het budget maximaal besteed en zijn de uitgaven zelfs zodanig dat het bedrag dat is meegenomen uit voorgaande jaren in één keer wordt opgesoupeerd. De gemeente geeft aan dat de sterke stijging van de uitgaven in 2010 en 2011 verklaard wordt door de verhoging van de bijdrage aan SW-bedrijf Baanstede en een verlaging van de rijksvergoeding voor de Wsw met 130.000 euro. De uitgaven in 2011 zijn hoger dan het budget, en omdat de gemeente geen overschot meer had uit het vorige jaar is er sprake van een aanmerkelijk tekort. In 2012 wordt het toegekende budget sterk verlaagd, maar de uitgaven nemen in sterkere mate af. Ze bedragen slechts twintig procent van de uitgaven in 2011.

Tabel 5.4 Budget arbeidsre-integratie Oostzaan⁹

	2009	2010	2011	2012
Toegekend budget	€ 181.031	€ 183.536	€ 150.188	€ 92.357
Meegenomen vorig jaar	€ 94.811	€ 67.469	€ -17.413	nog niet bekend
Uitgaven	€ 64.386	€ 256.702	€ 202.835	€ 40.070
Overschot/tekort	€ 211.456	€ -5.697	€ -70.060	nog niet bekend
% benut	23%	102%	153%	nog niet bekend

Bron: Gemeenteloket, vanaf 2009 exclusief de educatiemiddelen.

In Oostzaan zien we dus grote fluctuaties in de uitgaven aan re-integratie en in Wormerland zien we in 2012 een grote bezuiniging van 65 procent. Dit roept vragen op over de continuïteit en de effectiviteit van het beleid en de re-

⁸ Voor het jaar 2012 zijn nog geen gegevens beschikbaar op het Gemeenteloket over hoeveel van het overschot uit 2011 is meegenomen en daardoor over het overschot en het benuttingspercentage. De meeneemregeling is dermate ingewikkeld dat het ministerie van SZW een rekentool heeft ontwikkeld voor gemeenten om te berekenen hoeveel geld ze mogen meenemen naar het volgende jaar.

⁹ Voor het jaar 2012 zijn nog geen gegevens beschikbaar op het Gemeenteloket over hoeveel van het overschot uit 2011 is meegenomen en daardoor over het overschot en het benuttingspercentage in 2012. De meeneemregeling is dermate ingewikkeld dat het ministerie van SZW een rekentool heeft ontwikkeld voor gemeenten om te berekenen hoeveel geld ze mogen meenemen naar het volgende jaar.

integratie-instrumenten die zijn ingezet. Daarin hebben zich grote veranderingen voorgedaan tussen de jaren.

Mogelijkheid tot overheveling overschotten

In de offertefase is op basis van gegevens op de Kernkaart vastgesteld dat er in de gemeente Wormerland sprake zou zijn van een groot overschot op het Participatiebudget. Op basis van cijfers op Gemeenteloket hebben we een herberekening gemaakt van de toegekende budgetten. Dat heeft geleid tot de bovenstaande tabellen waarin van een fors overschot geen sprake meer is.¹⁰

Gekoppeld aan de vraag naar het grote overschot hebben de rekenkamercommissies Regioplan verzocht te onderzoeken of de gemeente Wormerland overweegt of heeft overwogen om een overschot op het Participatiebudget beschikbaar te stellen aan regiogemeenten zoals Oostzaan. Deze vraag heeft door de voorgaande herberekening van de budgetten en uitgaven aan belang ingeboet. Bovendien, blijkt uit de informatie die het ministerie van SZW publiceert op Gemeenteloket, dat samenwerkende gemeenten budget niet aan elkaar mogen overdragen of budgettekorten en -overschotten met elkaar mogen verrekenen of salderen.¹¹ Navraag bij OVER-gemeenten leert dat er in de periode 2009-2012 geen middelen uit het Participatiebudget van de gemeente Wormerland zijn ingezet voor burgers van andere gemeenten.

¹⁰ Omdat de gemeente Wormerland aangaf dat de cijfers over de overschotten op het Participatiebudget die zijn opgenomen in de Kernkaart niet juist waren, hebben wij een andere bron gebruikt, namelijk de officiële overzichten van de WWB-budgetten en uitgaven per gemeente, per jaar, die zijn opgenomen op de website van het Gemeenteloket. Omdat deze cijfers wel aansloten bij de informatie van de gemeente zelf, zijn we ervan uitgegaan dat deze cijfers juist zijn. Waarom de gegevens van de Kernkaart onjuist zijn, weten de onderzoekers niet.

¹¹ Het Gemeenteloket van het ministerie van SZW biedt inhoudelijke ondersteuning bij de lokale uitvoering van beleid op het gebied van werk en inkomen. Op deze site heeft het ministerie vragen en antwoorden over het Participatiebudget geplaatst.
<http://www.gemeenteloket.minszw.nl/bestanden/Vragen-en-antwoorden/2010/Participatiebudget/Doelgroep>

6 STURING DOOR DE GEMEENTERADEN

Dit hoofdstuk gaat over de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden van Oostzaan en Wormerland. Hierin beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- *Wat was de rol van de gemeenteraden van Oostzaan en Wormerland bij de totstandkoming van de samenwerkingsafspraken?*
- *Op welke wijze vullen de twee gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol in?*
- *Ontvangen de raden de voor bijsturing noodzakelijke informatie?*
- *Zijn er in de uitvoering aandachtsgebieden te duiden die bestuurlijke aandacht behoeven, maar die nu niet krijgen?*

Regioplan heeft met één raadslid uit de gemeente Oostzaan en twee raadsleden uit de gemeente Wormerland gesproken om in kaart te brengen op welke wijze de twee gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol op het terrein van het WWB-beleid invullen. In de gemeente Wormerland is ook gesproken met de raadsgriffier. Daarnaast is gekeken naar moties en raadsvragen die zijn gesteld op het gebied van re-integratie en de documenten uit de P&C-cyclus.

Omdat we gebruikgemaakt hebben van diverse bronnen, kunnen we op basis van de verzamelde informatie betrouwbare uitspraken doen over de informatievoorziening en de mate waarin de gemeenteraden de hun ter beschikking staande instrumenten¹² gebruiken om hun kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

6.1 Rol van de raad bij de totstandkoming van de samenwerking

Uit het gesprek met het raadslid van de gemeente Oostzaan blijkt dat de aanleiding voor samenwerking is geweest de beperkte ambtelijk capaciteit van Oostzaan voor beleidsvorming en de uitvoering in de WWB.

Ten tijde van de invoering van de WWB (2004) heeft de gemeenteraad een aantal punten benoemd waarop ze kaderstellend zou gaan handelen met betrekking tot het beleid. Dat is onder andere de WWB geweest. Er is een werkgroep geformeerd die de uitgangspunten van het beleid heeft geformuleerd. Parallel was er beleidsvorming vanuit Zaanstad.

¹² Agenderingsverzoek, amendement, initiatiefvoorstel, interpellatieverzoek, motie, raadsbesluit en verzoek om inlichtingen.

Het raadslid van de gemeente Wormerland geeft aan dat de samenwerking met de gemeente Zaanstad in de vorige raadsperiode tot stand is gekomen en dat ze daar niet bij betrokken is geweest. Wel is nog steeds de lijn dat de gemeente Wormerland zichtbaar wil zijn voor haar burgers en daarom de klantcontacten (onder andere in het kader van de WWB) in eigen hand houdt.

6.2 Beleidsplan en beleidsverslag

Tot 2008 waren gemeenten wettelijk verplicht jaarlijks een beleidsverslag en een beleidsplan sociale zaken op te stellen. Toen deze wettelijke verplichting is komen te vervallen, hebben de gemeenteraden van beide gemeenten de uitvoeringsorganisatie verzocht om dit verslag jaarlijks ter beschikking te blijven stellen.¹³ Dit is echter niet gebeurd. Het laatste beleidsverslag sociale zaken van de gemeente Oostzaan is verschenen in september 2009 en heeft betrekking op de jaren 2007 en 2008. Het laatste beleidsplan werk, inkomen en zorg voor de gemeente Wormerland verscheen in 2009. Hierna is er niet meer zo uitgebreid en concreet aan de raad gerapporteerd over het beleid en de prestaties van de gemeente op het gebied van uitkeringsverstrekking en re-integratie. In het beleidsverslag 2006 van de gemeente Wormerland wordt onder andere¹⁴ uitgebreid gerapporteerd over:

- de ontwikkeling en samenstelling van het bijstandsbestand;
- aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen;
- uitstroom en reden van uitstroom;
- de uitgaven aan re-integratie;
- beschrijving van het re-integratie-instrumentarium en het doel van de instrumenten;
- de instroom in en uitstroom uit re-integratietrajecten.

De realisatie op de genoemde onderwerpen wordt gerelateerd aan de realisatie in eerdere jaren en aan de doelstelling.

6.3 Informatievoorziening aan de raad, P&C-cyclus

De gemeenten Oostzaan en Wormerland kennen in 2012 dezelfde planning en control-cyclus. Deze is vastgelegd in de nota planning & control en bevat voor Uit de programmabegroting blijkt dat de speerpunten voor 2012 zijn: realiseren van arbeidsintegratie/participatie door de inzet van Work First voor nieuwe instroom en het zittende bestand. Het Werkdeel wordt maximaal benut om de uitkeringslast voor 2012 en volgende jaren te beperken. Voor de jaren 2011 en waarschijnlijk ook voor 2012 zal er een IAU worden aangevraagd.

¹³ Zie: Beleidsverslag 2006 Wormerland (p.3) en Advies Burgemeester en Wethouders, B&W-vergadering 19-8-2008, Beleidsplan 2008/2009 Werk, Inkomen en Zorg, Beleidsverslag Werk, Inkomen en Zorg 2007.

¹⁴ We noemen de in het kader van dit onderzoek relevante onderwerpen.

In 2011 is de kadernotitie 'Visie op het Participatiebudget 2011-2014 Wormerland' voorgelegd aan de raad. Er is een plan van aanpak ontwikkeld (uitvoeringsplan visie op het Participatiebudget) dat half juli 2011 in werking is getreden en uitgewerkt zal zijn medio 2012.

Tot slot blijkt uit het jaarverslag en jaarrekening 2012 dat het beoogde resultaat (beperken van de uitkeringslast) niet is gerealiseerd. Wel is de financiële aanvulling vanuit het Rijk (IAU) over 2011 aangevraagd. Er is een tabel opgenomen met de bestandsontwikkeling en het aantal re-integratietrajecten. Verder wordt gerapporteerd over de financiële consequenties van de gerapporteerde resultaten.

De informatievoorziening over uitkeringen en re-integratie in de P&C-cyclus is in beide gemeenten op hoofdlijnen. Hieronder geven we voor beide gemeenten weer wat er in 2012 in de P&C-cyclus is gerapporteerd op het gebied van de WWB.

Wormerland

Uit de programmabegroting blijkt dat de speerpunten voor 2012 zijn: realiseren van arbeidsintegratie/participatie door de inzet van Work First voor nieuwe instroom en het zittende bestand. Het Werkdeel wordt maximaal benut om de uitkeringslast voor 2012 en volgende jaren te beperken. Voor de jaren 2011 en waarschijnlijk ook voor 2012 zal er een IAU worden aangevraagd.

In 2011 is de kadernotitie 'Visie op het Participatiebudget 2011-2014 Wormerland' voorgelegd aan de raad. Er is een plan van aanpak ontwikkeld (uitvoeringsplan visie op het Participatiebudget) dat half juli 2011 in werking is getreden en uitgewerkt zal zijn medio 2012.

Tot slot blijkt uit het jaarverslag en jaarrekening 2012 dat het beoogde resultaat (beperken van de uitkeringslast) niet is gerealiseerd. Wel is de financiële aanvulling vanuit het Rijk (IAU) over 2011 aangevraagd. Er is een tabel opgenomen met de bestandsontwikkeling en het aantal re-integratietrajecten. Verder wordt gerapporteerd over de financiële consequenties van de gerapporteerde resultaten.

Oostzaan

In 2012 lezen we in de programmabegroting dat de gemeente van plan is om het re-integratiebudget maximaal te benutten om zodoende de uitkeringslast te beperken. Er worden trajecten ingezet voor nieuwe instromers en het zittend bestand. Om uitstroom te bevorderen, worden detacheringsbanen en loonkostensubsidies ingezet, en er wordt meer arbeidskundig onderzoek en diagnose ingezet om de restcapaciteit van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te kunnen vaststellen. Verder wordt er een incidentele en een meerjarige aanvullende uitkering aangevraagd bij het Rijk om de tekorten op het Inkomensdeel deels mee op te vangen.

In de zomernota wordt in de risicoparagraaf gerapporteerd over een groter beroep op het Inkomensdeel van de WWB en vooruitgeblikt op een beroep op de IAU.

In het jaarverslag en de jaarrekening wordt gerapporteerd dat het beoogde resultaat – voorkomen van instroom en bevorderen van uitstroom – niet is

bereikt. Er is een tabel opgenomen met de bestandsontwikkeling en het aantal re-integratietrajecten. Verder wordt gerapporteerd over de financiële consequenties van de gerapporteerde resultaten.

6.4 Kaderstelling en controle

Wormerland

In 2008 heeft de raad met het college van B&W de afspraak gemaakt om het beleidsplan en het beleidsverslag Werk en Inkomen te handhaven zodat inhoudelijk daadwerkelijk controle mogelijk is. Het laatste beleidsverslag in de gemeente Wormerland dateert van 2007 en het laatste beleidsplan van 2008-2009. Het bevat een 'Bijlage: Herijking en vernieuwing re-integratie instrumentarium'. Hierin is weergegeven hoe het toenmalige re-integratie-instrumentarium eruit ziet en welke voornemens er zijn voor het komende jaar. Het beleidsplan zelf bevat een visie, ambitie en beleidsvoornemens voor de komende periode.

Uit het gesprek met de beleidsmedewerker blijkt dat er geen cijfers over resultaten van individuele instrumenten naar de raad worden gestuurd. Er wordt wel gerapporteerd over de uitroom naar werk en in de P&C-cyclus worden de resultaten jaarlijks weergegeven. Gemeenteraadsleden hebben de mogelijkheid om de resultaten per instrument op te vragen, maar dat is in de praktijk nog niet voorgekomen.

In 2011 is er ook in Wormerland een Kadernotitie Visie op het Participatiebudget 2011-2014 verschenen. Hierin worden doelgroepen benoemd en per doelgroep doelen gesteld. Er wordt echter niet duidelijk beschreven hoe die doelen bereikt zullen worden (bijvoorbeeld met welke instrumenten). Er wordt verschillende malen aangegeven op welk moment de raad kaders moet stellen. Er zijn geen raadsvragen aangetroffen naar aanleiding van de kadernotitie.

Oostzaan

Na de in paragraaf 6.1 beschreven kaderstellende activiteiten van de raad met betrekking tot de WWB is het relatief stil geworden rond dit onderwerp. De cyclus van beleidsverantwoording en -voorbereiding vindt plaats middels het algemene jaarverslag en de begroting, maar daarbuiten is weinig aandacht voor het onderwerp. Dit blijkt onder andere uit de afwezigheid van het onderwerp in de raadsagenda 2010-2014 en het geringe aantal moties en raadsvragen. In de periode 2009 tot en met 2012 zijn er geen raadsvragen gesteld die samenhangen met re-integratie. Wel zijn er raadsvragen over de minima (nr. 10.11), huishoudinkomenstoets (nr. 11.12) en de maatschappelijke tegenprestatie (nr. 23.13). Ook is er sinds 2009 geen beleidsverslag en beleidsplan meer verschenen en is er geen sprake geweest van beleidsevaluatie en -bijstelling. De aandacht die er is, wordt met name gericht op de vraagstukken rond de veranderingen in de Wsw en de toekomst van het SW-bedrijf Baanstede.

In 2011 is er een Kadernotitie Visie op het Participatiebudget Gemeente Oostzaan 2011-2014 verschenen. Er wordt echter niet duidelijk beschreven hoe die doelen bereikt zullen worden (bijvoorbeeld met welke instrumenten). Er wordt aan de Raad onder andere gevraagd de kadernotitie vast te stellen en in te stemmen met een plan van aanpak. Over de kadernotitie en de verzoeken aan de gemeenteraad zijn door de Fractie VVD raadsvragen gesteld.

7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

7.1 Conclusies

Eén ambtelijke organisatie, verschillen in beleid en uitvoering

De gemeenten Oostzaan en Wormerland maken gebruik van één gezamenlijke ambtelijke organisatie, OVER-gemeenten. De gemeenten voeren echter verschillend beleid op het gebied van de re-integratie van bijstandsgerechtigden en ook hebben de beide gemeenten de uitvoering verschillend georganiseerd.

De gemeenten Oostzaan en Wormerland hebben ieder een aantal taken op het gebied van de WWB uitbesteed aan de gemeente Zaanstad. De twee gemeenten hebben hierin verschillende keuzen gemaakt. De gemeente Wormerland heeft al het klantcontact in eigen hand gehouden, evenals beleid en uitvoering van re-integratie. Wormerland houdt de re-integratietaken in eigen hand, omdat de gemeente het belang hecht aan een eigen identiteit en direct contact met de klant. De gemeente Oostzaan daarentegen heeft geen klantcontact meer. Ook de beleidsvorming en uitvoering van het re-integratiebeleid is uitbesteed aan de gemeente Zaanstad. Oostzaan heeft de re-integratietaken zo veel mogelijk aan Zaanstad gemandateerd vanwege de schaalvoordelen die samenwerking met een grote gemeente oplevert.

De gemeenten Oostzaan en Wormerland hebben er dus voor gekozen om de voordelen die de gezamenlijke ambtelijke organisatie kan bieden, niet te benutten voor beleid en uitvoering van WWB en re-integratie: OVER-gemeenten kan bij de uitvoering van de WWB geen gebruik maken van schaalvoordelen, er is geen sprake van uniformering van procedures, kennis op het gebied van re-integratie wordt niet gedeeld en er wordt niet geleerd van wederzijdse ervaringen op het gebied van beleid en uitvoering.

Verskillend re-integratiebeleid

Beide gemeenten hebben ook verschillende beleidskeuzen gemaakt op het gebied van re-integratie. Terwijl de gemeente Wormerland vooral trajecten inzet die primair gericht zijn op ondersteuning van de WWB'er zelf, heeft Zaanstad en daarmee dus ook de gemeente Oostzaan de inzet van re-integratie-instrumenten gekoppeld aan werkgevers die bereid zijn om WWB'er in dienst nemen.

Kaders en beleid

De gemeente Wormerland heeft geen beleidsnota waarin het re-integratiebeleid is beschreven en waarin kaders en doelstellingen zijn opgenomen waaraan het beleid getoetst kan worden.

In de documentatie uit de P&C-cyclus is aandacht voor de ontwikkelingen van het bijstandsvolume, in- en uitstroom en de ontwikkelingen wat betreft het uitkeringsbudget en de uitgaven aan uitkeringen.

Managementinformatie

Opvallend is verder dat managementinformatie over de resultaten van het re-integratiebeleid volledig lijkt te ontbreken. OVER-gemeenten heeft in het kader van dit onderzoek geen informatie aangeleverd waaruit op hoofdlijnen voor Wormerland valt af te leiden hoeveel trajecten er per jaar zijn ingezet en tot hoeveel uitstroom dit heeft geleid.

Ontwikkelingen bijstandsbestand

De hoofddoelstelling van de WWB is om het aantal bijstandsgerechtigden zo veel mogelijk te beperken. In de laatste jaren is echter het aantal WWB'ers sterk toegenomen. De groei is veel groter dan in andere (kleine) gemeenten. In Wormerland is het bijstandsbestand in de periode 2003-2012 toegenomen met ongeveer 65 procent en in Oostzaan met ongeveer 35 procent. Landelijk, in de provincie Noord-Holland, in de Zaanstreek en gemiddeld in kleine gemeenten bedraagt de bestandstoename in dezelfde periode maximaal vijftien procent. De grote verschillen roepen kritische vragen op over de effectiviteit van het gevoerde WWB-beleid.

Financiële ontwikkelingen

Beide gemeenten hadden in de periode 2009-2012 te maken met grote tekorten op het uitkeringenbudget van jaarlijks meer dan 20 procent. Deze tekorten moeten uit eigen middelen gedekt worden, uitgezonderd enkele incidentele aanvullende uitkeringen van het Rijk voor tekorten groter dan 10 procent van het budget.

Wat verder opvalt, is dat de re-integratie-uitgaven in Wormerland in 2012 met twee derde zijn afgenomen. Deze grote afname wordt verklaard door de beëindiging van WorkFirsttrajecten. De fluctuaties in uitgaven roepen vragen op over de continuïteit en de effectiviteit van het beleid en de re-integratie-instrumenten die zijn ingezet.

Informatie aan de gemeenteraden

De gemeenteraad ontvangt geen informatie over de resultaten van het re-integratiebeleid. Zij wordt alleen geïnformeerd over de ontwikkelingen van het bijstandsvolume en over de beschikbare budgetten en uitgaven voor uitkeringen en re-integratie. De gemeenteraad heeft dus geen zicht op de inhoud, de resultaten en effectiviteit van het re-integratiebeleid.

Rol gemeenteraden

De gemeenteraad heeft slechts beperkt een actieve rol gehad bij het formuleren van WWB-beleid en de controle op de uitvoering van dat beleid. Als zodanig bood de informatie die de raad ontving weinig handvatten tot

kaderstelling en controle. Zij hebben echter ook niet gevraagd om meer informatie over het beleid en de resultaten van het beleid.

Gezien de sterk afwijkende ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen, de grote tekorten op het uitkeringsbudget en de grote fluctuaties in de re-integratie-uitgaven was meer aandacht voor het re-integratiebeleid in de gemeenteraad zeker op zijn plaats geweest.

7.2 Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen en conclusies komen de onderzoekers tot de volgende aanbevelingen voor de gemeente Wormerland:

1. OVER-gemeenten stelt jaarlijks een beleidsplan re-integratie voor de gemeente Wormerland met daarin de uitgangspunten, beleidsdoelstellingen, een beschrijving van de re-integratie-instrumenten en een begroting van de uitgaven aan re-integratie uitgesplitst naar de verschillende instrumenten.
2. De gemeenteraad van Wormerland vraagt OVER-gemeenten om het beleidsplan en gebruikt deze om haar kaderstellende taak (inhoudelijke, financiële en procedurele normen te bepalen ten aanzien van re-integratie) vorm te geven.
3. OVER-gemeenten stelt jaarlijks een beleidsverslag op waarin voor de gemeente Oostzaan in ieder geval de volgende informatie is opgenomen:
 - ontwikkeling van de omvang van het uitkeringsbestand;
 - samenstelling van het uitkeringsbestand: (leeftijd, geslacht, afstand tot de arbeidsmarkt, percentage klanten met een ontheffing van de re-integratie- of arbeidsplicht);
 - instroomgegevens: aantal meldingen, aantal aanvragen, aantal toekenningen;
 - uitstroomgegevens naar reden uitstroom (regulier werk, gesubsidieerd werk, handhaving, overige uitstroom, et cetera);
 - re-integratie: korte beschrijving van de instrumenten en doelgroep;
 - per instrument: aantal deelnemers, uitval, uitstroom en totale kosten;
 - inkomensdeel WWB: omvang budget, uitgaven, mate waarin er sprake is van een overschot of een tekort;
 - participatiebudget WWB: omvang budget, uitgaven, mate waarin er sprake is van een overschot of een tekort.
4. De resultaten in het beleidsverslag worden gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen en de resultaten van voorgaande jaren. Ook kunnen Oostzaan en Wormerland onderling het beleid en de resultaten vergelijken om zodoende van elkaar te leren.

5. De gemeenteraad vraagt de gemeente om het beleidsverslag en gebruikt deze om haar controlerende rol – door middel van enquête, beleids-evaluatie, schriftelijke en mondelinge vragen of interpellatie – vorm te geven.

8 NAWOORD

De Rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie van het college op de rapportage “Kaderstelling en controle WWB in Wormerland”. De Rekenkamercommissie constateert dat het college meerdere van de constatering uit het rapport onderschrijft en van harte instemt met de in de rapportage opgenomen aanbevelingen.

Hieronder de reactie van de Rekenkamercommissie op de ontvangen zienswijze van het college.

Het college geeft te kennen het niet eens te zijn met een aantal kwalitatieve gegevens.

- De in de bestuurlijke reactie opgenomen cijfers over de aantallen klanten en de tabel met meer informatie o.a. over in- en uitstroom komen exact overeen met de informatie uit de rapportage “Kaderstelling en controle WWB in Wormerland” en die door OVER gemeenten is aangeleverd. Op basis van deze informatie komt de Rekenkamercommissie tot de conclusie dat het aantal bijstandsuitkering in Wormerland in de periode 2007-2012 per saldo met 47% is toegenomen. Dit is hoger dan elders in Nederland, in de Provincie Noord Holland, de Zaanstreek en gemiddeld in kleine gemeenten (bron: CBS).
- Ten aanzien van de informatie over het inkomensbudget: de cijfers uit de rapportage “Kaderstelling en controle WWB in Wormerland” zijn gebaseerd op overzichten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (gemeenteloket) waarin toegekende budgetten en uitgaven voor uitkeringsverstrekking en re-integratie per gemeenten zijn weergegeven. Deze bron werkt met andere definities en afbakeningen dan de gemeente hanteert maar is wel betrouwbaar. In de ambtelijke toets is een opmerking gemaakt over de in de concept rapportage gebruikte informatie. Er zijn destijds echter geen cijfers aangeleverd door de gemeente. In de ambtelijke toets is tevens bevestigd dat de trend klopt maar dat informatie over IAU ontbrak. Deze informatie is toegevoegd in de rapportage die ten behoeve van bestuurlijke hoor is ingediend. De Rekenkamercommissie ziet geen aanleiding om een aanpassing uit te voeren ten aanzien van de in de rapportage opgenomen cijfers.

De door het college in bestuurlijke reactie aangereikte gegevens ten aanzien van het aantal klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn niet beschikbaar gesteld ten tijde van de uitvoering van het onderzoek. Deze informatie is hier dan ook niet bij betrokken. De Rekenkamercommissie deelt

echter de zienswijze van het college dat het van belang is om de opbouw van het klantenbestand goed te kennen. De Rekenkamercommissie beschouwt deze kennis zelfs als noodzakelijk om tot een effectieve en doelmatigheid afweging en inzet van re-integratie middelen te komen en moedigt de gemeente dan ook aan om blijvend van deze informatie gebruik te maken.

Het college beoordeelt de uitstroom WWB van 67 direct bemiddelbare klanten in 2012 als redelijk succesvol. De Rekenkamercommissie wijst erop dat van deze 67 direct bemiddelbare klanten niet meer dan 13 klanten uitstroonden naar werk.

Het college geeft aan dat kaderstelling door de raad plaats vindt bij het vaststellen van relevante beleidsstukken en dat controle plaatsvindt middels de daartoe dienende Planning en Control documenten waarin indicatoren staan opgesomd en verslag wordt gedaan van uitvoering en de resultaten.

- De rekenkamercommissie constateert dat er kaderstelling plaatsvindt bij het vaststellen van beleidsstukken en dat controle plaatsvindt via de Planning en Control cyclus. Er zijn echter geen beleidsstukken aangetroffen waarin het re-integratiebeleid goed is uitgewerkt, er zijn geen doelstellingen over de inzet van re-integratie aangetroffen en in de Planning en Control cyclus wordt geen informatie over de resultaten van de verschillende re-integratie-instrumenten gegeven.

Het college geeft aan dat de verplichting tot het opstellen van een jaarlijks Beleidsplan en Beleidsverslag uit de wet is gehaald. Naar oordeel van het college biedt het instrument voor kleine gemeenten weinig meerwaarde. Het college ziet wel meerwaarde wanneer het een wat langere periode beslaat, zodat er voldoende tijd en capaciteit resteert om ook daadwerkelijk te werken aan de uitvoering van de plannen. Door het college wordt voorgesteld om voor sociale zaken een vierjarig Beleidsplan (met uitvoeringsplan) in te voeren, zoals ook gebruikelijk is bij andere aandachtsgebieden zoals de WMO.

- Met het college is de rekenkamer van mening dat de meerwaarde van jaarlijks opstellen van beleidsplannen en beleidsverslagen situationeel moet worden bepaald. Het oordeel dat voor de WWB volstaan kan worden met een vierjaarlijkse cyclus wordt de Rekenkamercommissie niet gedeeld. De omvang van de met de WWB-uitvoering betrokken middelen en met name de zeer hoge tekorten op de budgetten maken dat jaarlijks sturing en bijsturing noodzakelijk is. Vinger aan de pols is noodzaak

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 Toetsing aan normenkader rol gemeenteraad

In dit onderzoek is een normenkader gehanteerd voor de mate waarin de gemeenteraden van Oostzaan en Wormerland kaderstellend en controlerend handelen op het gebied van re-integratie. Beide gemeenten zijn op de normen gescoord: voldoende (+), in zekere mate maar niet voldoende (+/-) of niet voldoende (-).

Kaderstelling

De kaderstellende stukken die in het kader van dit onderzoek in beide gemeenten zijn aangetroffen zijn de kadernotitie participatiebudget 2011-2014 en de programmabegrotingen. Met name de kadernotitie biedt inzicht in de visie, de doelen, er wordt echter niet geëxpliciteerd hoe die doelen bereikt gaan worden. In de jaarlijkse programmabegroting wordt gerapporteerd over de ontwikkelingen in het bijstandsvolume, maar er wordt geen relatie gelegd met de inzet van instrumenten. De programmabegroting biedt als zodanig onvoldoende handvatten voor de gemeenteraad om jaarlijks kaderstellend te handelen op het terrein van het re-integratiebeleid. Uit het aantal moties, raadvragen en de notulen blijkt in beperkte mate een actieve betrokkenheid van de gemeenteraad bij het onderwerp re-integratie.

Kaderstellende rol gemeenteraad	Oostzaan	Wormerland
Inhoud		
Maatschappelijke effecten (outcome)/visie	+	+
SMART-doelstellingen	+/-	+/-
Vertaling naar beleid	-	-
Begrote kosten	-	-
Vorm		
Op maat: over beleid, niet over uitvoering	+/-	+/-
Toegankelijk, inzichtelijk, leesbaar	+/-	+/-
Jaarlijks	-	-
Beleidscyclus		
Informatiebehoefte raad is vastgesteld	-	-
Koppeling met resultaten verleden, op basis van evaluatie	-	-
Proces		
Totstandkoming: in samenspraak met Raad	+	+
Actieve betrokkenheid Raad	+/-	-

Controle

In de zomerrapportage en het jaarverslag wordt globaal verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid. Er is geen beleidsverslag re-integratie. In de verantwoordingsdocumenten wordt alleen gerapporteerd over de resultaten in termen van de ontwikkeling van het aantal bijstandsklanten. Alleen de resultaten met betrekking tot de ontwikkeling van het bijstandsvolume worden gerelateerd aan de doelen. Het re-integratiebeleid zelf is geen onderwerp van de zomerrapportage en jaarverslag. Er is geen verantwoording over de besteding van het participatiebudget. Op basis van de informatie is het niet mogelijk om een relatie te leggen tussen re-integratiebeleid en resultaten. De informatie is summier en biedt de gemeenteraad te weinig houvast om haar controlerende rol op het gebied van re-integratie in te vullen.

Controlerende rol gemeenteraad	Oostzaan	Wormerland
Inhoud		
Resultaten die aansluiten bij geformuleerde doelstellingen	+/-	+/-
In perspectief plaatsen van resultaten: Doen we het beter dan vroeger? Of: Doen we het beter dan vergelijkbare gemeenten? Waarom wel/niet?	-	-
Aandacht voor relatie tussen resultaten en beleid	-	-
Globaal inzicht in de financiële realisatie t.o.v. begroting	-	-
Vorm		
Op maat: niet te uitgebreid, niet te veel details	-	-
Toegankelijk, inzichtelijk, leesbaar	+/-	+/-
Tijdig: bijsturing mogelijk	+	+
Beleidscyclus		
Er is getoetst of aan informatiebehoefte is voldaan	-	-
Op basis van de resultaten van het beleid worden conclusies getrokken voor aanpassing van beleid en doelstellingen.	+/-	+/-
Proces		
Geleverde informatie is betrouwbaar	+	+
Bespreking in de raad(scommissie)	+	+

BIJLAGE 2 Afkortingenlijst

Bbz 2004	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
GWS4all	Administratief uitkeringssysteem waarin gemeenten gegevens met betrekking tot WWB-uitkeringen en bijzondere bijstand kunnen vastleggen.
IAU	Incidentele aanvullende uitkering
I-deel	Het Inkomensdeel van het WWB-budget, dat gemeenten jaarlijks van het rijk ontvangen om de WWB-uitkeringen te financieren. Tekorten moeten gemeenten uit eigen middelen financieren. Overschotten mogen gemeenten vrij besteden.
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers.
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.
LKS	Loonkostensubsidie.
Participatiebudget	Budget dat gemeenten sinds 2009 jaarlijks ontvangen van het rijk voor de financiering van re-integratie (dit is het Werkdeel van het WWB-budget), inburgering en volwasseneneducatie.
SRG	Statistiek Re-integratie Gemeenten.
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
W-deel	Het Werkdeel van het WWB-budget, een geoormerkt budget dat gemeenten van het rijk ontvangen om re-integratie-uitgaven te financieren.
Wi	Wet inburgering.
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand.

BIJLAGE 3 Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie Wormerland
T.a.v. Mw. J. van der Graaf
Postbus 20
1530 AA WORMER

Datum : 10 oktober 2013
Uw brief van : september 2013
Uw kenmerk :
Ons nummer : 13-012593
Behandeld door : I.M. Drupsteen
Doorkiesnummer : 075-6512220

Onderwerp : Rekenkameronderzoek WWB beleid in Wormerland

Geachte rekenkamercommissie en leden van de raad,

Wij hebben uw rapport 'Rekenkameronderzoek WWB beleid in Oostzaan en Wormerland' ontvangen en willen u hiervoor hartelijk danken. Graag willen wij onze zienswijze ten aanzien van de inhoud van het rapport aan u kenbaar maken, zodat u deze kunt betrekken bij de bespreking van het rapport tijdens de behandeling in de raad.

Wij onderschrijven meerdere van uw constatering. Zoals aan u echter ook ambtelijk is aangegeven zijn wij het niet eens met een aantal kwantitatieve gegevens die u in uw rapport heeft opgenomen. Wij hebben u de gegevens verstrekt m.b.t. aantallen klanten, uitgegeven en ontvangen middelen ten behoeve van re-integratie van klanten, informatie m.b.t. uitstroom naar werk en inzet van re-integratie middelen.

Het verloop van het aantal klanten, zoals ook in de jaarrekeningen van de gemeenten vermeld, is in onderstaande tabel opgenomen.

	2012	2011	2010	2009
Aantal klanten	185	165	155	158

Wij zijn met u van mening dat de stijging groot is. Dit betreft voor Wormerland (2009) een stijging van rond de 15 %. Wij zijn echter ook van mening dat deze stijging van het aantal klanten past in het landelijk beeld en verband houdt met de economische crisis.

Het tekort op het uitkeringsbudget absoluut en in procenten(vetgedrukt) is als volgt:

	2012	2011	2010	2009
Tekort op budget	- 330.868 15,3	-240.737 13,9	-149.084 8,9	-475.479 39,6

Het tekort op het uitkeringsbudget is voor ons een grote zorg. De gemeenteraad is hier ieder jaar over ingelicht en dit financiële risico is ieder jaar benoemd in rapportages van de P&C cyclus. U geeft aan dat de stijging van het aantal klanten en daarmee het financiële tekort groot is. Wij hebben al besloten meer aandacht te richten op de re-integratie en participatie van WWB klanten. Voor de duur van drie maanden zal een medewerker drie dagen per week zich volledig richten op het bevorderen van de uitstroom. Na evaluatie bepalen wij of deze werkwijze tot extra uitstroom leidt. De grote schommelingen in uitgaven op het Participatiebudget zijn voor een deel te verklaren doordat deelname aan Work First trajecten heeft geleid tot bekostiging van de uitkering uit het Participatiebudget in plaats van inkomensvoorziening budgetten. De schommeling heeft dus te maken met een beleidswijziging.

In onderstaande tabel is ook te zien dat de uitstroom naar werk achterblijft bij de instroom.

Wormerland

	Bestands- omvang per 31-12	% groei / reductie bestand	Instroom	Uitstroom	w.v. naar werk
2007	126		46	34	15
2008	134		52	54	15
2009	158	25%	62	63	17
2010	155	-2%	104	66	15
2011	165	6%	92	97	24
2012	185	12%	108	67	13

Ook denken wij dat het van belang is om de opbouw van het klantenbestand goed te kennen. Daarom geven wij u nog enkele kwantitatieve gegevens in overweging die ook duidelijk maken dat uitstroom lastig te realiseren is.

Aantal klanten met grote afstand tot de arbeidsmarkt	121	
Nieuwe instroom in 2013 tot september	Aanmeldingen	78
	Uitstroom	<u>30</u>
	In uitkering	48
Afstand tot de arbeidsmarkt	direct bemiddelbaar	33
	activering	8
	zorg	7

Van het aantal klanten met grote afstand tot de arbeidsmarkt verwachten wij dat zij om uiteenlopende redenen geen baan meer zullen krijgen. De redenen zijn medisch en sociaal. Hun aantal zal alleen nog kunnen dalen door de AOW-leeftijd, huwelijk of overlijden. Het bestand groeit doordat er jaarlijks een aantal mensen met grote tot zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt bijkomen. Met betrekking tot de uitstroom in de WWB van direct bemiddelbare klanten is de gemeente Wormerland - ondanks de economische crisis - redelijk succesvol. In 2012 zijn er 67 klanten uitgestroomd.

U geeft aan dat er geen sprake is van kaderstelling en controle door de raden. Wij zijn dat niet met u eens. Wij zijn van mening dat kaderstelling door de raad plaats vindt bij het vaststellen van relevante beleidsstukken. Controle vindt plaats middels de daartoe dienende Planning en Control documenten. Hierin staan indicatoren opgesomd en wordt verslag gedaan van uitvoering en de resultaten. De verplichting tot het opstellen van een jaarlijks Beleidsplan en Beleidsverslag is uit de wet gehaald. Voor kleine gemeenten biedt dit instrument weinig meerwaarde in relatie tot het integraal opnemen van de plannen en resultaten in de P&C documenten. Het kan wel meerwaarde bieden wanneer het een wat langere periode beslaat, zodat er voldoende tijd en capaciteit resteert om ook daadwerkelijk te werken aan de uitvoering van de plannen. Wij willen graag voor sociale zaken een vierjarig Beleidsplan (met uitvoeringsplan) invoeren, zoals ook te doen gebruikelijk is bij andere aandachtsgebieden zoals de WMO.

Afrondend willen wij dan ook aangeven dat we van harte instemmen met de aanbevelingen. Het beleidsplan willen wij graag opstellen maar met een looptijd van vier jaar en een onderliggend uitvoeringsplan, zoals wij bij andere beleidsonderdelen ook doen. De door u genoemde gegevens in het kader van informatievoorziening zijn voor een groot deel opgenomen in de P&C documenten dus deze ontvangt u al jaarlijks. Wel zijn wij natuurlijk bereid de informatie uit te breiden met de gegevens over resultaten van de verschillende re-integratie instrumenten. Ook willen wij graag meewerken aan het weer invoeren van een enquête onder onze klanten.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Wormerland,
de secretaris

Mw. M. van der Hende

de burgemeester,

P.C. Tange

