

Werk aan de winkel met het re-integratiebeleid

Onderzoek
naar beleidsvorming, uitvoeringsprocessen en informatie
binnen het re-integratiebeleid van de gemeente Veenendaal

Colofon

De rekenkamercommissie van de gemeente Veenendaal bestaat uit twee interne leden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

<i>Voorzitter:</i>	ir. G.L. Tjerckstra
<i>Externe leden:</i>	drs. T. Mulders drs. A.M. Jutte
<i>Interne leden:</i>	J. Blad D. Helsen
<i>Secretaris:</i>	S. Hendriks MSc
<i>Postadres:</i>	Rekenkamercommissie Veenendaal Postbus 1100 3900 BC Veenendaal
<i>e-mail:</i>	rekenkamercommissie@veenendaal.nl
<i>Telefoon:</i>	(0318) 538285

Uitgevoerd in samenwerking met CAB Groningen.

Eerdere onderzoeken:

1. Een dienst bewezen? Onderzoek naar de verbouwing van de centrale hal in het gemeentehuis (2006).
2. Het beleids- en beheersinstrumentarium in de gemeente Veenendaal (2006).
3. Op de "kleintjes" letten, quickscan naar de inkoop situatie in de gemeente Veenendaal (2006).
4. Een schot in de roos. Onderzoek naar de aankoop en exploitatie van de Rozenbottel (2007).
5. IW4-bedrijven. Onderzoek naar de sociale werkvoorziening in de gemeente Veenendaal (2007).
6. Een klap van de molen? Onderzoek naar molen "De Vriendschap" in Veenendaal (2007).
7. De Vallei, zwembad voor en van elke Veenendaler? (2007).
8. Jeugdbeleid uit de puberteit. Onderzoek naar het jeugdbeleid in Veenendaal (2008).
9. Brouwerspoort getoetst. Onderzoek naar het centrumproject Brouwerspoort (2009).
10. Van rapport naar resultaat. Evaluatie van de doorwerking van aanbevelingen uit zeven onderzoeken van de rekenkamercommissie Veenendaal (2009).
11. Bouwsteen voor de toekomst. Onderzoek naar het vastgoedbeleid (2009).
12. Melden doet gelden. Onderzoek naar de afhandeling van meldingen (2010).
13. Rekenen met risico's. Onderzoek naar risicomanagement in de gemeente Veenendaal (2011).
14. Veenendaal Veilig? Onderzoek naar het veiligheidsbeleid in Veenendaal (2011).
15. Digitaal Veenendaal. Onderzoek naar de digitale dienstverlening van de gemeente Veenendaal (2011).
16. Vervoer voor iedereen? Onderzoek naar de kwaliteit en klanttevredenheid van de Regiotaxi in Veenendaal (2012).
17. Het Centrum voor Jeugd en Gezin in de kinderschoenen. Rekenkameronderzoek naar de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin in Veenendaal (2012).
18. De toekomst van Veenendaal. Rekenkameronderzoek naar de Strategische Visie 2025 (2012).
19. Subsidiebeleid, een fluitje van een cent? Rekenkameronderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Veenendaal (2013).
20. Klaar voor de start? Rekenkameronderzoek naar de drie decentralisaties (2013).
21. Grondexploitaties expliciet? Rekenkameronderzoek naar de grondexploitaties van de gemeente Veenendaal (2014).
22. Samen werkt door sturing. Rekenkameronderzoek naar de samenwerkingsverbanden van de gemeente Veenendaal (2014).
23. Sturing op het sociaal domein. Rekenkameronderzoek naar de sturing, monitoring en informatievoorziening over de decentralisaties aan de gemeenteraad van Veenendaal (2015).
24. Een goed begin is de halve aanbesteding. Onderzoek naar de aanbesteding van het welzijnswerk in de gemeente Veenendaal (2015).

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding en achtergrond	8
1.2 Thema 1: Beleid en informatie	9
1.3 Thema 2: Werking en effectiviteit re-integratieproces	9
1.4 Onderzoeksmethoden	10
1.5 Effectiviteit van het re-integratiebeleid is niet vast te stellen	11
1.6 Leeswijzer	11
2. Totstandkoming doelstellingen en doelgroepen	12
2.1 Totstandkoming doelstellingen	12
2.2 Totstandkoming doelgroepen	16
3. Re-integratieproces en activiteiten	18
3.1 Re-integratieproces	18
3.2 Re-integratie instrumenten: cliëntgerichte activiteiten	20
3.3 Klantmanager	21
3.4 Re-integratieactiviteiten: de werkgeversbenadering	22
3.5 Effect doelstellingen en doelgroepen op uitvoering	24
4. Dataverzameling en informatie	25
4.1 Systemen en organisatie van gegevens	25
4.2 Sturingsinformatie	26
5. Informatievoorziening naar de raad	27
5.1 Bestuurlijke Verantwoordelijkheid en Projectenboek Sociaal Domein	27
5.2 Analyse informatievoorziening aan de raad	29
6. Conclusie: beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen	30
6.1 Beantwoording onderzoeksvragen doelen & doelgroepen	30
6.2 Beantwoording onderzoeksvragen werking re-integratie	32
6.3 Beantwoording onderzoeksvragen gegevens	34
6.4 Beantwoording onderzoeksvragen informatievoorziening	35
6.5 Aanbevelingen	35
Bijlage 1: Gesprekspartners	
Bijlage 2: Geanalyseerde documenten, chronologisch	
Bijlage 3: Doelstellingen	
Bijlage 4: Quickscan	
Bijlage 5: Bestuurlijk reactie	

VOORWOORD

De Participatiewet, die sinds 1 januari 2015 van kracht is, geeft de gemeenten meer verantwoordelijkheid op het gebied van re-integratie. Zo is de groep waarvoor de gemeente verantwoordelijk is omvangrijker geworden. Deze groep is gegroeid met een deel van de mensen die vroeger in de Wajong zouden komen en de mensen die eerder een indicatie voor de sociale werkvoorziening zouden krijgen. Tegelijkertijd is het budget dat vanuit het Rijk beschikbaar is voor re-integratie gekrompen. Gevolg is dat alle gemeenten, dus ook de gemeente Veenendaal, op het gebied van re-integratie verantwoordelijk zijn voor meer mensen, maar hiervoor per persoon minder budget hebben. Een doelmatige en doeltreffende inzet van middelen is daarom van groot belang. Om goed onderbouwde keuzes te kunnen maken, is het belangrijk te weten wat het effect is van de verschillende instrumenten die de gemeente inzet om mensen te begeleiden naar werk. Kortom: wat werkt goed, wat werkt minder goed en waar ligt dit aan?

De rekenkamercommissie was voornemens deze vragen in dit rapport te beantwoorden. De rekenkamercommissie heeft van het college van burgemeester en wethouders van Veenendaal geen medewerking gekregen voor een deel van het onderzoek. De rekenkamercommissie kan om die reden geen uitspraken doen over de effectiviteit van het re-integratiebeleid. De raad is hierover geïnformeerd in een aanvullende brief.

Wat voor u ligt, is een onderzoek dat een aantal vragen beantwoordt met betrekking tot de beleidsvorming, definitie van doelgroepen, uitvoeringsprocessen en informatievoorziening binnen het re-integratiebeleid van de gemeente Veenendaal.

De rekenkamercommissie betreurt het dat dit rapport onvolledig is en dat de hoofdvraag met betrekking tot de effectiviteit van het re-integratiebeleid onbeantwoord blijft.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamercommissie,



Ir. G.L. Tjerckstra
Voorzitter rekenkamercommissie Veenendaal

SAMENVATTING

De rekenkamercommissie van de gemeente Veenendaal heeft onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Veenendaal. In het najaar van 2015 is een quickscan uitgevoerd om de onderzoeksvraag scherper te kunnen formuleren. Op basis van deze quickscan heeft dit onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid als doel om de geïdentificeerde vraagstukken en aandachtspunten uit de quickscan, verder uit te diepen.

De centrale vraag van het onderzoek is:

‘Hoe doelmatig en doeltreffend is het re-integratiebeleid van de gemeente Veenendaal? In welke mate staat de inzet van de instrumenten in verhouding tot resultaten? Welke factoren verklaren de gerealiseerde uitkomsten?’

Bevindingen

1. Doeltreffendheid niet vast te stellen

Het is niet mogelijk om de doeltreffendheid, of wel de effectiviteit, van het re-integratiebeleid vast te stellen. In de quickscan is dit geprobeerd op een kwantitatieve wijze, aan de hand van informatie van de gemeente. Het blijkt dat, op basis van deze gemeentelijke informatie, de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid niet is vast te stellen. Voor een verdiepend kwalitatief onderzoek is voorgesteld om 30 cliënten en hun klantmanagers te interviewen, waarbij ook de afspraken over de re-integratie tussen gemeente en cliënt uit het klantdossier zouden worden gebruikt. Zo zouden we een relatie kunnen leggen tussen het doel, de inzet van instrumenten en het resultaat: de doeltreffendheid. En een beeld vormen over het proces: doelmatigheid. Omdat het college van B&W van de gemeente geen medewerking wilde verlenen aan een kwalitatieve analyse, kon ook op een andere manier geen uitspraak over de doeltreffendheid van de re-integratie worden gedaan. Het college vindt het bezwaarlijk om cliënten te vragen of zij de onderzoekers toestemming willen verlenen voor het inzien van het deel van hun klantdossier, waarin de afspraken over hun re-integratietraject zijn vastgelegd.

De rekenkamercommissie betreurt het zeer dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van het re-integratieproces in Veenendaal.

2. Doelen en doelgroepen onduidelijk

In 2013 is er een herijking geweest van het re-integratiebeleid in het *Beleidskader Werk, Inkomen en Participatie 2013*. De directe aanleidingen daarvoor waren:

1) tekorten op het beschikbare budget voor re-integratie, 2) een toename van het aantal bijstandsgerechtigden en 3) de aangekondigde Participatiewet die op 1 januari 2015 zou ingaan.

Het resultaat van de herijking was enerzijds het starten met de Digitale Werkplaats (DWP) waarmee de gemeente haar eigen re-integratietrajecten beheert, en anderzijds het leggen van de nadruk op activiteiten die zich expliciet richten op uitstroom naar werk en het verminderen van het gemeentelijk budget voor re-integratie.

Dit beleidskader uit 2013 wordt als ‘tussendocument’ aan de raad gepresenteerd. Omdat er nog teveel onduidelijk is over de aankomende Participatiewet kunnen er in 2013 nog geen duidelijke doelen en doelgroepen worden geformuleerd. In de beleidskaders van 2014 en 2015 worden de doelstellingen algemener, waar men zou verwachten dat ze meer specifiek zouden worden. Een aanzienlijk deel van de doelstellingen is algemeen geformuleerd (10 van de 18 doelstellingen uit het laatste document dat resultaten beschrijft), en daardoor niet te toetsen.

De raad ging in 2013 mee met de argumentatie van het college van B&W, maar is in 2014 steeds kritischer geworden over het ontbreken van duidelijke doelstellingen en tussendoelen. Het Projectenboek Sociaal Domein 2014, dat op verzoek van de raad is gemaakt, is daar een antwoord op.

Voor de doelgroepen geldt dat deze op verschillende wijze zijn gedefinieerd in de documenten. In principe geldt dat de instrumenten ten behoeve van re-integratie voor het gehele klantenbestand worden ingezet volgens het beleidskader uit 2013. In datzelfde beleidskader wordt de doelgroep even verder beschreven als ‘de klanten met het meeste perspectief op betaald werk’. In een voetnoot wordt toegelicht dat het dan gaat om klanten met een loonwaarde tussen de 30% en 80%. Dat is een heel brede range. Deze toelichting ontbreekt in latere versies van het beleidskader. Het Projectenboek beschrijft de doelgroep als ‘klanten die wel over arbeidsvermogen beschikken, maar niet een volwaardig inkomen kunnen verkrijgen’.

3. Door beleid uitvoering niet systematisch

In het re-integratieproces wordt, op basis van de intake, onderscheid gemaakt tussen mensen die zelfstandig een baan kunnen vinden en zij die meer ondersteuning nodig hebben; de doelgroep. Zij die zelfstandig een baan kunnen vinden gaan naar “Poort”, zij die dat niet kunnen gaan naar “Support”. Cliënten die ook met begeleiding niet gere-integreerd kunnen worden, krijgen een ontheffing. Het beleid is streng aan de poort, wat blijkt uit de preventiequote van 50%; de helft van de aanvragers krijgt een uitkering.

Volgens de beleidskaders zouden de cliënten in “Poort” geen ondersteuning meer krijgen. Wij hebben geconstateerd dat er toch instrumenten voor hen worden ingezet, zoals Work First en Jobhunting.

De uitvoering van “Support” vindt plaats in de Digitale Werkplaats. Klantmanagers selecteren hun eigen effectieve workload van 20 - 30 personen uit hun totale workload van ruim 200. Dat doen ze op basis van hun eigen professionele inschatting. Daar lijken logische overwegingen aan ten grondslag te liggen, zoals meer gericht zijn op jongeren en mensen met grote kans op werk, maar het sluit daarmee anderen uit, zoals bijvoorbeeld ouderen. In hoeverre er criteria zijn, of deze voortvloeien uit het beleid, of selectie van cliënten over de tijd consistent of variabel is, en in hoeverre deze mogelijke criteria een rol spelen bij de selectie is onduidelijk. Uit interviews blijkt dat de inschatting van de klantmanager leidend is. Dat maakt het selectieproces niet systematisch met de kans op willekeur.

De werkgeversbenadering gebeurt door accountmanagers, zij werken in het Werkgeversservicepunt (WSP) dat onderdeel is van de arbeidsmarktregio FoodValley; een regionale samenwerking met meerdere gemeenten. Het WSP is nog sterk in ontwikkeling. De samenwerking tussen accountmanagers die vacatures en banen inventariseren en de klantmanagers die de mensen selecteren is informeel; er is geen matchingsstelsel dat profielen van cliënten beschikbaar stelt aan accountmanagers of werkgevers.

Het WSP heeft een sterkere profilering nodig om meer werkgevers te bereiken en zo meer cliënten te kunnen matchen.

4. Gegevens niet compleet en doelmatigheid onbekend

In de gegevensverzameling en rapportage van de gegevens van de gemeente Veenendaal hebben we een aantal valkuilen geïdentificeerd.

Ten eerste op het gebied van compleetheit van het invullen van de gegevens door de klantmanagers. Er worden veel gegevens bijgehouden, maar het is niet duidelijk of deze helemaal compleet en betrouwbaar zijn.

Ten tweede op het gebied van de informatievraag. Belangrijk is dat er geen vraag van de Afdeling Economie en Werk is gekomen om, in een vaste frequentie, informatie aan te leveren om zo het re-integratiebeleid te kunnen monitoren. Daardoor is deze informatie - over de doelmatigheid - ook niet beschikbaar voor de rekenkamercommissie.

5. Controle door raad niet altijd mogelijk op basis van informatie

De raad heeft in 2013 om meer duidelijkheid gevraagd over de doelen en de resultaten van het re-integratiebeleid. Dit heeft in 2014 geleid tot het *Projectenboek Sociaal Domein 2014*.

Het projectenboek voorziet de raad van de meeste informatie. Op projectniveau wordt inzicht gegeven, maar de informatievoorziening over de resultaten van het re-integratiebeleid is veelal algemeen en onoverzichtelijk. Hierdoor is het moeilijk om de inzet van de gemeente te koppelen aan effecten. Het is voor de raad daarom niet altijd mogelijk te controleren of doelen op het gebied van re-integratie behaald worden of niet.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies in dit rekenkameronderzoek doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

Geef als raad het college de opdracht het volgende uit te werken:

1. Formuleer heldere en concrete doelstellingen die daadwerkelijk uitgevoerd worden en waarvan het beoogde effect kan worden gemeten.
2. Zorg dat de doelstellingen explicieter van een update worden voorzien op basis van de Participatiewet.
3. Zorg voor een eenduidige formulering van doelgroepen waarbij harde criteria worden gebruikt. Dus niet "grote/ kleine afstand tot de arbeidsmarkt" maar specificeer hoe die afstand wordt veroorzaakt en hoe deze opgelost kan worden.
4. Het selectieproces is nu te veel afhankelijk van de overwegingen van individuele klantmanagers. Leg het selectieproces vast waarmee de doelgroep wordt geselecteerd, dit om mogelijke willekeur te voorkomen.
5. Geef het WSP een sterke profilering en zorg dat werkgevers beter profielen kunnen zoeken ter matching van hun vacatures.
6. Zorg voor een informatiesysteem dat de informatie-uitwisseling (vacatures en potentiële kandidaten) tussen klantmanager en accountmanager beter ondersteunt zodat deze informatie-uitwisseling feitelijker wordt en meer gebaseerd is op beschikbare data over arbeidsmarkt en cliënten.
7. Definieer de informatiebehoefte in termen van doeltreffendheid zodat duidelijk is welk effect de specifieke re-integratieinstrumenten hebben.
8. Creëer rondom een nieuwe re-integratieinstrument een helder informatie en monitoringsplan zodat de doeltreffendheid en doelmatigheid systematisch en structureel inzichtelijk wordt gemaakt

Laat de uitwerking van deze aanbevelingen terugkomen in volgende versies van het Projectenboek Sociaal Domein, zodat ook de raad inzicht krijgt over doelen, doelgroepen, instrumenten, doelmatigheid en doeltreffendheid.

1. INLEIDING

Dit onderzoeksrapport beschrijft de uitkomsten van het rekenkameronderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Veenendaal.

1.1 Aanleiding en achtergrond

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het re-integreren van burgers met een bijstandsuitkering en burgers met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk. De gemeente is vrij om daarbij haar eigen instrumenten te kiezen en keuzes te maken voor de inzet van specifieke aanpak voor specifieke groepen mensen.

De Participatiewet, die sinds 1 januari 2015 van kracht is, geeft de gemeenten meer verantwoordelijkheid op het gebied van re-integratie. Zo is de groep waarvoor de gemeente verantwoordelijk is omvangrijker geworden. Deze groep is gegroeid met een deel van de mensen die vroeger in de Wajong zouden komen en de mensen die eerder een indicatie voor de sociale werkvoorziening zouden krijgen. Tegelijkertijd is het budget dat beschikbaar is voor re-integratie gekrompen. Gevolg is dat alle gemeenten, dus ook de gemeente Veenendaal, op het gebied van re-integratie verantwoordelijk zijn voor meer mensen, maar hiervoor per persoon minder budget hebben. Een doelmatige en doeltreffende inzet van middelen is daarom van groot belang voor gemeenten.

Met betrekking tot de veranderde Participatiewet en de grotere verantwoordelijkheden voor de gemeenten heeft de rekenkamercommissie in dit onderzoek de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe doelmatig en doeltreffend is het re-integratiebeleid van de gemeente Veenendaal? In welke mate staat de inzet van de instrumenten in verhouding tot resultaten? Welke factoren verklaren de gerealiseerde uitkomsten?

Afbakening

Het onderzoek richt zich op de periode 2010-2014. Waar gegevens beschikbaar waren hebben we ook gekeken naar 2015, het jaar van de invoering van de Participatiewet. Het accent ligt op de jaren 2013 en 2014. In 2013 heeft er een belangrijke beleidswijziging plaatsgevonden, die bepalend is voor de huidige aanpak van re-integratie. In deze beleidswijziging is ingezet op een streng beleid op instroom, de Digitale Werkplaats als publieke re-integratie uitvoering en meer activiteiten gericht op werk. Deze beleidswijziging heeft de basis gelegd voor het huidige beleid.

Fasering

Het onderzoek is onderverdeeld in twee fasen. In de eerste fase (uitgevoerd in 2015) is een 'quickscan' uitgevoerd. Deze quickscan bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste is er een analyse gemaakt van de regionale economie en de arbeidsmarkt van Veenendaal, daarnaast zijn beschikbare data over ontwikkeling van het bijstandsbestand onderzocht en zijn de relevante beleidsdocumenten bestudeerd. De bedoeling van de quickscan was om een scherpere onderzoeksvraag te kunnen formuleren. Deze scherpere onderzoeksvraag zou in een tweede fase van het onderzoek worden beantwoord. De quickscan is toegevoegd als bijlage 4.

De quickscan heeft twee thema's opgeleverd voor het vervolgonderzoek:

1.2 Thema 1: Beleid en informatie

Daarbij zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Doelen en doelgroepen
 - *Hoe zijn de gespecificeerde doelstellingen tot stand gekomen?*
 - *Hoe kan het dat de geformuleerde doelgroepen van elkaar verschillen?*

2. Uitvoering: werking re-integratie
 - *Hoe ziet het re-integratieproces van de gemeente Veenendaal eruit?*
 - *Wat is het effect van de doelstellingen en doelgroepen op de uitvoering van het beleid?*

3. Informatie
 - *Hoe wordt de informatie over bijstandsgerechtigden en hun re-integratie georganiseerd?*
 - *Welke informatie wordt er structureel bijgehouden over de re-integratie van bijstandsgerechtigden?*

4. Rapportage
 - *Hoe vindt de informatievoorziening naar de raad plaats?*
 - *Op basis van welke informatie neemt de gemeenteraad beslissingen over het re-integratiebeleid?*

1.3 Thema 2: Werking en effectiviteit re-integratieproces

De onderzoeksvraag in dit thema luidt: *Wat is het effect van re-integratietrajecten?*

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Doelen, effecten & mechanismen re-integratietrajecten
 - *Welke re-integratietrajecten zijn er momenteel in Veenendaal?*
 - *Wat zijn de beoogde effecten van re-integratietrajecten?*
 - *Volgens welke mechanismen dienen de re-integratietrajecten hun doel te behalen?*

2. Doelgroepen
 - *Welke bijstandsgerechtigden volgen re-integratietrajecten? Wat zijn hun persoonlijke kenmerken?*
 - *Op basis van welke overwegingen wordt bepaald dat een bijstandsgerechtigde welk traject gaat volgen?*

3. Effect, verwachtingen en beleving
 - *Wat is de positie van bijstandsgerechtigden een jaar nadat zij een re-integratietraject afgesloten hebben? Zijn zij maatschappelijk actiever geworden? En eventueel uitgestroomd naar werk?*
 - *Wat is volgens bijstandsgerechtigden zelf het effect van re-integratietrajecten?*

1.4 Onderzoeksmethoden

Voor het onderzoek zijn interviews afgenomen, met de portefeuillehouder, beleidsmedewerkers en klantmanagers. Voor het onderzoek naar het informatiesysteem voor de re-integratie zijn medewerkers van de afdeling ICT/informatiebeheer individueel en in een groepsgesprek geïnterviewd. Zij hebben een demonstratie gegeven van de informatiesystemen en inzicht gegeven in de beschikbare informatie en rapportages. In bijlage 1 staat een overzicht van alle gesprekspartners. Daarnaast zijn beleidsstukken en de verslagen van de gemeenteraad en raadscommissie op het gebied van re-integratie geanalyseerd. Een overzicht van deze documenten staat in bijlage 2.

Om zicht te krijgen op de effectiviteit van re-integratietrajecten is een kwalitatieve analyse van re-integratietrajecten voorgesteld. Daarbij zouden we 30 cliënten die een re-integratietraject volgen of gevolgd hebben, spreken evenals hun klantmanagers. Om de doeltreffendheid (effectiviteit) van de re-integratietrajecten te beoordelen, analyseren we de afspraken in het dossier die daarover zijn vastgelegd.

1.5 Doeltreffendheid van het re-integratiebeleid is niet vast te stellen

Het is niet mogelijk om de doeltreffendheid, of wel de effectiviteit, van het re-integratiebeleid vast te stellen in dit rekenkameronderzoek.

In de eerste fase - de quickscan - bleek dat er geen data beschikbaar waren om de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid kwantitatief vast te stellen. Daarom is in de tweede fase gekozen voor een kwalitatieve analyse op basis van 30 interviews met klanten of voormalige klanten en hun casemanagers. Deze interviews zouden veel informatie kunnen opleveren over de aard en wijze waarop de re-integratietrajecten worden uitgevoerd en ook over de resultaten. Om de doeltreffendheid te kunnen beoordelen is het echter wel nodig om het doel te kennen - de afspraken die zijn gemaakt tussen gemeente en klant over het doel van het re-integratietraject. Dat doel hoeft niet altijd naar regulier werk te leiden, het kan variëren van uitstroom naar werk, tot activeren in maatschappelijke participatie.

Omdat het college van B&W van de gemeente geen medewerking wilde verlenen aan een kwalitatieve analyse, kon ook op een andere manier geen uitspraak over de doeltreffendheid van de re-integratie worden gedaan. Daarmee samenhangend konden we ook geen beeld vormen over de doelmatigheid. Het college vindt het bezwaarlijk om cliënten te vragen of zij de onderzoekers toestemming willen verlenen voor het inzien van het deel van hun klantdossier waarin de afspraken over hun re-integratietraject zijn vastgelegd.

Het onderzoek is dan ook voortijdig afgerond.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de totstandkoming van de doelen en doelgroepen, hoofdstuk 3 over de werking van re-integratie en het re-integratieproces, hoofdstuk 4 over de informatie en hoofdstuk 5 over de informatievoorziening naar de raad. In hoofdstuk 6 gaan we in op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

2. TOTSTANDSKOMING DOELSTELLINGEN EN DOELGROEPEN

In dit hoofdstuk beschrijven we de totstandkoming van de doelstellingen en doelgroepen van het re-integratiebeleid. Wat zijn de overwegingen bij de totstandkoming? Wat is hierbij de rol van de raad? Worden doelen geformuleerd en aangepast op basis van de beschikbare informatie? Zijn er duidelijke doelgroepen geformuleerd? Worden er verschillende re-integratie-instrumenten ingezet voor verschillende doelgroepen? Wordt de beleidsmatige keuze voor doelgroepen ook in de praktijk gehanteerd?

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende twee onderzoeksvragen:

- Hoe zijn de gespecificeerde doelstellingen tot stand gekomen?
- Hoe kan het dat de geformuleerde doelgroepen van elkaar verschillen?

2.1 Totstandkoming doelstellingen

In 2013 is er een herijking van het re-integratiebeleid geweest in het *Beleidskader Werk Inkomen en Participatie 2013*. De aanleidingen voor deze herijking waren:

1. Tekorten op het re-integratiebudget en op het inkomensdeel.
2. Toename van het aantal bijstandsgerechtigden.
3. Voorbereiding op de Participatiewet, waar de doelgroep zou worden uitgebreid en een korting op het re-integratiebudget werd voorzien.

Aan Berenschot is opdracht gegeven om een analyse te maken. In het rapport *'Bijstandsafhankelijkheid in de gemeente Veenendaal, Onderzoek naar de verklarende factoren'*, geven zij de aanbeveling om bijstandsafhankelijkheid terug te dringen, de instroom te beperken en een resultaatgerichte werkwijze in te voeren. Berenschot wijst ook op het belang om de planning-en-control-cyclus te verbeteren en om de centrale visie te formuleren in heldere targets voor de medewerkers. Deze targets zouden maandelijks moeten worden gemeten en besproken.

Met de invoering van het *Beleidskader Werk, Inkomen en Participatie 2013* is er een wijziging in het beleid tot stand gebracht. De Digitale Werkplaats (DWP), die in de praktijk ook wel de 'groepsaanpak' genoemd wordt, is geïntroduceerd. Met de DWP beheert de gemeente sindsdien haar eigen re-integratietrajecten.

In de periode rond 2013 waren de grote lijnen van de Participatiewet wel bekend. De Participatiewet zou een nadruk leggen op de zelfredzaamheid van burgers en de eigen kracht van gemeenschappen. Bovendien zou de Participatiewet samengaan met een korting op het gemeentelijk budget. Het was echter nog niet duidelijk wat de omvang van de doelgroep zou zijn en wat het beschikbare re-integratiebudget zou zijn.

Het beleidskader uit 2013 werd daarom aan de raad gepresenteerd als een tussendocument. In antwoord op raadsvragen in april 2014 zegt de portefeuillehouder: “een SMART geformuleerde doelstelling is eerst mogelijk na het helder hebben van de exacte cijfers en inrichting van de Participatiewet”.

In juni 2013 neemt de raad een motie aan om meer kennis te krijgen over het Sociaal Domein en om daarmee meer sturing te kunnen geven. In mei 2014 is het *Projectenboek Sociaal Domein* gepresenteerd. Het projectenboek geeft per project een overzicht van doelen en doelgroepen, het aanbod, financiën, effecten en een risicoanalyse. Ook in het Projectenboek zijn doelen geformuleerd voor re-integratie, deze zijn algemener geformuleerd dan in het beleidskader.

Opeenvolgende beleidsdocumenten met algemene doelstellingen

De beleidskaders Werk, Inkomen en Participatie van 2013 en 2014 zijn grotendeels kopieën van elkaar. Het beleidskader “*Samenwerken - Beleidskader voor de invoering van de Participatiewet voor de bevolking van Veenendaal 2014-2015*”, dat eind 2014 verscheen, noemt dat “het beleidskader Werk & Inkomen 2014 en het Uitvoeringsplan 2014 de basis leveren voor de Veenendaalse visie op re-integratie” (p. 3). Dat is opvallend omdat het beleidskader van 2013 - dat bijna helemaal wordt overgenomen in het beleidskader van 2014 - namelijk wordt omschreven en aan de raad gepresenteerd met de woorden “dit is een tussendocument”.

Samen met het Beleidskader “*Samenwerken: Beleidskader voor de invoering van de Participatiewet voor de bevolking van Veenendaal 2014-2015*” is ook het *Projectenboek Sociaal Domein 2015* opgesteld. Het projectenboek Sociaal Domein 2015 formuleert, enigszins verkort, dezelfde doelen (p. 37).

In de ‘quickscan’ is als aanknopingspunt vastgesteld dat een aanzienlijk deel van de doelstellingen (10 van de 18 doelstellingen) algemeen geformuleerd is. Een voorbeeld van een algemene formulering uit het beleidsstuk ‘*Samenwerking*’ is: “We willen werkzoekenden (en dan vooral degenen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt) zo regulier mogelijk aan de slag krijgen”. Een voorbeeld van een specifiek doel is: “Van het zittend bestand worden circa 400 klanten bemiddeld naar betaald werk. Hiervan zal 30% binnen één jaar uitstromen*.

Deze bevinding wordt met dit onderzoek onderschreven. In de bijlage geven we een overzicht van de verschillende doelstellingen. Hieronder geven we een paar voorbeelden:

Voorbeeld van algemenere doelstellingen van het *Beleidskader Werk Inkomen en Participatie 2014*:

Doelstelling en kernbegrippen

Re-integratieinstrumenten worden effectief en doelmatig ingezet

Kernbegrippen hierbij zijn:

- Selectieve inzet van re-integratiemiddelen op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt en ontwikkelingsmogelijkheden van de klant
- Arbeidstoeliding voor klanten met perspectief op een betaalde baan, maatschappelijke inzet van klanten die (nog) geen perspectief hebben op een betaalde baan.

Beoogde effecten

- Van het zittend bestand worden circa 400 klanten bemiddeld naar betaald werk. Hiervan zal 30% binnen één jaar uitstromen.
- Re-integratieinstrumenten ondersteunen klanten op een effectieve en doelmatige manier bij het vinden van werk of bij het actief zijn of worden in de samenleving.
- 80% van de klanten die (nog) geen perspectief hebben op betaald werk, wordt gestimuleerd zich in te spannen voor de maatschappij.
- 60 klanten binnen de bovengenoemde 80% zullen deelnemen aan door de gemeente ondersteunde trajecten, gericht op maatschappelijke inzet.
- Het niet naar vermogen meewerken aan tegenprestatie wordt gezien als maatregelwaardig gedrag.

Formulering van de doelstellingen uit: *Samenwerken, Beleidskader voor de invoering van de Participatiewet voor de bevolking van Veenendaal 2014-2015*: p: 13 en p. 14:

2. Werk staat voorop voor iedereen. En daarmee dus ook de werkgever.

We willen werkzoekenden (en dan vooral degenen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt) zo regulier mogelijk aan de slag krijgen. Om kansen zoveel mogelijk te benutten en kansen te creëren blijft de werkgever onze belangrijkste partner. Samen met de werkgevers zoeken wij naar mogelijkheden voor het regulier in dienst nemen van mensen met een beperking

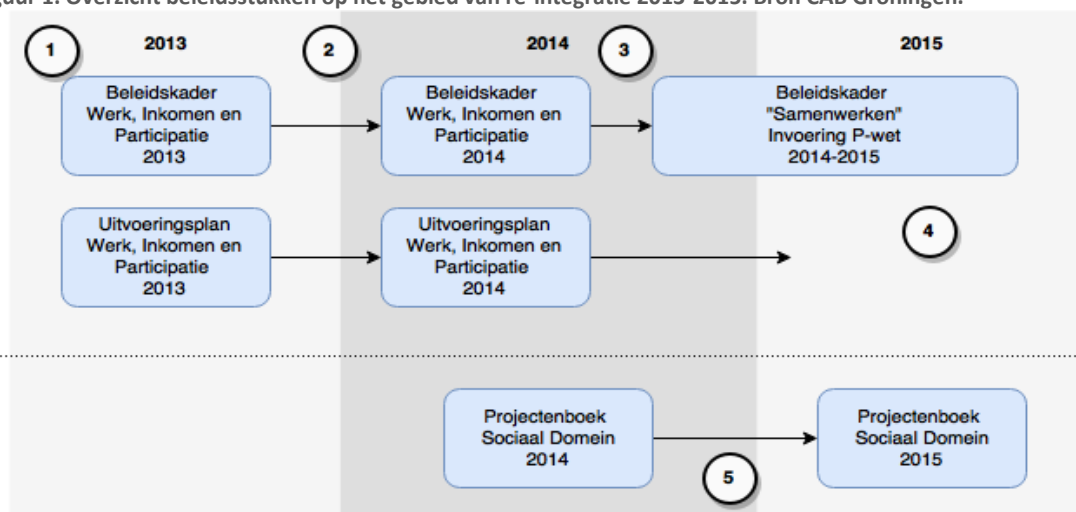
5. Focussen.

De financiële mogelijkheden voor ondersteuning, begeleiding en re-integratie blijven beperkt. We kiezen bij de inzet van de wel beschikbare middelen expliciet voor de groep klanten die wel over arbeidsvermogen beschikt, maar dit niet direct kan inzetten om te voorzien in een volwaardig inkomen. Deze groep kan rekenen op ondersteuning en de inzet van middelen en instrumenten. Voor de groep die (nog) geen arbeidsvermogen heeft wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de decentralisatie van de AWBZ en het wijk- en buurtgericht werken. Ook voor deze groep blijft er perspectief bestaan.

De ontwikkeling van het re-integratiebeleid tussen 2013 en 2015

De verschillende beleidsstukken staan hieronder schematisch weergegeven:

Figuur 1. Overzicht beleidsstukken op het gebied van re-integratie 2013-2015. Bron CAB Groningen.



1. Het Beleidskader Werk, Inkomen en Participatie 2013 is de basis voor het huidige beleid. In 2013 is nieuw beleid geformuleerd om de omvang van de bijstand terug te dringen, de instroom te beperken en resultaatgerichter te werken. In het uitvoeringsplan Werk, Inkomen en Participatie wordt beschreven hoe dit wordt gedaan, hierin staan ook concrete doelen.
2. Het Beleidskader van 2014 is grotendeels hetzelfde als dat van het jaar daarvoor. Dat is opvallend omdat het Beleidskader 2013 als ‘tussendocument’ is gepresenteerd aan de raad, omdat er nog te veel onduidelijk was over de omvang van de doelgroep en het beschikbare budget voor de gemeente in de Participatiewet.
3. Het beleidskader “Samenwerken” dat voor de invoering van de Participatiewet is geschreven is juist algemener in doelstellingen, terwijl hier juist nog meer concreetheid verwacht zou mogen worden mede op basis van de aankondiging van de gemeente.
4. Wij hebben bij het beleidskader “Samenwerken” niet een nieuwe versie van een uitvoeringsplan kunnen vinden. Wij hebben daarom gevraagd en ook zelf gezocht in de raadstukken. Ook dat is vreemd omdat ook hier de consequenties van de Participatiewet bekend zijn en er een update van het uitvoeringsplan verwacht zou mogen worden. Hoewel het niet expliciet is geformuleerd gaan wij ervan uit dat de gemeente nog steeds het uitvoeringsplan Werk, Inkomen en Participatie uit 2014 hanteert. De interviews met de klantmanagers wijzen ook in die richting. Deze conclusie wordt bevestigd in het ambtelijk wederhoor.
5. Op verzoek van de raad (motie van 8 juli 2013) is in 2014 een projectenboek Sociaal Domein gemaakt. In dit projectenboek voor de raad wordt een overzicht gegeven van doelen en doelgroepen, het aanbod, financiën, effecten en een risicoanalyse. Het document is bedoeld om de raad “handvatten te geven voor haar sturende en controlerende rol”. Er is in 2015 wel een update gemaakt van het projectenboek.

Rol van de raad bij totstandkoming doelstellingen

Op basis van de vergaderstukken, moties en amendementen is gekeken naar de rol van de raad en de raadscommissies bij het tot stand komen van de doelstellingen.

De debatten in de raad worden breed gevoerd, over de verschillende decentralisaties en de verschuiving in visie die de decentralisaties en transitie met zich mee brengen. De aandacht van het debat ligt veelal op de brede maatschappelijke veranderingen en veranderingen op het gebied van beleid, visie en de transformatie in de uitvoering. Het onderwerp re-integratie zelf blijft daarom in mindere mate belicht in de raadsvergaderingen.

De raad gaat in het begin van 2013 mee in de argumentatie van het college. De raad accepteert de financiële noodzaak en ziet de problemen die de invoering van de Participatiewet met zich mee brengt. De raad lijkt in de loop van 2013 in mindere mate genoeg te nemen met deze argumenten en in 2014 (na de gemeenteraadsverkiezingen) wordt de houding van de raad tegenover het college nog een stuk kritischer. Hierin worden in het debat over de invoering van het beleidskader Werk, Inkomen en Participatie 2014 kritische woorden gesproken over de algemene doelstellingen: “Er zijn geen duidelijke doelstellingen en tussendoelen” (Notulen vergadering raad 24 april 2014, p. 17).

2.2 Totstandkoming doelgroepen

In de quickscan van dit onderzoek is vastgesteld dat in de beleidskaders geen eenduidige doelgroep wordt geïdentificeerd waar de gemeente Veenendaal haar re-integratie instrumenten op richt. Met dit onderzoek wordt hier verder op ingegaan: hoe is de formulering van de doelgroepen tot stand gekomen?

De gemeente Veenendaal hanteert een indeling van doelgroepen met betrekking tot de arbeidsmarkt. De beschrijving en bewoording van de groepen is door de verschillende beleidsdocumenten heen (en soms in hetzelfde beleidsdocument) niet eenduidig.

Formulering “Beleidskader Werk, Inkomen en Participatie 2013 en 2014”

In het *Beleidskader Werk, Inkomen en Participatie 2013* worden een aantal groepen geïdentificeerd, waar de re-integratiemiddelen zich op dienen te richten. Er wordt genoemd dat:

“Re-integratieinstrumenten worden in principe ingezet voor het gehele klantenbestand” (p. 12).

Daarnaast wordt genoemd dat:

“Klanten met zeer korte afstand tot de arbeidsmarkt (loonwaarde meer dan 80%) die zich melden voor een uitkering, worden geacht op eigen kracht werk te zoeken” (p.6).

Vervolgens wordt gesteld dat het beleid zich richt op de personen met het grootste perspectief op werk:

“Primair richten we ons op klanten met het grootste perspectief op betaald werk. De klanten die het meest perspectief hebben op betaald werk, zijn de klanten met een hogere loonwaarde” (p. 13).

In de voetnoot op deze pagina wordt de groep met het grootste perspectief op betaald werk echter omschreven als personen met 30% tot 80% loonwaarde:

Het gaat om klanten met een loonwaarde van 30% tot 80%. Dit zijn mensen met potentie en ambitie (op de vierde en vijfde trede van de participatieladder) die in staat zijn binnen maximaal één jaar met behulp van re-integratieinstrumenten betaald werk te vinden. Vanuit het oogpunt van effectiviteit, wordt het re-integratiebudget met name voor deze doelgroep ingezet”.

Er is dus sprake van drie verschillende doelstellingen die respectievelijk betrekking hebben op:

- het gehele klantenbestand dus iedereen;
- klanten met een afstand tot de arbeidsmarkt (loonwaarde minder dan 80%). Klanten met een loonwaarde hoger dan 80% en een korte afstand worden geacht op eigen kracht werk te zoeken;
- klanten met het grootste perspectief op betaald werk. In 2013 wordt toegelicht dat het hier om mensen met een loonwaarde van 30 tot 80% gaat. Dat lijkt in tegenspraak met de formulering hierboven die juist mensen met **meer** dan 80% loonwaarde ziet als klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (en dus gezien kan worden als groep met het grootste perspectief op betaald werk).

Deze laatste doelstelling wordt in het de *Beleidskader Werk, Inkomen & participatie 2014* (p. 13) direct overgenomen, echter zonder de aanvulling in de voetnoot. Hierdoor ontstaat er verwarring en dreigt een gebrek aan focus op een eenduidig geformuleerde groep.

Formulering zoals die in uitvoering plaatsvindt

In het Projectenboek Sociaal Domein 2015 wordt de doelgroep voor re-integratie als volgt geformuleerd:

We kiezen bij de inzet van de beschikbare middelen expliciet voor de groep klanten die wel over arbeidsvermogen beschikt, maar dit niet direct kan inzetten om te voorzien in een volwaardig inkomen (p. 37).

Uit de interviews blijkt dat deze benadering leidend is voor de visie van de organisatie op uitvoering: personen die op eigen kracht werk kunnen vinden, komen na intake in de fase “Poort” waar ze geen ondersteuning vanuit de gemeente krijgen. Personen waarvan verwacht wordt dat ze baat hebben bij ondersteuning, komen na intake in de fase “Support” terecht, waar ze geselecteerd kunnen worden voor deelname aan bijvoorbeeld de DWP. Toch wordt ook ondersteuning geboden aan cliënten in “Poort”, dat lijkt in tegenspraak met de beleidsdoelen. We gaan daar in het volgende hoofdstuk dieper op in.

3. RE-INTEGRATIEPROCES EN ACTIVITEITEN

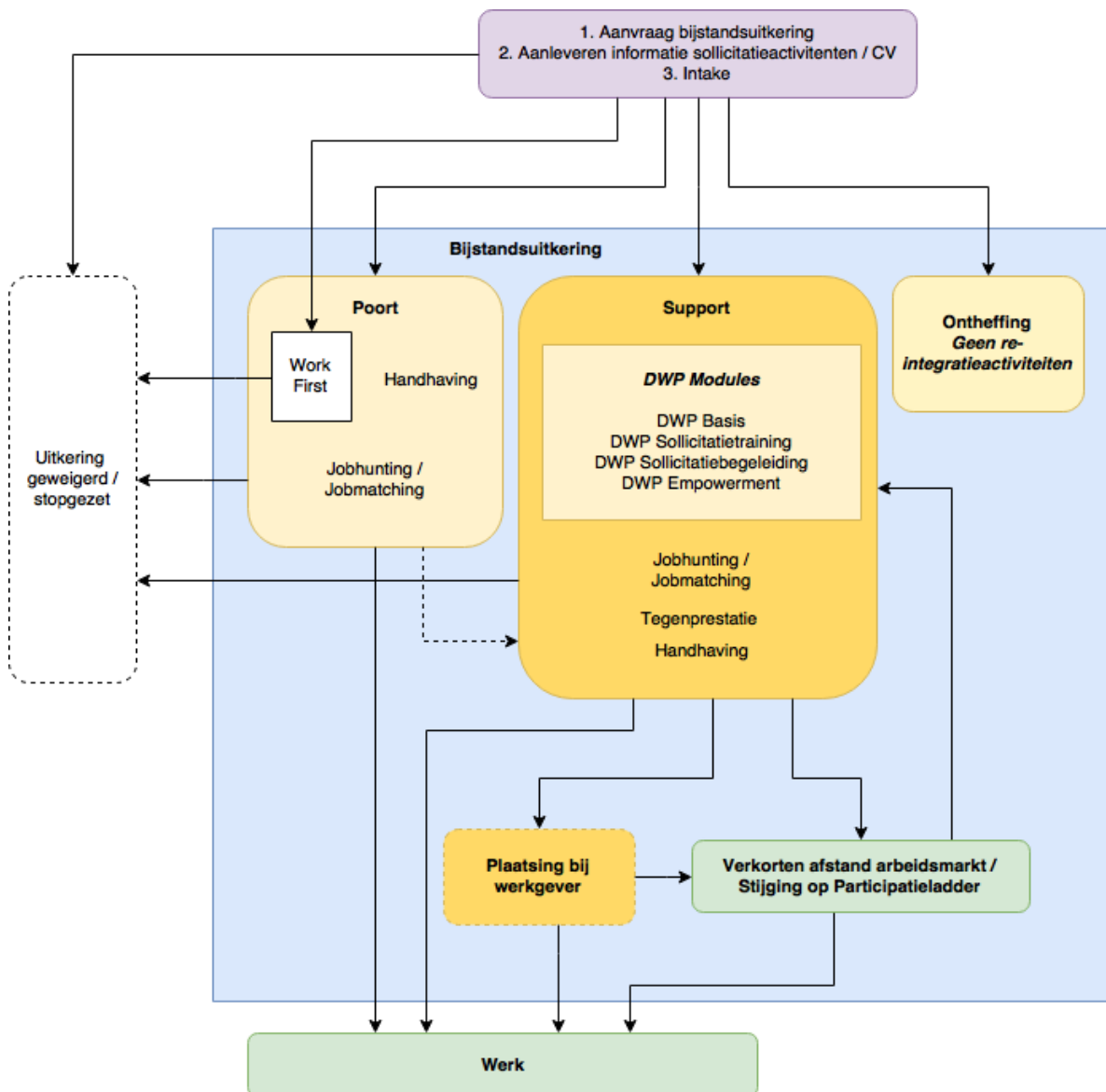
In dit hoofdstuk beschrijven wij wat de werkwijze is en hoe het proces in de praktijk is vormgegeven. De volgende onderzoeksvragen staan aan de basis van dit deel van het onderzoek:

- Hoe ziet het re-integratieproces in Veenendaal eruit?
- Wat is het effect van de doelstellingen en doelgroepen op de uitvoering van het beleid?

3.1 Re-integratieproces

Het proces is hieronder schematisch weergegeven en wordt daarna per stap uiteengezet.

Figuur 2. Re-integratieproces. Fases en stappen. Bron: CAB Groningen.



Aanvraag en Intake

De aanvraag gaat via de website van de gemeente. Daar wordt de cliënt gewezen op rechten en plichten en de activiteiten die voor de intake plaats moeten vinden.

De intake wordt uitgevoerd door een intaker en de klantmanager. Door de gezamenlijke intake krijgen zij een beeld van de klant. Inspanning op het gebied van re-integratie - o.a. sollicitaties en een goed CV - moeten door de cliënt aangeleverd zijn. Een fraude-check heeft op het moment van intake al plaatsgevonden. Op basis van de intake wordt bepaald welke mate van ondersteuning de cliënt nodig heeft.

Poort of Support

Is de cliënt zelfredzaam of wordt er een korte afstand tot de arbeidsmarkt gesignaleerd, dan gaat de cliënt naar Poort. Heeft de cliënt meer ondersteuning nodig, dan gaat deze naar Support. Cliënten in Support komen in aanmerking om geselecteerd te worden voor re-integratieactiviteiten.

Personen die 6 maanden in Poort zitten en geen baan hebben gevonden, komen automatisch in Support terecht. Daarmee komen ze in aanmerking voor een re-integratieactiviteit. Als er bij een cliënt in Poort problemen worden gesignaleerd, wordt deze cliënt direct doorgestuurd naar Support. Hiervoor wordt een plan van aanpak opgesteld.

Work First als re-integratie instrument in Poort

Op papier is er een strikt onderscheid tussen Poort en Support: Poort betekent zelfredzaam en geen ondersteuning; Support betekent in aanmerking komen voor re-integratieactiviteiten. In de praktijk blijkt dat cliënten in Poort ook een Jobhunting- of Jobmatchingsstraject kunnen volgen. Ook kunnen cliënten die naar Poort gaan, direct na de intake in een Work First traject geplaatst worden.

Work First is een programma waarin cliënten snel na de aanvraag voor een uitkering in terecht komen. Door cliënten meteen aan het werk te zetten, wordt duidelijk wat het arbeidsvermogen is. Komen ze op tijd? Kunnen ze omgaan met gezag? Wordt het werk op de juiste manier uitgevoerd? Daarnaast heeft Work First ook een afschrikkende werking en verlaagt daarmee de instroom. Een aanzienlijk deel stroomt binnen 3 dagen al uit.

Support

Op basis van motivatie, capaciteit en vaardigheden maakt de klantmanager in Support een inschatting welke cliënten geschikt zijn voor een traject en het type traject. De klantmanager kan ook aan de accountmanager (die contact heeft met werkgevers) aangeven of de cliënt in aanmerking wil komen voor bemiddeling naar betaalde arbeid.

Met de re-integratieactiviteit wordt in eerste instantie beoogd werk te vinden, maar ook om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Als de re-integratieactiviteit niet meteen tot werk leidt, dan komen cliënten in aanmerking voor een nieuwe activiteit.

Ontheffingen

Er zijn ook personen die - op basis van de intake - in aanmerking kunnen komen voor ontheffing. Daarmee zijn er voor hen geen re-integratieactiviteiten in Poort of Support. Een specifieke zorgvraag kan ervoor zorgen dat personen niet zelfstandig kunnen solliciteren of mee kunnen doen aan activiteiten en krijgen op basis daarvan een (medische) ontheffing. Personen worden door AREA gediagnosticeerd. De ontheffingen arbeidsplicht zijn sinds de invoering van de Participatiewet aan strengere regels onderhevig. De ontheffingen zijn herbeoordeeld aan de hand van de nieuwe regels.

3.2 Re-integratie instrumenten: cliëntgerichte activiteiten

De gemeente Veenedaal biedt verschillende re-integratieactiviteiten aan. De werkgeversbenadering wordt beheerd door de accountmanagers en de cliëntgerichte trajecten worden door klantmanagers uitgevoerd.

Digitale Werkplaats

Het belangrijkste re-integratieinstrument in de cliëntgerichte trajecten is de Digitale Werkplaats (DWP). De DWP is sinds 2013 ingevoerd. Aanleiding voor de DWP is de verminderde financiële ruimte vanuit het Participatiebudget. De DWP is ingericht op het laag houden van kosten. Klantmanagers geven trainingen aan groepen cliënten.

In de DWP worden verschillende modules aangeboden waar de cliënt aan kan meedoen:

- **DWP Basis**
Deze module dient als portaal of diagnosemiddel. Wat kan de persoon, wat wil deze precies, wat zijn de verwachtingen? De module bestaat uit drie bijeenkomsten en een afsluitend gesprek. Er wordt een rapportage gemaakt en een plan van aanpak opgesteld.
- **DWP Sollicitatietraining**
Deelname aan deze module duurt 10 weken. Deze module is bedoeld voor personen met zowel een korte als lange afstand tot de arbeidsmarkt.
- **DWP Sollicitatiebegeleiding**
De module is bedoeld voor werkfitte cliënten en is gericht op arbeidsbemiddeling.
- **DWP Empowerment**
Deze module is bedoeld voor mensen met zowel een korte als lange afstand tot de arbeidsmarkt. In trainingen wordt er geprobeerd de eigenwaarde van cliënten te verhogen en ze daarmee te motiveren om een baan te vinden.

Jobhunting en jobcoaching

Bij jobhunting en jobcoaching kijken de klantmanager en jobhunter samen of er een matching plaats kan vinden. De jobhunter heeft kennis van openstaande vacatures in de regio, tracht een match te maken en begeleidt de cliënt naar werk.

3.3 Klantmanager

De klantmanager heeft een centrale functie in het re-integratieproces. De klantmanager is betrokken bij de intake, de selectie voor deelname aan een re-integratieactiviteit en de uitvoering van de activiteiten in de DWP wordt gedaan door de klantmanager.

De klantmanagers zijn onderverdeeld in twee teams, één team Poort en één team Support. Bij het team Support zijn er 9 klantmanagers (full- en parttime) werkzaam.

De klantmanager traint in de DWP de cliënten, ook met de bedoeling om de klanten te leren kennen. Als er een plaatsing mogelijk is of een vacature vrijkomt, heeft de klantmanager al een beeld van kandidaten die potentieel geschikt zijn. De klantmanager kan door het persoonlijke contact de accountmanager (die gaat over de plaatsing of vacature) wijzen op de geschikte kandidaat.

Selectie voor re-integratie door klantmanager

De selectie voor re-integratieactiviteiten vindt in de praktijk plaats door de klantmanagers. In het vorige hoofdstuk over beleid hebben we aangegeven dat er geen expliciet onderscheid in doelgroepen wordt gemaakt, maar dat het beleid zich in de praktijk richt op personen met een korte en middellange afstand tot de arbeidsmarkt. Het team overlegt over het selecteren van cliënten, maar de klantmanager beslist op basis van de eigen inzichten wie er geselecteerd wordt voor deelname aan de DWP.

De klantmanager selecteert daarbij uit de eigen caseload de cliënten die in aanmerking komen voor een re-integratieactiviteit en welke niet. De klantmanager bepaalt zelf aan welke personen aandacht wordt besteed en waar energie in wordt gestoken. Personen waarvan niet verwacht wordt dat ze snel aan de slag kunnen, (ouderen, of personen met psychische problematiek) worden niet snel geselecteerd door de klantmanager.

Cliënten worden door de klantmanager (telefonisch) benaderd en uitgenodigd voor een gesprek. In dit gesprek wordt bekeken wat de mogelijkheden zijn en of een re-integratieactiviteit nuttig is. Als dit het geval is, wordt de cliënt voor de activiteit ingeschreven.

De caseload van de klantmanagers kan oplopen tot 240 cliënten. De personele capaciteit is krap. Er kan daarom niet even veel aandacht naar elke cliënt uitgaan. De grote caseload en de inrichting van het proces zorgt ervoor dat casemanagers zich in de praktijk richten op 20 à 30

cliënten waar 'goed mee te werken is'. Dit zijn cliënten die gemotiveerd zijn en waarvan wordt ingeschat dat de activiteiten bijdragen aan een betere positie op de arbeidsmarkt.

Op de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden de re-integratieactiviteiten meer terughoudend ingezet. Bij elke groep is er aandacht voor het leveren van een tegenprestatie. Op die manier komt ook de doelgroep met grote afstand tot de arbeidsmarkt aan bod en in beeld.

Wij concluderen hieruit dat er bij de selectie van cliënten niet systematisch wordt geselecteerd, omdat hiervoor geen goede informatie uit het informatiesysteem beschikbaar is, daarom is er een risico op willekeur. De klantmanager selecteert zelf cliënten op basis van eigen inschatting. De klantmanager bepaalt wie er in aanmerking komt voor deelname aan een groepsgesprek en wie niet. Er vindt overleg plaats in het team over de selectie, maar het is onduidelijk of de selectie zich richt op een enkele doelgroep. Bovendien is het onduidelijk en of hier bepaalde criteria gehanteerd worden die direct voortvloeien uit beleid en in hoeverre deze criteria meespelen bij de selectie van cliënten. Uit interviews blijkt dat, zoals in de alinea hierboven beschreven is, de klantmanager op eigen inschatting een selectie maakt.

3.4 Re-integratieactiviteiten: de werkgeversbenadering

Het doel van de werkgeversbenadering wordt als volgt omschreven: opbouwen van een relatie met een werkgever, een match vinden, een plaatsing organiseren en deze plaatsing structureel maken.

De accountmanagers werken samen met werkgevers en klantmanagers om een plaatsing van een cliënt te bewerkstelligen. De werkgevers worden betrokken bij re-integratie door ze te informeren, ze over te halen en matchings-evenementen te organiseren. Ook scholen worden hierbij ingeschakeld om ondersteuning te bieden bij bijvoorbeeld leerwerk trajecten. De accountmanagers werken in het regionale Werkgeversservicepunt (WSP).

Werkgeversservicepunt

De accountmanager werkt in het regionale werkgeversservicepunt (WSP) van de arbeidsmarktregio FoodValley. Het WSP is in 2014 opgezet en is nog in ontwikkeling. De verschillende gemeentes in de regio werken samen op het gebied van plaatsingen. Een bijstandsgerechtigde uit Veenendaal kan bij werkgevers in de hele arbeidsmarktregio geplaatst worden.

In het WSP zitten niet alleen de accountmanagers, maar ook het UWV en SW-bedrijven. Het idee hierachter is dat de organisaties meer kunnen samenwerken en gebruik kunnen maken van elkaars informatiebronnen (zoals het doelgroepenregister).

De accountmanagers verdelen hun werkgebied en sectoren onderling, op basis van de relaties die de accountmanagers hebben en de ervaring die ze met gebieden en sectoren hebben.

Het WSP is sterk in ontwikkeling. Vanuit de gesprekken blijkt dat elke organisatie zijn eigen invulling aan het WSP geeft. De werkwijze van het WSP is meer gericht op processen dan op uitvoering. Ook de informatiesystemen en -uitwisseling zijn in ontwikkeling. Het doelgroepenregister kan gebruikt worden, maar het is moeilijk voor de accountmanagers om op basis van de gegevens te zien wie er precies in zitten. Daarnaast is er een matchingsysteem, maar daar zitten incomplete profielen in - op het moment zijn er binnen een procesmatige matching geen cliënten vanuit het systeem te selecteren. Contact met werkgevers is soms moeilijk, omdat de service volgens de direct betrokkenen weinig exposure krijgt.

Volgens de geïnterviewde personen zijn er in 2015 regels opgesteld, die een effect hebben op de uitstroomcijfers. Wat deze regels en cijfers zijn is in het onderzoek niet naar voren gekomen. Er zijn geen targets voor accountmanagers.

Financiële overwegingen van de gemeente hebben geleid tot een afname in het aantal accountmanagers. Vergeleken met de start van de 'werkgevers-benadering' is het aantal accountmanagers gehalveerd.

Instrumenten en werkwijze

De belangrijkste instrumenten en activiteiten zijn:

- Bewerkstelligen en warmhouden relaties met werkgevers
- Het organiseren van (matchings-)activiteiten en evenementen
- Loonkostensubsidie
- Vergoedingen voor werkgevers

Het begeleiden van cliënten uit het re-integratiebestand gebeurt in samenwerking met de klantmanagers. In overleg wordt bepaald welke cliënten geschikt zijn voor een plaatsing. Deze werkwijze wordt uitgewerkt in de 'multi-kamer', een instrument dat in ontwikkeling is. Het concept is dat klantmanager en accountmanager naast elkaar zitten en door intensief contact gezamenlijk naar cliëntdossiers kijken en daarmee een volledig beeld krijgen van de cliënt.

De accountmanager kan een plaatsing van een cliënt op projectbasis uitvoeren of door het direct benaderen van een werkgever. De werkwijze op projectbasis is als volgt: aan de hand van signalen en ontwikkelingen uit de regionale arbeidsmarkt beginnen accountmanagers met een project, dat zich op een bepaalde sector richt. Er wordt een selectie van geschikte cliënten gemaakt. Werkgevers worden op een bijeenkomst bij elkaar gebracht, waarbij wordt uitgewisseld wat het werk inhoudt, waar de cliënt behoefte aan heeft e.d.. Zo wordt een mogelijke matching tot stand gebracht.

Als een werkgever de gemeente benaderd, wordt er in het bestand van de gemeente gekeken of wordt er aan klantmanager gevraagd wie er geschikt zou zijn. Dit is een informeel proces. In de verschillende interviews wordt hier wisselend over gesproken: soms zijn klantmanagers lastig te bereiken, maar er wordt ook gezegd dat lijntjes kort zijn.

Loonkostensubsidie

De accountmanager heeft per jaar een budget van €120.000 aan loonkostensubsidie. Hiermee kunnen maximaal 8 fulltime personen een (proef)plaatsing krijgen. In de praktijk is het meer, omdat plaatsing vaak niet fulltime is. Er zijn geen targets over het aantal proefplaatsingen.

Uit de interviews blijkt dat het moeilijk is plaatsingen om te zetten in vaste dienstverbanden. Er is sprake van uitval - de kandidaten die geplaatst zijn vallen om verschillende redenen uit. Dat kan zijn door (gebrek aan) motivatie van de persoon, ongeschiktheid voor de baan, of ontevredenheid van de werkgever.

3.5 Effect doelstellingen en doelgroepen op uitvoering

De klantmanager krijgt veel vrijheid bij het bepalen wie er geschikt is voor deelname aan een activiteit in de DWP. Het team van de klantmanagers heeft richtlijnen en overlegt welke cliënten ondersteuning krijgen bij re-integratie. Het is niet duidelijk wat deze richtlijnen zijn. De klantmanager bekijkt in de eigen caseload welke cliënten mogelijk geschikt zijn voor een re-integratieactiviteit en benaderd deze zelf. Omdat tijd en middelen beperkt zijn (en de caseload) hoog, selecteert de klantmanager die personen waarvan verwacht wordt dat deelname zin heeft. Diegenen die niet geschikt geacht worden, komen in eerste instantie niet aan bod. Uit interviews blijkt dat de klantmanager op eigen inschatting, uit de eigen caseload een selectie maakt.

Effect doelstellingen

De DWP is tegelijkertijd met de beleidswijziging van 2013 ingevoerd. Naast de DWP is een belangrijke pijler van het beleid 'streng aan de poort'. Er wordt een preventiequote van 50% aangehouden, dat betekent dat 50% van de aanvragen niet leidt tot een bijstandsuitkering. Deze preventiequote wordt gehaald. Een kwart van de aanmeldingen voor een uitkering wordt doorgeleid naar een Work First traject. De instroom in de bijstand wordt daarmee zo beperkt mogelijk gehouden. Ook in de praktijk is het uitgangspunt zelfredzaamheid en het nemen van verantwoordelijkheid. Handhaving wordt gebruikt om te controleren of mensen wel recht hebben op een uitkering. Handhaving is echter een arbeidsintensief instrument.

4. DATAVERZAMELING EN INFORMATIE

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatie waar de gemeente Veenendaal over beschikt en hoe deze gebruikt wordt. Er wordt gekeken welke informatie wordt ingevoerd in de systemen, naar de systemen zelf en naar de rapportages.

De deelvragen die in dit hoofdstuk centraal staan:

- Hoe wordt de informatie van bijstandsgerechtigden en hun re-integratie georganiseerd?
- Welke informatie wordt er structureel bijgehouden over de re-integratie van bijstandsgerechtigden?

4.1 Systemen en organisatie van gegevens

In de gegevensverzameling en de rapportage van de gegevens van de gemeente Veenendaal hebben we een aantal valkuilen geïdentificeerd. Ten eerste op het gebied van compleetheid van het invullen van de gegevens. Ten tweede op het gebied van de informatievraag.

Compleetheid en validatie

Door de onderzoekers is in een sessie met medewerkers van de ICT afdeling vastgesteld dat er geen check is op compleetheid. De klantmanagers voeren gegevens over de cliënten in. Of deze gegevens compleet zijn is niet te achterhalen. Klantmanagers worden hier ook niet op aangesproken. Er zijn weinig verplichte in te voeren velden in het systeem, daarom is niet duidelijk welke gegevens kritisch zijn om het proces goed te kunnen monitoren. Er zijn daardoor op onderdelen geen complete records, waardoor het geen uniforme rapportages uit het systeem te halen zijn.

De gemeente is bezig met het opzetten van een datawarehouse, waarbij alle beschikbare gegevens van bij gemeente bekende cliënten (ook uit andere gebieden, zoals WMO) opgevraagd kunnen worden. Dit datawarehouse is nog sterk in ontwikkeling.

De gemeente beschikt over de infrastructuur om informatie over de inzet van de gemeente te koppelen aan individuele trajecten en de resultaten van de re-integratieactiviteiten. Er is een verbeterde aansluiting tussen de invoer van gegevens, informatiesystemen en informatievraag nodig om de inzet van de gemeente daadwerkelijk te koppelen aan resultaten.

Beschrijving en gebruik informatiesysteem

In het cliëntvolgsysteem zijn alle relevante gegevens van de mensen in de bijstand op cliëntniveau opgenomen. Het gaat dan zowel om de personalia, het vastgelegde profiel uit de intake, uitkeringsgegevens, als om het traject waar de cliënt aan deelneemt met start- en einddatum, met daarbij ook onderscheid naar mogelijke onderdelen binnen zo'n traject.

4.2 Sturingsinformatie

Hoewel er veel gegevens worden verzameld is er slechts beperkt sturingsinformatie beschikbaar. Op een aantal onderdelen wordt er systematisch informatie gegenereerd, bijvoorbeeld over:

- Analyse van de instroom naar reden
- Analyse van de instroom naar geslacht en leeftijdsgroep
- Analyse van de uitstroom naar reden (werk, verhuizing, etc.)
- Analyse van de uitstroom en instroom vergelijking afgelopen 4 jaar

Er is op hoofdlijnen informatie, maar er is nog geen monitoring mogelijk. Op dit moment kan geen informatie worden gegenereerd over de doelmatigheid van de re-integratie. Er wordt een dashboard ontwikkeld dat deze informatie voor alle partijen, uitvoering, college en raad beschikbaar moet maken. In de beleidsdoelen wordt monitoring en bijsturing expliciet als doel genoemd: *'Het nieuwe verdeelmodel voor Werk en Inkomen [...] brengt risico's met zich mee. Monitoring en waar nodig bijstelling is daarom erg belangrijk* (Projectenboek sociaal domein 2015, p. 49).

In de eerste fase hebben wij informatie gevraagd om de doeltreffendheid van de re-integratie te analyseren. De gemeente Veenendaal kon dit toen niet leveren, omdat dat een grote en eenmalige investering zou zijn. Er is nog geen vraag van de Afdeling Economie en Werk gekomen om in een vaste frequentie informatie aan te leveren om de re-integratieactiviteiten te monitoren. Daardoor is deze informatie niet beschikbaar voor zowel de gemeente als voor de rekenkamercommissie.

Toekomstperspectief: dashboard en datawarehouse

Er wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van een dashboard voor het gehele sociale domein. In het dashboard wordt enerzijds informatie op een hoog aggregatieniveau getoond, gericht op bestuur en management, en aan de andere kant toont het uitgebreide informatie voor medewerkers van de gemeente.

De verwachtingen van het datawarehouse zijn hoog, maar ook hier geldt dat een goede aansluiting tussen gebruiker, administrator en informatievrager nodig is om het systeem goed te laten functioneren.

5. INFORMATIEVOORZIENING NAAR DE RAAD

Nu er bekend is over welke informatie de gemeente beschikt, kunnen we kijken naar de informatievoorziening naar de raad. De volgende deelvragen staan centraal:

- Hoe vindt de informatievoorziening naar de raad plaats?
- Op basis van welke informatie neemt de gemeenteraad beslissingen over het re-integratiebeleid?

5.1 Bestuurlijke Verantwoording en Projectenboek Sociaal Domein

De meest uitgebreide rapportages naar de raad vinden plaats in de Bestuurlijke Verantwoording (BV). Hierin worden doelen uit het *Uitvoeringsplan Werk, Inkomen en Participatie* beschreven en wordt gerapporteerd over beschikbare informatie. De BV 2015 is nog niet uitgekomen op het moment van schrijven van dit rapport. Naast de BV is sinds kort het *Projectenboek Sociaal Domein* van belang voor de informatievoorziening. In het projectenboek van 2015 is nog geen cijfermatige informatie opgenomen over re-integratie, daarvoor wordt verwezen naar de BV 2014. Voorgenomen is op termijn meer informatie in het projectenboek op te nemen, zodat de raad middels deze rapportage geïnformeerd kan worden. In het ambtelijk wederhoor wordt aangegeven dat met de invoering van het Projectenboek zowel het uitvoeringsplan als de bestuurlijke verantwoording vervallen zijn.

In de BV wordt op verschillende manieren informatie geleverd aan de raad. In de eerste plaats is er de 'stoplichtrapportage'. De raad wordt op verschillende aspecten van het re-integratiebeleid geïnformeerd, waarbij er met de kleuren groen, oranje en rood wordt aangegeven in hoeverre de doelstellingen op dit gebied gehaald worden en wat risico's zijn.

Naast de stoplichtrapportage, levert de BV cijfers over het halen van doelstellingen. Per doelstelling wordt gerapporteerd wat het resultaat is. Vervolgens worden per actie de beoogde resultaten en daadwerkelijke resultaten gerapporteerd. Als laatste worden er in de BV overzichten gegeven van het bijstandsbestand en verschillende persoonskenmerken, trends en de redenen voor uitstroom.

De gegevensverzameling en informatievoorziening (in de rapportages in de raad) zijn beiden sterk in ontwikkeling.

Concreet en algemeen geformuleerde resultaten

Waar de doelstellingen concreet zijn, wordt ook concreet (en cijfermatig) gerapporteerd. Waar de doelen algemeen geformuleerd zijn, wordt er ook meer in algemene zin over de inzet of resultaten gerapporteerd. Voorbeelden van concrete doelstellingen en resultaten zijn:

Doelstelling	Resultaat
De algemene doelstelling t.a.v. de ontwikkeling van ons bestand, was een gemiddelde stand in 2014 van maximaal 1145 bijstandspartijen.	Uiteindelijk is na een stijging van 5% de gemiddelde stand uitgekomen op 1263 partijen.
De preventiequote bedraagt minimaal 35% (BV 2014, p. 24)	De verhouding tussen het aantal personen dat zich meldt voor een WWB-uitkering en het aantal niet-toegekende uitkeringen bedroeg in 2014 50%.

Voorbeeld van minder concrete doelstellingen en resultaten:

Beoogd resultaat	Resultaat
Effectief benutten van het beschikbare participatiebudget (BV 2014, p. 16)	Naast plaatsing op de participatieladder, (wat een momentopname is), schat de klantmanager ook in welk ontwikkelperspectief de klant op langere termijn heeft. Zo nodig wordt hierbij gebruik gemaakt van diagnose-instrumenten en/of rapportages van re-integratiebedrijven, o.a. IW-4
De opkomst en bezettingsgraad bij re-integratieactiviteiten (zoals de DWP) is 90%. Bij afwezigheid (zonder afmelding) wordt de klant hierop direct aangesproken.	We meten de opkomst en aanwezigheid bij re-integratieactiviteiten en laten de klant rapporteren over sollicitatie-activiteiten. Alle afspraken dienen door de klant te worden nagekomen. Niet meewerken aan een traject kan handhaven inhouden. In 2014 zijn 242 maatregelen daadwerkelijk opgelegd en 36 schriftelijke waarschuwingen gegeven. Het aantal ligt beduidend hoger dan voorgaande jaren, omdat deze op andere wijze worden geregistreerd. Hierdoor zijn ook de maatregelen die worden opgelegd bij de eerste uitkering (voornamelijk wegens het onvoldoende voldoen aan de sollicitatieplicht in de zoekperiode) inzichtelijk.

Het valt ons op dat het beschreven resultaat hierboven niet een resultaat is, maar een beschrijving van de gepleegde inzet.

Er zijn in het document verschillende soorten doelstellingen: algemene doelstellingen, doelstellingen over de inzet en doelstellingen over resultaten. Doordat deze verspreid door het document staan is het moeilijk in te zien hoe de inzet van de gemeente bijdraagt aan de resultaten. Een voorbeeld (p. 18 van de BV 2014):

Beoogd resultaat	Resultaat
Minimaal 400 kandidaten worden via het DWP begeleid. Van hen stroomt 30% binnen een jaar uit. Nog eens 30% stijgt minimaal één trede op de participatieladder.	In 2014 hebben 459 klanten deelgenomen aan de DWP, waarvan 374 uit Veenendaal. Er hebben 79 Veenendaalse klanten deelgenomen aan de empowermenttraining, 71 klanten namen deel aan het praktijkonderdeel pluswerk bij IW4 en 16 Veenendaalse klanten ontvingen extra sollicitatietraining. In totaal zijn 111 deelnemers uitgestroomd, waarvan 34 in 2014

Hier is niet uit op te maken of de doelstelling nu gehaald is (er wordt niet gerapporteerd over stijging op de participatieladder), of hoe de inzet gemeente zich vertaalt naar resultaat.

Concrete, eenduidige doelstellingen die samenhangend gepresenteerd worden geven een verbeterd inzicht in de inzet van de gemeente en de behaalde resultaten.

5.2 Analyse informatievoorziening aan de raad

Het is in de rapportage bij verscheidene doelstellingen niet duidelijk in hoeverre de inzet van de gemeente en bepaalde keuzes zich vertalen naar effecten en uitstroom. Een kritische beschouwing van de gegevensverzameling en rapportage is gerechtvaardigd, omdat Veenendaal expliciet in haar doelstellingen noemt dat monitoring moet bijdragen aan het bijsturen van beleid (BV 2014, p. 12 & Projectenboek sociaal domein, 2015 p. 49).

De opbouw van de rapportage is grotendeels aan de hand van de doelstellingen. Het gevolg is dat informatie verspreid over het document wordt weergegeven. Resultaten bij de doelstellingen geven één-dimensionaal weer of de doelstelling gehaald is, waardoor de samenhang met andere onderdelen van het re-integratieproces onduidelijk zijn. De bijlage geeft cijfers over re-integratie als geheel, maar daar ontbreekt een context: hoe heeft de inzet van de gemeente bijgedragen aan de resultaten?

Een verbeterde samenhang tussen de verschillende doelstellingen op afzonderlijke delen van het re-integratieproces en de samenhang tussen inzet van de gemeente en effecten kunnen bijdragen aan een verbeterd inzicht.

Een opbouw aan de hand van het re-integratieproces, waarbij concrete cijfers over instroom naar Poort, Support, preventiequote, overzichtelijk worden weergegeven, geeft de raad meer mogelijkheden om inzicht te verkrijgen in het re-integratieproces, de inzet van de gemeente en de vraag waarom doelstellingen gehaald worden en waarom niet. Op het moment is informatievoorziening via het dashboard en het Projectenboek Sociaal Domein in ontwikkeling.

6. CONCLUSIE: BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de verschillende onderzoeksvragen en trekken wij conclusies. Waar mogelijk zullen wij op basis van de bevindingen in dit onderzoek aanbevelingen doen.

De hoofdvraag die de rekenkamercommissie in dit onderzoek centraal stelt is:

Hoe doelmatig en doeltreffend is het re-integratiebeleid van de gemeente Veenendaal? In welke mate staat de inzet van de instrumenten in verhouding met resultaten? Welke factoren verklaren de gerealiseerde uitkomsten?

Het is niet mogelijk om de doeltreffendheid, of wel de effectiviteit, van het re-integratiebeleid vast te stellen in dit rekenkameronderzoek. In de eerste fase van dit rekenkameronderzoek - de quickscan - bleek dat er geen data beschikbaar waren om de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid kwantitatief vast te stellen. Daarom is in de tweede fase gekozen voor een kwalitatieve analyse. Omdat het college van B&W van de gemeente geen medewerking wilde verlenen aan een kwalitatieve analyse, kon ook op een andere manier geen uitspraak over de doeltreffendheid van de re-integratie worden gedaan. Ook kunnen we daardoor geen beeld geven over de doelmatigheid.

Hieronder beantwoorden we de vragen over het thema beleid en informatie.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen doelen & doelgroepen

- Hoe zijn de gespecificeerde doelstellingen tot stand gekomen?
- Hoe kan het dat de geformuleerde doelgroepen van elkaar verschillen?

Bevindingen

In 2013 is er een herijking geweest van het re-integratiebeleid in het Beleidskader Werk, Inkomen en Participatie 2013. De directe aanleidingen daarvoor waren 1) tekorten op het beschikbare budget voor re-integratie, 2) een toename van het aantal bijstandsgerechtigden en 3) de aangekondigde Participatiewet die op 1 januari 2015 zou ingaan. Het resultaat van de herijking was enerzijds het starten met de Digitale Werkplaats (DWP) waarmee de gemeente haar eigen re-integratietrajecten beheert, en anderzijds het leggen van de nadruk op activiteiten die zich expliciet richten op uitstroom naar werk en het verminderen van het gemeentelijk budget voor re-integratie.

De doelstellingen uit 2013 zijn in de jaren 2014 en 2015 in grote lijnen gelijk gebleven. Doelstellingen in documenten uit 2015, verwijzen naar documenten uit 2014, die hun oorsprong weer vinden in het beleid uit 2013. Er zijn enkele accentverleggingen geweest en met de beleidskaders van de participatiewet is aansluiting gezocht bij sociaal-domein brede doelstellingen. De doelstellingen uit 2013 zijn hiermee nog steeds de basis van het re-integratiebeleid. Pijlers van het beleid zijn:

- “streng aan de poort” (het beperken van instroom),
- met inzet van weinig middelen een zo groot mogelijke uitstroom realiseren en
- uitgaan van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de cliënt.

Een aanzienlijk deel van de doelstellingen is algemeen geformuleerd (10 van de 18 doelstellingen uit de Bestuurlijke Verantwoording 2014) en zijn daardoor moeilijk te toetsen op realisatie. Uitzondering zijn de onderdelen rond ‘streng aan de poort’, waar de doelen specifiek zijn. Andere doelen van het re-integratiebeleid zijn algemener geformuleerd: ‘een verbeterde aansluiting met de arbeidsmarkt, samenwerking met ‘de drie o’s’(onderwijs, overheid en ondernemers).

Totstandkoming doelstellingen

Bij de totstandkoming van de doelstellingen zijn financiële overwegingen van nadrukkelijk belang geweest. Veenendaal heeft in de onderzochte jaren een tekort op het inkomensdeel van het budget (de uitkering van het Rijk, waaruit de bijstandsuitkeringen worden betaald). De gemeenteraad heeft hier extra budget voor beschikbaar gesteld. Daarnaast heeft de gemeente in 2013 gekort op het werkdeel van het budget (waaruit de re-integratieactiviteiten worden betaald). De beleidswijziging uit 2013 heeft plaatsgevonden na advies van Berenschot over het verlagen van de bijstandspopulatie.

Daarnaast is de aanstaande introductie van de Participatiewet een belangrijke factor geweest bij het beleid van 2013 tot aan 2015. Omdat een aantal onderdelen (exacte financiële ruimte en definitie van de doelgroepen) lang onduidelijk bleven, kon de gemeente niet eerder een nieuw beleidskader opstellen, zoals wel was aangekondigd in het beleidskader van 2013. Een verdere specificering van doelstellingen zou, door de onzekerheid veroorzaakt door de invoering van de participatiewet, niet mogelijk zijn. Dit wordt opgemaakt uit antwoorden van de gemeente op verschillende raadvragen.

Formulering doelgroepen

De beschrijving en bewoording van de doelgroepen is in de verschillende beleidsdocumenten (en soms in hetzelfde beleidsdocument) niet eenduidig geformuleerd. Groepen sluiten elkaar uit: er wordt naast elkaar genoemd dat “iedereen in principe in aanmerking komt voor re-integratiemogelijkheden”, dat re-integratiebeleid zich “primair richt op klanten met het grootste

perspectief op betaald werk” en dat “bij inzet van de middelen expliciet wordt gekozen voor de groep klanten die wel over arbeidsvermogen beschikt, maar dit niet direct kan inzetten”. Er worden verschillende doelgroepen genoemd, die tegenstrijdig zijn of elkaar uitsluiten. De formuleringen van de doelgroepen zijn gebaseerd op die in het beleidskader Werk, Inkomen en Participatie 2013. Door onzorgvuldig overnemen van deze formulering in opvolgende documenten is verschil in formulering van doelgroepen ontstaan.

Conclusies

Bij zowel de algemeen geformuleerde doelen als de tegenstrijdig geformuleerde doelgroepen dreigt er onduidelijkheid over de richting van het beleid. Met de algemeen geformuleerde doelen op het gebied van re-integratie ontstaat er speling: wat er precies beoogd is en wat er precies behaald is op het gebied van re-integratie gaat uit elkaar lopen. Bovendien zijn de doelstellingen moeilijk te toetsen.

Hoewel in 2013 aangekondigd, is het beleidskader met de introductie van de Participatiewet op 1 januari 2015, niet specifiek geworden.

Op het gebied van re-integratie geldt dat het niet altijd duidelijk is hoe de inzet van de gemeente bijdraagt aan het behalen van resultaten. Wij identificeren dat daar waar de doelstellingen concreet zijn, de uitvoering en het proces ook strakker is. Dit geldt met name aan het begin van het re-integratieproces (‘streng aan de poort’). Waar doelstellingen algemener zijn, staat de uitvoering ook verder weg van het beleid, en leunt de uitvoering in meerdere mate op de werkwijze van de uitvoerders in de praktijk. In de paragraaf hieronder gaan we hier verder op in.

Met de verschillende geformuleerde doelgroepen bestaat er een risico dat het beleid zich niet eenduidig richt op de doelgroep zoals het bedoeld is. Er kan een discrepantie ontstaan tussen beleid en uitvoering: als het beleid niet eenduidig geformuleerd is, is het in de uitvoering onduidelijk welke doelgroepen in aanmerking komen voor re-integratie. Er ontstaat hiermee een risico op willekeur.

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen werking re-integratie

- Hoe ziet het re-integratieproces in Veenendaal eruit?
- Wat is het effect van de geformuleerde doelstellingen en doelgroepen op de uitvoering van het beleid?

Bevindingen

Het re-integratieproces bestaat uit verschillende stappen. De intake is streng: er is een preventiequote van 50%.

Personen die een bijstandsuitkering krijgen, worden al naar gelang hun arbeidsvermogen verwezen naar Poort, weinig ondersteuning en nadruk op handhaving van de regels of naar Support, waar cliënten in aanmerking komen voor meerdere re-integratietrajecten. Personen die 6 maanden in Poort zitten, stromen automatisch door naar Support.

In Support is de Digitale Werkplaats (DWP), een groepsgerichte aanpak, het belangrijkste instrument. Niet alleen worden cliënten hier vaardigheden bijgebracht, ook leren de klantmanagers de cliënten kennen. Deze kennis wordt door accountmanagers gebruikt om een match te maken met een werkgever.

Klantmanagers hebben een centrale functie in het proces: ze zijn betrokken bij de intake, selecteren cliënten voor deelname aan re-integratieactiviteiten en leiden deze activiteiten. De caseload van de klantmanagers kan oplopen tot 210 cliënten. De klantmanagers geven zelf aan dat zij de effectieve caseload, de klanten die zij daadwerkelijk begeleiden, zelf selecteren. Deze effectieve caseload is aanzienlijk minder en varieert tussen de 40 en 50 klanten. De accountmanagers werken vanaf het Werkgeversservicepunt (WSP) van de arbeidsmarktregio FoodValley. Zij bouwen relaties op met werkgevers, en proberen een matching tussen werkgever en cliënt te bewerkstelligen.

Conclusies

De klantmanager bepaalt wie er geselecteerd wordt voor deelname aan een activiteit in de DWP. Het is onduidelijk in hoeverre de selectie van cliënten voor deelname aan re-integratie in overeenstemming is met in het beleid geformuleerde doelgroepen - ook omdat het beleid onduidelijk is over de doelgroepen. Het team van de klantmanagers overlegt en heeft richtlijnen waarop gebaseerd wordt welke cliënten ondersteuning krijgen bij re-integratie, maar uiteindelijk bekijkt de klantmanager in de eigen caseload welke cliënten geschikt zijn voor een re-integratieactiviteit en benaderd deze zelf. In hoeverre criteria voortvloeien uit het beleid, of selectie van cliënten over de tijd consistent is of variabel, en in hoeverre criteria een rol spelen bij de selectie is onduidelijk. Uit interviews blijkt dat, zoals beschreven, de klantmanager op eigen inschatting een selectie maakt. Er is hierdoor een risico op willekeur.

De klantmanager leert tijdens de groepsaanpak de cliënten kennen en kan een inschatting maken welke persoon geschikt zou zijn voor een plaatsing bij een werkgever. De klantmanager geeft deze informatie informeel door aan de accountmanager, die contact kan opnemen met een werkgever. Welke personen dit precies zijn, wat de effecten van de selectie van deze personen zijn en of dit conform het beleid is, blijft onduidelijk.

Het WSP is in ontwikkeling. Een, sterkere profilering en betere informatiesystemen zijn nodig om werkgevers en cliënten te vinden en een matching plaats te kunnen laten vinden.

6.3 Beantwoording onderzoeksvragen gegevens

- Hoe wordt de informatie van bijstandsgerechtigden en hun re-integratie georganiseerd?
- Welke informatie wordt er structureel bijgehouden over de re-integratie van bijstandsgerechtigden?

Bevindingen

Het informatiesysteem van de gemeente Veenendaal is sterk in ontwikkeling. Er wordt momenteel een datawarehouse en een dashboard opgezet die nog niet uitontwikkeld zijn. De ontwikkeling van de systemen heeft invloed op de gegevens die uit het systeem te halen zijn.

Het informatiesysteem is zo ingericht dat de gemeente in principe kan beschikken over allerlei gegevens, zoals personalia en gegevens over re-integratie.

Er zijn twee elementen die ervoor zorgen dat er nog geen rapportage is over de doeltreffendheid van re-integratie, een validiteitscheck (zijn de ingevoerde gegevens valide en betrouwbaar, wordt daarop gecontroleerd?) en het ontbreken van een expliciete vraag van de beleidsafdeling over de doeltreffendheid.

Conclusies

De gemeente Veenendaal kan op het moment niet de gegevens uit het informatiesysteem halen en rapporteren over doeltreffendheid van de re-integratieactiviteiten. Er is daarom geen inzicht in hoeverre de inzet van de gemeente de resultaten van de re-integratieactiviteiten bepaalt. Er is een verbeterde aansluiting tussen het invoeren van gegevens, de informatiesystemen en de informatievraag nodig om informatie over de inzet van de gemeente daadwerkelijk te koppelen aan resultaten.

Er zijn wel gegevens en rapportages over afzonderlijke onderdelen van re-integratie, maar ook deze geven geen inzicht in de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid. Een rapportage over het geheel van de re-integratieactiviteiten en het resultaat van deze de gezamenlijke onderdelen ontbreekt echter nog steeds. Daarmee is er geen zicht op de effectiviteit van re-integratie. Er moet eerst duidelijk zijn welke gegevens geregistreerd moeten worden, zodat deze door de klantmanagers vergaard kunnen worden. Vervolgens moet er een expliciete vraag zijn van de beleidsafdeling naar de afdeling ICT, zodat deze laatste het systeem zo kan inrichten en bevragen dat er rapportages over doeltreffendheid kunnen worden gegenereerd. Het ontbreken hiervan is opvallend omdat de gemeente al eerder in 2013 heeft aangegeven dat ze de doeltreffendheid van de re-integratie zal monitoren.

6.4 Beantwoording onderzoeksvragen informatievoorziening

- Hoe vindt de informatievoorziening naar de raad plaats?
- Op basis van welke informatie neemt de gemeenteraad beslissingen over het re-integratiebeleid

Bevindingen

Het document dat de meeste cijfermatige informatie bevat over re-integratie, is - tot op heden - de Bestuurlijke Verantwoording (BV). Hierin worden resultaten gekoppeld aan de in het Uitvoeringsplan gestelde doelen. De jaarrekening en jaarrapportage bevatten informatie over de financiële situatie. In het projectenboek Sociaal domein zal komende tijd meer informatie over resultaten worden gerapporteerd.

Waar de doelen concreet zijn, is de rapportage dat ook. Waar de doelen algemeen zijn, is de rapportage over resultaten dat ook.

Conclusies

Het is niet altijd mogelijk voor de raad te controleren of doelen op het gebied van re-integratie behaald worden of niet. In een aanzienlijk deel van de gevallen zijn de doelen en beschreven resultaten van te algemene aard om in te zien wat er precies plaatsvindt op het gebied van re-integratie en of de activiteiten zoals beoogd zijn uitgevoerd.

Daarnaast zijn resultaten niet altijd te koppelen aan de inzet van de gemeente. Het is daarmee onduidelijk hoe de inzet van de gemeente heeft bijgedragen aan de resultaten en het behalen van doelen.

De rapportages zijn soms geen resultaten, maar een beschrijving van de inzet. Er wordt gerapporteerd over wat is gedaan, maar niet over wat is bereikt. Ook zijn de verschillende rapportages niet altijd even overzichtelijk en samenhangend. Hoe de verschillende onderdelen van re-integratie op elkaar aansluiten is daarom niet te zien. Wat het effect van de inzet is, is daarmee dus ook onduidelijk voor de raad.

6.5 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies in dit rekenkameronderzoek doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

Geef als raad het college de opdracht het volgende uit te werken:

1. Formuleer heldere en concrete doelstellingen die daadwerkelijk uitgevoerd worden en waarvan het beoogde effect kan worden gemeten.

2. Zorg dat de doelstellingen explicieter van een update worden voorzien op basis van de Participatiewet.
3. Zorg voor een eenduidige formulering van doelgroepen waarbij harde criteria worden gebruikt. Dus niet "grote/ kleine afstand tot de arbeidsmarkt" maar specificeer hoe die afstand wordt veroorzaakt en hoe deze opgelost kan worden.
4. Het selectieproces is nu te veel afhankelijk van de overwegingen van individuele klantmanagers. Leg het selectieproces vast waarmee de doelgroep wordt geselecteerd, dit om mogelijke willekeur te voorkomen.
5. Geef het WSP een sterke profilering en zorg dat werkgevers beter profielen kunnen zoeken ter matching van hun vacatures.
6. Zorg voor een informatiesysteem dat de informatie-uitwisseling (vacatures en potentiële kandidaten) tussen klantmanager en accountmanager beter ondersteunt zodat deze informatie-uitwisseling feitelijker wordt en meer gebaseerd is op beschikbare data over arbeidsmarkt en cliënten.
7. Definieer de informatiebehoefte in termen van doeltreffendheid zodat duidelijk is welk effect de specifieke re-integratieinstrumenten hebben.
8. Creëer rondom een nieuwe re-integratieinstrument een helder informatie en monitoringsplan zodat de doeltreffendheid en doelmatigheid systematisch en structureel inzichtelijk wordt gemaakt

Laat de uitwerking van deze aanbevelingen terugkomen in volgende versies van het Projectenboek Sociaal Domein, zodat ook de raad inzicht krijgt over doelen, doelgroepen, instrumenten, doelmatigheid en doeltreffendheid.

BIJLAGE 1: GESPREKSPARTNERS

- Marten van der Beek Informatieanalyse
- Arianne Hollander Portefeuillehouder Economie en Werk
- Karel Klumpenaar Teamcoördinator ICT/ informatisering
- Robin Koolstra Applicatiebeheerder
- Edward van Leeuwen Hoofd afdeling Economie en Werk
- Carl van Meeteren Medewerker ICT
- Janneke Nap Klantmanager
- Aireen Nauta Accountmanager
- Fred de Ruiters Ontwikkelaar team informatisering
- Carola Versteeg Teamcoördinator
- Erik Vogelzang Accountmanager beleid & relaties
- Jenneke Wieberdink Beleidsmedewerker

BIJLAGE 2: GEANALYSEERDE DOCUMENTEN, CHRONOLOGISCH

- Bestuurlijke Verantwoording 2010
- Bestuurlijke Verantwoording 2011
- Rapport Berenschot: “Bijstandsafhankelijkheid in de gemeente Veenendaal, onderzoek naar de verklarende factoren” 2013.
- Memo voortgang n.a.v. overschrijding participatiebudget en rapport Berenschot 2013
- Bestuurlijke verantwoording Werk, Inkomen en Handhaving 2012
- Beleidskader Werk, Inkomen en Participatie 2013 + stukken raad
 - Advies Cliëntenraad
 - Notulen vergadering raad (28 februari 2013)
 - Memo technische vragen
 - Memo vragen raadscommissie
- Besluit re-integratievoorziening 2013
- Bestuurlijke verantwoording Werk Inkomen en Participatie 2013
- Programmabegroting 2013 - 2016
- Uitvoeringsplan 2013
- Samenwerken, Beleidskader voor invoering van de Participatiewet voor inwoners van Veenendaal 2014-2015 + stukken raad
 - Advies cliëntenraad
 - Notulen raadsvergadering
 - Raadsvoorstel
 - Technische vragen
- Beleidskader Werk, Inkomen en Participatie 2014
- Bestuurlijke verantwoording Werk Inkomen en Participatie 2014
 - Advies cliëntenraad
 - Moties en amendementen
- Raadsprogramma “De kracht van Veenendaal” 2014 - 2018
- Kadernota 2014-2017
 - Notulen vergadering
 - Reactie cliëntenraad
- Memo rapportage voortgang doelstellingen Uitvoeringsplan Werk en inkomen 2014
- Evaluatie DWP 2014
- Uitvoeringsplan 2014
- Projectenboek Sociaal Domein 2014
- Informatieavond raad sociaal domein 1 juli 2014
- Risicomanagement Sociaal Domein 2014
- Bestuursrapportage 2015
- Programmabegroting 2015-2018

- Visie op de gewenste uitvoering voor de Participatiewet 2015
- Raadsvoorstel Veerdeelmodel BUIG-budgetten
- Projectenboek Sociaal Domein 2015
- Raadsvoorstel verordeningen P-wet (2015)
- De Re-integratieverordening Participatiewet 2015

BIJLAGE 3: DOELSTELLINGEN

Uit het document Samenwerken 'Beleidskader voor het invoeren van de Participatiewet voor de inwoners van Veenendaal':

Doelstellingen:

1. Vitale economie.
Het stimuleren van een goede economische ontwikkeling en het zelfstandig goed functioneren van de arbeidsmarkt staat voorop in de aanpak.
2. Werk staat voorop voor iedereen. En daarmee dus ook de werkgever.
We willen werkzoekenden (en dan vooral degenen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt) zo regulier mogelijk aan de slag krijgen. Om kansen zoveel mogelijk te benutten en kansen te creëren blijft de werkgever onze belangrijkste partner. Samen met de werkgevers zoeken wij naar mogelijkheden voor het regulier in dienst nemen van mensen met een beperking.
3. Eén- werkgeversbenadering.
Samenwerkingsafspraken tussen Economische Zaken, Werk en Inkomen, regio FoodValley, IW4 en commerciële partijen dienen te worden geïntensiveerd en geformaliseerd. Kern hierbij is het goed en op elkaar afgestemd functioneren van de in de arbeidsmarktregio FoodValley aanwezige Werkpleinen en hieraan verbonden Werkgeversservicepunten. We willen niet dat meerdere organisaties (of zelfs afdelingen) los van elkaar dezelfde werkgevers benaderen, maar groeien toe naar één werkgeversbenadering die aansluit bij de gedachte van de wet dat we met één doelgroep te maken hebben.
4. Inspelen op een flexibele arbeidsmarkt.
De arbeidsmarkt vraagt om flexibele arbeidskrachten. Als gemeente anticiperen we op een flexibiliserende arbeidsmarkt en zien dit als een kans. Re- integratie moet binnen een steeds flexibelere arbeidsmarkt een duurzaam effect hebben. Wij bedoelen hiermee dat de mensen ofwel door middel van werk in hun eigen inkomen kunnen blijven voorzien en zo een bijdrage leveren aan het maatschappelijke leven. Het accepteren van tijdelijk werk past uitstekend hierbinnen. Een tijdelijke baan is vaak een belangrijke opstap naar een arbeidsplaats voor lange duur. Een duurzaam resultaat wordt alleen bereikt als de re-integratie aansluit op dat wat de arbeidsmarkt vraagt; flexibiliteit!
5. Focussen.
De financiële mogelijkheden voor ondersteuning, begeleiding en re- integratie blijven beperkt. We kiezen bij de inzet van de wel beschikbare middelen expliciet voor de groep

klanten die wel over arbeidsvermogen beschikt, maar dit niet direct kan inzetten om te voorzien in een volwaardig inkomen. Deze groep kan rekenen op ondersteuning en de inzet van middelen en instrumenten. Voor de groep die (nog) geen arbeidsvermogen heeft wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de decentralisatie van de AWBZ en het wijk- en buurtgericht werken. Ook voor deze groep blijft er perspectief bestaan.

6. We blijven streng aan de poort.

In eerste instantie is de inzet er echter op gericht te voorkomen dat mensen “aan de poort komen”: de arbeidsmarkt functioneert zoveel mogelijk zonder dat hier overheidsbemoedienis bij nodig is.

7. Reguliere arbeidsmarkt; de huidige SW- populatie moet zoveel als mogelijk regulier werken en gaan werken in een reguliere arbeidsomgeving.

8. Voor wat, hoort wat.

Het ontvangen van een uitkering is niet vrijblijvend. Naast het feit dat we verwachten dat uitkeringsgerechtigden er zelf alles aan doen om de uitkeringsduur zo beperkt mogelijk te houden, vragen we een tegenprestatie. Verder zullen er altijd mensen afhankelijk zijn van een uitkering. Een aanzienlijk aantal mensen zal dat langdurig zijn. Veel van deze mensen kunnen wel werken maar zijn zeer beperkt om een zelfstandige positie op de reguliere arbeidsmarkt verwerven. Ook bij deze groep kijken wij actief naar de mogelijkheden van een tegenprestatie en het vergroten van hun inzet op taken van algemeen maatschappelijk belang. Maatschappelijke participatie biedt structuur en brengt doelen in het leven van mensen. Dat is van belang voor betrokken personen en de samenleving als geheel.

9. Werk en Participatiespoor.

Binnen de keten van Werk en Inkomen kiezen we voor het werken met 2 sporen; we maken onderscheid tussen de uitkeringsgerechtigden die (op termijn) hun arbeidsvermogen kunnen benutten (Werkspoor) en klanten waarvoor dit niet of niet direct tot de mogelijkheden behoort (Participatiespoor).

10. Budgetneutraal.

De Participatiewet moet budgetneutraal worden uitgevoerd; dat betekent we uit moeten komen met ons inkomensdeel en participatiebudget. Wij moeten deze budgetten in onderlinge samenhang bekijken. Er zitten zowel prikkels op het I- deel als op het P- deel. Ondersteuning waar nodig; eigen kracht waar mogelijk.

Tabel 1. Doelstelling, kernbegrippen en beoogde effecten. Bron: Uitvoeringsplan Werk, Inkomen en Participatie 2014.

Doelstelling en kernbegrippen	Beoogde effecten
<p>Er wordt stevig ingezet op arbeidsmarktbeleid en de werkgeversdienstverlening. Kernbegrippen hierbij zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Actief arbeidsmarktbeleid ● Samenwerking met werkgevers en onderwijsinstellingen ● Vormgeven van FoodValley als zelfstandige arbeidsmarktregio. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Een aantrekkelijk ondernemersklimaat voor bedrijven waarin sprake is van een gevarieerd aanbod van werkgelegenheid ● Een actieve en gecoördineerde benadering van werkgevers, zowel lokaal als regionaal ● Arrangementen met werkgevers, bijvoorbeeld d.m.v. een convenant maatschappelijke verantwoord ondernemen of sectorale of branche-arrangementen. ● Verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt ● Betere kwalificatie van doelgroepen voor deelname aan de arbeidsmarkt. ● Actieve deelname van doelgroepen op de reguliere arbeidsmarkt.
<p>Scherp aan de poort Kernbegrippen hierbij zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Geen nodeloze instroom in de bijstand ● Onmiddellijke bemiddeling naar werk ● Handhaving van rechten en plichten vanaf de uitkeringsaanvraag 	<ul style="list-style-type: none"> ● De poortwachtersfunctie is zodanig opgezet dat voor elke klant vanaf de aanvraag van een uitkering haar of zijn mogelijkheden op de arbeidsmarkt of scholing in beeld komt ● Bijstandsuitkering wordt alleen versterkt als diegene er werkelijk recht op heeft én zich houdt aan de wettelijke verplichtingen. Iedereen die recht heeft op een bijstandsuitkering kent zijn rechten en plichten. Het verblijf in de bijstand moet zo kortdurend mogelijk zijn. ● 20% van de nieuwe instroom is ingezet in een arbeidsmatige werkomgeving voor het opdoen van werknemersvaardigheden en een arbeidsritme.
<p>Re-integratieinstrumenten worden effectief en doelmatig ingezet Kernbegrippen hierbij zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Selectieve inzet van re-integratiemiddelen op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt en ontwikkelingsmogelijkheden van de klant ● Arbeidstoeliding voor klanten met perspectief op een betaalde baan, maatschappelijke inzet van klanten die (nog) geen perspectief hebben op een betaalde baan. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Van het zittend bestand worden circa 400 klanten bemiddeld naar betaald werk. Hiervan zal 30% binnen één jaar uitstromen* ● Re-integratieinstrumenten ondersteunen klanten op een effectieve en doelmatige manier bij het vinden van werk of bij het actief zijn of worden in de samenleving. ● 80% van de klanten die (nog) geen perspectief hebben op betaald werk, wordt gestimuleerd zich in te spannen voor de maatschappij. ● 60 klanten binnen de bovengenoemde 80% zullen deelnemen aan door de gemeente ondersteunde trajecten, gericht op maatschappelijke inzet. ● Het niet naar vermogen meewerken aan tegenprestatie wordt gezien als maatregelwaardig gedrag.

BIJLAGE 4: QUICKSCAN

Onderzoeksbureau CAB heeft een quickscan uitgevoerd naar het re-integratiebeleid in de gemeente Veenendaal. Deze quickscan is input geweest voor een scherpere formulering van de onderzoeksvragen voor de tweede verdiepende fase van het rekenkameronderzoek. Deze quickscan is in oktober 2015 gepresenteerd aan de raad. De raad heeft de noodzaak onderschreven voor een verdiepend onderzoek, waarin op 2 thema's verder onderzoek is gedaan.

De quickscan is digitaal beschikbaar via:

<http://gemeenteraad.veenendaal.nl/rapporten-rekenkamercommissie>

BIJLAGE 5: BESTUURLIJKE REACTIE



Behandeld door Erik Vogelzang
Afdeling Economie en Werk
Telefoonnummer (0318) 538 427

Documentnummer 2016\7514
Ons kenmerk
Uw brief van 20 juni 2016

Rekenkamercommissie Veenendaal
De heer ir. G.L. Tjerkstra
Postbus 1100
3900 BC Veenendaal

Datum 13 juli 2016
Onderwerp reactie rekenkamerrapport re-integratiebeleid

Geachte heer Tjerkstra,

Op 20 juni jl. ontvingen wij het Rekenkamerrapport naar het re-integratiebeleid van de gemeente Veenendaal. Het onderzoek is afgerond en u stelt ons in de gelegenheid te reageren op het rapport. Wij bedanken u voor de mogelijkheid van hoor en wederhoor en waarderen de aanbevelingen zoals in het rapport opgenomen.

In onze vergadering van 12 juli 2016 hebben wij gesproken over uw conclusies en aanbevelingen.

Vooraf

Bij de uitvoering van onze re-integratieactiviteiten zijn de door de raad gestelde kaders het uitgangspunt. Deze kaders zijn vastgelegd in onder andere de Kadernota, de Programmabegroting en diverse beleidsdocumenten.

Met de decentralisaties in het sociaal domein zijn de taken en verantwoordelijkheden voor de gemeente (ingrijpend) gewijzigd. Zo is per 1 januari 2015 de Participatiewet van kracht geworden. De veranderingen in het sociaal domein en het in de afgelopen jaren steeds verder gekrompen Participatiebudget maakten het noodzakelijk om op inventieve wijze te werken aan een zo doelmatig mogelijke besteding van de beschikbare middelen. Een van de uitwerkingen hiervan is de ontwikkeling van de Digitale Werk Plaats (DWP). Met de inzet van de DWP worden er minder externe (duurdere) re-integratietrajecten ingekocht en bieden we de klant diverse trainingen in een groepsgewijze aanpak. Over de resultaten van de DWP is de raad medio 2015 geïnformeerd.

Investeren in onderzoek

Als college hechten wij er aan om met onze inspanningen zo goed mogelijke resultaten te bereiken en deze waar mogelijk te verbeteren. Wij achten het dan ook van belang om verder te investeren in onderzoek naar de effecten van deze inspanningen. Momenteel ontwikkelen we hiertoe bijvoorbeeld – voor de klanten sociale zaken en mede naar aanleiding van een periodiek klanttevredenheidsonderzoek- een zogenaamde continu-meting. Per afgebakende dienst kan kort na afronding hiervan aan de klant gevraagd worden hoe men de dienstverlening heeft ervaren, wat het effect was, etc. Dit doen we al bij het afsluiten van het DWP traject, maar we verkennen ook de mogelijkheden om dit bij andere re-integratie en participatietrajecten toe te passen. Overigens zou het onze voorkeur hebben gehad wanneer u de stellingname in uw rapport had gekoppeld aan enig vergelijk. Het ontbreken van verificatie beperkt in onze ogen dan ook de waarde van dit rapport.

Bevindingen

Uw bevindingen/conclusies luiden (kort samengevat) als volgt:

1. Doeltreffendheid is niet vast te stellen;
2. Doelen en doelgroepen zijn onduidelijk;
3. Door beleid is uitvoering niet systematisch ;
4. Gegevens zijn niet compleet en doelmatigheid is onbekend ;
5. Controle door raad is niet altijd mogelijk op basis van informatie.

Per bevinding zullen wij hieronder kort reageren.

Conclusie 1: doeltreffendheid niet vast te stellen

U heeft de doeltreffendheid van ons beleid niet vast kunnen stellen. Over het ontbreken van medewerking van de zijde van de gemeente in tweede onderzoeksfase geven wij graag nogmaals aan dat onze bezwaren vooral betrekking hebben op privacy: wij achten het bezwaarlijk om cliënten te vragen toestemming te verlenen voor het inzien van het deel van hun klantdossier, waarin de afspraken over hun re-integratietraject zijn vastgelegd. Deze bezwaren houden onder andere verband met privacygevoelige informatie van derden (bijvoorbeeld de partner, kinderen, bedrijven, etc.). Onze suggesties boden u onvoldoende aanknopingspunten om op alternatieve wijze alsnog relevante informatie te vergaren.

Conclusie 2: doelen en doelgroepen onduidelijk

We zijn het met u eens dat het goed is om doelen scherper te (gaan) formuleren, passend binnen de door de raad gestelde kaders. Dit zal bijdragen aan het meten van de effectiviteit.

Naar onze mening zijn de uitgangspunten over doelgroepen voldoende duidelijk geformuleerd. In algemene zin hanteren wij geen specifiek doelgroepenbeleid. Dat laat onverlet dat binnen het bestand klanten met bepaalde kenmerken geprioriteerd kunnen worden. De beschikbare (en krimpende) budgetten maken dit ook nodig.

Conclusie 3: door beleid uitvoering niet systematisch

Wij herkennen dit punt in beperkte mate. In de afgelopen periode zijn er verbeteringen doorgezet. Ook voordat uw onderzoek plaatsvond werd systematisch gewerkt. We hechten er aan hier te benadrukken dat er met individuen met eigen kenmerken gewerkt wordt.

Conclusie 4: gegevens niet compleet en doelmatigheid onbekend

Wij herkennen dit punt in beperkte mate, vooral voor wat betreft de compleetheid van gegevens. De uitvoering van wet- en regelgeving brengt een aanzienlijke en constant muterende informatiestroom met zich mee. In de uitvoering hanteren we het uitgangspunt dat relevante data wordt vastgelegd.

Het onbekend zijn van de doelmatigheid herkennen wij in grotere mate. Factoren die bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie van re-integratie zijn niet allemaal in een systeem te verwerken. Deze ontwikkelingen zijn daardoor lastig meetbaar te maken. Ter illustratie: bij klanten waarbij -naast het door de gemeente ingezette re-integratie-instrument- ook sprake is van andere begeleiding of hulpverlening, kan de uitstroom mogelijk ook door deze andere instrumenten worden verklaard.

Conclusie 5: controle door raad niet altijd mogelijk op basis van informatie

Verantwoording van de activiteiten vindt plaats via het Projectenboek. Dit projectenboek is een ontwikkeldocument. De leden van de raad zijn uitgenodigd om aan te geven welke (aanvullende) informatie gewenst is om hun kaderstellende en controlerende taken uit te kunnen voeren.

Aanbevelingen

De aanbevelingen in het rapport zijn aan het adres van de gemeenteraad gericht. Vanzelfsprekend zijn deze aanbevelingen ook van belang voor ons college. Ze raken immers rechtstreeks het collegebeleid. Wij zien uw aanbevelingen als nuttig en tegelijk als een bevestiging van een aantal reeds gemaakte keuzes.

Aanbevelingen 1 en 2

In aanbevelingen 1 en 2 gaat u in op het formuleren van doelstellingen waarvan het beoogde effect kan worden gemeten en het explicieter voorzien van een update van deze doelstellingen op basis van de Participatiewet.

Voor wat betreft aanbeveling 2 is voor ons niet helder wat u precies bedoeld. Bij het formuleren van doelstellingen zijn wij voornemens deze meer dan voorheen –binnen de door de raad gestelde kaders- zo veel als mogelijk SMART te formuleren.

Aanbeveling 3, 4 en 6

Bij aanbevelingen 3, 4 en 6 gaat u in op een heldere formulering van doelgroepen op basis van criteria, het selectieproces van de klant en de informatie-uitwisseling tussen klantmanager en accountmanager.

Sinds begin 2016 wordt gewerkt aan de implementatie van Competensys. Alle klanten worden gescreend en volledig ingevoerd in dit systeem. Bij de inrichting van Competensys zijn heldere definities gehanteerd en bij de screening wordt de klant op basis van 5 categorieën ingedeeld.

Na invoering ontstaat een 'foto' van de klant waarna direct een match gemaakt kan worden met beschikbare vacatures. Deze vacatures zijn op grond van een vergelijkbare systematiek ingevoerd in het systeem. Op eenzelfde wijze kunnen zo ook selecties worden gemaakt van klantgroepen, bijvoorbeeld ten behoeve van een project.

Aanbeveling 5

Bij aanbeveling 5 adviseert u het WSP sterker te profileren en ervoor te zorgen dat werkgevers beter profielen kunnen zoeken ter matching van hun vacatures.

Het WSP is een *regionale* organisatie die nog sterk in ontwikkeling is. Zowel in de profilering als de werkwijze worden inmiddels goede stappen gezet. Zo is bijvoorbeeld in het voorjaar van 2016 een promotiecampagne gestart, inclusief nieuw vormgegeven tools zoals brochures.

Aanbeveling 7 en 8

Onder aanbevelingen 7 en 8 gaat u in op het definiëren van de informatiebehoefte in termen van doeltreffendheid en tevens het rondom re-integratie-instrumenten vormgeven van heldere informatie- en monitoringsplannen.

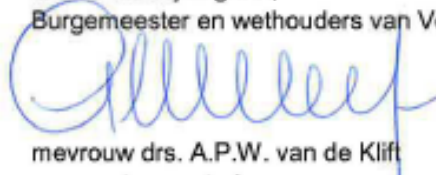
Het ontwikkelen van passende monitoringsplannen heeft bij de inzet van nieuwe instrumenten of projecten onze nadrukkelijke aandacht. Onder verwijzing naar onze toelichting bij conclusie 4 wijzen wij er hier echter nogmaals op, dat factoren die bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie van re-integratie, niet allemaal in een systeem te verwerken zijn en daarmee meetbaar gemaakt kunnen worden.

Tot slot

Vanuit de ambtelijke organisatie is zowel op het conceptrapport uit de eerste onderzoeksfase als op de concept-eindrapportage voortdurend coöperatief gereageerd. Het ging hierbij onder andere om feitelijke onjuistheden en de medewerkingsbereidheid van de ambtelijke organisatie. Deze inbreng en correcties zien wij niet volledig herkenbaar terug in uw rapport.

Wij vertrouwen er op u met bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Veenendaal,



mevrouw drs. A.P.W. van de Klift
gemeentesecretaris



de heer mr. A.W. Kolff
burgemeester