

Datum

7 juli 2017

Auteur(s)

Kees Zandvliet (SEOR) Peter van Nes (Iroko)
Elisa de Vleeschouwer (SEOR)

Status

Definitief

Effectiviteit re-integratie gemeente Stichtse Vecht

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	4
Hoofdconclusies	4
Deelconclusies	5
Aanbevelingen.....	6
1 Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding voor het onderzoek en context.....	8
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	11
1.3 Afbakening van het onderzoek.....	11
1.4 Aanpak van het onderzoek	11
1.5 Leeswijzer.....	13
2 Beleidsdoelen van re-integratiebeleid	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Hoofdlijnen – strategisch tactisch niveau.....	14
2.3 Uitwerking – tactisch operationeel	17
2.4 Bevindingen	19
3 Kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.....	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Betrokkenheid	20
3.3 Informatievoorziening, controle en bijsturing	21
3.4 Bevindingen	22
4 Beleidsuitvoering	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Uitvoeringsstructuur	24
4.3 Inzet participatiebudget.....	27
4.4 Inhoud beleidsuitvoering	28
4.5 Re-integratieactiviteiten en bereik doelgroepen	30
4.6 Bevindingen	32

5 Effectiviteit re-integratiebeleid	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Evaluaties door gemeente Stichtse Vecht	33
5.3 Doelbereik.....	34
5.4 Netto-effectiviteit.....	35
5.5 Bevindingen	37
6 Kosten en baten re-integratiebeleid.....	38
6.1 Inleiding	38
6.2 Uitgaven.....	38
6.3 Kosten per toepassing (bruto)	39
6.4 Kosteneffectiviteit.....	40
6.5 Bevindingen	41
7 Prestaties van gemeente Stichtse Vecht in perspectief.....	42
7.1 Inleiding	42
7.2 Divosa benchmark	42
7.3 De invloed van beleid en omgevingsfactoren	46
7.4 Inzichten uit de literatuur	47
7.5 Bevindingen	48
8 Bevindingen op basis van normenkader.....	49
9 Bestuurlijke reactie	53
10 Nawoord rekenkamercommissie.....	56
Geraadpleegde bronnen (literatuurlijst).....	57
Bijlage 1 Verantwoording onderzoek	58
Bijlage 2 Regressieresultaten	61

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusies

1. Het re-integratiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht is op samenhangende wijze vertaald in doelstellingen op strategisch/tactisch en tactisch/operationeel niveau. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de strategische doelstellingen meetbaarder en meer tijdsgebonden zouden moeten worden geformuleerd.
2. De kaderstellende rol van de gemeenteraad is vooral van belang in de voorbereidende fase van invoering van de Participatiewet en bij de behandeling van voorstellen tot transformatie van het re-integratiebeleid (eind 2016, begin 2017). De controlerende rol is in 2015 en 2016 niet of nauwelijks van betekenis geweest. Niet duidelijk is in hoeverre hierdoor mogelijkheden voor verbetering of aanscherping van beleid en uitvoering niet of onvoldoende zijn benut.
3. In de uitvoeringspraktijk zijn er sinds de introductie van de Participatiewet ontwikkelingen gaande ter aanscherping en aanpassing van de beleidsuitvoering. Mede daardoor is in 2015 nog grotendeels volgens het oude stramien gewerkt. Het jaar 2016 is benut voor de ontwikkeling van het benodigde instrumentarium, onder meer via pilots en het in kaart brengen van het klantenbestand.
4. Klantmanagers en jobhunters handelen zoveel mogelijk in de geest van de wet en richten zich daarbij op maatwerk en eigen verantwoordelijkheid van de klant. Daarbij loopt men wel aan tegen de beperkte bezetting van het sub team re-integratie.
5. Een beperkt aantal instrumenten (waaronder het arbeidstrainingscentrum (ATC) en trajecten in eigen beheer) wordt veelvuldig toegepast. Vanuit de registraties wordt niet duidelijk hoe het specifieke individuele element (maatwerk) in een traject vorm krijgt.
6. In de toepassing van voorzieningen zijn vrouwen, personen ouder dan 50 jaar en personen zonder startkwalificatie ondervertegenwoordigd. Wat dit betekent voor de effectiviteit van het beleid is niet precies vast te stellen, al zijn er indicaties (uit de wetenschappelijke literatuur) dat re-integratiebeleid in ieder geval voor vrouwen relatief grote effecten heeft.
7. Het re-integratiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht heeft, voor zover met de beschikbare data kan worden nagegaan, over het algemeen positieve effecten. Bemiddeling door jobhunters is het meest effectief. Ook trajecten in eigen beheer en het ATC hebben een relatief groot effect. Activiteiten door SW-bedrijf PAUW¹ hebben eveneens een relatief groot effect als het gaat om uitstroom uit de uitkering. Echter, als we kijken naar uitstroom naar een baan, hebben deze activiteiten juist een relatief klein effect in vergelijking met andere instrumenten. Het netto-effect van trajecten richting werk en/of opleiding is beperkt. We merken op dat genoemde resultaten als indicatief moeten worden beschouwd, onder meer vanwege beperkingen van methodische en statistische aard.
8. Ook uit de vergelijking met referentiegemeenten en het landelijk beeld komt naar voren dat de gemeente Stichtse Vecht redelijk presteert. De verschillen zijn echter klein en trends in bestand en instroom en uitstroom vrijwel vergelijkbaar tussen gemeenten. De ontwikkeling in het bestand wordt in hoge mate beïnvloed door de instroom van een relatief groot aantal statushouders in de gemeente in de eerste helft van 2016.
9. De regionale arbeidsmarktsituatie is in de gemeente Stichtse Vecht verhoudingsgewijs niet ongunstig. Dit heeft naar verwachting bijgedragen aan de relatief gunstige ontwikkeling van het bijstandbestand.
10. Vanuit de literatuur is bekend dat bemiddeling van werkzoekenden (vooral op de korte termijn) een relatief effectief instrument is. Ook dit duidt er op dat er adequate keuzes zijn gemaakt in de gemeente.

¹ De overeenkomst voor dienstverlening re-integratie met PAUW liep af op 1 januari 2015. Het gaat dus om activiteiten die momenteel niet meer worden aangeboden.

Deelconclusies

Doelen van re-integratiebeleid

- Hoewel nergens expliciet uitgewerkt, kan worden gesproken van een redelijke samenhang en coherentie in de doelstellingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau.
- Het is de vraag in welke mate re-integratiebeleid kan bijdragen aan vermindering van het bijstandsvolume, omdat het bijstandsvolume in hoge mate door andere factoren wordt bepaald. Om dit te toetsen is het beter om de kans op uitstroom of werk op groepsniveau te vergelijken tussen klanten met en zonder begeleiding. Dat betekent feitelijk dat met enige regelmaat de kans op werk en uitstroom van groepen moet worden vastgesteld, uitgesplitst naar mensen met en zonder voorziening.

Kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad

- De gemeenteraad is in voldoende mate betrokken bij de opzet van het re-integratiebeleid in de gemeente Stichtse Vecht. De kaderstellende rol is zichtbaar in de belangrijke beleidsdocumenten (de kadernota's).
- De controlerende rol van de gemeenteraad op het terrein van het re-integratiebeleid is in de afgelopen jaren in geringe mate zichtbaar geworden.
- De gemeenteraad is of heeft zich niet adequaat geïnformeerd over de voortgang van het re-integratiebeleid. De Monitor Sociaal Domein bevatte hierover geen informatie. Wel heeft de raad alle relevante beleidsnota's en evaluatierapporten (de laatste ter informatie) ontvangen.

Uitvoering

- De kadernota's zijn richtinggevend geweest voor de verdere uitwerking van het re-integratiebeleid en de uitvoering. De afgelopen twee jaar zijn benut om het gewenste uitvoeringsmodel te ontwikkelen, onder meer op basis van pilots in de uitvoering. Eind 2016 is dit uitgemond in een concreet voorstel voor de (vernieuwde) opzet van de beleidsorganisatie en uitvoering (Transformatieplan).²
- Er is in de afgelopen jaren gekozen voor een verschuiving van uitbesteding naar uitvoering in eigen beheer. Dit is ook zichtbaar in de besteding van het participatiebudget en de ingezette voorzieningen.
- Voor zover na te gaan, is het uitgangspunt betreffende de eigen verantwoordelijkheid ook in de uitvoering vertaald, door het initiatief meer bij de klant te leggen. De klantmanager is in dit verband meer coachend en begeleidend in het traject dan sturend.
- In samenhang met de ontwikkelingsfase waarin het re-integratiebeleid zich bevond, is het beleid in grote mate uitgevoerd door ingehuurd personeel. Als gevolg van de toename in het klantenbestand en veranderingen in wet- en regelgeving staat de beschikbare capaciteit sinds 2015 onder druk.

Effectiviteit

- Vanwege beperkingen van methodische en statistische aard, moeten de hieronder genoemde resultaten als indicatief worden beschouwd.
- Het re-integratiebeleid heeft over het algemeen positieve effecten op uitstroom uit de uitkering en uitstroom naar een baan.
- Bemiddeling door jobhunters, trajecten in eigen beheer en het arbeidstrainingencentrum hebben een relatief grote effectiviteit ten opzichte van andere activiteiten.
- Activiteiten door SW-bedrijf PAUW hebben relatief grote effecten als het gaat om uitstroom uit de uitkering, maar relatief kleine effecten als het gaat om uitstroom naar een baan.³
- Trajecten richting werk en/of scholing hebben een beperkte effectiviteit.

² Er is een opvallend verschil tussen re-integratie en andere onderdelen van het Sociaal Domein voor wat betreft uitvoering in eigen beheer en beleidsregie in de afgelopen jaren. Eventuele wijzigingen in de uitvoering op basis van het Transformatieplan en de mogelijke consequenties daarvan hebben we niet meegenomen in dit onderzoek.

³ Degenen die uitstromen, maar niet naar een baan, worden in principe inactief.

Kosteneffectiviteit

- Het jaar 2016 vertoont in termen van interventies (voorzieningen) een trendbreuk met het verleden. Er is een verschuiving naar de inzet van goedkope voorzieningen. Het gaat dan vooral om voorzieningen die in eigen beheer worden uitgevoerd.
- In termen van kosteneffectiviteit zijn trajecten in eigen beheer, (bemiddeling via het) werkgevers-servicepunt en het ATC vergelijkbaar.
- De activiteiten in het kader van het lokale project jeugdwerkloosheid zijn qua kosten vergelijkbaar met bijvoorbeeld ATC en werkgeversservicepunt, maar weinig effectief voor vergroting van de uitstroom of vergroting van de kans op een baan.
- Loonkostensubsidies en ESF taaltrajecten zijn relatief dure voorzieningen. Over de effectiviteit van deze instrumenten kunnen geen conclusies worden getrokken.

Resultaten in perspectief

- Het bijstandsbestand van de gemeente Stichtse Vecht ontwikkelt zich relatief gunstig ten opzichte van het landelijke beeld en referentiegemeenten. Dit beeld wordt enigszins verstoord door de instroom van een groot aantal statushouders in de eerste helft van 2016. De verschillen met andere gemeenten en het landelijke beeld zijn overigens klein, mede doordat de ontwikkeling in de bijstand door veel factoren worden bepaald die niet door de gemeente zijn te beïnvloeden.
- In de gemeente Stichtse Vecht worden uitkeringen relatief vaak beëindigd vanwege het vinden van werk. Dit gaat samen met een relatief lage uitstroom naar opleiding en een relatief lage uitstroom vanwege handhaving.⁴
- Aspecten die vermoedelijk hebben bijgedragen aan deze resultaten zijn
 - a. de uitvoering van de Participatiewet in eigen beheer, in combinatie met een goede afbakening van doelgroepen van beleid;
 - b. een relatief gunstige situatie op de arbeidsmarkt.

Aanbevelingen

Uit het voorgaande volgt dat het re-integratiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht redelijke resultaten boekt, die op basis van de beschikbare informatie en gegevens ook zichtbaar zijn gemaakt. Aanbevelingen zijn in dit licht bedoeld voor verdere aanscherping van beleid, uitvoering en monitoring, waarmee ook de gemeenteraad beter in staat wordt gesteld om hun taken te vervullen.

1. *In alle geledingen dient meer oog te zijn voor de toegevoegde waarde van re-integratiebeleid*
Werklozen kunnen ook zonder toepassing van instrumenten uitstromen. Het verdient aanbeveling om de doelen niet alleen in bruto termen te formuleren, maar expliciet ook in netto termen. Dit vertaalt zich dan vanzelfsprekend in eisen ten aanzien van de administratie, om de voortgang te kunnen monitoren en het beleid te evalueren.
2. *Zorg voor een adequate en continue monitoring (op het niveau van doelgroepen) van ontwikkelingen in de in- en uitstroom, in relatie tot de inzet van voorzieningen en instrumenten*
Zekerheid over effectieve toepassing kan niet op individueel niveau worden vastgesteld, maar alleen op basis van de resultaten op groepsniveau. Idealiter heeft de gemeente voortdurend een goed inzicht in de effecten en de kosten (per toepassing) van het beleid. Op administratief gebied wordt het nodige gedaan, maar op onderdelen zijn verbeteringen van de registratie wenselijk en mogelijk. Concreet gaat het om een meer gedetailleerde en helder gestructureerde classificatie van re-integratieactiviteiten (voorzieningen), waarbij bijvoorbeeld aandacht is voor de verschillende elementen binnen een traject in eigen beheer. Het is bijvoorbeeld wenselijk om zicht te hebben op de mate waarin bijvoorbeeld de

⁴ Een mogelijke verklaring voor de lage uitstroom vanwege handhaving is dat er weinig tegenprestaties worden verlangd van bijstandsgerechtigden.

intensiteit van de begeleiding (aantal contacten), de aard van de begeleiding (coachend, sturend), de inhoud van de begeleiding (afspraken checken, e.d.) of elementen van handhaving bijdragen aan uitstroom. Die verschillende elementen zouden dan moeten worden benoemd (naast de inzet van concrete voorzieningen), in het bijzonder bij trajecten in eigen beheer.

3. *Een goede monitor kan ook worden benut voor het op hoofdlijnen informeren van de gemeenteraad*
De gemeenteraad krijgt daardoor meer mogelijkheden om invulling te geven aan haar controlerende functie. Bepaal in samenspraak welke elementen aan bod zouden moeten komen in een monitor. Zinnvolle aanvullingen op de huidige monitor zijn: (a) een overzicht van het bijstandsvolume, (b) de in- en uitstroom uit de uitkering (totaal en naar werk) in de betreffende periode, (c) waar mogelijk uitgesplitst naar klanten met en zonder begeleiding en (d) het aantal ingezette voorzieningen naar type voorziening.
4. *Doe bij introductie van een nieuwe aanpak of nieuw instrument een nulmeting*
Bepaal de uitstroom- en baankans op het moment van introductie voor de groep of doelgroep waarop de nieuwe aanpak of het nieuwe instrument is gericht, door te kijken naar de uitstroomcijfers van deze groep in een periode van bijvoorbeeld een aantal maanden tot de introductie. Op die manier kun je (achteraf) bepalen of de nieuwe aanpak beter werkt dan de bestaande.
5. *Wees bewust van de over het algemeen relatief kleine netto-effecten van re-integratiebeleid*
Het ambitieniveau mag best hoog zijn, maar dient een voldoende realistisch karakter te hebben. Bruto effecten zijn niet te vertalen in besparingen op uitkeringen. De kans op besparingen neemt toe naarmate meer (kosten)effectieve instrumenten worden ingezet. De ambitie kan daarom beter worden gericht op het optimaliseren van de inzet van effectieve voorzieningen.
6. *Een zekere terughoudendheid in de inzet van (vooral dure) instrumenten is verstandig*
Juist vanwege onzekerheid over en de over het algemeen geringe omvang van de effectiviteit van voorzieningen, is een zekere terughoudendheid verstandig vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit. De inzet van dure instrumenten (zoals loonkostensubsidies en lange opleidingstrajecten) is gerechtvaardigd in het geval van (zeer) moeilijk vervulbare vacatures en wanneer de klant daardoor een hoger (opleidings- of beroeps)niveau kan realiseren. Op deze wijze wordt gericht bijgedragen aan het reduceren van knelpunten op de arbeidsmarkt (vergroting beschikbaar goed opgeleid aanbod en afname van moeilijk vervulbare vacatures).
7. *Richt inspanningen vooral op groepen met een relatief zwakke positie op de arbeidsmarkt*
Nu de komende periode de economie aantrekt en de situatie op de arbeidsmarkt verbetert, neemt de kans op (zelfstandige) uitstroom toe en is er reden om de inspanningen vooral te richten op groepen die zonder ondersteuning een kleine kans op uitstroom hebben, maar die wel voldoende mogelijkheden hebben om uit te stromen met ondersteuning. Het doel om re-integratiemiddelen vooral in te zetten voor klanten met een loonwaarde tussen 40 en < 100 procent is hiervoor een goed uitgangspunt. Dit omdat de kans op afroming (ondersteuning van groepen met een relatief hoge kans op werk) altijd aanwezig is, ook wanneer de resultaten op zich goed zijn.
8. *Een zekere flexibiliteit in de uitvoering is wenselijk, vanwege veranderingen op de arbeidsmarkt*
Een goed inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt (vraag, aanbod en aansluiting daartussen) is een belangrijke (en misschien wel noodzakelijke) voorwaarde voor succesvol beleid en uitvoering. De situatie op de lokale en regionale arbeidsmarkt staat onder invloed van conjuncturele, structurele en incidentele factoren en verandert daardoor (vaak gradueel). Dit vereist mogelijk met de omstandigheden wisselende aandacht voor aanbodontwikkeling, vraaginventarisatie, of het matchingsproces als zodanig. Het gaat hierbij niet om ingrijpende organisatorische aanpassingen, maar meer om focus in de uitvoering.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek en context

Beleid

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht geworden, die bedoeld is om bij te dragen aan het zelfstandig functioneren van mensen in de samenleving, om zo het beroep op sociale voorzieningen te minimaliseren. Voor degenen die niet (in voldoende mate) op eigen kracht zelfstandig kunnen functioneren, is ondersteuning van de gemeente beschikbaar. Re-integratie is hierbij een belangrijk instrument, dat al langere tijd door gemeenten wordt benut om bijstandsgerechtigden (en andere inwoners) aan een baan te helpen. Met de Participatiewet is de gemeentelijke doelgroep uitgebreid met jonggehandicapten met arbeidsvermogen en degenen die voorheen een beroep konden doen op de WSW. UWV blijft verantwoordelijk voor jonggehandicapten die geen duurzaam arbeidsvermogen hebben en voor de "oude" Wajongers. Zittende WSW'ers behouden hun rechten.

De gemeente Stichtse Vecht heeft eind 2014, in de Nota Participatiebeleid 2015-2018 Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp (SWW)⁵, een aantal uitgangspunten geformuleerd om de doelstelling van de Participatiewet zo goed mogelijk te kunnen bereiken (zie box 1.1). Deze uitgangspunten lopen uiteen van redelijk abstract (eigen verantwoordelijkheid) tot tamelijk concreet (ordering bestand op basis van loonwaarde).

Box 1.1 Uitgangspunten gemeenten SWW voor bereiken doelstelling Participatiewet

- Eigen verantwoordelijkheid en kracht staan voorop. Ondersteuning is aanvullend daarop.
- Dichtbij: we gaan bij de dienstverlening uit van de omgeving, waarin de mensen actief zijn. Dat betekent voor SWW acteren binnen twee arbeidsmarktregio's.
- Vraaggericht: onze benadering van de klant is gericht op het in beeld brengen van wat de sterke punten van de klant zijn en daarop aansluiten. Wij stellen ons vraaggericht op en kiezen een aanpak die aansluit bij de beperkingen (verstandelijk, psychisch) van de cliënt.
- Samenwerking: Voor het tot stand brengen van effectieve participatie van de doelgroep richten we ons op de vraag van werkgevers, maatschappelijke instellingen en bewoners van de wijk/buurt.
- Preventie: daar waar dat mogelijk en gewenst is, richten we ons proactief op het voorkomen dat groepen in een uitkeringssituatie belanden, door te bevorderen dat de overgang van school naar werk of van werk naar werk beter wordt afgestemd.
- Inkoop: we kopen slechts die expertise in, die we zelf niet in huis hebben en voor zover leverbaar in de markt.
- Ordering bestand: we gaan het bestand indelen in vier categorieën, gebaseerd op loonwaarde en nemen die indeling als uitgangspunt voor de inzet van instrumenten en middelen.
- Sociale Werkvoorziening: wanneer mogelijk maken we gebruik van de expertise en de voorzieningen van de SW bedrijven voor de arbeidsinpassing van de doelgroepen van de Participatiewet.

Bron: Gemeenten Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp, Nota Participatiebeleid 2015-2018

In de Nota Participatiebeleid 2015-2018 en de Verordening Re-integratie Stichtse Vecht 2015⁶ zijn de uitgangspunten vertaald in concrete doelstellingen rond participatie. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de bedoelde inzet van re-integratiemiddelen per subgroep van het bestand.

⁵ Nota Participatiebeleid Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp, september 2014.

⁶ Verordening Re-integratie Stichtse Vecht 2015, juni 2015.

Tabel 1.1 Inzet instrumenten en middelen participatiebeleid

Doelgroep	Loonwaarde	Inzet instrumenten	Inzet middelen
Categorie 1	100%	Beperkt arbeidsontwikkeling Vooral handhaving	Beperkte inzet re-integratiebudget
Categorie 2	80 – 100%	Loonkostensubsidie, jobhunting, arbeidsontwikkeling, social return, proefplaatsing, plaatsingsubsidie	Re-integratiebudget, BUIG budget
Categorie 3	40- 80%	Zie categorie 2 plus jobcoaching en no-risk polis	Re-integratiebudget, BUIG budget WMO-middelen, welzijnsmiddelen
Categorie 4	20 – 40 %	Beschut werk, sociale activering	Re-integratiebudget (beschut werk), WMO-middelen, welzijnsmiddelen
Categorie 5	< 20%	Dagbesteding, sociale activering, zorg, hulp	WMO-middelen, welzijnsmiddelen

Bron: Gemeenten Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp, Nota Participatiebeleid 2015-2018

Budget

Voor de uitvoering van de Participatiewet ontvangen gemeenten een participatiebudget voor de re-integratieopdracht. Tabel 1.2 laat zien dat het beschikbare re-integratiebudget (vanuit het Rijk) de eerstvolgende jaren naar verwachting verder zal afnemen. Dit heeft vooral te maken met de ontwikkeling van het deelbudget voor de klassieke WWB-doelgroep, dat tot 2018 daalt.

De beschikbare middelen voor de nieuwe doelgroepen nemen toe, maar deze moeten volgens de gemeente deels worden ingezet voor het opvangen van verplichtingen voor de zittende WSW-populatie die daardoor een steeds groter beslag op het krimpende re-integratiebudget leggen.⁷ In de Nota Participatiebeleid wordt geconcludeerd dat het beleid anders moet. De loonwaarde van de zittende WSW-doelgroep moet optimaal worden benut om zo ook middelen over te houden voor de re-integratie van nieuwe doelgroepen. Dit wordt tevens als een grote uitdaging gezien.

Tabel 1.2 Verwachte ontwikkeling participatiebudget gemeente Stichtse Vecht (in € 1.000)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Deelbudget WWB-klassiek	470,5	331,2	238,5	239,8	239,8	239,8
Deelbudget nieuw Wajong	36,2	56,5	78,4	99,1	104,1	136,1
Deelbudget nieuw begeleiding	68,3	128,4	178,2	201,1	231,4	293,6
Totaal excl. WSW	575,0	516,1	495,1	540,0	575,3	669,5
Deelbudget WSW	4.054,1	3.714,9	3.447,6	3.205,6	2.992,6	2.900,8
Totaal incl. WSW	4.629,1	4.231,0	3.942,7	3.745,5	3.567,8	3.570,3

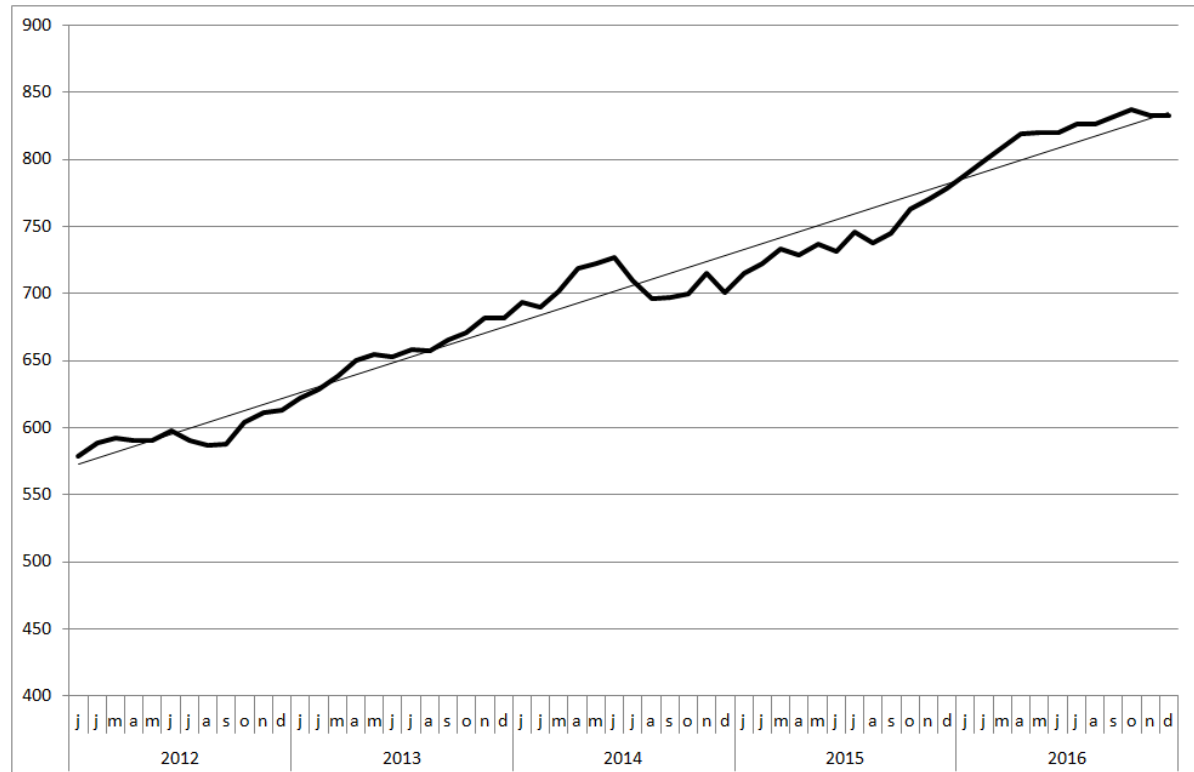
Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Meicirculaire gemeentefonds 2016

Aantal uitkeringen

Figuur 1.1 geeft een beeld van uit aantal door de gemeente Stichtse Vecht betaalde uitkeringen en de toename hierin in de periode 2012-2016. De rechte lijn in de figuur geeft de (lineaire) trend in de toename van het aantal uitkeringen in deze periode. Van medio 2012 tot en met 2014 ligt de toename van het aantal uitkeringen iets boven de langjarige trend. Medio 2014 is er een plotselinge sterke afname (trendbreuk), waarna de toename weer de langjarige trend volgt. In de laatste maanden van 2015 en eerste maanden van 2016 neemt het aantal uitkeringen weer sterk toe, waarna vanaf april 2016 de groei in het aantal uitkeringen sterk afzwakt en zich aan het einde lijkt te stabiliseren. De toename van begin 2016 wordt voor het overgrote deel veroorzaakt door de instroom van ongeveer 150 statushouders (asielzoekers). Eind december 2016 werden er volgens de administratie van de gemeente aan 833 klanten uitkeringen verstrekt.

⁷ Uit de beschikbare cijfers blijkt echter (nog?) niet dat het participatiebudget aan WSW wordt besteed.

Figuur 1.1 Het aantal klanten met een uitkering (PW-I en IOAW/Z) gemeente Stichtse Vecht – januari 2012 - december 2016



Bron: Gemeente Stichtse Vecht, bewerking SEOR/Iroko

Regionale samenwerking in beleid en uitvoering

De gemeente Stichtse Vecht heeft in de voorbereiding van de uitvoering van de taken in het Sociaal Domein samengewerkt met de gemeenten Wijdmeren en Weesp. Er is ook een samenwerking gestart tussen deze drie gemeenten voor de uitvoering van deze taken (de samenwerking SWW). Intussen is op initiatief van de gemeente Wijdmeren besloten om de samenwerking versneld af te bouwen. Het team Sociale Zaken van Stichtse Vecht voert wel de Participatiewet voor de gemeente Weesp uit.

De gemeente Stichtse Vecht maakt met 14 andere gemeenten deel uit van de arbeidsmarktregio Utrecht-Midden. De gemeenten werken in de Utrechtse Werktafel samen met werkgevers, werknemers en UWV. Op het niveau van de arbeidsmarktregio zijn afspraken gemaakt over de harmonisatie van werkgeversinstrumenten (de 'gereedchapskist') en samenwerking in het kader van het werkgeversservicepunt. Het gaat daarbij onder meer om de systematiek van loonwaardemeting (en dus het vaststellen van de hoogte van de loonkostensubsidie), jobcoaching, proefplaatsing, begeleiding naar en tijdens werk, (groeps) detacheringen, etc.

Overige samenwerking en inhuur derden

Voor specifieke doelgroepen wordt samengewerkt met de geëigende organisaties. Bij groepen met een arbeidsbeperking gaat het dan om de SW-bedrijven (PAUW, Tomin) en UWV. De uitstroom richting de arbeidsmarkt uit VSO (voortgezet speciaal onderwijs), PrO (praktijkonderwijs) en entree-onderwijs wordt op regionaal niveau opgepakt in samenwerking met onderwijsinstellingen.⁸

⁸ De regionale samenwerking rondom dit thema richt zit tevens op andere onderwijs gerelateerde factoren, waaronder leerplicht en voortijdig schoolverlaten.

Specifieke expertise is bijvoorbeeld ingehuurd voor het in kaart brengen van de karakteristieken van de doelgroep (CompetenSYS) en voor specifieke trajecten, zoals in het hoofdstuk Uitvoering nader wordt toegelicht. Daarnaast is in de onderzoeksperiode een belangrijk deel van de uitvoerenden (klantmanagers, jobhunters) op basis van externe inhuur werkzaam.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voorliggend onderzoek is bedoeld om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht zo adequaat mogelijk vast te stellen, aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welke activiteiten heeft de gemeente Stichtse Vecht ondernomen sinds de start van de Participatiewet om het aantal gerechtigden terug te brengen, wat zijn daarvan de kosten en de effecten en hoe kunnen die worden verbeterd?

De rekenkamercommissie heeft de centrale vraagstelling uitgewerkt in zeven onderzoeksvragen:

1. Welke beleidsdoelen streeft de gemeente Stichtse Vecht na met het re-integratiebeleid?
2. Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot het re-integratiebeleid?
3. Op welke wijze vindt de uitvoering van het re-integratiebeleid plaats?
4. Wat is het netto-effect van het re-integratiebeleid, m.a.w. hoeveel mensen vinden dankzij het re-integratiebeleid een baan?
5. Wat zijn de kosten en baten van het beleid en welk van de ingezette instrumenten is het meest kosteneffectief?
6. Hoe verhouden de prestaties van Stichtse Vecht zich tot andere, vergelijkbare gemeenten?
7. Hoe kunnen de middelen voor het re-integratiebeleid nog efficiënter worden ingezet?

1.3 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek betreft de periode van januari 2015 tot eind 2016.⁹ Hiermee wordt bijna 2 jaar ervaring met de uitvoering van de Participatiewet in beschouwing genomen. Om de resultaten van de afgelopen twee jaar in perspectief te zetten wordt waar nuttig een vergelijking gemaakt met andere gemeenten, het landelijke beeld en/of de resultaten van voorafgaande jaren. De meting van de effectiviteit heeft om die reden betrekking op de periode van januari 2012 tot en met oktober 2016.

Enkele van de in box 1.1 weergegeven uitgangspunten reiken verder dan het re-integratiebeleid sec. Er wordt onder meer gerefereerd aan preventieve activiteiten (vermindering instroom) en participatie in het algemeen. In het onderzoek zijn alle activiteiten en doelgroepen waarvoor in de participatienota en/of re-integratieverordening concrete voornemens of doelstellingen zijn geformuleerd in de beschrijving en analyse betrokken. De WSW wordt niet meegenomen. Bij de meting van de effectiviteit wordt alleen naar de re-integratieactiviteiten gekeken.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2016 – maart 2017 en omvatte de volgende onderzoeksactiviteiten:

- Deskresearch: verzameling en analyse van (beleids)documenten en gegevens van de gemeente Stichtse Vecht en de referentiegemeenten.

⁹ Het precieze tijdstip is afhankelijk van de beschikbare gegevens. In sommige gevallen, zoals de Divosa benchmark, hebben we gegevens tot en met oktober 2016. De interviews zijn uitgevoerd in december 2016 en begin januari 2017 en betreffen dus wel de gehele onderzoeksperiode.

- Interviews met beleidsverantwoordelijke en uitvoerende functionarissen van de gemeente Stichtse Vecht. In totaal zijn 10 personen geïnterviewd.
- Data-analyse: een nadere statistische analyse van gegevens over uitkeringsgerechtigden en re-integratieactiviteiten in de gemeente Stichtse Vecht.
- Overall analyse en rapportage: in de eindfase van het onderzoek zijn de gegevens en informatie die is verkregen via de genoemde onderzoeksactiviteiten samengevoegd in een overall analyse, voor beantwoording van de onderzoeksvragen.

Het in het onderzoek gehanteerde normenkader is opgenomen in tabel 1.3. Dit normenkader is richtinggevend voor de formulering van de bevindingen in de slotparagrafen van de thematische hoofdstukken en de samenvatting. Bijlage 1 bevat een nadere toelichting op de in het onderzoek uitgevoerde activiteiten.

Tabel 1.3 Normenkader

Onderzoeks-vraag	Thema	Norm
1	Beleidsdoelen	Beleidsdoelen voor de Participatiewet zijn geformuleerd. Welke? Specifieke (beleids)doelen voor re-integratie zijn geformuleerd. Welke? Doelen op verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) zijn onderling coherent. Doelstellingen zijn SMART geformuleerd.
2	Rol gemeenteraad	Gemeenteraad is door het college van B&W vooraf betrokken bij visievorming en uitgangspunten Participatiewet. Gemeenteraad heeft amendementen/moties ingediend m.b.t. Participatienota en re-integratieverordening. Gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over resultaten en kosten Participatiewet en specifiek van re-integratie. Monitor Sociaal Domein voldoet (goed) voor controlerende taak gemeenteraad, algemeen en specifiek voor re-integratie. Instrumenten voor beoordeling en bijsturing zijn beschikbaar.
3	Beleidsuitvoering	Dit is een beschrijvende onderzoeksvraag. De volgende indicatoren geven inzicht in de uitvoeringswijze: <ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeringsstructuur Werk en Inkomen, inclusief werkgeversservicepunt. - Invloed (afspraken en besluiten) arbeidsmarktregio op uitvoering gemeente Stichtse Vecht. - Wijze van inzet participatiebudget (t.b.v. re-integratie door eigen organisatie, inkoop van re-integratiediensten, overig). - Welke re-integratiediensten worden door de eigen organisatie uitgevoerd, voor welke aantallen inwoners en wat zijn hiervan de kosten? - Welke re-integratiediensten worden ingekocht, bij welke organisaties, voor welk bedrag, voor welke aantallen inwoners? - Gegevens over aantallen gestarte en afgeronde trajecten, het type/soort trajecten, het bereik (in aantallen) per traject, uitgesplitst naar subgroepen. <p>Uitvoering is wel/niet in lijn met beleidskaders participatienota en met re-integratieverordening.</p>

4	Effectiviteit	Uitstroomkans uit uitkering en/of naar werk tijdens of direct na een re-integratietraject (bruto-effect), uitgesplitst naar kenmerken (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, e.d.). Indicaties voor verandering in de uitstroomkans uit de uitkering en/of naar werk (netto-effect), uitgesplitst naar kenmerken van het traject. Zijn de (eventueel) vooraf geformuleerde doelen gerealiseerd?
5	Kosten en baten	Kosten: Uitgaven re-integratie (inhuur re-integratiebedrijven en andere partijen, subsidies e.d.), totaal en uitgesplitst naar instrument. Baten: netto-effect (verhoging uitstroomkans), uitgesplitst naar instrument.
	Kosteneffectiviteit	Kosteneffectiviteit van verschillende re-integratievoorzieningen in kwalitatieve zin.
6	Prestaties in perspectief	Vergelijking van prestaties met andere gemeenten en landelijk beeld. Inzichten uit literatuur.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is thematisch opgezet, uitgaande van de geformuleerde zeven onderzoeksvragen. Per hoofdstuk worden de beschikbare informatie en gegevens beschreven en geanalyseerd. Elk hoofdstuk wordt afgerond met een antwoord op de onderzoeksvraag (conclusies). Het laatste hoofdstuk bevat een samenvatting op basis van het normenkader.

2 Beleidsdoelen van re-integratiebeleid

2.1 Inleiding

Enkele belangrijke beleidsdocumenten geven inzicht in de door de gemeente Stichtse Vecht geformuleerde beleidsdoelen op het gebied van re-integratie. Dit zijn chronologisch:

- Dienstverleningsmodel Sociaal Domein, van mei 2014;
- Nota Participatiebeleid, welke is vastgesteld in november 2014;
- Verordening re-integratie, met als ingangsdatum juli 2015;
- Teamopdracht team Sociale Zaken 2016, vastgesteld in december 2015.

In dit hoofdstuk analyseren we deze documenten en de aanvullende informatie uit de interviews aan de hand van de volgende subvragen:

- Wat zijn de beleidsdoelen van de gemeente Stichtse Vecht voor het re-integratiebeleid?
- Is er sprake van een hiërarchie in de beleidsdoelen? Zo ja, is de verbinding tussen de diverse niveaus coherent en logisch?
- Zijn de beleidsdoelen meer in het algemeen opgesteld voor de gehele uitvoering van de Participatiewet of zijn er beleidsdoelen specifiek voor het re-integratiebeleid?
- Zijn de doelstellingen SMART geformuleerd?

2.2 Hoofdpijnen – strategisch tactisch niveau

Het *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein* definieert de volgende visie op dienstverlening aan inwoners:

“In een vitale samenleving voorzien mensen zoveel mogelijk op eigen kracht in hun bestaan; ze zijn zelfredzaam en organiseren hun samenredzaamheid. De inwoners in Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren regelen hun zaken zelf binnen en met hun eigen omgeving. De wezenlijke behoeften van mensen vanuit hun eigen leefsysteem vormen het vertrekpunt. Waar interventies aan de orde zijn (van preventief tot curatief) spelen de vertegenwoordigers van verschillende organisaties zoveel mogelijk – ondersteunend - in op de eigen kracht van burgers binnen het eigen leefsysteem.”

In dit document zijn ook kernwaarden en leidende principes voor het strategisch beleid rond de decentralisaties opgenomen. De kernwaarden bevatten een aantal (impliciete) doelstellingen:

- Doelgericht. Het bereiken van doelen staat voorop, het beschikbare budget is een kaderstellende voorwaarde in meerjarig perspectief. Welke doelen precies worden bedoeld is niet expliciet gemaakt;
- Bijdragen naar vermogen: burgers zijn economisch en sociaal zelfredzaam, voor zover dat in hun vermogen ligt. De gemeente biedt ook hier het vangnet.

Twee voor re-integratie relevante leidende principes zijn het zoveel mogelijk toewerken naar een “beleidsregie gemeente” en taken in het private domein organiseren tenzij wettelijke of beleidsinhoudelijke vereisten zich daartegen verzetten.

In het dienstverleningsmodel wordt onder meer ingegaan op het cluster Arbeidsontwikkeling, op te vatten als re-integratie. Dit cluster ondersteunt inwoners die niet op eigen kracht regulier werk kunnen vinden maar wel binnen afzienbare termijn geheel of gedeeltelijk in staat zijn regulier werk te verrichten. De primaire rol van het cluster is: het ontwikkelen en begeleiden van de doelgroep naar het gewenste niveau. Matching van de doelgroep op arrangementen of vacatures is een taak voor de werkgeversdienstverlening. Het daarna begeleiden op de werkplek/het arrangement is een taak voor het cluster Arbeidsontwikkeling.

Doel is dat de belanghebbende maximaal financieel zelfredzaam is, dus zo veel als mogelijk is in het eigen inkomen kan voorzien zodat geen beroep meer gedaan hoeft te worden op ondersteuning door de (lokale) overheid.

Het cluster Werkgeversdienstverlening is o.a. verantwoordelijk voor acquisitie, matching, plaatsing, arrangementen met werkgevers, social return en advisering. Dit cluster heeft een taakstelling gericht op het realiseren van vacatures en het ophalen van arrangementen om mensen uit alle doelgroepen te kunnen plaatsen. Ook de feitelijke plaatsing vindt door Werkgeversdienstverlening plaats. Werkgeversdienstverlening is de aanjager van het model. Het zorgt voor een vertaling van de vraag van werkgevers naar het juiste aanbod. Het cluster Arbeidsontwikkeling zorgt voor opleiding/begeleiding vanuit die vraag. Op grond van kernwaarden en leidende principes is er in het dienstverleningsmodel voor gekozen om de werkgeversdienstverlening als afzonderlijk cluster in het publieke domein vorm te geven op bovenlokaal niveau.

In de Nota Participatiebeleid 2015 – 2018 van gemeenten Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp wordt op de eerste plaats gerefereerd aan de landelijke doelstellingen van de Participatiewet. Voor mensen in de arbeidsleeftijd staat economische zelfredzaamheid voorop. Iedereen die kan werken, moet naar vermogen in zijn eigen onderhoud voorzien. Op pagina 9 van de nota staat de doelstelling als volgt verwoord:

Het doel is dat iedereen naar vermogen kan deelnemen aan de samenleving. In de eerste plaats door middel van regulier werk. Wanneer dat (nog) niet tot de mogelijkheden behoort, in de vorm van vrijwillige activiteiten of een tegenprestatie.

Ook worden daar de volgende doelen benoemd:

- Zo veel mogelijk deelname van inwoners in regulier werk;
- Maximale benutting van loonwaarde van inwoners;
- Uitstroom uit de uitkering.

Even verderop in de nota wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd om de doelstelling van de Participatiewet zo goed mogelijk te kunnen bereiken (zie box 1.1 in hoofdstuk 1). Deze uitgangspunten variëren van redelijk abstract (eigen verantwoordelijkheid) tot tamelijk concreet (ordering bestand op basis van loonwaarde). Van belang is dat enkele uitgangspunten verder reiken dan het re-integratiebeleid sec. Er wordt onder meer gerefereerd aan preventieve activiteiten (vermindering instroom) en participatie in het algemeen. In de interviews wordt bevestigd dat preventieve acties (poortwachter), tegenprestatie en handhaving als onderdeel van het re-integratiebeleid kunnen worden beschouwd, omdat deze bijdragen aan het bevorderen van de zelfredzaamheid. Er is verder te constateren dat het uitgangspunt bij inkoop tegengesteld is aan de leidende principes die in het Dienstverleningsmodel Sociaal Domein zijn benoemd (privaat, tenzij...). In de participatienota wordt de keuze gemaakt om van de in huis aanwezige deskundigheid gebruik te blijven maken. Hier wordt dus afgeweken van het principe van “beleidsregie door de gemeente”.

Verder geeft de participatienota rekenschap van het feit dat de beschikbare middelen voor re-integratie van de doelgroep Participatiewet zullen gaan teruglopen, omdat de kortingen van het Rijk op het deelbudget WSW moeten worden opgevangen binnen het participatiebudget. Dit betekent dat een toenemend deel van het re-integratiebudget zal moeten worden ingezet voor de verplichtingen voor de zittende WSW-populatie. Het budget dat resteert voor de re-integratie van inwoners uit de doelgroep van de Participatiewet daalt daardoor aanzienlijk. Loonkostensubsidies voor inwoners met een loonwaarde van minder dan 100 procent van het minimumloon worden overigens vanuit het BUIG betaald.

In de Nota is er verder geen expliciete aandacht voor re-integratie; in deel 2 van de nota wordt wel uitgebreid ingegaan op de tegenprestatie, beschut werk en dagbesteding en het minimabeleid. Dit zijn géén re-integratievoorzieningen die erop gericht zijn om inwoners naar regulier werk toe te leiden. De tegenprestatie en vrijwilligerswerk kunnen wel indirect een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden. Het is de bedoeling dat in het kader van participatie voor (arbeidsmatige) dagbesteding WMO-middelen en voor de tegenprestatie onder andere welzijnssubsidies zullen worden ingezet (groepen 4 en 5 met een lage loonwaarde). Deze middelen beïnvloeden dus de resultaten op het

punt van re-integratie, maar gaan niet ten laste van het participatiebudget. De tegenprestatie wordt overigens nauwelijks toegepast. Verder zullen voorkomende overschotten op het BUIG-budget worden gereserveerd voor re-integratie. Er wordt in de nota dus geen verdere uitwerking gegeven aan de re-integratie instrumenten die beschikbaar zijn voor de categorieën 1, 2 en 3. De re-integratieverordening en de beleidsregels geven een beschrijving van de instrumenten.

De ordening van het bestand in groepen op basis van loonwaarde wordt in principe als uitgangspunt genomen voor de inzet van instrumenten en middelen. De uit de Nota Participatiebeleid overgenomen en met de uitkomsten van het onderzoek van CompetenSYS aangevulde tabel geeft dat weer (zie tabel 2.1). De percentages zijn gebaseerd op 606 diagnoses. Dit is niet het gehele bestand, omdat een aantal klanten geen gehoor hebben gegeven aan de uitnodiging voor diagnose of vrijstelling van deelname hebben gekregen. Aannemelijk is dat daardoor het werkelijke aandeel van categorieën 4 en 5 hoger zal liggen en het aandeel van categorieën 1, 2 en 3 lager. Wij merken op dat de loonwaarde pas vanaf eind 2016 in de bestandsgegevens is opgenomen, na het uitgevoerde onderzoek.¹⁰ Dit betekent dat gedurende het grootste deel van de onderzoeksperiode volgens de oude methode is gewerkt.

Er wordt gesteld dat vanuit de doelstelling om zoveel mogelijk mensen aan regulier werk te helpen, de gemeente zich bij de inzet van re-integratiemiddelen primair richt op de categorieën 2 en 3. De ondergrens van de doelgroep van loonkostensubsidie is 40 procent.¹¹ Voor categorie 1 worden beperkt middelen ingezet, bijvoorbeeld voor de inzet van korte (groepsgewijze) trainingen. Het is de bedoeling dat het re-integratiebudget alleen wordt ingezet als werk het perspectief is. Tot slot wordt gesteld dat de gemeente flexibel zal omgaan met de grenzen tussen de verschillende groepen: het gaat om maatwerk en er wordt gekeken naar de persoonlijke omstandigheden en de potentie van de klant.

Tot slot is handhaving voor alle groepen relevant vanuit rechtvaardigheidsprincipes, maar heeft het in kader van re-integratie vooral betekenis voor degenen met een relatief sterke arbeidsmarktpositie.

Tabel 2.1 Inzet middelen en instrumenten volgens Nota Participatiebeleid, 2014

Doelgroep	Loonwaarde	Aandeel doelgroep in bestand (a)	Inzet instrumenten	Inzet middelen
1	100%	16%	Beperkt arbeidsontwikkeling Vooral handhaving	Beperkte inzet re-integratiebudget
2	80 – 100%	18%	Loonkostensubsidie, jobhunting, arbeidsontwikkeling, social return, proefplaatsing, plaatsingsubsidie	Re-integratiebudget BUIG budget
3	40 – 80%	8%	Zie categorie 2 plus jobcoaching en no-risk polis	Re-integratiebudget BUIG budget WMO-middelen Welzijnsmiddelen
4	20 – 40%	22%	Beschut werk, sociale activering	Re-integratiebudget (beschut werk) WMO-middelen Welzijnsmiddelen
5	< 20%	36%	Dagbesteding, sociale activering, zorg, hulp	WMO-middelen Welzijnsmiddelen

Bron: Gemeenten Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp, Nota Participatiebeleid 2015-2018

(a) Op basis van onderzoek CompetenSYS (606 diagnoses)

¹⁰ Daardoor is voor een klein deel van het ons ter beschikking staande bestand de loonwaarde bekend. Wij hebben de loonwaarde dus niet mee kunnen nemen in onze analyses van de effectiviteit.

¹¹ Echter, ook voor categorie 4 zal loonkostensubsidie moeten worden ingezet bij plaatsing in regulier werk. Dit is pas duidelijk geworden nadat er landelijk scherpere beelden zijn ontstaan omtrent beschut werk.

Uit de bestandsanalyse van CompetenSYS blijkt dat 42 procent van het gediagnostiseerde bestand van de gemeente Stichtse Vecht tot de categorieën 1, 2 of 3 behoort. Van dit bestand behoort 36 procent tot categorie 5, inwoners die zijn aangewezen op dagbesteding, sociale activering, zorg of hulp.

De participatienota noemt als belangrijk knelpunt dat er onvoldoende financiële armslag is om de gehele brede doelgroep te ondersteunen bij participatie. Een ander knelpunt dat wordt genoemd is de versnippering van en de concurrentie in de werkgeversbenadering vanuit het publieke domein.

2.3 Uitwerking – tactisch operationeel

In de Verordening Re-integratie Stichtse Vecht 2015 bevatten de artikelen 4.2 en 4.3 een aanduiding van de doelen van beleid, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen een re-integratievoorziening en een participatievoorziening:

- Een re-integratievoorziening is gericht op volledige uitstroom uit de uitkering door het verkrijgen van een betaalde baan dan wel het bereiken van een grotere deelname aan de reguliere arbeidsmarkt;
- Een participatievoorziening is gericht op volledige uitstroom uit de uitkering door het verkrijgen van een betaalde baan dan wel het bereiken van een grotere deelname aan de reguliere arbeidsmarkt en, als dit (nog) niet mogelijk is, een grotere maatschappelijke participatie.

Vervolgens wordt in de verordening een dertiental voorzieningen behandeld. Tevens wordt aangegeven onder welke voorwaarden deze voorzieningen kunnen worden ingezet, o.a. eisen die worden gesteld aan de persoon uit de doelgroep en/of de werkgever. In het kader van re-integratie zijn vooral de volgende voorzieningen relevant: maatwerkvoorziening re-integratie, werkstage, proefplaatsing, begeleiding bij leerwerktraject, loonkostensubsidie, maatwerkvoorziening participatieplaats (i.c. het aanbieden van scholing of opleiding aan een persoon die additionele werkzaamheden verricht), plaatsingssubsidie, maatwerkvoorziening persoonlijke ondersteuning (bijvoorbeeld jobcoaching), individuele studietoelage en persoonlijke voorzieningen bij werk of scholing. Een plaatsingssubsidie kan worden toegepast voor inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren zoals bedoeld in de Participatiewet.¹² Het gaat dan om kwetsbare uitkeringsgerechtigden die gedurende 6 maanden geen betaalde arbeid hebben verricht, of geen startkwalificatie bezitten, of ouder zijn dan 50 jaar of alleenstaande ouder zijn.¹³ We merken op dat deze voorwaarden nauwelijks onderscheiden, omdat het overgrote deel van het bestand aan deze criteria voldoet.

In de Teamopdracht 2016 van team Sociale Zaken worden de primaire doelstellingen van re-integratie als volgt weergegeven:

1. Ondersteunen van werkzoekenden bij het weer onafhankelijk worden van een bijstandsuitkering, het liefst via reguliere arbeid;
2. Eind 2016 is het werkzoekendenbestand gelijk of kleiner dan 739.

Vervolgens worden in een tabel de volgende doelstellingen voor de uitstroom uit de uitkering vermeldt:

- Uitstroom naar werk (inclusief parttime werk): 216 (10 procent hoger dan in 2015);
- Totale uitstroom uit de uitkering: 264 (10 procent hoger dan in 2015).

Opvallend is het geringe verschil tussen uitstroom naar werk en de totale uitstroom. Op basis van landelijke historische cijfers is bekend dat in het algemeen minder dan de helft van de uitstroom betrekking heeft op uitstroom naar werk. Het geringe verschil in de geformuleerde doelstellingen wordt veroorzaakt doordat de gemeente ook parttime werk meerekent bij de uitstroom naar werk, terwijl hierbij over het algemeen geen

¹² De doelgroep loonkostensubsidie betreft de doelgroep met een verminderde loonwaarde die bemiddeld worden naar de zogenaamde garantiebannen en opgenomen zijn in het doelgroepenregister.

¹³ Beleidsregels Re-integratievoorzieningen en eigen bijdrage voorzieningen 2015, juli 2015.

sprake zal zijn van (volledige) uitstroom uit de uitkering. De daadwerkelijke volledige uitstroom naar werk ligt inderdaad een stuk lager (30 tot 40 procent van de totale uitstroom).

De Teamopdracht formuleert ook concrete doelstellingen voor aanvullende acties. Zie onderstaande tabel 2.2. Een aantal van deze doelstellingen is zeer concreet, zoals het aantal werkzoekenden dat via social return werk zou moeten vinden, het percentage bemiddelbare jongeren dat zou moeten uitstromen uit de uitkering en het percentage deelnemers aan het ESF-project dat regulier werk zou moeten vinden. Deze doelstellingen sluiten aan op de doelstellingen op hoger niveau.

Tabel 2.2 Doelstellingen aanvullende acties re-integratie

Aanvullende actie	Doelstellingen
Social return	Minimaal 40 werkzoekenden vinden via social return regulier werk; Via social return worden de werkgeverscontacten met minimaal 20 werkgevers uitgebreid.
Aanpak Jeugdwerkloosheid	Van alle jongeren die bemiddelbaar zijn naar werk/onderwijs stroomt minimaal 40% uit de uitkering; Van alle jongeren is het CV geüpdatet; Van alle jongeren is het bewijsstuk opgevraagd in het kader van de Wet taaleis Participatiewet; Alle jongeren die VSO/PrO onderwijs hebben gevolgd en die zijn opgenomen in het doelgroepenregister banenafpraak zijn bij ons in beeld.
Screening werkzoekendenbestand en matchings- en diagnosetool	Beschikbaar hebben van up-to-date informatie over werkzoekenden, zodat de diagnose- en matchingstool goed kan worden toegepast en passende re-integratie-instrumenten kunnen worden ingezet.
Arbeidstrainingscentrum	5% - 10% van de werkzoekenden doet, als gevolg van het ATC, niet langer meer een beroep op de uitkering (uitstroom naar werk of anderszins); Werkzoekenden die niet/onvoldoende meewerken, krijgen een maatregel opgelegd (strikte handhaving).
Werkgeversservicepunt	Binnenhalen van minimaal 6 nieuwe vacatures per week, waarvan minimaal 1 in het kader van de garantiebanen; Het bezoeken van minimaal 2 nieuwe werkgevers per week; Verder professionaliseren van het werkgeversservicepunt naar een partner voor werkgevers lokaal en regionaal op het terrein van invulling van vacatures (o.a. door meer naamsbekendheid, meer werkzoekenden te matchen met vacatures, aanpassen van website); Intensiveren samenwerking met afdeling Economische Zaken.
ESF-project taaltrajecten	Minimaal 80% van de werkzoekenden die een taaltraject aangeboden krijgt, rondt het taaltraject met succes af. Onder succes wordt verstaan: het doorlopen van het gehele taaltraject en het leveren van voldoende inspanning; Voor minimaal 70% van de werkzoekenden die deelnemen aan dit taaltraject wordt een stage of werkervaringsplek ingezet; Minimaal 20% van de werkzoekenden die deelnemen aan dit taaltraject, stromen uit naar reguliere arbeid.

Bron: Teamopdracht Sociale Zaken 2016

Geconstateerd kan worden dat een groot deel van de in de tabel opgenomen doelstellingen het karakter heeft van uitvoeringsaspecten (bijvoorbeeld uitbreiding werkgeverscontacten, maatregel opleggen bij onvoldoende medewerking aan re-integratie), noodzakelijke randvoorwaarden (in beeld hebben (jongere) werkzoekenden) of 'tussenresultaten' (aantal binnengehaalde vacatures, inzet stage en werkervaringsplekken voor deelnemers aan de taaltrajecten) zijn.

2.4 Bevindingen

Beleidsdoelen

De doelstellingen van het re-integratiebeleid zijn geformuleerd in termen van bestandsontwikkeling (uitstroom uit de uitkering – zelfstandigheid), (gedeeltelijke) uitstroom naar regulier werk of vrijwilligerswerk. Specifieker: zoveel mogelijk inwoners hebben regulier werk, het maximaal benutten van de loonwaarde van inwoners en uitstroom uit de uitkering.

Hiërarchie en coherentie

In grote lijnen zijn de doelstellingen op verschillende niveaus samenhangend en consistent. Wel kan er worden geconstateerd dat de doelstellingen op de verschillende niveaus in geen enkel document in hun onderlinge samenhang worden gepresenteerd. De samenhang is er hoogstwaarschijnlijk wel, maar wordt op geen enkele plek zichtbaar gemaakt.

Algemene en specifieke doelen re-integratie

De gemeente Stichtse Vecht heeft dus specifieke doelstellingen voor het re-integratiebeleid. De doelstelling in termen van bestandsontwikkeling (maximaal x-aantal inwoners in de uitkering per ultimo jaar) is echter van véél andere omgevingsfactoren en van andere beleidsthema's afhankelijk. Gerelateerd beleid rond poortwachter (preventie), tegenprestatie en handhaving worden als onderdeel van het re-integratiebeleid beschouwd. De totale bestandsontwikkeling is bijvoorbeeld ook afhankelijk van eigen beleid en uitvoering op andere terreinen binnen het Sociaal Domein en bijvoorbeeld onderwijs (speciaal onderwijs), economie (bedrijfsvestiging) en extern bijvoorbeeld van de situatie en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Deze elementen zijn op uitvoerend niveau in de doel- of taakstellingen verwerkt.

SMART

Op strategisch en tactisch niveau zijn de beleidsdoelstellingen niet SMART omschreven. Vooral de aspecten meetbaar en tijdsgebonden ontbreken in de formulering van deze doelstellingen. Op operationeel niveau (Teamopdracht 2016 van team Sociale Zaken) zijn de doelstellingen wel meetbaar en tijdsgebonden. Dit geldt voor de doelstellingen van het gehele re-integratiebeleid. Op het niveau van de aanvullende acties is soms geen sprake van een tijdsgebonden omschrijving van doelstellingen. Ook worden hier doelstellingen genoemd die meer als randvoorwaarde, als uitvoeringsaspect of als 'tussenresultaat' moeten worden beschouwd.

3 Kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de gemeenteraad invulling geeft (of heeft gegeven) aan haar kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot het re-integratiebeleid, of in iets bredere zin de Participatiewet en nog ruimer het Sociale Domein. Bij deze vraag gaat het in algemene zin om de vraag naar sturing en verantwoording in het duale stelsel.

In het onderzoek is deze onderzocht aan de hand van de volgende deelvragen:

- Op welke wijze heeft het college de raad betrokken bij de voorbereidingen op de Participatiewet en meer specifiek bij de verordening re-integratie, loonkostensubsidie en individuele studietoelage Stichtse Vecht 2015?
- Heeft de gemeenteraad proactief gestuurd op haar betrokkenheid? Zo ja, op welke wijze?
- Heeft het college de gemeenteraad vooraf geconsulteerd over uitgangspunten en doelstellingen voor de Participatiewet?
- Welke amendementen zijn door het college overgenomen en welke (eventuele) moties zijn door de gemeenteraad aangenomen? Welke strekking hadden de amendementen en aangenomen moties?

Artikel 2.6 van de re-integratieverordening stelt dat het college periodiek een verslag over de doeltreffendheid van het beleid aan de gemeenteraad zendt. Nagegaan is op welke wijze hierin invulling is gegeven.

3.2 Betrokkenheid

De gemeenteraad is via de Commissie Sociaal Domein betrokken bij de beleidsvoorbereiding. Er is bijvoorbeeld een Kerngroep Sociaal Domein gevormd, bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeenteraden van Stichtse Vecht, Wijdemeren en Weesp. In de voorbereiding op de Nota Participatiebeleid (september 2014) zijn werksessies met de gemeenteraden gehouden over onderwerpen als minimabeleid, beschut werken, tegenprestatie en de inzet van instrumenten voor de diverse doelgroepen. Deze werksessies zijn op ambtelijk initiatief tot stand gekomen.

De wijze waarop de Commissie is betrokken in de beleidsvoorbereiding (re-integratieverordening) wordt positief gewaardeerd. Er zijn verschillen in inzicht in de mate waarin in de genoemde werksessies sprake was van inspraak. Veel van de bijeenkomsten (werkgroep, werksessies, conferenties, informatieavonden) hadden hoofdzakelijk een informeel karakter. Enkele commissieleden geven aan dat de commissie zelf vooraf meer richting had kunnen geven aan de sessies. Niettemin is er tijdens dergelijke bijeenkomsten expliciet gevraagd om input en in ieder geval enkele betrokkenen in de gemeenteraad geven aan dat deze input (van de Commissieleden) ook in de betreffende nota's is terug te vinden.

In de kaderstellende discussie twee jaar geleden is vooral gesproken over de opdeling in subgroepen op basis van loonwaarde en het per subgroep in te zetten instrumentarium (bijvoorbeeld 40 procent loonwaarde is het minimum voor inzet loonkostensubsidie). De Nota Participatiebeleid concludeert dat de hiervoor genoemde sessies niet hebben geleid tot gezamenlijke conclusies, maar wel tot een denkrichting die zich laat samenvatten als "maatwerk". Uitgegaan wordt van een positieve benadering: mensen aanspreken op hun mogelijkheden, betrokken houden bij de samenleving en ze aan het werk houden. Mensen worden niet thuis achter de geraniums gelaten, ook al zou dat in bepaalde gevallen goedkoper zijn voor de gemeente. Tijdens de kaderstellende discussie zei het College van B&W dat de keuzes (in de nota's) als richtinggevend zouden worden opgepakt en in de praktijk flexibel zouden worden gehanteerd.

De gemeenteraad stelt kaders en uitgangspunten vast, hoe het beleid wordt uitgevoerd is primair de verantwoordelijkheid van het college. Dit wil niet zeggen dat de uitvoering, of hoe resultaten worden bereikt, niet relevant zijn voor de raad. Van belang voor de gemeenteraad is of de keuzes en mogelijkheden die in

technische zin zijn vastgelegd in de re-integratieverordening (bijvoorbeeld loonkostensubsidie) en andere (beleids)documenten adequaat (kunnen) worden benut in de dagelijkse praktijk. Nader inzicht in verschillen in effectiviteit tussen instrumenten of verschillende aanpakken (al of niet voor specifieke groepen), knelpunten e.d., is dus wenselijk voor een gedegen beleidsdiscussie. Dit inzicht bestaat op dit moment niet of onvoldoende bij de gemeenteraad.

3.3 Informatievoorziening, controle en bijsturing

Informatievoorziening

Al tijdens de voorbereidende fase is er voor gekozen om de voortgang op de verschillende beleidsterreinen inzichtelijk te maken via de zogenaamde Monitor Sociaal Domein. In alle geledingen wordt de aanwezigheid van deze monitor als belangrijke informatiebron gewaardeerd. Tegelijkertijd leeft er bij alle betrokkenen de wens om deze te blijven verbeteren. Het is de bedoeling dat een deel van de benodigde en/of gewenste verbeteringen vanaf 2017 naar verwachting ook wordt gerealiseerd. Daarbij is van belang dat de gemeenteraad zelf ook duidelijk aangeeft welke informatie men nodig heeft. De hoop is dat het onderzoek van de Rekenkamercommissie ook relevante aanbevelingen oplevert voor de verbetering van de Monitor Sociaal Domein, althans voor wat betreft het thema re-integratie.

De Commissie Sociaal Domein van de gemeenteraad concludeert dat de Monitor Sociaal Domein (zeer beperkt) inzicht geeft in het verloop van belangrijke doelvariabelen, zoals het aantal uitkeringen, de uitstroom en de financiële ontwikkelingen (budgetbesteding). Feitelijk geeft de monitor in 2015 en 2016 weinig informatie over re-integratie. In 2015 bevat deze alleen het aantal gestarte re-integratietrajecten en het aantal klachten en bezwaren Participatiewet. Deze laatste betreft een breder thema dan re-integratie. In 2016 is alleen het aantal klachten en bezwaren opgenomen, en geen informatie over re-integratietrajecten en resultaten.

De monitor laat dus bijvoorbeeld niet zien of de inzet van re-integratietrajecten leidt tot het vinden van werk, of in welke mate de uitstroom gepaard gaat met draaideureffecten (mensen wisselend in en uit de uitkering, via korte baantjes). Tijdens het onderzoek stelt de Commissie Sociaal Domein zichzelf de vraag of de gemeenteraad op voorhand wel voldoende helder heeft geformuleerd wat voor effect het re-integratiebeleid zou moeten hebben, rekening houdend met onder meer de volgende factoren:

- Het vaststellen van resultaten van re-integratie is veel gecompliceerder dan op terreinen als WMO en Jeugdzorg, waar de interventie als zodanig gemakkelijk is te interpreteren, omdat er een duidelijke behoefte (vraag) op individueel niveau bestaat. Dit is op de arbeidsmarkt minder doorzichtig, vanwege de maatschappelijke component (een vacature, meerdere werklozen en dus mogelijke verdringing tussen groepen) en vele beïnvloedende factoren, intern en extern.
- Ook bij het behalen van simpele en kwantitatieve doelstellingen zoals vermindering van het aantal bijstandsuitkeringen wil de gemeenteraad graag weten wat de bijdrage is van eigen beleid en uitvoering aan het behalen van het doel. De daling kan even goed verband houden met gunstige omstandigheden op de arbeidsmarkt. In deze zin zijn goede cijfers in de Monitor relevant, maar niet toereikend voor een goed inzicht. Een goede toelichting op de cijfers is ook belangrijk.

De evaluaties die zijn uitgevoerd voor enkele specifieke instrumenten (arbeidstrainingscentrum (ATC) en social return) zijn ook ter informatie aan de Commissie Sociaal Domein toegestuurd. Deze geven enig inzicht in de betekenis van deze instrumenten, maar geven toch nog niet volledig het gewenste inzicht, omdat ook daaruit geen goede conclusies over de toegevoegde waarde van het beleid zijn te trekken.

Verder wordt de raad regelmatig geïnformeerd via zogenaamde Raadsinformatiebrieven. Deze hebben geen betrekking op re-integratie, maar op andere thema's binnen het Sociale Domein, zoals schuldhulpverlening en minimabeleid. Vanuit de beschikbare informatie kan niet worden afgeleid of dit betekent dat de raad verhoudingsgewijs meer belangstelling heeft voor de andere thema's dan voor re-integratie.

Controle en bijsturing

De participatienota vermeldt dat de gemeenteraad zal worden betrokken bij de verdere doorontwikkeling van het beleid. Dit gebeurt ook daadwerkelijk, maar is in de afgelopen twee jaar vrijwel niet relevant geweest, omdat pas eind 2016 de eerste voorstellen voor beleidsaanpassing (evaluatie beleidsplannen sociaal domein, Transformatieplan, discussie Pauw-bedrijven) op de agenda stonden. Feitelijk is in 2015 en 2016 dus (zonder tussentijdse aanpassingen) de regelgeving van kracht geweest die twee jaar geleden of in de afgelopen twee jaar is ingevoerd (Nota Participatiebeleid, Verordening Re-integratiebeleid, etc.). Verder is pas eind 2016 – twee jaar na invoering van de Participatiewet – het gewenste inzicht in het cliëntenbestand gerealiseerd, via het onderzoek van CompetenSYS. Tegelijkertijd is er sprake van tekorten op het Participatiebudget.

Het re-integratiebeleid is niet of nauwelijks besproken in de gemeenteraad of Commissie Sociaal Domein. Het thema Jeugdwerkloosheid is door de gemeenteraad een keer aan de orde gesteld. Naar aanleiding daarvan is in de raad toegelicht hoe dit thema is aangepakt binnen de bestaande uitvoeringsstructuur en dit vormde geen aanleiding tot aanpassing of bijsturing van beleid of uitvoering.

3.4 Bevindingen

Kaderstellende rol

De gemeenteraad is betrokken bij de vormgeving van het (re-integratie)beleid in de voorbereidende fase. Op ambtelijk initiatief en in overleg met het college heeft de gemeenteraad (Commissie Sociaal Domein) tijdens diverse informatieve bijeenkomsten de beleidskeuzes beïnvloed. Deze betrokkenheid is er ook bij veranderingen in beleid, maar is feitelijk niet aan de orde geweest in de afgelopen twee jaar, waarin het beleid (nog) niet is aangepast.

Informatievoorziening

De gemeenteraad is via de Monitor Sociaal Domein geïnformeerd over de voortgang van een aantal vooraf overeengekomen relevante doelvariabelen (aantal uitkeringen, uitstroom, financiële voortgang, e.d.). De raad is ook geïnformeerd over de resultaten van uitgevoerde evaluaties van enkele specifieke instrumenten (ATC, social return). Verder wordt de raad regelmatig geïnformeerd via zogenaamde Raadsinformatiebrieven, maar deze hebben geen betrekking op re-integratie.

De informatie die in de afgelopen twee jaar via de monitor beschikbaar is gekomen is ontoereikend vanuit het perspectief van beoordeling van (kosten)effectiviteit en doelmatigheid van re-integratie. De ambtelijke organisatie en de gemeenteraad zijn zoekende naar de gewenste inhoud van de monitor. Eerstgenoemde wil concrete wensen van de gemeenteraad, terwijl deze juist op zoek is naar een voorzet vanuit de ambtelijke organisatie. Via aanpassing wordt de informatie in de monitor naar verwachting vanaf 2017 verbeterd, maar verdere verbetering lijkt wenselijk vanuit de optiek van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Deze gewenste verbetering is wel punt van aandacht in alle geledingen (college, gemeenteraad, ambtelijke organisatie), maar tot eind 2016 geen expliciet discussiepunt geweest in de gemeenteraad. Nu (eind 2016, begin 2017) speelt dit wel rond de voorgestelde transformatie van beleid en uitvoering. Op deze aspecten komen we terug in de aanbevelingen.

Controlerende rol

De controlerende rol is eenmaal concreet aan de orde geweest in de gemeenteraad, rond het thema jeugdwerkloosheid. De discussie hierover is geen aanleiding geweest tot aanpassing van beleid. Niet duidelijk is of uit de beperkte aandacht geconcludeerd kan worden dat controle niet nodig of wenselijk was, of dat de gemeenteraad feitelijk weinig invulling heeft gegeven aan deze rol en meer controle van toegevoegde waarde zou zijn geweest.

4 Beleidsuitvoering

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we belangrijke elementen van de beleidsuitvoering. Het gaat hierbij om de vertaling van de hiervoor besproken beleidsdoelen en uitgangspunten in concrete acties op uitvoerend niveau. De beleidsuitvoering betreft diverse met elkaar verbonden aspecten rond organisatie, toewijzing van middelen en de daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten. Daarom beschrijven we de uitvoeringsstructuur vanuit drie invalshoeken, te weten de uitvoeringsstructuur, de inzet van het participatiebudget en de inzet van instrumenten (inhoud van de uitvoering).

Voor elke invalshoek maken we gebruik van een serie subvragen. Dit zijn per invalshoek de volgende:

Uitvoeringsstructuur:

- Wat zijn de uitgangspunten bij de inrichting van de organisatie en hoe zijn die in de praktijk vertaald?
- Hoe is de structuur van het team Sociale Zaken en hoe zijn de werkzaamheden verdeeld?
- Waar is re-integratie gepositioneerd en zijn er eventuele verbindingen met andere onderdelen van het Sociale Domein?
- Wat zijn belangrijke knelpunten of aandachtspunten hierbij?

Inzet participatiebudget:¹⁴

- Hoe heeft de gemeente Stichtse Vecht het participatiebudget klassieke en nieuwe doelgroep in 2015 en 2016 ingezet? Hoeveel budget is aangewend voor de uitvoering van re-integratie door eigen personeel en hoeveel budget is ingezet voor de inkoop van re-integratiediensten bij derden?
- Indien er budget is aangewend voor de inzet van eigen personeel: welke re-integratievoorzieningen/instrumenten worden door dit personeel uitgevoerd? Hoeveel inwoners (met of zonder uitkering) zijn op deze wijze ondersteund en met welke instrumenten/voorzieningen?
- Indien er budget is aangewend voor inkoop van re-integratie bij derden: welke voorzieningen of instrumenten zijn ingekocht, bij welke partijen, voor welk bedrag en voor welke volumes (aantallen inwoners)?

Beleidsuitvoering:

- Hoe is de poortwachtersfunctie ingericht?
- Vinden goed bemiddelbare werkzoekenden (snel) werk?
- Hoe verloopt de samenwerking met ketenpartners (UWV, WSP, overige partijen)?
- Hoeveel trajecten zijn gestart en afgerond en welk type/soort trajecten?
- Welke groepen cliënten zijn hiermee bereikt?
- Wat zijn belemmeringen bij de toepassing van instrumenten?

¹⁴ Er zijn gemeenten die de Participatiewet budgetneutraal willen uitvoeren en daarom een eventuele gemeentelijke bijdrage WSW uit het re-integratiebudget betalen. Dat is sinds 1 januari 2015 toegestaan. De gemeenten Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren kiezen hier ook voor, gezien het gestelde op pagina 8 van de Nota Participatiebeleid Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp (SWW): *“De verplichtingen voor de zittende WSW-populatie leggen daarom een steeds groter beslag op het krimpende re-integratiebudget. Het gemiddelde budget dat resteert voor re-integratie van de nieuwe instroom daalt daardoor aanzienlijk.”* Zoals eerder vermeld zijn de uitgaven WSW niet meegenomen in het onderzoek.

4.2 Uitvoeringsstructuur

Hoofdlijnen en uitgangspunten

Transformatie

De Nota Participatiebeleid geeft aan dat er toegewerkt moet worden naar een “sociale dienst nieuwe stijl”, waarin denkend vanuit de mogelijkheden van een cliënt naar de geest van de wet wordt gehandeld en niet uitsluitend naar de letter. Dit mede in het kader van de cultuuromslag voor het gehele sociaal domein. In de participatienota is er verder geen expliciete aandacht voor re-integratie; in deel 2 van de nota wordt wel uitgebreid ingegaan op de tegenprestatie, beschut werk en dagbesteding en het minimale beleid.

In voorgaande hoofdstukken is de introductie van de Participatiewet in de gemeente Stichtse Vecht toegelicht. In de uitvoeringspraktijk zijn er veranderingen in samenhang met en samenvallend met de introductie van de Participatiewet (re-integratieverordening etc.), maar feitelijk zijn er sinds 2015 ontwikkelingen gaande ter aanscherping en aanpassing van de uitvoering. De complexiteit van de Participatiewet heeft ertoe bijgedragen dat het officieel benodigde beleid voor een deel pas later is vastgesteld dan de datum van inwerkingtreding van de Participatiewet. Tegelijkertijd is deze wet zodanig dwingend, dat de ruimte voor afwijkende regelgeving tamelijk beperkt is. Mede daardoor is in 2015 nog grotendeels volgens het oude stramen gewerkt. Het jaar 2016 is benut voor de ontwikkeling van het benodigde instrumentarium, onder meer via pilots. In de uitvoeringspraktijk is door de betrokken klantmanagers en jobhunters zoveel mogelijk in de geest van de wet gehandeld.

De stand van zaken eind 2016 is dus een resultante van ervaringen met de nieuwe aanpak in de dagelijkse uitvoering en de (evaluatie van) uitgevoerde pilots (ATC e.d.). Het onderzoek van CompetenSYS, waarmee het bestand in kaart is gebracht, onder meer voor wat betreft loonwaarde, vormt een belangrijke randvoorwaarde voor een (effectieve) aanpak “nieuwe stijl”. De resultaten van het onderzoek van CompetenSYS zijn eind 2016 beschikbaar gekomen. Daardoor kan vanaf nu worden gestuurd op middelen, mogelijkheden en verwachte resultaten (goede mix van klant en instrument).

De afgelopen jaren is een groot deel van de uitvoering uitgevoerd door ingehuurd extern personeel. De gemeente acht het wenselijk om de inhuur af te bouwen en meer met vast personeel te gaan werken, omdat door inhuur veel kennis verloren gaat, de continuïteit van de dienstverlening soms gevaar loopt en de personeelskosten aanzienlijk hoger zijn dan bij de inzet van personeel in eigen dienst. Wat de invloed hiervan zou zijn op de effectiviteit van het re-integratiebeleid is niet zonder nader onderzoek vast te stellen.¹⁵

Eind 2016 is een concreet Transformatieplan¹⁶ aangeboden aan de gemeenteraad, waarin de ervaringen met de aangepaste werkwijze zijn verwerkt.

Uitvoeringsstructuur

De gemeente Stichtse Vecht voert de Participatiewet zelf uit, dus niet via een Intergemeentelijke of Regionale Sociale Dienst. De uitgangspunten en kernwaarden uit het rapport Dienstverleningsmodel Sociaal Domein, zijn een leidraad voor de uitwerking van het participatiebeleid. In 2015/2016 is de bemiddeling naar werk of scholing van jongeren uitbesteed aan een private partij; dat is daarna weer in eigen beheer uitgevoerd. Veel projecten die Arbeidsontwikkeling tot doel hebben, worden in eigen beheer ontwikkeld en zelf of samen met private partijen uitgevoerd. Specifieke werkzaamheden, zoals jobcoaching, gerichte trainingen, loonwaardemetingen, arbeidsdeskundige onderzoeken, taaltrainingen e.d. worden bij private samenwerkingspartners ingekocht.

De kernprocessen in de Participatiewet zijn het verstrekken van uitkeringen, arbeidsontwikkeling en werkgeversdienstverlening. Deze processen zijn na de toegang gesitueerd, in de backoffice. In het algemeen is het streven om de ondersteuning in het sociaal domein zoveel mogelijk te verschuiven naar de

¹⁵ De relatie tussen organisatorische aspecten en effectiviteit is niet meegenomen in dit onderzoek.

¹⁶ Transformatieplan Sociaal Domein, november 2016.

samenleving zelf en gebruik te maken van de eigen kracht. Voor de Participatiewet betekent dit vooral dat banen voor mensen met een beperkt arbeidsvermogen gezocht worden bij het reguliere bedrijfsleven (ketenpartners in de bouwtekening) en dat samen met sociale partners naar maatschappelijk zinvolle tegenprestaties wordt gezocht.

In de Teamopdracht 2016 van het team Sociale Zaken wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op re-integratie. Het team Sociale Zaken, dat ook voor de gemeente Weesp taken op het gebied van sociale zaken uitvoert, bestaat uit 6 subteams. Het team is hierdoor en ook door inbesteding van schuldhulpverlening (door middel van inhuur) sterk gegroeid.

Volgens de Teamopdracht is het team Sociale Zaken een dienstverlenend team met oog voor het individu en maatwerk, maar ook streng aan de poort door strikt te handhaven, scherp te zijn op fraudesignalen en stevig in te zetten op de bemiddeling naar werk. Niet alleen in het belang van de werkzoekenden, maar ook in het gemeentelijk belang van schadelastbeperking.

Keerzijde van de dienstverlening, ambities en groei is dat de benodigde formatie en financiële middelen niet altijd evenredig zijn meegegroeid. Dat heeft tot gevolg dat er jaarlijks een beroep moet worden gedaan op extra financiële middelen om de begroting sluitend te krijgen. Ook voor 2016 is dat de verwachting en ook voor voltooiing van de transformatie zijn in 2017 en 2018 additionele middelen nodig.

Praktisch is de bezetting van het klantmanagement de afgelopen twee jaar onder druk komen te staan, door de toename van de omvang van het klantenbestand en de nieuwe wet- en regelgeving. In de interviews wordt geconstateerd dat de bezetting (formatie) in 2015 en 2016 zeer krap is en daardoor van een hoge caseload sprake is. Hierdoor hebben de klantmanagers naar verwachting onvoldoende tijd gehad om ATC trainingen zelf uit te voeren en zijn en zullen hiervoor trainers moeten worden ingehuurd. Dit leidt er tevens toe dat medewerkers soms gedurende enige tijd noodgedwongen moeten werken volgens het piepsysteem: actie wordt alleen ondernomen als een werkzoekende zelf contact zoekt.

Organisatie

De Teamopdracht 2016 van het team Sociale Zaken gaat uit van een omvang van 29,8 fte voor uitvoering van de taken op het beleidsterrein. Het team bestaat uit zes subteams, waaronder subteam re-integratie. Eind 2016 omvat de personele bezetting van dit subteam in totaal ongeveer 6,4 fte. Ongeveer 1,6 fte betreft accountmanagers/jobhunters van het werkgeversservicepunt. Er zijn twee projectleiders (voor social return, het ATC en jongeren) en er is een adviseur betrokken bij de regionale aanpak van de jeugdwerkloosheid (samen 1,8 fte).

Er wordt 3 fte ingezet voor klantmanagement (waarvan 1 fte ten behoeve van jongeren). Dit wordt uitgevoerd door klantmanagers en een uitvoerend beleidsmedewerker. Klantmanagers bemiddelen klanten actief naar werk, voornamelijk via individuele (motivatie)gesprekken. Daarnaast voeren de klantmanagers onderdelen van het ATC uit. Voor het ATC worden ook trainers ingehuurd. In het klantmanagement is sprake van een omvangrijke "caseload". In 2016 zijn gemiddeld ongeveer 800 tot 850 uitkeringen verstrekt, ofwel gemiddeld 250 tot 300 huishoudens per fte klantmanagement.

Zoals hiervoor aangegeven is in 2015 nog grotendeels volgens het oude stramien gewerkt. Gedurende 2016 is gestart met de nieuwe aanpak, zoals deze nu is voorgesteld in het Transformatieplan. Het is de bedoeling om in 2017 (met de nieuwe opzet) klanten toe te delen aan instrumenten ("Sturing op middelen en resultaten"). In deze opzet wordt de poortwachtersfunctie uitgevoerd door inkomensconsulenten (subteam inkomen). In de praktijk is er sprake van intensieve samenwerking tussen de klantmanagers re-integratie en inkomensconsulenten, met als doel om klanten van werk naar werk te bemiddelen (voorkomen instroom).

In het kader van de poortwachtersfunctie wordt praktisch onderscheid gemaakt naar:

- De zogenaamde “draaideurklanten” (personen die al bekend zijn bij de gemeente en eerder een uitkering ontvingen);
- Instroom vanuit UWV (WW). Ook voor deze groep is al veel bekend via de UWV intake.
- Nieuwe instroom. Hier wordt eerst via een (korte) telefonische intake vastgesteld of de persoon in aanmerking komt voor een voorliggende voorziening en in eerste instantie niet voor een uitkering.

Aan de poort worden de mogelijkheden en belemmeringen van de klant al in kaart gebracht. Zelfredzaamheid staat voorop en de klant wordt gewezen op het feit dat de bijstand een vangnet is en dat verwacht wordt dat de klant zoveel mogelijk zelf doet om aan het werk te komen. Maar ook de oorzaken van werkloosheid worden in kaart gebracht. Soms blijkt tijdens een gesprek dat iemand meervoudige complexe problemen heeft, waardoor werken op korte termijn onmogelijk is. In dat geval kan worden doorverwezen naar bijvoorbeeld een sociaal wijkteam of schuldhulpverlening.

Is vastgesteld dat nieuwe instroom in aanmerking komt voor een uitkering, dan wordt via een intensievere intake door de klantmanager vastgesteld wat de beste benadering is. Daarbij worden waar nodig voorzieningen ingezet (zie tabel 2.2 voor het overzicht van de beschikbare instrumenten en voorzieningen). Bij deze keuzes worden verschillende groepen onderscheiden:

- Jongeren ontvangen ondersteuning in eerste instantie via werkgeversdienstverlening en vacaturetool en/of worden via de jongerenconsulent (jongerenloket) terugverwezen naar school (voor het behalen van een startkwalificatie). In dat kader wordt samengewerkt met leerplichtambtenaren. Op deze wijze worden de beschikbare regionale middelen optimaal benut (“Sturing vanuit de beschikbare middelen”);
- In deze fase kan ook worden vastgesteld of iemand in aanmerking komt voor een garantiebaan, een van de speerpunten in beleid. Eind 2016 heeft de gemeente Stichtse Vecht 30 klanten met dit profiel, waarvan er 2 bij de gemeente zijn of worden geplaatst. Op dit thema moet worden gezocht naar de partijen waar de gemeente het beste mee kan samenwerken (regionale aanpak);
- Onderdelen van het Sociaal Domein zijn relevant voor de grote groep onbemiddelbare werkzoekenden, met een loonwaarde van minder dan 40 procent. Er zal gestart worden met een pilot waarbij 40 klanten uit deze groep als vrijwilliger actief worden bij culturele en sportverenigingen voor het opdoen van algemene arbeidsvaardigheden (arbeidsritme, regelmaat in het leven, teamwork, omgaan met leiding, e.d.);
- De WMO is relevant voor kwetsbare groepen, zoals werkzoekenden met een arbeidsbeperking voor wie uitstroom naar regulier werk onwaarschijnlijk lijkt. Voor sommige klanten is arbeidsmatige dagbesteding zeer relevant. Hierbij wordt samenwerking opgezocht met de WMO;
- Uitstroom praktijkonderwijs (PrO) en voortgezet speciaal onderwijs (VSO) wordt op regionaal niveau opgepakt, in samenwerking met het onderwijs eveneens via werkgeversdienstverlening en vacatures.

Een ander relevant thema is schuldenproblematiek, waarvoor wordt samengewerkt met de specialisten in huis. Sinds 1 januari 2016 heeft de raad besloten om de schuldhulpverlening zelf uit te voeren.

Naast deze activiteiten zijn er gedurende 2016 en recent de volgende activiteiten en instrumenten uitgevoerd:

- Vacaturecafé. Hier kunnen werkgevers hun banen en stages presenteren. Deze activiteit is primair bedoeld voor ATC klanten;
- Q4-offensief. In het 4e kwartaal van 2016 zijn extra activiteiten ingezet voor de groep met parttime inkomsten (120 klanten). Onder meer is contact gezocht met werkgevers of via een (kleine) uitbreiding van de werkweek (en navenant toenemend inkomen) een beroep op de uitkering kon worden gestopt. Ook het ATC Light project – een kortere versie van het ATC – is onderdeel van het Q4-offensief;

- De Regeling loonkostensubsidie Participatiewet is per 1 januari 2017 veranderd. Het gaat om een forfaitaire regeling.¹⁷ Voor de inzet van dit instrument is een operationeel plan geschreven voor de regio (waarin Stichtse Vecht ook het voortouw heeft). In dit plan zijn de benodigde werkprocessen nauwkeurig beschreven.

Tot slot is er begin 2017 voor statushouders een regionaal Bestuursakkoord gesloten, waarmee wordt beoogd om een evenwichtige verdeling van de “lusten” en “lasten” te bereiken, door handig gebruik te maken van de situatie in verschillende gemeenten (bijvoorbeeld overschotten en tekorten op de huizenmarkt). Zo zijn Syrische vluchtelingen gemiddeld beter opgeleid (en mede daardoor beter plaatsbaar, spreken ook Engels), terwijl de (taal)problematiek van Eritreeërs veel nijpender is.

Tegelijk moet in de uitvoering samenwerking worden gezocht met werkgevers en onderwijs om combinaties werken/leren mogelijk te maken (belangrijk onderdeel hiervan is taalonderwijs voor statushouders). Flora Holland (Aalsmeer) wordt als relevant voorbeeld genoemd.

In lijn met de verschuivingen in de aanpak, de prioriteiten in beleid en uitvoering en veranderingen in de omgeving wordt het volgens het leidinggevend niveau de komende periode van belang om vast te stellen:

- a. Welke deskundigheden nodig zijn voor een efficiënte en effectieve uitvoering van beleid;
- b. In welke mate deze deskundigheid aanwezig moet zijn bij het eigen personeel (“in huis”) dan wel beter kan worden ingehuurd;
- c. In welke mate deskundigheid vast in dienst kan worden genomen, dan wel beter (efficiënter, effectiever) op flexibele basis kan worden aangenomen.

Sommige deskundigheid (klantmanagement bijvoorbeeld) zal in zekere mate altijd ingezet worden, met de aantekening dat de wijze waarop dit gebeurt (begeleidend/coachend of juist sturend) mogelijk mede verschilt van deskundige tot deskundige. Andere deskundigheid (zoals training in het kader van ATC) kan mogelijk beter op basis van inhuur worden ingezet, onder meer omdat deze telkens van korte duur is.

4.3 Inzet participatiebudget

Voor de uitvoering van de Participatiewet ontvangen de gemeenten een participatiebudget voor de re-integratieopdracht. De bijdragen vanuit het rijk voor de WSW gaan dalen. Het verschil moet opgevangen worden uit het re-integratiebudget, dat eveneens afneemt. Volgens de beleidsnota's leggen de verplichtingen voor de zittende WSW-populatie een steeds groter beslag op het krimpende re-integratiebudget. Het gemiddelde budget dat resteert voor re-integratie van de nieuwe instroom zou daardoor aanzienlijk dalen. Maar op basis van de beschikbare cijfers zien we (nog?) niet dat het participatiebudget aan de WSW wordt besteed. Geconcludeerd wordt in de startfoto dat het beleid anders moet. De loonwaarde van de zittende WSW doelgroep moet optimaal worden benut om zo ook middelen over te houden voor de re-integratie van nieuwe doelgroepen.

Beschikbare middelen (tabel 1 uit de Teamopdracht 2016 van team Sociale Zaken):

- Participatiebudget in 2015: 640.833 euro
- Participatiebudget in 2016: 588.950 euro¹⁸

De gemeente heeft geen invloed op ontwikkeling van beschikbare middelen, de verdeling van het participatiebudget over gemeenten wordt door het Rijk bepaald.

¹⁷ Forfaitair betekent “dwingend”, wat wil zeggen dat de gemeente gehouden is om de regeling nauwkeurig toe te passen. De regeling bevat zeer gedetailleerde aanwijzingen voor de berekening van het bedrag aan loonkostensubsidie dat mag worden toegekend.

¹⁸ Dit bedrag komt niet overeen met het bedrag uit de Meicirculaire gemeentefonds 2016 (zie tabel 1.2), vermoedelijk omdat deze informatie ten tijde van publicatie van de Teamopdracht nog niet bekend was.

De afgelopen jaren is er meer dan het beschikbare participatiebudget besteed aan re-integratie. Wij hebben niet kunnen vaststellen wat hiervoor de redenen zijn. Mogelijke verklaringen kunnen zijn dat overschotten van eerdere jaren of middelen uit andere bronnen (bijvoorbeeld ESF-subsidies) zijn aangewend. Onderstaande tabel 4.1 laat zien dat de beschikbare middelen in 2015 vooral zijn besteed aan de inhuur van divers personeel (circa 40 procent van de totale uitgaven), loonkostensubsidie, het actieplan jeugdwerkloosheid en ESF-trajecten. In 2016 komen daar het arbeidstrainingscentrum en de kosten voor het onderzoek (diagnoses) en de aanschaf van de diagnose- en matchingstool van CompetenSYS bij. In 2016 zijn de kosten voor de inhuur van personeel sterk teruggebracht t.o.v. 2015. De uitgaven aan loonkostensubsidies zijn na 2014 sterk teruggelopen; dit zijn tijdelijke subsidies voor werkgevers die een uitkeringsgerechtigde aannemen. Voortrajecten WSW zijn met ingang van 2015 beëindigd omdat instroom in de WSW niet langer mogelijk is.

Tabel 4.1 Uitgaven vanuit participatiebudget gemeente Stichtse Vecht (in € 1.000)

	2013	2014	2015	2016 t/m oktober
Bijzondere bijstand i.v.m. re-integratie	45,0	50,5		
Uitstroompremie				
Voortrajecten WSW	55,1	26,0		
Arbeidsdeskundig/medisch Ergo	27,3	34,0	16,8	5,2
Kinderopvang	18,7	14,8	6,7	6,6
Trajecten jongeren				
Loonkostensubsidie	134,7	200,4	79,5	3,8
Actieplan jeugdwerkloosheid (Pit)			76,6	97,0
Uitvoering onderzoek inrichting SD			50,0	
ESF plaatsingssubsidies			20,9	43,1
ESF taaltrajecten			73,3	34,2
Arbeidstrainingscentrum (ATC)(a)				51,6
Onderzoek CompetenSYS				103,6
Overige kosten re-integratie	400,6	514,2	465,1	169,8
- waarvan inhuur divers personeel	198,5	285,7	337,0	145,8
Totaal lasten re-integratie	681,5	839,9	788,8	514,9
Beschikbaar participatiebudget	702,0	721,3	640,8	575,0

Bron: Gemeente Stichtse Vecht, bewerking SEOR/Iroko

(a) Dit bedrag omvat alle uitgaven op het terrein van ATC in 2016, dus niet alleen de uitgaven in het kader van de ATC pilot.

4.4 Inhoud beleidsuitvoering

In hoofdstuk 2 zijn de voor re-integratie beschikbare voorzieningen beschreven, op basis van de Verordening Re-integratie. De prioritaire doelgroepen zijn inwoners met algemene bijstand (er wordt verwezen naar artikel 7 van de Participatiewet, eerste lid, onder a nummer 1). Artikel 2.2 geeft aan dat het college zich bij de inzet van voorzieningen en personeel primair op prioritaire doelgroepen richt, maar dat het tevens maatwerk in re-integratie kan toepassen als de persoonlijke omstandigheden en de verwachte kansen op de arbeidsmarkt hierom vragen.

Gedurende 2016 is in de uitvoeringspraktijk gestart met de nieuwe aanpak, waarin de verantwoordelijkheid in principe bij de klant zelf ligt en maatwerk wordt geleverd in de dienstverlening. De klantmanager verzorgt

de begeleiding van de klanten, de jobhunter is primair verantwoordelijk voor het binnenhalen van vacatures en de matching.

De uitvoerende functionarissen ervaren een goede aansluiting tussen het beleid en de uitvoering. Het beleid wordt jaarlijks vertaald in een jaarplan voor het team Sociale Zaken. De lijnen zijn kort omdat in het subteam re-integratie ook een uitvoerend beleidsmedewerker werkzaam is. De gesprekspartners voelen zich niet beperkt of belemmerd door het Participatiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht. Het zijn vooral regels en voorschriften van het Rijk die soms onuitvoerbaar blijken, zoals de Wet taaleis waarbij binnen 8 weken na de aanvraag van een uitkering beoordeeld moet worden of een persoon al dan niet voldoet aan de Wet taaleis. Die (eerste) tijd is voor statushouders vrijwel altijd dringend nodig om zich te vestigen en biedt weinig ruimte voor taaltraining.

Klantmanagement

Nadat subteam inkomen heeft vastgesteld dat er recht is op een uitkering wordt deze overgedragen. Er wordt dan een kopie van de aanvraag aan de klantmanager ter beschikking gesteld, zodat de klantmanager een eerste indruk kan opdoen van de betreffende klant. De klantmanager kijkt naar de achtergrond van de klant en stelt een eerste diagnose op basis van de informatie in de aanvraag. Daarna voert de klantmanager een uitgebreide intake uit met de klant, waardoor deze een beter beeld krijgt van de klant. Wat daarna volgt is grotendeels maatwerk.

Het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid krijgt onder andere vorm via dit maatwerk. De ene klant kan meer dan de andere. De klantmanager maakt steeds een inschatting in hoeverre de klant bepaalde dingen zelf kan en in hoeverre de klant ondersteuning of hulp nodig heeft. In samenspraak met de klant wordt vastgesteld wat nodig is om zo spoedig mogelijk weer aan het werk te gaan. Men probeert in toenemende mate zaken bij de klant zelf neer te leggen, zoals het actief solliciteren, maken van een CV en het opstellen van een motivatiebrief. Zo nodig wordt dit stapsgewijs aangepakt. De vaardigheden en competenties van de klantmanagers zijn dus erg belangrijk in het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en initiatief van de klant.

De klantmanagers schatten dat ongeveer 20 procent van de klanten (nieuwe aanvragers) goed bemiddelbaar is. Zo'n 40 procent zal aangewezen zijn op een instrument als het ATC en daarna plaatsing met een loonkostensubsidie. De rest van de klanten is op korte termijn niet te plaatsen op de arbeidsmarkt. Zo zijn bijvoorbeeld oudere werkzoekenden haast niet te plaatsen, zo wordt aangegeven.

In toenemende mate worden (onderdelen van) re-integratie door klantmanagers zelf uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld het ATC. Daarnaast is er de afgelopen jaren een beweging ingezet van (soms grootschalige) inkoop van trajecten naar meer individuele/korte trajecten op maat. De klantmanager voert in dat laatste geval de regie. Bij het op maat inkopen van een instrument voor een specifieke klant, is het van belang dat de klantmanager keuzevrijheid/ruimte heeft. De contracten van vroeger leverden vrijwel geen resultaten op. In de praktijk blijkt het echt mogelijk om creatief te denken met minder budget; bijvoorbeeld door ook werkgevers hierbij te betrekken. Budgettaire beperking bevordert de creativiteit, volgens de ondervraagden. Verder wordt terughoudend omgesprongen met het aanbieden van subsidies (bijvoorbeeld plaatsings-subsidies). Hier wordt het initiatief aan de werkgever gelaten. Als die er niet over begint, is er veelal geen reden om subsidie te verstrekken.

Korte cursussen inkopen is ook nog steeds mogelijk en medische onderzoeken worden door A-REA gedaan. Over dit laatste zijn de klantmanagers niet zo te spreken; het blijkt dat kennis over de doelgroep met psychische beperkingen onvoldoende is. Korte cursussen zijn vooral relevant wanneer er sprake is van baangarantie.

Jobhunting

De jobhunter haalt vacatures binnen, krijgt vacatures via social return in aanbestedingen en vacatures vanuit de regionale samenwerking tussen de werkgeversservicepunten in Midden-Utrecht. Het regionaal verband komt elke maand één keer bij elkaar om zaken uit te wisselen en af te stemmen. Matching is een proces van geven en nemen. Beide kanten moeten bereid zijn om water bij de wijn te doen, volgens de

jobhunters. Vooral bij social return kan dit lastig zijn voor de werkgever, omdat soms specifieke vaardigheden benodigd zijn waarover geen van de bijstandsgerechtigden beschikt. In die gevallen wordt gepoogd via aanpassing van functies en/of bijstelling van eisen tot resultaat te komen.

In de arbeidsmarktregio is er ruim aandacht voor samenwerking en in de uitvoering gaat dit volgens betrokkenen goed. Er is bijvoorbeeld een manifestatie 'Onbeperkt aan de slag' georganiseerd (meet & greet, werkgevers, werkzoekenden, workshops, etc.). De jobhunters/accountmanagers krijgen allemaal een opleiding functiecreatie, waaraan een businesscase is gekoppeld (de vertaling naar cijfers en voordelen voor de werkgever).

Er bestaat overigens (nog) geen regionaal systeem waarin de werkgeverscontacten kunnen worden geregistreerd en gedeeld met elkaar, zodat voorkomen wordt dat werkgevers vanuit verschillende werkgeversservicepunten worden benaderd.

4.5 Re-integratieactiviteiten en bereik doelgroepen

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de meest toegepaste re-integratieactiviteiten in de gemeente Stichtse Vecht. Gegevens hierover zijn beschikbaar gesteld door de gemeente. De afgelopen jaren zijn er een aantal nieuwe re-integratieactiviteiten geïntroduceerd: het arbeidstrainingscentrum (ATC) en het traject richting werk en/of scholing. Laatstgenoemd traject wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door Pit Strategie, in het kader van het project Aanpak Jeugdwerkloosheid. Deze activiteiten vormen, samen met traject in eigen beheer, de meest toegepaste instrumenten binnen het re-integratiebeleid van de gemeente in 2015 en 2016.

Het maatwerk wordt in deze cijfers niet zichtbaar. Enkele instrumenten worden op dit moment veelvuldig toegepast, waarbij vanuit de administratie niet duidelijk wordt hoe het specifieke individuele element binnen instrumenten vorm krijgt. Combinaties van instrumenten komen voor, maar deze betreffen hoofdzakelijk een vervolg op een traject in eigen beheer.

Tabel 4.2 Overzicht meest toegepaste re-integratieactiviteiten

	2012	2013	2014	2015	2016 ^a
Traject in eigen beheer	194	222	301	270	177
Arbeidstrainingscentrum (ATC)					
<i>Genodigden bijeenkomst</i>	-	-	-	227 ^b	38 ^b
<i>Deelnemers</i>	-	-	-	-	100 ^b
Traject richting werk en/of scholing	-	-	-	81	95
Jobhunters	2	73	133	69	51
Activiteiten door SW-bedrijf PAUW	66	83	74	45	18
Loonkostensubsidie	6	38	68	40	9
Social return	-	27	28	36	16 ^c
Overige activiteiten	166	106	65	127	147
Totaal aantal activiteiten	434	549	669	668^d	613^d
Totaal aantal huishoudens	339	428	511	526^d	493^d

Bron: Gemeente Stichtse Vecht, bewerking SEOR/Iroko

a) Beschikbare gegevens t/m oktober 2016.

b) Bijeenkomsten ATC vonden eind 2015 plaats, terwijl het traject zelf pas begin 2016 van start ging.

c) Beschikbare gegevens t/m juni 2016.

d) Deelnemers aan bijeenkomsten voorafgaande aan het ATC, die niet hebben deelgenomen aan het project zelf, zijn niet meegenomen in de deelnamecijfers.

In tabel 4.3 wordt het bereik van het re-integratiebeleid in 2015 en 2016 getoond, uitgesplitst naar een aantal persoonskenmerken. 57 procent van de personen die een uitkering hebben ontvangen gedurende deze periode hebben in dezelfde periode ook een re-integratietraject gevolgd. Het bereik verschilt echter voor een aantal doelgroepen. Vooral personen van 50 jaar en ouder krijgen relatief weinig trajecten. Het bereik is ook kleiner voor vrouwen en personen zonder startkwalificatie, al is dit laatste niet met zekerheid

te zeggen, omdat het opleidingsniveau voor veel ingeschrevenen niet bekend is¹⁹. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat re-integratiebeleid over het algemeen wat effectiever is voor vrouwen, en wat minder effectief is voor jongeren en ouderen.²⁰

Verschillende re-integratieactiviteiten kennen ook verschillende doelgroepen. Deelnemers aan het ATC vallen bijvoorbeeld vaak in de leeftijdscategorie van 30 tot 50 jaar. Dit is een resultaat van de doelgroep die door de gemeente is afgebakend voor de pilot ATC: jongeren zijn hierin niet meegenomen, omdat op hetzelfde moment ook het project jeugdwerkloosheid liep. Trajecten richting werk en/of scholing komen juist vaak voor bij jongeren, omdat dit project hieronder valt. Bij de meeste re-integratieactiviteiten is de groep 30- tot 50-jarigen relatief groot. Verder is opvallend dat loonkostensubsidies veel vaker voorkomen bij mannen dan bij vrouwen.

Tabel 4.3 Overzicht bereik re-integratiebeleid in 2015 en 2016, aantal huishoudens²¹

	Uitkering	Waarvan traject	Percentage
Totaal	1.237	576	47%
Geslacht			
Man	670	330	49%
Vrouw	567	246	43%
Leeftijd			
Jonger dan 30 jaar	236	152	64%
30 tot 50 jaar	523	290	55%
50 jaar en ouder	478	134	28%
Opleidingsniveau^a			
Geen startkwalificatie	503	235	47%
Startkwalificatie	341	215	63%
Nationaliteit			
Nederlandse	1.027	480	47%
Niet-Nederlandse	210	96	46%
Geboorteland			
Nederland	785	365	46%
Niet Nederland	452	211	47%

Bron: Gemeente Stichtse Vecht, bewerking SEOR/Iroko

a) Het opleidingsniveau is niet voor iedereen bekend, waardoor de getallen mogelijk een vertekend beeld geven

¹⁹ Denkbaar is dat het opleidingsniveau juist niet is geregistreerd van degenen die gedurende korte tijd stonden ingeschreven, omdat deze (mede op basis van hun redelijke opleidingsniveau) weer snel zijn uitgestroomd naar werk.

²⁰ Zie Card, Kluge en Weber (2015).

²¹ Bijstandsuitkeringen worden niet aan individuele personen, maar aan huishoudens uitgekeerd. Als er meerdere uitkeringsgerechtigde personen binnen een huishouden zijn, worden de persoonsgegevens van de hoofdontvanger gebruikt.

4.6 Bevindingen

Uitvoeringsstructuur en organisatie

De jaren 2015 en 2016 zijn benut om structuur en organisatie van de uitvoering van het re-integratiebeleid om te vormen en aan te passen in de richting van de beoogde "sociale dienst nieuwe stijl". Om die reden is in 2015 nog grotendeels gewerkt volgens de bestaande aanpak. De in de relevante beleidsdocumenten uitgewerkte uitgangspunten en doelstellingen zijn voor 2016 in een concreet uitvoeringsplan uitgewerkt.

De afgelopen twee jaar is voornamelijk gewerkt met ingehuurd personeel, dat is ingezet voor jobhunting en klantmanagement. In de uitvoering is zoveel mogelijk in de geest van de wet gehandeld. De begeleidingsstijl is aangepast van de oude, meer sturende benadering naar een aanpak waarbij de klantmanager een meer coachende en begeleidende rol speelt.

De capaciteit van het subteam re-integratie staat de laatste twee jaar onder druk. Dit is gepaard gegaan met een sterke toename van de caseload, die onder meer heeft geleid tot verminderde aandacht voor klantmanagement, waardoor noodgedwongen is teruggevallen op een systematiek waarbij in drukke tijden gesprekken allen op initiatief van de klant tot stand komen.

Inzet participatiebudget

Er is de afgelopen drie jaar meer besteed dan het beschikbare participatiebudget. De beschikbare middelen worden vooral besteed aan de inhuur van personeel. Daarnaast is er in 2016 relatief veel besteed aan het actieplan jeugdwerkloosheid, de pilot arbeidstrainingscentrum en het in kaart brengen van de doelgroep (onderzoek CompetenSYS). Verder heeft er de afgelopen jaren een verschuiving plaatsgevonden van uitbesteding aan derden naar uitvoering in eigen beheer.

Soort voorzieningen en bereik

Trajecten in eigen beheer, het arbeidstrainingscentrum en jobhunters zijn de meest toegepaste re-integratievoorzieningen in de afgelopen twee jaar. Ongeveer 47 procent van de degenen die een uitkering ontvangen heeft een re-integratietraject gevolgd. Alle groepen zijn onder de deelnemers vertegenwoordigd, maar vooral personen van 50 jaar en ouder volgen relatief weinig een traject. Het bereik is ook kleiner voor vrouwen en personen zonder startkwalificatie, al is dit laatste niet met zekerheid te zeggen, doordat het opleidingsniveau van veel ingeschrevenen niet bekend is.

5 Effectiviteit re-integratiebeleid

5.1 Inleiding

Een goede beoordeling van het re-integratiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht vereist inzicht in de gerealiseerde effecten van het beleid en van haar verschillende componenten. De gemeente beschikt over individuele gegevens over bijstandsuitkeringen en de toegepaste re-integratieactiviteiten. Deze gegevens worden door de gemeente zelf gebruikt om een aantal projecten te evalueren in het kader van re-integratie. In paragraaf 5.2 wordt een korte samenvatting gegeven van deze evaluaties en worden hierbij enkele kanttekeningen geplaatst. Een aantal aandachtspunten bij het analyseren van de individuele gegevens worden beschreven in paragraaf 5.3. In paragraaf 5.4 bekijken we in hoeverre een aantal door de gemeente geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd. Vervolgens worden er analyses uitgevoerd op genoemde individuele gegevens, om zo een beeld te krijgen van de effectiviteit van het re-integratiebeleid. Paragraaf 5.5 bespreekt de resultaten van deze analyses in termen van netto-effectiviteit. Tot slot worden een aantal conclusies en aanbevelingen voor toekomstige evaluaties van het beleid geformuleerd in paragraaf 5.6.

5.2 Evaluaties door gemeente Stichtse Vecht

De gemeente Stichtse Vecht heeft zelf evaluaties uitgevoerd van enkele specifieke instrumenten. Hieronder geven we een korte samenvatting van de bevindingen en benoemen we een aantal kanttekeningen.

Pilot Arbeidstrainingscentrum (ATC)

De aanleiding voor de pilot Arbeidstrainingscentrum is onder andere de verminderde financiële mogelijkheden en het daarop aangepaste re-integratiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht. Het ATC wordt gezien als een manier om met minder financiële middelen een grote groep werkzoekenden intensief te begeleiden, te trainen en te bemiddelen naar werk. Insteek van de pilot was om de bemiddelbare werkzoekenden (job ready en groeiers) met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt deel te laten nemen aan het ATC.²² De pilot is door de gemeente ontwikkeld en het praktijkgedeelte (10 weken 3 dagdelen per week) door SW-organisatie Pauw Bedrijven verzorgd. Het theoretische deel bestond uit 10 weken 2 dagdelen per week training.

Van de 231 werkzoekenden²³ die zijn uitgenodigd voor de informatiebijeenkomsten zijn er 63 geheel of gedeeltelijk uit de uitkering gestroomd. Meer dan de helft van dit resultaat heeft plaatsgevonden in de voorbereidingsperiode ATC (dus voordat deelname ATC is gestart). De besparingen op het BUIG-budget worden gecijferd op ruim 650 duizend euro. De kosten van de pilot bedroegen ruim 46 duizend euro, circa 527 euro per deelnemer (berekend op basis van het aantal van 89 gestarte deelnemers²⁴). Er wordt geconcludeerd dat door de groepsgewijze aanpak van het ATC het mogelijk is geweest om met beperkte middelen de best haalbare resultaten te bewerkstelligen.

Aanpak jeugdwerkloosheid

Om de aanpak van de jeugdwerkloosheid binnen de gemeente een extra impuls te geven is in 2015 besloten om een lokaal project uit te voeren met als doel werkloze jongeren naar werk of scholing te bemiddelen. Hiervoor is een overeenkomst gesloten met Pit Strategie. De ervaring van re-integratieconsulenten van de gemeente is overwegend negatief: men is minder positief over de plannen van aanpak die worden opgesteld en de bemiddeling van jongeren, er is onvoldoende ingezet op handhaving en Pit Strategie schiet tekort in het geven van een goed beeld van de jongeren. Ook is er onvoldoende gebruik gemaakt van het aanbod in het kader van de regionale aanpak jeugdwerkloosheid (trainingen, workshops et

²² Overigens wordt er zowel in de inleiding van de evaluatie als in de teamopdracht 2016 van team sociale zaken aangegeven dat het ATC gericht is op werkzoekenden met een afstand tot werk.

²³ De aantallen in de evaluaties komen niet overeen met de aantallen in tabel 4.2, omdat in 2016 ook een aantal statushouders is ingestroomd in het ATC. Deze zijn niet meegenomen in de pilot.

²⁴ Zie voetnoot 21.

cetera). Van de in totaal 86 jongeren die zich gedurende het project meldden bij de afdeling sociale zaken²⁵, zijn 26 jongeren uiteindelijk niet ingestroomd in de uitkering, waarvan 15 wegens school of werk. Van 20 jongeren uit het zittende bestand (van 122 jongeren) is de uitkering beëindigd. Niet bekend is of deze naar school of werk zijn gegaan.

Project Social Return

Binnen het project social return wordt een beroep gedaan op opdrachtnemers van de gemeente Stichtse Vecht om een bijdrage te leveren aan de samenleving door werk te bieden aan burgers met een uitkering. Bij opdrachten met een waarde groter dan 100 duizend euro moet social return worden toegepast. Uit de evaluatie blijkt dat 18 personen fulltime aan het werk zijn gegaan en volledig uit de uitkering zijn gestroomd, 12 personen een parttime baan hebben gekregen en gedeeltelijk zijn uitgestroomd en er 8 werkervaringsplaatsen zijn gerealiseerd in 2013 als resultaat van social return. Deze (gedeeltelijke) uitstroom is zowel door opdrachtnemers als door de gemeentelijke organisatie zelf gerealiseerd. De gemeente stelt dat hiermee een bedrag van ruim 270 duizend euro is bespaard.

Kantttekeningen bij evaluaties

Er zijn een aantal kantttekeningen te plaatsen bij bovengenoemde evaluaties. Zo kunnen er vraagtekens worden gezet bij de berekende totale kosten van de pilot Arbeidstrainingscentrum (ATC). De uren van het eigen personeel (klantmanagers) lijken hierbij niet te zijn meegerekend. In het projectplan en actieplan ATC wordt gesteld dat deze kosten al zijn gemaakt, maar wanneer het ATC meer tijd vergt van klantmanagers (die ze dan niet aan andere activiteiten kunnen besteden) dan bij inkoop, werkt dat kostenverhogend ten opzichte van inkoop van dienstverlening.

Daarnaast geldt dat er, voor alle door ons geraadpleegde evaluaties, enkel wordt gekeken naar bruto-effecten, i.e. het aantal personen dat (gedeeltelijk) uitstroomt uit de uitkering *tijdens of direct na* een project. Er wordt hierbij niet genoemd dat een aantal werkzoekenden ook zonder inzet van het betreffende project zou zijn uitgestroomd. Om de werkelijke effectiviteit van het re-integratiebeleid te bepalen, is het van belang om hiermee rekening te houden. Men spreekt ook wel van netto-effectiviteit: hoeveel personen stromen uit de uitkering *als gevolg van* een re-integratietraject? Hier gaan we in de volgende paragrafen nader op in.

5.3 Doelbereik

In onderstaande tabel 5.1, afgeleid van tabel 2.2, bekijken we in hoeverre de in de Teamopdracht 2016 van team Sociale Zaken geformuleerde doelstellingen in termen van uitstroom en arbeidsparticipatie voor 2016 zijn behaald. De doelstelling voor de aanpak van jeugdwerkloosheid is nagenoeg gerealiseerd. Voor social return zijn geen gegevens beschikbaar over het gehele jaar, maar – ervan uitgaande dat de uitstroom niet veel hoger is in de laatste maanden van het jaar – de doelstelling lijkt niet te zijn behaald. Ook in voorgaande jaren werd deze niet behaald. De doelen voor de deelnemers aan ESF taaltrajecten zijn niet gerealiseerd. Niet alle doelstellingen zijn toetsbaar op basis van de beschikbare gegevens. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om de grootte van het netto-effect van het ATC op de uitstroom uit de uitkering te bepalen. Daarom kunnen we niet toetsen of de genoemde 5 tot 10 procent uitstroom als gevolg van het ATC is gerealiseerd.

Deze korte analyse van het al of niet behalen van (een deel van de) operationele doelstellingen geeft aan dat een dergelijke partiële analyse weinig toegevoegde waarde heeft, omdat het behalen van de doelstellingen niet hetzelfde is als effectiviteit. Het illustreert wel hoe lastig het is om operationele doelstellingen gedetailleerd en consistent te formuleren. Het is ook de vraag in hoeverre doelstellingen moeten worden geformuleerd t.a.v. de inzet van voorzieningen, omdat de problematiek van de klant uitgangspunt is voor de inzet van voorzieningen (maatwerk). Op deze punten komen we in de aanbevelingen terug.

²⁵ Deze vallen onder *traject richting werk en/of scholing* in tabel 4.2.

Tabel 5.1 Doelbereik aanvullende acties re-integratie

Aanvullende actie	Doelstellingen	Doelbereik
Social return	Minimaal 40 werkzoekenden vinden via social return regulier werk	In de periode van januari tot en met juli 2016 zijn 16 personen uitgestroomd naar werk (<i>Bron: Memo stand van zaken social return</i>)
Aanpak jeugdwerkloosheid	Van alle jongeren die bemiddelbaar zijn naar werk/onderwijs stroomt minimaal 40% uit de uitkering	Van alle jongeren die een traject richting werk en/of opleiding hebben gevolgd in 2016, is 36% uitgestroomd uit de uitkering
Arbeidstrainingcentrum	5% - 10% van de werkzoekenden doet, als gevolg van het ATC, niet langer meer een beroep op de uitkering (uitstroom naar werk of anderszins)	Niet toetsbaar op basis van beschikbare gegevens
ESF-project taaltrajecten	Voor minimaal 70% van de werkzoekenden die deelnemen aan dit taaltraject wordt een stage of werkervaringsplek ingezet; Minimaal 20% van de werkzoekenden die deelnemen aan dit taaltraject, stromen uit naar reguliere arbeid	28 mensen hebben in 2016 een taaltraject gevolgd, waarvan er één is uitgestroomd naar reguliere arbeid en twee stages zijn geregistreerd.

Bron: Teamopdracht Sociale Zaken 2016 en administratieve gegevens gemeente Stichtse Vecht

5.4 Netto-effectiviteit

Zoals we al eerder benadrukt hebben, is het bepalen van de bruto-effectiviteit van re-integratiebeleid niet voldoende om te bewijzen dat het beleid ook echt werkzaam is. Ook zonder de inzet van dergelijk beleid zullen werkzoekenden uit de uitkering stromen. Het feit dat mensen uitstromen tijdens een voorziening in het kader van re-integratie betekent dus niet noodzakelijkerwijs dat dit ook het directe gevolg is van de voorziening. Het is daarom belangrijk om gevonden bruto-effecten (zoals in de evaluaties van gemeente Stichtse Vecht) voorzichtig te interpreteren: hoewel deze een indicatie kunnen geven van de mogelijke werkzaamheid van het beleid, zijn ze geen bewijs voor effectiviteit. Om een zuiver beeld te kunnen geven van de werkelijke effectiviteit, moeten we de netto-effectiviteit bepalen.

Het netto-effect van een instrument kan worden gedefinieerd als de uitstroom van een groep individuen waarop het betreffende instrument is toegepast minus de uitstroom van dezelfde (of een vergelijkbare) groep individuen waarop het instrument niet zou zijn toegepast. Als bijvoorbeeld 50 van de 100 uitkeringsgerechtigden die een activiteit hebben gevolgd uitstromen (het bruto-effect), maar 40 personen ook zouden zijn uitgestroomd zonder deze activiteit, is het netto-effect 10 uitkeringsgerechtigden. Het bepalen van de netto-effectiviteit zonder gebruik te maken van een experimentele controlegroep is lastig, omdat een dergelijke vergelijkbare groep niet bestaat. Er is dus sprake van selectiviteit in de beschikbare gegevens: deelnemers zullen verschillen van niet-deelnemers. We gebruiken econometrische methoden om met deze selectiviteit om te gaan en daarmee een zo zuiver mogelijke benadering van de netto-effectiviteit te schatten. Hierbij is het van belang dat de resultaten van de data-analyse worden gezien als *indicaties* van de effectiviteit, niet als zekerheden.

We kijken zowel naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid in het algemeen als naar de verhouding in effectiviteit van een aantal veel toegepaste activiteiten in de gemeente Stichtse Vecht. Met de eerste benadering wordt beoogd antwoord te geven op de volgende vraag: stroomt men eerder uit wanneer men deelneemt aan *een* vorm van re-integratie vanuit de gemeente? De tweede benadering richt zich op het vergelijken van de verschillende activiteiten die worden toegepast binnen het beleid. Zijn bepaalde activiteiten effectiever dan andere? Deze vragen kunnen niet met zekerheid worden beantwoord op basis van de beschikbare gegevens, maar de data-analyse kan wel een eerste beeld schetsen van de mogelijke

antwoorden. Het econometrische model dat we gebruiken voor de analyse is een *duurmodel*. Details van de gebruikte methode zijn te vinden in bijlage 1.3. De regressieresultaten zijn weergegeven in bijlage 2.

Resultaten

De analyse van het re-integratiebeleid in haar geheel suggereert dat het sinds 2012 gevoerde beleid een (significant) positief effect heeft gehad op de kans dat men uitstroomt uit de uitkering en naar een baan. Personen die een of meerdere activiteiten hebben gevolgd in het kader van re-integratie lijken op basis van onze analyse eerder uit te stromen dan vergelijkbare personen die geen activiteiten hebben gevolgd. Het effect op de uitstroom naar een baan is groter dan het effect op de uitstroom uit de uitkering.

Om te bepalen of bepaalde activiteiten effectiever zijn dan andere, vergelijken we tevens een aantal relatief vaak ingezette instrumenten: trajecten in eigen beheer van de gemeente; de inzet van jobhunters; trajecten richting werk en/of scholing; het arbeidstrainingscentrum (ATC); en activiteiten uitgevoerd door SW-bedrijf PAUW.²⁶ Overigens is de overeenkomst voor dienstverlening in het kader van re-integratie met PAUW per 1 januari 2015 afgelopen. De activiteiten die hieronder vallen worden momenteel dus niet meer ingezet. Deze vergelijking geeft een eerste indicatie van de effectiviteit ten opzichte van andere activiteiten en kan daarmee (in beperkte mate) inzicht geven in welke soort instrumenten relatief veel uitstroom tot gevolg hebben. Een aandachtspunt hierbij is dat genoemde activiteiten in sommige gevallen gedeeltelijk overlappen. Zo kunnen binnen een traject in eigen beheer ook jobhunters worden ingezet. Het is ons niet duidelijk of de inzet van een jobhunter in een dergelijk geval ook altijd als individuele activiteit wordt geregistreerd.

De resultaten van deze vergelijkende analyse suggereren dat het effect op de uitstroomkans uit de uitkering het grootst is voor de inzet van jobhunters. Ook trajecten in eigen beheer en het ATC kennen een relatief grote effectiviteit, waarbij de effectiviteit van eerstgenoemde wat groter lijkt dan die van laatstgenoemde. Beide activiteiten zijn wel minder effectief dan de jobhunters. Activiteiten door PAUW presteren eveneens relatief goed. Binnen deze categorie vallen echter ook activiteiten in het kader van beschermt werk, waardoor er naar verwachting sprake is van een overschatting van het effect.²⁷ De trajecten richting werk en/of scholing hebben een relatief kleine effectiviteit, waarbij we aantekenen dat de effectiviteitsmaat een eventueel effect op onderwijsdeelname niet meeneemt. Wat betreft de effecten voor het ATC moeten we de volgende kanttekening plaatsen: doordat het ATC relatief laat is begonnen, kunnen we de effecten hiervan minder lang observeren dan voor andere activiteiten. Ondanks het gebruik van een duurmodel kunnen de resultaten dus nog steeds beïnvloed worden door de relatief late inzet.

Kijken we naar de uitstroom naar een baan, dan vindt er een verschuiving plaats. Waar bij de analyse op uitstroom uit de uitkering trajecten in eigen beheer effectiever waren dan deelname aan het ATC, is nu het omgekeerde het geval. Dit kan een aanwijzing zijn dat het ATC relatief succesvol is in het vergroten van de baankans van deelnemers. Trajecten richting werk en/of scholing lijken, ook als het gaat om uitstroom naar een baan, een kleine effectiviteit te hebben in vergelijking met andere activiteiten.

²⁶ Een andere, veelgebruikte activiteit is loonkostensubsidie. Het is echter niet mogelijk deze mee te nemen in de analyse, omdat cliënten die een dergelijke subsidie ontvangen per definitie betaald werk gaan doen en daarmee uitstromen uit de uitkering.

²⁷ We hebben een zelfde analyse uitgevoerd met een gedeelte van de activiteiten uitgevoerd door PAUW (alleen PAUW Work First). Het effect blijkt dan, zoals verwacht, kleiner te zijn.

5.5 Bevindingen

Netto-effectiviteit

Ook zonder de inzet van re-integratiebeleid zullen werkzoekenden uit de uitkering stromen. Daarom is het belangrijk om niet alleen te kijken naar bruto-effectiviteit, maar ook naar netto-effectiviteit (stromen klanten vaker uit als gevolg van beleid). De beschikbare data kennen te grote beperkingen om op basis van de uitgevoerde analyses vergaande conclusies te trekken over de effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht. Wel is het mogelijk om een voorzichtig beeld te schetsen van de *verwachte* netto-effectiviteit van het beleid.

Resultaten

In het algemeen lijkt het re-integratiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht effectief te zijn. Mogelijk zou de effectiviteit nog verder verhoogd kunnen worden door (nog) meer in te zetten op activiteiten op het gebied van bemiddeling richting de arbeidsmarkt. Uit onze analyse blijkt dat dit soort activiteiten (bijvoorbeeld de inzet van jobhunters) een relatief groot effect heeft op de uitstroom in vergelijking met een aantal andere veelgebruikte activiteiten.

Het arbeidstrainingscentrum (ATC) wordt door uitvoerenden binnen de gemeente gezien als één van de meest effectieve instrumenten. Dit wordt bevestigd door de analyse, waarbij vooral de effectiviteit op de kans dat men uitstroomt naar een baan relatief groot is. Voortzetting van het ATC lijkt dus gerechtvaardigd. Richting de toekomst blijft het wel van belang om te beseffen dat (bruto) uitstroomcijfers van deelnemers tijdens of kort na het traject geen bewijs zijn van netto-effectiviteit. Het is mogelijk dat mensen ook zonder deelname zouden uitstromen uit de uitkering. Dit geldt vooral voor het ATC, omdat het instrument zich hoofdzakelijk richt op werklozen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt, die waarschijnlijk een grotere kans hebben om uit te stromen zonder begeleiding dan andere doelgroepen.

6 Kosten en baten re-integratiebeleid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de kosten en baten van het re-integratiebeleid en de kosteneffectiviteit van voorzieningen op basis van de gegevens die hierover beschikbaar zijn gekomen tijdens het onderzoek.

Belangrijk is dat de baten van het re-integratiebeleid (het netto-effect) niet nauwkeurig in financiële termen zijn uit te drukken, omdat een exacte omvang van het netto-effect niet is te bepalen op basis van de beschikbare gegevens. De kosten van het beleid zijn redelijk te schatten op basis van gegevens over de directe (out of pocket) uitgaven aan re-integratie, aangevuld met een schatting van de kosten van de personele inzet. Bij dit laatste is onder meer uitgegaan van een aantal kengetallen die zijn gebruikt in de door de gemeente uitgevoerde evaluaties van maatregelen.

Op basis van de beschikbare kostengegevens en de inzet van voorzieningen is een schatting gemaakt van de kosten per toepassing. Door deze te combineren met een kwalitatieve aanduiding van de baten van de voorzieningen wordt de kosteneffectiviteit van voorzieningen in kwalitatieve zin in kaart gebracht.

6.2 Uitgaven

In voorgaande hoofdstukken is al een belangrijk deel van de informatie over de kosten en uitgaven in het kader van re-integratie beschreven. Het gaat dan om de totale uitgaven (out of pocket) aan activiteiten en voorzieningen die verband houden met re-integratie. Tabel 6.1 geeft de verdeling van de uitgaven in de periode 2012-2016 (tabel 4.1 bevat de bijbehorende bedragen).

Tabel 6.1 Uitgaven in kader re-integratie uitgesplitst naar bestemming 2012-2016 (aandelen)

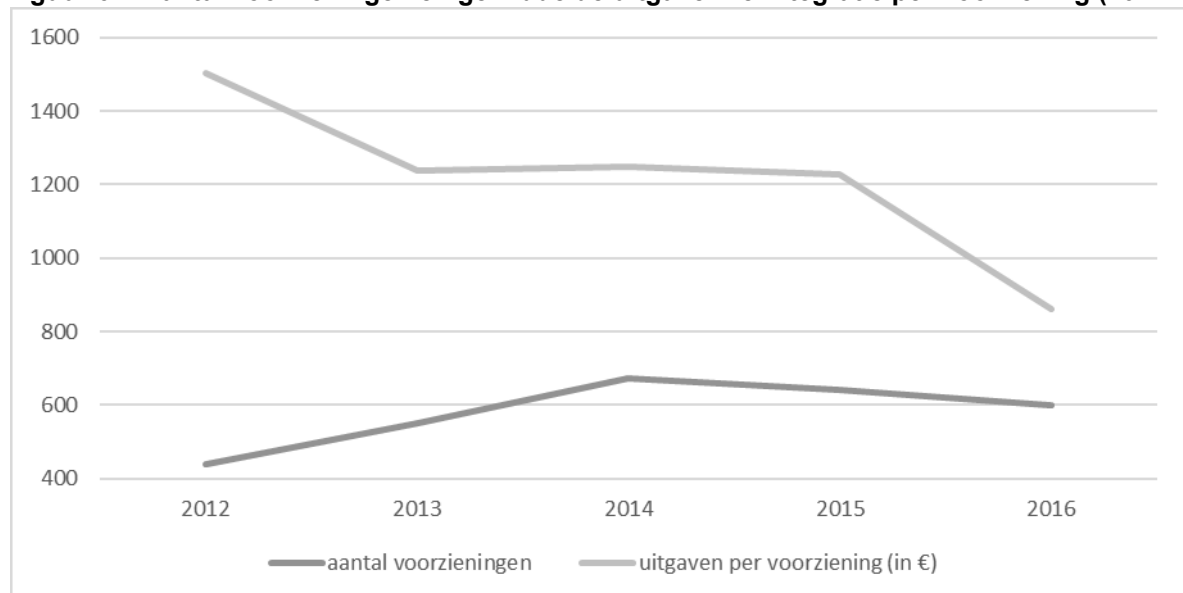
	2012	2013	2014	2015	2016 (t/m okt)
Bijzondere bijstand i.v.m. re-integratie	5%	7%	6%		
Uitstroompremie	1%				
Voortrajecten WSW	21%	8%	3%		
Arbeidsdeskundig/medisch	5%	4%	4%	2%	1%
Ergo	11%				
Kinderopvang	8%	3%	2%	1%	1%
Trajecten jongeren	16%				
Loonkostensubsidie	6%	20%	24%	10%	1%
Actieplan jeugdwerkloosheid (Pit)				10%	19%
ESF plaatsingsubsidies				3%	8%
ESF taaltrajecten				9%	7%
Arbeidstrainingscentrum (ATC)					10%
Uitvoering onderzoek inrichting SD				6%	
Onderzoek CompetenSYS					20%
Externe inhuur		29%	34%	43%	28%
Overige kosten re-integratie	26%	30%	27%	16%	5%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Totaal (* 1.000 €)	659,4	681,5	839,9	788,8	514,9

Bron: Gemeente Stichtse Vecht, bewerking SEOR/Iroko

De cijfers illustreren de verschuiving van voornamelijk uitbesteding (2012) via inzet loonkostensubsidie en externe inhuur (in 2013 en 2014), naar een combinatie van uitvoering in eigen beheer en de externe inhuur en afbouw van loonkostensubsidies (2015 en 2016). Overigens kunnen de uitgevoerde onderzoeken in 2015 (inrichting SD) en 2016 (CompetenSYS) ook als uitbesteding worden beschouwd. Verder is in recente jaren gebruikgemaakt van de regionale mogelijkheden (ESF en jeugdwerkloosheid). De inzet van jobhunters via het regionale werkgeversservicepunt wordt niet direct zichtbaar in deze cijfers.

Figuur 6.1 laat zien hoe de uitgaven per voorziening zich in de periode 2012-2016 hebben ontwikkeld. Uit de figuur blijkt de sterke verandering die in 2016 is ingezet. Per voorziening zijn de gemiddelde (out of pocket) uitgaven bijna gehalveerd ten opzichte van 2014. Het aantal geregistreerde voorzieningen is tegelijkertijd vergelijkbaar met voorgaande jaren. Op basis van deze cijfers lijkt er in 2016 een forse efficiëncyslag gemaakt te zijn. Vermoedelijk is de inzet van het ATC hiervoor in belangrijke mate verantwoordelijk.

Figuur 6.1 Aantal voorzieningen en gemiddelde uitgaven re-integratie per voorziening (2012-2016)



Bron: Gemeente Stichtse Vecht, bewerking SEOR/Iroko

6.3 Kosten per toepassing (bruto)

De hiervoor besproken uitgaven zijn echter niet de totale kosten van re-integratie, omdat daarnaast rekening moet worden gehouden met het deel van de (interne) personeels- en organisatiekosten dat kan (of moet) worden toegerekend aan re-integratie.²⁸ Dit is vooral van belang wanneer de feitelijke tijdsbesteding van eigen personeel aan specifieke voorzieningen uiteenloopt tussen de voorzieningen. Maar ook de inzet van de extern ingehuurd klantmanagers en jobhunters zal per voorziening en cliënt uiteen kunnen lopen.

De beschikbare documentatie en informatie²⁹ geven indicaties over de inzet van intern en extern personeel voor de verschillende instrumenten. In combinatie met de hiervoor besproken uitgaven hebben we in tabel

²⁸ Daarnaast worden er ook kosten gemaakt door externe organisaties, die niet in de cijfers kunnen worden meegenomen, zoals door onderwijs, UWV, regionale samenwerkingspartners, etc.

²⁹ Speciaal van belang zijn: Evaluatie Project social return, Evaluatie Pilot ATC, Evaluatie Lokaal project aanpak Jeugdwerkloosheid, Projectplan uitstroomoffensief Q4 en aanvullende informatie op basis van navraag.

6.2 de kosten per toepassing per voorziening geschat. De uren van eigen en ingehuurd personeel voor de uitvoering zijn deels toegedeeld als vaste kosten van de voorziening, deels als variabele kosten. Zo is voor social return een projectleider ingezet, die een deel van de beschikbare uren aan deze voorziening heeft besteed. Ditzelfde geldt voor organisatie en management van het ATC en voor jobhunters, die een deel van hun tijd in algemene zin aan het werkgeversservicepunt besteden. De variabele inzet betreft de uren van klantmanagers, die tijd besteden aan voorselectie voor specifieke voorzieningen. Alleen bij trajecten in eigen beheer zijn de kosten (inzet van uren klantmanagement) volledig variabel. De kosten van overhead zijn niet in de berekeningen meegenomen. Het gaat dan om overheadkosten van team Sociale Zaken en/of de gemeente Stichtse Vecht (kosten bestuur, management, organisatie, kosten gebouw en beveiliging, e.d.).

Tabel 6.2 laat zien dat social return, de subsidies (loonkosten, plaatsing) en ESF taaltrajecten relatief dure voorzieningen zijn. Trajecten in eigen beheer zijn verhoudingsgewijs goedkoop, met de aantekening dat de kosten hiervan sterk uiteen kunnen lopen per toepassing, afhankelijk van de kenmerken van de klant (maatwerk). Bemiddeling via het werkgeversservicepunt (jobhunters), het ATC en het lokale project aanpak jeugdwerkloosheid zijn qua kosten met elkaar vergelijkbaar.

Tabel 6.2 Geschatte kosten voorzieningen per toepassing (exclusief kosten overhead; bedragen zijn afgerond) op basis van gegevens 2015/2016

	Uitgaven	Kosten inzet personeel (eigen + inhuur)	Totale kosten per toepassing (bruto)
Traject in eigen beheer	-	€ 500 – 900	€ 700
Werkgeversservicepunt	-	€ 1.350	€ 1.350
Arbeidstrainingcentrum (ATC) (a)	€ 250	€ 1.100	€ 1.350
Lokaal project jeugdwerkloosheid (Pit)	€ 1.000	€ 500	€ 1.500
Social return	-	€ 1.800	€ 1.800
Loonkostensubsidie	€ 1.700	€ 200	€ 1.900
ESF taaltrajecten	€ 2.300	€ 300	€ 2.600
ESF plaatsingssubsidie	€ 2.900	€ 200	€ 3.100

Bron: *Schattingen SEOR/Iroko, op basis van gegevens en documentatie gemeente Stichtse Vecht*
(a) *Inclusief de kosten van de informatiebijeenkomsten*

6.4 Kosteneffectiviteit

Tabel 6.3 geeft een overzicht van de kosten per toepassing en een kwalitatieve aanduiding van de netto effectiviteit van de belangrijkste ingezette instrumenten. Vanwege de kleine aantallen zijn voor de ESF-trajecten, loonkostensubsidies en social return geen kwalitatieve scores voor de netto-effectiviteit te geven.

De tabel laat zien dat – afhankelijk van het exacte gewicht van de netto-effectiviteitsmaat – de activiteiten van de jobhunters (werkgeversservicepunt), het traject in eigen beheer en ATC in termen van kosteneffectiviteit vergelijkbaar zijn. Verschuiving van middelen tussen deze drie activiteiten zal in geringe mate effect hebben op de totale resultaten van het re-integratiebeleid. De kosteneffectiviteit van traject in eigen beheer is mogelijk overschat, omdat de kosten zijn berekend over een periode waarin de begeleiding van klanten minder intensief was (vanwege de hoge caseload van klantmanagers) terwijl de netto-effectiviteit is bepaald over de gehele periode vanaf 2012.

De activiteiten in het kader van de lokale project Jeugdwerkloosheid verdienen heroverweging, omdat deze weinig effectief zijn, bij met andere instrumenten vergelijkbare kosten. We tekenen aan dat een eventueel effect op onderwijsdeelname niet in de effectiviteitsmaat is meegenomen.

Tabel 6.3 Kosten versus verwachting relatieve netto-effectiviteit

	Bruto kosten per toepassing	Relatieve netto-effectiviteit	
		Uit uitkering	Naar werk
Traject in eigen beheer	€ 500 - 900	+	+
Werkgeversservicepunt	€ 1.350	++	++
Arbeidstrainingscentrum (ATC)	€ 1.350	+	++
Lokaal project jeugdwerkloosheid (Pit)	€ 1.500	-	-

Bron: Schattingen SEOR/Iroko, op basis van gegevens en documentatie gemeente Stichtse Vecht

6.5 Bevindingen

Uitgaven

Er is in de periode 2012-2016 sprake geweest van een verschuiving van voornamelijk uitbesteding naar een combinatie van uitvoering in eigen beheer en externe inhuur. De gemiddelde (out of pocket) uitgaven per voorziening zijn sterk gedaald in 2016.

Bruto kosten per toepassing

Trajecten in eigen beheer zijn gemiddeld relatief goedkoop, met de aantekening dat de kosten hiervan sterk uiteen kunnen lopen per toepassing (maatwerk). Bemiddeling via het werkgeversservicepunt (jobhunters), het ATC en het lokale project aanpak jeugdwerkloosheid zijn qua kosten met elkaar vergelijkbaar. Social return, subsidies (loonkosten, plaatsing) en ESF-taaltrajecten zijn relatief dure voorzieningen.

Kosteneffectiviteit

In termen van kosteneffectiviteit zijn trajecten in eigen beheer, (bemiddeling via het) werkgeversservicepunt en het ATC vergelijkbaar. De activiteiten in het kader van het lokale project jeugdwerkloosheid zijn qua kosten vergelijkbaar met bijvoorbeeld ATC en werkgeversservicepunt, maar weinig effectief.

7 Prestaties van gemeente Stichtse Vecht in perspectief

7.1 Inleiding

Om het beeld van de effectiviteit en efficiency van het re-integratiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht te verscherpen is het nuttig de prestaties te vergelijken met die van andere gemeenten en bijvoorbeeld het landelijke gemiddelde. In de Teamopdracht 2016 wordt ook nadrukkelijk de ambitie uitgesproken dat het re-integratiebeleid aantoonbare resultaten oplevert, die boven het landelijke gemiddelde uitsteken.

In dit hoofdstuk staat de vraag hoe de prestaties van de gemeente Stichtse Vecht zich verhouden tot andere, vergelijkbare gemeenten (en het landelijke beeld) centraal. Voor beantwoording van deze vraag maken we gebruik van de Divosa benchmark, op basis van de beschikbare rapportages over de periode januari 2014 tot en met oktober 2016. Enkele belangrijke resultaten bespreken we in paragraaf 7.2. De Divosa benchmark registreert alleen en geeft geen verklaring van de gepresenteerde cijfers.

Verschillen tussen de gemeente Stichtse Vecht en andere gemeenten en/of het landelijke beeld kunnen met diverse factoren te maken hebben. Zo zijn de mogelijkheden voor uitstroom naar werk in belangrijke mate afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt. Belangrijker zou zijn om vast te stellen in welke mate de verschillen samenhangen met beleid en uitvoering. In paragraaf 7.3 beschrijven we welke indicaties hierover beschikbaar zijn. De belangrijkste conclusies van de vergelijking en analyse van enkele relevante achtergrondfactoren zetten we in paragraaf 7.4 op een rij.

7.2 Divosa benchmark

Bestand en ontwikkeling

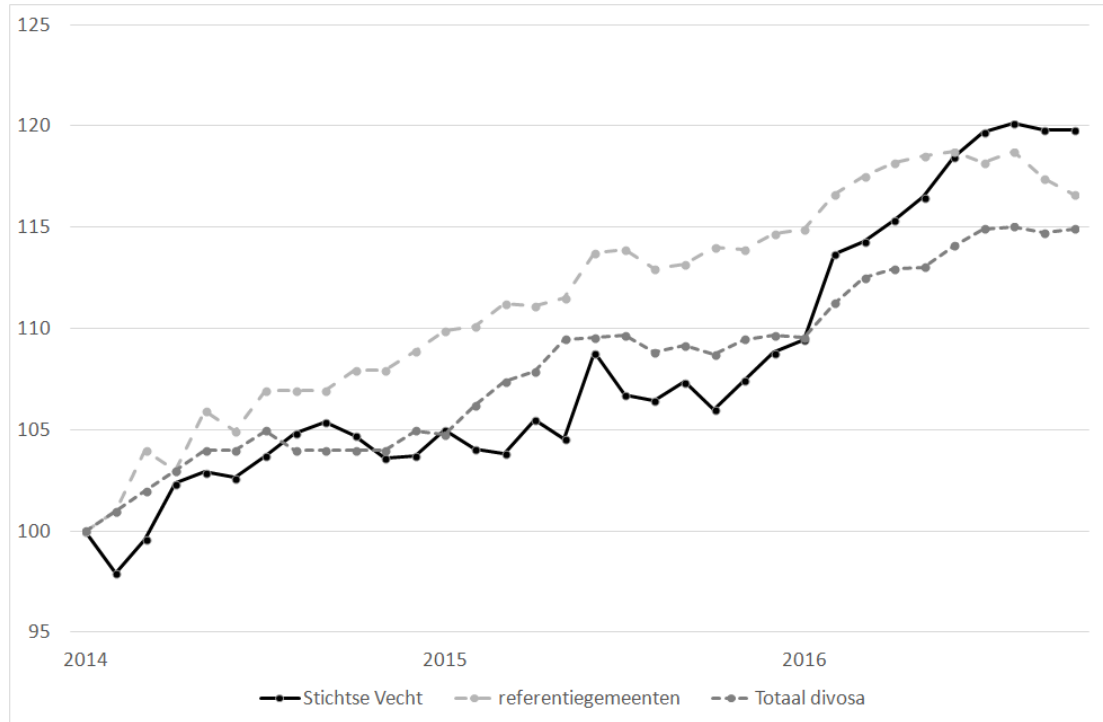
Figuur 7.1 laat in 2016 een duidelijke breuk zien met de trend 2014-2015 in de ontwikkeling van het volume BUIG³⁰ in Stichtse Vecht. Tot eind 2015 ontwikkelt dit volume zich in de gemeente Stichtse Vecht gunstiger dan in de referentiegemeenten en ook gunstiger dan het landelijke beeld. Mede, en mogelijk voornamelijk, door de instroom van een groot aantal statushouders verandert dit beeld volledig gedurende 2016.³¹ Een lichte stijging boven de trend is begin 2016 ook waarneembaar bij de referentiegemeenten en in het landelijke beeld, maar Stichtse Vecht heeft vermoedelijk relatief meer statushouders opgenomen dan andere gemeenten. In de tweede helft van 2016 komt de trend in Stichtse Vecht weer overeen met het landelijke beeld, maar ontwikkelt het aantal uitkeringen zich in de referentiegemeenten gunstiger dan in Stichtse Vecht.

Vreemd genoeg zijn deze verschillen nauwelijks waarneembaar in de ontwikkeling van de instroom en uitstroombpercentages op maandbasis. Figuren 7.2 en 7.3 laten zien dat de in- en uitstroombpercentages op maandbasis in grote lijnen overeenkomen tussen Stichtse Vecht, de referentiegemeenten en het landelijke beeld. Ook de trends in de drie reeksen komen vrijwel overeen. Het beeld wordt overigens verstoord door uitschieters in de waarnemingen.

³⁰ Bundeling Uitkeringen Inkomstenvoorzieningen Gemeenten; het budget dat gemeenten jaarlijks van het Rijk ontvangen om de uitkeringen in het kader van de Participatiewet te financieren. Het volume BUIG betreft het aantal betaalde uitkeringen (inclusief nulbetalingen).

³¹ Dit patroon wordt bevestigd in de cijfers die door het CBS worden geregistreerd. Ook het CBS concludeert dat de (landelijke) toename in het aantal bijstandsuitkeringen in 2016 vrijwel volledig kan worden toegeschreven aan de instroom van statushouders.

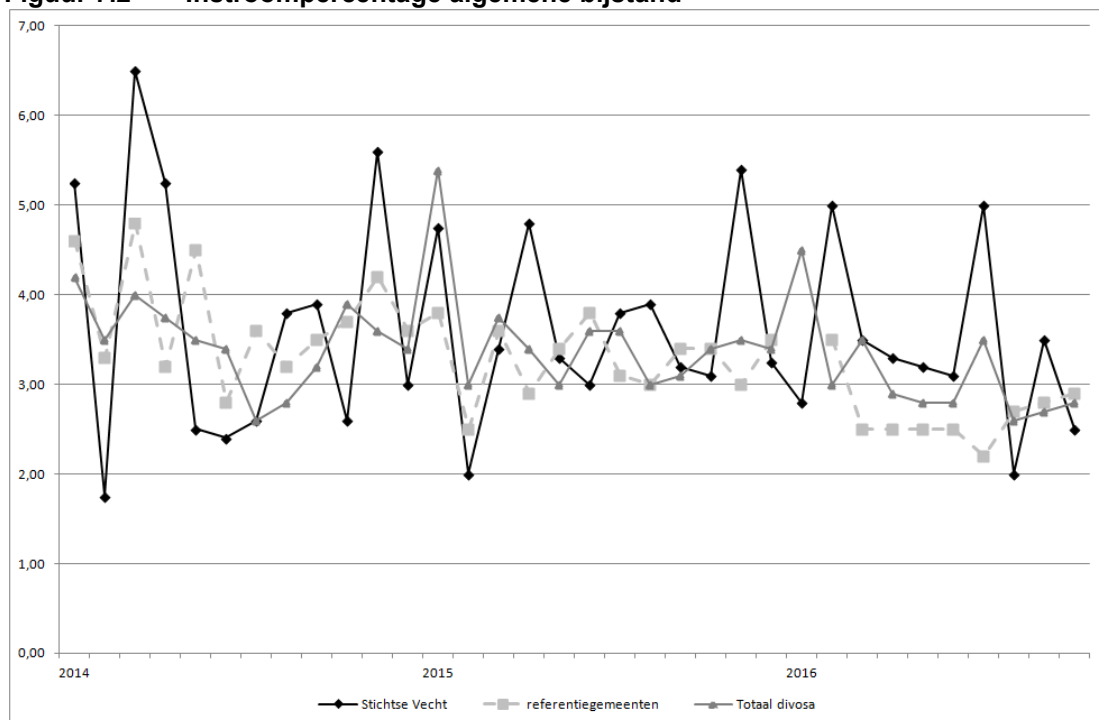
Figuur 7.1 Volume BUIG (indexcijfers januari 2014 = 100) (a)



(a) Volume BUIG betreft het aantal betaalde uitkeringen (inclusief nulbetalingen)

Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

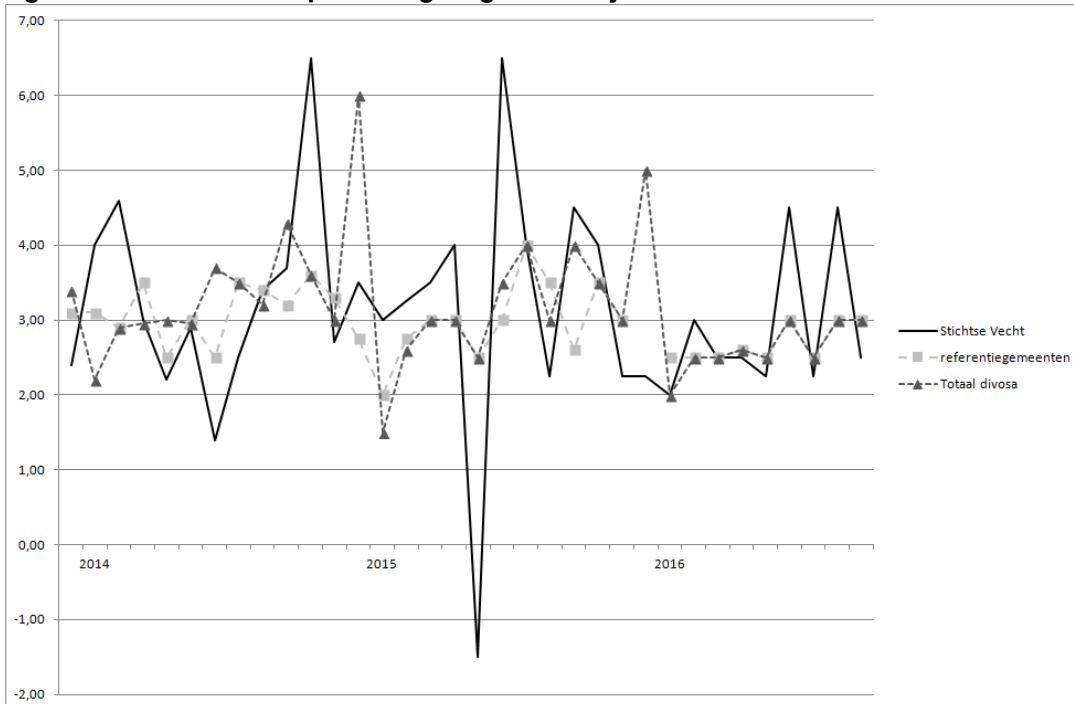
Figuur 7.2 Instroompercentage algemene bijstand



(a) Exclusief de extreme waarneming voor januari 2016 bij de referentiegemeenten.

Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

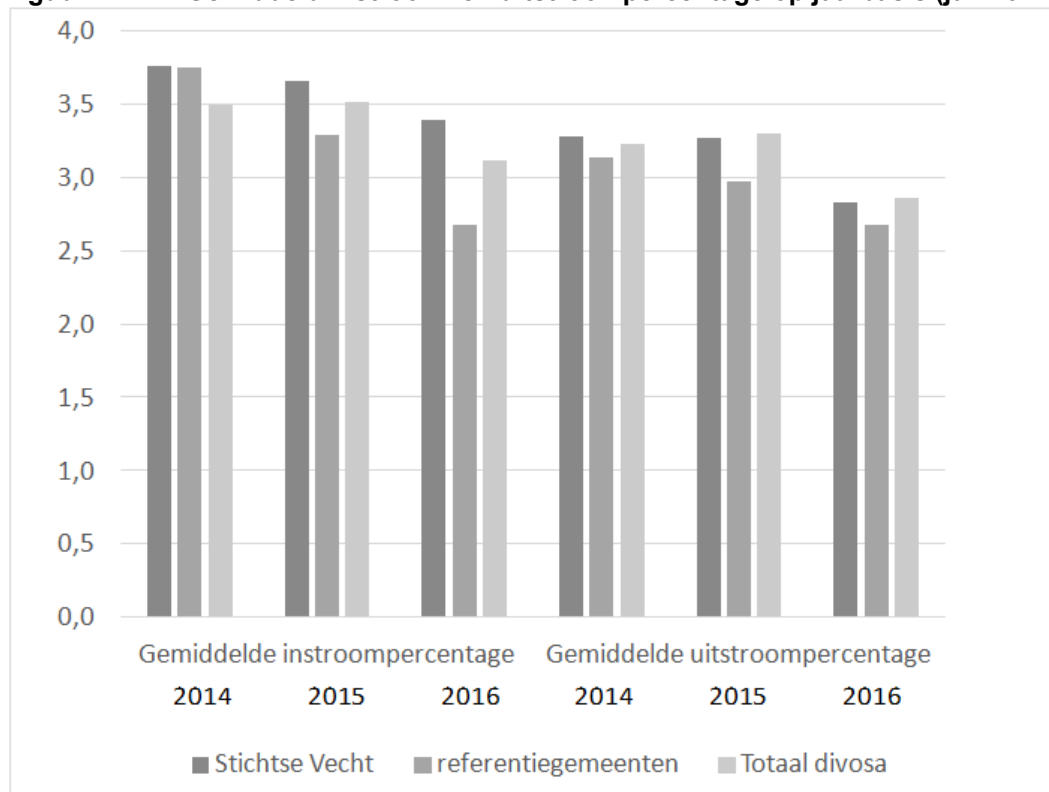
Figuur 7.3 Uitstroompercentage algemene bijstand



(a) Exclusief de extreme waarneming voor januari 2016 bij de referentiegemeenten.

Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

Figuur 7.4 Gemiddeld instroom- en uitstroompercentage op jaarbasis (jan 2014 - okt 2016)



(a) Gemiddelde van maandelijkse stroomcijfers; gerelateerd aan bijstandsvolume van dezelfde maand. Exclusief extreme waarnemingen.

Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

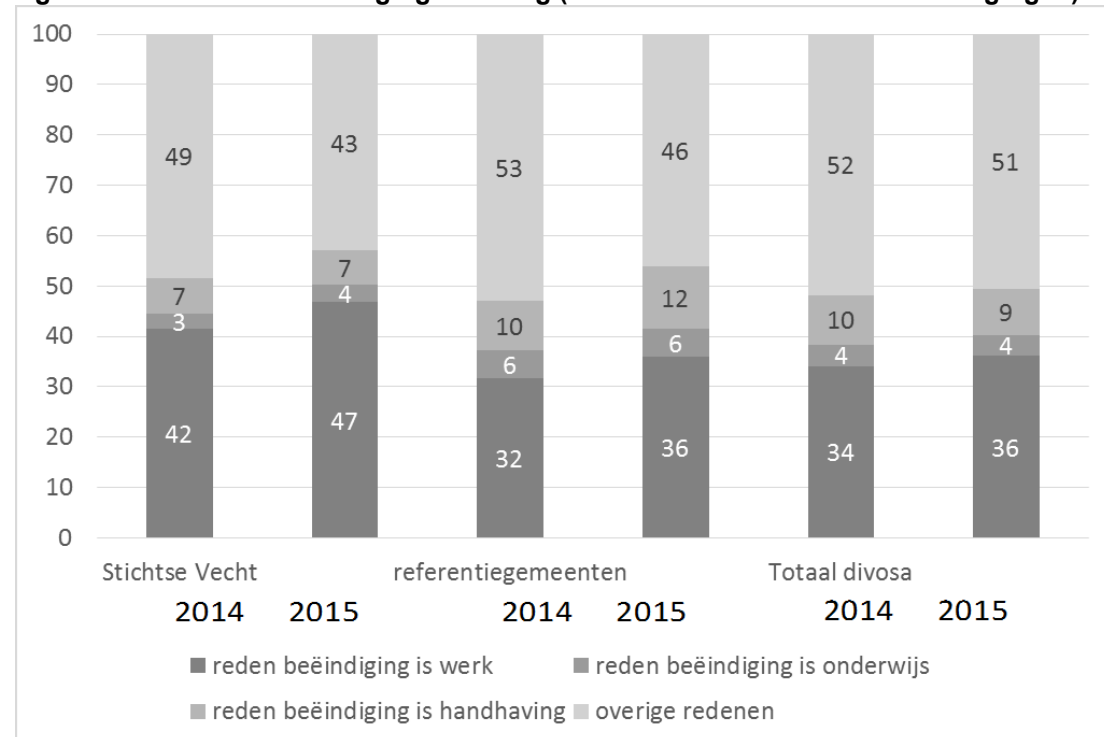
Figuur 7.4 toont de gemiddelde instroom- en uitstroompercentages per jaar. Hieruit blijkt dat:

- Het instroompercentage in Stichtse Vecht minder sterk daalt dan in de referentiegemeenten en het landelijke gemiddelde;
- Het uitstroompercentage in Stichtse Vecht is vergelijkbaar met het landelijke beeld, en ligt iets boven dat van de referentiegemeenten.

Reden beëindiging uitkering

Figuur 7.5 laat zien dat een groter deel van de beëindigde uitkeringen in gemeente Stichtse Vecht is beëindigd vanwege het vinden van werk dan in de vergelijkingsgemeenten en landelijk gemiddeld. Tegelijkertijd zijn de aandelen van beëindigde uitkeringen vanwege handhaving in Stichtse Vecht verhoudingsgewijs laag. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de relatief lage bijstandsdichtheid in de gemeente en dat er relatief weinig tegenprestaties worden verlangd van uitkeringsgerechtigden. In de referentiegemeenten ligt de uitstroom naar onderwijs relatief wat hoger dan in Stichtse Vecht.

Figuur 7.5 Reden beëindiging uitkering (aandeel van totaal aantal beëindigingen)

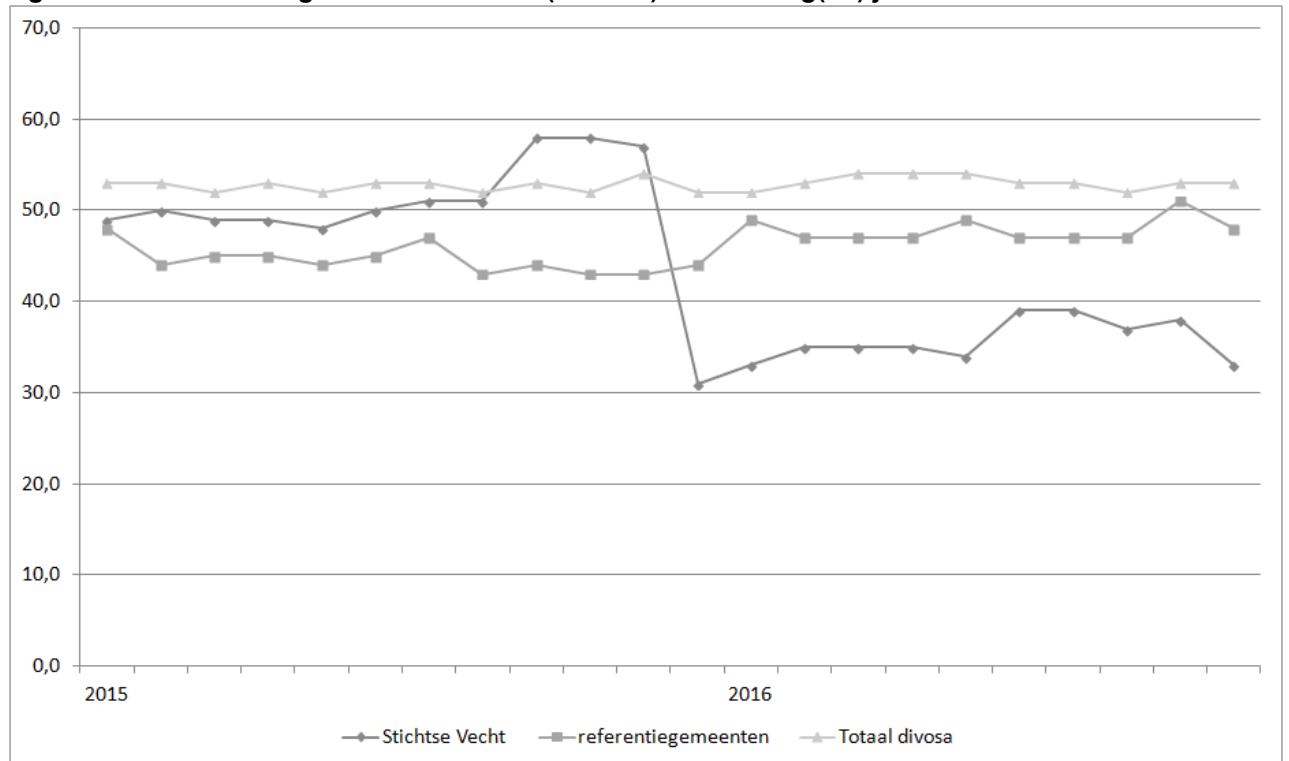


Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

Toepassing voorzieningen

Figuur 7.6 laat een duidelijke trendbreuk zien voor wat betreft de inzet van voorzieningen in Stichtse Vecht, zoals geregistreerd in de Divosa benchmark. Voor een deel houdt de verminderde inzet verband met de sterke groei in het bestand ten gevolge van de instroom van statushouders, maar dat verklaart niet de volledig afname van het percentage van het gemeentelijk klantenbestand dat een (of meer) voorziening(en) heeft. Ook de van de gemeente ontvangen informatie wijst niet op een afname van het aantal voorzieningen (zie figuur 6.1).

Figuur 7.6 Percentage klanten met een (of meer) voorziening(en) jan 2015 – okt 2016



Bron: Divosa Benchmark Werk & Inkomen

7.3 De invloed van beleid en omgevingsfactoren

Beleid en uitvoering

We hebben een globale verkenning gemaakt van de wijze waarop referentiegemeenten inhoud hebben gegeven aan het re-integratiebeleid, in termen van doelen en middelen. Op basis daarvan kunnen geen stevige conclusies worden getrokken, maar een aantal opvallende punten willen we toch benoemen, om het perspectief enigszins zichtbaar te maken. Over het algemeen zijn de verschillen in beleid en uitvoering tussen gemeenten relatief beperkt, wat voor een deel te maken heeft met de Participatiewet zelf, die als relatief strikt wordt ervaren.

Uitvoeringsstructuur

Bij de referentiegemeenten wordt veelal (regionaal) samengewerkt bij de bepaling van het beleid. De uitvoering ligt bij alle referentiegemeenten bij uitvoeringsorganisaties terwijl Stichtse Vecht de uitvoering van het beleid in eigen hand heeft. Overigens is niet vast te stellen of (en zo ja, hoe) dit de effectiviteit van het re-integratiebeleid beïnvloedt.

Tegenprestatie of re-integratietraject

Hoewel we niet voor alle referentiegemeenten complete informatie hebben gevonden, lijkt het erop dat de meeste referentiegemeenten de bijstandsgerechtigden confronteren met een tegenprestatie, meedoen in een re-integratietraject of beiden. Het gaat dan bijvoorbeeld om Work First trajecten, vrijwilligerswerk (maatschappelijke participatie) en dergelijke. De tegenprestatie die wordt aangedragen in de Participatiewet wordt niet door alle gemeenten gedefinieerd of dwingend toegepast. Stichtse Vecht past de tegenprestatie niet of alleen in een laat stadium dwingend toe. Het lijkt er op dat de gemeenten met de kleinste

bijstandsdichtheid³², waaronder Stichtse Vecht, minder nadruk lijken te leggen op de tegenprestatie en meer op re-integratie.

Doelgroepen

Veel van de gemeenten delen de mensen die onder de participatiewet vallen in verschillende doelgroepen in die op een naar verwachting op de doelgroep gepaste manier begeleid worden en aansluitend een budget toegewezen krijgen.

Waar Stichtse Vecht indeelt op basis van loonwaarde, gaat het bij de andere gemeenten soms ook om indelingen op basis van met loonwaarde vergelijkbare begrippen als verdiencapaciteit of arbeidscapaciteit, maar andere gemeenten kijken bijvoorbeeld naar de afstand tot de arbeidsmarkt, of leggen focus op de groep cliënten die de beste kans heeft op werk, zonder deze overigens nader te specificeren. In een geval is er ook een speciale focus op huishoudens, door bij de huishoudens die een gehuwden norm ontvangen zich te richten op de partner die de beste kansen heeft om te participeren op de arbeidsmarkt. Op die manier wordt een zoveel mogelijk evenwichtige verdeling van de middelen over de doelgroep bewerkstelligd, is de achterliggende redenering.

Ook voor wat doelgroepen betreft lijkt het erop dat een paar van de best presterende gemeenten; waaronder Stichtse Vecht, duidelijke doelgroepen hebben gedefinieerd. De minder presterende gemeenten lijken een minder duidelijke formulering van hun doelgroepen te hebben.

Arbeidsmarkt

Om een beeld te krijgen van de betekenis van de situatie en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt gebruiken we de zogenaamde spanningsindicator van UWV (situatie 2^e kwartaal 2016), waarbij we specifiek hebben gekeken naar het laaggeschoolde segment van de arbeidsmarkt. Deze informatie is beschikbaar op het niveau van de arbeidsmarktregio. De spanningsindicator geeft de verhouding weer tussen het aantal openstaande vacatures en het aantal kortdurend werkzoekenden. Een ruime arbeidsmarkt betekent dat er meer (direct plaatsbaar) arbeidsaanbod is dan vraag en een krappe arbeidsmarkt het tegenovergestelde.

Stichtse Vecht bevindt zich in een regio waar (op elementair en laaggeschoold niveau) de arbeidsmarkt als gemiddeld kan worden getypeerd, terwijl de meeste referentiegemeenten te maken hebben met ruime arbeidsmarkten op de betreffende niveaus. Als verwacht is de vraag naar wetenschappelijk geschoolde werknemers in alle regio's groter dan het aanbod en is er op dat beroepsniveau in alle regio's een krappe arbeidsmarkt. De gemeenten met de meest ruime arbeidsmarkten op elementair en lager beroepsniveau kennen ook de grootste bijstandsdichtheid. Tegelijkertijd kennen enkele gemeenten met een qua krapte gemiddelde arbeidsmarkt op elementair en laag niveau een hogere bijstandsdichtheid dan de gemeente Stichtse Vecht. Dit wijst overigens niet noodzakelijk op een effect van beleid. Het betekent in ieder geval wel dat de situatie op de arbeidsmarkt kan hebben bijgedragen aan de relatief gunstige ontwikkeling van het bijstandsbestand van de gemeente.

7.4 Inzichten uit de literatuur

Belangrijke conclusies uit meta-analyses van de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid zijn:³³

- Gemiddeld gezien is het netto-effect van re-integratiebeleid, met name op korte termijn, vrij klein;
- Het effect is groter in periodes met lage economische groei en hoge werkloosheid;
- Er zijn aanwijzingen dat het effect groter is voor vrouwen en langdurig werklozen en kleiner is voor programma's gericht op jongeren;
- Er is een verschil tussen effecten op de kortere en langere termijn. Dit verschil wordt vooral bepaald door de mate waarin een voorziening bijdraagt aan het versterken van het aanbod (het versterken van menselijk kapitaal), bijvoorbeeld via (on the job) trainingsprogramma's. Dergelijke maatregelen

³² Het aandeel bijstandsgerechtigden van het totaal aantal inwoners.

³³ Zie onder meer Card, Kluve en Weber (2015) en De Koning en Peers (2007).

- hebben beperkte effecten op korte termijn, maar relatief grote effecten op middellange en lange termijn. Bemiddeling heeft, gemiddeld gezien, relatief grote effecten op de korte termijn;
- Gesubsidieerde banen in de publieke sector hebben verwaarloosbare (of zelfs negatieve) effecten op de uitstroom naar regulier werk in de private sector;
 - De wetenschappelijke literatuur is niet eenduidig over het effect van loonkostensubsidies;
 - Het matchen van verschillende doelgroepen aan specifieke programma's kan de effectiviteit van re-integratiebeleid vergroten. Zo zijn voorzieningen die bijdragen aan het versterken van menselijk kapitaal meer succesvol voor langdurig werklozen;
 - De kosten van interventies worden in analyses van effectiviteit van re-integratiemaatregelen slechts zelden meegenomen, waardoor geen uitspraken kunnen worden gedaan over de kosteneffectiviteit.

Een ander punt is dat de effectiviteit verschilt naar effectmaat. In het onderzoek hebben we vooral gekeken naar effecten op de uitstroom (en baankans). Mogelijk dat een analyse op basis van bijvoorbeeld effecten op inkomen of arbeidstijd andere resultaten zou opleveren.

Vanwege de over het algemeen geringe omvang van de netto-effectiviteit van re-integratiebeleid en het aantrekken van de economie (waardoor dit effect naar verwachting nog kleiner wordt), is een zekere terughoudendheid ten aanzien van de inzet van (vooral dure) instrumenten verstandig. De inzichten uit de literatuur lijken te bevestigen dat bemiddeling op korte termijn relatief effectief is.

7.5 Bevindingen

Ontwikkelingen uitkeringenbestand

In de jaren 2014 en 2015 ontwikkelt het uitkeringenbestand zich in de gemeente Stichtse Vecht relatief gunstiger dan landelijk en in de referentiegemeenten. Door de instroom van een groot aantal statushouders verandert dit beeld in 2016, vooral in de eerste helft van dat jaar. Overigens zijn de verschillen met het landelijke beeld en de referentiegroep beperkt.

Wel zijn er opmerkelijke verschillen in de structuur van de uitstroom. In Stichtse Vecht is de uitstroom naar werk relatief hoger dan elders, en de uitstroom naar onderwijs lager. Ook is de uitstroom vanwege handhaving in Stichtse Vecht relatief laag, vermoedelijk mede in samenhang met de relatief lage bijstandsdichtheid en de beperkte inzet van tegenprestaties.

Voorzieningen

Ook voor wat betreft het aantal ingezette voorzieningen laten de Divosa cijfers in 2016 een trendbreuk zien in Stichtse Vecht. Het percentage uitkeringsgerechtigden met een voorziening ligt in dat jaar beduidend lager dan in voorgaande jaren. In 2015 ligt dit percentage in Stichtse Vecht hoger dan elders, in 2016 juist lager. Deze omslag kan niet volledig worden verklaard door de sterke toename in het bestand door de instroom van statushouders.

Beleid en omgevingsfactoren

- De gemeente Stichtse Vecht voert de Participatiewet zelf uit, waar deze in de referentiegemeenten vaak is uitbesteed aan een regionale organisatie;
- De gemeente Stichtse Vecht heeft verhoudingsgewijs een duidelijke definitie van de doelgroepen van beleid;
- De regionale arbeidsmarktsituatie is in de gemeente Stichtse Vecht verhoudingsgewijs iets gunstiger dan in de meeste referentiegemeenten.

8 Bevindingen op basis van normenkader

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek samengevat op basis van het normenkader uit hoofdstuk 1. Hierbij worden de normen uit tabel 1.3 nogmaals getoond naar onderzoeksvraag. Per norm geven we aan hoe de gemeente Stichtse Vecht presteert en geven we een korte toelichting hierop.

Vraag	Thema	Norm	Score
1	Beleidsdoelen	Beleidsdoelen voor de Participatiewet zijn geformuleerd.	Ja
		Specifieke (beleids)doelen voor re-integratie zijn geformuleerd.	Ja
		Doelen op verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) zijn onderling coherent.	Ja, maar niet in onderlinge samenhang gepresenteerd
		Doelstellingen zijn SMART geformuleerd.	Deels

Beleidsdoelen voor de Participatiewet zijn geformuleerd

De gemeente Stichtse Vecht refereert in eerste plaats aan de landelijke doelstellingen van de Participatiewet: economische zelfredzaamheid staat voorop, inwoners moeten naar vermogen in hun eigen onderhoud voorzien. De ordening van het bestand in groepen op basis van loonwaarde wordt als uitgangspunt genomen voor de inzet van instrumenten en middelen.

Specifieke (beleids)doelen voor re-integratie zijn geformuleerd

De doelstellingen van het re-integratiebeleid zijn geformuleerd in termen van bestandsontwikkeling, (gedeeltelijke) uitstroom naar regulier werk of vrijwilligerswerk.

Doelen op verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) zijn onderling coherent

In grote lijnen zijn de doelstellingen op verschillende niveaus samenhangend en consistent. Wel kan er worden geconstateerd dat de doelstellingen op de verschillende niveaus in geen enkel document in hun onderlinge samenhang worden gepresenteerd. De samenhang is er hoogstwaarschijnlijk wel, maar wordt op geen enkele plek zichtbaar gemaakt.

Doelstellingen zijn SMART geformuleerd

Op strategisch en tactisch niveau zijn de beleidsdoelstellingen niet SMART omschreven. Vooral de aspecten meetbaar en tijdsgebonden ontbreken in de formulering van deze doelstellingen. Op operationeel niveau (Teamopdracht Sociale Zaken 2016) zijn de doelstellingen wel meetbaar en tijdsgebonden.

Vraag	Thema	Norm	Score
2	Rol gemeenteraad	Gemeenteraad is door het college van B&W vooraf betrokken bij visievorming en uitgangspunten Participatiewet.	Ja
		Gemeenteraad heeft amendementen/moties ingediend m.b.t. participatienota en re-integratieverordening.	Nee
		Gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over resultaten en kosten Participatiewet en specifiek van re-integratie.	Ja, maar informatie is onvoldoende
		Monitor Sociaal Domein voldoet (goed) voor controlerende taak gemeenteraad, algemeen en specifiek voor re-integratie.	Nee
		Instrumenten voor beoordeling en bijsturing zijn beschikbaar.	Ja, maar niet ingezet

Gemeenteraad is vooraf betrokken bij visievorming en uitgangspunten Participatiewet

De gemeenteraad is betrokken bij de vormgeving van het (re-integratie)beleid in de voorbereidende fase. Op ambtelijk initiatief en in overleg met het college heeft de gemeenteraad (Commissie Sociaal Domein) tijdens diverse informatieve bijeenkomsten de beleidskeuzes beïnvloed.

Gemeenteraad heeft amendementen/moties ingediend m.b.t. participatienota en re-integratieverordening

Er zijn geen amendementen/moties ingediend met betrekking tot de re-integratieverordening en participatienota. Wel heeft er enige discussie plaatsgevonden rond het thema jeugdwerkloosheid.

Gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over resultaten en kosten

De gemeenteraad is geïnformeerd over de resultaten van evaluaties van enkele instrumenten en via Raadsinformatiebrieven, maar laatstgenoemde hebben geen betrekking op re-integratie. Daarnaast is men periodiek geïnformeerd over de voortgang van een aantal vooraf overeengekomen doelvariabelen via de Monitor Sociaal Domein.

Monitor Sociaal Domein voldoet (goed) voor controlerende taak gemeenteraad

De informatie in de Monitor Sociaal Domein is ontoereikend vanuit het perspectief van beoordeling van effectiviteit en doelmatigheid van re-integratie en voldoet daarom niet voldoende voor de controlerende taak van de gemeenteraad.

Instrumenten voor beoordeling en bijsturing zijn beschikbaar

Instrumenten voor beoordeling en bijsturing zijn beschikbaar, maar deze zijn in de praktijk niet ingezet. Het is niet duidelijk wat hiervan de oorzaak is. Was er geen bijsturing nodig, was de informatievoorziening hiervoor onvoldoende of heeft de gemeenteraad te weinig invulling gegeven aan haar controlerende rol?

Vraag	Thema	Norm	Score
3	Beleidsuitvoering	Dit is een beschrijvende onderzoeksvraag. Is er voldoende informatie beschikbaar over de beleidsuitvoering?	Ja
		Uitvoering is in lijn met beleidskaders participatienota en met re-integratieverordening.	Ja

Is er voldoende informatie beschikbaar over de beleidsuitvoering?

Er is voldoende informatie beschikbaar om een helder beeld te krijgen van de beleidsuitvoering. Het onderzoek was niet bedoeld om de relatie tussen de organisatie van de uitvoering en de effectiviteit vast te stellen.

Uitvoering is in lijn met beleidskaders participatienota en met re-integratieverordening

De participatienota geeft aan dat er toegewerkt moet worden naar een "sociale dienst nieuwe stijl", waarin denkend vanuit de mogelijkheden van een cliënt naar de geest van de wet wordt gehandeld en niet uitsluitend naar de letter. De jaren 2015 en 2016 zijn benut om de structuur en organisatie van de uitvoering van het re-integratiebeleid om te vormen en aan te passen in deze richting. Eind 2016 is een concreet Transformatieplan³⁴ aangeboden aan de gemeenteraad, waarin de ervaringen met de aangepaste werkwijze zijn verwerkt.

³⁴ Transformatieplan Sociaal Domein, november 2016.

Vraag	Thema	Norm	Score
4	Effectiviteit	Uitstroomkans uit uitkering en/of naar werk tijdens of direct na een re-integratievoorziening (bruto-effect), uitgesplitst naar kenmerken (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, e.d.). Indicaties voor verandering in de uitstroomkans uit de uitkering en/of naar werk (netto-effect), uitgesplitst naar kenmerken van de voorziening. Zijn de (eventueel) vooraf geformuleerde doelen gerealiseerd?	Op basis van evaluaties gemeente Stichtse Vecht Re-integratie algemeen en vergelijking instrumenten Deels

Bruto-effect re-integratievoorziening op uitstroomkans uit uitkering en/of naar werk

De gemeente Stichtse Vecht heeft zelf evaluaties uitgevoerd van enkele specifieke instrumenten (arbeidstrainingscentrum, aanpak jeugdwerkloosheid en project social return) in termen van bruto-effectiviteit. Hierbij wordt echter niet genoemd dat een aantal werkzoekenden ook zonder inzet van het betreffende project zou zijn uitgestroomd.

Netto-effect re-integratievoorziening op uitstroomkans uit uitkering en/of naar werk

Op basis van de beschikbare gegevens kunnen we een beeld schetsen van de effectiviteit van re-integratie in het algemeen en van de verhouding in effectiviteit tussen verschillende activiteiten. De beschikbare data kennen echter te grote beperkingen om op basis van de uitgevoerde analyses vergaande conclusies te trekken over de netto-effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht.

Zijn de (eventueel) vooraf geformuleerde doelen gerealiseerd?

Niet alle doelstellingen zijn toetsbaar op basis van de beschikbare gegevens. De doelstelling voor de aanpak van jeugdwerkloosheid is nagenoeg gerealiseerd. Voor social return zijn geen gegevens beschikbaar over het gehele jaar in 2016, maar – ervan uitgaande dat de uitstroom niet veel hoger is in de laatste maanden van het jaar – de doelstelling lijkt niet te zijn behaald. Ook in voorgaande jaren werd deze niet behaald. De doelen voor de deelnemers aan ESF taaltrajecten zijn evenmin gerealiseerd.

Vraag	Thema	Norm	Score
5	Kosten en baten	Kosten: uitgaven re-integratie (inhuur re-integratie-bedrijven en andere partijen, subsidies e.d.), totaal en uitgesplitst naar voorziening. Baten: netto-effect (verhoging uitstroomkans), uitgesplitst naar voorziening.	Informatie beschikbaar Vergelijking voorzieningen
	Kosteneffectiviteit	Kosteneffectiviteit van verschillende voorzieningen in kwalitatieve zin.	Combinatie kosten en baten (zie hierboven)

Kosten: uitgaven re-integratie

De kosten van het beleid zijn redelijk te schatten op basis van gegevens over de directe (out of pocket) uitgaven aan re-integratie, aangevuld met een schatting van de kosten van de personele inzet. Er is in de periode 2012-2016 sprake geweest van een verschuiving van voornamelijk uitbesteding naar een combinatie van uitvoering in eigen beheer en externe inhuur. Trajecten in eigen beheer zijn gemiddeld relatief goedkoop, met de aantekening dat de kosten hiervan sterk uiteen kunnen lopen per toepassing (maatwerk). Bemiddeling via het werkgeversservicepunt, het arbeidstrainingcentrum en de lokale aanpak jeugdwerkloosheid zijn qua kosten met elkaar vergelijkbaar. Social return, subsidies (loonkosten, plaatsing) en ESF-taaltrajecten zijn relatief kostbare voorzieningen.

Baten: netto-effect

De baten van het re-integratiebeleid (het netto-effect) zijn niet nauwkeurig in financiële termen uit te drukken, omdat een exacte omvang van het netto-effect niet is te bepalen op basis van de beschikbare gegevens. Het is wel mogelijk om een vergelijking te maken van een aantal veel toegepaste voorzieningen.

Kosteneffectiviteit in kwalitatieve zin

Doordat de baten niet in financiële termen zijn uit te drukken, is het enkel mogelijk om kosteneffectiviteit in kwalitatieve zin te bepalen. In termen van kosteneffectiviteit zijn trajecten in eigen beheer, het werkgeversservicepunt en het arbeidstrainingscentrum vergelijkbaar. De activiteiten in het kader van het lokale project jeugdwerkloosheid zijn qua kosten vergelijkbaar met bijvoorbeeld ATC en werkgeversservicepunt, maar weinig effectief.

Vraag	Thema	Norm	Score
6	Prestaties in perspectief	Vergelijking van prestaties met andere gemeenten en landelijk beeld. Inzichten uit literatuur.	Relatief gunstig Bemiddeling op korte termijn effectief, terughoudendheid in inzet (dure) voorzieningen verstandig

Vergelijking van prestaties met andere gemeenten en landelijk beeld

In de jaren 2014 en 2015 ontwikkelt het uitkeringenbestand zich in de gemeente Stichtse Vecht relatief gunstiger dan landelijk en in de referentiegemeenten. Door de instroom van een groot aantal statushouders verandert dit beeld in 2016, vooral in de eerste helft van dat jaar. Overigens zijn de verschillen met het landelijke beeld en de referentiegroep beperkt.

Inzichten uit literatuur

Het re-integratiebeleid is tot op zekere hoogte in lijn met inzichten uit de literatuur. Zo zet de gemeente sterk in op bemiddeling, een instrument dat op de korte termijn relatief effectief is. Daarnaast is men, zeker in 2016, terughoudend geweest in de inzet van dure voorzieningen. Dit lijkt een verstandige zet, vanwege de over het algemeen geringe omvang van de netto-effectiviteit die in de literatuur wordt gesignaleerd, en het aantrekken van de economie (waardoor dit effect naar verwachting nog kleiner wordt).

9 Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie
Endelhovenlaan 1
3601 GR MAARSSSEN

Datum

27 juni 2017

Onderwerp

bestuurlijke reactie eindrapport Rekenkamercommissie re-integratie

Bijlage(n)

n.v.t.

Beste meneer Molenaar,

Met belangstelling hebben wij het rekenkamerrapport “effectiviteit re-integratie gemeente Stichtse Vecht, gelezen met bijbehorende conclusies en aanbevelingen. Wij bedanken u voor de mogelijkheid van hoor en wederhoor en waarderen de aanbevelingen zoals in het rapport opgenomen.

Maar bovenal zijn we ook zeer verheugd met de uitkomsten van dit onderzoek. Algemeen beeld is dat het re-integratiebeleid positieve effecten heeft en, in vergelijking met referentiegemeenten en het landelijk beeld, redelijk presteert. Redelijk betekent dat het ook nog beter kan en daar doet u ook aanbevelingen voor die wij grotendeels onderschrijven. Wij zijn graag bereid om met de raad in gesprek te gaan over de door u voorgestelde verbeteringen.

Reactie ten aanzien van de hoofdconclusies

Zoals reeds aangegeven zijn we erg tevreden met de overwegend positieve conclusies. Het is voor ons een bevestiging dat we de juiste dingen doen met het doel onze kwetsbare burgers in een uitkeringssituatie weer perspectief te geven op de arbeidsmarkt en hun participatie in de samenleving te bevorderen. We zijn vooral content met de vierde hoofdconclusie waarin geconcludeerd wordt dat onze klantmanagers en jobhunters handelen in de geest van de wet en zich daarbij richten op maatwerk en eigen verantwoordelijkheid van de klant. Dit zijn belangrijke basisprincipes van onze dienstverlening aan de burgers. Het is mooi om bevestigd te krijgen dat dit inderdaad ook in de uitvoeringspraktijk is terug te vinden.

Wat voor ons nieuw is, is de constatering dat vrouwen, personen ouder dan 50 jaar en personen zonder startkwalificatie ondervertegenwoordigd zijn in het gebruik van (re-integratie)voorzieningen. Dit is geen bewust beleid en we zullen hiervoor in de toekomst meer aandacht hebben.

Ook constateert u dat er in Stichtse Vecht sprake is van een relatief gunstige ontwikkeling van het bijstandsbestand ten opzichte van het landelijk beeld en het beeld in referentiegemeenten. Ook dit is goed nieuws, aangezien onze gemeente, net als de meeste gemeenten in Nederland, geconfronteerd wordt met tekorten op de bijstandsbudgetten. Wij menen hieruit op te mogen maken, dat de uitvoering van de re-integratie een positieve uitwerking heeft gehad op deze ontwikkeling.

U geeft aan dat u een meer meetbare uitwerking in beleidslijnen en uitvoering mist. Wij realiseren ons dat ook en hebben reeds stappen gezet om een systeem van monitoring in te richten. Daarmee hopen we ook een beter inzicht in de door u gemiste “netto”uitstroom tot stand te kunnen brengen.

Reactie ten aanzien van de deelconclusies

Ook de deelconclusies zijn in overwegende mate positief. U concludeert wel dat de beschikbare capaciteit voor de uitvoering van de taken sinds 2015 onder druk staat. Ook hiervoor is reeds aandacht en is

inmiddels extra capaciteit toegevoegd aan de uitvoering. Tevens zijn we bezig met een traject met als doel het extern ingehuurd personeel bij sociale zaken af te bouwen en te vervangen door vaste medewerkers. Dit traject verwachten we dit jaar nog af te ronden. Reden hiervoor is dat we toe willen naar een organisatie waarbij de continuïteit gewaarborgd is, er een binding met medewerkers ontstaat, de kwetsbaarheid wordt verminderd en we kunnen investeren in kennis en ontwikkeling en deze ook kunnen behouden voor onze organisatie en onze burgers.

In de deelconclusies wordt wederom geconcludeerd dat het re-integratiebeleid over het algemeen positieve effecten heeft op uitstroom uit de uitkering en uitstroom naar een baan. Een mooi resultaat waar we erg trots op zijn aangezien het de missie van ons re-integratiebeleid is om onze burgers weer aan een baan te helpen en uitkeringsonafhankelijk te maken.

U signaleert dat de activiteiten in het kader van het lokale project jeugdwerkloosheid weinig effectief zijn voor de vergroting van de uitstroom of de vergroting van de kans op een baan. Dit project was tot midden 2016 uitbesteed aan een externe partij. Inmiddels wordt dit in eigen beheer uitgevoerd en wordt op dit thema intensiever samengewerkt in de regio met als doel effectiever te zijn bij de aanpak van de jeugdwerkloosheid. Het heeft onze volle aandacht en prioriteit gezien het belang van het activeren van jongeren.

U concludeert dat de loonkostensubsidie een dure voorziening is en dat er ten aanzien van de effectiviteit van dit instrument geen conclusies kunnen worden getrokken. Op deze conclusie willen wij graag een nuance aanbrengen. Het instrument loonkostensubsidie is bedoeld om werkgevers die een werkloze met een verminderde loonwaarde in dienst willen nemen te compenseren voor het verlies aan arbeidsproductiviteit. Het inzetten van een loonkostensubsidie neemt belemmeringen om iemand in dienst te nemen, weg. Op die manier is aan dit instrument altijd een baan en uitstroom uit de uitkering verbonden. Daarmee achten wij het een effectief instrument, zeker als blijkt dat de besparing op de uitkering groter is dan de kosten van een loonkostensubsidie. Los van de kosten en baten is het bevorderen van de inclusieve arbeidsmarkt, waar ook personen met een verminderde loonwaarde een kans krijgen, onze wens.

In die zin willen wij ook graag een opmerking plaatsen bij uw conclusie in het rapport ten aanzien van het instrument "social return". U concludeert u dat dit een duur instrument is (€ 1.800,- per persoon). Wij willen er graag op wijzen dat tegenover deze kosten van € 1.800,- een besparing op de uitkeringslasten wordt gerealiseerd van minimaal € 7.000,-. Daarnaast draagt het instrument social return ook bij aan het succes van de inzet van jobhunting omdat via social return ingangen verkregen worden bij opdrachtnemers/werkgevers van onze gemeente, waardoor het werkgeversnetwerk kan worden uitgebreid.

Reactie ten aanzien van de aanbevelingen

Zoals reeds aangegeven nemen wij uw aanbevelingen ter harte. Dit betekent dat we in de komende tijd in overleg zullen treden met onze gemeenteraad om te bezien hoe wij de aanbevelingen kunnen realiseren. Enkele aanbevelingen hebben reeds onze aandacht, zoals de verbetering van de registraties, verbetering van managementinformatie en monitoring van resultaten (effectiviteit van een nieuwe aanpak of instrument).

U beveelt onder meer aan om de inspanningen met name te richten op groepen met een zwakke uitgangspositie op de arbeidsmarkt, die veel baat kunnen hebben bij ondersteuning. Zeker nu wij in de komende periode een aantrekkelijke arbeidsmarkt zullen zien, waarin de kans op zelfstandige uitstroom toeneemt. Deze aanbeveling en de onderbouwing nemen wij mee in de afwegingen over de inzet van de re-integratiemiddelen. Deze discussie past ook prima in de uitwerking van een businesscase rondom het thema arbeidsontwikkeling, werkgeversdienstverlening en maatschappelijke participatie en plaatsing waar wij momenteel uitvoering aan geven.

Ook beveelt u aan om de organisatie beter toe te rusten op de dynamiek van de arbeidsmarkt. Uw advies nemen wij mee in de uitwerking van het onderdeel "werkgeversdienstverlening" bij de transformatie van de uitvoering sociaal domein.

Rest ons nog u te danken voor de uitvoering van het onderzoek, de duidelijkheid en volledigheid van het onderzoeksrapport en de aanbevelingen die gedaan zijn om de uitvoering van onze re-integratietaak verder te optimaliseren.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht,

gemeentesecretaris

burgemeester

10 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college. Uit de reactie op de conclusies en aanbevelingen leiden wij af dat het college verheugd is over de uitkomsten en dat zij de conclusies en aanbevelingen grotendeels onderschrijft en overneemt, waarbij zij enkele conclusies en aanbevelingen van kanttekeningen voorziet.

Bij de conclusies dat loonkostensubsidies en social return relatief dure instrumenten zijn, merkt het college op dat de kosten worden gecompenseerd door besparingen op uitkeringen. De rekenkamercommissie wijst er graag op dat een deel van de baanvinders ook zonder deze instrumenten een baan zou hebben gevonden. Om deze redenen beveelt de rekenkamercommissie terughoudendheid aan met de inzet van dure instrumenten.

De bijdrage aan de inclusieve arbeidsmarkt, alsmede het verkrijgen van ingangen bij werkgevers zijn goede redenen om de genoemde dure instrumenten op enige schaal te blijven benutten. De rekenkamercommissie beveelt dan wel aan de toepassing ervan vooral te richten op groepen met de zwakste arbeidsmarktpositie. Daarmee wordt namelijk de kans op het realiseren van een toegevoegde waarde (netto effect) groter, omdat de kans op werk en/of uitstroom van deze groepen via deze instrumenten sterk wordt vergroot. Bij toepassing van dure instrumenten op groepen die mogelijk ook op eigen kracht werk kunnen vinden, is de kans op het realiseren van netto effecten veel kleiner. Bij een aantrekkende arbeidsmarkt neemt de kans op onnodige toepassing alleen maar toe.

De rekenkamercommissie ziet de behandeling van het rapport door de raad met belangstelling tegemoet.

Geraadpleegde bronnen (literatuurlijst)

Card, D., Kluge, J. & Weber, A. (2015). *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations* (IZA Discussion Papers No. 9236). Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Card, D., Kluge, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The economic journal*, 120(548), F452-F477.

De Koning, J. & Peers, Y. (2007). *Evaluating ALMP evaluations* (SEOR Working Paper No. 2007/2). Rotterdam: SEOR.

De Vos, E., Swinkels, W., Heyma, A. & Van Klaveren, C. (2008). *Handboek meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau*. TNO/SEO Economische Onderzoek.

Gemeente Stichtse Vecht (2015). *Verordening re-integratie, Loonkostensubsidie en studietoelage*, juli 2015.

Gemeente Stichtse Vecht. *Beleidsregel beschut werk 2015*, juli 2015.

Gemeente Stichtse Vecht. *Beleidsregel loonwaardebepaling 2015*, juli 2015.

Gemeente Stichtse Vecht. *Beleidsregel persoonlijke ondersteuning en voorzieningen 2015*, juli 2015.

Gemeente Stichtse Vecht. *Beleidsregels re-integratievoorzieningen en eigen bijdrage voorzieningen 2015*, juli 2015.

Gemeenten Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp (2014). *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, mei 2014.

Gemeenten Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp (2014). *Nota participatiebeleid Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp*, september 2014, vastgesteld door de gemeenteraad van Stichtse Vecht op 25 november 2014.

Ilahi, A. (2014). *Evaluatie Project social return*. Maarssen: Gemeente Stichtse Vecht, februari 2014.

Ilahi, A. (2015). *Teamopdracht 2016*. Maarssen: Gemeente Stichtse Vecht, december 2015.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Meicirculaire gemeentefonds 2015*, 30 mei 2015.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *Meicirculaire gemeentefonds 2016*, 31 mei 2016.

Team Sociale Zaken, *Evaluatie Lokaal project aanpak jeugdwerkloosheid, periode augustus 2015 tot en met juli 2016*. Maarssen: Gemeente Stichtse Vecht, 18 juli 2016.

Team Sociale Zaken, *Projectplan uitstroomoffensief Q4. Innovatie Werk & Inkomen*. Maarssen: Gemeente Stichtse Vecht, 10 oktober 2016.

Zenan, M. & Riffi-Bougrina, M. (2015). *Projectplan en actieplan Arbeidstrainingscentrum (ATC) Stichtse Vecht*. Maarssen: Gemeente Stichtse Vecht, 21 september 2015.

Zenan, M. (2016). *Pilot Arbeidstrainingscentrum (ATC). Evaluatie van het ATC in de periode van 29 januari tot en met 3 juni 2016*. Maarssen: Gemeente Stichtse Vecht, 13 juni 2016.

Bijlage 1 Verantwoording onderzoek

Het onderzoek omvat de volgende onderzoeksactiviteiten:

- Deskresearch
- Interviews
- Data-analyse
- Overall analyse
- Rapportage

B1.1 Deskresearch

De deskresearch omvat de volgende activiteiten:

- a. Verzameling en analyse van relevante (beleids)documenten van de gemeente Stichtse Vecht;
- c. Verzameling en analyse relevante gegevens over beleid en uitvoering op het terrein van re-integratie van de gemeente Stichtse Vecht;
- d. Bepalen referentiegemeenten en verzameling relevante gegevens over prestatie maatstaven van "referentiegemeenten", als ook landelijke resultaten;
- e. Korte notitie over de belangrijkste bevindingen uit de literatuur over effectiviteit en doelmatigheid van re-integratiebeleid en re-integratiemaatregelen. Zoveel mogelijk uitgesplitst naar type instrument en doelgroep.

Onderdelen a. en b. zijn mede benut ter voorbereiding van de interviews.

B1.2 Interviews

Wijze van uitvoering

Bij het uitvoeren van de interviews is het onderzoeksprotocol van de Rekenkamercommissie in acht genomen. Dit betekent:

- Een lid van de rekenkamercommissie of de secretaris kan desgewenst bij een interview aanwezig zijn;
- Gesprekspartners ontvangen uiterlijk een week voorafgaand aan het interview de gesprekspuntenlijst met de onderwerpen die in het interview aan de orde zullen zijn;
- Van ieder gesprek wordt een (concept) verslag opgesteld dat aan de geïnterviewde wordt toegestuurd ter verificatie en de mogelijkheid om hierin aanvullingen of veranderingen aan te brengen. Op basis daarvan wordt het verslag door de onderzoekers definitief gemaakt en dit wordt in afschrift aan de geïnterviewde en de secretaris van de Rekenkamercommissie toegestuurd.
- De verslagen zijn werk materiaal voor het onderzoek en worden niet openbaar gemaakt. De Rekenkamercommissie gebruikt elementen uit de verslagen zo nodig voor het onderzoeksrapport met een duidelijke bronvermelding.
- Verwijzing naar individuele personen vindt alleen plaats als dat strikt noodzakelijk is en dit wordt vooraf aan de persoon in kwestie voorgelegd.
- Als daartoe aanleiding is kunnen vervolginterviews worden gehouden bij betrokken, bijvoorbeeld een nader verzoek om informatie via de telefoon en/of e-mail.

Lijst geïnterviewde functionarissen

Warner van Vossen	Wethouder
Aziema Ilahi	teamleider sociale zaken
Dennis Boekhout	Programmamanager Sociaal Domein
Jurgen Prins	teamleider Jeugd, Onderwijs en Sport (onderdeel Sociaal Domein)
Wim 't Hart	Strategisch beleidsmedewerker Sociaal Domein
Maryam Riffi Bougrina	Uitvoerend beleidsmedewerker – team re-integratie
Ali Isiboukaren	Consulent re-integratie

Mohammed Zenan	Consulent re-integratie. Werkzaam op projecten (ATC, De Toegang en Actieplan Jeugdwerkloosheid)
Zeycan Sahin	Jobhunter/accountmanager, ook uitvoering in kader Werkgeversservicepunt
Brahim Ajaarouj	Klantmanager

Gesprekspuntenlijst

Hieronder zijn de gesprekspuntenlijsten opgenomen die zijn gehanteerd in het onderzoek (Deze nemen we op in de definitieve versie van het concept rapport).

Er zijn twee gesprekspuntenlijsten benut. Voor het interview met de Commissie Sociaal Domein is een aparte lijst samengesteld, vanwege het afwijkende karakter van dat gesprek. De andere gesprekspuntenlijst is voor alle andere interviews benut, waarbij tijdens het interview is bepaald welke vragen voor de betreffende functionaris niet of minder relevant waren vanuit haar of zijn positie.

De interviews waren deels gericht op de verzameling van informatie, maar hadden tevens een waarderend karakter. Dat wil zeggen dat we de gesprekspartners is vooral ook gevraagd wat naar hun mening goed gaat en waar er nog verbeteringen mogelijk zijn en op welke wijze. Daarbij is ook nagegaan op basis waarvan men van mening is dat zaken goed of minder goed lopen. Dit vanuit de optiek dat een evaluatie namelijk vooral een instrument is om te leren en op basis daarvan eventueel bijstellingen in beleid of uitvoering te doen.

B1.3 Data-analyse

De gemeente Stichtse Vecht heeft, ten behoeve van dit onderzoek, individuele gegevens over bijstandsuitkeringen en toegepaste re-integratieactiviteiten ter beschikking gesteld. Deze gegevens betreffen de verstrekte uitkeringen en ingezette trajecten en activiteiten in het kader van re-integratie gedurende de periode vanaf 2012 tot en met oktober 2016, in combinatie met persoonsgegevens als leeftijd, geslacht en herkomst. De gegevens zijn gekoppeld aan baangegevens van het CBS en worden gebruikt voor een econometrische analyse, met als uitkomstmaten uitstroom uit de uitkering en uitstroom naar een baan (gedefinieerd als het starten met een baan binnen een periode van een maand voor tot een maand na de uitstroom uit de uitkering).

Een belangrijk aandachtspunt bij deze analyse is het probleem van selectiviteit. Dit houdt in dat deelnemers en niet-deelnemers aan het re-integratiebeleid zullen verschillen. Ook tussen de verschillende activiteiten treedt dergelijke selectiviteit op. Deze beperking is inherent aan een niet-experimentele methode, maar treedt hier nog sterker op omdat sommige maatregelen specifiek gericht zijn op een bepaalde doelgroep. De grootste uitdaging is dan ook om te controleren voor zoveel mogelijk factoren waarop de groepen van elkaar verschillen. Voor een aantal factoren (zoals leeftijd en geslacht) zijn gegevens beschikbaar. Dit geldt echter niet voor alle factoren. 'Zachte' factoren als motivatie zijn bijvoorbeeld moeilijk te meten en daardoor niet beschikbaar voor kwantitatief onderzoek. Aan de hand van econometrische methoden kan ook voor dergelijke factoren gecorrigeerd worden. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat het niet mogelijk is om het probleem van selectiviteit volledig weg te nemen in dit onderzoek.

Het econometrische model dat we hebben gebruikt voor de analyse is een duurmodel. Bij dit model wordt de uitkeringsduur expliciet afhankelijk gemaakt van verschillende factoren, waaronder het tijdstip van de start van een re-integratievoorziening. Zo kan rekening worden gehouden met de verstreken uitkeringsduur en het moment waarop een re-integratievoorziening wordt ingezet. Het meenemen van de verstreken uitkeringsduur in de analyse is belangrijk, omdat de kans om uit te stromen uit de uitkering (of naar een baan) verschillend kan zijn als iemand bijvoorbeeld al een aantal jaren een uitkering ontvangt, in vergelijking met een aantal maanden. Bovendien krijgt niet iedereen op hetzelfde moment een voorziening aangeboden, waardoor de te vergelijken groepen niet alleen op het gebied van persoonskenmerken, maar ook in de tijd vergelijkbaar moeten worden gemaakt. Bijkomstig voordeel is dat duurmodellen – door gebruik

te maken van longitudinale gegevens – beter rekening kunnen houden met factoren die wel invloed uitoefenen op de uitkeringsduur, maar niet direct worden geobserveerd.³⁵

Er wordt gecontroleerd voor de volgende persoonskenmerken:

- Leeftijd;
- Geslacht;
- Burgerlijke staat (het wel/niet hebben van een partner);
- Het wel/niet hebben van (een) kind(eren);
- Geboorteland (wel/niet Nederland).

Voor het bepalen van de uitkeringsduren wordt van iedere persoon de eerst beschikbare (i.e. lopend na 1 januari 2012) uitkeringsperiode genomen. Dit heeft als voordeel dat zoveel mogelijk beschikbare informatie over de gevolgde re-integratieactiviteiten meegenomen wordt. Het is immers mogelijk dat eerder gevolgde re-integratieactiviteiten invloed hebben op de uitstroomkans in een latere uitkeringsperiode. Het gebruiken van de eerste uitkeringsperiode verkleint de kans dat personen al in een eerder stadium activiteiten hebben gevolgd, al kan dit uiteraard niet worden uitgesloten. Een nadeel van deze benadering is dat activiteiten die relatief laat hebben plaatsgevonden (zoals het arbeidstrainingscentrum) in mindere mate meegenomen worden in de analyse, waardoor het mogelijk lastiger is om voor deze activiteiten significante effecten te vinden.

De analyse is gedaan voor het re-integratiebeleid in haar geheel en voor verschillende activiteiten in het kader van het re-integratiebeleid, om deze met elkaar te vergelijken. Als we naar het beleid in haar geheel kijken, wordt voor personen die gedurende hun uitkering minimaal één re-integratieactiviteit hebben gevolgd de uitkeringsperiode gesplitst in twee perioden: een periode voor de start van de eerste activiteit (de dummyvariabele 're-integratie' is 0) en een periode na de start van de eerste activiteit (de dummyvariabele 're-integratie' is 1). Vergelijken we de verschillende activiteiten met elkaar, dan splitsen we de uitkeringsperiode bij iedere activiteit. Hierbij maken we de aanname dat re-integratieactiviteiten effect kunnen hebben totdat een nieuwe activiteit is gestart. Een activiteit wordt dus meegenomen (de dummyvariabele van de betreffende activiteit is 1) tot het moment dat men een andere activiteit gaat volgen.

³⁵ Raadpleeg voor een meer uitgebreide uitleg van genoemde methode: De Vos, E., Swinkels, W., Heyma, A. & Van Klaveren, C. (2008).

Bijlage 2 Regressieresultaten

Onderstaande tabellen tonen de regressieresultaten van het geschatte duurmodel.³⁶ In tabel B2.1 kijken we naar re-integratiebeleid in het algemeen, in tabel B2.2 worden een aantal verschillende activiteiten in het kader van re-integratie vergeleken. Een positieve, significante coëfficiënt betekent dat een variabele een positief effect heeft op de kans dat men uitstroomt; een negatieve, significante coëfficiënt betekent dat een variabele een negatief effect heeft op deze kans.

De resultaten geven niet meer dan een indicatie van de netto-effectiviteit van het beleid, vanwege de onzekerheid van statistische en econometrische aard. Daarom kijken we niet naar de orde van grootte van het effect. De verhoudingen tussen de coëfficiënten worden wel gebruikt om een vergelijking te maken tussen een aantal verschillende re-integratieactiviteiten (in tabel B2.2). Hoe hoger de waarde van de coëfficiënt, hoe groter het effect.

Tabel B2.1 Regressieresultaten analyse re-integratiebeleid in het algemeen

	Uitstroom uit uitkering	Uitstroom naar baan
Re-integratie	0,821** (0,068)	1,386** (0,112)
Leeftijd	-0,015** (0,003)	-0,042** (0,005)
Vrouw	-0,295** (0,068)	-0,529** (0,117)
Partner	-0,052 (0,099)	-0,188 (0,191)
Kind	-0,065 (0,083)	-0,131 (0,142)
Niet-Nederlands geboorteland	-0,495** (0,073)	-0,936** (0,132)
N	2.603	2.603

* Significant op 10%-niveau; ** significant op 5%-niveau

³⁶ Het gebruikte duurmodel is een Cox proportional hazards model. Bij dit model hoeven geen veronderstellingen te worden gemaakt over de precieze vorm van de onderliggende hazard functie (de functie voor de kans dat iemand uitstroomt op tijdstip t , gegeven dat hij niet is uitgestroomd voor tijdstip t).

Tabel B2.2 Regressieresultaten analyse verschillende re-integratieactiviteiten

	Uitstroom uit uitkering	Uitstroom naar baan
Traject in eigen beheer	0,905** (0,082)	1,270** (0,128)
Jobhunters	1,143** (0,126)	1,715** (0,166)
Traject richting werk/opleiding	0,348* (0,212)	0,453 (0,297)
Bijeenkomst ATC	0,026 (0,236)	0,510 (0,368)
Deelname ATC	0,899** (0,257)	1,969** (0,323)
Activiteiten PAUW	0,938** (0,133)	1,325** (0,207)
Overige activiteiten	0,429** (0,124)	1,148** (0,182)
Leeftijd	-0,017** (0,003)	-0,046** (0,005)
Vrouw	-0,309** (0,069)	-0,526** (0,117)
Partner	-0,073 (0,099)	-0,265 (0,191)
Kind	-0,071 (0,084)	-0,136 (0,143)
Niet-Nederlands geboorteland	-0,403** (0,074)	-0,808** (0,135)
N	3.208	3.208

* Significant op 10%-niveau; ** significant op 5%-niveau