

Doeltreffendheid en doelmatigheid van re-integratie in Achtkarspelen

In opdracht van de Rekenkamercommissies van de gemeenten Achtkarspe-
len, Dantumadeel en Dongeradeel

19 augustus 2008

ing. Marcel Moes
drs. Eelco Westerhof
Marije Nanninga MSc.

Centrum voor Arbeid en Beleid
Martinikerkhof 30
9712 JH Groningen
050 – 3115113
cab@cabgroningen.nl
www.cabgroningen.nl

Inhoudsopgave

INLEIDING.....	4
LEESWIJZER	5
2. VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK	6
3. ACHTERGROND	8
3.1 WET WERK EN BIJSTAND.....	8
3.2 RE-INTEGRATIE	9
3.3 ARBEIDSMARKT	10
4. BELEID EN BESTUUR	11
4.1. BESTUUR	11
4.2. BELEID	12
4.3 VERORDENINGEN	15
5. WERKWIJZE.....	17
5.1 UITVOERING	17
5.2 SAMENWERKING	18
5.3 KLANTENBESTAND	19
5.4 DOSSIERONDERZOEK	21
6. EFFECTIVITEIT VAN RE-INTEGRATIE	24
6.1 TRAJECTEN.....	24
6.2 FINANCIËN	27
6.3. RE-INTEGRATIEBEDRIJVEN	28
7. KETENSAMENWERKING/NOFA.....	30
7.1 BVG – CWI/UWV	30
7.2 WERKGEVERSBENADERING	33
7.3 CLIËNTENPARTICIPATIE.....	34
8. SAMENVATTING AAN DE HAND VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN.....	35
8.1. ALGEMEEN	35
8.1. BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	36
9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	43
9.1. ALGEMENE CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	43
9.2. AANBEVELINGEN.....	45

BIJLAGEN	43
ARBEIDSMARKT	49
BESCHRIJVING VAN DE RE-INTEGRATIETRAJECTEN	53
METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	68

Inleiding

De rekenkamer van de gemeente Amsterdam concludeert in haar rapport *'Re-integratie – begeleiding van bijstand naar werk'*¹ dat de gemeente nog onvoldoende kostenbewust handelt bij het begeleiden van cliënten naar werk en dat zij de cliënten beter in beeld moet houden als zij in traject zitten. Een paar maanden eerder trekt de rekenkamercommissie van de gemeente Utrecht² ongeveer gelijke conclusies: *De kennis over de klanten is onvoldoende en de gemeente weet niet of haar beleidsmaatregelen wel werken. Bovendien is niet duidelijk of de gemeente haar geld goed besteedt.* Uit het voorgaande blijkt al dat re-integratie momenteel volop in de aandacht staat en dat gemeenten in het beleid en bij de uitvoering van haar re-integratietaken nog verbeterlagen kunnen maken.

In 2006 konden alle Nederlandse gemeenten uit het werkdeel samen voor ruim 1,5 miljard Euro besteden aan de re-integratie van bijstandsccliënten. Dit zogenaamde werkdeel wordt via een verdeelsleutel onder gemeenten verdeeld. Als een gemeente geld overhoudt op het werkdeel dan mag zij dit (tot een bepaalde grens) meenemen naar het volgende jaar. Gemeenten hebben grote vrijheid in de manier waarop zij het werkdeel aan het re-integratiebeleid besteden.

De rekenkamercommissies van de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadeel en Dongeradeel (verder kortweg: 'rekenkamercommissie') hebben een onderzoek uit laten voeren naar de effectiviteit en doelmatigheid van het re-integratiebeleid in deze gemeenten. Bij de inventarisatie van onderwerpen voor het onderzoeksplan 2006 van de rekenkamercommissie is door alle drie de gemeenteraden de wens geuit onderzoek te doen naar de effectiviteit van re-integratiebeleid of de opbrengst van de hierboven beschreven samenwerking tussen gemeenten. Het vermoeden bestaat dat er mogelijkheden zijn om de effectiviteit van re-integratiebeleid (verder) te verbeteren.

Het onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van het re-integratiebeleid is uitgevoerd door het Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB) uit

¹ Rekenkamer Amsterdam (2007): *Re-integratie – begeleiding van bijstand naar werk*, Amsterdam

² Rekenkamercommissie Utrecht (2006) *Maak werk van bijstand*, Utrecht

Groningen. Het CAB heeft de resultaten verwerkt in een tweetal rapportages en hierbij nauw samengewerkt met de rekenkamercommissie.

In dit rapport zal ingegaan worden op de doeltreffendheid en doelmatigheid van re-integratie in de gemeente Achtkarspelen. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2004 - 2006.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt achtergrondinformatie gegeven over de Wet werk en bijstand, re-integratie en de arbeidsmarkt in Noordoost Friesland. In hoofdstuk 4 wordt de visie op re-integratie van het gemeentebestuur weergegeven, waarna een omschrijving volgt van het geformuleerde beleid ten aanzien van re-integratie en de re-integratieverordening. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de wijze van sturing door de raad. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens beschreven hoe men uitvoering geeft aan het re-integratiebeleid, hoe de samenwerking met de gemeente Kollumerland c.a. verloopt en hoe het klantenbestand van de sociale dienst uit ziet. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het dossieronderzoek dat is gehouden. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op de effectiviteit en efficiency van re-integratie en de wijze waarop deze verbeterd zouden kunnen worden. Er worden in dit hoofdstuk onder andere beschrijvingen gegeven van de verschillende trajecten, contracten met re-integratiebedrijven en het financiële plaatje van de afdeling Sociale Zaken. Hoofdstuk 7 gaat in op de ketensamenwerking met UWV en CWI en de samenwerking binnen NOFA. Tot slot worden in het laatste hoofdstuk de vraagstelling en deelvragen beantwoord en aanbevelingen gedaan. In de bijlage zijn achtergrondcijfers ten aanzien van de beroepsbevolking en uitkeringen opgenomen, evenals de methodologische verantwoording.

2. Vraagstelling van het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft ten behoeve van het onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van re-integratie de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe kan de effectiviteit en de doelmatigheid van het re-integratiebeleid verbeterd worden en hoe kan de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van dit beleid versterken?

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2004–2006.

De centrale onderzoeksvraag is door Rekenkamercommissie in deelvragen uitgesplitst:

1. Wat zijn de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van re-integratiebeleid?
2. Waaruit bestaat het gemeentelijke re-integratiebeleid (doelstellingen)? Welke maatregelen worden genomen om:
 - a) de instroom in de bijstand te beperken?
 - b) de uitstroom van klanten te bevorderen?
3. In hoeverre komt het gemeentelijke re-integratiebeleid overeen met de wettelijke vereisten?
4. Is het gemeentelijke re-integratiebeleid "smart" geformuleerd?
5. Hoe wordt er uitvoering gegeven aan het gemeentelijke re-integratiebeleid?
6. In hoeverre is de uitvoering doeltreffend?
7. In hoeverre is de uitvoering doelmatig?
8. Hoe kan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid verbeterd worden? Denk met name aan:
 - a) informatie over klanten en klantmanagement;
 - b) informatie over vacatures en contacten met bedrijfsleven;
 - c) aanbesteding en ketensamenwerking (re-integratiebedrijven, CWI, UWV, etc);
9. Hoe is de informatievoorziening aan de raad? In hoeverre biedt deze informatie de raad voldoende houvast om haar kaderstellende en controlerende taak te vervullen?

10. Hoe is de PDCA-cyclus³ georganiseerd voor het management?
11. Hoe is het lerende vermogen van het ambtelijke en bestuurlijke apparaat georganiseerd ten aanzien van de re-integratiebeleid? In hoeverre wordt relevante informatie over effectiviteit en doelmatigheid verzameld en benut om het beleid te verbeteren?
12. Hoe verloopt de samenwerking van de gemeenten Achtkarspelen en Kollumerland c.a.?
13. Welke gevolgen heeft de samenwerking voor de kwaliteit van de dienstverlening?
14. In hoeverre gaat de samenwerking gepaard met een efficiency-voordeel?

³ PDCA staat voor Plan, Do, Check, Act (in de kwaliteitszorg staat dit ook bekend als de zogenaamde Deming-cirkel).

3. Achtergrond

3.1 Wet werk en bijstand

De invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) per 1 januari 2004 is onderdeel van de modernisering van de sociale zekerheid zoals deze door het vorige kabinet is ingezet. Kerngedachte van de WWB is dat iedere Nederlander in zijn of haar eigen bestaan moet voorzien. Pas wanneer dat niet lukt, is een uitkering mogelijk. Een aanscherping van de rechten en plichten, het afschaffen van regelingen voor gesubsidieerde arbeid, het afschaffen van categoriale vrijstellingsregelingen ('arbeidsplicht voor iedereen') en categoriale bijzondere bijstand zijn voorbeelden van belangrijke wettelijke maatregelen.

Voor gemeenten betekende de invoering van de WWB meer financiële verantwoordelijkheid voor zowel de uitkeringen als de re-integratie van cliënten met een bijstandsuitkering. Deze financiële verantwoordelijkheid is gepaard gegaan met een grotere beleidsvrijheid. Gemeenten mogen zelf keuzes maken met betrekking tot het in te zetten re-integratiebeleid en welk aanbod aan re-integratievoorzieningen zij de cliënten ter beschikking stelt. Met de invoering van de WWB werden gemeenten verplicht re-integratiedienstverlening maximaal uit te besteden op de geprivatiseerde re-integratiemarkt. Met ingang van 1 januari 2006 hebben de gemeenten meer ruimte gekregen om re-integratiediensten zelf uit te voeren.

Door de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente heeft de gemeenteraad een belangrijke sturende en controlerende rol gekregen op het terrein van werk en inkomen. De gemeenteraad kan de kaders stellen waarbinnen geopteerd moet worden en doelstellingen formuleren. Uit de WWB-monitor van Divosa⁴ blijkt dat sociale diensten echter nog weinig gestuurd en gecontroleerd worden door hun gemeenteraad en het college van B&W. Vaak ontbreekt er ook een bestuurlijke lange termijn visie op het gebied van werk en inkomen.

⁴ Edzes, A., M. Moes en E. Westerhof (2006) WWB-monitor 2006: meer perspectief voor mensen, Divosa Utrecht

3.2 Re-integratie

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid omschrijft re-integratie als de begeleiding van mensen om opnieuw werk te krijgen⁵. Hiermee wordt de essentie van re-integratie blootgelegd, maar toont het ook gelijk de complexiteit van re-integratie aan. Want iedereen heeft andere steun nodig en de één meer dan de ander.

Om er achter te komen welke steun een cliënt nodig heeft om toe te treden tot de arbeidsmarkt wordt een cliënt bij het aanvragen van een uitkering door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) gediagnosticeerd. Bij deze eerste diagnose wordt een cliënt ingedeeld in de A- of de B-routering. Men gaat er vanuit dat cliënten met een A-routering direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt of hier een kleine ondersteuning bij nodig hebben. Cliënten met een B-routering hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en hebben meer ondersteuning nodig om zich uiteindelijk op de arbeidsmarkt te kunnen redden. Bij cliënten met een A-routering neemt het CWI de eerste 6 maanden de re-integratie op zich. Mochten de cliënten dan nog niet uitgestroomd zijn naar werk dan wordt de verantwoordelijkheid voor de re-integratie doorgegeven aan de gemeente. Bij cliënten met een B-routering is de gemeente vanaf het begin verantwoordelijk voor de re-integratie.

Gemeenten blijken zich na de invoering van de WWB vooral gericht te hebben op een beperking van de instroom in de bijstand en op een snelle uitstroom van kansrijke cliënten. Door de aantrekkende arbeidsmarkt blijken de kansrijken steeds minder in de bijstand te belanden en zien we een verschuiving van de aandacht naar de minder kansrijken⁶.

De verschuiving van de aandacht voor kansrijken naar aandacht voor minder kansrijken houdt ook een verschuiving in van het soort re-integratietrajecten dat nodig is. Waar voor kansrijken een kort traject met bijvoorbeeld sollicitatietrainingen en bemiddeling vaak voldoende was voor uitstroom, hebben minder kansrijken veel meer begeleiding nodig. Bij deze doelgroep spelen naast het hebben van een uitkering vaak meerdere problemen, die eerst opgelost moeten worden. Deze groep is in veel gevallen zover van de arbeidsmarkt ver-

⁵ www.szw.nl

⁶ Edzes, A., M. Moes en E. Westerhof (2006) Wwb-monitor 2006: meer perspectief voor mensen, Divosa Utrecht

wijderd dat er eerst een vorm van zorg en/of activering nodig is om deze mensen weer te re-integreren naar werk.

3.3 Arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt in Noordoost Friesland kenmerkt zich door een lage participatie van burgers op de arbeidsmarkt. Deze lage participatie kan deels verklaard worden uit de veelal traditioneel gezinsopbouw waarbij vrouwen vaak nog thuis blijven om het huishouden te doen.

Naast een lage participatie zien we dat er in het gebied relatief veel laagopgeleiden wonen en er is een relatief groot bijstandbestand. Hoewel de economische groei zich ook in deze regio manifesteert zien we nog een grote achterstand ten opzichte van het landelijke gemiddelde.

Qua werkgelegenheid heeft de gemeente Achtkarspelen een relatief groot aantal banen binnen de industrie, bouwnijverheid en de handel⁷. Ook de landbouw is relatief sterk vertegenwoordigd.

Uit onderzoek⁸ blijkt dat de kansen voor laag opgeleiden op een baan in Noordoost Friesland relatief laag is. Dit wordt vooral veroorzaakt door een groot aanbod van laagopgeleiden met slechts een kleine vraag.

In de bijlage is een uitgebreide beschrijving van de arbeidsmarkt in Achtkarspelen opgenomen.

⁷ Voor meer details wordt verwezen naar de bijlagen

⁸ Divosa Monitor 2007, Atlas voor gemeenten, in opdracht van Divosa, publicatie 11 juli 2007

4. Beleid en bestuur

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, hebben de gemeenteraad en het college van B&W met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) meer vrijheid en verantwoordelijkheid gekregen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop deze vrijheid en verantwoordelijkheid zijn ingevuld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de strategische keuzes vanuit het bestuur en het geformuleerde beleid.

4.1. Bestuur

In het coalitieakkoord van de gemeente Achtkarspelen is opgenomen dat uitkeringen gekoppeld moeten worden aan werk. Het workfirst principe wordt hierbij als belangrijk instrument genoemd. Belangrijk is volgens het coalitieakkoord dat er bij re-integratie wordt ingezet op duurzame uitstroom naar werk.

Uit gesprekken binnen de gemeente komt naar voren dat een bijstandsuitkering voor niemand in de gemeente Achtkarspelen het eindstation zou moeten zijn. Kansloos is niemand en de gemeente kan iedereen iets bieden. Het is de bedoeling dat alle cliënten in een traject zitten. Daar waar mogelijk moet iedereen weer aan het werk, maar dit gebeurt volgens de geïnterviewden nog te weinig. Als werk geen mogelijkheid is dan moeten er alternatieven geboden worden.

In de interviews komt naar voren dat het bestuur binnen de gemeente Achtkarspelen tevreden is over het re-integratiebeleid als 'iemand zijn draai heeft gevonden die dat zonder hulp van de gemeente niet gelukt was' en als het aantal cliënten rond de 400 komt te liggen. Momenteel ligt dit aantal op 495 (zie ook paragraaf 5.3).

4.2. Beleid

In notitie Wet Werk en Bijstand van Sociale Zaken Achtkarspelen/Kollumerland⁹ wordt het volgende doel genoemd:

“Burgers die ondanks alle inspanningen van het CWI zijn aangewezen op een uitkering te ondersteunen om zo snel mogelijk door middel van arbeid in dienstbetrekking weer in de kosten van bestaan te kunnen voorzien. Anders gezegd, het bevorderen van de zelfredzaamheid via de kortste weg, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal staat.”

Om deze doelstellingen te bereiken gaat Sociale Zaken uit van de volgende uitgangspunten:

1. **Activering moet plaats vinden via de kortst mogelijk weg met inzet van zo weinig mogelijk middelen:** trajecten dienen zich zoveel mogelijk te richten op regulier werk. “Werkend leren” heeft hierbij prioriteit boven een leertraject. Pas wanneer arbeidsinschakeling niet mogelijk blijkt kan scholing aan de orde komen. Hierbij dient de scholing vooral op het behalen van een startkwalificatie gericht te worden.
2. **Arbeidsactivering is gericht op het bereiken van wat minimaal noodzakelijk is om uitstroom voor de cliënt mogelijk te maken.**
3. **Sociale activering is gericht op het inzetten van alle, voor de cliënt noodzakelijk instrumenten.** Omdat het ultieme doel (uitstroom uit de bijstand) nog niet in zicht is, dient men zich te richten op maximale inzet van instrumenten om terugval naar maatschappelijke inactiviteit te voorkomen.
4. **Activering moet een duurzaam resultaat hebben.** Hierbij gaat men er vanuit dat duurzame uitstroom minimaal 6 maanden inkomen uit arbeid is. Bij sociale activering wordt duurzaamheid gedefinieerd als: het door de cliënt beschikken over een maatschappelijk sociaal netwerk dat de klant in staat stelt om de weg naar reguliere arbeid te bewandelen.

De gemeente Achtkarspelen werkt met een zogenaamde zelfredzaamheidladder aan de hand waarvan de re-integratie verloopt (zie tabel 1). In deze ladder is regulier werk voor iedereen het ultieme doel, maar worden er verschillende

⁹ Notitie Wet Werk en Bijstand. Onderdeel re-integratie. Achtkarspelen/Kollumerland ca. plus bijbehorende verordening.

stappen ingebouwd waarlangs het bereiken van regulier werk kan worden bereikt. Wij hebben ten tijde van het onderzoek geen indicaties gevonden die laten zien dat dit systeem ook als leidraad gebruikt wordt in de uitvoering van het beleid en de verantwoording over de resultaten.

Tabel 1. De re-integratieadder.

Omschrijving	
Trede 1	Ontbreken re-integratiemogelijkheden
Trede 2	Zorg
Trede 3	Persoonsgerichte activering
Trede 4	Maatschappelijke oriëntatie en vrijwilligerswerk
Trede 5	Beroepsoriëntatie
Trede 6	Kwalificerend onderwijs
Trede 7	Klaar om te werken
Trede 8	Gedeeltelijk werk
Trede 9	Werken met subsidie
Trede 10	Regulier werk

Bron: afdeling Sociale Zaken Achtkarspelen/Kollumerland ca.

Een belangrijk instrument binnen het re-integratiebeleid van de afdeling Sociale Zaken is loonvormende arbeid. Dit instrument heeft als doel dat men werkritme opdoet en door kan stromen naar regulier werk. De afdeling Sociale Zaken noemt verschillende vormen van loonvormende arbeid:

1. **Werken met behoud van uitkering als voortraject (test en training).** Het opdoen van werkervaring zonder prestatiedruk staat centraal. De klant kan zich hierbij op verschillende terreinen oriënteren.
2. **Werken met behoud van uitkering als eindtraject (proefplaatsing).** Het opdoen van werkervaring in een reguliere baan.
3. **Werkervaringsplaatsen en leer/werkplaatsen.** Werken met een loonkosten-subsidie of een combinatie van werken en scholing.
4. **Permanente voorziening.** Voor klanten bij wie een re-integratietraject niet geslaagd is en die niet WSW-geïndiceerd zijn kan de gemeente een voorziening creëren waarin een klant betaald of onbetaald werk kan verrichten.

Loonvormende arbeid wordt door de afdeling Sociale Zaken ingezet als instrument voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar die nog

wel perspectief op regulier werk hebben. De afdeling Sociale Zaken geeft aan dat arbeidsongeschikten, personen ouder dan 57,5 jaar, en zorgklanten worden uitgesloten van loonvormende arbeid. De permanente voorziening is een uitzondering die door de afdeling Sociale Zaken terughoudend zal worden ingezet.

Tabel 2: In te zetten loonvormende instrumenten¹⁰

Doelgroep	In te zetten loonvormend instrument
Fase 2	Proefplaatsing, werkervaringplek, leer/werkplek
Fase 3	Proefplaatsing, werkervaringplek, leer/werkplek
Fase 4	Alle instrumenten
Nuggers	Leer/werkplaats

In de notitie Wet Werk en Bijstand wordt naast een beschrijving van het doel en de uitgangspunten ook ingegaan op een aantal doelstellingen. Zo wordt aangegeven dat alle nieuwe uitkeringsgerechtigden met een arbeidsverplichting binnen twee maanden een traject gestart moeten zijn. Een algemeen streven is om het aantal fase 4 cliënten in het bestand te verminderen met 10%.

Uit de interviews komt naar voren dat er bij de invoering van de WWB vooral is gefocust op de kansrijken, die moesten zo snel mogelijk uitstromen. Dit is in overeenstemming met het landelijke beeld binnen sociale diensten¹¹. Momenteel richt men zich ook steeds meer op kansarmen. Volgens de casemanagers zou de nadruk niet alleen op werk moeten liggen, maar ook op zorg en inkomen. Dit leidt er toe dat cliënten op termijn wel kunnen werken. Maatschappelijke winst, zoals doorstroming naar vrijwilligerswerk of het afkicken van een alcoholverslaving, zou dus ook als resultaat van re-integratie moeten tellen. Dat is op dit moment niet het geval. Alleen regulier werk wordt als resultaat van re-integratie gedefinieerd.

Uit de interviews blijkt dus dat men op zowel het niveau van bestuur als op het niveau van beleid niet alleen werk, maar ook sociale activering belangrijk vindt.

¹⁰ Nuggers zijn niet-uitkeringsgerechtigden, fase 2, 3 en 4 zegt iets over de afstand van de doelgroep tot de arbeidsmarkt. De doelgroep fase 2 heeft een kleine afstand tot de arbeidsmarkt, de doelgroep fase 4 heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

¹¹ WWB Monitor 2004 en 2005, CAB in opdracht van Divosa, 2005–2006

Er worden echter geen concrete aantallen genoemd en ook geen maatstaven waaraan sociale activering als resultaat afgemeten kan worden.

4.3 Verordeningen

In Artikel 8 van de Wet Werk en Bijstand is vastgelegd dat de gemeenteraad bij verordening nadere regels stelt met betrekking tot het ondersteunen bij arbeidsinschakeling, het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, het verlagen van de bijstand en het verhogen en verlagen van de (bijstands)norm. Verder dient de gemeente ervoor zorg te dragen dat er een evenwichtige aandacht is voor alle doelgroepen binnen de WWB.

De re-integratieverordening van de gemeente Achtkarspelen stelt de kaders voor het re-integratiebeleid binnen de gemeente. De uitwerking hiervan naar het beleid is vastgelegd in de hiervoor beschreven Notitie Wet Werk en Bijstand.

Doelgroepen en instrumenten in de verordening

Als doelgroepen voor het re-integratiebeleid worden in de re-integratieverordening de doelgroepen genoemd die onder de WWB vallen. Het gaat hierbij om bijstandsgerechtigden, mensen met een uitkering in het kader van de Algemene Nabestaandenwet (Anw) en niet-uitkeringsgerechtigden (ook wel Nuggers genoemd). De bijstandsgerechtigden worden hierbij gezien als een primaire doelgroep, die gebruik kunnen maken van een breed re-integratie-instrumentarium binnen de gemeente. Dit instrumentarium bevat een breed palet aan dienstverlening, variërend van oriënterende trajecten, zorg/hulpverlening, sociale activering, scholing, begeleiding tot loonkosten- en plaatsingssubsidies.

De ondersteuning voor de Anw-ers en Nuggers beperkt zich tot een re-integratie-aanbod in de vorm van oriëntatie, beroepskeuzeadvies en sollicitatiecursussen. Verder wordt voor deze beide groepen een maximale kostprijs gehanteerd van € 300,- per deelnemer en een maximale inkomensgrens van 110 % van het wettelijk minimumloon.

Binnen de re-integratieverordening is geen voorziening opgenomen in de vorm van een persoonsgebonden re-integratiebudget (prb). Met een dergelijk budget kunnen bijstandsgerechtigden zelf (met coaching vanuit de gemeente) hun eigen re-integratietraject opstellen, inkopen en uitvoeren.

Maatregelen in de verordening

Indien een cliënt niet aan zijn of haar verplichtingen voldoet, kan de gemeente besluiten de uitkering met een bepaald percentage te verlagen. Dit geldt niet voor personen zonder uitkering, Anw-ers en personen in loonvormende arbeid. In die gevallen kan de gemeenten wel (een deel van) de gemaakte kosten terugvorderen.

Uit de interviews met re-integratiebedrijven en casemanagers blijkt dat de gemeente Achtkarspelen in voorkomende gevallen niet schroomt om cliënten een maatregel op te leggen.

Samenvatting

Samenvattend kan gesteld worden dat de bestuurlijke ambities en doelstellingen zich vooral richten op het reduceren van het bestand, waarbij uitstroom naar (duurzaam) regulier werk voorop staat.

Vanuit de uitvoering wordt aangegeven dat men zich in eerste instantie voornamelijk heeft gericht op uitstroom naar regulier werk, maar dat er nu meer aandacht komt voor de activering van de groep mensen die niet direct aan het werk kan. Hierbij wordt als voorbeeld de re-integratieladder genoemd. Deze blijkt in de daadwerkelijke uitvoering van het beleid echter nog geen nadrukkelijke rol te spelen. De effectiviteit van de activering kan worden afgemeten aan de progressie op de re-integratieladder. Hiervoor zijn echter nog geen maatstaven opgesteld.

Wanneer we kijken naar de re-integratieverordening dan stelt deze algemene kaders voor het te voeren re-integratiebeleid. Dit beleid is uitgewerkt in de Notitie Wet Werk en Bijstand. In de verordening zijn zowel positieve (bijvoorbeeld activeringspremies) als negatieve (sancties) prikkels voor de cliënt ingesteld.

5. Werkwijze

5.1 Uitvoering

Binnen de afdeling Sociale Zaken Achtkarspelen/Kollumerland wordt gewerkt met zogenaamde integrale casemanagers. Dit houdt in dat casemanagers zowel inkomenstaken als werktaken voor cliënten behandelen. Op deze manier heeft de cliënt binnen de gemeente één contactpersoon waar hij/zij terecht kan voor alle zaken rondom de uitkering en re-integratie. Het is de bedoeling dat de gemeente overstapt naar twee verschillende soorten casemanagers: consulenten inkomen/zorg en consulenten werk. De reden hiervoor is dat de casemanagers zich binnen het integraal casemanagement onder druk gezet voelen door hun inkomenstaken. Verder bestaat de indruk dat de consulenten hun bestand niet goed kennen. Dit wil men oplossen door over te gaan op specialistisch casemanagement, waardoor men zich op één specifiek onderwerp van een cliënt kan richten: werk *of* inkomen.

Dat de casemanagers mogelijk hun cliënten niet goed genoeg kennen, heeft deels te maken met het feit dat er binnen de afdeling Sociale Zaken Achtkarspelen/Kollumerland geen goedwerkend cliëntvolgsysteem is. De afdeling is overgestapt op een nieuw systeem, maar dit is nog slecht gevuld. De casemanagers geven aan dat dit komt omdat zij de gegevens niet in het nieuwe systeem kwijt kunnen en daarom nog in het oude systeem werken. De stafafdeling stelt dat (doordat de koppeling tussen de systemen, en daarmee de gegevens, ontbreekt), de voortgang en resultaten van cliënten op een bepaald project/traject moeilijk gevolgd kunnen worden. Hierdoor is niet duidelijk welke middelen nodig zijn voor tot de inkoop van re-integratietrajecten.

Momenteel worden trajecten ingekocht door de stafafdeling op basis van ervaring en kennis uit het verleden. Hoewel de casemanagers betrokken zijn bij de inkoop, geven zij aan weinig invloed te hebben op de inkoop van trajecten en de kosten van een traject. Dit ervaren zij als een gemis omdat hierdoor het risico bestaat dat er trajecten worden ingekocht die niet aansluiten bij de vraag van de casemanagers (en hun klanten) en zij geen zicht hebben op de kosten die een traject met zich meebrengt.

5.2 Samenwerking

Begin 2001 hebben de gemeenteraden van de gemeenten Achtkarspelen en Kollumerland c.a. besloten om op het gebied van de uitvoering van de (toen nog) Abw te gaan samenwerken. Via een anderhalf jaar durend samenwerkingsproject is nader invulling gegeven aan de samenwerking. In de looptijd van het samenwerkingsproject is geconstateerd dat er een te smalle basis was voor samenwerking op sec de uitvoering van de Abw en is het takenpakket binnen de samenwerking verbreed. Als bestuurlijk-juridische samenwerkingsvorm is gekozen voor een lichte vorm van een gemeenschappelijke regeling, die eind 2002 in een bestuursovereenkomst is uitgewerkt.

De samenwerking moest de kwetsbaarheid van de afzonderlijke sociale diensten verminderen, de efficiency verbeteren en leiden tot een doelmatiger aanpak¹². Om na te gaan of de financiële doelstellingen van de samenwerking zijn gerealiseerd zijn de uitvoeringskosten van de bijstand per cliënt in tabel 3 weergegeven:

Tabel 3: Uitvoeringskosten per cliënt¹³

Gemeente	Voor de samenvoeging	Verwachting	Realisatie		
			2004	2005	2006
Kollumerland c.a.	€ 4011,-	€ 4057,-	€ 2586,-	€ 2929,-	€ 3262,-
Achtkarspelen	€ 3691	€ 3424,-			

Uit de tabel blijkt dat de uitvoeringskosten per cliënt sinds de samenvoeging van beide diensten veel lager zijn, ook lager dan de verwachtingen bij de aanloop naar de samenvoeging. In 2004 waren de uitvoeringskosten per cliënt het laagst. De afdeling Sociale Zaken geeft aan dat dit het gevolg is van het opheffen van het team Gesubsidieerde Arbeid per 1 april 2004 en het niet volledig in beeld brengen van de overhead.

¹² Raadsvoorstel Samenwerkingsproject afdelingen Sociale Zaken gemeenten Achtkarspelen en Kollumerland c.a., 28 november 2002

¹³ Bron: Samenwerkingsproject afdelingen sociale zaken gemeenten Achtkarspelen en Kollumerland c.a., document ten behoeve van gemeenteraden d.d. oktober 2002. Cijfers over 2004 en 2006 zijn berekend op basis van door de dienst voor dit doel aangeleverde gegevens.

In 2005 en 2006 lopen de uitvoeringskosten op, maar zijn deze nog steeds lager dan de verwachtingen vooraf. Met het teruglopen van het bijstandsvolume zullen bij gelijkblijvende apparaatskosten de kosten per cliënt echter verder gaan toenemen.

5.3 Klantenbestand

Beschrijving

In de afgelopen drie jaren is het volume van het klantenbestand van de gemeente Achtkarspelen teruggelopen van 560 cliënten in 2004 naar 490 cliënten in 2006 (zie tabel 2). De relatieve afname van het bestand (13%) ligt boven het landelijk gemiddelde (11%).

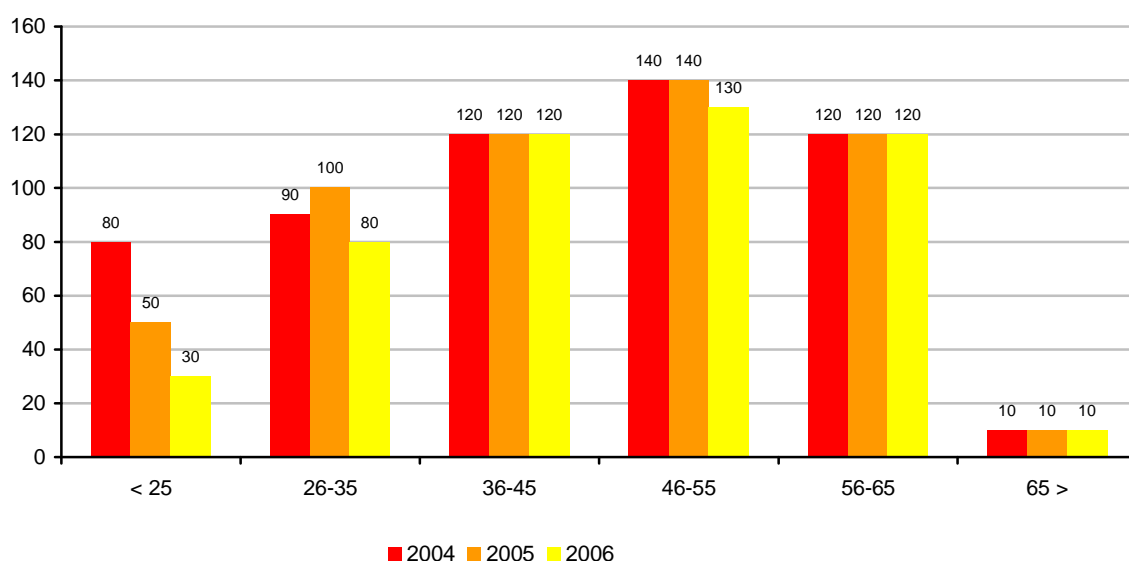
Tabel 2. Volumeontwikkeling WWB

Cliëntvolume (personen)	2004	2005	2006	Ontwikkeling bestand 2004-2006 (%)
Gemeente Achtkarspelen	560	530	490	- 13%
Landelijk	339.000	329.000	302.000	- 11%

Bron: CBS

Als we de kenmerken van het bijstandsbestand van de gemeente Achtkarspelen bestuderen, valt in eerste instantie op dat de leeftijdsgroep 46 tot 55 jaar het meest vertegenwoordigd is. Deze groep is echter wel kleiner geworden in 2006, terwijl de categorieën 36-45 en 56-65 gelijk gebleven zijn. Verder valt uit de figuur 2 af te lezen dat er een forse daling heeft plaatsgevonden van het aantal jongeren onder de 25 jaar met een bijstandsuitkering.

Figuur 1. Aantal bijstandsuitkeringen naar leeftijd in de gemeente Achtkarspelen



Bron: CBS

Uit tabel 3 valt af te lezen dat de categorie ‘alleenstaanden’ het meest vertegenwoordigd is in het bijstandsbestand van de gemeente Achtkarspelen. Wel is dit percentage in 2006 iets gedaald ten opzichte van 2005, terwijl het aantal echtparen in het bijstandsbestand is toegenomen.

Tabel 4. Bestandsopbouw naar type huishouden

	2004	2005	2006
Alleenstaanden	61%	62%	57%
Eenoudergezinnen	18%	18%	18%
Echtparen	21%	19%	25%
Anders/Onbekend		1%	

Bron: Kernkaart 2005, ministerie SZW & CBS (cijfers 2006)

Voor de gemeente Achtkarspelen geldt dat 80% van het bestand al langer dan 12 maanden een bijstandsuitkering ontvangt (tabel 4). Dit percentage is stabiel gebleven van 2005 op 2006.

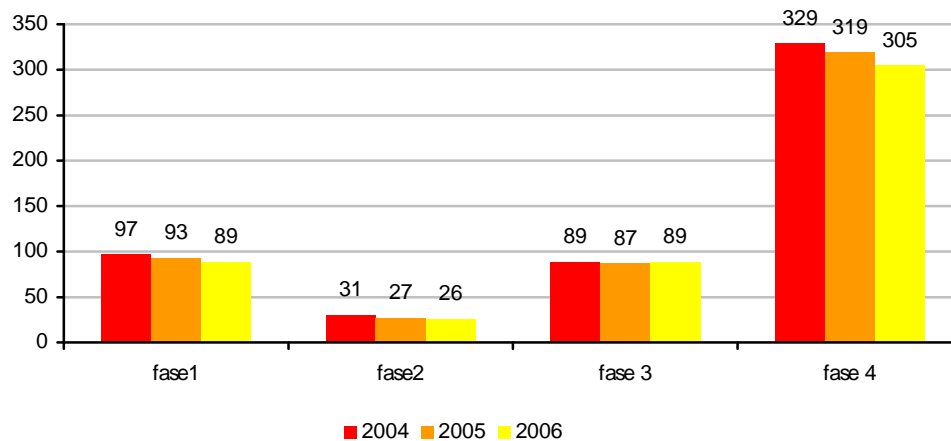
Tabel 5. Bestandsopbouw naar uitkeringsduur

	2004	2005	2006
< 12 maanden	27%	20%	20%
≥ 12 maanden	73%	80%	80%

Bron: Kernkaart 2005, ministerie SZW & CBS (cijfers 2006)

Wanneer we kijken naar de fasering van het cliëntenbestand dan blijkt dat 60% van de cliënten ingedeeld is in fase 4. Verder zien we met uitzondering van fase 3 een daling van de cliënten bij alle fasen.

Figuur 2. Ontwikkeling cliëntenbestand



Bron: Kernkaart WWB, Ministerie SZW

Aanvullend hierop is uit de interviews naar voren gekomen dat het bijstandsbestand van de gemeente Achtkarspelen wordt gekenmerkt door een laag opleidingsniveau en dat er een grote harde kern is. Een deel van het zogenaamde 'granieten bestand' heeft volgens de geïnterviewden geen zin meer om uit de bijstand te komen. Bovendien is er een grote groep fase vier cliënten die zich kenmerkt door problemen van bijvoorbeeld psychische of medische aard en verslaving- en schuldenproblematiek. Er blijken dan ook veel rusttrajecten te zijn. Het gaat hier om cliënten met lichamelijke en/of psychische klachten en ouderen. Daarnaast is er sprake van een grote groep moeilijk plaatsbare 50-plussers en zijn er veel draaideurcliënten. Verder gaat het wat betreft het bijstandsbestand veelal om mensen met eigen normen en waarden en om mensen die weinig mobiel zijn.

5.4 Dossieronderzoek

Zoals al eerder aangegeven zijn de casemanagers ontevreden over het nieuwe cliëntvolgsysteem, omdat zij hier niet alle gegevens in kwijt kunnen. Zij gebruiken daarom ook het oude digitale systeem nog. De stafafdeling geeft aan dat door het ontbreken van een koppeling tussen beide digitale systemen, en daarmee de gegevens, het moeilijk is gericht in te kopen.

Uit een steekproef vanuit het cliëntvolgsysteem blijkt dat vrijwel iedere case-manager een specifieke eigen manier heeft waarop hij/zij de gegevens in het systeem invult. Ook is de informatie niet altijd volledig.

In de papieren dossiers ontbreekt onzes inziens een eenduidige structuur. Er zit geen logische volgorde in de dossiers of er ontbreekt een duidelijke inhoudsopgave.

De papieren informatie en de digitale informatie in zowel het oude als nieuwe cliëntvolgsysteem komen niet precies overeen. In de praktijk werken de medewerkers voornamelijk met een van beide digitale cliëntvolgsystemen. Deze bevat echter niet altijd de informatie die ook in het papieren dossiers is opgeslagen en vice versa.

In de dossiers zijn veel verschillende kenmerken over een cliënt opgenomen: onder andere fasering, opleidingsniveau, doelgroep (Nuggers, Anw-ers, etc.), beperkingen en opleiding. Opvallend is dat gemaakte keuzes met betrekking tot de cliënt summier worden onderbouwd. Verder mist een goede diagnose van de cliënt in de dossiers en de diverse systemen.

Samenvatting

Samenvattend kan gesteld worden dat binnen de afdeling Sociale Zaken beleid en uitvoering niet altijd op een lijn zitten over hoe systemen gebruikt en ingevuld moeten worden. Gevolg is dat de informatievoorziening tekort schiet met betrekking tot de effectiviteit van de re-integratie-inspanningen. In de praktijk wordt het daardoor lastig om gericht trajecten in te kopen, de resultaten van trajecten te bepalen en contracten met re-integratiebedrijven te managen. Verder blijkt uit het dossieronderzoek dat de verschillende casemanagers geen standaard hanteren met betrekking tot het opslaan van gegevens in de dossiers, wat bij een overdracht van een cliënt onduidelijkheid kan opleveren. Tot slot lijkt er overleg te ontbreken over wat cliënten aan trajecten nodig hebben en wat er aan trajecten wordt ingekocht. Dit kan gevolgen hebben voor de plaatsing van cliënten op trajecten, soms worden trajecten ingekocht waarvoor geen cliënten zijn. Voor onbenutte trajecten worden overigens geen kosten in rekening gebracht.

De samenvoeging tussen de oorspronkelijke sociale zaken in de gemeenten Achtkarspelen en Kollumerland c.a. heeft geleid tot een daling van de uitvoeringskosten per cliënt. De uitvoeringskosten per cliënt lopen echter met het teruglopen van het bijstandsvolume op. Immers, de apparaatskosten van de sociale dienst worden over een kleiner aantal cliënten verdeeld.

De gemeenten beschikken over een bestand dat voor 60% uit cliënten in fase 4 bestaat. Dit maakt dat de gemeenten met een moeilijke doelgroep te maken hebben. Daarnaast kenmerkt het bestand zich door een gemiddeld laag opleidingsniveau en een hoge gemiddelde leeftijd.

Het cliëntenbestand van de gemeente Achtkarspelen is sinds 2004 met 13% afgenomen. Deze score ligt iets boven het landelijk gemiddelde in dezelfde periode. De afname van het bestand is over de volle breedte van het bestand zichtbaar, met uitzondering van de groep cliënten die is ingedeeld in fase 3. De geformuleerde doelstelling van een daling van ongeveer 40 fase 4-clieñten lijkt vooralsnog niet behaald.

6. Effectiviteit van re-integratie

6.1 Trajecten

Aantal trajecten

Zoals in tabel 5 te zien is, hebben in 2006 in totaal 135 re-integratietrajecten plaatsgevonden in de gemeente Achtkarspelen, waarvan 10 gesubsidieerde banen en 125 andere trajecten. Het percentage mensen dat deelnam aan een re-integratietraject bedroeg dat jaar 27% van het totale bestand. Dit percentage ligt beduidend lager dan het gemiddelde van gemeenten in dezelfde grootteklasse (66%).

In 2006 vielen in Achtkarspelen 90 mensen terug in de bijstand, nadat deze in de voorafgaande periode van 12 maanden was beëindigd. In 2006 was dit 35% van het totale aantal mensen van wie in het voorgaande jaar de bijstand was beëindigd¹⁴. Dit percentage ligt beduidend hoger dan het gemiddelde van gemeenten in dezelfde grootteklasse (19%).

Tabel 6. Re-integratietrajecten Achtkarspelen

	2005	2006	Gemeenteklas- se
Aantal arbeidsre-integratietrajecten	180 (34%)	135(27%)	66%
Gesubsidieerde arbeid	25 (13%)	10 (8%)	16%
Andere trajecten	155 (87%)	125 (92%)	84%

Bron: Kernkaart 2006, ministerie SZW mei 2007

Re-integratie-instrumenten

In tabel 7 is te zien welke instrumenten de gemeente Achtkarspelen voor de uitvoering van haar re-integratietoekening tot haar beschikking heeft. Voor een beschrijving van de genoemde trajecten verwijzen wij naar de bijlagen.

Tabel 7. Re-integratie-instrumenten Achtkarspelen

Instrumenten Achtkarspelen	Doelgroep	Traject/RIB/contract
Diagnose	Beroepskeuzeadvies	Alle doelgroepen
	Assessment	Alle doelgroepen
		Nb
		Raderwerk

¹⁴ Kernkaart Werk en Bijstand, Ministerie SZW, 2007

	Verdere diagnose	Alle doelgroepen	Nb
Scholing	Educatie LO+ niveau	Nieuw- en oudkomers	Nb
	Educatie hoger	Uitzondering	Nb
	Oriëntatie en motiva- tiegerichte scholing	Fase 4	Oriëntatie voor Alleen- staande ouders Friesland College
	Beroepsgerichte scho- ling of training	Fase 2 en 3	Oars: Opleiding techniek bij Friese Poort
Arbeidstoeleiding	Bemiddeling	Alle doelgroepen	Bureau Extravert, Start Werkervaring, Randstad
Loonvormende arbeid	Werken met behoud van uitkering als voor- traject	Alle doelgroepen (uitz NUG	Ottema & Zwart
	Werken met behoud van uitkering als eind- traject	Alle doelgroepen	Switch (Lelie-Hollander), No of Net (Ottema&Zwart)
	Werkervaringplekken en leerwerkplekken	Alle doelgroepen	Toezichthouders Noord- oost Friesland, It Fiskers- skip, Landinrichting van Landschapsbeheer, IJstij- denmuseum
	Permanente voorzie- ning	Fase 4 zonder uitstroom perspectief	Startbaan, de achtbaan
Flankerend be- leid	Kinderopvang	Alle doelgroepen	nvt
	Onkosten vergoeding vrijwilligers werk		nvt
	Werkplekaanpassingen	Arbeidsgehandicapten	nvt
Integrale trajec- ten	Integrale trajecten richting regulier werk	Alle doelgroepen	Earst Wurk, REAX
	Integrale sociale acti- veringstracjten	Fase 4	In Butenkans (Ottema & Zwart) Raderwerk
	Integrale zorgtrajecten	Fase 4 zonder uitstroom perspectief	Werk: een zorg minder!

Zoals uit het bovenstaande schema blijkt heeft de afdeling Sociale Zaken de beschikking over een breed scala aan instrumenten. In de bijlage wordt een korte beschrijving gegeven van de verschillende projecten en trajecten die bin-

nen de afdeling aanwezig zijn. De beschrijving is zo opgebouwd dat per samenwerkingspartner de verschillende projecten/trajecten weergegeven zijn met de behaalde resultaten. Deze resultaten zijn in tabel 7 opgenomen. Van een aantal trajecten zijn nog geen resultaten bekend omdat deze onlangs gestart zijn. Deze zijn in de tabel aangegeven met 'n.n.b.' (nog niet bekend). In de kolom doelbereik is weergegeven in welke mate het vooraf gestelde doel is bereikt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de meeste trajecten nog lopen en het doelbereik dus een tussenresultaat is. Uit de tabel valt af te leiden dat het doelbereik bij trajecten met een inspanningsverplichting hoog scoort. Dat is verklaarbaar uit het feit dat rond deze vorm van dienstverlening vaak geen resultaten in termen van uitstroom of scholing worden benoemd. Vaak betreft het hier diagnostische en oriënterende trajecten.

Van de resultaatgerichte trajecten scoort Earst Wurk met 56% uitstroom goed. Hierin is zowel de preventieve uitstroom meegenomen (mensen die afzien van een uitkering) als de doorstroom naar betaald werk. Trajecten die slecht scoren op doelbereik zijn Oars en No of Net. Dit hoeft echter niet te betekenen dat het re-integratiebedrijf haar werk niet goed heeft gedaan. De grote variatie in uitstroombestemmingen duidt er mogelijk op dat de vraag van de cliënten niet altijd aansluit op het aanbod vanuit het traject.

Tabel 8. Resultaten re-integratie-instrumenten Achtkarspelen

Project	Uitvoerder	Doel	Deelnemers	Doelrealisatie
Earst Wurk	Lelie Hollander	Uitstroom	91	56%
Switch	Lelie Hollander	Uitstroom naar werk of scholing	43	38%
Raderwerk Oriëntatie	Lelie Hollander	Oriëntatie	15	100%
Raderwerk Sociale activering	Lelie Hollander	Activering	39	100%
Raderwerk Dagbesteding	Lelie Hollander	Dagbesteding	24	100%
In Bûtenkans	Ottema & Zwart	Uitstroom naar regulier werk	32	?
No of Net	Ottema & Zwart	Duurzame uitstroom naar regulier werk	37	?
Individuele trajecten	Ottema & Zwart	Individueel bepaald	12	n.n.b.
De Achtbaan	Reax	Uitstroom naar regulier werk	37	22%
Oars	Friesland College	Instroom in BBL-traject	3	0%

Oriëntatie alleenstaande ouders	Friesland College	Opstap voor vervolgtraject	16	63%
Start werkervaring	Start	Regulier werk	40	28%
Randstad	Randstad	Regulier werk	5	40%
Toezichthouders Noordoost Friesland	Friese Poort	Uitstroom naar regulier werk	4	n.n.b.
It Fiskersskip	St. It Fiskersskip	Een half jaar werkervaring opdoen	10	10%
Werk: een zorg minder	St. Werkprojekten	Activering	14	36%
Landinrichting	AOC, St. Landschapsbeheer Friesland, REAX	Uitstroom	5	n.n.b.
IJstijdenmuseum	IJstijdenmuseum	Scholing en werkervaring	3	n.n.b.

Voor de beschrijvingen van de behaalde resultaten is gebruik gemaakt van de "Evaluatie re-integratie van de Afdeling Sociale Zaken Achtkarspelen/Kollumerland"¹⁵. Naast dit document bestaan er nog andere informatiebronnen waarin de resultaten van re-integratietrajecten beschreven worden. Deze laten echter geen eenduidig beeld zien wat betreft de behaalde resultaten.

6.2 Financiën

Hoewel er in 2004 nog een overschot is op het inkomensdeel, was er in 2005 een tekort (tabel 9). In 2006 is er weer sprake van een overschot op het inkomensdeel. Wat betreft het werkdeel, is er in de periode 2004-2006 sprake van een fors en oplopend overschot. In deze periode is een aanzienlijk deel van het toegekende re-integratiebudget niet benut. Hierbij dient vermeld te worden dat het overschot in 2004 deels veroorzaakt is door eigen middelen die voor de invoering van de WWB overgebleven waren. De gemeente Achtkarspelen is hierin echter niet uniek. Het landelijk beeld is dat 89% van de gemeenten een overschot heeft op het werkdeel. Wel is het overschot hier hoger dan gemiddeld in de sector. In 2006 hielden de gemeenten gemiddeld 23,5% van hun

¹⁵ Evaluatie reïntegratietrajecten, Sociale Zaken Achtkarspelen/Kollumerland c.a. 2004, 2005, begin 2006, SMART dossier, Buitenpost april 2006.

werkdeel over¹⁶, in de gemeente Achtkarspelen bedraagt dit percentage 50%. De vraag is of men met het overschot ook een taak of doelgroep laat liggen, waarvoor men vanuit het werkdeel een traject zou kunnen financieren.

Tabel 9. Re-integratiebudget Achtkarspelen

Achtkarspelen	Bijstandsuitkeringen			Budget arbeidsre-integratie		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Toegekend budget	€6.513.975	€6.065.439	€6.508.464	€2.526.683	€ 2.558.422	€ 2.537.342
Meegenomen van vorig jaar				€374.778	€629.422	€ 882.425
Ontvangsten	€203.153	€269.740	€206.528	€229.743	€7.802	€86
Uitgaven	€ 6.319.997	€6.630.687	€6.351.077	€2.501.782	€ 2.017.141	€ 1.725.845
Over-schot/tekort	€397.131	€-295.508	€363.915	€629.422	€ 1.178.505	€ 1.694.008
Percentage overschot/tekort	6%	5%	5%	22%	37%	50%

Bron: Kernkaart 2006, ministerie SZW mei 2007

6.3. Re-integratiebedrijven

De re-integratiebedrijven zijn over het algemeen positief over de samenwerking met de afdeling Sociale Zaken van de gemeenten Achtkarspelen/Kollumerland c.a.. Wel geeft men aan dat de casemanagers vaak niet goed op de hoogte zijn van de cliënten in het bestand. Dit leidt er soms toe dat er klanten worden toegeleid die niet geschikt zijn voor het traject en vervolgens uitvallen of naar andere trajecten worden doorgeleid.

De re-integratiebedrijven vinden dat de afdeling Sociale Zaken op de goede weg is maar dat er nog een cultuuromslag gemaakt dient te worden. Er zou meer naar elkaar geluisterd moeten worden en geïnvesteerd moeten worden in eenheid. "Men wil wel maar durft nog niet."

¹⁶ WWB-Monitor, CAB in opdracht van Divosa, mei 2006

Samenvatting

Wanneer we de resultaten van de re-integratietrajecten naast elkaar leggen dan valt een aantal zaken op.

In de eerste plaats valt op dat de afdeling Sociale Zaken Achtkarspelen/Kollumerland beschikt over een groot scala projecten waarop zij cliënten in kan zetten ten behoeve van re-integratie. Bovendien heeft zij ook nog de mogelijkheid om een individueel traject af te sluiten.

In de tweede plaats blijkt dat het bij veel projecten moeilijk is geweest om het gewenste (afgesproken) aantal cliënten in het traject te krijgen. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te geven. In de eerste plaats geven de casemanagers aan dat veel trajecten niet aansloten bij de cliënten die zij in hun caseload hadden. Daarnaast blijkt dat er soms wel het gewenste aantal cliënten is aangemeld voor een traject maar dat een deel van de cliënten door het re-integratiebedrijf of andere uitvoerende partij als ongeschikt werd bestempeld.

Mede hierdoor zijn bij vrijwel geen van de projecten de voorafgestelde doelstellingen qua uitstroom of persoonlijke oriëntatie/activering bereikt.

Het ontbreken van een goede afstemming tussen de stafafdeling en de casemanagers lijkt zich hier te wreken. Het blijkt dat de ingekochte trajecten niet aansluiten op de cliënten die de gemeente heeft. De casemanagers geven aan dat er ingekocht wordt zonder dat er goed met hen overlegd wordt wat zij nodig hebben voor de cliënten. Voor niet ingevulde plekken hoeft overigens niet betaald te worden, wat mede bijdraagt aan het overschot op het werkdeel.

Tot slot moet opgemerkt worden dat er binnen de afdeling Sociale Zaken verschillende cijfers over de effectiviteit van re-integratie bijgehouden worden, waardoor een eenduidig beeld over de effectiviteit moeilijk te geven is.

7. Ketensamenwerking/NOFA

7.1 BVG – CWI/UWV

BVG Vorming

In de SUWI-wet is vastgelegd dat Centra voor Werk en Inkomen (CWI), gemeentelijke Sociale Diensten en UWV met elkaar moeten gaan samenwerken en hun werkprocessen op elkaar moeten afstemmen. Dit kan, waar het gaat om klantcontacten, het beste worden gerealiseerd indien deze ketenpartners – eventueel met private partijen – een gemeenschappelijk onderkomen vinden in een zogenaamd SUWI-Bedrijfsverzamelgebouw (BVG). Het initiatief voor de realisatie van deze bedrijfsverzamelgebouwen ligt bij gemeenten.

In de regio is al langer sprake van de vorming van een BVG in Dokkum in combinatie met het steunpunt in Achtkarspelen. Na eerdere pogingen om in de werkgebieden van de beide gemeenschappelijke Sociale Diensten een BVG op te richten is men nu bezig met het opzetten van één BVG in NOFA¹⁷ verband.

Vooraf ook de organisatie van een gezamenlijke NOFA-brede benadering van de arbeidsmarkt en werkgevers zal daarbij aan de orde zijn.

Ketensamenwerking

Met de invoering van SUWI zijn de banden tussen gemeenten, CWI en UWV aangehaald. Voor gemeenten betekent dit dat het CWI de uitkeringsintake van klanten doet die een bijstandsuitkering willen aanvragen. Verder is het CWI verantwoordelijk voor de bemiddeling van klanten die een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben (de zogenaamde A-stroom). Indien deze klanten na een half jaar nog geen baan hebben gevonden worden ze overgedragen naar de gemeente, die vervolgens een traject voor de betreffende cliënt kan uitzetten.

¹⁷ NOFA = Noordoost Friese Aanpak

De mate waarin het CWI potentiële bijstandsgerechtigden zelf begeleidt en dus niet overdraagt aan gemeenten voor een bijstandsuitkering wordt uitgedrukt in de zogenaamde preventiequote. Voor de gemeente Achtkarspelen zijn de preventiequotes in de onderstaande tabel opgenomen¹⁸:

Tabel 10. Preventiequotes CWI

<i>Gemeente</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
<i>Achtkarspelen</i>	38	49

Er bestaat ook een relatie met het UWV. Mensen met een Ww-uitkering van het UWV zullen naar verloop van tijd mogelijk doorstromen naar de bijstand. In tabel 10 is de omvang van deze groep weergegeven in de periode 2005-2007¹⁹:

¹⁸ Bron:SUWI-landkaart

¹⁹ Doorstroom WW naar bijstand per gemeente, UWV, 12 maart 2007. In de prognose voor 2007 is het effect van de WIA op de WW nog niet meegenomen.

Tabel 11. Doorstromers Ww naar de WWB

<i>Gemeente</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
<i>Achtkarspelen</i>	58	65	63
<i>Kollumerland</i>	18	20	19

Gemeenten dragen een financiële verantwoordelijkheid voor de omvang van het bijstandbestand en hebben er dus belang bij om te voorkomen dat mensen vanuit de Ww doorstromen naar de bijstand.

Uit de interviews met het CWI en de UWV blijkt dat er bereidheid is om op het terrein van re-integratie en de werkgeversbenadering intensiever met elkaar te gaan samenwerken. De vorming van een SUWI-bedrijfsverzamelgebouw (BVG) ziet men nadrukkelijk als een kans om dit te realiseren.

NOFA

De gemeenten Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel en Kollumerland c.a. werken binnen NOFA (Noordoost Friese Aanpak) samen aan de missie: 'Sterk op eigen wijze naar een vitaal Noordoost Friesland'. Door deze samenwerking willen de vier gemeenten hun taken voor de 85.000 inwoners van Noordoost Friesland beter uitvoeren met als uitgangspunt: 'samen staan we sterker'; er is meer kwaliteit en lagere kosten.

Met deze samenwerking moeten de problemen in de regio worden aangepakt:

- Achterblijvende bevolkingsgroei;
- Een relatief eenzijdige en onvoldoende toekomstgerichte economische structuur;
- Een laag gemiddeld opleidingsniveau;
- Het onvoldoende profiteren van de mogelijkheden in de sectoren toerisme en zakelijke dienstverlening;
- De in verhouding lage gemiddelde arbeidsparticipatie;
- Het lage gemiddelde inkomen per huishouden;
- De decentrale ligging.

In het werkplan van NOFA worden de volgende vijf pijlers benoemd waarop beleidsmatig wordt samengewerkt: Economie, Fysiek, Sociaal, Veiligheid en Kwaliteit van bestuur.

De regionale, programmatische aanpak van NOFA raakt de re-integratieinspanningen van de afdeling Sociale Zaken. Het landelijke en lokale re-integratiebeleid richt zich in de praktijk veelal op de versterking van de aanbodkant van de arbeidsmarkt²⁰. Het Ministerie SZW en individuele gemeenten bekommeren zich vooral om het wegnemen van belemmeringen voor werkzoekenden met enige afstand tot de arbeidsmarkt. De vraagkant van de arbeidsmarkt, de personeelsbehoefte van werkgevers, komt daarbij vaak op de tweede plaats.

In NOFA verband wordt samengewerkt aan de vormgeving van een netwerk- en overlegstructuur met werkgeversorganisaties, CWI, UWV, WSW en onderwijsinstellingen om de sociaal economische ambities en partnerschap te kunnen vormgeven op het terrein van regionaal arbeidsmarktbeleid.

7.2 Werkgeversbenadering

Uit nog niet gepubliceerde gegevens uit de Divosa Monitor 2007 blijkt dat de helft van de gemeenten beschikt over een werkgeversbenadering. Momenteel wordt ook in NOFA-verband gewerkt aan een werkgeversbenadering die administratieve rompslomp voor werkgevers beperkt en waarin creatief wordt omgegaan met loonkostensubsidies, poolconstructies e.d. Hierop vooruitlopend heeft Achtkarspelen/Kollumerland c.a. een start gemaakt met een eigen werkgeversbenadering. Het profiel van de gemeente met betrekking tot de werkgeversbenadering moet volgens de gemeenten bestaan uit:

- Duidelijkheid over het aanbod van de gemeente in de volle breedte van de arbeidsmarkt.
- Creativiteit in het samenbrengen van vraag en aanbod.
- In staat zijn om samenwerking te zoeken.

Men heeft hierbij opgemerkt dat een werkgeversbenadering een specialisme is dat men goed moet ontwikkelen. Hiervoor heeft men een projectleider aangesteld. Voor de periode juli tot en met december 2007.

Naast het inzetten van een werkgeversbenadering (vooruitlopend op die in NOFA-verband) wordt er in bij Achtkarspelen/Kollumerland c.a. een "Arbeidsma-

²⁰ De toegevoegde waarde van regionaal arbeidsmarktbeleid, RWI, maart 2006

kelaar” aangesteld. Deze wordt omschreven als een persoon die in gesprek gaat met bedrijven over bedrijfsvraagstukken. De werkzaamheden van de makelaar moeten zich richten op:

- Arbeidsbemiddeling
- Re-integratieprojecten
- Vervangingsvraag binnen bedrijven.

De activiteiten van de arbeidsmakelaar moeten afgestemd worden met de ketenpartners maar ook intern met de afdeling Sociale Zaken.

7.3 Cliëntenparticipatie

Binnen de gemeente Achtkarspelen wordt de cliëntenparticipatie die met de invoering van de Wet Werk en Bijstand verplicht is gesteld vorm gegeven door een enquête onder cliënten. De enquête vindt tweejaarlijks plaats.

Overigens blijkt uit de gehouden interviews dat men vanuit het gemeentebestuur graag een cliëntenraad wil. Bij eerder pogingen bleek het echter niet haalbaar om genoeg cliënten te vinden die in deze raad wilden plaats nemen.

Samenvatting

De gemeente Achtkarspelen werkt op het gebied van re-integratie samen met diverse partners op het terrein van werk en inkomen. Uit de verschillende interviews blijkt dat deze samenwerking nog verder geïntensiveerd kan worden. Dit geldt voor zowel de BVG en NOFA als de samenwerking met CWI en UWV. Uit nog niet gepubliceerd onderzoek van Divosa²¹ blijkt dat gemeenten die actief zijn in hun werkgeversbenadering en op het terrein van integraal beleid een hogere bijstandsdaling laten zien.

²¹ Divosa Monitor 2007, CAB in opdracht van Divosa, publicatie 11 juli 2007

8. Samenvatting aan de hand van de onderzoeksvragen

8.1. Algemeen

De gemeente Achtkarspelen is er in geslaagd het bijstandsvolume met 13% te reduceren. (landelijke ligt de daling op gemiddeld 11%). Deze afname is voor het grootste gedeelte gerealiseerd onder de doelgroep jongeren en cliënten met een A-routering. Hieruit blijkt dat de gemeente vooral succes heeft gehad bij de re-integratie van de doelgroep die dicht bij de arbeidsmarkt staat.

Binnen het re-integratiebeleid van de gemeente Achtkarspelen wordt ingezet op het zo spoedig mogelijk toeleiden van cliënten naar werk. Aan de kop van dit dienstverleningconcept staat het project Earst Wurk. Naast een preventieve werking voor de nieuwe instroom wordt binnen dit project een diagnose gesteld voor verder doorgeleiding naar een traject richting werk. Uit ons onderzoek blijkt dat een groot deel (56%) van de nieuwe instroom via Earst Wurk weer aan het werk gaat of op een andere manier in zijn/haar levensonderhoud voorziet. Indien cliënten instromen in een vervolgtraject, dan zijn de resultaten van deze trajecten zeer wisselend.

Een scherp beeld van de effectiviteit van re-integratietrajecten binnen de gemeente Achtkarspelen is moeilijk te geven, aangezien de informatievoorziening in termen van de behaalde resultaten per project binnen de gemeente niet goed is georganiseerd. Belangrijke oorzaak ligt hierin dat er geen goed functionerend cliëntvolgsysteem binnen de dienst is. Dit heeft zijn invloed op de rapportages, op de inkoop- en beleidsfunctie binnen de dienst en het lerend vermogen van de organisatie. Voor de gemeenteraad is het lastig om op basis van deze gegevens het re-integratiebeleid in te kaderen of de uitvoering daarvan te controleren.

De doelgroep binnen de gemeente Achtkarspelen wordt door de betrokkenen gekarakteriseerd als een doelgroep met een grote afstand tot de 'ijle' arbeidsmarkt. De hoge leeftijd, de lage opleiding en de problematieken binnen het bestand stellen de sociale dienst voor een grote uitdaging. Om deze uitdaging aan te gaan kan de dienst beschikken over een groot budget om haar re-integratieactiviteiten uit te financieren. De gemeente Achtkarspelen laat al jaren een overschot op deze middelen zien, hetgeen (gezien de kenmerken van het

bestand) opmerkelijk te noemen is. Hierbij moet worden aangetekend dat het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten ook niet in staat is gebleken het beschikbare budget volledig te benutten.

Re-integratiebeleid is primair regionaal beleid. In die zin zijn de initiatieven om in NOFA-verband meer gezamenlijk op te trekken wat betreft het (integraal) sociaal-economisch beleid, de werkgeversaanpak en de totstandkoming van een bedrijfsverzamelgebouw (BVG) goede ontwikkelingen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten die hier actief mee aan de slag zijn gegaan beter scoren op de daling van het bijstandsvolume.

Onderstaand zullen op basis van de resultaten van het onderzoek de onderzoeksvragen²² worden beantwoord.

8.2. Beantwoording van de deelvragen

1. Wat zijn de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van re-integratiebeleid?

De gemeente is verantwoordelijk voor re-integratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-ers (artikel 7 en artikel 10 WWB). In artikel 7 is de opdracht aan het college geregeld. Met betrekking tot re-integratie wordt hierin gesteld dat het college verantwoordelijk is voor het ondersteunen van bijstandsgerechtigden, Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden bij arbeidsinschakeling. Indien het college daarbij het aanbieden van een voorziening (waaronder sociale activering) noodzakelijk acht is zij verantwoordelijk voor het bepalen en aanbieden van deze voorziening.

In artikel 10 is geregeld welke doelgroepen aanspraak kunnen maken op ondersteuning bij arbeidsinschakeling (zie de hiervoor benoemde groepen).

De gemeente Achtkarspelen kan een cliënt ondersteuning leveren in de vorm van voorzieningen, zoals scholing, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages. Aan de vormgeving en de mate waarin deze voorzieningen worden ingezet stelt de WWB geen eisen. Hierop kan de gemeente Achtkarspelen eigen beleid formuleren. In de WWB is geregeld dat de gemeente haar re-integratiebeleid in een verordening concre-

²² Zie ook Hoofdstuk 2.

tiseert en hierbij een evenwichtige aanpak laat zien van de groepen belanghebbenden waarvoor zij verantwoordelijk is.

2. Waaruit bestaat het gemeentelijk re-integratiebeleid (doelstellingen) van de gemeente Achtkarspelen? Welke maatregelen worden genomen om:

a) de instroom in de bijstand te beperken?

Het belangrijkste en meest effectieve instrument dat gemeenten inzetten om de instroom in de bijstand te beperken is de zogenaamde WorkFirst-aanpak²³. 80% van de gemeenten beschikt over een dergelijk instrument. Ook de gemeente Achtkarspelen kent een Work First aanpak, genaamd Earst Wurk. Met dit instrument probeert de gemeente primair een goede diagnose van de klant te maken. Men beschouwt de preventieve werking van het instrument als een secundair doel. Uit de resultaten van Earst Wurk blijkt dat 56% van de aangemelde cliënten uitstroomt.

b) de uitstroom van klanten te bevorderen?

In de gemeente Achtkarspelen wordt bij instroom van nieuwe cliënten gestart met het stellen van een diagnose. Op basis hiervan kunnen cliënten doorstromen naar een grote variëteit in re-integratietrajecten en -projecten. Ondanks het brede aanbod aan re-integratiedienstverlening moet opgemerkt worden dat er veel cliënten in de gemeente momenteel niet gereïntegreerd worden, zij zitten in een zogenaamd rusttraject, vanwege benodigde zorg (o.a. vanwege psychische, medische op sociale problemen).

3. In hoeverre komt het gemeentelijk re-integratiebeleid overeen met de wettelijke vereisten?

Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand hebben gemeenten veel vrijheid bij de vormgeving van hun re-integratiebeleid. Zij hebben een financieel belang bij het realiseren van uitstroom uit de bijstand. Anders gezegd: de wetgever beperkt zich tot de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente op het terrein van re-integratie en laat uitwerking hiervan aan de gemeente zelf over. In artikel 8 van de WWB wordt wel geregeld dat de gemeente de hoofdlijnen van haar re-integratiebeleid in een verordening vastlegt (zie ook bij de eerste onderzoeksvraag). De gemeente Achtkarspelen heeft een dergelijke verordening opgesteld. Het re-integratiebeleid komt overeen met de wettelijke vereisten.

²³ WWB Monitor 2006, CAB in opdracht van Divosa, mei 2006

4. Is het gemeentelijk re-integratiebeleid "smart" geformuleerd?

In de documenten van de gemeenten Achtkarspelen hebben wij geen doelstellingen kunnen vinden die voldoen aan alle "smart"-criteria: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Het blijft in de documenten vooral bij een beschrijving van de instrumenten en de manier waarom deze ingezet kunnen worden. In de interviews zijn wel enkele doelstellingen genoemd, bijvoorbeeld "een afname van 10% van de fase 4 cliënten" of aan het eind van de collegeperiode minder dan 400 cliënten". De enige meetbare en afrekenbare doelstelling die beschreven is, is uitstroom naar regulier werk. Het tweede aspect van re-integratie, sociale activering' wordt door verschillende partijen als erg belangrijk geïdentificeerd, maar voor dit doel is geen eenduidige kwalificering en kwantificering aangetroffen in het onderzoek.

5. Hoe wordt er uitvoering gegeven aan het gemeentelijk re-integratiebeleid?

In het beleid van de gemeente Achtkarspelen wordt de zogenaamde zelfredzaamheidsladder gehanteerd als basis voor het re-integratiebeleid. Deze ladder wordt echter alleen beleidstechnisch gehanteerd, in de uitvoering zien wij de implementatie hiervan niet terug. Zo wordt bijvoorbeeld niet langs de lijnen van dit model gerapporteerd en dient het ook niet als basis voor de inkoop van re-integratie. Hiermee wordt in 2007 overigens een start gemaakt.

Om cliënten te re-integreren heeft de gemeente een groot aantal projecten opgestart. De belangrijkste twee projecten zijn Earst Wurk (voor de zogenaamde A-stroom) en Raderwerk (voor de zogenaamde B-stroom). De andere projecten zijn onder andere ontstaan door aanbiedingen van re-integratiebedrijven.

6. In hoeverre is de uitvoering doeltreffend?

In Achtkarspelen is de effectiviteit van de re-integratietrajecten niet eenduidig weer te geven. Een tekortschietend informatiesysteem en de afwezigheid van betrouwbare resultaatoverzichten belemmeren een goede evaluatie van de inspanningen. Bestaande evaluaties schieten dan ook tekort als het gaat om de beantwoording van de vraag of de inspanningen effectief zijn geweest. Deels wordt dit veroorzaakt door het ontbreken van "SMART" geformuleerde doelstellingen, waardoor ook bij de start van projecten nog te weinig aandacht wordt besteed aan de wijze waarop de re-integratie-

inspanningen moeten worden beoordeeld en de betekenis daarvan voor het bewaken van de voortgang.

7. In hoeverre is de uitvoering doelmatig?

De gemeente Achtkarspelen heeft een fors overschot op het werkdeel. Hiermee loopt men in de pas met het overgrote deel van de gemeenten in Nederland. 89% van de gemeenten in Nederland houdt namelijk geld over op haar werkdeel. Wel is het overschot hier hoger dan gemiddeld in de sector. In 2006 hielden de gemeenten gemiddeld 23,5% van hun werkdeel over²⁴, in de gemeente Achtkarspelen bedraagt dit percentage 50%.

Of de beschikbare middelen doelmatig ingezet worden is echter een andere vraag. De inkoop van trajecten gebeurt door de stafafdeling van de afdeling Sociale Zaken. In het onderzoek zijn wij verschillende indicaties tegengekomen die erop duiden dat het aanbod aan re-integratietrajecten niet altijd aansluit bij de vraag van de cliënt. Voorbeelden hiervan zijn niet gevulde trajecten en onvrede bij casemanagers over het beschikbare aanbod. Voor deze niet gevulde trajecten hoeft overigens niet betaald te worden.

8. Hoe kan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid verbeterd worden? Denk met name aan:

a) informatie over klanten en klantmanagement;

In de gemeente Achtkarspelen kan de kennis van de klant verbeterd worden. Vooral in kwalitatieve zin schiet de bestandskennis tekort. Dit levert bijvoorbeeld problemen op als er een snelle match tussen een baan en de kwaliteiten van de bijstandsgerechtigde gemaakt moet worden en bij de inkoop en toeleiding naar een traject bij een re-integratiebedrijf. In de gemeente Achtkarspelen signaleren wij een grote afstand tussen beleid en uitvoering.

b) informatie over vacatures en contacten met bedrijfsleven;

In het gemeentehuis van Achtkarspelen bevindt zich een steunpunt van het CWI, waar men via een computer en publicatieborden vacatures kan vinden. Het steunpunt is echter niet continu bezet, waardoor de toegevoegde waarde van het steunpunt niet groot is.

²⁴ WWB-Monitor, CAB in opdracht van Divosa, mei 2006

De gemeente is bezig met het introduceren van een werkgeversbenadering. Uit de Divosa Monitor 2007²⁵ blijkt dat gemeenten met een werkgeversbenadering beter scoren op bijstandsdaling dan gemeenten die nog geen werkgeversbenadering hebben. Inzetten op dit instrument lijkt dan ook een goede keus.

c) aanbesteding en ketensamenwerking (re-integratiebedrijven, CWI, UWV, etc);

De gemeente is met de invoering van SUWI²⁶ verplicht om samen te werken met het CWI. Samenwerking met het UWV ligt voor de hand, maar beleidsmatig zien we daar geen resultaten en voorbeelden van. De contacten die lopen worden vooral ingegeven vanuit de vorming van een SUWI-bedrijfsverzamelgebouw.

De re-integratiebedrijven geven aan tevreden te zijn over de samenwerking met de gemeente. Wel liggen er kritiekpunten in termen van de verkeerde doorgeleiding van klanten door de casemanagers. Casemanagers zijn volgens de re-integratiebedrijven niet altijd goed op de hoogte van de kennis, vaardigheden en sociale/fysieke omstandigheden van de cliënten. Daarnaast kan er bij de inkoop en aanbesteding van trajecten beter gekeken worden naar datgene nodig is voor de cliënten.

9. Hoe is de informatievoorziening aan de raad? In hoeverre biedt deze informatie de raad voldoende houvast om haar kaderstellende en controlerende taak te vervullen?

In de gemeente Achtkarspelen vindt voorafgaand aan formele informatie-momenten vooroverleg tussen de verantwoordelijk wethouder en de fractiespecialisten plaats. De gemeenteraad ontvangt een beleidsrapportage (de zogenaamde B-rap). Door het niet goed functioneren van de cliëntvolgsystemen is het in veel gevallen onmogelijk om betrouwbare kwantitatieve informatie aan te leveren. Voor de gemeenteraad wordt het daardoor moeilijk om haar kaderstellende en controlerende taak te vervullen.

10. Hoe is de PDCA-cyclus georganiseerd voor het management?

In de gemeente Achtkarspelen schiet de PDCA-cyclus tekort in die zin dat beleidsevaluaties lastig zijn in verband met het ontbreken van adequate

²⁵ Divosa WWB Monitor 2007, CAB in opdracht van Divosa

²⁶ SUWI = Wet Structuur Uitvoering Werk Inkomen

managementinformatie als gevolg van een slecht gevuld informatiesysteem. Verder zijn doelen onvoldoende concreet uitgewerkt, waardoor sturing op de resultaten van het re-integratiebeleid wordt bemoeilijkt.

11. Hoe is het lerende vermogen van het ambtelijke en bestuurlijke apparaat georganiseerd ten aanzien van de re-integratiebeleid? In hoeverre wordt relevante informatie over effectiviteit en doelmatigheid verzameld en benut om het beleid te verbeteren?

Omdat informatiesystemen niet goed gevuld zijn is het moeilijk om de effectiviteit van alle ingezette instrumenten te bepalen. Daar waar gegevens beschikbaar zijn bevatten deze soms verschillende cijfers waardoor het monitoren van het ingezette beleid wordt bemoeilijkt. Daarnaast blijkt er een grote afstand tussen beleid en uitvoering te bestaan. Ook de inzichten over wat goed en effectief is verschilt op sommige aspecten tussen beleid en uitvoering. Er is geen structurele intervisie binnen de afdeling aanwezig. Doordat er onvoldoende zicht is op het rendement van de re-integratie-inspanningen staat het lerend vermogen van de organisatie onder druk: als je niet registreert waar, waarom en wanneer trajecten een goed of slecht rendement genereren, hoe kun je dan kennis opbouwen om de volgende keer effectievere trajecten in te zetten?

12. Hoe verloopt de samenwerking van de gemeenten Achtkarspelen en Kollumerland c.a.?

De samenwerking Achtkarspelen-Kollummerland verloopt goed. Het uitgangspunt van de samenwerking was het beleid van beide gemeenten zoveel mogelijk gelijk te trekken. Dat is in de praktijk goed gelukt. Het enige verschil tussen beide gemeenten betreft de wijze waarop de WIW/ID is afgebouwd. Verder is het re-integratiebeleid van beide gemeenten hetzelfde.

13. Welke gevolgen heeft de samenwerking voor de kwaliteit van de dienstverlening?

Voor de klanten uit Achtkarspelen is er met de samenwerking weinig veranderd in vergelijking met de situatie van voor de samenwerking.

14. In hoeverre gaat de samenwerking gepaard met een efficiency-voordeel?

Het veronderstellende efficiency voordeel bij de samenvoeging van beide diensten kan worden afgeleid uit de uitvoeringskosten per cliënt. Uit dit on-

derzoek blijkt dat de uitvoeringskosten per cliënt sinds de samenvoeging van beide diensten veel lager zijn, ook lager dan de verwachtingen bij de aanloop naar de samenvoeging. In 2004 waren de uitvoeringskosten per cliënt het laagst. De afdeling Sociale Zaken geeft aan dat dit het gevolg is van het opheffen van het team Gesubsidieerde Arbeid per 1 april 2004 en het niet volledig in beeld brengen van de overhead.

In 2005 en 2006 lopen de uitvoeringskosten op, maar zijn deze nog steeds lager dan de verwachtingen vooraf. Met het teruglopen van het bijstandsvolume zullen bij gelijkblijvende apparaatskosten de kosten per cliënt echter verder gaan toenemen.

9. Conclusies en aanbevelingen

Voor dit onderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe kan de effectiviteit en de doelmatigheid van het re-integratiebeleid verbeterd worden en hoe kan de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van dit beleid versterken?

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2004–2006.

In dit hoofdstuk zullen conclusies en aanbevelingen worden gedaan die een antwoord geven op deze centrale vraag. De conclusies zullen worden uitgesplitst naar conclusies voor de raad, het college en het ambtelijk apparaat. Vervolgens zullen aanbevelingen worden gedaan om de effectiviteit en doelmatigheid van het re-integratiebeleid verder te verbeteren.

9.1. Conclusies

Raad

1. De gemeenteraad van Achtkarspelen heeft haar controlerende taak de afgelopen jaren beperkt ingevuld en het onderwerp re-integratie heeft weinig aandacht in het debat gekregen.
2. De gemeenteraad heeft geen concrete doelen voor het re-integratiebeleid gesteld. Daardoor is het niet duidelijk wanneer de gemeenteraad tevreden is over de uitvoering en op welke wijze het terrein van re-integratie zich verhoudt tot het bredere arbeidsmarktbeleid en aangrenzende beleidsterreinen als zorg, economie en onderwijs (integraal beleid).
3. De informatievoorziening aan de gemeenteraad was de afgelopen jaren beperkt. Daar staat tegenover dat de gemeenteraad niet actief om informatie heeft gevraagd of de wethouder heeft aangesproken op het thema re-integratie.

College

1. Het coalitieakkoord van de gemeente Achtkarspelen zet in op het principe dat uitkeringen gekoppeld moeten worden aan werk. Earst Wurk is hierbij een belangrijk en succesvol instrument geweest voor het activeren van de zogeheten 'nieuwe instroom' naar werk. Voor de groep mensen die al langdurig in de bijstand zit ontbreekt echter een duidelijke strategie ge-

- richt op doorstroom op de zelfredzaamheidladder en geënt op de problematieken in het bestand.
2. De gemeente Achtkarspelen had in 2004 en 2006 een overschot op het inkomensdeel en heeft een oplopend overschot op het werkdeel. In combinatie met een relatief laag aantal trajecten in vergelijking met andere gemeenten in dezelfde grootteklasse leidt dit tot de gedachte dat er mogelijkheden voor extra inzet op de groep mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt onbenut blijven.
 3. De gemeente Achtkarspelen zet in op samenwerking in NOFA-verband. Maar vooruitlopend op initiatieven binnen NOFA creëert de gemeente ook eigen instrumenten, zoals een werkgeversbenadering en een arbeidsmakelaar. Deze instrumenten kunnen zeer bruikbaar zijn bij het vergroten van kansen voor bijstandgerechtigden op de arbeidsmarkt, maar bedacht moet worden dat voor een effectief arbeidsmarktbeleid primair een regionale aanpak nodig is.
 4. Uit dit onderzoek blijkt dat de uitvoeringskosten per cliënt sinds de samenvoeging van beide diensten veel lager zijn, ook lager dan de verwachtingen bij de aanloop naar de samenvoeging. In 2004 waren de uitvoeringskosten per cliënt het laagst. De afdeling Sociale Zaken geeft aan dat dit het gevolg is van het opheffen van het team Gesubsidieerde Arbeid per 1 april 2004 en het niet volledig in beeld brengen van de overhead. In 2005 en 2006 lopen de uitvoeringskosten op, maar zijn deze nog steeds lager dan de verwachtingen vooraf. Met het teruglopen van het bijstandsvolume zullen bij gelijkblijvende apparaatskosten de kosten per cliënt echter verder gaan toenemen. Hiermee komt druk te staan op de financiële doelstellingen voorafgaand aan de fusie. (zie paragraaf 5.2)

Ambtelijk

1. Er is op dit moment geen eenduidig beeld over wat er nodig is om cliënten te re-integreren. Dit wordt deels veroorzaakt door een intern probleem met systemen, maar ook doordat afstemming tussen inkoop en de uitvoering niet optimaal is.
2. Het nieuwe cliëntvolgsysteem functioneert niet goed en wordt daardoor in de praktijk niet goed benut. Er wordt in verschillende systemen gewerkt, waardoor de informatie versnipperd is geraakt. Mede daardoor schiet de cliëntinformatie tekort met als gevolg dat de vragen van cliënten niet aan-

- sluiten bij het ingekochte aanbod met als gevolg dat trajecten niet volledig worden bezet.
3. Het gekozen beleidsuitgangspunt van de re-integratieladder zien we niet terug in de registraties en de rapportages.

9.2. Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek kunnen wij een aantal aanbevelingen doen:

1. Stel als gemeenteraad duidelijke kaders vast voor het re-integratiebeleid. Centraal hierbij staat de vraag welke betekenis de gemeente heeft voor de mensen in de bijstand. Maak hierbij een onderscheid in de groep mensen die binnen het bereik van de arbeidsmarkt is en de groep die op grote afstand van de arbeidsmarkt staat. Benoem voor beide groepen ambities en formuleer de randvoorwaarden waarbinnen deze ambities moeten worden gerealiseerd. Dit mede in het licht van het overschot op het werkdeel. Zorg ervoor dat de gemeenteraad vervolgens goed over de resultaten op deze ambities wordt geïnformeerd.
2. Concretiseer de doelen van het re-integratiebeleid en richt hier de informatievoorziening op in. Dit maakt het evalueren van het beleid makkelijker en maakt het voor de gemeenteraad beter mogelijk om te sturen en te controleren. Gebruik de zelfredzaamheidladder hierbij als een basismodel voor het beleid, de uitvoering en de informatievoorziening.
3. Zorg ervoor dat het cliëntvolgsysteem goed functioneert door technische problemen op te lossen en de casemanagers aan te spreken op het niet goed vullen van het informatiesysteem.
4. Om ook in de toekomst blijvend succes te behouden op het gebied van reductie van het bijstandsbestand dient de gemeente zich meer te gaan richten op re-integratie van de doelgroep die niet direct op de arbeidsmarkt te plaatsen is. Gebruik de re-integratieladder als instrument om de re-integratieprojecten op te positioneren, zodanig dat een doorlopende route naar werk wordt verkregen. Verbind de projecten met elkaar, zodat cliënten door kunnen stromen op de ladder en ontwikkel nieuwe projecten om de witte vlekken in het aanbod af te dekken.
5. De kennis van het bestand kan verbeterd worden door voor alle cliënten een goede diagnose ('foto') te maken en deze te verwerken in de dossiers en/of het cliëntvolgsysteem.

6. Voer een nieuwe vorm van gesubsidieerd werk of participatiebanen in voor de laagopgeleiden en de ouderen binnen het bestand. De beschikbaarheid van banen voor deze groep is in de regio niet (erg) groot, waardoor hun uitstroomkansen laag zijn. Bouw voldoende uitstroomprikkels in en zorg ervoor dat het traject tijdelijk van aard is. Dit om te voorkomen dat het gesubsidieerd werk volloopt en een te zwaar budgettair beslag legt op de middelen in het werkdeel.
7. Binnen de re-integratieverordening van Achtkarspelen is geen voorziening opgenomen in de vorm van een persoonsgebonden re-integratiebudget (prb). Met een dergelijk budget kunnen bijstandsgerechtigden zelf (met coaching vanuit de gemeente) hun eigen re-integratietraject opstellen, inkopen en uitvoeren. In de praktijk blijkt dit een effectief instrument te zijn bij het UWV. Gemeenten hebben ook de mogelijkheid dit instrument in te zetten maar maken daar in de praktijk nog weinig gebruik van.
8. Investeer in regionaal arbeidsmarktbeleid. Investeer met name ook in de werkgeversbenadering en wees er alert op dat er binnen de gemeente voldoende kwaliteit is georganiseerd om aan de eisen van de werkgevers te kunnen voldoen. Dit houdt in dat men het bestand goed moet kennen om snel op vragen van werkgevers te kunnen inspelen. Zet door op de vorming van een bedrijfsverzamelgebouw, als de centrale plek voor personeel en banen. Blijf samenwerking zoeken met het CWI en het UWV om de dienstverlening van alle publieke partners rond de cliënt te kunnen organiseren.
9. Denk over de grenzen van werk en inkomen heen. Het vraagstuk van de bijstand raakt thema's als de kwaliteit van het onderwijs, de zorg, het economisch beleid en mobiliteit. Zoek met collega's en partners binnen en buiten de gemeente naar mogelijkheden om instroom in de bijstand te voorkomen of uitstroom te bevorderen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten die integraal beleid voeren beter scoren op de daling van het bijstandsvolume²⁷.
10. De effectiviteit van de Afdeling Sociale Zaken Achtkarspelen/ Kollumerland ca. kan verder verbeterd worden. Met een vraaggerichte aanpak (waarbij er alleen ingekocht wordt wat voor specifieke cliënten noodzakelijk is om (terug) op de arbeidsmarkt te komen) wordt voorkomen dat ingekochte trajecten deels niet worden gebruikt of deels onbenut blijven.

²⁷ Divosa Monitor 2007, CAB in opdracht van Divosa, publicatie 12 juli 2007.

Met re-integratieaanbieders kunnen hiertoe raamcontracten worden afgesloten die ruimte bieden voor een maatwerk-aanpak.

Arbeidsmarkt

Beroepsbevolking

Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de totale beroepsbevolking is in de gemeente Achtkarspelen in de periode 1999 tot 2005 redelijk stabiel gebleven. De werkzame beroepsbevolking is gedaald, maar de totale beroepsbevolking ook. De bruto participatiegraad, het aandeel van de totale beroepsbevolking in de potentiële beroepsbevolking, is van 1999 tot 2005 licht gedaald. Ook de netto participatiegraad, het percentage van de potentiële beroepsbevolking dat tot de werkzame beroepsbevolking behoort, vertoont een daling. Deze is iets sterker dan de daling van de bruto participatiegraad.

Tabel. Beroepsbevolking gemeente Achtkarspelen (bron: CBS)

Periode	Totale bevolking	Totale bevolking (15-64 jaar)	Beroepsbevolking	Werkzame beroepsbevolking	Bruto participatiegraad	Netto participatiegraad
99/01	28024	23100	14600	14000	63%	61%
01/03	28053	22200	13700	12700	62%	57%
03/05	28131	20300	12400	11700	61%	58%

Bron: CBS

De netto participatiegraad in Achtkarspelen ligt onder het niveau binnen de provincie Friesland, Noord-Nederland en Nederland. Opvallend is dat in 1999-2001 de netto participatiegraad nog op het gemiddelde in Noord Nederland en Friesland lag, maar dat de gemeente in de jaren daarna een achterstand in de regio heeft opgelopen.

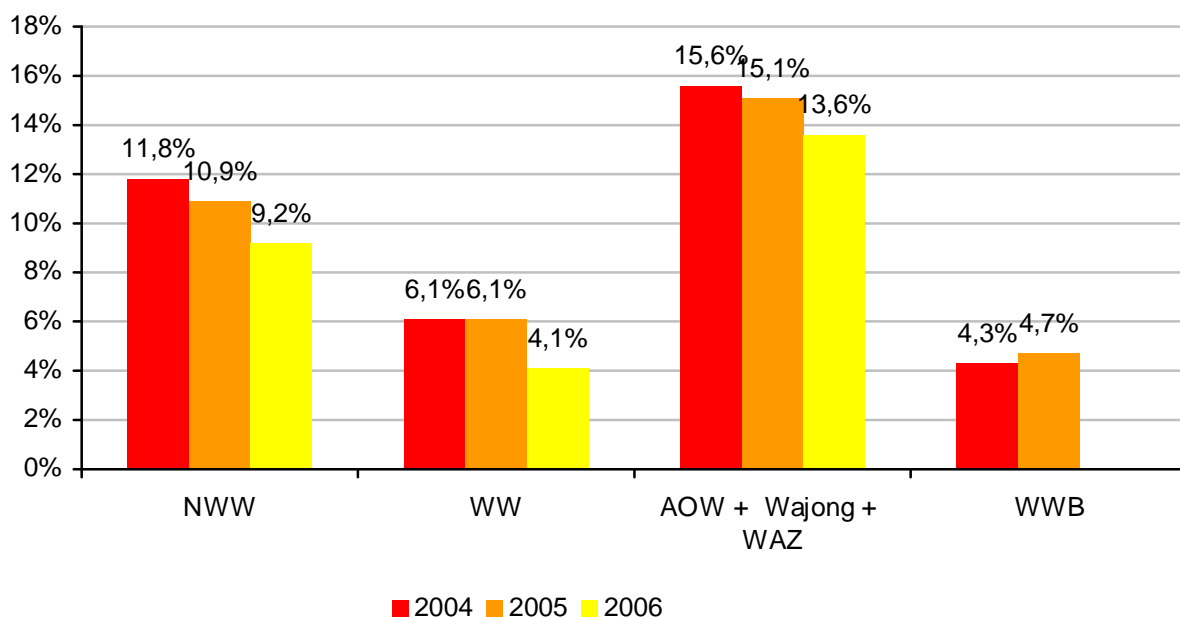
Tabel. Netto participatiegraad

Periode	Achtkarspelen	Friesland	Noord-Nederland	Nederland
99/01	61%	61%	61%	64,3%
01/03	57%	62%	61%	64,7%
03/05	58%	61%	60%	63,6%

Bron: CBS

Onderstaande figuur geeft de ontwikkeling aan van het aantal Nww-ers, arbeidsongeschikten en het aantal Ww-uitkeringen en bijstandsuitkeringen als percentage van de totale beroepsbevolking weer.

Figuur. Ontwikkeling van het aantal Nww-ers, arbeidsongeschikten en het aantal Ww-uitkeringen en bijstandsuitkeringen als % van de beroepsbevolking (cijfers 2^e kwartaal)



Bron: CWI en CBS

Niet-werkzame werkzoekenden

‘Niet-werkende werkzoekenden’ zijn mensen die bij het CWI ingeschreven staan als werkzoekend en op dat moment niet aan het werk zijn. De ‘werkloze beroepsbevolking’ is een cijfer dat door het CBS gepubliceerd wordt. Het gaat hier om 15 tot 64-jarigen die zonder werk zitten of minder dan 12 uur per week werken, die actief op zoek zijn naar werk voor 12 uur of meer per week en die op korte termijn beschikbaar zijn. Bij de berekening van het aantal nww-ers wordt geen leeftijds- of urengrens gehanteerd.

In figuur 1 is te zien dat het aantal nww-ers als percentage van de beroepsbevolking van 2004 tot 2006 behoorlijk is gedaald.

Werkloosheidswet

Het aantal mensen met een werkloosheidsuitkering als percentage van de totale beroepsbevolking is van 2004 op 2005 constant gebleven en in 2006 gedaald.

Wet werk en inkomen naar Arbeidsvermogen

Het aantal mensen met een (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheidsuitkering als percentage van de totale beroepsbevolking, is fors afgenomen in de afgelopen

jaren. Dit is overigens niet verwonderlijk, omdat het bestand aan een herkeuring is onderworpen.

Bijstandsgerechtigden

Het aantal mensen dat een bijstandsuitkering ontvangt als percentage van de beroepsbevolking is, zoals in figuur 1 te zien is, van 2004 tot 2006 licht gestegen in de Achtkarspelen.

Werkgelegenheid

In onderstaande tabel is te zien dat het aantal banen in de gemeente Achtkarspelen van 2004 op 2005 licht is gedaald (-1,1%) en in 2006 vervolgens is toegenomen (2,5%).

Tabel. Totaal aantal banen in de gemeente Achtkarspelen

2004	9030
2005	8930
2006	9150

Bron: LISA

Als we kijken naar het algemene beeld van de arbeidsmarkt in de gemeente Achtkarspelen, dan valt op dat de bruto participatiegraad van 1999 tot 2005 is gedaald en dat de netto participatiegraad eerst is gedaald en daarna weer licht gestegen. De participatiegraad in 2005 is laag vergeleken met landelijke cijfers. Ook wonen er in de gemeente Achtkarspelen relatief veel laagopgeleiden en weinig hoogopgeleiden. Het aantal Ww-uitkeringen als percentage van de beroepsbevolking ligt in 2006 op landelijk niveau.

In 2005 was veruit de meeste werkgelegenheid te vinden in de sectoren 'industrie' en 'reparatie van consumentenartikelen en handel'. Ook de sector 'bouwnijverheid' was goed vertegenwoordigd.

Tabel. Werkgelegenheid naar sector in de gemeente Achtkarspelen

	Achtkarspelen
landbouw en visserij	609 (9%)
industrie en delfstoffenwinning	1754 (25%)
energie- en waterleidingbedrijven	1 (0%)

bouwnijverheid	1009 (14%)
handel en reparatie	1108 (16%)
horeca	115 (2%)
vervoer, opslag en communicatie	453 (6%)
financiële instellingen	258 (4%)
zakelijke dienstverlening	364 (5%)
openbaar bestuur en overheidsdiensten	355 (5%)
onderwijs	504 (7%)
gezondheids- en welzijnszorg	439 (6%)
overige dienstverlening	178 (2 %)
TOTAAL	7147

Bron: Werkgelegenheidsregister Fryslân – Provincie Fryslân, Kamer van Koophandel Friesland en Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), cijfers hebben betrekking op 2005.

Beschrijving van de re-integratietrajecten

Lelie Hollander

Het re-integratiebedrijf Lelie Hollander voert voor de afdeling Sociale Zaken Achtkarspelen/Kollumerland verschillende projecten uit, te weten:

1. Earst Work;
2. Switch;
3. Raderwerk;

Earst Wurk

Earst Wurk is een Work-first methodiek die in Achtkarspelen/Kollumerland gebruikt wordt. Deze methodiek houdt in dat personen die een uitkering aanvragen en van het CWI een A-routing krijgen direct aan het werk gezet worden. Binnen Achtkarspelen/Kollumerland heeft Earst Wurk zowel een preventief als een diagnostisch karakter.

Het preventieve karakter berust voornamelijk op het afschrikeffect dat het instrument heeft. Een deel van de cliënten ziet af van een uitkering wanneer zij er achter komt dat zij om een uitkering te ontvangen een tegenprestatie dient te leveren. De gemeenteraad van Achtkarspelen heeft aangegeven dat het instrument niet op een dergelijke wijze ingezet dient te worden.

De diagnostische kant is opgenomen in het gehele proces van Earst Wurk. Wanneer een cliënt een aanvraag voor een uitkering indient volgt direct een intakegesprek met een casemanager en een intakegesprek door het re-integratiebedrijf Lelie Hollander bij de cliënt thuis. Na dit gesprek stroomt men in het traject. Een Earst Wurk-traject duurt acht weken. In de eerste vier weken krijgt men een sollicitatietraining (vacatures zoeken, CV maken, computervaardigheden, kleding-, bewegings- en voedingadvies). Gedurende deze weken stroomt een aantal cliënten uit doordat ze werk vinden of toch afzien van een uitkering. De overige cliënten gaan door naar de tweede fase van vier weken. In deze fase gaat men daadwerkelijk aan het werk om ervaring op te doen. Gedurende het gehele traject krijgt men een goed beeld van wat er met een cliënt aan de hand is en wat de verdere mogelijkheden zijn.

Na afloop van Earst Work zijn er verschillende mogelijkheden voor cliënten die nog niet uitgestroomd zijn. Jongeren kunnen in sommige gevallen een dienst-

verband krijgen (Switch), anderen kunnen of een ander traject aangeboden krijgen of hoeven (tijdelijk) geen traject te volgen.

Tabel. Resultaten Earst Wurk tot 31 december 2006.

Aantal klanten	
Aangemeld	91
Uitstroom naar regulier werk	31
Uitstroom naar scholing	2
Voortijdig beëindigd	6
Uit traject en in behandeling bij casemanager	7
Doorstroomd naar Switch	12
Doorgestroomd naar vervolgtraject	15
Nog in traject	18

Uit de resultaten blijkt dat bij 42% van de ingestroomde cliënten de uitkering geheel beëindigd is en zij geen banden meer hebben met de afdeling Sociale Zaken. Als we de cliënten die doorgestroomd zijn naar een Switch-traject meenemen dan blijkt de totale uitstroom uit de bijstandsuitkering uit te komen op 56%.

Switch

Switch is een project waarin jongeren van 18 tot 23 jaar een dienstbetrekking voor maximaal 15 maanden krijgen aangeboden bij Lelie Hollander. Het gaat hier voornamelijk om jongeren zonder startkwalificatie. Men wil deze jongeren door middel van Switch motiveren een startkwalificatie te halen of voldoende vaardigheden bijbrengen om mee te kunnen doen op de arbeidsmarkt.

Met betrekking tot Switch zijn met Lelie Hollander de volgende afspraken gemaakt: er zullen twee keer 16 jongeren op een Switch-traject geplaatst worden en binnen de trajectduur zal 75 tot 80% van de cliënten uitstromen naar regulier werk of een opleiding met studiefinanciering.

Er zijn tussen november 2004 en november 2005 3 groepen cliënten gestart met een Switchproject. In de onderstaande tabel zijn de resultaten van het totaal van de groepen weergegeven.

Tabel. Resultaten Switch tot maart 2006

Aantal klanten	
Aangemeld	43
Uitstroom naar regulier werk	14
Uitstroom naar scholing	2
Wsw indicatie	2
Voortijdig beëindigd	2
Beëindigd zonder resultaat	13
Nog in traject	10

Als we de resultaten van Switch naast de doelen leggen dan blijkt dat er meer jongeren geplaatst waren dan er was afgesproken (3 groepen in plaats van 2), maar dat de beoogde uitstroom achterblijft bij de verwachtingen. De verwachting was een uitstroom naar werk of studie van minimaal 75%, in de resultaten blijkt dit 38% te zijn

Raderwerk

Cliënten die bij het aanvragen van een uitkering van het CWI een B-routering krijgen worden in het project Raderwerk geplaatst. Raderwerk, dat zich kenmerkt als een 'centrum voor arbeid en activering', bestaat uit een complex dat zich naast het gemeentehuis in Buitenpost bevindt. Het gaat hier om additioneel werk. Binnen Raderwerk is het werk zo georganiseerd dat er geen sprake is van urgentie of productiedruk. Aan Raderwerk nemen vooral cliënten deel die aan de onderkant van de zelfredzaamheidladder zitten. De weg naar een reguliere baan is voor deze mensen erg lang. Een deel van de cliënten komt vanuit de WIW/ID. Door middel van Raderwerk probeert men, door de cliënt aandacht, zorg en een dagbesteding te geven, de competenties van de cliënt te ontdekken en cliënten te activeren. Het doel van Raderwerk is tweeledig. In de eerste plaats is het de bedoeling dat de cliënt weer "opleeft". Men wil de cliënten een zinvolle dagbesteding geven. Het tweede doel is activering. Het komt zelden voor dat een cliënt van Raderwerk op een vervolgtraject wordt gezet. Raderwerk is per 2007 overgenomen door Lelie Hollander. Hiervoor was het re-integratiebedrijf Werkprojectengroep verantwoordelijk voor de uitvoering van Raderwerk.

Met betrekking tot het project Raderwerk is de volgende einddoelstelling opgesteld: er moet een duidelijk beeld komen van de mogelijkheden en persoonlijkheid van de cliënten.

De resultaten van Raderwerk zijn onder te verdelen in twee groepen: 1. de groep cliënten die voor onderzoek en oriëntatie naar Raderwerk gaat. 2. de groep die voor sociale activering naar Raderwerk gaat.

Tabel. Resultaten Raderwerk: onderzoek en oriëntatie

	Aantal klanten
Aangemeld	15
Uitstroom naar regulier werk	1
Uitstroom naar studiefinanciering	1
Uitstroom naar ander traject	1
Doorstroom naar Sociale activering	11
Andere uitstroom	1

Tabel. Resultaten Raderwerk: Sociale activering en dagbesteding

Sociale activering	Aantal klanten
Aangemeld	39
Uitstroom naar regulier werk	0
Uitstroom naar studiefinanciering	2
Uitstroom naar ander traject	2
Doorstroom naar dagbesteding	8
Andere uitstroom/doorstroom (uitkering beëindigd)	7
Nog in traject	20
Dagbesteding	Aantal klanten
Aangemeld	24
Uitstroom /doorstroom (uitkering beëindigd)	2
Nog in traject	22

Wij kunnen geen beschrijving over de resultaten van Raderwerk geven, omdat wij niet beschikken over de beschrijvingen die na afloop van Raderwerk over de persoonlijkheid en kansen van een cliënt verschijnen. In ons dossieronderzoek zijn wij deze ook niet tegen gekomen.

Uit de documentstudie en de interviews komt naar voren dat de casemanagers niet onverdeeld tevreden zijn over de Raderwerk. Men geeft aan dat het een goed traject is voor de cliënt, deze “leeft weer helemaal op”. Voor de afdeling Sociale Zaken vinden zij het een minder geslaagd project. Er is bijna geen uitstroom of doorstroom.

Het re-integratiebedrijf Ottema & Zwart voert voor de Afdeling Sociale Zaken de volgende projecten uit:

1. In Bûtenkans
2. No of Net
3. Individuele trajecten

[In Bûtenkans \(01/02/2005 – 01/02/2007\)](#)

In de gemeente Achtkarspelen bevond een grote groep cliënten in een zogenaamd “rust traject”. Met de invoering van de Wwb in 2004 moesten deze cliënten opnieuw beoordeeld worden. Uit de herkeuring bleek dat er een groep was die gekenmerkt werd door schulden, drankproblemen en het veroorzaken van maatschappelijke kosten. Het ging hier vooral om mannen tussen de 45 en 50 jaar die veel buiten hadden gewerkt en ‘versleten’ waren. Voor deze groep heeft Ottema & Zwart in samenwerking met de afdeling Sociale Zaken een project opgezet, genaamd In Bûtenkans.

Na afloop van het project heeft Ottema & Zwart de oude werkgevers van de mannen gevraagd of ze de mannen nog een tweede kans zouden willen geven en de mannen opnieuw een baan aan zouden willen bieden. De helft van de mannen heeft, volgens het hoofd Sociale Zaken, op deze wijze weer een baan gevonden. Dit is een heel intensief, ongeveer twee jaar durend, project geweest. Het alternatief was echter dat deze mannen nog 20 jaar uitkering voor de boeg zouden hebben.

Met betrekking tot het project In Bûtenkans zijn met Ottema & Zwart de volgende afspraken gemaakt: er zullen 20 cliënten deelnemen, waarvan na de projectduur 50% is uitgestroomd naar duurzame arbeid. Van de niet uitgestroomde cliënten is een uitgebreide beschrijving beschikbaar aan het einde van het traject.

In de onderstaande tabel worden de gerealiseerde resultaten van het project In Bûtenkans weergegeven. Hierbij worden de resultaten vanuit drie informatiebronnen weergegeven. Eenmaal uit de opgave van het re-integratiebedrijf, eenmaal vanuit de stafafdeling van de Afdeling Sociale Zaken en eenmaal van

de casemanagers van de afdeling Sociale Zaken. De reden hiervoor is dat de resultaten nogal van elkaar verschillen.

Tabel. Resultaten van In Bûtenkans²⁸

	Ottema & Zwart	Beleid	Casemanagement
Aangemeld	Geen gegevens	32	31
Aantal deelnemers	20	20	22
Voortijdig gestopt	3	–	3
Betaald werk/uituitkering	7	5	2
Wsw/Wajong	4 (1 waarschijnlijk)	1	–
Betaald werk binnen afzienbare tijd	2	–	–
Overig	11	14	17
Waarvan....			
Sollicitatietraject	gg	4	–
Werkervaringstraject	gg	3	3
Opleiding	gg	1	1
Zorgtraject	gg	2	4
Oriëntatie	gg	4	–
Anders (geen resultaat)	gg	–	9

Het is vrijwel onmogelijk om de resultaten van het project In Bûtenkans af te zetten tegen de gestelde doelen. Wanneer we kijken naar de resultaten zoals weergegeven door het re-integratiebedrijf dan blijkt dat de doelstelling bijna behaald is. De resultaten zoals weergegeven door de casemanagers laten echter zien dat er vrijwel geen beoogd resultaat is gehaald. Dit laatste wordt ondersteund door de uitkomsten uit de interviews. De resultaten van de stafafdeling zitten hier tussenin. Met andere woorden: iedereen heeft een eigen perceptie van de resultaten van het project.

No of Net

Dit traject is gericht op een zo snel mogelijke uitstroom van fase 2 en 3 cliënten naar regulier werk voor minimaal zes maanden. Dit wil men bereiken door

²⁸ Bronnen: Resultaten re-integratiebeleid WWB 2004 en 2005, SMART-dossier Evaluatie re-integratietrajecten sociale zaken gemeente Achtkarspelen / Kollummerland c.a. 2004, 2005, begin 2006, Resultaatverantwoording door Ottema en Zwart, maart 2007

middel van werken met behoud van een uitkering of een dienstbetrekking met loonkostensubsidie.

Als doelstelling voor het project No of Net is met Ottema & Zwart afgesproken dat er 30 cliënten aan het project zullen deelnemen en dat deze cliënten binnen een zo kort mogelijke periode uitstromen naar werk, dit is verder niet gekwantificeerd.

In de onderstaande tabel zijn de resultaten van het project No of Net weergegeven.

Tabel. Resultaten No of Net

Aantal klanten	
In traject	24
Uitstroom naar regulier werk	7
Gedeeltelijk regulier werk (geen duurzame uitstroom)	3
Uitstroom naar studiefinanciering	1
Uitstroom naar ander traject	2
Werkervaringsplaats	5
Andere uitstroom (uitkering beëindigd)	1
Nog in traject	5

Wanneer we de doelen naast de resultaten leggen dan blijkt dat er meer cliënten zijn aangemeld dan afgesproken. Er is nog weinig echte uitstroom gerealiseerd.

Individuele trajecten

Naast het uitvoeren van projecten zijn er bij Ottema & Zwart ook individuele trajecten uitgezet. Deze trajecten zijn maatwerktrajecten. Sinds maart 2004 zijn er 15 individuele trajecten ingekocht bij Ottema & Zwart. Hiervan is 1 deelnemer doorgeleid naar betaald werk, zitten er 13 nog in een (ander) traject en is er één beëindigd vanwege een verhuizing.

De Achtbaan

In het project de Achtbaan wordt ex-WIW/ID-ers een dienstverband aangeboden, waarvan 'Brug naar werk' en Stichting de Startbaan, beide onderdeel van de Werkprojecten Groep, de formele werkgevers zijn. De cliënten werken bij Raderwerk, dit is de fysieke arbeidsomgeving. Men vervult hier maatschappelijk nuttige taken. Begin januari 2007²⁹ is besloten het project De Achtbaan met nog twee jaar te verlengen, omdat er op dat moment nog 53 werknemers in de Achtbaan aan het werk waren.

De taak van Reax is te zorgen dat De Achtbaan wordt afgebouwd en dat alle werknemers uitstromen naar regulier werk. De begeleiding van deze ex-WIW/ID-ers wordt door Reax middels de volgende stappen gerealiseerd:

- o Intake

- o Trajectplan

- o Motivatietraining

De motivatietraining is optioneel en is bedoeld voor cliënten die behoefte hebben aan zekerheid en houvast en liever geen verandering willen, dat wil zeggen een andere baan. Het doel van de motivatietraining is het vergroten van de acceptatie en motivatie voor baanverandering.

- o Sollicitatietraining

Cliënten die openstaan voor een uitstroomtraject kunnen de motivatietraining overslaan en direct aan de sollicitatietraining beginnen. Naast een training wordt begeleiding geboden in de vorm van een inloopmiddag. Het idee hiervan is cliënten één keer per week te begeleiden bij het zoeken naar werk.

- o Actieve bemiddeling

- o Nazorg

De totale duur van het traject is één jaar met daarnaast nog een half jaar nazorg na plaatsing op een baan. Nazorg bestaat uit begeleidingsgesprekken met de cliënt en de werkgever, het adviseren van de cliënt over verdere loopbaanontwikkeling en het bemiddelen en problemen oplossen in geval van calamiteiten.

²⁹ Friesch Dagblad, 6 januari 2007

Reax verwachtte aan het begin van het project een uitstroom van 40 tot 60 procent te realiseren.

Met Reax is in het kader van het project De Achtbaan afgesproken dat er per 1 januari 2005 voor Achtkarspelen 20 plaatsen gevuld zouden worden en per 28 april 2005 nogmaals 26. In september 2005 is afgesproken dat de nog niet ingevulde trajecten opgevuld konden worden met Wwb-ers.

Tabel. Resultaten De Achtbaan voor Achtkarspelen

Aantal klanten	
Aangemeld per 1-1-2005	15
Aangemeld per 28-04-2005	13
Per september aangemelde Wwb-ers	9

Het blijkt dat ook met invulling van de beschikbare plekken met Wwb-ers het beoogde aantal cliënten niet gehaald wordt. De casemanagers geven aan dat zij niet over voldoende cliënten beschikken die passen op dit traject. Hoewel het geen expliciet doel was blijkt ook geen van de cliënten uitgestroomd te zijn naar regulier werk. Uit perspublicaties komt echter naar voren dat er sinds de start van De Achtbaan in 2005 8 mensen doorgestroomd zouden zijn naar een reguliere baan³⁰.

Overige trajecten

Naast de bovenbeschreven trajecten bij de drie re-integratiebedrijven heeft de afdeling Sociale Zaken Achtkarspelen/Kollumerland verschillende andere projecten/trajecten uitgezet. Deze kleinere projecten/trajecten zullen hieronder beschreven worden.

Opleiding in de techniek (Oars)

Jongeren onder 23 jaar krijgen een opleidingstraject aangeboden in de techniek. Uitstroom is gerealiseerd als de jongeren na 10 weken introductie doormen in een BBL-traject.

³⁰ Friesch Dagblad, 6 januari 2007

Met betrekking tot het project Oars is afgesproken dat er 24 jongeren aange- meld zullen worden die allen zullen doorstromen naar een BBL-traject en dus geen uitkering meer hoeven te ontvangen.

In de onderstaande tabel staan de resultaten van het project Oars beschreven.

Tabel. Resultaten Oars

Aantal klanten	
In traject	3
Doorstroom ander traject	1
Beeindigd zonder resultaat	2

Wanneer we de doelen van het project Oars vergelijken, dan blijkt dat het aan- tal afgesproken cliënten bij lange na niet gehaald is. Van de cliënten die ge- start zijn, is er niemand daadwerkelijk begonnen aan een BBL-traject.

Oriëntatie alleenstaande ouders Friesland College

Het gaat hier om een oriëntatie op de arbeidsmarkt zodat de cliënt een beter toekomstbeeld krijgt. Het project is bedoeld als opstap voor een vervolgetraject.

Met het Friesland College is afgesproken dat er 20 cliënten geplaatst zullen worden en dat er van deze cliënten na afloop een eindrapportage beschikbaar is die inzicht geeft in de persoonlijke situatie van de cliënt.

Tabel. Resultaten Oriëntatie alleenstaande ouders Friesland College

Aantal klanten	
In traject	16
Voortijdig beëindigd	1
Uitstroom regulier werk	1
Doorstroom naar opleiding	4
Doorstroom ander traject	3
Doorstroom sociale activering	2
Beeindigd zonder resultaat	4

Start werkervaring en Randstad Burgum

Uitzendbureaus Start en Randstad bieden fase 1 en 2 cliënten de mogelijkheid uit te stromen naar regulier werk via een uitzendconstructie met een actieve bemiddeling.

Met Start uitzendbureau is afgesproken dat er gedurende 3 maanden (ingaan- de september 2004) elke maand 10 cliënten uit fase 1 of 2 ter bemiddeling worden aangeboden.

Met Randstad zijn geen afspraken gemaakt over uitstroom. De casemanagers zouden van Randstad regelmatig een vacaturekrant ontvangen zodat zij cliën- ten konden matchen en naar aanleiding daarvan aanmelden bij Randstad.

Tabel. Resultaten Start werkervaring

	Aantal klanten Start	Aantal klanten Rand- stad
Aangemeld	40	5
In bemiddeling genomen	18	2
Uitstroom via uitzendbureau	2	2
Uitstroom door cliënt zelf	9	
Beëindigd zonder resultaat	5	
Uitstroom door verhuizing	2	

Wanneer we de resultaten tegen elkaar afzetten dan zien we dat er bij Start meer cliënten dan afgesproken zijn aangemeld, maar dat meer dan de helft van de aanmeldingen niet in aanmerking kwam voor bemiddeling. Uiteindelijk hebben meer cliënten zelf voor uitstroom gezorgd dan er via Start werk heb- ben gevonden. Het is niet te controleren of er door Start daadwerkelijk actief bemiddeld is.

Bij Randstad zijn slechts 2 cliënten in bemiddeling genomen. Deze zijn wel beide door toedoen van Randstad uitgestroomd.

Toezichthouders Noordoost Friesland

Dit is een leerwerkopleiding waarin opgeleid wordt tot toezichthouder of be- veiligingsmedewerker. In de laatste maanden van dit traject wordt tevens aan- dacht besteed aan bemiddeling naar een reguliere baan.

In het kader van het project is afgesproken dat er 5 cliënten zouden worden aangemeld die een opleiding volgen.

Tabel. Resultaten toezichthouders Noordoost Friesland

Aantal klanten	
In traject	4
Aan opleiding Beveiliger begonnen (traject loopt nog)	4

Wanneer we de doelstellingen naast de resultaten leggen dan blijkt dat er één persoon te weinig in traject zit.

It Fiskersskip te Moddergat

It Fiskersskip is een leerwerkproject waarin men meewerkt aan de bouw van een replica van de 'Wierumer Aek'. Daarnaast worden andere werkzaamheden uitgevoerd in het bezoekerscentrum bij de werf, zoals schoonmaken.

De doelstelling van het project was om 5 personen een half jaar het traject te laten volgen zodat ze werkervaring op kunnen doen. De uitstroom naar werk is geen verplicht doel.

Tabel. Resultaten It Fiskersskip

Aantal klanten	
In traject	10
Voortijdig beëindigd	6
Beëindigd zonder uitstroom	1
Nog in traject	3

Wanneer we de resultaten naast de doelstelling leggen dan valt op dat er nog maar vier cliënten het traject volgen of gevolgd hebben. De voornaamste reden hiervan is dat er veel cliënten voortijdig zijn afgehaakt.

Project ESF Equal 'werk: een zorg minder!'

Het project beoogt cliënten met een uitkering die een rusttraject hebben wegens psychische problemen te activeren binnen Raderwerk. De bedoeling hier-

van is om op deze wijze de zorgvraag te verkleinen. Daarnaast is het project opgezet om een activeringsmethodiek voor deze groep te ontwikkelen.

In het kader van het project is afgesproken dat er 15 cliënten aan het project zullen deelnemen. Van deze cliënten moet binnen de trajectduur de zorgvraag afnemen en moet de gemeente een beter beeld krijgen van de kansen van de cliënt. Tot slot dient de gemeente aan het eind van het traject te beschikken over een beschreven methodiek voor de doelgroep.

Tabel. Resultaten Werk een zorg minder

	Aantal klanten
In traject	14
Enige verbetering bij cliënt	5
Geen verbetering/geen verslechtering bij cliënt	7
Verslechtering bij cliënt	2

Wanneer we de doelstellingen naast de resultaten leggen dan valt op dat er één cliënt te weinig is aangemeld. Daarnaast blijkt bij slechts 5 van de 14 cliënten de zorgvraag af te nemen.

Landinrichting, Stichting Landschapsbeheer Friesland

Bij dit traject gaat het om leerwerkplekken. Jongeren werken aan het project 'herstellen oude wandelpaden' en volgen daarnaast een opleiding bosbouw en landschapsonderhoud aan een AOC. De duur van het traject is 12 tot 18 maanden, waarvan de laatste drie maanden bestaan uit uitstroomactiviteiten door REAX re-integratiediensten.

Van te voren is afgesproken dat er 5 à 6 cliënten zouden worden aangemeld voor deelname. Er blijken ook daadwerkelijk 5 cliënten te zijn aangemeld die nu in het traject zitten.

IJstijdenmuseum

Het IJstijden museum moet gebouwd worden in Buitenpost. Het doel van het project IJstijdenmuseum is om cliënten leer/werkervaring op te laten doen door middel van een leer/werktraject in de bouw.

Het was de bedoeling 4 cliënten in een leer/werktraject onder te brengen. Momenteel volgen 3 cliënten het traject.

Overig

Naast alle hiervoor beschreven trajecten hebben de casemanagers van de afdeling Sociale Zaken Achtkarspelen/Kollumerland voor iedere afzonderlijke cliënt de mogelijkheid om een individueel maatwerktraject af te sluiten dat hierboven niet beschreven is.

Methodologische verantwoording

Om de onderzoeksvragen, zoals die in het vorige hoofdstuk weergegeven zijn, te beantwoorden heeft het CAB een aantal stappen ondernomen:

1. Documentstudie;
2. Interviews;
3. Cliëntenanalyse

Ad1. Documentstudie

Om een duidelijk beeld te krijgen van de doelen die de gemeenten nastreven op het gebied van re-integratie en de instrumenten die daarvoor beschikbaar zijn heeft het CAB een zogenaamde documentstudie uitgevoerd.

Ad 2. Interviews

Omdat de uitvoering van het re-integratiebeleid in de gemeenten breder is dan alleen het uitvoeren van regelingen is de documentstudie uitgebreid met enkele interviews. Deze interviews geven zicht op de uitvoeringspraktijk en de achterliggende motivaties voor het re-integratiebeleid. Voor het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd.

- o Dhr. Stellinga, wethouder sociale zaken, gemeente Achtkarspelen;
- o Raadsleden;
- o Mevr. S. Sytsma, hoofd Sociale zaken Achtkarspelen/Kollummerland ca.
- o Dhr. A. Bronsema, beleidsmedewerker Sociale zaken Achtkarspelen/Kollummerland ca.
- o Casemanagers ,Sociale zaken Achtkarspelen/Kollummerland ca;
- o Re-integratiebedrijven;
- o UWV;
- o CWI.

Ad 3 Cliëntenanalyse

Om de effectiviteit van re-integratie te bepalen is het naast het bekijken van beleidsplannen en beleidsuitvoering van belang te kijken naar de uitkomsten van de ingezette trajecten. Om dit te bereiken is een zogenaamde cliëntenanalyse uit uitgevoerd.