

Rekenkamer Hilversum



Eindrapport Effectiviteit van het re-integratiebeleid 2010- 2015

**Nazorgonderzoek naar aanbevelingen
van rekenkameronderzoek
re-integratiebeleid 2009**

Eindrapport

Effectiviteit van het re-integratiebeleid 2010- 2015

Een nazorgonderzoek naar de aanbevelingen van het
rekenkameronderzoek re-integratiebeleid uit 2009

Rekenkamer Hilversum

Dudokpark 1
Postbus 9900
1201 GM HILVERSUM
rekenkamer@hilversum.nl

30 mei 2016

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1	SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Verwerking aanbevelingen uit onderzoek 2009	1
1.3	Maatregelen voor effectievere en efficiëntere uitvoering van het re-integratiebeleid	3
1.4	Samenvattend oordeel van de rekenkamer	6
HOOFDSTUK 2	INLEIDING	8
2.1	Aanleiding	8
2.2	Aanbevelingen 2009	8
2.3	Vraagstelling	9
2.4	Onderzoeksopzet en verantwoording	9
2.5	Normenkader	10
2.6	Leeswijzer	10
HOOFDSTUK 3	INVULLING RE-INTEGRATIEBELEID	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Korte schets Hilversums participatiebeleid 2010 - 2015	12
3.3	Concreet en meetbaar maken van doelstellingen re-integratiebeleid	13
3.4	Versterken (interne) samenhang van het re-integratiebeleid	15
3.5	Aanbrengen focus in doelgroepen en besteding budget	17
3.6	Conclusies beleid	18
HOOFDSTUK 4	UITVOERING	20
4.1	Inleiding	20
4.2	Genomen maatregelen met betrekking tot efficiënte inzet van middelen	20
4.3	Resultaten maatregelen efficiënte inzet van middelen: Terugdringen uitgaven I-deel	21
4.4	Resultaten maatregelen efficiënte inzet van middelen: Terugdringen uitgaven P-deel	28
4.5	Resultaten maatregelen efficiënte inzet van middelen: Terugdringen uitvoeringskosten	31
4.6	Conclusies uitvoering	35
HOOFDSTUK 5	UITWERKING BELEID EN RESULTATEN RE-INTEGRATIEBELEID	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Uitwerking re-integratiebeleid 2010-2015	37
5.3	Resultaten van het re-integratiebeleid: Ontwikkeling van het klantenbestand	39
5.4	In- en uitstroom uit de uitkering	41

5.5	Parttime werk	45
5.6	Conclusies	46
HOOFDSTUK 6	INFORMATIEVOORZIENING EN STURENDE ROL VAN DE RAAD	48
6.1	Inleiding	48
6.2	Welke maatregelen heeft het college genomen?	48
6.3	Wat zijn de resultaten en effecten van de genomen maatregelen?	49
6.4	Welke verbeteringen zijn mogelijk?	50
6.5	Conclusie	50
BIJLAGE 1	NORMENKADER EN BEOORDELING REKENKAMER	50
BIJLAGE 2	INDICATOREN PROGRAMMABEGROTINGEN 2010-2015	54
BIJLAGE 3	GEBRUIKTE DOCUMENTEN	55
BIJLAGE 4	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	56

Hoofdstuk 1 **Samenvatting, conclusies en aanbevelingen**

1.1 Inleiding

In 2009 heeft de rekenkamer Hilversum een Quickscan laten uitvoeren naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid. In het voorliggende nazorgonderzoek is gekeken naar wat het college van burgemeester en wethouders concreet heeft gedaan met de aanbevelingen uit de Quickscan re-integratie 2009. Daarnaast is gekeken tot welke veranderingen deze maatregelen in het gevoerde re-integratiebeleid hebben geleid.

1.2 Verwerking aanbevelingen uit onderzoek 2009

In deze paragraaf wordt specifiek gekeken in hoeverre de aanbevelingen uit 2009 door de gemeente Hilversum zijn overgenomen en verwerkt in staand beleid:

Aanbeveling 1 (2009): Maak de doelstellingen in de begroting, productenramingen en beleidsplannen SMART. Benoem daarbij juist ook de doelen van re-integratie.

Aanbeveling 2 (2009): Neem in de doelstellingen op welke indicatoren score men binnen een gegeven tijdsbestek wil bereiken. Benoem niet alleen procesmatige indicatoren, maar juist ook de doelen van re-integratie.

Conclusie 1 (2016): Concreet en meetbaar maken van doelstellingen niet volledig doorgevoerd

De strekking van de aanbeveling in 2009 was om doelstellingen van het re-integratiebeleid meer SMART (concreet en meetbaar) te formuleren. Daarbij gebruik makend van een set van indicatoren die een duidelijk beeld geeft van de realisatie van de belangrijkste beoogde doelen van het re-integratiebeleid, zoals het in toom houden van het bijstandsbestand, het vergroten van uitstroom naar reguliere arbeid en het monitoren van de doelmatigheid. Op basis van deze aanbeveling heeft de gemeente een slag gemaakt met het vertalen van de belangrijkste doelstellingen in speerpunten met bijbehorende indicatoren. Deze zijn in de productbegrotingen opgenomen en in uitvoeringsplannen doorvertaald naar onderliggende doelstellingen op uitvoeringsniveau. Daarmee is er een substantiële verbetering gemaakt ten opzichte van 2009. Toch constateert de rekenkamer nog enkele belangrijke knelpunten in de ontwikkeling en het gebruik van concrete en meetbare doelstellingen:

- de aan de speerpunten gekoppelde indicatoren veranderen door de jaren heen zodat een adequate monitoring in de tijd niet goed mogelijk is;
- in de doorvertaling van de centrale doelstellingen (speerpunten en indicatoren) uit de begroting naar onderliggende doelstellingen van projecten op uitvoeringsniveau, is het

vaak onduidelijk op welke wijze de beoogde doelen van projecten bijdragen aan de realisatie van de doelen uit de begroting;

- vanaf 2016 worden geen indicatoren meer opgenomen in de begroting en wordt de raad alleen nog via kwartaalrapportages geïnformeerd over een minimale set van indicatoren: uitstroom, instroom en volume.

Dit betekent dat er in de Hilversumse beleidscyclus niet volledig gebruik gemaakt wordt van een eenduidige set van indicatoren waarmee de effectiviteit van het re-integratiebeleid kan worden gemonitord en (indien nodig) kan worden bijgestuurd, en waarover verantwoording kan worden afgelegd aan de raad. Vanuit het college wordt gedacht om in de toekomst meer te sturen op ‘zachte’ indicatoren zoals kwaliteiten van alle medewerkers die ingezet worden voor de arbeidsbemiddeling, in plaats van ‘harde’ indicatoren als uitstroom naar werk of ontwikkeling van het klantenbestand. Mocht Hilversum hiervoor kiezen, dan beveelt de rekenkamer het college aan om de raad hierin goed mee te nemen. De raad zal met name uitleg moeten krijgen over de meerwaarde van het gebruik van deze zachte indicatoren bij het beoordelen van de effectiviteit van beleid. Daarnaast beveelt de rekenkamer aan om naast het sturen op kwaliteit, ook gebruik te (blijven) maken van een set van meer concrete en meetbare indicatoren die een objectief beeld geeft van de mate waarin de beoogde doestellingen zijn gerealiseerd. De set van indicatoren uit de Divosa benchmark Werk en Inkomen maakt het mogelijk om zowel op uitkomsten als op bedrijfsvoering de eigen prestaties te monitoren en te vergelijken met gemeenten met een vergelijkbaar profiel en grootte.

Aanbeveling 3 (2009): Ga verder met het versterken van de interne samenhang van het re-integratiebeleid. Kijk daarbij ook naar gerelateerde beleidsvelden zoals inburgering, onderwijs of de Wmo.

Conclusie 2 (2016): Het beleid is integraal en in samenhang vormgegeven

Het beleid is nadrukkelijk in samenhang vormgegeven met het ondersteunend beleid (handhaving, schuldhulpverlening en minimabeleid). Daarnaast wordt, met de komst van de decentralisaties, het beleid ook steeds meer in samenhang vormgegeven met andere beleidsterreinen binnen het sociaal domein (Wmo, Jeugd, Zorg en Onderwijs). In de vormgeving en uitvoering van het beleid zoekt Hilversum gericht naar de juiste externe partijen. Daarmee is de gemeente verder gegaan op de weg die al tijdens het vorige onderzoek was ingeslagen.

Aanbeveling 4 (2009): Richt de beleidsvoorbereiding met de raad zo in, dat de raad tijdig kan meepraten. Alvorens het beleid door het college wordt voorbereid, zou de raad in de gelegenheid moeten zijn om een open discussie te voeren over principiële keuzes.

Aanbeveling 5 (2009): De raad zou de voortgang en uitkomsten van het re-integratiebeleid met de volgende indicatoren effectief kunnen monitoren:

- *Budgettaire kaders: uitgaven re-integratiebeleid versus beschikbare budgetten en uitgaven uitkeringen versus beschikbare budgetten;*
- *Doeltreffendheid: bestandsontwikkeling en uitstroom naar regulier werk langer dan een jaar;*
- *Doelmatigheid: totale kosten (uitvoeringskosten en kosten voor voorzieningen) per klant en/of per geslaagd traject.*

Conclusie 3 (2016): De kaderstellende en controlerende rol van de raad komt niet goed uit de verf

Uit dit nazorgonderzoek blijkt dat de raad nog steeds worstelt met zijn kaderstellende en controlerende rol op het terrein van het re-integratiebeleid. Dit heeft met name te maken met de inhoudelijke complexiteit van het beleidsdossier en de (gevoelde) informatieachterstand van de gemeenteraad op dit dossier ten opzichte van het college. Zowel de inhoud als de tijdigheid van de verstrekte informatie over voortgang en resultaten van beleid, worden door de raad als onvoldoende beoordeeld. Hierin hebben ook de door het college georganiseerde “beeldvormende sessies” en andere ingezette overlegmomenten, geen trendbreuk weten te realiseren.

Om de raad in positie te krijgen en daadwerkelijk zijn kaderstellende en controlerende rol te versterken, beveelt de rekenkamer het college aan om met de raad concrete afspraken te maken over:

- set van indicatoren (eventueel een combinatie van ‘harde’ en ‘zachte’ indicatoren) op basis waarvan in de betreffende raadsperiode, monitoring en verantwoording plaats zal vinden;
- informatievoorziening aan de raad: concrete afspraken over vorm, inhoud (met indicatorenset als basis) en tijdigheid van aanlevering van informatie;
- gerichte deskundigheidsbevordering onder raadsleden op dit dossier.

1.3 Maatregelen voor effectievere en efficiëntere uitvoering van het re-integratiebeleid

In deze paragraaf wordt geïnventariseerd welke maatregelen de gemeente sinds 2009 heeft genomen om het beleid efficiënter en effectiever te maken. Daarbij wordt gekeken of deze maatregelen succesvol zijn geweest en worden aanbevelingen gegeven om de resultaten verder te verbeteren.

Maatregelen om de beschikbare middelen efficiënt in te zetten

De gemeente Hilversum heeft de volgende acties in gang gezet om de beschikbare middelen efficiënter in te zetten:

- beperking van de uitgaven I-deel: onder andere door een strenge poortwachtersfunctie, een effectief handhavingsbeleid en door ten onrechte verstrekte uitkeringen terug te vorderen;
- beperking van de uitgaven P-deel: alleen nog inzet van middelen bij een directe link met het kunnen vervullen van een vacature en het zelf bemiddelen van klanten naar werk;
- terugdringen uitvoeringskosten: door minder formatie in te zetten, stroomlijning van werkprocessen en verdergaande digitalisering.

Beperken uitgaven I-deel

Vanaf 2012 is er, na vier jaar, voor het eerst weer sprake van een overschot op het budget Inkomensdeel. Ook in 2013 en in 2014 realiseert Hilversum een positief budgetresultaat. Van 2008 tot en met 2011 stijgen de uitgaven sterker dan het beschikbare budget. Andersom zien we dat het budget van 2011 tot en met 2013 sterk toeneemt. De overschotten vanaf 2012 blijken niet zozeer het resultaat van beteugelde uitgaven maar het resultaat van toegenomen budgetten.

Als we kijken naar overige maatregelen met beperking tot de uitgaven I-deel, valt de rekenkamer verder het volgende op:

- terugvordering en verhaal: Hilversum heeft lagere ontvangsten dan gemiddeld;
- verrekening inkomsten: de gemiddelde verrekenende inkomsten zijn lager dan gemiddeld;
- handhaving: de maatregelquote is lager dan gemiddeld en de fraudequote is vanaf 2014 lager dan gemiddeld.

Alhoewel bovenstaande resultaten altijd multi-interpretabel zijn ('de maatregelquote is lager omdat er geen maatregelen opgelegd hoeven te worden bij de klanten', 'in onze gemeente frauderen klanten minder dan in de rest van het land') leert de ervaring dat uitgaven op het I-deel nog meer beperkt kunnen worden door in te zetten op:

- terugvordering en verhaal om onterecht betaalde uitkeringen terug te vorderen;
- het verrekenen van meer inkomsten: onderzoek of de klanten meer parttime kunnen werken;
- handhaving: onderzoek de effectiviteit van het huidige handhavingsbeleid.

De rekenkamer beveelt het college aan om te onderzoeken of een verdere beperking van de uitgaven op het I-deel mogelijk is.

Beperken uitgaven P-deel

Het budget voor de re-integratie (P-deel) is de afgelopen jaren flink afgenomen van € 5,37 miljoen in 2010 naar € 2,70 miljoen in 2014. Hilversum heeft zich als doel gesteld om de uitgaven voor re-integratie te beperken zodat deze pas houden met het slinkende besteedbare budget. In geen van de meetjaren geeft Hilversum meer uit dan het beschikbare budget. Wel geeft Hilversum in sommige jaren meer uit dan het in het betreffende jaar regulier toegekende budget. Wanneer we de meeneemregeling meetellen

dan wordt echter overgehouden op het budget. Kortom, Hilversum weet de uitgaven te beheersen en maakt volledig gebruik van de bestedingsruimte die er is.

Terugdringen uitvoeringskosten

De medewerkerskosten per klant BUIG liggen in Hilversum ongeveer € 400,- hoger dan gemeenten uit dezelfde gemeentegrootteklasse en € 550,- hoger dan het benchmarkgemiddelde. Hilversum zet meer medewerkers per klant in dan een gemiddelde gemeente uit de Benchmark Werk & Inkomen. Dit geldt zowel voor de gehele uitvoering van de Wet BUIG, als voor het aantal klanten per fte re-integratieconsulent. Ook de inhuur van derden (vaak een oorzaak van relatief hoge uitvoeringskosten) is in Hilversum flink hoger dan bij vergelijkbare gemeenten. Deze uitkomsten zijn vergelijkbaar met de uitkomsten uit het onderzoek van 2009, toen waren de uitvoeringskosten ook hoger dan gemiddeld. Een nadere analyse kan de gemeente inzicht verschaffen in de precieze oorzaken van een relatief hoge formatie (ten opzichte van het gemiddelde uit de Benchmark Werk & Inkomen) en concrete handvatten bieden om de formatie efficiënter in te zetten. De rekenkamer beveelt het college aan om de uitvoeringskosten verder te analyseren.

Maatregelen om de resultaten van het re-integratiebeleid te verbeteren

In de uitwerking van het re-integratiebeleid is de focus steeds meer verlegd van 'iedereen op traject' naar het alleen nog inzetten van re-integratie-instrumenten als er een directe relatie met werk is (een vacature), en uiteindelijk naar het alleen nog maar inzetten van activiteiten voor kandidaten met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt. De verwachting is dat de instroom in de uitkering wordt gereduceerd en de uitstroom wordt bevorderd. Voor een overzicht van de ingezette maatregelen verwijzen we naar paragraaf 4.2.

In dit onderzoek heeft de rekenkamer naar een aantal indicatoren gekeken om een beeld te krijgen van de mate waarin de beoogde resultaten zijn gerealiseerd:

Het klantenbestand van Hilversum is sterker gestegen dan gemiddeld

In de periode 2011 tot en met 2015 is het klantenbestand van Hilversum met 25% gestegen. Dit is een sterkere stijging dan gemiddeld in de Gooi en Vechtstreek en eveneens een sterkere stijging dan gemiddeld in de referentiegroep bestaande uit gemeenten in dezelfde gemeentegrootteklasse. Met name in 2014 groeit het bijstandsvolume in Hilversum bovengemiddeld sterk, in 2015 is deze minder sterk.

Lage in- en uitstroomcijfers

Zowel het instroompercentage als het uitstroompercentage is in Hilversum lager dan gemiddeld in de benchmark Werk en Inkomen. Er zit zodoende minder dynamiek in het bestand van Hilversum dan gemiddeld. Vooral de lage uitstroomcijfers zorgen ervoor dat het bijstandsvolume in Hilversum bovengemiddeld sterk groeit. De groei die in Hilversum in 2015 lager is dan gemiddeld is het gevolg van beperktere instroom en niet zozeer van een toename in uitstroom.

Afname uitstroom met als reden werk

Bijstandsgerechtigden kunnen om verschillende redenen uitstromen. Het percentage uitstroom naar arbeid in dienstbetrekking kan worden gezien als succesindicator voor de inzet van re-integratie-interventies. Met de kanttekening dat klanten ook zonder hulp kunnen uitstromen naar werk. Met name in 2013 stroomt in Hilversum een groot deel van de klanten uit vanwege werk. In 2014 en 2015 geldt dit echter voor een kleiner deel van de uitstroom. Gemiddeld in de Benchmark Werk en Inkomen is het aanvaarden van regulier werk juist in toenemende mate de reden voor uitstroom. In 2008 was de uitstroom naar werk nog gemiddeld en vergelijkbaar met andere gemeenten. De uitstroom naar werk is in Hilversum in 2014 en 2015 verslechterd.

Op basis van bovenstaande bevindingen concludeert de rekenkamer dat de genomen maatregelen niet direct hebben geleid tot een gunstigere omvang van het klantenbestand, lagere instroomcijfers en een hogere uitstroom naar werk. De rekenkamerkamer beveelt daarom aan om in de komende periode consequent te monitoren in hoeverre de genomen maatregelen leiden tot een efficiëntere inzet van middelen en verbeterde resultaten van het re-integratiebeleid, met als doel om zo nodig bij te sturen.

1.4 Samenvattend oordeel van de rekenkamer

Op basis van de aanbevelingen uit 2009 heeft de gemeente Hilversum stappen gezet in de goede richting. Zo is er in de onderzoeksperiode meer gebruik gemaakt van concrete en meetbare indicatoren om de resultaten van het beleid te kunnen monitoren en is men verder gegaan met het vormgeven van het re-integratiebeleid in samenhang met andere relevante beleidsterreinen. Toch komen er uit het onderzoek ook nog verschillende verbeterpunten naar voren. Zo maakt het gebruik van concrete en meetbare indicatoren geen onderdeel meer uit van de gemeentelijke P&C cyclus. Daardoor blijft het lastig om de voortgang en uitkomsten van het re-integratiebeleid adequaat te monitoren. Daarnaast is de raad nog steeds onvoldoende in stelling gebracht om haar kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen.

De gemeente heeft verschillende maatregelen genomen om een meer efficiënte inzet van middelen te realiseren. De uitgaven blijven binnen de budgetten (I-deel en P-deel). Echter, de uitvoeringskosten in de gemeente Hilversum liggen, evenals in 2009, hoger dan in vergelijkbare gemeenten. Dit geldt voor zowel de gehele uitvoering van de Wet BUIG, als voor het aantal medewerkers re-integratie dat per klant wordt ingezet.

In dit onderzoek heeft de rekenkamer op een aantal indicatoren onderzocht wat de resultaten zijn van de maatregelen die de gemeente Hilversum heeft genomen om de beoogde doelen van het re-integratiebeleid te realiseren. Op een aantal indicatoren (bestandsvolume, uitstroom uit de uitkering, uitstroom naar werk) scoort de gemeente Hilversum slechter dan de benchmarkgemeenten. De komende tijd zal kritisch gekeken moeten worden of het ingezette beleid wel leidt tot de gewenste resultaten. De rekenkamer is van oordeel dat op dit moment de effectiviteit van het beleid niet goed

gemonitord wordt. Hierdoor kan de gemeente niet goed bijsturen en kan de gemeente 'verrast' worden met tegenvallende resultaten.

Hoofdstuk 2 *Inleiding*

2.1 Aanleiding

In 2009 heeft de rekenkamer Hilversum meegedaan aan een Quicksan re-integratiebeleid die werd uitgevoerd door BMC Onderzoek (voorheen SGBO).

De Quicksan re-integratiebeleid ging over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toenmalige re-integratiebeleid en gaf aanbevelingen om deze te verbeteren. Tijdens de behandeling van het onderzoeksrapport in de raadsvergadering van 13 januari 2010 zijn door het college verschillende toezeggingen gedaan om met deze aanbevelingen aan de slag te gaan.

Met dit nazorgonderzoek onderzoekt de rekenkamer Hilversum wat het college van burgemeester en wethouders concreet heeft gedaan met de aanbevelingen uit de Quicksan re-integratie 2009 en de resultaten en effecten hiervan. Daarbij betreft de rekenkamer expliciet de fundamentele veranderingen die sinds 2009 hebben plaatsgevonden in het sociaal domein en de wijze waarop de gemeente hierop heeft ingespeeld in de vormgeving en uitvoering van het re-integratiebeleid. In dit onderzoek gaat het concreet om de volgende veranderingen:

- verwevenheid van de gedecentraliseerde beleidsterreinen van participatie, zorg en jeugd en de noodzaak voor gemeenten om te komen tot een integraal en samenhangend beleid sociaal domein;
- verbreding van de doelgroep (naast WWB-ers ook voormalige WSW-ers en Wajongers);
- substantiële verlaging van de beschikbare budgetten voor re-integratie.

In dit rapport leest u de uitkomsten van het nazorgonderzoek, dat is uitgevoerd van december 2015 tot en met februari 2016.

2.2 Aanbevelingen 2009

In het vorige onderzoek zijn de volgende aanbevelingen gedaan aan het college en de raad:

- college: maak de doelstellingen in de begroting, productenramingen en beleidsplannen SMART. Benoem daarbij juist ook de doelen van re-integratie (uitstroom, hogere trede op de re-integratieladder, verkleinen bestand).
- college: ga verder op de reeds ingeslagen weg wat betreft het versterken van de interne samenhang van het re-integratiebeleid.
- raad: kom als raad actiever met eigen voorstellen om het beleid te sturen en ga steviger de dialoog aan over re-integratie doelstellingen.
- college: richt de beleidsvoorbereiding met de raad zo in, dat de raad tijdig kan mee-praten. Alvorens het beleid door het college wordt voorbereid, zou de raad in de gelegenheid moeten zijn om een open discussie te voeren over principiële keuzes.

- college: verbeter de monitoring door de raad. De volgende indicatoren zijn hiervoor effectief:
 - budgettaire kaders: uitgaven re-integratiebeleid versus beschikbare budgetten (W-deel) en uitgaven uitkeringen versus beschikbare budgetten (I-deel);
 - doeltreffendheid: bestandsontwikkeling en uitstroom naar regulier werk langer dan een jaar;
 - doelmatigheid: totale kosten (uitvoeringskosten en kosten voor voorzieningen) per klant en/of per geslaagd traject.
- college: geef de raad inzicht in de combinatie van de indicatoren van doeltreffendheid en doelmatigheid in een overzichtelijke tabel, inclusief de vergelijkbaarheid van deze indicatoren met benchmarkgemiddelden (Hilversum is deelnemer aan zowel de Benchmark WWB als de Benchmark Re-integratie)¹.

2.3 Vraagstelling

Doel onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om de uitwerking van de conclusies en aanbevelingen uit de Quicksan re-integratiebeleid uit 2009 in kaart te brengen. De centrale vraagstelling die de rekenkamer Hilversum hierbij heeft geformuleerd, luidt als volgt:

In hoeverre is door het college van burgemeester en wethouders uitvoering gegeven aan de besluitvorming door de raad naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek 'Re-integratiebeleid' uit november 2009?

Deze centrale vraagstelling valt uiteen in twee deelvragen:

1. Welke maatregelen zijn genomen?
2. Is er zicht op de effecten en resultaten van deze maatregelen en waaruit blijkt dat?

In het licht van de recente ontwikkelingen binnen het sociaal domein, heeft de rekenkamer Hilversum nog de volgende aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd, om zo de relevantie van de uitkomsten van dit nazorgonderzoek voor het huidige re-integratiebeleid te vergroten:

3. Welke beleidskeuzes heeft de raad gemaakt?
4. Is er verbetering mogelijk in de sturing van de raad op de effectiviteit van de inzet van het beschikbare budget voor re-integratie (nu: participatiebudget)?

2.4 Onderzoeksopzet en verantwoording

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is in 2009 een normenkader geformuleerd gebaseerd op de beleidscyclus. Voor dit nazorgonderzoek is hier weer van uitgegaan. In het onderzoek worden de volgende fases onderscheiden (PDCA-cyclus):

- plan (beleidsdoelen en middeleninzet);

¹ Inmiddels zijn deze twee benchmarks opgegaan in de Divosa Benchmark Werk & Inkomen.

- do (uitvoering);
- check (resultaatmeting);
- act (evaluatie en bijstelling).

Een goed functionerende, zich telkens herhalende beleidscyclus is van belang voor een goede beleidsuitvoering en voor het lerend vermogen van de organisatie. Aan de hand van de fasen in de beleidscyclus is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsformulering en -uitvoering omtrent de re-integratie in de gemeente Hilversum vastgesteld.

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen:

1. *Informatie en afstemming*

In deze fase zijn de planning, het plan van aanpak en het normenkader opgesteld en vastgesteld.

2. *Inventarisatie en analyse*

Bij de deskresearch zijn de stukken geanalyseerd en getoetst aan het normenkader. Tevens is aan het college een beknopte vragenlijst voorgelegd met de aanbevelingen uit 2009 met het verzoek aan te geven wat met de aanbevelingen is gedaan. Aanvullend aan de documentenanalyse hebben interviews plaatsgevonden en is kwantitatieve informatie verzameld. De kwantitatieve informatie is gebruikt om, naast de presentatie van de gegevens van de gemeente Hilversum, een vergelijking met andere gemeenten te maken².

3. *Onderzoeksrapportage*

De uitkomsten van het onderzoek zijn vervat in deze rapportage.

2.5 Normenkader

Het normenkader in dit onderzoek wordt gevormd door de aanbevelingen die zijn gedaan in het in 2009 uitgevoerde onderzoek (ingedeeld naar de PDCA-cyclus). Hier is de reactie van het college naast gelegd en vervolgens beoordeeld door de rekenkamer in het huidige onderzoek. Dit samenhangende geheel vormt het normenkader dat is opgenomen in bijlage 1.

2.6 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden de bevindingen bij elke stap in de beleidscyclus beschreven. Deze bevindingen vormen de basis voor de beantwoording van de centrale vraagstelling en de deelvragen van het onderzoek.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de beleidskeuzes die door de gemeente Hilversum zijn gemaakt. De uitvoering van het beleid staat in hoofdstuk 3 centraal.

² De kwantitatieve analyse is gemaakt op basis van beschikbare data (Divosa Benchmark Werk & Inkomen, waarstaatjegemeente.nl, CBS-data en gemeenteloket). Op een aantal hoofdindicatoren is geanalyseerd wat de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid in deze periode zijn geweest. De Benchmark Werk & Inkomen, die BMC uitvoert voor Divosa, bevat de meest uitgebreide informatie rondom de uitvoering van het re-integratiebeleid. Het betreft hier cijfers over de periode 2013-2015.

De resultaten van het beleid worden in hoofdstuk 4 weergegeven. Ten slotte komt in hoofdstuk 5 de evaluatie van het beleid aan de orde, en dan met name de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Hoofdstuk 3 *Invulling re-integratiebeleid*

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op de onderzoeksvragen rondom het onderdeel 'beleid'.

Onderzoeksvragen:

Welke maatregelen heeft het college genomen rondom:

- *het concreet en meetbaar maken van de doelstellingen van het re-integratiebeleid;*
- *het vergroten van de integraliteit van het re-integratiebeleid.*

Wat zijn de resultaten en effecten van genomen maatregelen rondom:

- *het concreet en meetbaar maken van de doelstellingen van het re-integratiebeleid;*
- *het vergroten van de integraliteit van het re-integratiebeleid.*

Welke beleidskeuzes heeft de gemeente gemaakt ten aanzien van:

- *de kaderstellende en sturende rol van de Raad (wordt in hoofdstuk 5 behandeld);*
- *de focus in doelgroepen en besteding van het budget in het kader van de nieuwe Participatiewet.*

3.2 Korte schets Hilversums participatiebeleid 2010 - 2015

In de onderzoeksperiode zijn de toenmalige regelingen WWB, Wsw en Wajong omgevormd tot één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt, voor mensen die niet op eigen kracht aan het werk kunnen. Deze is uiteindelijk omgezet in de Participatiewet die per 1 januari 2015 van kracht werd. Deze invoering ging gepaard met forse bezuinigingen, waarbij het participatiebudget tot een derde van het oorspronkelijke budget werd gereduceerd en budgetten voor Inburgering en het Actieplan Jeugdwerkloosheid werden stopgezet. Deze ontwikkelingen noopte de gemeente Hilversum tot het maken van een verdere aanscherping van de beleidskeuzes.

In eerste instantie (2010-2014) werd de focus van beleidsinspanningen en (nog beschikbare) financiële middelen vanuit het participatiebudget expliciet gelegd op toeleiden naar werk. Het gaat daarbij vooral om het wegnemen van belemmeringen voor werk voor mensen met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt. Vanaf 2015 is, met de invoering van de Participatiewet, de focus verlegd naar het wegnemen van belemmeringen voor werk voor mensen met een iets grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De aanname daarbij is dat mensen met een (zeer) korte afstand tot de arbeidsmarkt zelf in staat zouden moeten zijn om weer aan het werk te gaan, zonder ondersteuning van de gemeente.

De Participatiewet is een van de pijlers binnen het sociaal domein. Door de invoering van de Participatiewet is de doelgroep van het gemeentelijk beleid verbreed, doordat een deel van de Wajong en Wsw nu onder de algemene bijstand vallen.

De ambitie, zoals deze in de beleidsstukken naar voren komt, is re-integratiebeleid in Hilversum steeds meer in samenhang met Wmo, Jeugd en Onderwijs vorm te geven, waarbij de budgetten ook steeds meer samengevoegd zullen worden. De precieze vormgeving van het beleid op het terrein van het Sociaal Domein valt buiten de scope van dit onderzoek.

3.3 Concreet en meetbaar maken van doelstellingen re-integratiebeleid

In het begin van het onderzoek is aan het college gevraagd welke maatregelen het heeft genomen naar aanleiding van het onderzoek dat in 2009 is uitgevoerd. Deze vragenlijst met de antwoorden van het college is opgenomen in bijlage 1. Deze antwoorden zijn vervolgens getoetst in de documentenanalyse en besproken in de interviews.

Op de vraag naar het concreet en meetbaar maken van de doelstellingen re-integratiebeleid geeft het college in een schriftelijke reactie aan dat de doelstellingen in de begrotingen vanaf 2010 zijn geformuleerd als speerpunten. Volgens het college is de bijbehorende indicator hierbij de vertaling van het betreffende speerpunt. Het speerpunt is daarbij een kwalitatieve beschrijving van het doel, de indicator een concreet en meetbare vertaling van dat speerpunt. De indicatoren vormen samen met de speerpunten en het beleidsdoel een sluitend geheel. In de begroting wordt op hoofdlijnen het beleid geformuleerd. Waar nodig wordt op beleids- en uitvoeringsniveau het beleidsdoel doorvertaald naar onderliggende doelstellingen. Deze zijn in de uitvoeringsplannen en projectenboeken Sociale Zaken vastgelegd.

Uit bestudering van de programmabegrotingen vanaf 2010 blijkt dat er inderdaad speerpunten en indicatoren worden opgenomen rondom uitstroom naar werk en aantal klanten op traject/in een voorziening.

In de periode 2010-2011 zijn in de programmabegrotingen ook nog expliciet speerpunten (en indicatoren) geformuleerd rondom de thema's integrale dienstverlening (met name ervaren kwaliteit van dienstverlening en klantgerichtheid) en financiële dienstverlening (met name tijdige afdoening van werkprocessen en verbetering van de handhaving). Vanaf 2012 worden deze speerpunten niet meer opgenomen in de programmabegroting. Dat betekent dat vanaf dat jaar in de programmabegroting het aantal indicatoren om de effectiviteit van re-integratiebeleid te monitoren is beperkt tot het aantal klanten op traject en klanten uitgestroomd naar werk.

In bijlage 2 treft u een overzicht van gebruikte indicatoren rondom werk/participatie in de periode 2010-2016. Als gevolg van veranderingen in wet- en regelgeving en beleidswijzigingen, worden nieuwe indicatoren toegevoegd of indicatoren iets anders gedefinieerd. Een voorbeeld hiervan is de wisselende omschrijving van de indicatoren rondom het speerpunt 'uitstroom': In de onderzoeksperiode wijzigt de indicator van duurzame uitstroom, via uitstroom naar betaalde arbeid naar aantal plaatsingen op vacatures. Consequentie hiervan is wel dat adequate monitoring van de resultaten in de tijd feitelijk niet mogelijk is.

Naast deze 'output' speerpunten worden ook meer 'proces' speerpunten geformuleerd, onder andere rondom de opbouw van werkgeversnetwerken, invoering van nieuwe wetgeving en het herijken van samenwerkingsverbanden. Deze speerpunten zijn niet vertaald in 'afrekenbare' indicatoren. Bovendien is het lastig te bepalen in hoeverre deze doestellingen bijdragen aan de uiteindelijke output indicatoren rondom uitstroom werk, plaatsing op maatschappelijke werkplekken et cetera.

In de uitvoeringsplannen en projectenboeken wordt vervolgens beschreven op welke wijze de speerpunten zijn omgezet in concrete acties/projecten. Daarbij is het niet altijd duidelijk in hoeverre deze projecten nu concreet bijdragen aan het realiseren van de in de programma-begroting opgenomen speerpunten en indicatoren. Ook zijn in deze stukken de resultaten van de beoogde 'proces' speerpunten procesmatig geformuleerd (bijvoorbeeld 'netwerk van werkgevers is gerealiseerd') en niet in termen van de bijdrage aan de inhoudelijke doelstellingen rondom werk, participatie of betaalbaarheid.

In de jaarstukken wordt jaarlijks consequent verantwoording afgelegd en op hoofdlijnen aangegeven wat de resultaten zijn op de in de programmabegroting geformuleerde speerpunten en in hoeverre de prognose van de indicatoren (voor zover die zijn geformuleerd) verschillen ten opzichte van de realisatie. Deze verschillen worden in de jaarstukken van een nadere analyse voorzien.

Met ingang van 2015 maakt de gemeente Hilversum bestuursrapportages voor het gehele Sociale Domein. In deze rapportages worden ook speerpunten en indicatoren opgenomen rondom participatie/re-integratie, waarbij gewerkt wordt met een stoplichten-model. De gehanteerde indicatoren/kengetallen komen overeen met de indicatoren die tot en met 2015 zijn opgenomen in de programmabegroting. Vanaf 2016 worden er overigens geen indicatoren meer opgenomen in de programmabegroting. In de bestuursrapportage wordt periodiek gemonitord in hoeverre de beoogde doelen worden gerealiseerd. Deze rapportage wordt niet naar de raad gestuurd. Daarnaast wordt gewerkt met een kwartaalrapportage Sociaal Domein, die wel naar de raad wordt gestuurd. Hierin staan drie indicatoren rondom bestandsvolume, instroom en uitstroom.

Met ingang van 2016 is de programmabegroting anders opgezet. De begroting is beschreven in twee boeken:

- Boek 1 geeft de inhoudelijke speerpunten weer.
- Boek 2 bevat de financieel-technische aspecten van de begroting.

In boek 1 valt re-integratie onder programma 2 'Werken'. Hierin staat beschreven dat de gemeente ervoor moet zorgen dat inwoners volwaardig mee kunnen doen in de samenleving. Als mensen er op het gebied van werk, inkomen en zorg zelf niet zelf uitkomen – ook niet met een steuntje in de rug van anderen – kunnen ze een beroep doen op de gemeente.

De opgave de komende jaren is ervoor te zorgen dat het Sociaal Plein functioneert, de kwaliteit van dienstverlening op orde is en de inwoners de juiste ondersteuning krijgen. De bijbehorende doelstellingen zijn kwalitatief van aard:

- Sociaal Plein is vindbaar.
- Sociaal Plein werkt professioneel en vraaggericht.
- Sociaal Plein houdt regie op de uitvoering.
- Nieuw beleidsplan Sociaal Domein opstellen.
- Inzetten op monitoren en samen sturen.

De doelstellingen zijn vervolgens uitgewerkt in meetbare indicatoren. Echter, met betrekking tot de uitvoering van de Participatiewet zijn geen meetbare indicatoren benoemd. Wel wordt aangegeven dat er adequaat gemonitord gaat worden en dat de mogelijkheden voor het realiseren van sociale werkplekken worden onderzocht.

In boek 2 staan de financiële risico's beschreven met betrekking tot het BUIG-budget (5 'Saldo inkomsten en uitgaven Bijstand').

De wethouder heeft aangegeven om vanaf dit jaar (2016) meer te sturen op kwaliteiten van medewerkers op het gebied van arbeidsbemiddeling, inzet van werkgevers en het verbeteren van de motivatie van de kandidaten. Het gaat hierbij zowel om ambtenaren van de gemeente, als medewerkers van Tomin. Idee is dat monitoren op kwaliteit meer relevante stuurinformatie oplevert bij het monitoren van effectiviteit van het gemeentelijk re-integratiebeleid dan het gebruik van indicatoren als uitstroom naar werk of ontwikkelingen in het klantbestand. Volgens de wethouder zijn deze indicatoren nauwelijks of niet te beïnvloeden door gemeentelijke beleid. Deze indicatoren zijn hoofdzakelijk afhankelijk van economische invloeden.

Hoe deze kwaliteitsmonitoring concreet wordt uitgewerkt en hoe de gemeenteraad hier tegenover staat, is tijdens de uitvoering van dit onderzoek nog niet bekend. Wel gaven de geïnterviewde raadsleden aan hier sceptisch tegenover te staan. Zij vinden dat de effectiviteit van het re-integratiebeleid en wat de bijbehorende maatregelen bijdragen aan de beoogde doelstellingen van het re-integratiebeleid, uiteindelijk wel meetbaar moeten zijn.

3.4 Versterken (interne) samenhang van het re-integratiebeleid

Vanuit het college wordt aangegeven dat vanaf 2009 steeds meer aandacht is besteed aan de samenhang van de verschillende beleidsvelden. Dit werd ingegeven door de verwachting dat het Rijk de uitvoering van verschillende wetten op het Sociaal Domein zou gaan decentraliseren. Toen deze decentralisatie ook daadwerkelijk beleidsmatig en organisatorisch moest worden geconcretiseerd, is volgens het college integraal gekeken naar beleid en budgetten.

Het participatiebeleid wordt in de beleidsstukken (zie bijvoorbeeld het beleidsplan 2012-2015 'Meedoen naar vermogen') nadrukkelijk vormgegeven in samenhang met ondersteunend beleid: schuldhulpverlening, minimabeleid en handhaving. Bij preventie van schulden en het minimabeleid zet Hilversum vooral in op jongeren en kinderen om zo hun kansen op werk of opleiding te optimaliseren. De focus op handhaving is vooral ingegeven vanuit de gedachte van de betaalbaarheid van het stelsel en het behouden van voldoende draagvlak in de maatschappij.

De transformatie binnen het Sociaal Domein heeft in Hilversum verder geleid tot het aanbrengen van meer beleidsmatige samenhang tussen de beleidsterreinen Werk en Inkomen, Zorg, Jeugdzorg en Onderwijs. Realiseren van een integraal beleid en ontschotting van budgetten zijn hier kernbegrippen. In het beleidsstuk "de Transformatie in het Sociaal Domein" worden aanzetten gegeven om deze integraliteit beleidsmatig en bestuurlijk vorm te geven. In hoeverre deze begrippen ook daadwerkelijk worden geoperationaliseerd en gerealiseerd zal in 2016 moeten blijken.

In de organisatorische vertaalslag bij de vormgeving van integraal participatiebeleid, zoekt de gemeente Hilversum continu de samenwerking met andere partijen. Deze samenwerkingsverbanden zijn bedoeld om het beleid effectiever en/of doelmatiger uit te voeren. Het gaat daarbij zowel om externe partijen die kunnen bijdragen om mensen aan het werk helpen (werkgevers en werkgeversorganisaties, UWV Werkbedrijf) en het stimuleren van participatie (MO-instellingen, zorg- en onderwijsinstellingen). Maar deze samenwerking betreft ook de interne samenwerking tussen verschillende gemeentelijke afdelingen (EZ voor stimuleren werkgelegenheid en relatie met werkgevers, MO voor het voorkomen van schooluitval en het stimuleren van onderwijs dat aansluit bij vraag van werkgevers). Daarnaast werkt Hilversum regionaal samen met andere gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek, onder andere in het vormgeven van de regionale werkgeversbenadering, het afstemmen van elkaars beleid op het terrein van economie, onderwijs en arbeidsmarkt en in de uitbesteding van bepaalde uitvoeringstaken. Door de teruggang van het Participatiebudget heeft Hilversum gekozen om vanaf 2015 de samenwerking met Tomin, het SW-bedrijf, te intensiveren. Tomin wordt met name ingezet bij de begeleiding van kandidaten met een afstand tot de arbeidsmarkt en bij de bepaling van de loonwaarde op de werkplek. Hierbij maakt Tomin gebruik van een objectieve meetmethode.

Met de eerder genoemde transformatie in het sociaal domein, en het beleidsmatig en organisatorisch verder naar elkaar toegroeien van de pijlers Werk en Inkomen, Zorg, Jeugd en Onderwijs, zal ook het palet van samenwerkingspartners toenemen. Dat geldt voor de samenwerking binnen de gemeente Hilversum zelf (op bestuurlijk en ambtelijk niveau), tussen gemeenten in de regio Gooi en Vechtstreek, en met andere partijen. De regionale samenwerking op het sociaal domein met andere gemeenten zal verder worden doorontwikkeld. Speerpunten daarbij zijn onder andere inkoop en contractbeheer,

toezicht op markt, monitoring van resultaten, inrichten kenniscentrum en de standaardisatie van werkprocessen tussen lokale toegang en regionale inkooporganisatie. Uit de beleidsstukken en de interviews blijkt dat Hilversum periodiek de samenwerkingsrelaties herijkt en toetst op de meerwaarde van deze samenwerking in termen van effectiviteit, kwaliteit en doelmatigheid. Zowel uit de documentenanalyse als de interviews werd niet duidelijk op welke wijze dit getoetst wordt en welke consequenties daaraan verbonden worden.

3.5 Aanbrengen focus in doelgroepen en besteding budget

Zoals eerder al is geconstateerd heeft de gemeente Hilversum, vooral ingegeven door de bezuinigingen en teruglopende participatiebudgetten, focus moeten aanbrengen in doelgroepen en besteding van budget. Hierdoor is er tot 2015 voor gekozen om de beschikbare participatiegelden met name in te zetten voor mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt.

In 2015 is er nieuw beleid van kracht waarbij er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de focus op de snel bemiddelbare klanten naar 'kandidaten' die ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk.

Tijdens de interviews werd duidelijk dat in de praktijk gewerkt wordt met een indeling naar verdienvermogen (mogelijkheid om het wettelijk minimumloon te verdienen):

- 80-100%: dit zijn kandidaten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, deze worden onder andere met Werken Aan Werk gestimuleerd om zelf weer aan het werk te gaan.
- 40-80%: deze kandidaten gaan naar Tomin (het SW-bedrijf waarmee regionaal wordt samengewerkt). Er wordt oplossingsgericht gewerkt, en er wordt gekeken naar het netwerk van de kandidaat. Gekeken wordt of een kandidaat met een werkervaringsplaats weer aan het werk kan gaan, ook parttime werk wordt gestimuleerd.
- 0-40%: deze kandidaten worden veelal met Wmo-middelen geholpen (bijvoorbeeld door middel van maatschappelijke werkplekken). Dit moet in 2016 nog verder ontwikkeld worden.

De inzet van de re-integratiemiddelen wordt met name gedaan bij de groep 40-80%.

Met een mensgerichte ondersteuning en een effectieve regionale werkgeversbenadering, mikt Hilversum op een substantiële uitstroom uit de uitkering. Een van de uitgangspunten van het beleid is dat voor de mensen die 'niet willen', een stringent handhavingsbeleid wordt gevoerd.

In Hilversum zijn in verschillende beleidsstukken jongeren expliciet genoemd als doelgroep van het participatiebeleid. De focus op jongeren wordt met name regionaal vormgegeven. De regio mikt hierbij vooral op het realiseren van effectieve samenhang tussen verschillende vormen van zorg en ondersteuning op het gebied van werk, inkomen,

onderwijs, schuldhulpverlening en zorg. Concrete voorbeelden van regionaal beleid zijn de aanpak jeugdwerkloosheid (Actieplan) en tegengaan vroegtijdig schooluitval.

Uit de interviews blijkt dat in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk jongeren verder geen aparte doelgroep vormen, afgezien van de vier weken wachttijd waar zij (wettelijk) aan moeten voldoen.

3.6 Conclusies beleid

Gebruik van meetbare indicatoren om te sturen is afgenomen

Van 2010 tot en met 2015 was er met betrekking tot re-integratie een aantal indicatoren opgenomen in de productbegroting. Door de jaren heen veranderden deze indicatoren waardoor adequate monitoring van resultaten in de tijd lastig is.

Met ingang van 2016 zijn deze indicatoren verdwenen uit de productbegroting en wordt er per kwartaal gerapporteerd aan de raad over het Sociale Domein. De indicatoren met betrekking tot de uitvoering van de Participatiewet zijn minimaal en zijn:

- instroom
- uitstroom
- volume

De bestuursrapportage geeft wel inzicht in de realisatie van de doelstellingen uit de begroting (tot en met 2015), maar deze rapportage wordt niet naar de raad gestuurd.

De indicatoren uit de productbegrotingen zijn door vertaald in de uitvoeringsplannen en projectenboeken. Naast dat de indicatoren vaak procesmatig zijn geformuleerd, is niet altijd duidelijk in hoeverre de projecten nu concreet bijdragen aan het realiseren van de in de programmabegroting opgenomen speerpunten en indicatoren.

Het college wil met ingang van 2016 meer sturen op kwaliteiten van medewerkers in plaats van 'harde' indicatoren als uitstroom naar werk of ontwikkeling van het klantenbestand.

Het beleid is integraal en in samenhang vormgegeven

Het beleid is in samenhang vormgegeven, zowel in samenhang met ondersteunend beleid (handhaving, schuldhulpverlening en minimabeleid), in samenhang met andere beleids-terreinen (Wmo, Jeugd, Zorg en Onderwijs) als in samenhang met de samenwerking met andere partijen. In de beleidsdocumenten staat dat de samenwerkingsrelaties periodiek worden getoetst op de meerwaarde, niet duidelijk is hoe dit in de praktijk wordt vormgegeven.

De beschikbare re-integratiemiddelen worden met ingang van 2015 ingezet op de doelgroep met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt

De focus op doelgroepen is verschoven van de doelgroep met een korte afstand tot de arbeidsmarkt naar de middengroep (40-80% verdienvermogen). In het beleid worden

de jongeren als aparte doelgroep genoemd. Dit wordt in regionaal verband vormgegeven bijvoorbeeld bij aanpak jeugdwerkloosheid en tegengaan voortijdig schooluitval. In de gemeentelijke uitvoeringspraktijk vormen jongeren verder geen aparte doelgroep.

Hoofdstuk 4 *Uitvoering*

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de doelstellingen en doelgroepen van het gemeentelijke re-integratiebeleid aan de orde geweest. In dit hoofdstuk gaat het om de vertaling van het beleid naar de uitvoering. We kijken naar welke maatregelen het college heeft genomen voor een efficiënte inzet van de middelen, en wat de resultaten en effecten zijn van deze genomen maatregelen. Om hiervan een beeld te schetsen maken we gebruik van de gegevens van de gemeente Hilversum en voor een vergelijking van deze gegevens maken we gebruik van de gegevens van de Divosa Benchmark Werk & Inkomen.

Voor deze stap in de beleidscyclus zijn de volgende onderzoeksvragen relevant:

Onderzoeksvragen:

- *Welke maatregelen heeft het college genomen voor een efficiënte inzet van middelen? En welke doelstellingen liggen hieraan ten grondslag?*
- *Wat zijn de resultaten en effecten van de genomen maatregelen voor een efficiënte inzet van middelen?*

4.2 Genomen maatregelen met betrekking tot efficiënte inzet van middelen

Met de ingevoerde bezuinigingen en beperkte financiële middelen, heeft de gemeente Hilversum ingezet op beheersing van de uitgaven en een efficiëntere uitvoering van het beleid. Enerzijds om het Inkomensdeel beheersbaar te houden. Anderzijds om het krimpende participatiebudget, tot een derde van het oorspronkelijke budget, te beheersen.

Concrete speerpunten die aan de focus op betaalbaarheid zijn gekoppeld, zijn:

- beperking van de uitgaven tot het beschikbare budget voor het I-deel (inkomensdeel) onder andere via strenge poortwachtersfunctie met een zoekperiode van 4 weken, en effectief handhavingsbeleid om zo onterecht betaalde uitkeringen tot een minimum te beperken en het ten onrechte verstrekte bedrag terug te vorderen;
- beperking van de uitgaven tot het beschikbare budget van het P-deel (alleen nog inzet van middelen bij een directe link met het kunnen vervullen van een vacature). Daarnaast worden de klanten door de gemeente zelf bemiddeld naar werk;
- terugdringen van organisatiekosten, onder ander door een inzet op minder formatie, stroomlijning werkprocessen en verdergaande digitalisering. Verder is men strakker gaan sturen op budgetten, en is het instrument van forecasting geïntroduceerd om vraag en bijbehorende uitgaven en inzet van menskracht beter op elkaar af te stemmen.

Daarnaast is ook nog ingezet op:

- actieve fondsenwerving: het actief zoeken van mogelijke gelden vanuit EU, Rijk of provincie voor aanvullende financiering van participatieactiviteiten;
- het zoveel mogelijk ontschot inzetten van middelen voor economische en maatschappelijke ondersteuning van klanten/burgers. Het inzetten van het participatie-budget met de focus op werk, en de focus op maatschappelijke ondersteuning bij de inzet van Wmo-middelen.

De inzet van bovenstaande maatregelen is volgens de gemeente geslaagd als:

- de financiën en de andere prestaties beheersbaar zijn;
- de gemeente op veranderingen kan sturen;
- de procedures eenvoudig en dus goedkoop zijn;
- de gemeente alleen uitkeringen verstrekt aan die mensen die dat ook echt nodig hebben.

De uiteindelijke resultaten van bovenstaande maatregelen komen in de volgende paragrafen aan de orde. Wij maken hierin de driedeling: terugdringen uitgaven I-deel, terugdringen uitgaven P-deel en terugdringen organisatiekosten. Hieronder wordt beschreven hoe Hilversum presteert op deze onderdelen, daarmee wordt een indicatie gegeven van de mate van succes van de genomen maatregelen.

4.3 Resultaten maatregelen efficiënte inzet van middelen: Terugdringen uitgaven I-deel

Bij het terugdringen van de uitgaven I-deel zijn er verschillende ‘knoppen’ waar je als gemeente aan kan draaien om deze uitgaven beheersbaar te houden. Daarbij gaat het onder andere om: uitgaven aan de uitkeringen, terugvordering en verhaal, verrekenen van inkomsten en handhaving.

Het geld voor het betalen van de bijstandsuitkeringen ontvangt de gemeente via een specifieke uitkering van het ministerie van SZW. Naast de uitkering voor de Wwb ontvangt de gemeente geld voor de uitvoering van de IOAW, IOAZ en Bbz 2004. Deze geldstromen samen wordt het I-deel of BUIG-uitkering genoemd (Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten). In de onderstaande tabel staan de budgetten en de uitgaven in de meetperiode weergegeven. Het **bruto** budgetresultaat geeft het overschot/tekort weer, uitgedrukt als percentage van het budget.

Daarnaast is het zo dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het innen van (ten onrechte betaalde) bedragen in het kader van terugvordering en verhaal. Het ministerie gaat bij de verdeling van de budgetten er ook vanuit dat gemeenten een minimum bedrag binnenhouden met terugvordering en verhaal. Hoe de gemeenten hun incassobeleid vormgeven is hun eigen verantwoordelijkheid. In het **netto** budgetresultaat worden eerst de ontvangsten terugvordering en verhaal aan het budget toegevoegd alvorens de uitgaven er vanaf te

trekken. Het inkomensdeel kent in 2010 en 2011 een tekort, maar vanaf 2012 wordt er overgehouden op het I-deel. Dit is gunstig, want de gemeente mag de besparingen op het I-deel zelf houden.

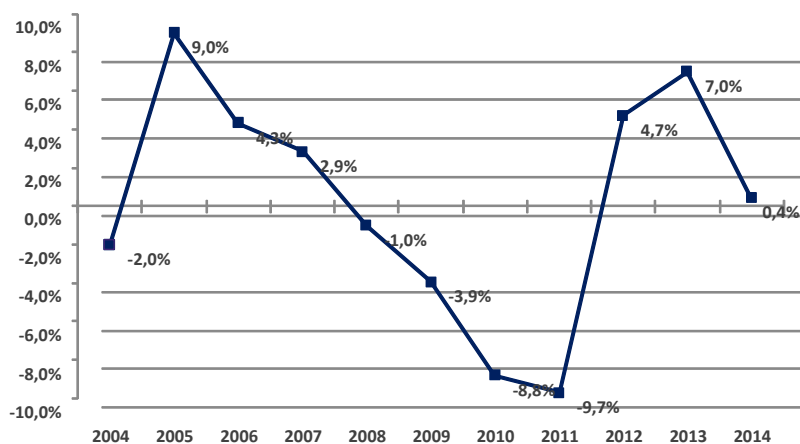
Tabel 1: Budgetresultaat inkomensdeel

	2010	2011	2012	2013	2014
Budget Inkomensdeel (x miljoen)	19,32	19,91	23,07	26,19	27,16
Uitgaven ten lasten van Inkomensdeel (x miljoen)	21,46	22,25	22,38	24,78	27,57
Ontvangsten (x miljoen)	0,44	0,41	0,40	0,42	0,53
Netto uitgaven (x miljoen)	21,02	21,84	21,97	24,36	27,04
Bruto overschot / tekort (x miljoen)	-2,14	-2,34	0,69	1,41	-0,41
Netto overschot / tekort (x miljoen)	-1,70	-1,93	1,09	1,83	0,12
Bruto overschot / tekort (%)	-11,1%	-11,8%	3,0%	5,4%	-1,5%
Netto overschot / tekort (%)	-8,8%	-9,7%	4,7%	7,0%	0,4%

Bron: Overzichten budgetten vanaf 2004, Ministerie SZW. 2015

De volgende figuur toont het netto budgetresultaat over een langere periode. Hierin constateren we een ontwikkeling van 2005 tot en met 2011 van verminderende overschotten naar toenemende tekorten. Vanaf 2012 is er na vier jaar voor het eerst weer sprake van een overschot op het budget.

Figuur 1: Budgetresultaat Inkomensdeel

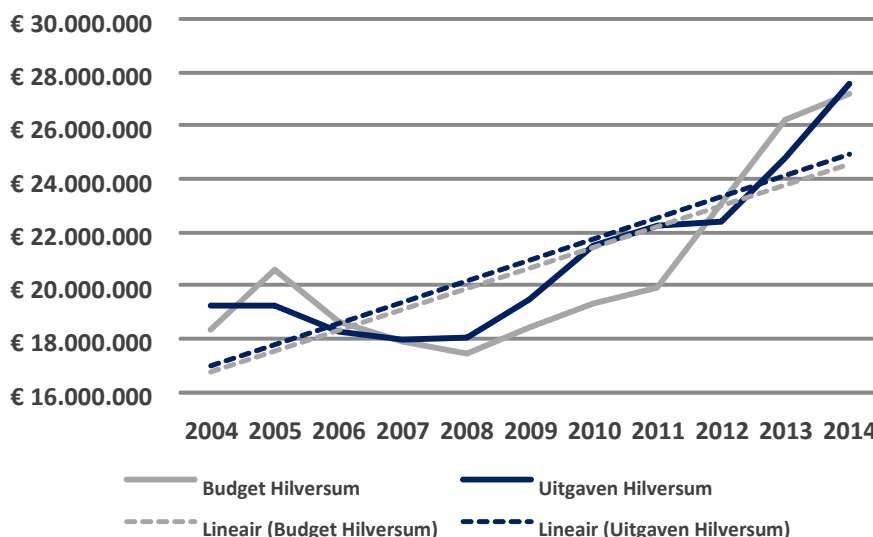


Bron: Overzichten budgetten vanaf 2004, Ministerie SZW. 2015

Het budgetresultaat inkomensdeel is zowel afhankelijk van de uitgaven die een gemeente zoveel mogelijk probeert te beperken, als de hoogte van het budget waar een gemeente uit kan putten. In de onderstaande figuur zien we dat over de jaren zowel het budget Inkomensdeel als de uitgaven ten laste van dit budget stijgen. De groeiende uitgaven houden echter niet altijd gelijke tred met de stijgende budgetten. Van 2008 tot en met 2011

stijgen de uitgaven sterker dan het budget. Andersom zien we dat het budget in 2012 en 2013 sterk toeneemt. Dit plaatst de positieve budgetresultaten in de jaren 2012, 2013 en 2014 in perspectief. Deze overschotten lijken niet zozeer het resultaat van betoegelde uitgaven maar het resultaat van toegenomen budgetten. Met name in 2014 is het overschot afgenomen doordat er sprake was van een meer dan gemiddelde bestandsgroei in dat jaar.

Figuur 2: Budget en uitgaven inkomensdeel



Bron: Overzichten budgetten vanaf 2004, Ministerie SZW. 2015

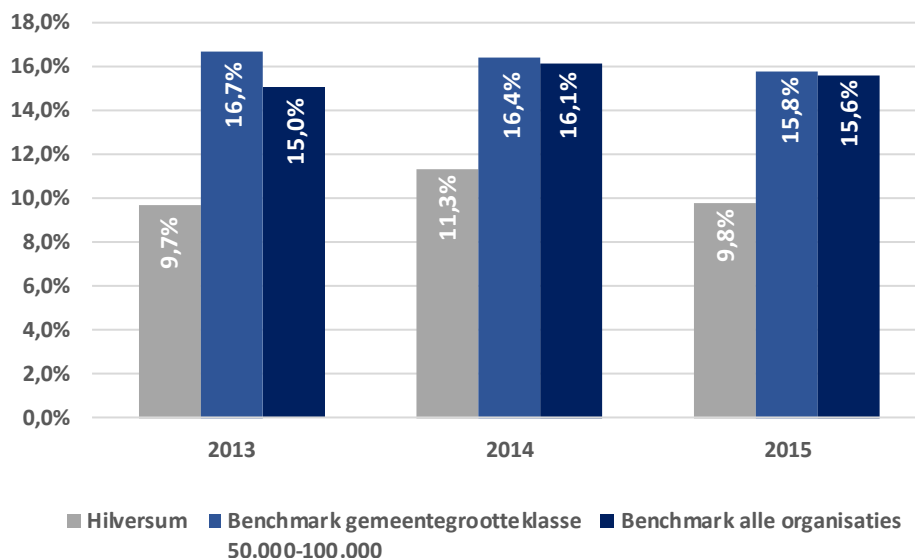
Beperken uitgaven: terugvordering en verhaal

In het berekenen van het *netto* budgetresultaat zijn de geïnde vorderingen van de bruto uitgaven afgetrokken. Het terugvorderen van ten onrechte verleende bijstand en verhaal van bijstand is een bevoegdheid van de gemeenten. Gemeenten leggen de hoofdlijnen van hun gemeentelijk beleid vast in een verordening.

Gemeenten besluiten zelf dus hoe en wanneer ze geld terugvorderen. Wanneer openstaande vorderingen onvoldoende teruggevorderd worden, dan heeft dit een negatief effect op het netto budgetresultaat.

In de Divosa benchmark Werk & Inkomen is een aantal indicatoren dat aangeeft hoe succesvol gemeenten zijn bij het terugvorderen. Allereerst geeft de incassoquote aan wat de ontvangsten zijn tegen het gemiddelde uitstaande saldo vorderingen BUIG. Een hoog totaal aan geïnde ontvangsten leidt tot een hogere uitkomst van de incassoquote.

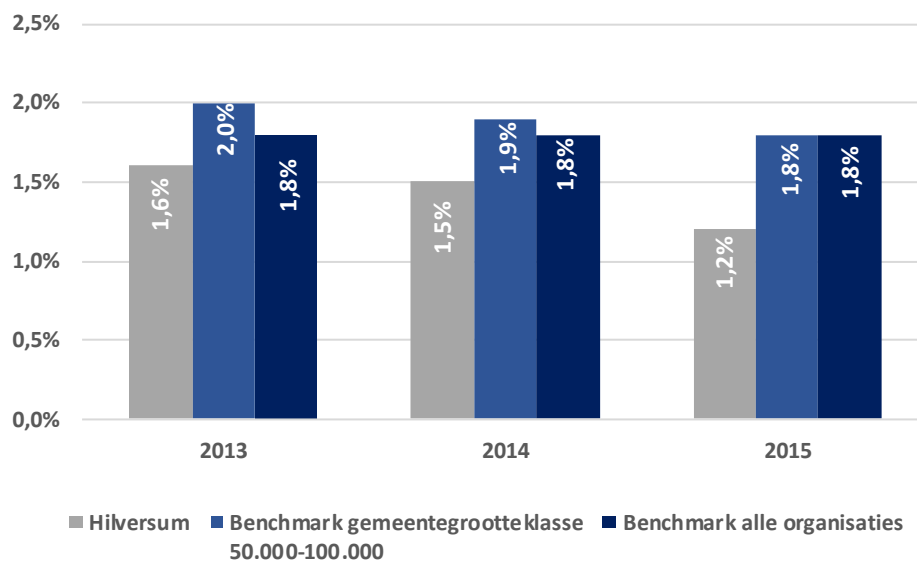
Figuur 3: Incassoquote cumulatief (over 12 maanden) (%)



Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

Bovenstaande figuur laat zien dat de incassoquote in Hilversum aan de lage kant is ten opzichte van de twee vergelijkingsgroepen. De ontvangsten ten opzichte van het uitstaande debiteurensaldo zijn dus aan de lage kant. De incassoquote is wel gevoelig voor het zogeheten noemereffect. Dat wil zeggen dat de quote daalt bij gelijkblijvende ontvangsten en een sterk stijgend bedrag aan openstaande vorderingen. Andersom kan de incassoquote stijgen als het aantal ontvangsten gelijk blijft maar er afgeboekt wordt op het debiteurensaldo. Het is in dat verband nuttig om de ontvangsten ook op een andere wijze tegen het licht te houden. In de onderstaande figuur zijn daarom de ontvangsten terugvordering en verhaal afgezet tegen de uitgaven ten laste van het budget BUIG. Ook hier zien we dat de ontvangsten in Hilversum verhoudingsgewijs aan de lage kant zijn. Daarnaast is zichtbaar dat de ontvangsten ten opzichte van de uitgaven afnemen.

Figuur 4: Verhouding ontvangsten met uitgaven BUIG (over 12 maanden)



Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

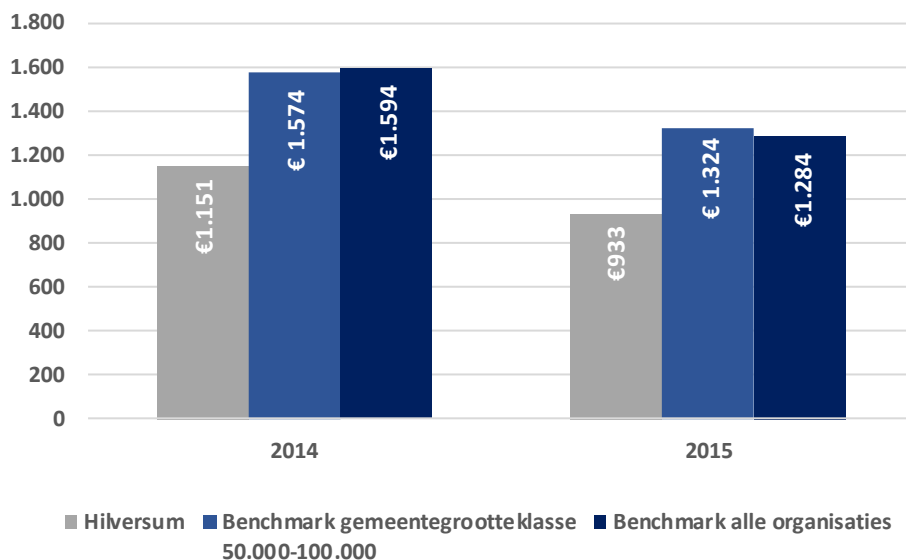
Het is wenselijk dat de gemeente het ten onrechte bedrag aan verleende bijstand terugvordert. Dit zowel uit oogpunt van een gezonde financiële huishouding als om het politieke signaal af te geven dat er zo zuinig mogelijk wordt omgesprongen met gemeenschapsgeld. Veel ontvangsten terugvordering en verhaal zijn echter niet per definitie een goed teken. Als het mogelijk is, dan heeft vooraf met de uitkering verrekenen de voorkeur boven achteraf via vorderingen, omdat vooraf verrekenen minder werk betekent voor de gemeente dan het achteraf terugvorderen. Bij achteraf terugvorderen is het nog maar de vraag of je al het teveel uitbetaalde terug kan krijgen. Daarnaast is het zo dat een gemeente minder aan premies en belastingen betaalt op het moment dat inkomsten vooraf worden verrekend.

Beperken uitgaven: verrekenen van inkomsten

Het verrekenen van inkomsten is een belangrijke en een voor de gemeente beïnvloedbare manier om uitkeringsuitgaven te beperken. De gemiddelde prijs van een uitkering daalt, want elke euro die klanten zelf als inkomsten inbrengen, hoeven gemeenten niet voor ze te betalen. In de onderstaande figuur staat het bedrag aan verrekende inkomsten per uitkering voor de jaren 2014 en 2015. We zien dat Hilversum per jaar naar verhouding een lager bedrag aan verrekende inkomsten per uitkering verrekent. Een hoger bedrag aan verrekende inkomsten scheelt per uitkering en per maand wellicht niet veel. Maar over het gehele klantenbestand over een jaar gaat het om een substantiële besparing. Omdat Hilversum minder inkomsten verrekent per klant besparen zij ook minder. Dit betekent dat de klanten met een uitkering in Hilversum minder bijverdienen met parttime werk dan klanten in andere gemeenten (zie figuur 5). Er zijn verschillende type inkomsten die je kunt verrekenen (zie figuur 6) waar je als gemeente gedeeltelijk op kunt sturen. Voor een deel is het afhankelijk van de achtergrond van de uitkeringsgerechtigden. Voor een ander

belangrijk deel afhankelijk van alert zijn op en actief opsporen van de aanwezige inkomsten door de gemeente, en beoordelen of de inkomsten vergroot kunnen worden (bijvoorbeeld parttime werk of alimentatie).

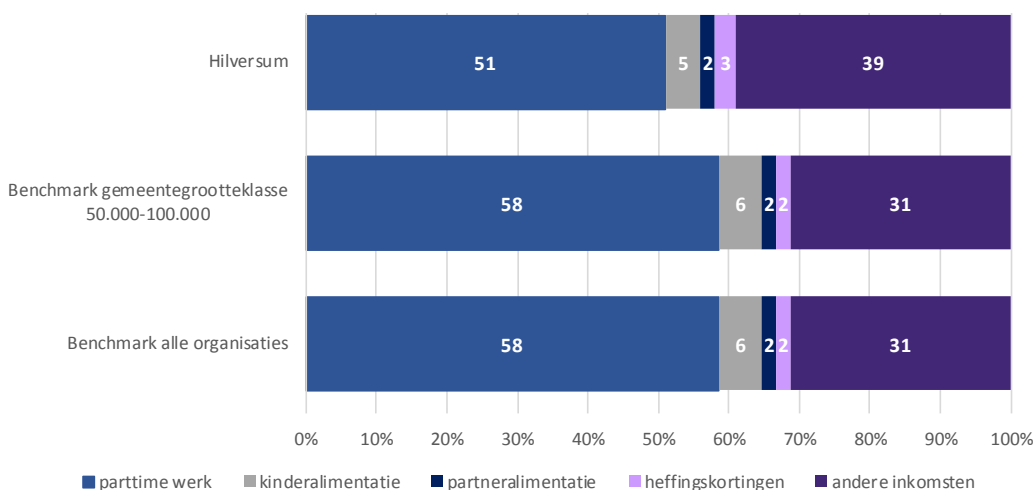
Figuur 5: Gemiddelde verrekende inkomsten per uitkering (over 12 maanden)



Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

De volgende grafiek toont de verdeling van verrekende inkomsten naar type inkomsten. Naar verhouding is in Hilversum een kleiner deel van de inkomsten afkomstig uit parttime werk.

Figuur 6: Verdeling verrekende inkomsten naar type inkomsten over 12 maanden 2015 (%)

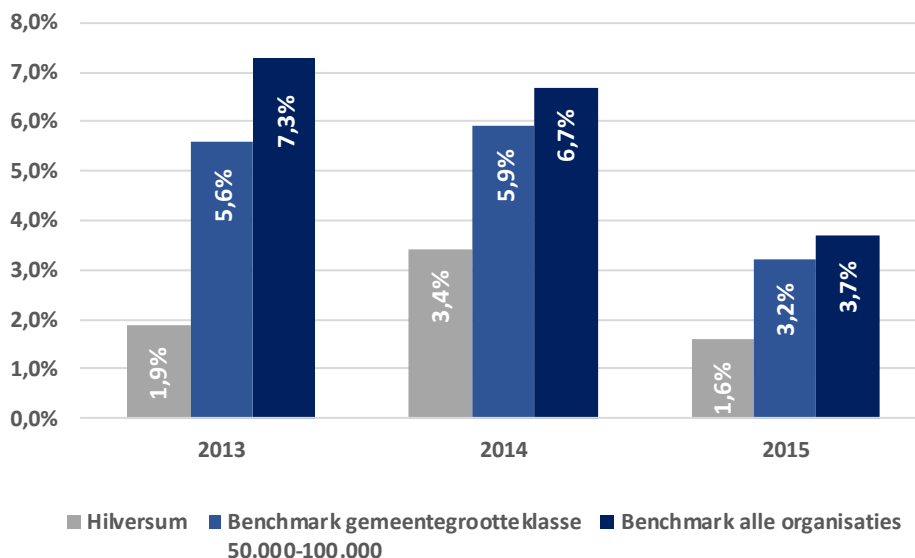


Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

Beperken uitgaven: handhaving

Wanneer klanten met een bijstandsuitkering zich niet aan de regels en verplichtingen van de Participatiewet houden, kunnen maatregelen worden opgelegd. Wanneer klanten moedwillig bepaalde informatie niet opgeven aan de gemeenten spreken we van fraude. Onderstaande indicatoren geven een indruk hoeveel aandacht Hilversum daaraan besteedt in vergelijking met de twee referentiegroepen.

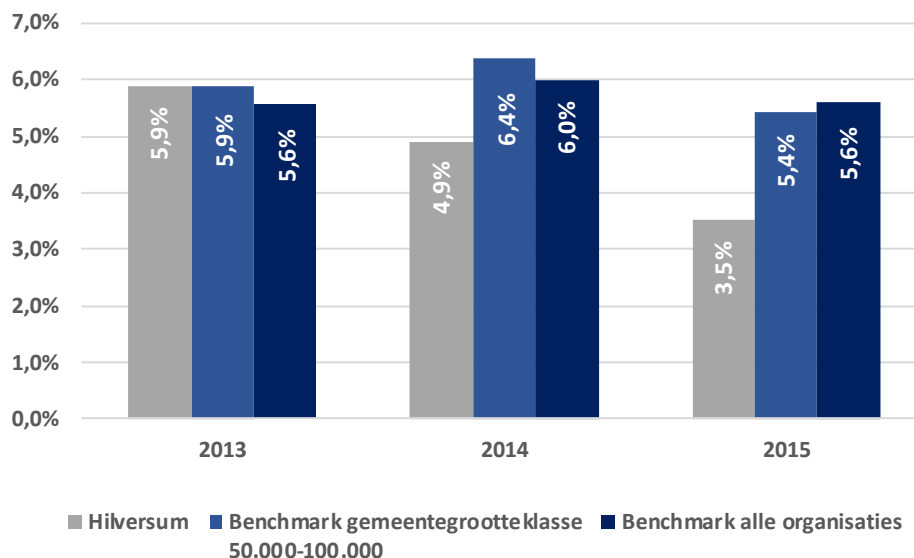
Figuur 7: Maatregelquote cumulatief



Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

De maatregelquote geeft het aantal verminderingen (inhoudingen op de uitkering) dat in het meetjaar is toegepast weer, uitgedrukt als percentage van het gemiddeld volume BUIG. Hieruit valt op te maken dat er in Hilversum naar verhouding minder maatregelen worden opgelegd. Het bestrijden van misbruik van uitkeringen vraagt voortdurende aandacht van gemeenten. De bestrijding is kostbaar, maar kan ook tot besparingen leiden. De onderstaande fraude-quote toont het aantal geconstateerde fraudegevallen als percentage van het totaal aantal bijstandsgerechtigden.

Figuur 8: Fraudequote cumulatief



Bron: Divosa Benchmark Werk en Inkomen

We zien dat het aantal geconstateerde fraudegevallen ten opzichte van het aantal bijstandsgerechtigden daalt. Omdat niet bekend is hoeveel gevallen van misbruik daadwerkelijk plaatsvinden, is het niet te bepalen of de daling van het aantal geconstateerde fraudegevallen een gevolg is van een slecht fraudeopsporingsbeleid of van een goed werkende poortwachtersfunctie. Met andere woorden: het kan zo zijn dat de fraude is afgenomen de afgelopen jaren, of dat er minder fraude geconstateerd wordt, terwijl deze er wel is³.

4.4 Resultaten maatregelen efficiënte inzet van middelen: Terugdringen uitgaven P-deel

Voor de uitvoering van de bijstand kregen gemeenten in de betreffende meetperiode jaarlijks twee budgetten van het Ministerie van SZW: één budget voor het betalen van uitkeringen aan bijstandsgerechtigden (het Inkomensdeel of I-deel) en een budget voor activiteiten gericht op arbeidsinschakeling (het re-integratiedeel genoemd). Uit het re-integratiedeel worden re-integratieactiviteiten bekostigd. Met ingang van 2010 is dit deel opgenomen in het Participatiefonds en samengevoegd met de budgetten voor inburgering en volwasseneneducatie. Het re-integratiedeel mag worden aangewend voor re-integratieactiviteiten die aan een individuele klant kunnen worden toegerekend. Het re-integratiedeel is niet bedoeld voor financiering van het ambtelijk apparaat. Het budget re-integratiedeel dat in een gegeven jaar niet wordt opgemaakt mag, voor een deel (maximaal 25%), worden meegenomen naar het volgende jaar (de zogenaamde meeneemregeling). Komt het overschot boven de 25% van het totale budget, dan moet dat deel erboven worden terugbetaald aan het Rijk. Als de budgetten – met inachtneming van die marge –

³ De gemeente Hilversum heeft in de ambtelijke reactie aangegeven dat fraudeonderzoeken zeer tijdrovend zijn en dat de praktijk leert dat terugvorderen lastig is. Derhalve zet de gemeente in op het direct beëindigen van de uitkering, in plaats van het terugvorderen van het geld.

aan het einde van het jaar niet zijn gebruikt, dient het overschot te worden terugbetaald aan het Rijk. Elk jaar opnieuw werd op deze wijze berekend wat mocht worden meegenomen naar het volgende jaar. Vanaf 2015 is door gewijzigde regelgeving in het kader van de Participatiewet de verdeelsystematiek veranderd en vervalt tevens de bestedingsplicht⁴ en terugbetalingsplicht.

Onderstaande tabel geeft de re-integratiebudgetten weer die vanuit het Rijk beschikbaar zijn gesteld.

Tabel 2: Budgetresultaat re-integratiedeel van het participatiebudget (x mln).

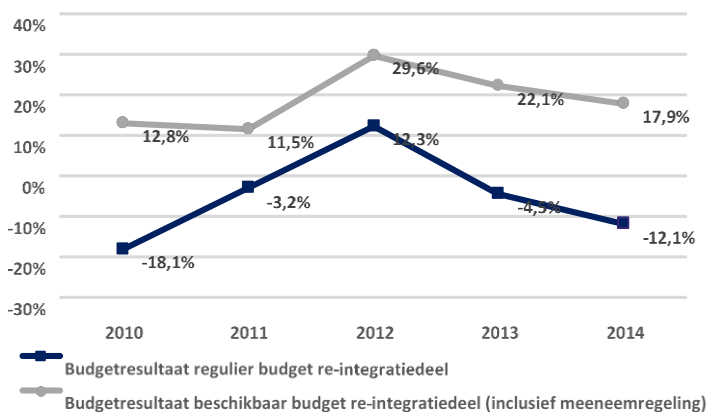
	2010	2011	2012	2013	2014
Regulier budget re-integratiedeel	5,37	5,63	3,07	3,32	2,70
Meeneemregeling	1,91	0,93	0,75	1,13	0,98
Beschikbaar budget re-integratiedeel	7,28	6,56	3,83	4,46	3,69
Uitgaven ten laste van budget re-integratiedeel	6,34	5,80	2,70	3,47	3,03
Overschot/Tekort beschikbaar budget	0,93	0,75	1,13	0,98	0,66
Budgetresultaat regulier budget re-integratiedeel	-18,1%	-3,2%	12,3%	-4,5%	-12,1%
Budgetresultaat beschikbaar budget re-integratiedeel	12,8%	11,5%	29,6%	22,1%	17,9%
Beschikbaar budget re-integratiedeel per klant Wwb	-	€ 4.571	€ 2.689	€ 2.864	€ 2.126
Besteed budget re-integratiedeel per klant Wwb	-	€ 4.045	€ 1.893	€ 2.232	€ 1.747

Bron: gemeente Hilversum (ingevulde vragenlijst), bewerkt door BMC Onderzoek

Het re-integratiedeel van het participatiebudget dat door het Rijk aan de gemeente Hilversum wordt toegekend is de afgelopen jaren flink geslonken van € 5,37 miljoen in 2010 naar € 2,7 miljoen in 2014. Hilversum heeft in verschillende jaren meer uitgegeven dan wat aan regulier budget werd ontvangen. Wanneer we de meeneemregeling verrekenen dan wordt in elk van de beschreven jaren overgehouden op het budget.

⁴ In het participatiebudget 2015 zijn budgetten Wsw, het budget voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet en de bestaande re-integratiemiddelen voor de huidige doelgroep samengevoegd. Daarnaast is het gehele participatiebudget voor de gemeente vrij besteedbaar. Het Rijk maakt in de verdeling nog wel onderscheid naar de verschillende deelbudgetten maar het betreft een integraal budget, waarbij de gemeenten zelf de besteding bepalen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de uitgaven WSW vastliggen voor gemeenten: ze zij hebben de verplichting om de kosten van de WSW'ers uit het Participatiebudget te betalen, waardoor in de praktijk weinig budget over blijft voor de overige re-integratietaken.

Figuur 9: Budgetresultaat regulier en besteedbaar re-integratiedeel

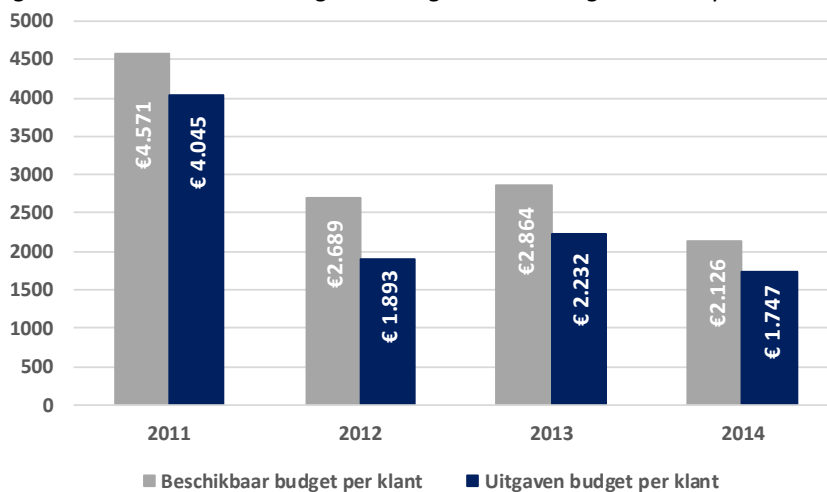


Bron: gemeente Hilversum (ingevulde vragenlijst), bewerkt door BMC Onderzoek

Bovenstaande figuur geeft het budgetresultaat op het re-integratiedeel weer; het tekort/overschot uitgedrukt als percentage van het budget. We zien dat Hilversum in bijna alle meetjaren meer uitgeeft dan het regulier toegekende re-integratiebudget. Alleen in 2012 is er sprake van een overschot op het jaarlijkse budget. Omdat er in de voorafgaande jaren is overgehouden op het re-integratiebudget kon Hilversum een reserve opbouwen. Hierdoor was er elk jaar nog extra bestedingsruimte. In geen van de meetjaren geeft Hilversum meer uit dan het beschikbare budget. In 2012 worden er relatief weinig middelen ingezet.

Zoals aangegeven is het budget dat het Rijk jaarlijks toekent aan gemeenten de afgelopen jaren geslonken. Dit betekent dat gemeenten per klant minder middelen hebben en zich veelal gedwongen zien om deze selectiever in te zetten. Eén van de door Hilversum benoemde speerpunten is dan ook om de uitgaven te beperken door alleen nog middelen in te zetten bij een directe link met het kunnen vervullen van een vacature. In de onderstaande figuur zien we hoeveel budget Hilversum per klant WWB beschikbaar heeft en hoeveel er per klant WWB is uitgegeven. Hierin zien we de ontwikkeling dat Hilversum structureel minder per klant besteedt dan er beschikbaar is aan budget. Hierdoor bouwt de gemeente een reserve op die bepaalde fluctuaties in de uitgaven kan opvangen.

Figuur 10: Beschikbaar budget en uitgaven re-integratiedeel per klant WWB



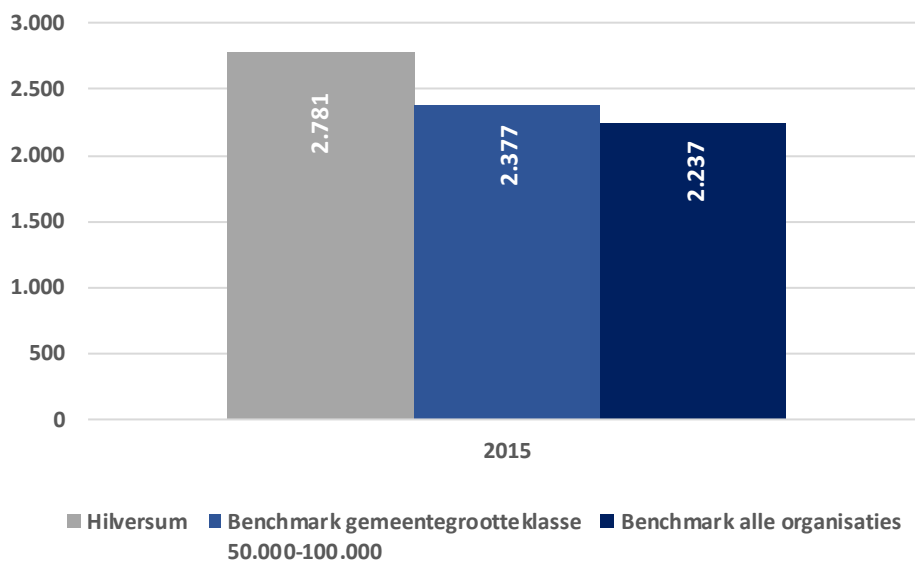
Bron: gemeente Hilversum (ingevulde vragenlijst), bewerkt door BMC Onderzoek

4.5 Resultaten maatregelen efficiënte inzet van middelen: Terugdringen uitvoeringskosten⁵

Naast de uitgaven ten laste van het re-integratiedeel en de betaling van uitkeringen uit het inkomensdeel, maakt de gemeentelijke organisatie ook kosten voor het ambtelijk apparaat (uitvoeringskosten). De onderstaande figuur geeft een indicatie van de uitvoeringskosten per klant in de bijstand weer. De uitvoeringskosten bestaan uit de personele kosten van de medewerkers van de hele dienst/afdeling Sociale Zaken inclusief fte's die op andere afdeling/diensten werken maar werkzaamheden verrichten ten behoeve van de afdeling/dienst sociale zaken en belast zijn met de uitvoering van de wet BUIG (Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004, BBZ en de daarbij behorende re-integratiewerkzaamheden). Dit is inclusief inhuur derden: uitgaven aan inhuur van personeel om werkzaamheden in het kader van de Wet BUIG uit te voeren.

⁵ De indicatoren met betrekking tot uitvoeringskosten afkomstig uit de Divosa Benchmark Werk & Inkomen en zijn gebaseerd op een door Hilversum ingevulde vragenlijst over het vierde kwartaal van 2015. De kwartaalgegevens zijn geëxtrapoleerd naar een jaarresultaat.

Figuur 11: Medewerkerskosten per klant BUIG (inclusief inhuur derden)^{6 7}



Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

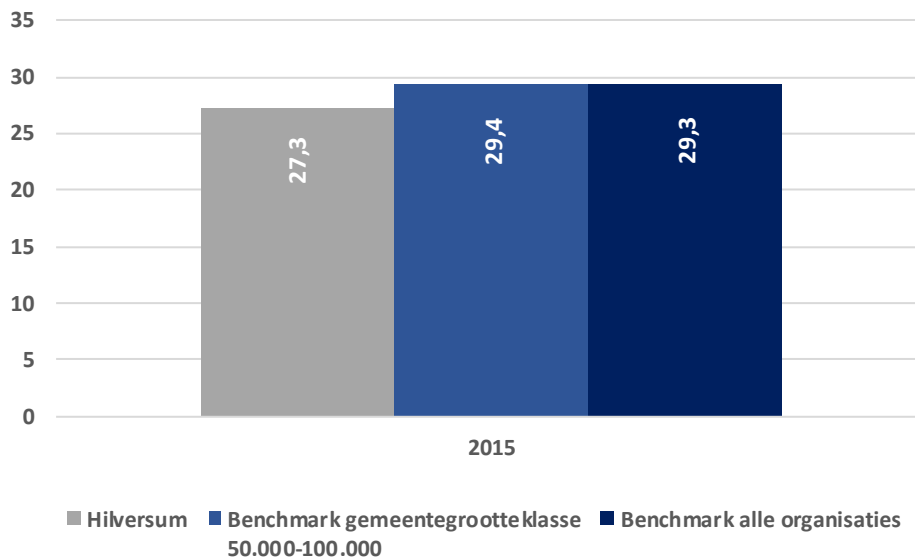
Uit bovenstaand figuur blijkt dat de medewerkerskosten per klant BUIG in Hilversum ongeveer € 400 hoger liggen dan bij gemeenten uit dezelfde gemeentegrootteklasse en zelfs € 550 hoger liggen dan het benchmarkgemiddelde.

De volgende grafiek toont het gemiddeld aantal klanten BUIG per fte. Deze indicator brengt de relatieve personeelsomvang globaal in beeld. Hilversum heeft naar verhouding minder klanten per fte, oftewel een grotere formatie per klant.

⁶ De medewerkerskosten zijn gebaseerd op het ingevulde aantal fte vermenigvuldigd met het gemiddelde salaris van een medewerker (€ 60.000) gecorrigeerd met de salarisontwikkeling; berekening komt afgerond uit op het gemiddelde bedrag van schaal 9

⁷ Bij inhuur derden gaat het om de uitgaven aan inhuur van personeel van derden, zoals gemeenten, stichtingen en/of externe bureaus voor het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van de wet BUIG. Hierbij kunt u onder andere denken aan inhuur in verband met vacatures, vervanging in verband met ziekte en zwangerschap en de loonsom van de inhuur ten behoeve van piekwerkzaamheden, extra werk en projecten. Ook wanneer dit personeel gefinancierd wordt vanuit andere bronnen, zoals Participatiefonds of ESF. Dit is dus inclusief de kosten van re-integratieactiviteiten.

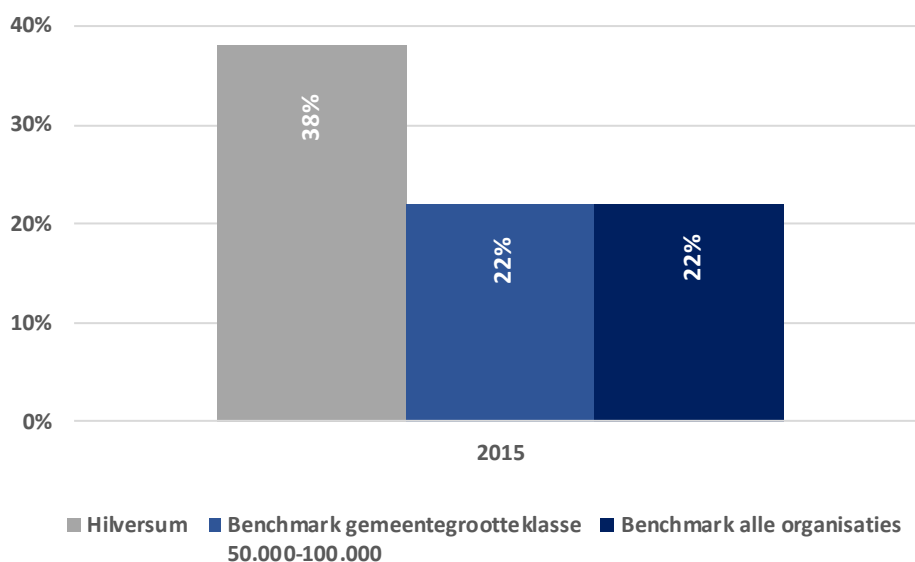
Figuur 12: Aantal klanten BUIG per fte inclusief inhuur derden



Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

Door een beroep te doen op externen vallen de uitvoeringskosten per klant veelal iets hoger uit aangezien inhuur doorgaans duurder is dan eigen personeel. In onderstaande figuur is zichtbaar welk deel van de uitvoeringskosten is toe te schrijven aan inhuur derden. In Hilversum wordt er naar verhouding meer beroep gedaan op externen.

Figuur 13: Aandeel inhuur derden in de totale medewerkerskosten

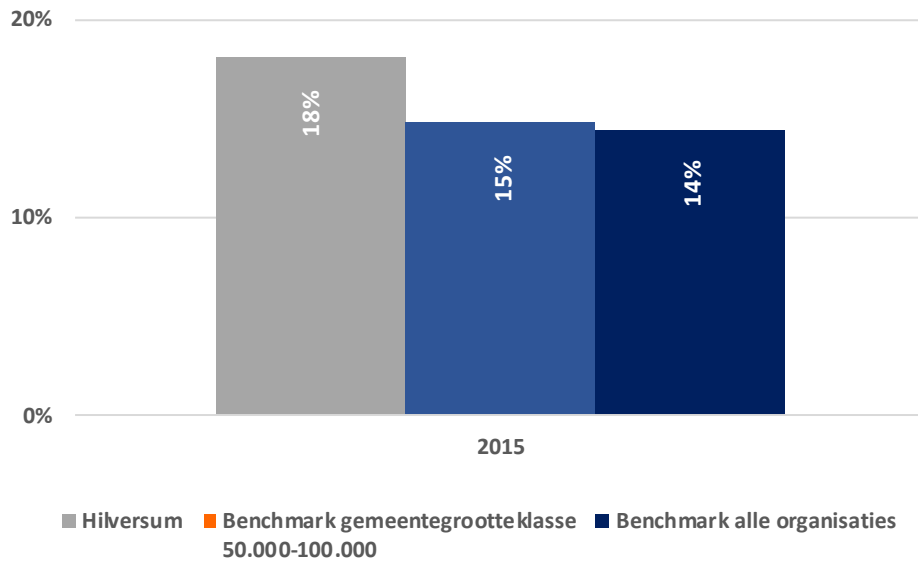


Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

De volgende grafiek geeft de efficiëntieratio weer. Dat is de verhouding tussen uitvoeringskosten en de programmakosten (BUIG, Participatiewet en bijzondere bijstand). De efficiëntieratio laat zien hoeveel personele kosten de organisatie moet inzetten om € 100 programmakosten te realiseren, en geeft dus de verhouding weer tussen overheadkosten en betaalde

regelingen (uitkeringen en Bijzondere Bijstand). De figuur laat zien dat er in Hilversum naar verhouding meer uitvoeringskosten staan tegenover de programmakosten.

Figuur 14: Efficiencyratio



Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

Naast de totale formatie van de afdeling die betrokken is bij de uitvoering van de Wet BUIG is in het kader van re-integratie een specifieke functie van belang. De re-integratieconsulent heeft een belangrijke rol in het activeren en naar werk bemiddelen van klanten. De volgende tabel geeft een indruk van de werklast (caseload) per re-integratieconsulent en de uitvoeringskosten die daarmee gepaard gaan. Door het ingevulde aantal fte per loonschaal zijn de gemiddelde loonkosten berekend.

Tabel 3: Inzet re-integratieconsulenten

	Hilversum	Benchmark gemeente- grootte- klasse 50.000- 100.000	Benchmark Werk & Inkomen
	2015	2015	2015
Aantal klanten BUIG per fte re-integratieconsulent	99,5	155,9	154,8
Personele kosten re-integratieconsulent per klant BUIG	777	582	565
Loonkosten per fte re-integratieconsulent (exclusief inhuur)	58.119	58.564	59.163
Loonkosten per fte re-integratieconsulent (inclusief inhuur)	77.337	71.230	66.675
Aandeel inhuur derden in de totale medewerkerskosten re-integratieconsulent	55%	38%	32%

Bron: Divosa Benchmark Werk en Inkomen

Het aantal klanten BUIG per fte re-integratieconsulent is in Hilversum lager en de personele kosten van een re-integratieconsulent per klant BUIG zijn hoger dan gemiddeld. Ook zien we dat in Hilversum een groter deel van de re-integratieconsulenten extern wordt ingehuurd.

4.6 Conclusies uitvoering

De gemeente heeft acties ingezet om de middelen efficiënter in te zetten

De gemeente Hilversum heeft beleid gemaakt om de middelen efficiënter in te zetten, onder andere door:

- beperking van de uitgaven I-deel;
- beperking van de uitgaven P-deel;
- terugdringen uitvoeringskosten.

Beperken uitgaven I-deel: van tekort tot licht overschot

Vanaf 2012 is er na vier jaar voor het eerst sprake van een overschot op het budget Inkomensdeel. Ook in 2013 en in 2014 realiseert Hilversum een positief budgetresultaat. Van 2008 tot en met 2011 stijgen de uitgaven sterker dan het budget. Andersom zien we dat het budget van 2011 tot en met 2013 sterk toeneemt. Deze overschotten blijken niet

zozeer het resultaat van beteugelde uitgaven maar het resultaat van toegenomen budgetten.

Als we kijken naar overige maatregelen met beperking tot de uitgaven I-deel, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- terugvordering en verhaal: Hilversum heeft lagere ontvangsten dan gemiddeld;
- verrekening inkomsten: de gemiddelde verrekenende inkomsten zijn lager dan gemiddeld;
- handhaving: de maatregelquote is lager dan gemiddeld en de fraudequote is vanaf 2014 lager dan gemiddeld.

Beperking uitgaven P-deel: het Re-integratiedeel van het participatiebudget wordt conform bestedingsruimte benut

Het budget voor de re-integratie is de afgelopen jaren flink afgenomen van € 5,37 miljoen in 2010 naar € 2,70 miljoen in 2014. Hilversum heeft zich als doel gesteld om de uitgaven met betrekking tot re-integratie te beperken zodat deze pas houden met het slinkende besteedbare budget. In geen van de meetjaren geeft Hilversum meer uit dan het beschikbare budget. Wel geeft Hilversum in sommige jaren meer uit dan het in het betreffende jaar regulier toegekende budget. Wanneer we de meeneemregeling meetellen dan wordt echter overgehouden op het budget. Kortom, Hilversum weet de uitgaven te beheersen en maakt volledig gebruik van de bestedingsruimte die er is.

Terugdringen uitvoeringskosten: de uitvoeringskosten zijn nog steeds relatief hoger dan in vergelijkbare andere gemeenten

De medewerkerskosten per klant BUIG liggen in Hilversum ongeveer € 400 hoger dan gemeenten uit dezelfde gemeentegrootteklasse en zelfs € 550 hoger dan het benchmarkgemiddelde.

Hilversum heeft daarnaast minder klanten per fte, oftewel een grote formatie per klant dan gemiddeld. Dit geldt zowel voor de gehele uitvoering van de Wet BUIG, als voor het aantal klanten per fte re-integratieconsulent. Ook de inhuur van derden (vaak een oorzaak van relatief hoge uitvoeringskosten) is in Hilversum flink hoger dan bij vergelijkbare gemeenten. Deze uitkomsten zijn vergelijkbaar met de uitkomsten uit het onderzoek van 2009, toen waren de uitvoeringskosten ook hoger dan gemiddeld.

Hoofdstuk 5 *Uitwerking beleid en resultaten re-integratiebeleid*

5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de doelen en de uitvoering met betrekking tot een efficiëntere inzet van middelen aan de orde geweest. In dit hoofdstuk gaan we verder in op de maatregelen en resultaten van het re-integratiebeleid. Allereerst kijken we naar de maatregelen die door het college genomen zijn. Vervolgens naar de resultaten en effecten. We kijken dan ook naar ontwikkelingen in het klantenbestand van de gemeente Hilversum, met daarbij speciale aandacht voor de dynamiek, de in- en uitstroom. Voor deze stap is de volgende onderzoeksvraag relevant:

Onderzoeksvraag:

- *Welke maatregelen heeft het college genomen voor het verbeteren van de resultaten van het re-integratiebeleid?*
- *Wat zijn de resultaten en effecten van de genomen maatregelen voor: het verbeteren van de resultaten van het re-integratiebeleid in vergelijking met andere gemeenten?*

5.2 Uitwerking re-integratiebeleid 2010-2015

In de beleidsplannen 'De bakens verzetten' (2010-2014) en 'Meedoen naar vermogen' (2012-2015), en het 'Meerjarenbeleidsplan participatie' (2015) is het bevorderen van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie steeds als uitgangspunt van het participatiebeleid geformuleerd. Voor de mensen die verder van de arbeidsmarkt afstaan, is het doel aan de ene kant om deze groep weer meer maatschappelijk te laten participeren en aan de andere kant hen bij te laten dragen aan het realiseren van allerlei maatschappelijke doelen die vanwege de grote bezuinigingen niet meer vanuit de gemeente kunnen worden gefinancierd. Voor de groep met een verdienvermogen van 40-80% wordt het participatiebudget ingezet om zoveel mogelijk toeleiding naar de arbeidsmarkt te realiseren. Daar waar sprake is van complexere problematiek, en het doel vooral ligt in het opdoen van een normaal levensritme en het vergroten van de mogelijkheid om sociaal normaal te functioneren, wordt het Wmo-budget ingezet. Minimaregelingen en schuldhulpverlening zijn voor deze groep wel beschikbaar. Deze regelingen worden uit andere budgetten gefinancierd.

Concrete acties die in de onderzoeksperiode, in het kader van de toeleiding naar werk zijn ingezet, zijn:

- inrichten accountorganisatie die voorziet in persoonlijk contact met relevante werkgevers en sectoren om zo snelle matches tussen vacature en klant tot stand te brengen;

- in beeld krijgen van de competenties van de klant in termen van arbeidsmarktrelevantie om zo beter in te kunnen spelen op de vraag op de arbeidsmarkt;
- inzetten van bemiddelingsactiviteiten om klanten bij werkgevers te plaatsen;
- invoeren van een flexibele en prestatiegedreven werkwijze voor sturing van beleidsmedewerkers en re-integratie-professionals. Targets hebben betrekking op realiseren uitstroom, en binnenhalen en invullen van vacatures;
- focus op werk aan de poort: in de eerste vier weken na aanvraag van een uitkering wordt nog geen uitkering verstrekt en worden klanten verplicht om zelf werk te vinden, gecombineerd met handhaving als de klant niet meewerkt;
- samenwerken met partners om doelen te verwezenlijken, zoals uitzendbureaus, UWV WERKbedrijf, en andere afdelingen van de gemeente;
- social return bij de inkoop van diensten, werken en leveringen door de gemeente zo veel mogelijk toepassen.

Belangrijke acties die in de onderzoeksperiode zijn ingezet rondom het bevorderen van participatie, zijn:

- regie voeren op de ontwikkeling van maatschappelijke banen en een netwerkstructuur ontwikkelen om klanten in een maatschappelijke baan te kunnen plaatsen. In samenwerking met maatschappelijke organisaties en andere gemeenten zijn banen gecreëerd waarbij het doel vooral ligt in het opdoen van werkritme en bieden van zinvolle dagbesteding;
- ontwikkelen van een methodiek voor doorverwijzing, inclusief een compleet overzicht van diensten en producten van maatschappelijke dienstverleners;
- aanbieden van een pakket van diensten rondom basale levensbehoeften (eten, drinken, wonen, financiën op orde) om mensen niet verder te laten afglijden.

In de uitwerking van het re-integratiebeleid is de focus steeds meer verlegd van 'iedereen op een re-integratietraject' naar het alleen nog maar inzetten van re-integratie-instrumenten als er een directe relatie met werk is (een vacature), en uiteindelijk naar het alleen nog maar inzetten van activiteiten voor kandidaten met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt.

De meeste bemiddelende activiteiten worden door Sociale Zaken zelf uitgevoerd of de klanten worden doorgestuurd naar Tomin. De verwachting is dat de instroom in de uitkering gereduceerd wordt en de uitstroom wordt bevorderd.

De belangrijkste instrumenten die op dit moment worden aangeboden binnen het Hilversumse re-integratiebeleid, zijn:

- arbeidsontwikkeling door de Tomingroep;
- loonkostensubsidie;

- arbeidsontwikkeltrajecten (sollicitatietrainingen, project de Broekriem, LinkedIn Hilversum, Project social impact contract)⁸;
- sociale werkplekken.

Werkgeversbenadering

Hilversum werkt in de regio samen met collega gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek en UWV, de Tomingroep en private partners. Werkgevers hebben hierdoor één aanspreekpunt en zij worden ook vanuit één organisatie benaderd. Organisatorisch is de werkgeversdienstverlening ondergebracht bij Tomin.

Sociaal Plein

Vanaf januari 2015 is de dienstverlening vormgegeven binnen het Sociaal Plein: één loket voor alle vragen over zorg, werk, ondersteuning en inkomen. De poort is hiermee uitermate integraal vormgegeven. Allereerst wordt door middel van vraagverheldering inzichtelijk gemaakt wat de inwoners zelf en met hun omgeving kunnen oplossen, en waar ondersteuning van de gemeente noodzakelijk is. Met de inwoner wordt een participatieplan opgesteld waarbij gekeken wordt naar de afstand tot de arbeidsmarkt.

5.3 Resultaten van het re-integratiebeleid: Ontwikkeling van het klantenbestand

Om de effectiviteit van de re-integratie in het kader van dit onderzoek vast te stellen kijken we naar de macro-ontwikkelingen van het bijstandsbestand van de gemeente Hilversum. In onderstaande tabel wordt per jaar het bijstandsvolume in absolute aantallen, de groei van het volume in percentages en de bijstandsdichtheid (aantal huishoudens met een bijstandsuitkering ten opzichte van het totaal aantal huishoudens) weergegeven. De gemeente Hilversum wordt daarbij vergeleken met een referentiegroep bestaande uit gemeenten die qua inwonertal vergelijkbaar zijn⁹ en de arbeidsmarktregio Gooi en Vechtstreek¹⁰ (exclusief Hilversum). Uit onderstaande tabel valt af te lezen dat de absolute omvang van het bestand in Hilversum lager is dan in de referentiegemeenten van dezelfde omvang (gemeentegrootteklasse) en de gemeenten uit de arbeidsmarktregio Gooi- en Vechtstreek. Daarnaast is de bijstandsdichtheid in Hilversum lager dan het gemiddelde van de gemeentegrootteklassen en hoger dan het gemiddelde van de gemeenten uit de Gooi- en Vechtstreek en net iets hoger dan het gemiddelde van alle Benchmarkdeelnemers.

⁸ Stichting de Broekriem heeft de ambitie om werkzoekenden te inspireren en in beweging te zetten. LinkedIn Hilversum: intensieve loopbaanbegeleiding en kandidaten worden in contact gebracht met netwerk van het lokale bestuur (buddy-traject); Project social impact contract: innovatieve financieringsvorm voor de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt: werkgevers investeren vanuit een eigen budget in de plaatsing van deze mensen voor een periode van minimaal 2 jaar.

⁹ De referentiegroep bestaat uit: Alkmaar, Almelo, Alphen aan den Rijn, Amstelveen, Delft, Deventer, Emmen, Gouda, Heerlen, Helmond, Hengelo (o), Hoorn, Leeuwarden, Leidschendam-Voorburg, Lelystad, Oss, Purmerend, Roosendaal, Schiedam, Sittard-Geleen, Spijkenisse, Súdwest-Fryslân, Venlo, Vlaardingen, Westland. Gegevens zijn afkomstig van het CBS.

¹⁰ Blaricum, Bussum, Eemnes, Huizen, Laren (NH), Muiden, Naarden, Weesp, Wijdemeren

Voorts zien we dat Hilversum in 2013 en 2014 een bovengemiddelde bestandsstijging had in vergelijking met gemeenten uit dezelfde gemeentegrootteklasse en gemeenten uit Gooi- en Vechtstreek. In 2015 was de bestandsstijging beneden gemiddeld.

Tabel 4: Ontwikkeling klantenbestand

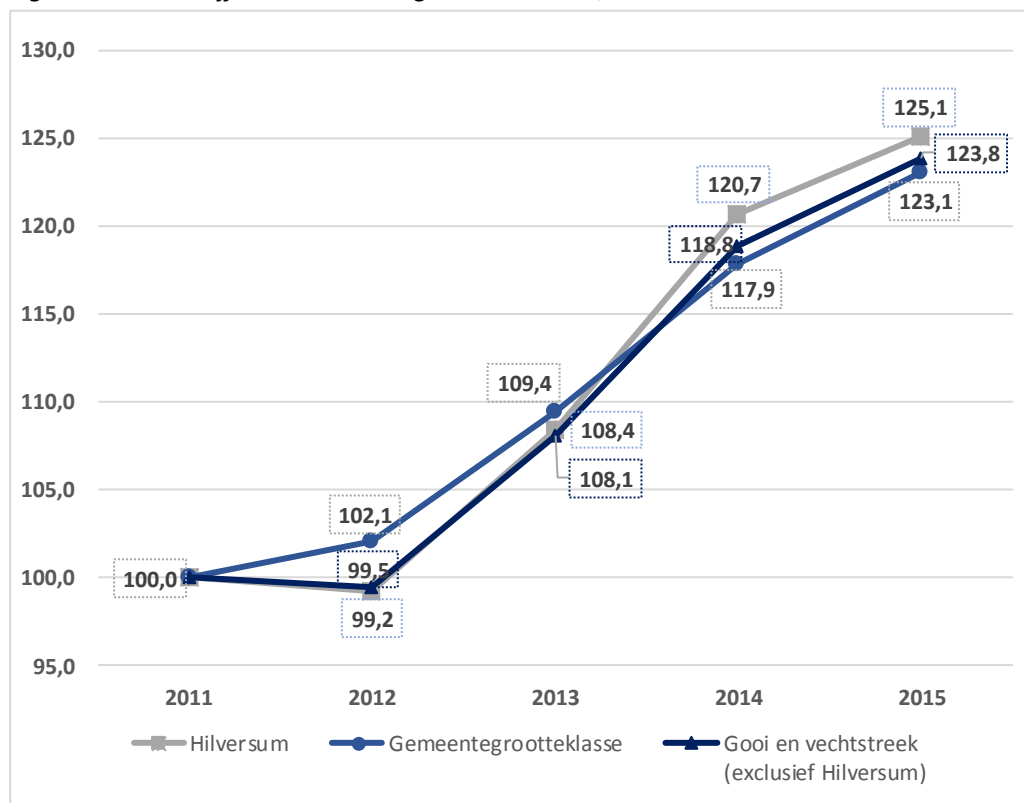
		2011	2012	2013	2014	2015
Gemiddeld bestand bijstand	Hilversum	1.435	1.424	1.556	1.733	1.796
	Referentiegroep gemeentegrootteklasse (gemiddeld)	1.822	1.860	1.994	2.147	2.242
	Referentiegroep Gooi en Vechtstreek (totaal exclusief Hilversum)	1.690	1.681	1.827	2.008	2.093
% stijging per jaar	Hilversum	-	-0,8%	9,2%	11,4%	3,6%
	Referentiegroep gemeentegrootteklasse	-	2,1%	7,2%	7,7%	4,4%
	Referentiegroep Gooi en Vechtstreek	-	-0,5%	8,7%	9,9%	4,2%
	Benchmark Werk en Inkomen	3,3%	2,0%	8,9%	4,1%	8,3%
Bijstandsdichtheid¹¹	Hilversum	4,8	4,8	4,9	5,6	5,9
	Referentiegroep gemeentegrootteklasse	6,1	6,2	6,7	7,2	7,5
	Referentiegroep Gooi en Vechtstreek	3,2	3,2	3,6	4,0	4,1
	Benchmark Werk en Inkomen	6,0*	6,0*	4,5	5,0	5,1

Bron: CBS en gegevens Divosa Benchmark Werk & Inkomen bewerkt door BMC Onderzoek

*) Dit betreft een veel kleinere referentiegroep, waardoor de cijfers vertekend zijn.

¹¹ Het aantal huishoudens in de leeftijd 15-65 jaar dat een uitkering WWB 18-65 jaar ontvangt ten opzichte van het totaal aantal huishoudens (18-65 jaar) per begin verslagjaar. Bron: CBS, bewerkt door BMC.

Figuur 15: Indexcijfers ontwikkeling bestand Wwb, index 2011=100



Bron: CBS bewerkt door BMC Onderzoek

Voorgaande grafiek laat zien dat het bestand in Hilversum ten opzichte van 2011 met 25% is gegroeid. Opvallend genoeg zien we dat het bestand in 2012 eerst afneemt. Met name in 2014 groeit het bijstandsvolume in Hilversum bovengemiddeld sterk, waardoor de groei in Hilversum uiteindelijk groter is dan in de twee referentiegroepen. In 2015 groeit het bestand in Hilversum iets minder sterk dan in de referentiegroepen.

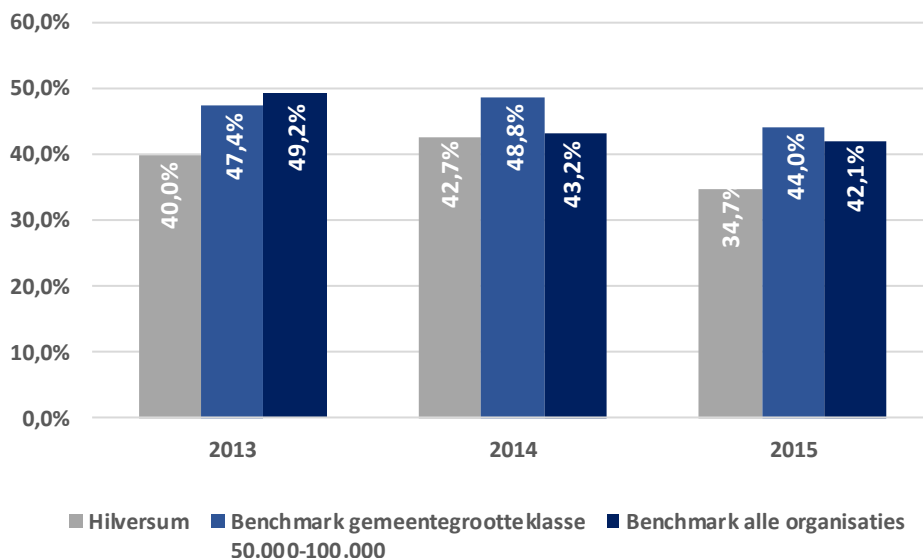
5.4 In- en uitstroom uit de uitkering

De ontwikkeling van het klantenbestand wordt beïnvloed door twee factoren: de instroom en de uitstroom. Een hoge uitstroom levert per saldo weinig op als daar hoge instroomcijfers tegenover staan. Een goed functionerende poortwachter om de instroom te beperken is daarom van groot belang.

Het is echter goed te realiseren dat de invloed van de gemeente, ook bij een goed functionerende poortwachter, beperkt is wat de instroom betreft, omdat de economische ontwikkeling ook voor een groot deel de instroom bepaalt. De hoogte van de uitstroomcijfers kan indirect een indruk geven van de effectiviteit van re-integratieactiviteiten. Ook hier spelen contextuele factoren rol.

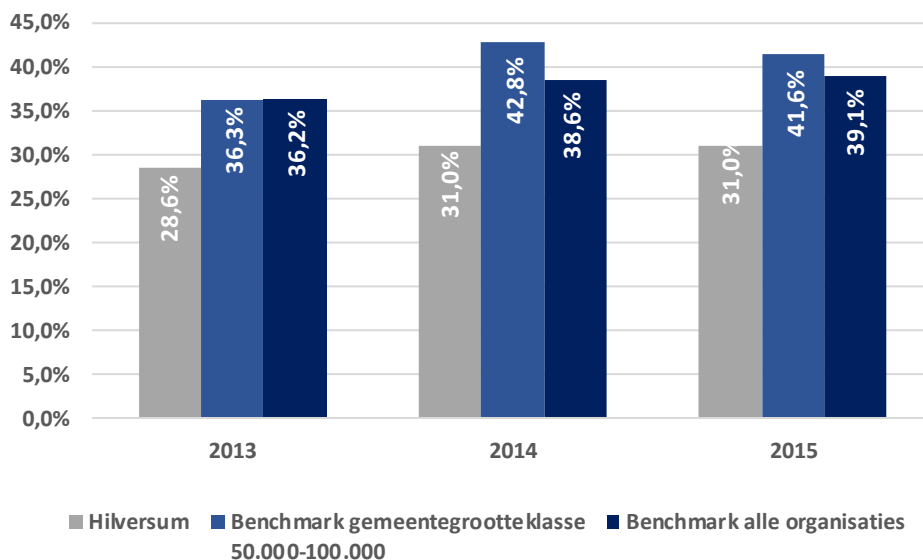
Om de vergelijkbaarheid van de cijfers door de jaren heen te garanderen, kijken we met betrekking tot deze gegevens alleen naar de cijfers uit de Divosa Benchmark Werk & Inkomen, die met ingang van 2013 beschikbaar zijn.

Figuur 16: Instroom in 2013, 2014, 2015 als % van het klantenbestand per 1 januari



Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen bewerkt door BMC Onderzoek

Figuur 17: Uitstroom in 2013, 2014, 2015 als % van het klantenbestand per 1 januari



Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen bewerkt door BMC Onderzoek

Ten eerste valt op dat zowel het instroompercentage als het uitstroompercentage in Hilversum lager is dan gemiddeld in de Benchmark Werk & Inkomen. Er zit zodoende minder dynamiek in het bestand van Hilversum dan gemiddeld. Dit kan te maken hebben met een goede Poortwachtersfunctie van de gemeente. Vaak zien we bij gemeenten met een lage instroom, dat zij ook een lage uitstroom hebben, en omgekeerd: een hoge instroom met een hoge uitstroom. Dit gegeven is niet volledig te verklaren, het kan te maken hebben met het beleid van de gemeente (veel mensen kortdurend aan het werk

zetten, waardoor de instroom en uitstroom hoog zijn), de eerder genoemde Poortwachtersfunctie (wat er niet in komt, hoeft er ook niet uit) of de samenstelling van het bestand.

Het zijn echter met name de lagere uitstroomcijfers die ervoor zorgen dat het bijstandsvolume in Hilversum in 2014 zo sterk kon groeien. Dat de groei in Hilversum in 2015 lager dan gemiddeld is wordt dus vooral veroorzaakt door een beperktere instroom en niet zozeer door een toename in uitstroom.

De samenstelling van een bestand heeft invloed op de uitstroompotentie. De ervaring leert dat 45-plussers die de bijstand instromen over het algemeen langdurig afhankelijk blijven van de regeling. Andersom geldt dat jongeren (tot 27 jaar) juist relatief snel uitstromen en wanneer zij uitstromen dan komen zij minder vaak terug dan oudere leeftijdsgroepen. Tot slot zijn alleenstaande ouders ook vaak langduriger afhankelijk van de uitkering. Hilversum kent een iets kleiner aandeel jongeren dan gemiddeld in de benchmark. Daarentegen is het aandeel alleenstaande ouders in Hilversum lager dan gemiddeld. De samenstelling van het bestand in Hilversum biedt geen verklaring voor de lager dan gemiddelde uitstroompercentages.

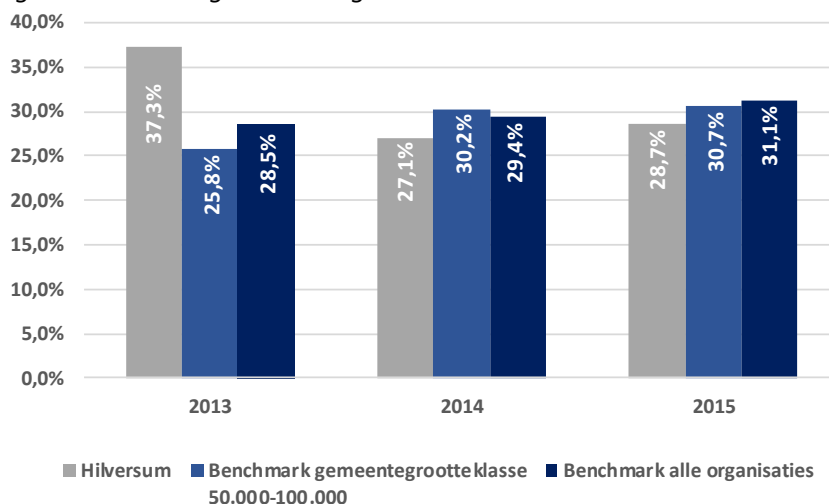
Tabel 5: Samenstelling klantenbestand

Percentage personen met algemene bijstandsuitkering per leeftijd:	Hilversum			Benchmark W&I		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
18-27 jaar	8,2%	8,6%	8,3%	10,3%	9,7%	9,5%
27-35 jaar	17,1%	18,8%	18,2%	18,0%	18,8%	18,5%
35-45 jaar	27,1%	26,2%	25,9%	25,0%	25,0%	24,3%
45-55 jaar	28,0%	27,9%	27,7%	26,1%	26,6%	27,0%
55-65 jaar	19,4%	18,0%	19,0%	20,1%	19,8%	20,0%
>65 jaar	0,0%	0,6%	1,0%	0,0%	0,1%	0,9%
Percentage personen met algemene bijstandsuitkeringen per leefvorm:	2013	2014	2015	2013	2014	2015
alleenstaand'	70,3%	70,7%	71,0%	62,0%	62,0%	62,9%
alleenstaande ouders	18,6%	18,1%	17,4%	23,0%	23,0%	21,4%
(echt)paren	11,0%	11,0%	11,5%	15,0%	15,0%	15,3%
anders	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Bron: CBS en gegevens Benchmark Werk & Inkomen bewerkt door BMC Onderzoek

De uitstroom van klanten uit de bijstand kan verschillende oorzaken hebben. Bepaalde oorzaken zijn door gemeenten niet te beïnvloeden (bijvoorbeeld overlijden of verhuizen). Gemeenten hebben vooral een mogelijkheid om te sturen op de uitstroom door het toeleiden van klanten naar werk. Om inzicht te hebben in de mate van sturing, is het goed inzicht te hebben in de redenen van uitstroom. Onderstaande grafiek laat zien welk deel van de beëindigde uitkeringen, beëindigd is met als reden 'arbeid in dienstbetrekking'.

Figuur 18: Beëindigde uitkering met als reden 'arbeid in dienstbetrekking'



Bron: gegevens Benchmark Werk & Inkomen bewerkt door BMC Onderzoek

Het aanvaarden van regulier werk is de meest voorkomende reden waarom klanten in Hilversum uitstromen uit de uitkering. Met name in 2013 stroomt een groot deel van de klanten uit vanwege werk. In 2014 en 2015 geldt dit voor een kleiner deel van de uitstroom. Gemiddeld in de Benchmark Werk en Inkomen is het aanvaarden van regulier werk juist in toenemende mate de reden voor uitstroom.

De verblijfsduur van de klanten die uitstromen zegt mogelijk iets over de dynamiek van het Hilversumse bestand, de poortwachtersfunctie en/of het effect van re-integratie-interventies. In de onderstaande tabel ziet u de verdeling van de beëindiging uitkering naar verblijfsduur. Het is opvallend dat van de klanten in Hilversum die uitstromen een slinkend aandeel kortdurend een uitkering ontving (0-3 maanden).

Dit kan zowel positief als negatief worden uitgelegd. Mogelijk stromen er minder 'kansrijke' mensen in omdat deze al aan de poort geweerd worden. Anderzijds zou dit een gevolg kunnen zijn van beperktere inzet van re-integratiemiddelen waardoor klanten minder breed en snel worden opgepakt en geactiveerd. Tevens zien we dat de uitstroom van klanten die langer dan 36 maanden een uitkering ontvangen in 2014 en 2015 nihil is.

Tabel 6: Beëindigde uitkering naar verblijfsduur

Gemiddeld percentage beëindigde uitkering naar verblijfsduur:	Hilversum			Benchmark W&I		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
0-3 maanden	44,3%	35,1%	25,0%	33,8%	29,4%	26,1%
3-6 maanden	19,2%	27,6%	21,0%	16,3%	16,9%	15,3%
6-12 maanden	10,4%	33,2%	28,3%	16,7%	18,3%	18,1%
12-24 maanden	10,8%	4,0%	22,3%	15,0%	15,0%	16,3%
24-36 maanden	3,8%	0,0%	3,0%	5,0%	7,4%	7,9%
> 36 maanden	11,4%	0,0%	1,4%	13,3%	12,8%	16,5%

5.5 Parttime werk

Het uitsluitend sturen op uitstroom kan ertoe leiden dat andere mogelijkheden om uitgaven te beperken over het hoofd worden gezien. Ook het genereren van inkomsten uit bijvoorbeeld parttime werk kan een gemeente uitgaven besparen. Steeds meer gemeenten voeren beleid om het werken in deeltijd aan te moedigen en te bevorderen. In de volgende tabel staan de indicatoren met betrekking tot parttime werk weergegeven.

Tabel 7: Parttime werk

	Hilversum			Benchmark Werk & Inkomen		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Percentage klanten dat parttime werkt	8,5%	7,8%	6,8%	11,0%	11,4%	10,4%
Gemiddeld bedrag deeltijd inkomsten per persoon met deeltijd inkomsten per maand	280	500	502	318	599	551
Gemiddeld bedrag deeltijd inkomsten per klant WWB per maand	46	43	38	53	54	47

Bron: gegevens Divosa Benchmark Werk & Inkomen bewerkt door BMC Onderzoek

Het aandeel klanten dat parttime werkt is in Hilversum lager dan gemiddeld in de Benchmark Werk & Inkomen. Tevens daalt dit aandeel van 8,5% in 2013 naar 7,8% in 2014 tot 6,8% in 2015. Ook zijn de gemiddelde inkomsten van parttime werkenden in Hilversum lager dan gemiddeld in de benchmark. Een hoog aandeel parttime werkenden tegen hoge gemiddelde inkomsten bespaart een gemeente het meest (mits parttime werk voor deze klanten inderdaad het maximaal haalbare is).

Wanneer we de inkomsten uit een deeltijd dienstbetrekking afzetten tegen alle bijstandsklanten dan zien we dat er in Hilversum per bijstandsklant minder inkomsten uit deeltijdarbeid worden gegenereerd.

5.6 Conclusies

Het klantenbestand van Hilversum is sterker gestegen dan gemiddeld

In de periode 2011 tot en met 2015 is het klantenbestand van Hilversum met 25% gestegen. Dit is een sterkere stijging dan gemiddeld in de Gooi- en Vechtstreek en eveneens een sterkere stijging dan gemiddeld in de referentiegroep bestaande uit gemeenten in dezelfde gemeentegrootteklasse. Met name in 2014 groeit het bijstandsvolume in Hilversum bovengemiddeld sterk.

Er zijn maatregelen genomen om de resultaten van het re-integratiebeleid te verbeteren, de effectiviteit bepalen van deze maatregelen is lastig

In het beleid heeft de gemeente een aantal maatregelen genoemd om de resultaten van re-integratie te vergroten. Daarbij gaat het zowel om maatregelen in het kader van toeleiding naar werk als om participatiebevordering. De resultaten van deze maatregelen zouden tot uiting moeten komen in het bestandsvolume: deze zou niet of minder hard moeten groeien. In 2013 en 2014 zien we dat het bestandsvolume bovengemiddeld is gegroeid, met name doordat de uitstroom laag was. In 2015 is het bestandsvolume minder hard gegroeid doordat de uitstroom is gestegen, wat toegeschreven kan worden aan de ingezette maatregelen. Of dit ook echt het gevolg is van de maatregelen is moeilijk te bepalen, omdat de groei van het bestand ook afhankelijk is van andere factoren en de tijdsperiode te kort is (één jaar) om hier al conclusies aan te verbinden.

Lage in- en uitstroomcijfers

Zowel het instroompercentage als het uitstroompercentage is in Hilversum lager dan gemiddeld in de benchmark Werk en Inkomen. Er zit zodoende minder dynamiek in het bestand van Hilversum dan gemiddeld. Vooral de lage uitstroomcijfers zorgen ervoor dat het bijstandsvolume in Hilversum bovengemiddeld sterk groeit. De groei die in Hilversum in het jaar 2015 lager is dan gemiddeld is het gevolg van beperktere instroom en niet zozeer door een toename in uitstroom.

Afname uitstroom met als reden werk

Bijstandsgerechtigden kunnen om verschillende redenen uitstromen. Het percentage uitstroom naar arbeid in dienstbetrekking kan worden gezien als succesindicator voor de inzet van re-integratie-interventies. Met de kanttekening dat klanten ook zonder hulp kunnen uitstromen naar werk. Met name in 2013 stroomt in Hilversum een groot deel van de klanten uit vanwege werk. In 2014 en 2015 geldt dit echter voor een kleiner deel van de uitstroom. Gemiddeld in de Benchmark Werk en Inkomen is het aanvaarden van regulier werk juist in toenemende mate de reden voor uitstroom.

Beëindiging uitkering naar verblijfsduur

De verblijfsduur van de klanten die uitstromen zegt mogelijk iets over de dynamiek van het bestand, de poortwachtersfunctie en/of het effect van re-integratie-interventies. Het is opvallend dat van de klanten die uitstromen een relatief groot aantal langer dan drie maanden in de uitkering zitten. De uitstroom van klanten die langer dan 36 maanden een uitkering hebben is in Hilversum in 2014 0% en in 2015 1,4%.

Hoofdstuk 6 *Informatievoorziening en sturende rol van de raad*

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar welke maatregelen het college heeft genomen om de informatievoorziening richting de raad te verbeteren en wat hiervan de resultaten zijn, ten slotte worden enkele mogelijke verbeteringen in de sturende rol van de raad beschreven. In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksvragen:

- *Welke maatregelen heeft het college genomen voor het verbeteren van de informatievoorziening richting raad?*
- *Wat zijn de resultaten en effecten van de genomen maatregelen voor het verbeteren van de informatievoorziening richting de raad?*
- *Welke verbeteringen zijn mogelijk in de sturende rol van de raad op de effectiviteit van de inzet van het participatiebudget?*

Onderstaande bevindingen zijn enerzijds gebaseerd op de documentenanalyse en anderzijds op het interview dat we gehouden hebben met raadsleden.

6.2 Welke maatregelen heeft het college genomen?

In het onderzoek uit 2009 is een expliciete aanbeveling opgenomen om de informatievoorziening aan de raad te verbeteren. Hierbij is een aantal indicatoren als voorbeeld gegeven waarop periodiek gemonitord kan worden. Daarnaast is geadviseerd om de raad tijdig te betrekken bij de beleidsvoorbereiding.

In de reactie van het college op de aanbevelingen uit 2009 wordt aangegeven dat deze indicatoren zijn opgenomen in de reguliere planning & controlcyclus. De budgettaire kaders worden vermeld in de programmabegroting (zie ook bijlage 1). Daarnaast is volgens het college de raad door middel van beeldvormende sessies betrokken geweest bij de beleidsvoorbereiding voor de Participatiewet. Van deze sessies zijn geen verslagen beschikbaar.

Met ingang van 2015 wordt de raad met de Rapportage Sociaal Domein per kwartaal geïnformeerd over de voortgang in de uitvoering van de (nieuwe) taken binnen het sociaal domein. Met betrekking tot Inkomen/Participatie worden de uitgaven weergegeven en drie indicatoren rondom het bestand:

- instroom
- uitstroom
- inwoners met een uitkering

Met ingang van 2016 zijn er geen indicatoren met betrekking tot de Participatiewet meer opgenomen in de programmabegroting.

6.3 Wat zijn de resultaten en effecten van de genomen maatregelen?

De resultaten en effecten splitsen we hieronder uit in twee onderwerpen: betrokkenheid raad bij beleidsvorming (kaderstellende rol van de raad) en de monitoring door de raad (controlerende rol van de raad).

Kaderstellende rol van de raad

Vanuit het college is aangegeven dat de raad door middel van de Beeldvormende sessies tijdig betrokken is bij de beleidsvorming. Daarnaast is in aanloop naar de transformatie per 1 januari 2015 (invoering Participatiewet) een aantal beleidsstukken besproken in de gemeenteraad.

De geïnterviewde raadsleden geven zelf aan dat de beeldvormende sessies de kaderstellende rol niet wezenlijk heeft versterkt. Volgens hen waren de beleidskaders eigenlijk al vastgesteld en de raad had daardoor geen mogelijkheid om haar kaderstellende rol te pakken op dit dossier.

Daarnaast geven de geïnterviewde raadsleden aan dat het door de achterstand in kennis en informatie het voor de raad lastig is om een goede rol te pakken in de vormgeving van het re-integratiebeleid. Het participatiebeleid is twee keer in de commissie besproken. De eerste keer was het stuk volgens de geïnterviewde raadsleden niet leesbaar, de tweede keer was het beter leesbaar, maar nog niet dusdanig leesbaar dat de keuzes voor de raad helder verwoord werden (inclusief alternatieven of kanttekeningen). In juni 2015 is het vastgesteld, maar het beleidsstuk was nog erg abstract. Recentelijk (eind december 2015) is er een uitvoeringsnotitie naar de raad gestuurd, maar deze was volgens de geïnterviewde raadsleden zeer onduidelijk opgesteld, met veel wollige non-informatie. Of zoals de geïnterviewde raadsleden stellen: “de ambtenaren zijn al vele stappen vooruit, terwijl wij als raad er achteraan hobbelen”.

Controlerende rol van de raad

Doordat er met ingang van 2016 geen indicatoren meer zijn opgenomen in de programmabegroting is het lastig voor de raadsleden om de voortgang te monitoren. Daarnaast biedt de kwartaalrapportage weinig houvast: hierin staan alleen cijfers met betrekking tot de instroom, uitstroom en volume van de uitkeringen.

Met betrekking tot uitstroom uit trajecten of de resultaten van de projecten die zijn ingezet, is geen informatie beschikbaar.

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat ze essentiële informatie missen, en hier ook herhaaldelijk om vragen. Het hierom vragen door de raad heeft niet geleid tot resultaat.

Anderzijds geven de geïnterviewde raadsleden aan dat zij zelf ook geen echte vuist maken richting college en zij zoeken elkaar als raadsleden ook niet op om deze vuist te maken.

6.4 Welke verbeteringen zijn mogelijk?

Om de raad meer in positie te krijgen en daadwerkelijk hun kaderstellende en controlerende rol te versterken, adviseren wij het college om met de raad concrete afspraken te maken over:

- set van indicatoren (eventueel een combinatie van “harde” en zachte” indicatoren) op basis waarvan in de betreffende raadsperiode, monitoring en verantwoording plaats zal vinden;
- informatievoorziening richting raad: concrete afspraken over vorm, inhoud (met indicatorenset als basis) en tijdigheid van aanlevering van informatie;
- gerichte deskundigheidsbevordering onder raadsleden op dit dossier.

6.5 Conclusie

De kaderstellende rol van de raad komt niet goed uit de verf

Met name door de inhoudelijke complexiteit van het beleidsdossier en de (gevoelde) informatie-achterstand van de gemeenteraad op dit dossier ten opzichte van het college, kan de raad haar kaderstellende taak niet naar behoren uitvoeren.

In vergelijking met het vorige onderzoek uit 2009 kan geconcludeerd worden dat de informatievoorziening aan de raad, niet substantieel verbeterd is. De kaderstellende en controlerende rol van de raad kan in de huidige setting niet goed uitgevoerd worden.

Bijlage 1 Normenkader en beoordeling rekenkamer

Beoordeling onderverdeeld in:

Grotendeels doorgevoerd

Gedeeltelijk doorgevoerd

Niet doorgevoerd

Nr.	Aanbevelingen RKC 2009: Re-integratiebeleid	Reactie college 2016	Oordeel rekenkamer 2016
1	Formuleer de doelstellingen in de programmabegroting meer SMART.	De doelstellingen in de begrotingen na datum onderzoek zijn geformuleerd als speerpunten. De bijbehorende indicator is de SMART vertaling van het speerpunt.	Van 2010 tot en met 2015 was er met betrekking tot re-integratie een aantal indicatoren opgenomen in de productbegroting. Door de jaren heen veranderden deze indicatoren waardoor adequate monitoring van resultaten in de tijd lastig is. Met ingang van 2016 zijn deze indicatoren verdwenen uit de productbegroting en wordt er per kwartaal gerapporteerd aan de raad over het Sociale Domein. De indicatoren met betrekking tot de uitvoering van de Participatiewet zijn minimaal.
2	Neem in de doelstellingen op welke indicatorscore men binnen een gegeven tijdsbestek wil bereiken. Benoem niet alleen procesmatige indicatoren, maar juist ook de doelen van re-integratie (uitstroom of hogere trede op participatieladder, verkleinen bestand).	De indicator in de begroting geldt voor het lopende begrotingsjaar. De indicatoren vormen samen met de speerpunten en de beschrijving van het beleidsdoel een sluitend geheel. De begroting omvat het beleid op hoofdlijnen, waar nodig wordt op beleids- en uitvoeringsniveau het beleidsdoel vertaald naar onderliggende doelstellingen. Zie hiervoor het Uitvoeringsplan en Projectenboek Sociale Zaken.	De doelstellingen in het Uitvoeringsplan en Projectenboek zijn vaak procesmatig geformuleerd. Daarnaast is niet altijd duidelijk in hoeverre de projecten nu concreet bijdragen aan het realiseren van de in de programmabegroting opgenomen speerpunten en indicatoren.
3	Ga verder met het versterken van de interne samenhang van het re-	Vanaf 2009 en verdere jaren is juist nog meer aandacht besteed aan de samenhang van de	Het beleid is in samenhang vormgegeven, zowel in samenhang met ondersteunend beleid (handhaving,

	<p>integratiebeleid. Kijk daarbij ook naar gerelateerde beleidsvelden zoals inburgering, onderwijs of de Wmo. Noodzakelijk daarbij is om aan te geven wat het verbinden van beleidsvelden en bijbehorende doelen betekent voor de afzonderlijke budgetten en het mogelijk bijstellen van het beleid.</p>	<p>verschillende beleidsvelden. Toen al werd verwacht dat het Rijk de uitvoering van de verschillende wetten zou gaan decentraliseren naar gemeenten. Reeds vanaf de aanloop naar concrete decentralisering is integraal gekeken naar beleid en budgetten. Zie hiervoor De Transformatie in het Sociaal Domein en de Uitvoeringsnota Transitie Sociaal Domein.</p>	<p>schuldhulpverlening en minimabeleid), in samenhang met andere beleidsterreinen (Wmo, Jeugd, Zorg en Onderwijs) als in samenhang in de samenwerking met andere partijen.</p>
4	<p>Richt de beleidsvoorbereiding met de raad zo in, dat de raad tijdig kan meepraten. Alvorens het beleid door het college wordt voorbereid, zou de raad in de gelegenheid moeten zijn om een open discussie te voeren over principiële keuzes.</p>	<p>Voor belangrijke beleidsvoorbereiding (zoals de decentralisaties) zijn met grote regelmaat ‘Benen Op Tafel’ overleggen georganiseerd met de raad. Deze bijeenkomst zijn goed bezocht. Dit soort overleggen heten thans ‘Beeldvormende Sessies’.</p>	<p>Met name door de inhoudelijke complexiteit van het beleidsdossier en de (gevoelde) informatie-achterstand van de gemeenteraad op dit dossier ten opzichte van het college, kan de raad haar kaderstellende taak niet naar behoren uitvoeren. In vergelijking met het vorige onderzoek uit 2009 kan geconcludeerd worden dat de informatievoorziening aan de raad, niet substantieel verbeterd is. De kaderstellende en controlerende rol van de raad kan in de huidige setting niet goed uitgevoerd worden.</p>
5	<p>De raad zou de voortgang en uitkomsten van het re-integratiebeleid met de volgende indicatoren effectief kunnen monitoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> Budgettaire kaders: uitgaven re-integratiebeleid versus beschikbare budgetten (W-deel) en uitgaven uitkeringen versus beschikbare budgetten (I-deel). 	<p>Budgettaire kaders: De met de Raad afgesproken planning & control-cyclus is leidend. De budgettaire kaders zijn vermeld in de begroting. Majeure afwijkingen van de begroting (en daarmee samenhangende begrotings-wijzigingen) worden verwerkt in separate raadsvoorstellen. In de P&C-stukken wordt ook de bestands-ontwikkeling (gemiddelde aantal uitkeringsgerechtigden) vermeld.</p>	<p>Doordat er met ingang van 2016 geen indicatoren meer zijn opgenomen in de programmabegroting is het lastig voor de raadsleden om de voortgang te monitoren. Daarnaast biedt de kwartaalrapportage weinig houvast: hierin staan alleen cijfers met betrekking tot de instroom, uitstroom en volume van de uitkeringen. Met betrekking tot uitstroom uit trajecten of de resultaten van de projecten die zijn ingezet, is geen informatie beschikbaar.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Doeltreffendheid: bestandsontwikkeling en uitstroom naar regulier werk langer dan een jaar. • Doelmatigheid: totale kosten (uitvoeringskosten en kosten voor voorzieningen) per klant en/of per geslaagd traject. 	<p>Doeltreffendheid: In de veranderende arbeidsmarkt is de norm van duurzame uitstroom naar werk van langer dan een jaar losgelaten. Uiteraard is een vast contract wel nog steeds het streven, maar steeds vaker worden mensen aangenomen met een contract voor bepaalde duur. De norm is nu dat ook kortdurend werk of werk in deeltijd zorgt voor beperking van uitgaven bijstand.</p> <p>Doelmatigheid: Hilversum hanteert de systematiek dat uitvoeringskosten en overhead op begrotingsniveau zijn verdisconteerd in de programma-kosten. Uiteraard zien we er op toe dat uitvoeringskosten, uitgaven per kandidaat en per traject met elkaar in verhouding zijn.</p>	
Toezegging college van B&W tijdens besluitvorming raad d.d. 13 januari 2010			
1	<p>Wethouder Walters bevestigt de eerdere toezegging om voortaan, bij de halfjaarlijkse re-integratieverslagen, gebruik te maken van het door de fractie D66 aangeleverde schema. Bij het eerstvolgende re-integratieverslag zal daarin een eerste slag worden gemaakt.</p>	<p>Deze halfjaarlijkse re-integratie-verslagen zijn een aantal malen gemaakt, op speciaal verzoek van de raad. Het D66-schema is daarbij niet volledig gebruikt, sommige gegevens konden niet worden geleverd omdat de systemen daarop niet zijn ingericht. Daarna zijn we teruggekeerd naar de reguliere P&C-cyclus.</p>	<p>Doordat er met ingang van 2016 geen indicatoren meer zijn opgenomen in de programmabegroting is het lastig voor de raadsleden om de voortgang te monitoren. Daarnaast biedt de kwartaalrapportage weinig houvast: hierin staan alleen cijfers met betrekking tot de instroom, uitstroom en volume van de uitkeringen.</p> <p>Met betrekking tot uitstroom uit trajecten of de resultaten van de projecten die zijn ingezet, is geen informatie beschikbaar.</p>

Bijlage 2 *Indicatoren Programmabegrotingen 2010-2015*

Jaar	Indicatoren
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal duurzame uitstroom • Aantal nazorgtrajecten als percentage van de jaarlijkse uitstroom • Duale trajecten inburgeraars als percentage van het totale aantal inburgeraars • Aantal vacaturevervullingen WWB door Werkgeverspunt • Percentage klanten met een traject
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal uitstroom naar betaalbare arbeid • Aantal klanten met een hogere re-integratiepositie • Duale trajecten inburgeraars als percentage van het totale aantal inburgeraars • Aantal vrijwillige inburgeraars
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal klanten geplaatst op vacatures • Aantal klanten geplaatst op maatschappelijke werkplekken • Resultaat op het I-deel • Gemiddeld aantal klanten in de uitkering
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal klanten geplaatst op vacatures • Aantal klanten geplaatst op maatschappelijke werkplekken • Gemiddeld aantal klanten in de uitkering
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal klanten geplaatst op vacatures • Aantal klanten geplaatst op maatschappelijke werkplekken • Gemiddeld aantal klanten in de uitkering
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal klanten geplaatst op vacatures • Aantal cliënten dat een maatschappelijke tegenprestatie vervult • Gemiddeld aantal personen dat een inkomensvoorziening heeft • Gemiddeld aantal personen dat werkzaam is in de sociale werkvoorziening
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Bij het programma 'Werken' zijn geen indicatoren opgenomen met betrekking tot re-integratie

Bijlage 3 *Overzicht documenten*

- Programmabegrotingen 2010-2015
- Jaarverslagen 2010-2015
- De bakens verzetten (2010-2014)
- Meedoen naar vermogen, Beleidsplan Sociale Zaken 2012-2015
- Uitvoeringsplan Sociale Zaken van 'Meedoen naar vermogen' 2012-2015
- Projectenboek behorende bij Beleidsplan Sociale Zaken 2012-2015 'Meedoen naar vermogen'
- Projectenrapportage 1 en 2
- Uitvoeringsnota transformatie Sociaal Domein, juni 2014
- De transformatie in het sociaal domein, Samenhang in de transitie
- Meerjarenplan Participatie, juli 2015
- Bestuursrapportage tot en met 15 november 2015 Sociaal Domein
- Rapportage Sociaal Domein, derde kwartaal

Bijlage 4 Geïnterviewde personen

- Arjo Klamer Wethouder
- Petra Aipassa Afdelingshoofd Sociale Zaken
- Ans de Wit Beleidsmedewerker
- Gerda Bedet Klantmanager Werk en Participatie
- Mark van Gogh Teammanager Trajectbegeleiding
- Marleen Remmers Gemeenteraadslid GL
- Aafke Vreugdenhil-de Blécour Gemeenteraadslid CU
- Emil Falan Fractiemedewerker PvdA
- John Tammer Fractiemedewerker Hilversum1