

ONDERZOEKSRAPPORT

Wees scherp op werk

Onderzoek naar het re-integratiebeleid in Zaanstad

september 2011

Rekenkamer Zaanstad



ONDERZOEKSRAPPORT

Wees scherp op werk

Onderzoek naar het re-integratiebeleid in Zaanstad

september 2011

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	Re-integratieladder en afbakening onderzoek	8
1.3	Doelstelling onderzoek	9
1.4	Onderzoeksvragen en normen	10
1.5	Aanpak	11
1.6	Leeswijzer	12
2	Beleid en doelen	13
2.1	Wettelijke kaders	13
2.2	Re-integratiebeleid	15
2.3	Beoordeling doelen	17
2.4	Afspraken re-integratiebedrijven	24
2.5	Conclusies	27
3	Resultaten van beleid	29
3.1	Monitoring en evaluatie	29
3.2	Bereikte resultaten	32
3.3	Conclusies	44
4	Resultaten van verloningstrajecten	47
4.1	Verloning	47
4.2	Beleid en kosten	48
4.3	Instroom in verloningstraject	50
4.4	Activiteiten van klanten in een verloningstraject	51
4.5	Uitstroom uit verloningstraject	53
4.6	Conclusies	57
5	Toezicht op re-integratiebedrijven	59
5.1	Taken en verantwoordelijkheden toezicht	60
5.2	Afspraken met re-integratiebedrijven	62
5.3	Uitvoering toezicht	65
5.4	Conclusies	72
6	Kosten van re-integratietrajecten	75
6.1	Budget en uitgaven re-integratie	75
6.2	Inzet re-integratieinstrumenten	77
6.3	Kosten re-integratietrajecten	78
6.4	Conclusies	80
	Bijlage 1 - Geraadpleegde personen	83
	Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten	85
	Bijlage 3 - Re-integratieladder	87
	Bijlage 4 - Re-integratiebeleid gemeente Zaanstad	89
	Bijlage 5 - Afspraken tussen RIB's en de gemeente Zaanstad	97

1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk gaat de rekenkamer allereerst in op de aanleiding voor dit onderzoek. Vervolgens bespreken we de afbakening van het onderzoek, waarbij we ook de re-integratieladder zullen toelichten. Daarna zullen we ingaan op de onderzoeksdoelstelling en bijbehorende onderzoeksvragen en onderzoeksnormen. Vervolgens beschrijven we de onderzoeksaanpak. We besluiten dit inleidende hoofdstuk met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding onderzoek

De rekenkamer heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma 2009 voor de rekenkamer Zaanstad gekeken naar het maatschappelijke, politieke en financiële belang en de mogelijke risico's voor de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van diverse beleidsterreinen.¹

Bij de keuze om een onderzoek uit te voeren naar re-integratie speelden de volgende criteria een rol:

- het grote politieke en maatschappelijke belang;
- het aanzienlijke financiële belang;
- de aanwezigheid van risico's voor de doeltreffendheid.

Politiek en maatschappelijk belang

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (Wwb) ingevoerd. Doelen van de Wwb zijn ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten. Iedere gemeente mag zelf bepalen hoe zij bijstandsgerechtigden helpt met het vinden van een baan. Dit wordt door gemeenten vastgelegd in een zogenoemde re-integratieverordening. Het uitgangspunt van de Wwb is 'werk boven uitkering', waardoor de nadruk steeds meer op het vinden van een baan is komen te liggen. Om dit te bereiken hebben gemeenten met de komst van de Wwb meer beleidsvrijheid en meer financiële verantwoordelijkheid gekregen.

Daarnaast is met ingang van 1 januari 2009 de Wet participatiebudget in werking getreden. Om maatschappelijke participatie te bevorderen en mensen makkelijker aan het werk te krijgen zijn vanaf 2009 de gemeentelijke middelen voor volwassenen-educatie, inburgering en re-integratie (het werkdeel van de Wwb) gebundeld in het participatiebudget. Voor de gemeente nemen de mogelijkheden voor maatregelen met het Participatiebudget toe. Gemeenten krijgen meer vrijheid om te bepalen wie ze een aanbod doen en hoe dat aanbod eruit ziet. Met dit budget kunnen gemeente inburgerings-, taalkennis-, en re-integratievoorzieningen en opleidingen financieren voor een brede doelgroep van iedereen van 18 jaar en ouder.

¹ Het onderzoeksonderwerp is in 2009 in het onderzoeksprogramma opgenomen. In 2010 is de rekenkamer met het onderzoek gestart, in augustus 2010 heeft de rekenkamer de onderzoeksopzet geformuleerd.

Het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad is gericht op een grote groep Zaankanters. In april 2008 waren er in Zaanstad 2.204² bijstandsgerechtigden tot 65 jaar.³ Twee jaar later, april 2010, is dat aantal gestegen tot 2.614 bijstandsgerechtigden tot 65 jaar, waarvan er 1.775 een arbeids- en/ of re-integratieplicht hebben en waarvan er 573 een volledige ontheffing voor deze plicht hebben.⁴ Wij hebben deze aantallen in de hiernavolgende tabel opgenomen.

Tabel 1.1 - Aantallen klanten met bijstanduitkering Zaanstad en hun indeling naar arbeidsverplichting april 2008 en april 2010

Aantal bijstandsgerechtigden naar arbeidsverplichting	april 2008		april 2010	
	abs.	%	abs.	%
Niet aangegeven	684	28%	211	8%
Arbeidsverplichting gedeeltelijk van kracht	126	5%		
Arbeidsverplichting volledig van kracht	1.069	43%		
Gedeeltelijke ontheffing	132	5%		
Arbeids- en re-integratieplicht			1.531	58%
Re-integratieplicht			244	9%
Volledige ontheffing	460	19%	573	22%
Niet van toepassing			55	2%
Arbeidsverplichting niet van toepassing (65+)			15	1%
<i>Totaal (inclusief 65+'ers)</i>	<i>2.471</i>	<i>100%</i>	<i>2.629</i>	<i>2.629</i>
Bijstandsgerechtigden 65 jaar en ouder	267		15	

Financieel belang

Er is een aanzienlijk financieel belang voor de gemeente Zaanstad wat het doen van onderzoek naar re-integratie rechtvaardigt. Gemeenten krijgen een vooraf vastgesteld budget voor de uitvoering van de Wwb, verdeeld over een inkomensdeel (de bijstandsuitkeringen) en een werkdeel (de middelen voor re-integratie). Een succesvol re-integratiebeleid leidt tot meer uitstroom uit de bijstand. Het geldt dat de gemeente dan overhoudt op het inkomensdeel mag ze zelf houden. Omgekeerd geldt ook dat bij een weinig succesvol re-integratiebeleid, de gemeente eventuele tekorten op het inkomensdeel zelf moet opvangen. Het geldt dat overblijft op het werkdeel mag één keer meegenomen worden naar het volgende jaar. In tabel 1.2 zijn de budgetten voor

² Re-integratieplan gemeente Zaanstad 2008-2009: *Iedereen doet mee* (2008), p. 24. Dit aantal heeft de rekenkamer als volgt berekend: het totale aantal klanten van 2.471 minus het aantal van 267 klanten van 65 jaar en ouders. Het gaat hierbij om het aantal van 2.204 huishoudens. Binnen 325 van deze huishoudens is er tevens een partner die een bijstandsuitkering ontvangt.

³ Bijstandsgerechtigden van 65 jaar en ouder kennen op grond van artikel 9 van de Wwb geen plicht tot arbeidsinschakeling.

⁴ Concept Kader re-integratie 2010-2014 (2010), p. 23. Dit aantal heeft de rekenkamer als volgt berekend: het totale aantal klanten van 2.629 minus het aantal van 15 klanten van 65 jaar en ouder. Het gaat hierbij om het aantal van 2.614 huishoudens. Binnen 326 van deze huishoudens is er tevens een partner die een bijstandsuitkering ontvangt.

het werkdeel en het inkomensdeel van de Wwb voor de jaren 2007-2010 voor de gemeente Zaanstad opgenomen.⁵

Tabel 1.2 - Budgetten Wwb voor de gemeente Zaanstad periode 2007-2010 (€ 1 miljoen)*

Budgetten Wet werk en bijstand	2007	2008	2009 ⁶	2010 ⁷
Budgetten werkdeel (re-integratie)	9,5	10,3	10,4	11,8
Overheveling overschot voorgaand jaar	3,3	4,3	5,7	0,5
<i>Totaal werkdeel</i>	<i>12,8</i>	<i>14,6</i>	<i>16,1</i>	<i>12,3</i>
Budgetten in inkomensdeel (bijstandsuitkeringen)	34,9	34,6	33,4	32,7
<i>Totaal inkomensdeel</i>	<i>34,9</i>	<i>34,6</i>	<i>33,4</i>	<i>32,7</i>

Risico's voor doeltreffendheid

In de media is het thema re-integratie in de afgelopen jaren niet onopgemerkt gebleven. Er heerst twijfel over de effectiviteit en de kosten van re-integratietrajecten.⁸

Daarnaast is landelijk een tendens te zien van onderbesteding van re-integratiemiddelen in de jaren 2004 tot en met 2007.⁹ In 2007 ging het landelijk om een onderbesteding van € 142 miljoen voor het werkdeel van de Wwb op een landelijk budget van € 1.591 miljoen (8,9%). In 2008 hebben gemeenten gezamenlijk voor het eerst meer geld aan re-integratie uitgegeven dan zij in dat jaar ontvingen. Er was sprake van een tekort van € 48 miljoen op een landelijk budget van € 1.579 miljoen. De gemeente Zaanstad kende in zowel 2007, 2008 als 2009 een onderbesteding van re-integratiegelden, respectievelijk € 4,3, € 5,7 en € 0,5 miljoen.¹⁰

Een ander risico voor doeltreffendheid is het aantal re-integratiebedrijven dat de gemeente Zaanstad inzette voor de uitvoering van re-integratietrajecten, in totaal circa 25 private re-integratiebedrijven.¹¹ Dit grote aantal re-integratiebedrijven vormde een risico voor de doeltreffende uitvoering van het beleid en stelde hoge eisen aan de aansturing vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente Zaanstad.

⁵ De rekenkamer merkt op dat het budget voor het werkdeel de komende jaren waarschijnlijk zal afnemen tot een geraamd budget van € 7,9 miljoen in 2014 (bron: Kadernota Re-integratie 2011-2014: *Investeren in beweging*, p. 9).

⁶ De bron voor de bedragen 2007 tot en met 2009 is de Kernkaart Wwb van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (<http://kernkaart.nl/index.php>).

⁷ De bron voor het budget van het werkdeel in 2010 is de Kadernota re-integratie 2011-2014: *Investeren in beweging* (geraamd budget 2010, p. 9). De bron voor het budget van de bijstandsuitkering voor 2010 is de Kernkaart Wwb van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (<http://kernkaart.nl/index.php>).

⁸ http://www.volkskrant.nl/binnenland/article499610.ece/Reiuml_ntegratiemiljarden_leiden_zelden_tot_werk_en
<http://www.dag.nl/binnenland/onderzoek-reintegratie-broddelwerk-9262>

⁹ *Divosa-monitor 2009 Meer dan Ooit* (november 2009).

¹⁰ Bron: Kadernota re-integratie 2011-2014: *Investeren in beweging* (2010).

¹¹ Bron: interview met medewerker van de sector Werk en Inkomen van de gemeente Zaanstad.

1.2 Re-integratieladder en afbakening onderzoek

De rekenkamer zal in deze paragraaf eerst de re-integratieladder van de gemeente Zaanstad toelichten, voordat we verder gaan met de afbakening van het onderzoek.

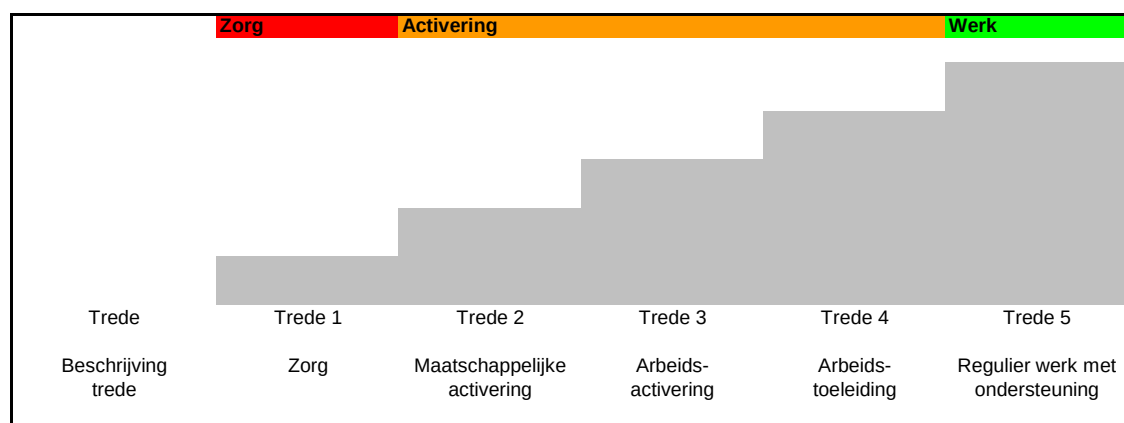
Re-integratieladder Zaanstad

De gemeente Zaanstad werkt al jaren met een Zaanse re-integratieladder. In het beleidsdocument *Beleid Re-integratie: activerende regie* (2004) maakt zij hiervan al melding¹² en in het *Re-integratieplan Zaanstad 2008-2009: Iedereen doet mee* (2008) beschrijft de gemeente Zaanstad de Zaanse re-integratieladder van vijf treden.¹³

De ladder begint met de trede 'werk', waarop klanten staan met de minste afstand tot de arbeidsmarkt. Daarna volgen de treden 'scholing en werktraining', 'sociale activering', 'zorg' en 'onderzoek en advies'. Deze laatste trede betreft klanten met de meeste afstand tot de arbeidsmarkt.

De gemeente Zaanstad heeft in het beleidsdocument *Kader re-integratie 2011-2014* een aangepaste Zaanse re-integratieladder geïntroduceerd die is gebaseerd op een voorbeeldladder uit de *Beleidsdoorlichting re-integratie (2008)* van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.¹⁴ Wij hebben deze ladder in de hiernavolgende figuur opgenomen.

Figuur 1.1 - Re-integratieladder Zaanstad



¹² *Beleid Re-integratie: activerende regie* (2004), pag. 5: "In de bijgevoegde productencatalogus staan de Zaanse re-integratieladder en de Zaanse re-integratie-instrumenten uitgebreid beschreven." De rekenkamer beschikt niet over deze productencatalogus.

¹³ *Re-integratieplan gemeente Zaanstad 2008-2009: Iedereen doet mee*, pag. 17 en 18.

¹⁴ De Beleidsdoorlichting re-integratie van het ministerie van SZW bevat een beleidsdoorlichting van artikel 23 van de SZW begroting. De doorlichting is gericht op de effectiviteit en doelmatigheid van het re-integratie-instrumentarium dat door de uitvoerders (gemeenten en UWV) wordt ingezet en de doelmatige inzet van de re-integratiebudgetten. De onderzoeken waarop de beoordeling van de effectiviteit zijn gebaseerd bestrijken de periode van 2001 tot en met 2005.

De re-integratieladder geeft de afstand van klanten tot de arbeidsmarkt weer. Uitkeringsgerechtigden in trede één staan nog erg ver van werken af en hebben intensieve welzijnszorg of gezondheidszorg nodig. Uitkeringsgerechtigden in trede vijf zijn aan het werk maar hebben nog (financiële) ondersteuning nodig om aan het werk te blijven. De grootste groep staat tussen deze twee uitersten, waarbij door de gemeente wordt ingezet op activering. Het doel van de inzet van re-integratiemiddelen is dat een klant steeds een stapje hoger op de ladder komt en uiteindelijk uitstroomt naar werk.¹⁵

Afbakening onderzoek

We richten ons onderzoek op de re-integratie van bijstandsgerechtigden die in het kader van de Wwb moeten re-integreren. De gemeente Zaanstad is ook verplicht voor andere (kleinere) doelgroepen, zoals niet uitkeringsgerechtigden (Nuggers) en nieuwkomers, de re-integratie te verzorgen. Deze doelgroepen zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

De Wwb is ingevoerd op 1 januari 2004. Sinds dat moment heeft de gemeente meer verantwoordelijkheid en mogelijkheden gekregen om bijstandsgerechtigden te re-integreren. Dit onderzoek richt zich op de beleidsvorming en uitvoering van het re-integratiebeleid in de periode 2006 tot en met 2010. De ruime onderzoeksperiode is voornamelijk noodzakelijk om te kunnen bepalen of er na afronding van de trajecten sprake is van een duurzame uitstroom uit de bijstand. Voor de gemeente Zaanstad is er sprake van duurzame uitstroom als de klant een half jaar reguliere arbeid heeft verricht zonder bijstandsuitkering. Er is ook een andere definitie van duurzame uitstroom. De VNG en het voormalige ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid hebben afgesproken dat re-integratietrajecten zich moeten richten op duurzame uitplaatsing, waarbij iemand ten minste één jaar heeft gewerkt en in deze periode geen aanspraak op een bijstandsuitkering.¹⁶

Het onderzoek richt zich niet op de voorkant van het re-integratiebeleid (de poortwachtersfunctie), waar de gemeente aan de poort zo veel mogelijk de instroom van bijstandsgerechtigden probeert te beperken.

1.3 Doelstelling onderzoek

De rekenkamer wil met het onderzoek de effectiviteit (de doeltreffendheid) beoordelen van het door de gemeente gevoerde re-integratiebeleid. Met de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid bedoelen we de mate waarin de uitvoering van het re-integratiebeleid bijdraagt aan het bereiken van het beoogde hoofddoel van dat beleid: zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk weer aan het werk helpen.

Met het onderzoek en de daarin opgenomen aanbevelingen wil de rekenkamer bijdragen aan een effectief re-integratiebeleid en een effectieve uitvoering daarvan.

¹⁵ Zie bijlage 3 voor een meer uitgebreide toelichting op de verschillende treden van de re-integratieladder.

¹⁶ *Plan van aanpak effectiviteit re-integratie*, brief VNG aan haar leden, 18 augustus 2008.

1.4 Onderzoeksvragen en normen

Het onderzoek richt zich op het beleid en de inspanningen die de gemeente in de periode 2006-2010 heeft verricht om re-integratie van bijstandsgerechtigden te bevorderen. De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Is het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad succesvol?

Deze probleemstelling valt uiteen in 5 onderzoeksvragen:

1. Zijn de doelen van beleid en te behalen prestaties voldoende helder en concreet geformuleerd?
2. Worden de doelen van het Zaanse re-integratiebeleid bereikt?
3. Is het inzetten van verloningsconstructies een effectief instrument om klanten uit de bijstand te laten stromen?
4. Houdt de gemeente Zaanstad voldoende toezicht op de uitvoering van re-integratietrajecten door re-integratiebedrijven?
5. Heeft de gemeente Zaanstad inzicht in de kosten van re-integratietrajecten in relatie tot de te behalen resultaten en zijn de kosten van re-integratietrajecten voor kansrijke klanten (trede 4 en 5) niet hoger dan de door de gemeente gehanteerde norm van € 7.000?

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek een beoordeling te geven van de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid in de gemeente Zaanstad. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden heeft de rekenkamer normen en toetsaspecten geformuleerd. Deze onderzoeksnormen zijn gedurende het onderzoek nader gepreciseerd en aangevuld. In tabel 1.3 is een overzicht opgenomen van de normen en toetsaspecten.

Tabel 1.3 - Onderzoeksvragen en normen

Vraag	Norm	Toetsaspecten
1.	Het re-integratiebeleid is voldoende helder en concreet geformuleerd.	• De doelen voor het re-integratiebeleid zijn helder en concreet geformuleerd. • De gemeente maakt heldere en concrete afspraken met re-integratiebedrijven over te leveren prestaties.
2	Het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad is doeltreffend.	• De gemeente evalueert het re-integratiebeleid. • De beoogde doelen en prestaties zijn gerealiseerd.
3.	Verloningstrajecten zijn een effectief middel om duurzame uitstroom te realiseren.	• Activiteiten van klanten in verloningstrajecten zijn volgens afspraak. • Beoogde uitstroomresultaten worden bereikt.

Vraag	Norm	Toetsaspecten
4.	De gemeente houdt toezicht op de uitvoering van re-integratietrajecten.	- De gemeente maakt afspraken met re-integratiebedrijven over de gewenste prestaties, wijze van informatievoorziening en de wijze van afrekening en betaling. - De gemeente monitort en evalueert de resultaten van de trajecten systematisch en gebruikt deze informatie om de uitvoering zonodig bij te sturen.
5.	De gemeente heeft inzicht in de kosten van re-integratietrajecten in relatie tot te behalen resultaten.	- De kosten van re-integratietrajecten in relatie tot de te behalen resultaten zijn inzichtelijk voor de gemeente Zaanstad. - De gemeente maakt bij inzet van re-integratie instrumenten een gemotiveerde afweging tussen uitvoeringskosten en resultaten.
	De uitvoering van re-integratietraject is doelmatig.	De kosten van re-integratietrajecten voor kansrijke klanten zijn gelijk aan of lager dan door de gemeente gehanteerde norm van maximaal €7.000.

1.5 Aanpak

De rekenkamer heeft verschillende methoden gebruikt om informatie te verkrijgen over de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad.

Allereerst heeft de rekenkamer de (beleids-)documenten die relevant zijn voor re-integratie bestudeerd. Verder hebben we de re-integratiecontracten van de gemeente Zaanstad met re-integratiebedrijven geanalyseerd en de bijbehorende verantwoordingsdocumenten bestudeerd.

Daarnaast heeft de rekenkamer een eigen analyse van de aangeleverde resultaatcijfers van de gemeente Zaanstad uitgevoerd. Ook hebben we bij de gemeente Zaanstad nadere informatie opgevraagd over de kosten van re-integratietrajecten.

Verder heeft de rekenkamer gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren van de gemeente Zaanstad. Ook heeft de rekenkamer telefonische interviews afgenomen bij enkele re-integratiebedrijven.

Daarnaast heeft de rekenkamer twee groepsgesprekken gevoerd met (voormalige) re-integratieklanten van de gemeente Zaanstad.¹⁷ In deze bijeenkomsten heeft de rekenkamer gesproken met klanten die een re-integratietraject hebben doorlopen en zijn teruggestroomd in de uitkering én klanten die volgens de gemeentelijke registratie na een re-integratietraject zijn uitgestroomd naar werk. Het doel van deze bijeenkomsten was om te achterhalen welke factoren een succesvolle afronding van re-

¹⁷ Deze bijeenkomsten hebben plaatsgevonden op donderdag 3 februari 2011 en dinsdag 12 april 2011.

integratietrajecten bevorderen of juist belemmeren. Ook heeft de rekenkamer nog 4 telefonische interviews gevoerd met enkele (voormalige) re-integratieklanten.

In bijlage 1 is een lijst met geraadpleegde personen opgenomen. Bijlage 2 bevat een overzicht van geraadpleegde documenten.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. De rekenkamer gaat in hoofdstuk 2 in op het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad en bijbehorende doelstellingen. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de resultaten van het re-integratiebeleid. In dit hoofdstuk bespreken we onder meer de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden, het aantal re-integratietrajecten en de resultaten van deze trajecten. In hoofdstuk 4 komen de resultaten van verloningstrajecten aan bod. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 5 de wijze waarop het toezicht vanuit de gemeente Zaanstad op re-integratiebedrijven is vormgegeven en hoe dit in de praktijk wordt uitgevoerd. De kosten van de re-integratietrajecten komen aan bod in hoofdstuk 6.

2 Beleid en doelen

In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad. Daarbij beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 1: Zijn de doelen van beleid en te behalen prestaties voldoende helder en concreet geformuleerd?

In de tabel 2.1 hebben wij de norm voor deze onderzoeksvraag opgenomen met de toetsaspecten die relevant zijn voor dit hoofdstuk.

Tabel 2.1 - Onderzoeksvraag 1 met bijbehorende normen en toetsaspecten

Vraag	Norm	Toetsaspecten
1.	Het re-integratiebeleid is voldoende helder en concreet geformuleerd.	1.1 De doelen voor het re-integratiebeleid zijn helder en concreet geformuleerd. 1.2 De gemeente maakt heldere en concrete afspraken met re-integratie bedrijven over te leveren prestaties.

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer eerst in op de wettelijke kaders voor re-integratie en het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad. Vervolgens gaan we nader in op de doelen die de gemeente Zaanstad heeft gesteld voor re-integratie. We bekijken daarbij de doelen uit de programmabegrotingen, de re-integratiebeleidsplannen en de prestatieafspraken die de gemeente Zaanstad heeft gemaakt met de re-integratiebedrijven. We beoordelen of de gestelde doelen en gemaakte prestatieafspraken voldoende helder en concreet zijn geformuleerd.

2.1 Wettelijke kaders

In deze paragraaf gaat de rekenkamer in op de wettelijke kaders voor het re-integratiebeleid. Relevante wettelijke kaders zijn de Wet werk en bijstand en de Wet participatiebudget.

2.1.1 Wet werk en bijstand

Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (Wwb) ingevoerd. Hoofddoel van deze wet is 'werk boven uitkering'. Om dat te bereiken hebben gemeenten meer beleidsvrijheid gekregen, maar ook grotere financiële verantwoordelijkheid. De Wwb vervangt de Algemene bijstandswet (Abw) en een aantal andere wetten op het gebied van gesubsidieerd werk.

Gemeenten inhoudelijk en financieel verantwoordelijk

Met de Wwb is de inhoudelijke rol en het financiële belang van de gemeente bij het verstrekken van de uitkeringen en de re-integratie van uitkeringsgerechtigden sterk vergroot. Vóór 2004 kregen gemeenten de rijksmiddelen voor de bijstandsuitkeringen grotendeels op declaratiebasis, dat wil zeggen op basis van de feitelijke uitgaven. Dit bekostigingsmodel had als ongewenst neveneffect dat gemeenten die de bijstand

niet stipt uitvoerden werden beloond met een ruimer budget. Door de Wwb krijgen gemeenten voortaan vooraf door het ministerie van SZW vastgestelde budgetten toegewezen, zowel voor de bijstandsuitkeringen (inkomensdeel) als het re-integratiebeleid (werkdeel). Geld dat overblijft van het inkomensdeel van de Wwb mogen gemeenten zelf houden. Een tekort moet in principe (tot een maximum van 10%) zelf aangevuld worden. Geld dat overblijft van het werkdeel van de Wwb mocht tot de komst van de Wet participatiebudget per 1 januari 2009 voor 75% meegenomen worden naar het volgende jaar. Nu de Wet participatiebudget van kracht is geworden is dit percentage 60%.

Werk boven uitkering

Iedereen die nu een bijstandsuitkering krijgt moet volgens de Wwb proberen zo snel mogelijk werk te vinden en is verplicht om te solliciteren. Ook banen die niet aansluiten bij opleiding en werkervaring moeten geaccepteerd worden. Door persoonlijke omstandigheden (in individuele gevallen om dringende redenen) kan een gemeente iemand tijdelijk een ontheffing van de arbeids- of re-integratieverplichting verlenen.¹⁸ Voorbeelden van situaties waarin dit kan zijn: hoge leeftijd, zwangerschap of het hebben van zorgtaken.

Verantwoording richting Rijk

Met de komst van de Wwb is de toezichthoudende taak bij de gemeenteraad neergelegd. De jaarlijkse verantwoording van de gemeente aan het rijk over de uitvoering van de Wwb moet zijn voorzien van een oordeel van de gemeenteraad. Deze verantwoording is een bijlage bij de jaarrekening van de gemeente en maakt onderdeel uit van Sisa: single information, single audit. Hiermee melden de gemeenten aan het Rijk hoe zij het geld van de specifieke uitkeringen hebben besteed.

2.1.2 Wet Participatiebudget

Met ingang van 1 januari 2009 is de Wet participatiebudget¹⁹ in werking getreden. Om mensen gemakkelijker aan een baan te helpen en maatschappelijke participatie te bevorderen zijn per 1 januari 2009 de gemeentelijke middelen voor volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie (het werkdeel van de Wwb) gebundeld in het participatiebudget.²⁰

De beleidsvrijheid van gemeenten en de mogelijkheden voor maatwerk nemen met het Participatiebudget toe. Gemeenten krijgen meer vrijheid om te bepalen wie ze een aanbod doen en hoe dat aanbod eruit ziet. Daarnaast is de doelgroep waarvoor het Participatiebudget kan worden ingezet breder dan de doelgroepen uit de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web), de Wet inburgering (Wi) en de Wet werk en bijstand (Wwb) afzonderlijk. Gemeenten krijgen de ruimte voorzieningen aan te bieden aan één brede doelgroep, namelijk aan iedereen van achttien jaar en ouder.

¹⁸ Wet werk en bijstand, artikel 9.

¹⁹ Staatsblad 588, 2008.

²⁰ Projectbureau Voorbereidingstrajecten Participatiebudget, *Handreiking formuleren integrale beleidsvisie op Participatie*, update november 2009.

Gemeenten kunnen met het participatiebudget bijvoorbeeld inburgeringscursussen, taalcursussen, re-integratietrajecten en opleidingen financieren voor iedereen van 18 jaar en ouder.

2.2 Re-integratiebeleid

In deze paragraaf geven we een samenvatting van het Zaanse beleid voor re-integratie. In bijlage 4 wordt uitgebreid ingegaan op het re-integratiebeleid. De gemeente Zaanstad heeft tussen 2004 en 2011 verschillende documenten opgesteld waarin het re-integratiebeleid is vastgesteld:

- Beleid Re-integratie: *Activerende Regie*, mei 2004;
- Kadernotitie re-integratiebeleid 2005-2008: *De kortste weg naar werk*, mei 2005;
- Re-integratieplan 2008-2009: *Iedereen doet mee*, mei 2008;
- Visie op participatie: *Maatschappelijke Participatie in Zaanstad*, augustus 2009;
- Kadernota Re-integratie 2011-2014: *Investeren in beweging*, oktober 2010.

Alhoewel het onderzoek zich vooral richt op de periode 2006-2010 bekijken we hier alle beleidsdocumenten vanaf 2004. Hiermee kunnen verschuivingen in het gevoerde re-integratiebeleid zichtbaar worden.

2.2.1 Ontwikkelingen re-integratiebeleid

In 2004 formuleert de gemeente Zaanstad een missie en een visie op re-integratie. In de missie stelt de gemeente Zaanstad dat zij de deelname van o.a. bijstandsgerechtigden aan de samenleving wil stimuleren, waarbij de uitstroom naar betaald werk voorop staat. In de visie wordt de missie onder meer aangevuld door aan te geven dat klanten een bijdrage leveren aan de samenleving in ruil voor hun uitkering. In de visie houdt de gemeente Zaanstad ook rekening met de mogelijkheid dat het aanbod van werk op de arbeidsmarkt klein is, in dat geval moet de gemeente het aanbod van maatschappelijk nuttig werk en werk met behoud van uitkering vergroten. Een belangrijke keuze die Zaanstad in dit beleid maakt is dat de gemeente prioriteit geeft aan de doelgroepen die met de juiste ondersteuning het snelst naar de arbeidsmarkt kunnen uitstromen.

In 2005 stelt Zaanstad, na onderzoek, vast dat de uitvoering van het re-integratiebeleid van 2001 tot en met 2004 niet effectief was. Uit dit onderzoek bleek onder meer dat re-integratietrajecten lang duurden en dat re-integratietrajecten niet altijd gericht waren op het vinden van werk.²¹ De gemeente Zaanstad formuleert daarom een nieuw re-integratiebeleid. Het doel in dit beleid is dat de middelen die de gemeente inzet voor re-integratie een direct effect hebben op de uitgaven aan uitkering ten laste van het inkomensdeel. Om dit te realiseren richt de gemeente Zaanstad zich vooral op klanten die een reëel perspectief hebben op de arbeidsmarkt. Hiervoor maakt Zaanstad een onderscheid tussen direct bemiddelbaren en niet-direct bemiddelbaren. Direct bemiddelbaren zijn klanten die een grote kans maken om vrij snel geplaatst te kunnen worden op een werkplek en bij niet-direct bemiddelbaren is deze kans kleiner. Voor

²¹ Gemeente Zaanstad, *De kortste weg naar werk, Re-integratie activiteiten Zaanstad van 2005-2008*, mei 2005, Bijlage 'Meer uitstroom Sociale Zaken Zaanstad', p. 2.

beide groepen legt de gemeente Zaanstad vast welke instrumenten het beste kunnen worden ingezet. Het uitgangspunt dat Zaanstad hanteert is dat de ingezette instrumenten maximaal 2 jaar mogen duren en maximaal € 7.000 mogen kosten.

Na 2005 is er een periode van economische hoogconjunctuur in Nederland. Onder invloed hiervan wordt de instroom in de bijstand lager en kunnen meer mensen uitstromen naar werk. Het aantal bijstandsgerechtigden daalt en de groep die overblijft, is de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeente Zaanstad wil ook voor deze klanten een duurzame uitstroom realiseren, zo blijkt uit het re-integratieplan 2008-2009. Zaanstad maakt niet expliciet op welke manier zij dit denkt te realiseren. Wel laat Zaanstad de in 2005 geformuleerde uitgangspunten los van een maximale trajectduur van 2 jaar en de maximale kosten van € 7.000. Zaanstad formuleert 4 doelen voor het re-integratiebeleid in 2008 en 2009. Deze doelen zijn:

1. Het cliëntenbestand daalt in 2008 tot 2.456 en in 2009 tot 2.446.
2. Eind 2009 participeert 75% van de cliënten met een re-integratiedoelstelling of activeringsdoelstelling (in enige vorm) actief in de samenleving.
3. Vanaf 2009 hebben minimaal 40 Nuggers per jaar een baan of nemen zij actief deel aan de samenleving.
4. In 2009 zijn alle jongeren na aanmelding binnen 4 weken naar school of aan het werk.

Op 1 januari 2009 treedt de Wet participatiebudget in werking. In deze wet wordt geregeld dat budgetten van de Wet werk en bijstand, de Wet inburgering en de Wet educatie en beroepsonderwijs worden samengevoegd en gecombineerd kunnen worden ingezet voor participatietrajecten.²² Naar aanleiding van de invoering van deze wet formuleert de gemeente Zaanstad een visie op participatie. In deze visie legt de gemeente Zaanstad vooral de focus op arbeidsmarktparticipatie. Hierbij spelen re-integratietrajecten een belangrijke rol.

In de kadernota re-integratie 2011-2014 beschrijft de gemeente Zaanstad dat er vanaf 2009 in Nederland sprake is van een recessie. De gemeente Zaanstad ziet dit terug in de stijging van het aantal bijstandsgerechtigden. Om de uitgaven uit het inkomensdeel van de Wwb in de hand te houden, moet de gemeente er met re-integratieinstrumenten voor zorgen dat de uitstroom uit de uitkering zo hoog mogelijk wordt. Dit wordt bemoeilijkt, omdat er tegelijkertijd vanuit het Rijk bezuinigingen worden doorgevoerd op het participatiebudget. De gemeente Zaanstad wil daarom vooral inzetten op re-integratiemiddelen die hebben gebleken effectief te zijn, zoals loonkostensubsidie (verloning). Daarbij formuleert de gemeente Zaanstad de volgende uitgangspunten:

1. Re-integreren begint zo vroeg mogelijk en op maat.
2. Prioriteit ligt bij mensen die kans maken op een succesvolle re-integratie.
3. Iedere klant met een uitkering kan aanspraak maken op ondersteuning naar arbeidsinschakeling.
4. een re-integratietraject is gericht op de behoefte van de arbeidsmarkt.

²² Gemeente Zaanstad, Visie op participatie: *Maatschappelijk Participatie in Zaanstad*, augustus 2009, p. 8.

2.3 Beoordeling doelen

In deze paragraaf beoordeelt de rekenkamer de doelen die de gemeente Zaanstad voor re-integratie heeft gesteld. De rekenkamer behandelt hiermee het volgende toetsaspect.

Toetsaspect 1.1: De doelen voor het re-integratiebeleid zijn helder en concreet geformuleerd

De rekenkamer vindt een doel helder als deze op een manier geïnterpreteerd kan worden. Een doel is concreet als deze meetbaar is geformuleerd.

In deze paragraaf gaan we eerst in op de doelen voor re-integratie zoals opgenomen in de programmabegrotingen en vervolgens behandelen we de doelen die de gemeente Zaanstad in de re-integratienota's heeft opgenomen.

2.3.1 Programmabegrotingen

In deze paragraaf staan de doelen voor re-integratie uit de programmabegrotingen van 2006 tot en met 2011 centraal.

Algemene doelstelling

Uit de analyse van de programmabegrotingen blijkt dat de algemene doelstelling die de gemeente Zaanstad voor re-integratie hanteert van 2006 tot en met 2011 gelijk is gebleven. Belangrijk hierin is dat de gemeente Zaanstad zegt dat werk boven uitkering gaat en dat zij er daarom naar streeft de uitstroom uit de uitkering door een baan te bevorderen.

Effect- en prestatiedoelen

Vanaf de programmabegroting 2009 maakt de gemeente Zaanstad een onderscheid in een effectdoel en een prestatiedoel. Bij een effectdoelstelling gaat het om het effect dat de gemeente in de maatschappij wil bereiken en bij de prestatiedoelstelling stelt de gemeente zichzelf een doel voor de prestaties die zij wil leveren. De doelen die de Zaanstad voor 2009 en 2010 stelt zijn vrijwel gelijk. In figuur 2.1 heeft de rekenkamer de doelen uit de programmabegroting van 2009 opgenomen.

Figuur 2.1 - Effect- en prestatiedoelen uit programmabegroting 2009

Effect	Lagere instroom/hogere uitstroom WWB: verstrekken van bijstand aan burgers van Zaanstad. De WWB is slechts een tijdelijk vangnet. Daar waar dit mogelijk is, wordt van burgers verwacht dat zij zelf in hun onderhoud voorzien.			
		Realisatie 2007	Begroting 2009	Begroting 2012
Indicator	Uitgaven inkomensdeel blijven binnen het geraamde bedrag	€ 31,5 miljoen	€ 30,28 miljoen	€ 28,94 miljoen
Prestatie	Lagere instroom/hogere uitstroom WWB: inzetten van een effectief re-integratie instrumentarium en toepassen van controle op rechtmatigheid aan de poort			
		Realisatie 2007	Begroting 2009	Begroting 2012
Indicator	Het aantal WWB uitkeringen per 31-12	2.436	2.360	2.265

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad geen goed onderscheid maakt in de formulering van effectdoelen en prestatiedoelen. Een effectdoel maakt duidelijk welk effect de gemeente in de maatschappij nastreeft. Een prestatiedoel maakt inzichtelijk welk doel de gemeente nastreeft met de prestaties die de gemeente levert. In het effectdoel dat de gemeente formuleert staat een lagere instroom en hogere uitstroom uit de bijstand centraal. De toelichting die Zaanstad daarbij geeft gaat in op het verstrekken van bijstand door de gemeente. Dit duidt erop dat het hier een prestatie is die de gemeente levert. Dit komt ook terug in de indicator die Zaanstad heeft bepaald. Zaanstad geeft als indicator voor het effectdoel dat de uitgaven van het inkomensdeel binnen het geraamde bedrag blijven. Dit slaat op een prestatie van de gemeente en niet op een effect in de maatschappij. Daarbij maakt de gekozen indicator niet meetbaar of er sprake is van een lagere instroom en een hogere uitstroom.

Wij constateren dat de gemeente Zaanstad zegt een effectdoel te formuleren, terwijl de indicator gericht is op een prestatie die de gemeente levert. Bovendien maakt de indicator niet meetbaar of het doel gerealiseerd wordt. Een effectdoel zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat het aantal bijstandsgerechtigden daalt. Hierbij kan dan als indicator het aantal bijstandsgerechtigden worden opgenomen.

Zaanstad gaat bij het prestatiedoel uit van hetzelfde uitgangspunt als het effectdoel, namelijk lagere instroom/hogere uitstroom. De omschrijving die Zaanstad hierbij geeft is echter anders. Bij het prestatiedoel licht de gemeente toe dat het hier gaat om het inzetten van een effectief re-integratie instrumentarium en het toepassen van controle

op rechtmatigheid aan de poort. Hiermee geeft Zaanstad een toelichting op de manier waarop Zaanstad streeft naar een lagere instroom en een hogere uitstroom. De indicator en daarbij behorend resultaat gaan in op het aantal Wwb uitkeringen dat verstekt wordt op 31 december. Hiermee wordt onvoldoende meetbaar gemaakt of er sprake is van een lagere instroom en een hogere uitstroom. Door alleen te kijken naar het totaal aantal Wwb uitkeringen dat verstrekt wordt aan het einde van het jaar kan niet gekeken worden of het beperken van de instroom succesvol is of juist het stimuleren van de uitstroom.

In 2010 beschrijft Zaanstad in de programmabegroting dat door een ongunstige economische ontwikkeling de verwachting is dat het aantal uitkeringen de komende jaren zal stijgen. De rekenkamer vindt de doelstelling om een lagere instroom en hogere uitstroom te realiseren daarom voor 2010 niet goed gekozen, omdat het niet realistisch is te verwachten dat dit kan worden gerealiseerd. Bij de resultaten behorend bij deze prestatiedoelstelling laat Zaanstad ook zien dat het aantal bijstandsgerechtigden de komende jaren stijgt. Dit sluit niet aan bij de doelstelling om een lagere instroom en een hogere uitstroom te realiseren.

In de programmabegroting van 2011 is de formulering van de doelen gewijzigd. Figuur 2.2 laat de doelen uit de programmabegroting 2011 zien.

Figuur 2.2 - Re-integratiedoelen uit programmabegroting 2011

Effect	Verstrekken van bijstand aan burgers			
		Realisatie 2009	Begroting 2011	Begroting 2014
Indicator	Uitgaven inkomensdeel WWB blijven binnen het geraamde budget	€ 32 miljoen	€ 34,6 miljoen	€ 34,6 miljoen

Prestatie	Het uitkeringsbestand beweegt mee met de landelijke gemiddelde toename of daling van het uitkeringenbestand.			
		Realisatie 2009	Begroting 2011	Begroting 2014
Indicator	Ontbreekt	Ontbreekt	Ontbreekt	Ontbreekt

De gemeente Zaanstad heeft de formulering van de doelen ten opzicht van voorgaande jaren gewijzigd. Het effectdoel is nu ‘verstrekken van bijstand aan burgers’. Hier is geen sprake van een doel maar van een prestatie uitgevoerd door de gemeente. De indicator is gelijk gebleven aan de indicator uit 2009 en 2010, namelijk dat de uitgaven uit het inkomensdeel van de Wwb binnen het geraamde budget moeten blijven. Deze indicator draagt niet bij aan het meetbaar maken van het doel ‘verstrekken van bijstand aan burgers’. In 2011 heeft Zaanstad geen helder en concreet effectdoel bepaald.

Het prestatiedoel is ten opzichte van 2010 aangepast, doordat Zaanstad aan deze doelstelling toevoegt dat de instroom en uitstroom van het aantal uitkeringsgerechtigden het landelijke gemiddelde moeten volgen. Op die manier kan de gemeente Zaanstad beter rekening houden met de economische situatie. Vervolgens formuleert Zaanstad hiervoor geen indicatoren en resultaten, waardoor het doel niet meetbaar gemaakt wordt. In 2011 is Zaanstad nog niet geslaagd het prestatiedoel helder en concreet te formuleren.

Conclusie

We constateren dat Zaanstad in de programmabegrotingen geen heldere en concrete doelen formuleert voor re-integratie. Uit de indicatoren en resultaten die de gemeente Zaanstad bij de doelen in de programmabegrotingen benoemt kunnen we wel doelen onderscheiden voor:

- het maximaal te besteden bedrag aan bijstandsuitkeringen;
- het aantal bijstandsgerechtigden aan het einde van het jaar.

De rekenkamer vindt deze doelen wel concreet, omdat ze meetbaar zijn geformuleerd, maar niet helder omdat de indicatoren en resultaten niet aansluiten bij de doelen.

2.3.2 Re-integratiebeleid

In 2003 is in opdracht van het ministerie van Sociale zaken een *Handreiking Re-integratiebeleid* opgesteld. Deze handreiking gaat onder andere in op elementen die van belang zijn bij het formuleren van re-integratiebeleid. Elementen daarvan zijn het bepalen van een missie, visie en doelen voor re-integratie. Bij doelen wordt vervolgens aandacht voor doelgroepen en instrumenten van belang geacht. In tabel 2.2 is opgenomen waarom deze elementen van belang zijn bij re-integratiebeleid.

Tabel 2.2 - Elementen re-integratiebeleid

Element	Omschrijving
Missie	Een missie draagt er binnen de gemeente aan bij het beleid op lange termijn te formuleren en het is een leidraad voor het maken van keuzes. Voor de klanten maakt een missie duidelijk wat zij van de gemeente mag verwachten.
Visie	Een visie geeft weer hoe de gemeente invulling geeft aan de missie.
Doelen	De visie wordt vervolgens weer vertaald naar heldere en concrete doelstellingen. Een aantal aandachtspunten die van belang zijn bij het bepalen van beleidsdoelen zijn de doelgroepen van het re-integratiebeleid en de instrumenten die kunnen worden ingezet om de doelgroep te begeleiden naar werk.

Element	Omschrijving
Doelgroepen	De gemeente dient een keuze te maken voor een bepaalde indeling van klantgroepen. Dit is onder andere van belang voor de aanbesteding van re-integratietrajecten of voor het bepalen van de in te zetten instrumenten.
Instrumenten	Om te komen tot een gerichte en efficiënte aanpak van re-integratiebeleid moet de gemeente bepalen welke instrumenten het beste kunnen worden ingezet voor de verschillende doelgroepen. Voorbeelden van typen instrumenten zijn: bemiddeling, scholing, leer-werkplekken, activiteiten met behoud van uitkering, gesubsidieerd werk, sociale activering, premies, zorg en hulpverlening.

De rekenkamer beoordeelde het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad op bovenstaande punten en of de doelen helder en concreet geformuleerd zijn. In bijlage 4 geeft de rekenkamer een uitgebreide beschrijving van het Zaanse re-integratiebeleid van de afgelopen jaren en gaat daarbij nader in op de bovenstaande elementen en de doelen. De volgende tabel vat de bevindingen van de rekenkamer samen.

Tabel 2.3 - Aanwezigheid elementen re-integratiebeleid gemeente Zaanstad

Element	<i>Activerende regie (2004)</i>	<i>De kortste weg naar werk (2005)</i>	<i>Iedereen doet mee (2008)</i>	<i>Investeren in beweging (2011)</i>
Missie	√	√	√	√
Visie	√	√	√	√
Doelgroepen	√	√	√	+/-
Instrumenten	√	√	√	-
Doelen	-	+/-	√	+/-
Doelen helder en concreet	-	-	√	+/-
√: in het beleid is aandacht voor +/-: in het beleid is enigszins aandacht voor -: in het beleid is geen aandacht voor				

Uit de tabel blijkt dat de gemeente Zaanstad in 2004, 2005 en 2008 de verschillende elementen heeft opgenomen in haar re-integratiebeleid. In 2004 en 2005 formuleerde Zaanstad nog geen doelen voor re-integratie. In het beleid uit 2008 heeft Zaanstad wel heldere en concrete doelen gesteld voor het re-integratiebeleid. In 2011 stelt Zaanstad geen missie, visie, doelen, doelgroepen en instrumenten meer vast in het beleid.

Missie en Visie

De gemeente Zaanstad stelt in 2004 een missie en een visie op. In de missie stelt Zaanstad dat zij de deelname van klanten aan de samenleving wil bevorderen. In de visie gaat Zaanstad nader in op elementen die daarbij belangrijk zijn. In paragraaf 2.3.1 gingen we hier al op in. De kadernota's re-integratie die hierna worden opgesteld bouwen voort op de missie en visie die in 2004 zijn geformuleerd. De rekenkamer vindt dat Zaanstad de missie en visie in 2004 goed heeft verwoord. In 2008 past Zaanstad de visie op een

aantal tekstuele punten aan. De rekenkamer vindt dat de gemeente Zaanstad te weinig expliciet maakt waarom de aanpassingen gedaan worden en wat de aanpassingen concreet betekenen. In de kadernota voor re-integratie voor 2011 neemt Zaanstad op dat zij voortbordurt op bestaand beleid dat voor 2008 en 2009 is vastgesteld.

Doelgroepen

De gemeente Zaanstad heeft de afgelopen jaren oog voor de verschillende groepen binnen de totale groep uitkeringsgerechtigden. De gemeente Zaanstad is echter niet consequent in de formulering van de doelgroepen. In tabel 2.4 zijn de doelgroepen voor de verschillende beleidsnota's opgenomen.

Tabel 2.4 - Doelgroepen re-integratiebeleid

2004	2005	2008	2011
• Alleenstaande ouders met kinderen • Jongeren van 18 tot 23 jaar • Allochtonen waaronder nieuwkomers en oudkomers • Arbeidsgehandicapten • Werkzoekenden ouder dan 50 jaar • Kwetsbare groepen, zoals daklozen en psychiatrische patiënten	• Jongeren tot 23 jaar • Personen van 57,5 jaar of ouder • Nug'ers en anw'ers • Alleenstaande ouders • WW'ers en Wao'ers	• Cliënten die korter dan een jaar in de uitkering zitten • Jongeren tot 27 jaar • Alleenstaande ouders • Cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt • 45-plussers	• Mensen die kans maken op een succesvolle re-integratie. Klanten met een arbeidsperspectief (trede 3, 4 en 5).

Zaanstad maakt in de kadernota's niet duidelijk uit hoeveel mensen de doelgroepen bestaan, hoe de ontwikkeling is van de doelgroepen en of het gevoerde beleid succesvol is geweest. Daarnaast maakt de gemeente Zaanstad in het beleid onvoldoende duidelijk wat het re-integratiebeleid voor de verschillende doelgroepen kan betekenen en waarin de aanpak tussen de doelgroepen verschilt. In 2005 hanteert Zaanstad bovengenoemde indeling in doelgroepen, maar gaat bij de in te zetten instrumenten bijvoorbeeld uit van de doelgroepen direct bemiddelbaar en niet-direct bemiddelbaar. In 2011 benoemt Zaanstad een brede doelgroep voor het re-integratiebeleid, namelijk klanten met een arbeidsperspectief. De rekenkamer vindt de manier waarop de gemeente Zaanstad onderscheid maakt in doelgroepen dan ook onvoldoende helder voor een duidelijk beleid.

Instrumenten

Zaanstad gaat in de kadernota's voor re-integratie in 2004, 2005 en 2008 in op verschillende instrumenten die voor het re-integreren van de uitkeringsgerechtigden kunnen worden ingezet. Tabel 2.5 laat zien welke instrumenten Zaanstad in de kadernota's voor re-integratie benoemt.

Tabel 2.5 - In te zetten re-integratieinstrumenten

2004	2005	2008
Zaanstad heeft in 2004 aandacht voor de re-integratieinstrumenten. Zaanstad koppelt de re-integratie-instrumenten aan de treden op de re-integratieladder en niet zozeer aan de prioritaire doelgroepen.	Direct bemiddelbaar • CWI bemiddeling • Diagnoses • Bemiddeling kansrijken • Direct werk • Zwerk5 Niet direct bemiddelbaar • Diagnoses • Zaanse trajectbanen • Sociale activering • Scholing • Nieuwe maatschappelijke banen • Het goed • Keuringen • Zwerk5 Algemeen • Re-integratiebemiddeling • Leerwerkplekken • Verzuimcontroles	• Pre SW banen • Loonkostensubsidie • Gemeente als werkgever • Integrale dienstverlening • Cliëntbenadering • Doelgroep met grote afstand tot de arbeidsmarkt • Jongeren tot 27 jaar • Zelfstandig ondernemerschap • Nug'ers • Verzuimcontrole • 45-plussers

In 2004 koppelt Zaanstad de re-integratieinstrumenten aan de treden van de re-integratieladder en daarmee niet aan de eerder geformuleerde doelgroepen. Zaanstad verwijst daarbij naar de productencatalogus, maar benoemt in de kadernota geen specifieke instrumenten. In 2005 maakt Zaanstad hierbij onderscheid in instrumenten voor direct bemiddelbaren en niet-direct bemiddelbaren. Voor de eerder in het beleid geformuleerde doelgroepen geeft Zaanstad niet aan welke instrumenten specifiek voor die groepen geschikt zouden zijn. In 2008 gaat Zaanstad voor drie specifieke doelgroepen in op de re-integratie instrumenten die zij voor deze groep wil inzetten. Al heeft Zaanstad in het re-integratieplan 2008-2009 nog niet altijd helder en concreet beschreven wat de re-integratieinstrumenten inhouden. Voor de groep met grote afstand tot de arbeidsmarkt wil Zaanstad bijvoorbeeld bijeenkomsten met medewerkers organiseren om ideeën en leerpunten uit te wisselen. In de kadernota voor re-integratie voor 2011 gaat Zaanstad niet in op de instrumenten die zij wil inzetten, maar beperkt zicht tot het uitgangspunt dat bij de inzet van trajecten maatwerk wordt nagestreefd.

Doelen

In 2008 stelt de gemeente Zaanstad doelen voor het re-integratiebeleid. Deze doelen luiden als volgt:

Tabel 2.6 - Doelen re-integratiebeleid gemeente Zaanstad 2008

2008
• Het cliëntenbestand daalt in 2008 tot 2.456 en in 2009 tot 2.446. • Vergroten van het aantal cliënten dat actief participeert in de samenleving, hetzij door een traject naar werk of hetzij door een activiteit gericht op maatschappelijke participatie. Eind 2009 participeert 75% van de cliënten met een re-integratiedoelstelling of activeringsdoelstelling (in enige vorm) actief in de samenleving. • Verhogen van de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden. Vanaf 2009 is het streven om minimaal 40 Nuggers per jaar aan het werk te helpen of maatschappelijk te laten participeren. • Jongeren zijn na aanmelding direct aan de slag. In 2009 zijn alle jongeren na aanmelding binnen 4 weken naar school of aan het werk.

De rekenkamer vindt de doelen in 2008 helder en concreet geformuleerd.

De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat in de *kadernota Re-integratie 2011-2014* weinig aandacht is voor de doelen die de gemeente met het re-integratie beleid wil realiseren. Het enige doel dat de gemeente in de nota opneemt is het volgende:

- *Het streven is om 75% van de klanten met een re-integratiedoelstelling of activeringsdoelstelling te laten participeren in de maatschappij.*

De rekenkamer is dan ook van oordeel dat de *kadernota Re-integratie 2011-2014* minder concrete doelen bevat dan de kadernota van 2008 en vindt dit een verslechtering. Daarnaast ziet de rekenkamer mogelijkheden om – ook ten opzichte van de doelen uit 2008 - het aantal concrete doelen uit te breiden, waardoor de gemeente een betere beoordeling kan maken van de effectiviteit van het re-integratiebeleid. Zaanstad kan bijvoorbeeld meer doelen formuleren voor specifieke doelgroepen en de in te zetten instrumenten. Daarnaast kan Zaanstad doelen formuleren voor het beperken van de instroom, voor de te realiseren uitstroom of doelen voor de stijging op de re-integratieladder.

2.4 Afspraken re-integratiebedrijven

Naast de doelen die de gemeente Zaanstad stelt in de programmabegrotingen en de kadernota's voor re-integratie kan de gemeente ook afspraken maken met de re-integratiebedrijven over de te bereiken eindresultaten. Hiermee maakt de gemeente Zaanstad helder en concreet welke resultaten zij wil bereiken. In deze paragraaf gaat de rekenkamer na of de gemeente deze afspraken maakt met de re-integratiebedrijven. Daarmee gaat de rekenkamer in op het tweede toetsaspect behorende bij de eerste onderzoeksvraag.

Toetsaspect 1.2: De gemeente maakt heldere en concrete afspraken met re-integratiebedrijven over te leveren prestaties

De gemeente Zaanstad maakt voor de uitvoering van het re-integratiebeleid gebruik van de diensten van diverse re-integratiebureaus. Bij een aantal van deze bureaus gaat het om de begeleiding van grote groepen klanten (zo'n 100 per jaar), bij andere bureaus gaat het om een veel kleiner aantal klanten. De afspraken die de gemeente Zaanstad met deze re-integratiebureaus maakt zijn daarom ook niet op een uniforme wijze vastgelegd. Sommige re-integratiebureaus hebben ingeschreven op een bestek met daarin bepaalde afspraken. Deze afspraken zijn leidend voor het betreffende bureau en zijn vastgelegd in een apart contract. Voor de meeste (kleinere) re-integratiebureaus geldt echter dat de afspraken worden vastgelegd in een apart contract, zonder dat daarvoor inschrijving op een bestek heeft plaatsgevonden. Verder koopt de gemeente voor individuele klanten losse trajecten in.

Bij de afspraken met de re-integratiebedrijven is een onderscheid naar doelgroepen van belang. Daarnaast zijn de prestatieafspraken zowel kwantitatief als kwalitatief weergegeven. Bij de kwantitatieve afspraken betreft het de afspraken over in- en uitstroom bij een re-integratiebedrijf. In tabel 2.7 staat in hoeveel contracten wel of niet prestatieafspraken over de in- en uitstroom van klanten zijn opgenomen. Het gaat hierbij om 14 re-integratiebedrijven waarmee tussen 2006 en 2010 41 contracten zijn afgesloten.

Tabel 2.7 - Prestatieafspraken gemeente en re-integratiebedrijven

Prestatieafspraken	Periode 2006-2010	
	abs	%
Instroom: aantal klanten/trajecten	41	100%
Uitstroom: taakstelling	17	41,5%
Kwalitatieve prestatieafspraken ('beschrijvende doelstelling traject')	41	100%
Totaal aantal contracten	41	100%

In alle contracten zijn afspraken gemaakt over de instroom van het aantal klanten of trajecten. Deze afspraken zijn vrijwel altijd weergegeven door aantallen op te nemen over de verwachte instroom. De instroom wordt bepaald door de gemeente Zaanstad zelf. Zij sturen immers de klanten door naar de re-integratiebedrijven. In de contracten is ook opgenomen dat Zaanstad geen garantie kan geven over de instroom van het aantal klanten. Soms legt de gemeente zich vast door een minimale instroom van klanten te noemen.

Over de verwachte (succesvolle) uitstroom van de klanten heeft de gemeente in ruim 40% van de contracten kwantitatieve afspraken gemaakt. De rekenkamer vindt deze afspraken helder en concreet. Box 2.1 geeft enkele voorbeelden van prestatieafspraken.

Box 2.1 - Voorbeelden prestatieafspraken: uitstroom

Succesvolle uitstroom: Uitstroom vindt plaats naar een reguliere- of uitzendbaan (zonder enige vorm van subsidie) voor minimaal 26 weken, als er sprake is van een subsidiebaan is dit 1/2 succesvolle uitstroom.

- Het te realiseren percentage van succesvolle uitstroom is minimaal 60% binnen de maximale overeenkomsttermijn, hierbij telt een subsidiebaan voor de helft in het percentage mee (kansrijken).
- Het te realiseren percentage succesvolle uitstroom is minimaal 40% binnen de maximale overeenkomsttermijn, hierbij telt een subsidiebaan voor de helft in het percentage mee (kansarmen).

De gemeente Zaanstad heeft in alle contracten beschrijvende prestatieafspraken opgenomen over bijvoorbeeld de activiteiten die klanten moeten uitvoeren. In box 2.2 wordt een voorbeeld gegeven van de kwalitatieve afspraken uit de contracten.

Box 2.2 - Voorbeelden prestatieafspraken: kwalitatieve afspraken

- Zaanstad koopt een pakket dienstverlening in, met als doel de door Zaanstad geselecteerde deelnemers in een - voor hen herkenbare - productieomgeving het volgende te bieden:
 - Heroriëntatie op werk en studie; erachter komen wat je wilt;
 - Overbrugging naar een definitievere werksituatie of opleiding;
 - Resocialisatie;
 - Structureren van werk en vrije tijd;
 - Persoonlijke ontwikkeling door begeleiding en advies.Het resultaat moet zijn een vervolgstap naar betaald werk of scholing gericht op betaald werk.
- De vrijwilligerscentrale kan volstaan met het in stand houden van de vrijwilligerswerkplek.

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad in alle contracten prestatieafspraken heeft gemaakt over de instroom van het aantal klanten. Zaanstad houdt hierbij wel de mogelijkheid open om hiervan af te wijken. In ruim 40% van de contracten heeft Zaanstad prestatieafspraken gemaakt over de verwachte uitstroom van de klanten. Vooral met de grotere re-integratiebedrijven zijn deze afspraken helder en concreet en gerelateerd aan het realiseren van een succesvolle uitstroom. In alle contracten heeft Zaanstad kwalitatieve afspraken opgenomen waarin vooral wordt ingegaan op de activiteiten die de klanten moeten uitvoeren. De gemeente Zaanstad had deze afspraken vaak ook helder en concreet kunnen maken. Dit had Zaanstad kunnen doen door bijvoorbeeld een percentage aan te geven van het aantal klanten dat een bepaalde activiteit zou moeten verrichten, door een termijn aan te geven waarbinnen de klanten op een specifieke activiteit geplaatst zouden kunnen worden of door een resultaat te benoemen in de vorm van competentieverbetering, waarbij de klant terecht komt op een hogere trede op de re-integratieladder.

2.5 Conclusies

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad in beperkte mate heldere en concrete doelen stelt voor haar re-integratiebeleid. De doelen komen terug in de programmabegrotingen, het re-integratiebeleid voor 2008 en in beperkte mate in 2011 en in de prestatieafspraken met de re-integratiebedrijven.

Doelen uit programmabegroting

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad in de programmabegroting concrete doelen stelt voor het:

1. aantal bijstandsgerechtigden aan het einde van het jaar;
2. maximaal te besteden bedrag aan bijstandsuitkeringen.

De gemeente Zaanstad wil vanaf de programmabegroting 2009 een verschil maken tussen effectdoelen en prestatiedoelen. Bij het effectdoel gaat het om het te behalen effect in de maatschappij en bij het prestatiedoel gaat het om de prestatie die de gemeente zelf levert. Zaanstad slaagt er echter niet in dit onderscheid goed vorm te geven. Door de formulering is er geen sprake van een effect- en prestatiedoel en zijn de doelen niet helder en concreet. Het effectdoel is geformuleerd als prestatie die de gemeente levert en niet als te realiseren effect in de maatschappij. Zowel bij het effect- als het prestatiedoel sluiten de gekozen indicator en het daarbij behorende resultaat niet aan bij het doel, waardoor niet meetbaar is of het doel gerealiseerd wordt. In 2011 worden bij het prestatiedoel zelfs geen indicatoren en resultaten meer benoemd.

Doelen uit het re-integratiebeleid

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad in de beleidsnota's voor re-integratie onvoldoende aandacht heeft voor de doelen voor re-integratie. Zaanstad heeft in de kadernota 2008 en in beperkte mate in 2011 doelen voor re-integratie bepaald. Het belangrijkste doel uit de kadernota 2008 betreft het aantal bijstandsgerechtigden aan het einde van het jaar. Dit doel sluit aan bij het doel in de programmabegroting, maar de rekenkamer vindt dit doel, als het gaat om re-integratiebeleid, weinig specifiek. In de *Kadernota Re-integratie 2011-2014* heeft Zaanstad als doel geformuleerd dat 75% van de re-integratieklanten moet participeren in de maatschappij. Ook dit doel vindt de rekenkamer als het gaat om re-integratiebeleid te weinig specifiek.

Zaanstad kan meer doelen voor re-integratie stellen, waardoor beter zichtbaar wordt op welke onderdelen het gevoerde beleid wel effectief is en op welke onderdelen niet.

Zaanstad kan bijvoorbeeld doelen formuleren voor de:

- gewenste (duurzame) uitstroom;
- de gewenste (duurzame) uitstroom naar werk;
- doorstroming op de re-integratieladder;
- de uitstroom bij specifieke doelgroepen.

Doelen volgens de prestatieafspraken

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad in ruim 40% van het aantal afgesloten contracten heldere en concrete prestatieafspraken heeft gemaakt met de re-integratiebedrijven. Vooral met de grotere re-integratiebedrijven zijn duidelijke afspraken gemaakt over het te behalen percentage succesvolle uitstroom. In alle contracten zijn beschrijvende afspraken opgenomen over de inhoud van de trajecten. De rekenkamer vindt dat deze afspraken veelal ook helder en concreet geformuleerd hadden kunnen worden.

3 Resultaten van beleid

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 2: Worden de doelen van het Zaanse re-integratiebeleid bereikt?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag hanteren we de volgende norm met bijbehorende toetsaspecten.

Tabel 3.1 - Onderzoeksvraag 2 met bijbehorende normen en toetsaspecten

Vraag	Norm	Toetsaspecten
2.	Het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad is doeltreffend.	2.1 De gemeente evalueert het re-integratiebeleid. 2.2 De beoogde doelen en prestaties zijn gerealiseerd.

In dit hoofdstuk bekijken we volgende zaken:

- de monitoring- en evaluatieinstrumenten die Zaanstad zelf inzet om de effectiviteit van re-integratietrajecten te volgen (paragraaf 3.1);
- de bereikte resultaten van het beleid (paragraaf 3.2).

In paragraaf 3.3 vatten we de belangrijkste conclusies samen.

3.1 Monitoring en evaluatie

In deze paragraaf bekijkt de rekenkamer op welke manier de gemeente Zaanstad het beleid monitort en evalueert. Hiervoor heeft de rekenkamer onderzocht wat de gemeente Zaanstad de afgelopen jaren heeft gepubliceerd over de resultaten van haar re-integratiebeleid. De rekenkamer beoordeelt daarmee het volgende toetsaspect.

Toetsaspect 2.1: De gemeente evalueert het re-integratiebeleid

Voor de kadernotitie Re-integratiebeleid *De kortste weg naar werk* uit 2005 heeft de gemeente Zaanstad gebruik gemaakt van een onderzoek naar de resultaten van haar re-integratiebeleid over de periode 2001 tot 2004. Een belangrijk leerpunt uit dit onderzoek is dat de uitstroomresultaten kunnen verbeteren. Volgens het onderzoek zijn er in de registratiesystemen onvoldoende gegevens beschikbaar over uitstroomresultaten en de kosten die ermee gemoeid zijn. Cruciale gegevens, als schadelastcijfers en welke klanten uitstromen naar welke functies ontbreken. Hierdoor kan niet geleerd worden van eerder gerealiseerde uitstroomresultaten en is sturing op vergroting van de uitstroom onvoldoende mogelijk.²³

²³ Gemeente Zaanstad, Sector sociale Zaken Zaanstad, Kadernotitie Re-integratiebeleid *De kortste weg naar werk*, mei 2005, p. 12.

Verder kwam uit dit onderzoek naar voren dat ondanks de inzet van gespecialiseerde bedrijven te weinig klanten uitstroonden naar werk. In de periode van 1 september 2001 tot 1 september 2004 is van de onderzochte populatie²⁴ 11% uitgestroomd naar werk. Van de klanten zonder traject is 13% uitgestroomd naar werk en van de klanten met traject is 8% uitgestroomd naar werk. Daarnaast is 24% van de klanten uitgestroomd om een andere reden dan werk. Uit dit onderzoek bleek verder dat veel trajecten langdurig van aard waren in plaats van kortdurende trajecten gericht op een snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt. Langdurige trajecten, met inzet van scholing zonder koppeling naar werk, bleken geen effectief middel om de uitstroom te bevorderen. Tevens bleek dat de beschikbare middelen niet doelgericht waren ingezet op de meest kansrijke klanten.²⁵

Op basis hiervan formuleert de gemeente Zaanstad in het beleid voor 2005 als uitgangspunt dat de gemeente zich de komende jaren in belangrijke mate richt op klanten die een reëel perspectief hebben op de arbeidsmarkt en zet een belangrijk deel van haar middelen in op deze groep. De gemeente maakt een onderscheid naar de groep direct bemiddelbaar en niet-direct bemiddelbaar. Vervolgens bepaalt de gemeente welke re-integratieinstrumenten voor welke doelgroep worden ingezet. De gemeente heeft haar beleid aangepast op basis van de resultaten van de evaluatie. De gemeente stelt zichzelf echter geen doel voor de gewenste verbetering van de uitstroomcijfers en gaat niet in op de verbetering van de gegevensregistratie die volgens de evaluatie noodzakelijk is. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de inzet op direct bemiddelbaren tot het gewenste resultaat in uitstroompercentages leidt.

In 2007 voert de gemeente Zaanstad weer een evaluatie uit. De centrale vraag van deze evaluatie was of het gemeentelijk beleid in brede zin effectief is geweest. De evaluatie gaat onder meer uitgebreid in op de ontwikkelingen van het uitkeringsbestand, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen in- en uitstroomresultaten. Uit de evaluatie blijkt bijvoorbeeld dat de instroom tussen 2004 en 2007 aanzienlijk is gedaald. Uit de uitstroomresultaten blijkt dat tussen 2004 en 2007 het aantal mensen dat uit de uitkering stroomt stijgt en dat dit vooral te danken is aan het vinden van een baan. Dit betekent uiteraard dat het aantal uitkeringsgerechtigden is gedaald in deze periode.

In 2007 is ook door het NICIS een onderzoek in Zaanstad uitgevoerd naar de activeringsmogelijkheden van de granieten kern onder de uitkeringsgerechtigden.²⁶ Dit rapport doet een aantal aanbevelingen, dat kan bijdragen aan de uitstroom van klanten die langdurig gebruik maken van een bijstandsuitkering. Er worden

²⁴ De onderzochte populatie bestaat uit de groep klanten met een Abw-uitkering, een WWB-uitkering, een ID-baan en een WIW-baan en die op 1 september 2001 jonger dan 65 jaar waren. In totaal ging het om 5.322 klanten. Bijna 75% was ingedeeld in fase 4, de groep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Een op de drie personen heeft 5 jaar of langer een uitkering.

²⁵ Gemeente Zaanstad, Sector Sociale Zaken, Kadernotitie Re-integratiebeleid *De kortste weg naar werk*, mei 2005, p. 3.

²⁶ NICIS (november 2007) *Onder druk wordt alles vloeibaar. Onderzoek naar activering van de granieten kern in de bijstand op stedelijke arbeidsmarkt in Arnhem, Nijmegen en Zaanstad*.

verschillende aanbevelingen geformuleerd, maar het belangrijkste is dat de bestaande gestandaardiseerde activeringsinstrumenten voor een belangrijk deel ontoereikend zijn voor de granietenkern.

In 2008 stelt de gemeente Zaanstad een nieuw re-integratieplan op. Hierin constateert de gemeente Zaanstad dat de aard van het klantenbestand is veranderd doordat een grotere groep meer dan een jaar een uitkering ontvangt. Uit de evaluatie die Zaanstad in 2007 uitvoerde bleek dat dit een grote groep was in het uitkeringenbestand, maar deze groep nam ook in omvang af. De afname was echter alleen lager dan bij andere groepen uitkeringsgerechtigden. De gemeente Zaanstad zegt in het beleid zich vooral te willen richten op moeilijk bemiddelbare uitkeringsgerechtigden. Zaanstad vindt dat er ruimte moet zijn voor maatwerk om deze groep te laten participeren in de samenleving. Dit sluit aan bij het onderzoek van NICIS. In ditzelfde re-integratieplan vermeldt Zaanstad dat na 1 jaar, in september 2009 een evaluatie zal worden uitgevoerd. De conclusies uit die evaluatie zullen worden meegenomen in het re-integratiebeleid voor de jaren 2010 en verder. Deze evaluatie is echter niet uitgevoerd.

De gemeenteraad heeft in mei 2009 van het college een brief ontvangen over het re-integratiebeleid met daarin onder andere informatie over de resultaten van het re-integratiebeleid:²⁷

- In 2007 is 31,2% van de uitkeringsgerechtigden uitgestroomd uit de bijstand en in 2008 is dit percentage 32,4%.
- Van de uitkeringsgerechtigden die zijn uitgestroomd is in 2007 38% uitgestroomd naar werk en in 2008 is dit percentage 40,7%.

Daarnaast maakt de gemeente Zaanstad in de jaarverslagen van de gemeente Zaanstad inzichtelijk hoeveel uitkeringen de gemeente heeft verstrekt en of dit overeenkomt met de verwachting in de begroting.

De gemeente Zaanstad neemt deel aan de landelijke benchmark WWB (vanaf 2005) en de landelijke benchmark re-integratie (vanaf 2008). Beide benchmarks worden door het SGB en Stimulanz uitgevoerd. De benchmark WWB richt zich op vier thema's: financiën (participatiefonds), klant, inkomen en uitvoering. Een beperkt deel van deze benchmark richt zich op de inzet en resultaten van het re-integratiebeleid. Sinds 2008 participeert de gemeente Zaanstad ook in de benchmark Re-integratie. In de rapportage over 2008 en 2009 ontbraken nog veel gegevens om bruikbaar te zijn. Vanaf 2010 bevat de benchmark Re-integratie voldoende informatie voor een vergelijking tussen gemeenten.

Zaanstad maakt een analyse van de benchmarkrapportages en bespreekt dit op managementniveau. Tot 2010 betrof de gemeente alleen de benchmark WWB in deze analyse. In de interne analyse van juli 2011 is er ook aandacht voor de benchmark re-integratie.²⁸

²⁷ Raadsinformatiebrief met betrekking tot Rekenkamer 2009 effectiviteit re-integratie, 19 mei 2009.

²⁸ Gemeente Zaanstad, Memo 2010 benchmark WWB, Divosa-monitor en benchmark re integratie, 8 juli 2011.

Conclusie

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad regelmatig de resultaten van het re-integratiebeleid inventariseert en analyseert. Wel constateert zij dat de laatste grondige analyse alweer dateert van 2007, terwijl de economische situatie sinds 2007 sterk is veranderd. Sinds 2008 participeert de gemeente Zaanstad in de SGBO-benchmark re-integratie. Vanaf 2010 bevat de benchmark voldoende gegevens om gemeenten met elkaar te vergelijken. Sinds 2011 betreft Zaanstad deze informatie ook in haar interne analyses.

3.2 Bereikte resultaten

In deze paragraaf gaat de rekenkamer na of en in welke mate de beoogde resultaten van het re-integratiebeleid worden bereikt. Ze heeft hiervoor zelf een aantal analyses op het bestand met uitkeringsgerechtigden en het bestand met re-integratietrajecten uitgevoerd. Het volgende toetsaspect wordt beoordeeld.

Toetsaspect 2.2: De doelen van het re-integratiebeleid worden bereikt

Zoals blijkt uit de conclusies van hoofdstuk 2 is het aantal concrete doelstellingen beperkt, dat in het kader van het re-integratiebeleid is geformuleerd. In de programmabegrotingen van de gemeente Zaanstad wordt het verwachte aantal uitkeringen vermeld. De gemeente Zaanstad heeft in de *programmabegroting 2010-2013* het aantal bijstanduitkeringen opgenomen dat zij aan het eind van het jaar verwachte in 2010: 2425 bijstandsklanten.

In het *Re-integratieplan Zaanstad 2008-2009: Iedereen doet mee uit 2008* is daarnaast de volgende doelstelling opgenomen: 'Vergroten van het aantal klanten dat actief participeert in de samenleving, hetzij door een traject naar werk of hetzij door een activiteit gericht op maatschappelijke participatie. Eind 2009 participeert 75% van de klanten met een re-integratiedoelstelling of activeringsdoelstelling (in enige vorm) actief in de samenleving.'

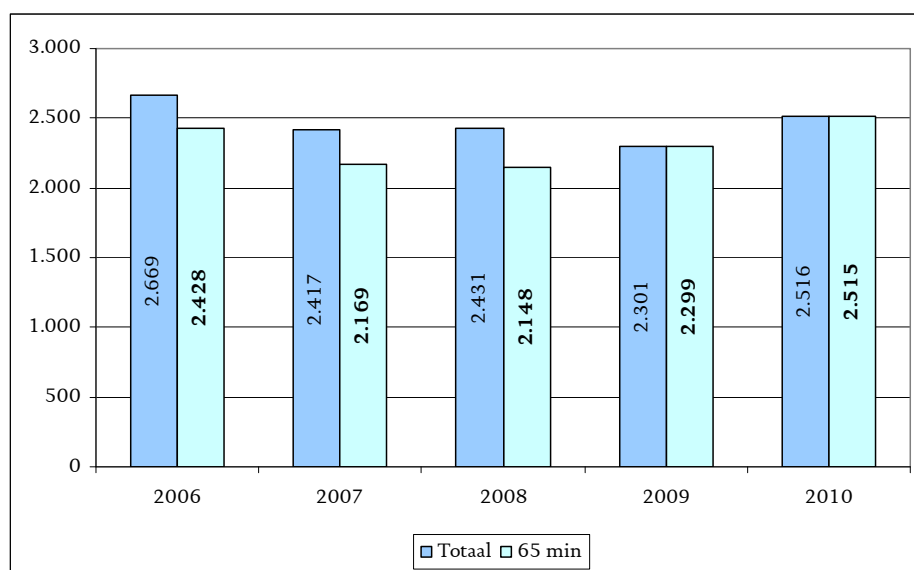
Verder heeft de gemeente voorwaarden geformuleerd waaraan re-integratietrajecten moeten voldoen. Zo mogen ze bijvoorbeeld niet langer duren dan 2 jaar.

Naast deze concrete doelen en voorwaarden zijn er echter nog een aantal andere indicatoren waarmee de resultaten van het re-integratiebeleid kunnen worden beoordeeld. De rekenkamer besteedt daarom in deze paragraaf aandacht aan de in- en uitstroom in de bijstand en aan de resultaten van ingezette re-integratietrajecten.

3.2.1 Ontwikkeling van aantal uitkeringsgerechtigden

In figuur 3.1 hebben we de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar opgenomen.²⁹ We hebben er voor gekozen om de ontwikkeling jonger dan 65 jaar in beeld te brengen omdat sinds 2010 de aanvullende bijstand voor 65plussers niet langer via de gemeenten wordt verstrekt maar via de Sociale Verzekeringsbank.

Figuur 3.1 - Aantal huishoudens (totaal en jonger dan 65 jaar) met een bijstandsuitkering op 31 december van het betreffende jaar



Bron: uitkeringenbestand 15 februari 2011

Figuur 3.1 laat een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar zien van 2.428 in 2006 naar 2.148 in 2008 (een daling van 12%). Sinds 2008 neemt het aantal uitkeringsgerechtigden onder invloed van de slechte economische omstandigheden weer toe tot 2.515 eind 2010 (een stijging van 17%). In de jaren 2007 en 2008 is het aantal uitkeringsgerechtigden lager dan in de programmabegrotingen van de betreffende jaren was opgenomen.³⁰ In 2009 en 2010 is het aantal uitkeringsgerechtigden hoger dan was beoogd. Op 31 december 2010 zijn er bijna 100 uitkeringsgerechtigden meer dan was in de programmabegroting 2009-2013 was opgenomen (2.425).³¹

²⁹ De cijfers voor 2006, 2007, 2008 en 2009 wijken af van door de gemeente gepubliceerde cijfers omdat in de door de gemeente gepubliceerde cijfers voor deze jaren ook de 65-plussers zijn opgenomen.

³⁰ In de programmabegroting 2007-2010 werd als beoogd aantal uitkeringsgerechtigden (inclusief 65+) 2.626 opgenomen voor 2007. In de programmabegroting 2008-2011 was het beoogde aantal voor 2008: 2.505.

³¹ Voor 2009 is dit niet exact vast te stellen omdat de programmabegroting 2009-2012 nog uitging van een aantal uitkeringsgerechtigden inclusief 65-plussers (2.360). Het aantal uitkeringsgerechtigden zonder 65-plussers was eind 2009 echter bijna gelijk aan het beoogde aantal. In 2008 waren er op 31-12 nog 283 klanten met een bijstandsuitkering

Harde kern van het uitkeringen bestand

Een belangrijk deel van de uitkeringsgerechtigden vormt de zogenaamde harde kern van de het uitkeringsbestand. Deze personen zijn langdurig aangewezen op de bijstand en hebben in veel gevallen een ontheffing voor re-integratie of zitten in de onderste trede van de re-integratieladder (zorg). In tabel 3.2 presenteren we het aantal klanten jonger dan 65 jaar dat op 31 december 2010 een bijstandsuitkering heeft. Hierbij maken we een onderscheid naar jaar van instroom en of de klanten een volledige ontheffing voor re-integratieverplichting hebben.

Tabel 3.2 - Aantal klanten (jonger dan 65) dat is ingestroomd en niet uitgestroomd op 31-12-2010, naar jaar van instroom en status (ontheffing van re-integratieplicht of niet).

Jaar van instroom	Volledige ontheffing	Geen volledige ontheffing	Totaal aantal uitkering	
			(abs, N=100%)	%
2006 of eerder	47%	53%	997	40%
2007	35%	65%	108	4%
2008	20%	80%	230	9%
2009	17%	83%	391	16%
2010	8%	92%	789	31%
Totaal (abs.)	681	1834	2515	100%
Totaal (%)	27%	73%	100%	

Bron: Uitkeringenbestand 15 februari 2011

Tabel 3.2 laat zien dat een groot deel (40%) van de uitkeringsgerechtigden is in gestroomd in 2006 of eerder. Deze klanten ontvangen 5 jaar of langer een uitkering en vormen de harde kern van het klantenbestand. Bijna 70% van alle uitkeringsgerechtigden op 31 december 2010 heeft al langer dan 1 jaar een uitkering. Deze groep heeft inmiddels een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast zien we dat bijna 31% van de uitkeringsgerechtigden in 2010 (opnieuw) is ingestroomd in de bijstand.

Van de klanten die op 31 december 2010 bijstand ontvangen heeft 27% een volledige ontheffing voor re-integratie. De groep die sinds 2006 in de bijstand zit heeft voor een groter deel een ontheffing van de re-integratieplicht (47%). Naarmate men korter in de bijstand zit wordt het percentage klanten met een ontheffing kleiner. Van de klanten die in 2010 zijn ingestroomd heeft 8% een ontheffing. Het aantal klanten met een volledige ontheffing neemt gestaag toe van 19% in april 2008 naar 22% in april 2010 tot 27% eind 2010.³²

ouder dan 65 jaar met een bijstandsuitkering. Tellen we dit aantal op bij de realisatie van 2009 dan komen we tot de conclusie dat ook in 2009 het beoogde doel niet werd gerealiseerd.

³² Zie tabel 1.1 voor de percentage van april 2008 en april 2010.

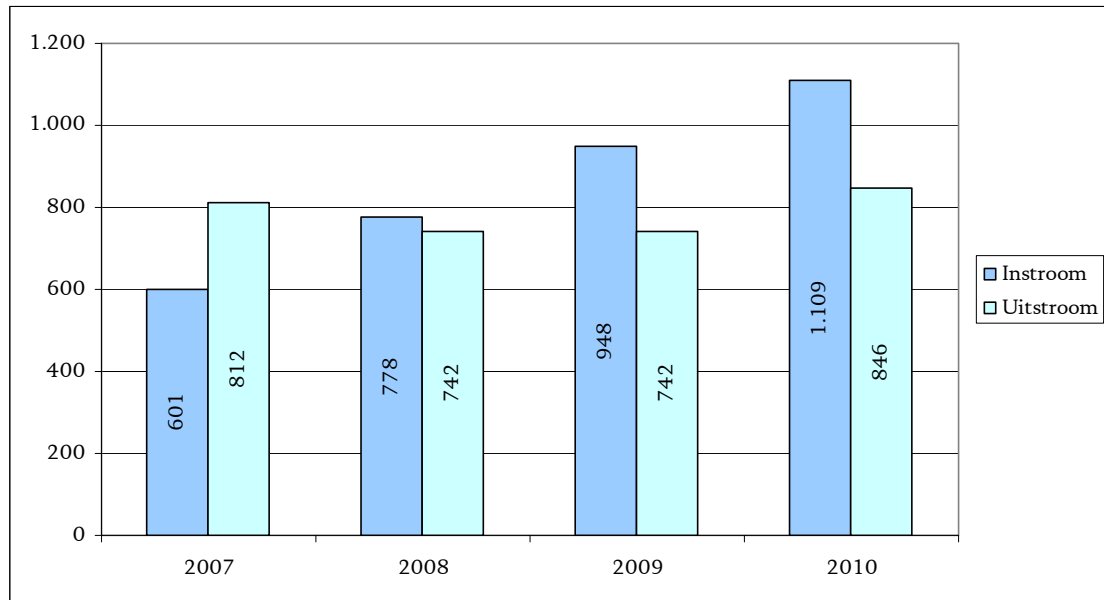
3.2.2 In- en uitstroom uit de bijstand

De ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden wordt veroorzaakt door de instroom van nieuwe klanten en de uitstroom van klanten uit de bijstand. De gemeente heeft geen concrete doelstelling voor de instroom en uitstroom van bijstandsklanten geformuleerd, alhoewel een van de doelstellingen van het re-integratiebeleid het verlagen van de instroom en verhogen van de uitstroom is (zie paragraaf 2.4.1). In deze paragraaf brengen we de instroom en uitstroom van uitkeringsgerechtigden in beeld. Een hoge uitstroom van uitkeringsgerechtigden kan duiden op een succesvolle re-integratieaanpak alhoewel moet worden bedacht dat mensen ook om andere redenen uit de bijstand stromen dan alleen richting werk (verhuizingen, overlijden, samenwonen). Bovendien worden uitstroomcijfers ook beïnvloed door de economische conjunctuur. In tijden van economische hoogconjunctuur is het makkelijker om werk te vinden dan in periode van economische laagconjunctuur. Op de instroom van mensen in de bijstand heeft de gemeente relatief weinig invloed. Aan de poort kan scherp gecontroleerd worden of een huishouden recht heeft op een bijstandsuitkering, maar de mate waarin mensen de bijstand instromen is ook afhankelijk van andere factoren. Zo zorgt een slechte economische situatie voor een hogere instroom in de bijstand. Daarnaast kunnen maatregelen van het rijk leiden tot extra instroom. Als gevolg van de ‘generaal pardonregeling’ voor asielzoekers is er in 2008 en 2009 een verhoogde instroom geweest in de bijstand. Tevens heeft de gemeente Zaanstad de afgelopen jaren instroom in de bijstand gehad van mensen die van Amsterdam naar Zaanstad verhuisden. Op al deze factoren kan de gemeente niet of nauwelijks invloed uitoefenen.

In figuur 3.2 zijn de in- en uitstroomcijfers voor de jaren 2007 tot en met 2010 opgenomen. Figuur 3.2 laat duidelijk zien dat het aantal huishoudens dat instroomt in de bijstand gestaag toeneemt van 601 in 2007 tot 1.106 in 2010.³³ Dat is bijna een verdubbeling van de instroom van bijstandgerechtigden. De uitstroom van uitkeringsgerechtigden is gedaald van 812 huishoudens in 2007 tot 742 huishoudens in 2008 en 2009. In 2010 neemt de uitstroom weer toe tot 846 huishoudens en ligt iets boven het niveau van 2007. Van het voornemen om de instroom in de bijstand te verlagen komt weinig terecht en de uitstroom blijft jaarlijks op een vergelijkbaar niveau.

³³ Het aantal klanten dat is ingestroomd in 2010 ten opzichte van 2009 is hoger dan het aantal klanten dat is ingestroomd in 2010 in tabel 3.2. Dit komt omdat een aantal klanten dat is ingestroomd in 2010 ook in 2010 al is uitgestroomd.

Figuur 3.2 - In- en uitstroom van klanten (jonger dan 65 jaar) met een bijstandsuitkering³⁴



Bron: uitkeringenbestand 15 februari 2011

Bovendien zijn de uitstroomcijfers vertekend. Een deel van de uitkeringsgerechtigden stroomt uit via de zogenaamde verloningsconstructie. Dit houdt in dat ze in het kader van een re-integratietraject een contract met een bedrijf krijgen voor een jaar. Op basis van dit contract krijgen ze een inkomen wat gelijk is aan de bijstandsuitkering. Voor de gemeente is het belangrijkste verschil dat deze huishoudens niet worden betaald vanuit het inkomensdeel van de Wwb maar vanuit het werkdeel van de Wwb. Voor de uitkeringsgerechtigde verandert er ook het een en ander wat er op is gericht om de zelfredzaamheid van de klant te bevorderen en de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren. Er wordt een contract opgesteld op basis waarvan een inkomen wordt verstrekt gelijk aan de bijstandsnorm, maar de bijstandgerechtigde valt niet langer onder de regels van de bijstand. Er is echter zeker in eerste instantie nog geen sprake van daadwerkelijke uitstroom. In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de inzet van de verloningstrajecten en de daarmee bereikte resultaten. Hier maken we alleen inzichtelijk welk deel van de uitstroom in de jaren 2007-2010 wordt veroorzaakt door deze verloningsconstructie (tabel 3.3).

³⁴ De in- en uitstroomcijfers kunnen verschillen van door de gemeente gepresenteerde in- en uitstroomcijfers omdat de 65-jarigen uit de cijfers zijn gefilterd (hiervoor is als peildatum elke keer het eind van het kalenderjaar genomen). Daarnaast heeft de rekenkamer bij 434 klanten de instroom en uitstroomdata aangepast omdat er sprake was van een overlap in uitkeringsperiodes of omdat er tussen de uitstroomdatum en nieuwe instroomdatum minder dan 1 week zat. De rekenkamer heeft dit laatste beschouwd als een doorlopende uitkering.

Tabel 3.3 - Uitstroom en verloning - klanten jonger dan 65 jaar in de periode 2007-2010

Uitstroom	2007		2008		2009		2010	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Verloning	203	25%	183	25%	231	31%	245	29%
Anders	609	75%	559	75%	511	69%	601	71%
Totale uitstroom (65-minners)	812	100%	742	100%	742	100%	846	100%

Bron: uitkeringenbestand 15 februari 2011, verloningsbestand, 21 maart 2011

Tabel 3.3 laat zien dat in 2007 en 2008 het aandeel van de verloningstrajecten in de uitstroom een kwart bedroeg. In 2009 en 2010 is het aandeel van de verloningstrajecten in de uitstroomcijfers iets hoger (respectievelijk 31% en 29%). Deze mensen zijn nog niet uitgestroomd naar werk maar naar een re-integratietraject.

Reden uitstroom

De gemeente Zaanstad houdt in haar uitkeringenbestand de reden van uitstroom bij. In tabel 3.4 zijn de redenen van uitstroom uitgesplitst naar het jaar waarin de uitkering is beëindigd.

Tabel 3.4 - Reden voor uitstroom klanten (jonger dan 65 jaar) uit de bijstand- periode 2007-2010

Reden uitstroom	2007	2008	2009	2010	Totaal
Werk	41%	38%	32%	29%	35%
Gesubsidieerde arbeid	10%	13%	20%	19%	16%
Andere uitkering/ voldoende inkomen	10%	10%	10%	11%	10%
Niet verstreken inlichtingen	14%	14%	11%	13%	13%
Verhuizing	10%	11%	10%	11%	11%
Veranderde gezinssamenstelling	8%	5%	5%	3%	5%
Overig ³⁵	7%	6%	7%	7%	7%
Niet bekend	0%	1%	4%	7%	3%
Totaal beëindigde uitkeringen (N=100%)	812	742	742	846	3.142

Bron: uitkeringenbestand 15 februari 2011

Het percentage klanten dat uitstroomt naar werk neemt af van 41% in 2007 naar 29% in 2010. Daarnaast neemt het percentage klanten dat uitstroomt als gevolg van gesubsidieerde arbeid toe van 10% in 2007 tot 19% in 2010.³⁶ Klanten die in een

³⁵ In de categorie overige reden voor uitstroom is uitstroom door onder andere: detentie, overlijden, aanvang studie, veranderde situatie bij partner.

³⁶ De hier gepresenteerde percentages voor 2007 en 2008 voor uitstroom naar werk of gesubsidieerde arbeid zijn hoger dan zoals gepresenteerd in de raadsinformatiebrief van mei 2009. Daarin wordt 38% uitstroom naar werk of gesubsidieerde arbeid in 2007 en 40,7% uitstroom naar werk of gesubsidieerde arbeid in 2008 gepresenteerd. Een deel van de verklaring is dat de gemeente bij haar berekening de uitstroom als gevolg van het bereiken van de leeftijd van 65-jar wel in de presentatiebasis heeft mee genomen. Hierdoor worden de percentages lager. Daarnaast constateren we

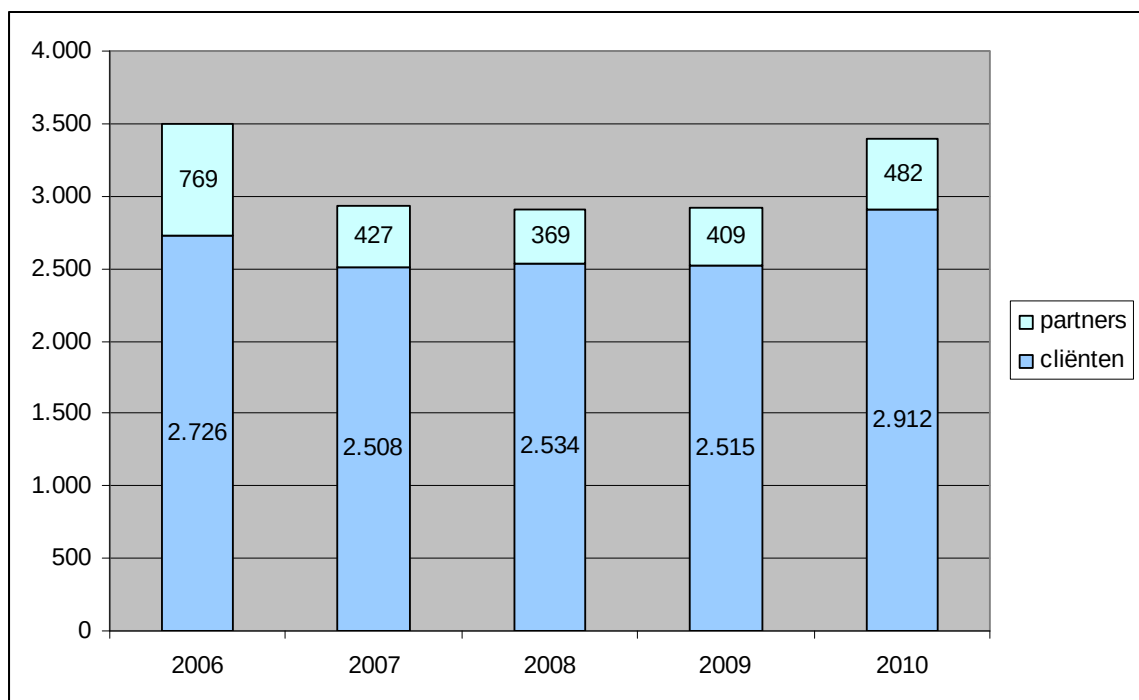
verloningstraject zijn geplaatst zijn bij de start van het verloningstraject of als uitgestroomd naar werk of als uitgestroomd naar een gesubsidieerde arbeid geregistreerd. Hierdoor zijn de hier gepresenteerd percentages voor werk en gesubsidieerde arbeid vertekend. De rekenkamer is van mening dat de uitstroom uit de bijstand als gevolg van verloningstrajecten apart moet worden geadministreerd. Hierdoor kan inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze de uitstroom van klanten richting een verloningstraject de totale uitstroomcijfers beïnvloeden.

3.2.3 Ontwikkeling aantal re-integratietrajecten

Om de uitstroom uit de bijstand te bevorderen zet de gemeente Zaanstad re-integratietrajecten in. In één re-integratietraject kunnen verschillende instrumenten worden ingezet variërend van diagnoses en keuringen tot re-integratiebemiddeling of loonkostensubsidie.³⁷

In figuur 3.3 is de ontwikkeling van het aantal lopende re-integratietrajecten opgenomen.

Figuur 3.3 - Ontwikkeling aantal re-integratietrajecten 2006-2010



Bron: re-integratietrajectenbestand, 15 februari 2011

echter ook dat het door ons ontvangen databestand meer uitstroom naar werk laat zien dan wat de gemeente in haar raadsinformatiebrief van mei 2009 rapporteert. Een oorzaak hiervoor heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen.

³⁷ Zie paragraaf 2.4.2 voor een overzicht van in te zetten instrumenten.

Zowel klanten als partners van klanten kunnen verplicht zijn deel te nemen aan een re-integratietraject van de gemeente. Het totaal aantal re-integratietrajecten ligt in de jaren 2007 -2009 net onder de 3.000 trajecten. In zowel 2006 als 2010 zijn er meer lopende re-integratietrajecten (respectievelijk 3.495 en 3.394).³⁸

Looptijd re-integratietrajecten

De gemeente Zaanstad voert als beleid dat re-integratietrajecten maximaal 2 jaar mogen duren.³⁹ De rekenkamer is nagegaan in welke mate de re-integratietrajecten aan deze voorwaarde voldoen. Het bleek alleen mogelijk te zijn om dit te bepalen voor nieuwe trajecten die sinds 2008 zijn gestart. Vanaf 2008 wordt door de gemeente bij de start van een nieuw traject een nieuwe startdatum ingevoerd. Voor die tijd werden bij de start van nieuwe trajecten oude trajecten geactiveerd en werd de startdatum niet aangepast, waardoor het onmogelijk werd om de duur van deze trajecten vast te stellen. In tabel 3.5 is voor de jaren 2008, 2009 en 2010 het aantal jaar dat een traject duurt opgenomen.

Tabel 3.5 - Duur van de trajecten uitgedrukt in jaren en uitgesplitst naar startjaar van het traject en naar afgeronde en lopende trajecten

	2008		2009		2010	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Afgerond						
tot 1 jaar	383	41%	359	35%	478	35%
1-2 jaar	202	21%	205	20%		0%
meer dan 2 jaar	89	9%		0%		0%
Totaal afgerond	674	72%	564	54%	478	35%
Traject loopt nog	268	28%	471	46%	882	65%
Totaal aantal trajecten	942	100%	1035	100%	1360	100%

Bron: re-integratietrajectenbestand, 15 februari 2011

Van de trajecten die in 2008 zijn gestart is 41% binnen het jaar afgerond. Voor de trajecten die in 2009 en 2010 zijn gestart ligt dit percentage lager (35%). Van de trajecten die in 2009 en 2008 zijn gestart heeft ongeveer 20% een looptijd van 1 tot 2 jaar. Voor 2010 kan dat nog niet worden vastgesteld omdat die trajecten nog lopen. Alleen van de trajecten die in 2008 zijn gestart kan worden vastgesteld in welke mate ze de door de gemeente gehanteerde termijn van 2 jaar overschrijden. Van de afgeronde trajecten in 2008 duurde 9% meer dan 2 jaar en alle nog lopende trajecten (28%) duren

³⁸ Het aantal trajecten voor klanten is in elk van de jaren hoger dan het aantal klanten in de uitkering op 31 december zoals gepresenteerd in paragraaf 3.2, omdat in de hier gepresenteerd trajecten ook trajecten zitten van uitkeringsgerechtigden die gedurende het jaar zijn uitgestroomd. Daarnaast zijn er 1.154 klanten die meer dan één re-integratietraject in de onderzochte periode hebben.

³⁹ Formeel heeft Zaanstad de eis van 2 jaar bij het opstellen van de kadernota 2008 losgelaten, omdat de gemeente zich meer wilde richten op de moeilijk bemiddelbare groep. Door de economische recessie is daar weinig van terecht gekomen. Daarom gaan we er vanuit dat de gemeente er nog steeds naar streeft om re-integratietrajecten niet langer dan twee jaar te laten duren.

inmiddels ook meer dan 2 jaar. Dit betekent dat van de in 2008 gestarte trajecten 37% langer duurt dan de door de gemeente gehanteerde termijn van maximaal 2 jaar. Ook van de nog lopende trajecten in 2009 (46%) mag verwacht worden dat deze voor een belangrijk deel de termijn van 2 jaar zullen overschrijden.

Aantal klanten met en zonder een re-integratietraject

Een van de doelstellingen van de gemeente is dat 75% van de klanten met een re-integratiedoelstelling in 2009 actief participeert in de samenleving. We hebben deze doelstelling opgevat als 75% van de klanten met een re-integratiedoelstelling neemt deel aan een re-integratietraject. Voor zowel 2009 als 2010 hebben we bepaald dat 74% van de klanten met re-integratiedoelstelling ook daadwerkelijk participeert in een traject. Hiermee voldoet de gemeente grotendeels aan haar doelstelling om 75% van de re-integratieklanten met een re-integratiedoelstelling te laten participeren.

3.2.4 Resultaten re-integratietrajecten

Bij het bepalen van de resultaten van de re-integratietrajecten richten we ons alleen op de re-integratietrajecten die door de klanten zijn gevolgd en laten de re-integratietrajecten van de partners van de klanten in de analyse buiten beschouwing. We bekijken de resultaten van de re-integratietrajecten door voor de afgeronde trajecten na te gaan in welke mate de trajecten leiden tot een uitstroom naar werk. In tabel 3.6 presenteren we voor de trajecten die in de periode 2006-2010 zijn afgerond de resultaten.

Tabel 3.6 - Afgeronde trajecten in 2006-2010 met gerealiseerde uitstroom

	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Uitstroom naar werk	39%	37%	42%	26%	24%	34%
Overige uitstroom	61%	63%	58%	74%	76%	66%
Totale uitstroom (N=100%)	551	757	714	498	667	3187
Afgebroken traject - geen uitstroom	127	140	161	221	323	972
Totaal aantal afgeronde trajecten	678	897	875	719	990	4159

Bron: re-integratietrajectenbestand, 15 februari 2011

Over de gehele periode 2006-2010 is de uitstroom naar werk na afronding van een traject 34%. Wel zien we in de periode een forse afname van de uitstroom naar werk. In de jaren 2006-2008 ligt het percentage rond de 40%. In 2009 en 2010 is de uitstroom naar werk gedaald naar respectievelijk 26% en 24%.⁴⁰

⁴⁰ De percentages in tabel 3.6 zijn niet een op een te vergelijken met de cijfers afkomstig uit de bijstandregistratie (tabel 3,4) omdat daarin ook uitstroom naar werk wordt geregistreerd als de partner uitstroomt naar werk en er tevens klanten zijn die zonder re-integratietraject uitstromen naar werk.

Veel klanten met een re-integratietraject stromen uit de bijstand vanwege een andere reden dan werk. Belangrijke andere redenen zijn verhuizingen, een veranderde gezinssamenstelling door bijvoorbeeld een huwelijk of relatie en het niet verstrekken van inlichtingen voor de uitkering (zie tabel 3.4).

Verder valt op dat in 2009 en 2010 het aantal voortijdig afgebroken trajecten toeneemt. In beide jaren is ongeveer een derde van de afgeronde trajecten voortijdig afgebroken, terwijl dit in de jaren 2006, 2007 en 2008 nog geen 20% was. Het gaat bij de voortijdig afgebroken trajecten in de meeste gevallen om trajecten waarvan de gemeente het niet (langer) zinvol vindt om deze door te zetten.

Het is niet geheel duidelijk waarom de resultaten van re-integratietrajecten in 2009 en 2010 zoveel slechter zijn dan in de periode 2006-2008. Voor een deel zal dit het gevolg zijn van de economische crisis waardoor het minder makkelijk is om uit te stromen naar werk. Dat is echter geen verklaring voor de toename van het aantal voortijdig afgebroken trajecten.

Box 3.1 - Ervaringen klanten met re-integratietrajecten

De rekenkamer voerde gesprekken met klanten die een re-integratietraject volgden. In deze gesprekken kwamen succesvolle en niet-succesvolle trajecten aan de orde.

Succesvolle trajecten

Een klant gaf aan dat zij na een sollicitatietraining bij diverse werkgevers – aangedragen door het re-integratiebureau – op gesprek is geweest. Uiteindelijk is ze bij een werkgever aangenomen op een baan die ook in haar interessegebied lag. Een andere klant gaf aan dat zijn nieuwe werkgever door de gemeente werd gesubsidieerd toen hij werd aangenomen (loonkostensubsidie).

Niet succesvolle trajecten

Voor een deel van de klanten bestond het re-integratietraject uit het maken en verbeteren van het CV, het zoeken van vacatures en het schrijven van sollicitatiebrieven. Deze klanten hebben gedurende het re-integratietraject geen stage gevolgd en zijn daarna ook niet uitgestroomd naar werk.

Duurzame uitstroom

Een van de eisen die de gemeente Zaanstad stelt aan de uitstroom is dat deze duurzaam is. Volgens de gemeente Zaanstad is sprake van duurzame uitstroom als men minimaal een halfjaar werkt en uit de bijstand is. Het rijk hanteert voor duurzame uitstroom een periode van minimaal een jaar aan het werk en uit de bijstandsuitkering (zie ook hoofdstuk 1).

De rekenkamer is nagegaan voor klanten die in de periode 2006-2010 na afronding van een traject zijn uitgestroomd naar werk of en hoe snel deze klanten weer terugkeren in bijstand. Wij volgen de definitie van het rijk voor duurzame uitstroom, maar laten ook zien in welke mate klanten binnen een halfjaar weer in de uitkering zijn ingestroomd. De duurzame uitstroom is vastgesteld op basis van de laatste afgeronde trajecten en alleen voor uitkeringsgerechtigden die op 31 december 2010 jonger dan 65 jaar waren.

Tabel 3.7 - Duurzame uitstroom naar werk na afgerond re-integratietraject

	Klanten	
	abs.	%
Uitstroom en terug in uitkering		
korter dan een halfjaar	44	5%
korter dan een jaar	37	4%
langer dan een jaar	112	12%
<i>Subtotaal terug in uitkering</i>	<i>193</i>	<i>20%</i>
Uitstroom en niet terug in uitkering		
korter dan een halfjaar	78	8%
korter dan een jaar	74	8%
langer dan een jaar	615	64%
<i>Subtotaal niet terug in uitkering</i>	<i>767</i>	<i>80%</i>
Totaal aantal uitgestroomde klanten (65-)	960	100%

Bron: re-integratietrajectenbestand en uitkeringsbestand 15 februari 2011

Van degenen die uitstroomden naar werk ontvangt in totaal 80% op 31 december 2010 geen uitkering en 20% wel. Hanteren we de door het rijk gehanteerde definitie van duurzame uitstroom (langer dan een jaar geen uitkering) dan is 76% van degenen die uitstroomden naar werk duurzaam uitgestroomd: 64% ontvangt tot op heden helemaal geen uitkering en is al langer dan een jaar uitgestroomd en 12% keert na een periode van meer dan een jaar terug in de uitkering. In totaal keert 9% van degenen die uitstroomden naar werk binnen een jaar weer terug in de uitkering. Bij 16% is de uitstroom nog van te korte duur om al te kunnen vaststellen of er sprake is van duurzame uitstroom. Op grond van deze cijfers kan worden geconcludeerd dat uitstroom naar werk in Zaanstad in veruit de meeste gevallen duurzaam is. Toch kan het nuttig zijn te onderzoeken waarom 20% van de mensen die werk vonden uiteindelijk weer in de bijstand terecht komt.

Verbetering van positie op re-integratieladder

Naast uitstroom naar werk kunnen re-integratietrajecten ook leiden tot een verbetering van de positie op de re-integratieladder, zonder dat direct sprake is van uitstroom naar werk. Sinds 2009 houdt de gemeente Zaanstad de verbetering van posities op de re-integratieladder bij door bij de start van het traject de positie vast te leggen (instroompositie) en bij het einde van het traject wederom vast te leggen welke positie de klant heeft bereikt (uitstroompositie). In tabel 3.8 is voor de trajecten die zijn gestart in 2009 of 2010 en inmiddels zijn afgerond de instroom- en uitstroompositie vastgelegd.

Tabel 3.8 - Instroom en uitstroompositie na afronding van in 2009 en 2010 gestarte re-integratietrajecten

Instroom positie	Uitstroompositie							Verbetering		Verslechtering	
	Zorg	Maatschappelijke activering	Arbeidsactivering	Arbeidstoeleiding	Regulier werk met ondersteuning	Regulier werk zonder ondersteuning	Totaal				
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	abs.	%	abs.	%
Zorg (trede 1)	95	4	1	1	1	2	104	9	9%	0	0%
Maatschappelijke activering (trede 2)	5	36	2	0	0	0	43	2	5%	5	12%
Arbeidsactivering (trede 3)	25	14	91	17	11	26	184	54	29%	39	21%
Arbeidstoeleiding (trede 4)	38	6	17	119	16	65	261	81	31%	61	23%
Regulier werk met ondersteuning (trede 5)	1	1	0	1	9	3	15	3	20%	3	20%
Regulier werk zonder ondersteuning	0	0	0	1	0	5	6	0	0%	1	17%
Totaal	164	61	111	139	37	101	613	149	24%	109	18%

Bron: re-integratietrajectenbestand, 15 februari 2011

Tabel 3.8 laat zien dat er 613 trajecten zijn afgerond die in 2009 of 2010 zijn gestart. Bij 24% van deze trajecten is er een verbetering van de positie op de re-integratieladder opgetreden of is de klant uitgestroomd naar regulier werk zonder ondersteuning. De meeste verbetering wordt bereikt bij klanten die bij aanvang van het traject waren ingedeeld op de treden arbeidsactivering (29%) en arbeidstoeleiding (31%).

Gedurende het traject blijkt ook dat er bij 18% van de afgeronde trajecten een verslechtering is in de positie op de re-integratieladder. Ongeveer 20% van de klanten die bij aanvang van het traject waren ingedeeld op de treden 3, 4 en 5 is na afloop van het traject geplaatst op een lagere trede (met name zorg en maatschappelijke activering). Dit kan zijn veroorzaakt door veranderende persoonlijke omstandigheden maar ook door een verkeerde inschatting van de mogelijkheden van de klant voorafgaand aan het re-integratietraject.

Bij 58% van de trajecten is de re-integratiepositie van de klanten niet veranderd.

3.3 Conclusies

De rekenkamer onderzocht of de doelen van het Zaanse re-integratiebeleid worden bereikt. Ze beoordeelde of de gemeente zelf de resultaten van het re-integratiebeleid evalueerde en of de beoogde doelen zijn gerealiseerd. De rekenkamer komt tot de volgende conclusies.

Evaluatie

De gemeente evalueert regelmatig het re-integratiebeleid. In de eerste jaren van de invoering van de Wwb werd in 2004 en 2007 een evaluatie uitgevoerd. In de jaren daarna werd er geen specifieke evaluatie meer uitgevoerd naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid. De gemeente Zaanstad neemt deel aan de benchmark WWB (vanaf 2005) en de benchmark re-integratie (vanaf 2008). Beide benchmarks worden uitgevoerd door SGBO en Stimulanz. De gemeente maakt op basis van de benchmarks een interne analyse. Tot 2011 werd hierin alleen de benchmark WWB betrokken, vanaf 2011 wordt daarbij ook informatie uit de benchmark Re-integratie gebruikt.

De rekenkamer is echter wel van mening dat de gemeente Zaanstad cijfers over in- en uitstroom in de bijstand en de resultaten van re-integratietrajecten beter kan benutten om de uitvoering van het beleid te monitoren. Zaanstad kan bijvoorbeeld heldere en concrete doelen stellen voor de te realiseren in- en uitstroom of de te behalen resultaten met re-integratietrajecten (duurzame uitstroom naar werk) en de resultaten op deze aspecten monitoren. Op basis daarvan kan zij beter beoordelen of het gevoerde beleid effectief is.

Bereikte resultaten

Ten aanzien van de bereikte resultaten trekt de rekenkamer de volgende conclusies:

- In de jaren 2007 en 2008 was het aantal bijstandsgerechtigden lager dan in de programmabegrotingen voor die jaren was beoogd, Voor 2009 en 2010 ligt het aantal bijstandsgerechtigden juist hoger dan beoogd. Op 31 december 2010 was het aantal uitkeringsgerechtigden 2.515, bijna 100 klanten meer dan was beoogd (2.425). Een belangrijk oorzaak hiervoor is de verhoogde instroom.
- De uitstroomcijfers uit de bijstandsregistratie zijn vertekend omdat hierin ook klanten zijn opgenomen die uitstromen naar verloningstrajecten. Deze klanten stromen uit naar een re-integratietraject en zijn voor hun inkomen nog afhankelijk van de gemeente.
- Van de klanten die eind 2010 in de bijstand zat behoort 40% tot de zogenaamde harde kern. Dit zijn klanten die langer dan 5 jaar een bijstandsuitkering ontvangen. Van deze groep heeft 47% een ontheffing voor re-integratie.
- Het aantal re-integratietrajecten blijft door de jaren heen redelijk stabiel. De gemeente slaagt er in om in 2009 en 2010 bijna 75% van de uitkeringsgerechtigden met een re-integratiedoelstelling op een re-integratietraject te krijgen. Hiermee realiseert zij haar in 2008 in de kadernota geformuleerde doelstelling.
- Een fors deel van de re-integratietrajecten duurt langer dan de beoogde 2 jaar. Van de in 2008 gestarte trajecten heeft 37% inmiddels een looptijd van meer dan 2 jaar.

- De re-integratietrajecten leiden steeds minder tot uitstroom naar werk. In de jaren 2006-2008 lag het percentage klanten dat uitstroomde naar werk rond de 40%. In 2009 is dit percentage gedaald naar rond de 25%. Hiermee is het re-integratiebeleid minder doeltreffend geworden.
- Het aantal afgebroken trajecten neemt toe. In de periode 2006-2008 werd ongeveer 20% van de trajecten afgebroken. In 2009 en 2010 is dat bij ongeveer een derde van de trajecten het geval.
- Als uitkeringsgerechtigden uitstromen naar werk dan is de uitstroom in de meeste gevallen duurzaam. Van alle klanten die uitstroomden naar werk heeft 80% geen uitkering meer en is dit bij 76% al langer dan een jaar. Van de 20% die inmiddels wel weer een uitkering ontvangt is dat bij 9% binnen het jaar. Van een draaideureffect is maar in beperkte mate sprake.
- Op grond van in 2009 en 2010 gestarte en inmiddels afgeronde trajecten blijkt dat re-integratietrajecten in beperkte mate de positie op de re-integratieladder verbeteren. Bij 24% van de klanten is een verbetering geconstateerd en bij 18% een verslechtering. In 58% van de gevallen heeft het traject de positie van klanten op de re-integratieladder niet veranderd.

4 Resultaten van verloningstrajecten

In dit hoofdstuk gaan we specifiek in op de doeltreffendheid van verloningstrajecten. De gemeente maakt hiervan gebruik bij het re-integreren van klanten naar de arbeidsmarkt. De gemeente Zaanstad zet actief in op het gebruik van verloningstrajecten. Door bijstandsgerechtigden een verloningstraject aan te bieden kunnen kosten uit het inkomensdeel van de Wwb bespaard worden. Bij verloning is namelijk sprake van een re-integratietraject op basis van een arbeidsovereenkomst waarbij de loonkosten ten laste komen van het participatiebudget (werkdeel Wwb budget). Volgens de gemeente Zaanstad is verloning een effectief instrument om klanten uit de bijstand te laten stromen.⁴¹

De rekenkamer wil door onderzoek naar de verloningstrajecten op de volgende onderzoeksvragen een antwoord geven:

Onderzoeksvraag 3: Is het inzetten van verloningsconstructies een effectief instrument om klanten uit de bijstand te laten stromen?

Tabel 4.1 - Onderzoeksvraag 3 met bijbehorende normen en toetsaspecten

Vraag	Norm	Toetsaspect
3	Verloningstrajecten zijn een effectief middel om duurzame uitstroom te realiseren.	3.1 Activiteiten van klanten in verloningstrajecten zijn volgens afspraak. 3.2 Beoogde uitstroomresultaten worden gerealiseerd.

De rekenkamer geeft in dit hoofdstuk eerst een beschrijving van verloning in de gemeente Zaanstad. Vervolgens gaat de rekenkamer in op het beleid, de instroom, de activiteiten en de uitstroom bij verloningstrajecten.

4.1 Verloning

Bij verloning is er sprake van een werkgever-werknemer relatie. De klant ontvangt geen uitkering meer van de gemeente, maar ‘salaris’ van een werkgever. Een re-integratiebedrijf zorgt ervoor dat de klant een stageplaats krijgt aangeboden en begeleid wordt naar een Zaanse Trajectbaan of een reguliere baan. Het maandelijkse bedrag dat de klant via de verloningsconstructie ontvangt is gelijk aan het bedrag dat de klant met de bijstandsuitkering ontving. Voor de klanten ontstaat hiermee een situatie die vergelijkbaar is met de arbeidsmarkt. De klant gaat een arbeidsovereenkomst aan met een juridisch werkgever. In Zaanstad is dit Flexpay. Flexpay zorgt voor de uitbetaling van het loon. De afspraken over de verloning legt de gemeente Zaanstad per klant vast in een loonkostenbijdrage overeenkomst met Flexpay. De gemeente Zaanstad heeft geen overkoepelend contract afgesloten met Flexpay met daarin afspraken over de instroom, activiteiten en uitstroom. Hierover zijn afspraken gemaakt met de re-

⁴¹ Gemeente Zaanstad, *Programmabegroting 2009-2012*, p.37.

integratiebedrijven. De re-integratiebedrijven zorgen ook voor de dagelijkse begeleiding van de klant.

De gemeente kan de verloningsconstructie gericht of ongericht inzetten. Bij gerichte verloning is het doel om door het verkleinen van de afstand tot arbeidsmarkt, klanten te laten uitstromen naar een reguliere baan. Bij ongerichte verloning is het belangrijkste doel om kosten uit het inkomensdeel Wwb te besparen.⁴²

Bij verloning zijn in Zaanstad zeven re-integratiebedrijven betrokken. Twee grote re-integratiebedrijven zijn Werktraject en Agens. Zij hebben tussen 2006 en 2010 in totaal ruim 700 klanten begeleid. Daarnaast zijn er nog vier kleinere re-integratiebedrijven betrokken en de gemeente Zaanstad zelf. Deze re-integratiebedrijven zorgen voor de begeleiding van de klanten naar een reguliere baan op de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk kijken we vooral naar de grote re-integratiebedrijven.

4.2 Beleid en kosten

In deze paragraaf gaan we in op de beleidsmatige keuzes die Zaanstad gemaakt heeft voor verloningstrajecten en daarnaast geven we inzicht in de kosten van de verloningstrajecten van 2007 tot en met 2010. De gemeente Zaanstad zet al langere tijd in op het realiseren van uitstroom via verloningstrajecten. Dit blijkt uit de analyse van de beleidsnota's re-integratie en de programmabegrotingen.

De gemeente Zaanstad stelt in de kadernotitie *De kortste weg naar werk* uit 2005 dat het voor de gemeente belangrijk is om de schadelast te beperken. Dit betekent dat de gemeente ervoor moet zorgen dat een overschrijding op het bijstandsbudget (inkomensdeel Wwb) zo klein mogelijk blijft. In de kadernotitie staat vervolgens dat het toekomstig beleid zodanig moet zijn dat de middelen die worden ingezet een direct effect hebben op de uitgaven aan uitkering ten laste van het inkomensdeel. Dit sluit aan bij verloningstrajecten, omdat die uit het werkdeel van het Wwb (later participatiebudget) budget betaald worden en dus niet ten laste komen van het inkomensdeel.

In de *programmabegroting 2009-2012* zegt Zaanstad extra in te zetten op verloningstrajecten omdat dit een effectief middel blijkt om de uitstroom te bevorderen. Vervolgens stelt Zaanstad in de *programmabegroting 2010-2013* als doel om 70% uitstroom via verloningstrajecten te realiseren.⁴³

In de *Kadernota Re-integratie 2011-2014* neemt de gemeente Zaanstad de volgende passage op over verloning:

⁴² Ontleend aan gemeente Enschede, <http://www.enschede.nl/actueel/pers/01411/>, d.d. 23 februari 2011.

⁴³ Gemeente Zaanstad, *Programmabegroting 2009-2012*, p.37.

Box 4.1 - Verloning in kadernota re-integratie 2011-2014

De loonkostensubsidie⁴⁴ is in combinatie met een begeleidingstraject door een extern re-integratiebedrijf één van de meest succesvolle instrumenten in Zaanstad. De klanten doen hierdoor werkervaring en arbeidsritme op, meestal op een gecreëerde werkplek. Het re-integratiebedrijf gaf hierbij ondersteuning en zocht samen met de klant, aansluitend naar een passende reguliere baan. De voorkeur gaat uit naar het voortzetten van de trajecten met loonkostensubsidie en deze zoveel mogelijk te laten plaatsvinden in het publieke domein. Op deze manier kunnen deze gesubsidieerde werkzaamheden een bijdrage leveren aan de Zaanse samenleving. Naast de inhoudelijke voordelen voor de klant is de loonkostensubsidie een zeer goed middel om kosten uit het inkomensdeel te besparen. De klant ontvangt hetzelfde inkomen, maar dan betaald vanuit het participatiebudget.

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad de verloningsconstructie gebruikt als middel om de uitstroom uit de uitkering te bevorderen. De bedoeling van de gemeente Zaanstad is dus om de verloning gericht in te zetten. Door gebruik te maken van de verloningsconstructie betekent dit dat er een besparing optreedt bij het inkomensdeel Wwb.

In tabel 4.2 geven we een overzicht van de kosten van verloning in de gemeente Zaanstad in 2007, 2008, 2009 en 2010. In de tabel staan de totale kosten per jaar en het aantal verloningstrajecten in een jaar. Het aantal trajecten betreft het totaal aantal verloningstrajecten uit dat jaar. Dit zijn trajecten die in het begin van het jaar zijn afgerond en trajecten die aan het einde van het jaar zijn gestart of trajecten die het gehele jaar lopen.

Tabel 4.2 - Totale kosten, aantal gestarte trajecten en totaal aantal verloningstrajecten in 2007, 2008, 2009 en 2010

	2007	2008	2009	2010
Totale kosten	€ 2.370.694	€ 2.688.582	€ 4.932.639	€ 6.053.600
Totaal aantal trajecten	203	289	401	505

Bron: opgave Zaanstad, 11 maart 2011 en 21 maart 2011

Uit de tabel blijkt dat de totale kosten voor verloning in 2007 en 2008 met ongeveer € 2,5 miljoen vrijwel gelijk zijn gebleven. In 2009 en 2010 stijgen de totale kosten naar ongeveer € 5 miljoen in 2009 en € 6 miljoen in 2010. Deze stijging in kosten komt overeen met een stijging in het totale aantal verloningstrajecten voor die jaren.

⁴⁴ De gemeente Zaanstad spreekt hier over loonkostensubsidie. Loonkostensubsidie is anders dan verloning. Bij loonkostensubsidie ontvangt de werkgever namelijk een subsidie voor het in dienst nemen van de re-integratieklant. De gemeente Zaanstad gebruikt deze begrippen door elkaar. In de beleidsdocumenten bedoelt Zaanstad vrijwel altijd (ook) verloning als gesproken wordt over loonkostensubsidie.

4.3 Instroom in verloningstraject

De gemeente Zaanstad heeft geen aparte criteria opgesteld waaraan klanten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een verloningstraject. We kunnen wel enkele criteria afleiden uit de afspraken die zijn gemaakt met de re-integratiebedrijven waarvan de klanten in verloningstrajecten zitten. De volgende documenten zijn daarbij van belang:

- Bestek *Direct Werk*, 2006.
- Overeenkomsten re-integratiebedrijven *Instroom naar werk*.
- Productbladen re-integratiebedrijven.
- Werkinstructies re-integratiebedrijven.
- Werkafspraken re-integratiebedrijven.

In de praktijk blijkt dat vooral klanten uit de doelgroep 'kansarmen', zoals beschreven in het bestek uit 2006 *Direct Werk* in aanmerking zijn gekomen voor een verloningstraject. De groep 'kansarmen' zijn klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Zoals in het bestek beschreven staat zijn dit klanten die op dit moment nog niet instaat zijn om reguliere arbeid te verrichten. Zij hebben nog vaardigheden nodig, maar beschikken over de mogelijkheden om die aan te leren. De re-integratiebedrijven Agens en Werktraject begeleiden deze klanten naar een baan. In de werkafspraken tussen de gemeente Zaanstad met Agens en Werktraject van november 2010 is vermeld dat hierbij sprake is van een verloningsconstructie. Binnen een maand na aanmelding wordt met de klant een dienstverband aangegaan. Dit dienstverband is een verloningsconstructie.

In het productenboek van de gemeente Zaanstad waarin alle re-integratietrajecten staan vermeld is opgenomen welke doelgroep wordt aangemeld bij Agens en Werktraject en daarmee op een verloningstraject wordt geplaatst. De klanten:

- hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- vallen in de groep kansarm;
- moeten begrijpen dat ze aan het werk moeten;
- hoeven geen werkervaring te hebben;
- hebben geen detentie of taakstraf in het vooruitzicht;
- hebben niet teveel psychische klachten.

Uit gesprekken die de rekenkamer met de re-integratiebedrijven voerde kwam naar voren dat de gemeente Zaanstad in het begin (2007 en 2008) alleen klanten doorverwees die vrijwel gereed waren om aan het werk te gaan. Vooral vanaf 2009 en 2010 kregen de re-integratiebedrijven steeds meer te maken met klanten die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hadden en voor wie eerst de randvoorwaarden om aan het werk te kunnen gaan, moesten worden gecreëerd. Daarbij kregen de re-integratiebedrijven meer klanten met een psychische problematiek. Volgens de afspraken tussen de gemeente met Agens en Werktraject hebben zij de mogelijkheid om 10% van de klanten terug te sturen met onderbouwing waarom zij niet tot de

doelgroep behoren. De re-integratiebedrijven hebben hiervan in sommige gevallen gebruik gemaakt.

In tabel 4.3 is de instroom in verloningstrajecten voor de jaren 2007 tot en met 2010 opgenomen. Daaruit blijkt dat het aantal gestarte verloningstrajecten in 2008 met 183 vrij laag is en dat er in 2009 en 2010 een stijging zichtbaar is van 231 in 2009 naar 245 in 2010. Het totaal aantal verloningstrajecten neemt van 2007 tot 2010 toe van 203 tot 505. Dit is een toename van bijna 150%.

Tabel 4.3 - Aantal gestarte verloningstrajecten per jaar in periode 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Aantal gestarte trajecten	203	183	231	245
Totaal aantal trajecten	203	289	401	505

Bron: verloningsbestand (21-03-2011)

4.4 Activiteiten van klanten in een verloningstraject

De gemeente Zaanstad heeft op hoofdlijnen afspraken gemaakt met de re-integratiebedrijven over de activiteiten die de klanten in een verloningstraject moeten uitvoeren. De activiteiten verschillen per re-integratiebedrijf en zijn daarbij afhankelijk van de behoefte van de klant. De afspraak met de re-integratietrajecten is dat de klanten een vorm van werk, zoals een stageplaats, aangeboden krijgen.

In het bestek 2006 *Direct Werk* formuleert de gemeente Zaanstad als harde eis dat de klanten binnen een maand in een (eventueel gecreëerde) werkomgeving worden geplaatst en dat zij een (leer)werkovereenkomst krijgen aangeboden. In de *Overeenkomst Instroom naar werk* tussen de gemeente Zaanstad met Agens en Werktraject staat dat de klant ongeveer 3 maanden op een leerwerkplek wordt geplaatst en dat zij daarna een werkstage volgen in een realistische werkomgeving. Dit kan variëren van direct werk tot een gecreëerde leerwerkomgeving. Deze overeenkomst dient bij voorkeur met reguliere werkgevers te worden afgesloten. De volgende concrete prestatieafpraak is daarbij opgesteld:

90% van het aanbod van kandidaten wordt, binnen de contractueel vastgelegde termijn op een werkplek geplaatst.⁴⁵

De re-integratiebedrijven rapporteren regelmatig over de activiteiten die de klanten op dat moment uitvoeren. De gemeente Zaanstad houdt dit zelf niet structureel bij. Om zicht te krijgen op de activiteiten die de klanten van Flexpay bij de re-integratiebedrijven uitvoeren heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van tussentijdse rapportages die de re-integratiebedrijven per klant opstellen. In de volgende tabel heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van twee tussentijdse rapportages van één re-integratiebedrijf. De rekenkamer heeft op basis van deze rapportages gekeken welke

⁴⁵ Gemeente Zaanstad, *Bestek Direct Werk 2006*, p. 6.

klanten een verloningscontract hadden met Flexpay en voor deze klanten beoordeeld welke activiteiten zij uitvoerden in 2010.

Tabel 4.4 - Activiteiten klanten met Flexpay contract van een re-integratiebedrijf⁴⁶

Status	abs	%
1. Werk (met loonkostensubsidie)	41	23%
2. Actief bezig met een beroepsopleiding of andere extern ingekochte opleiding	7	4%
3. Stage / onbetaalde werkervaring / kort gewerkt	44	24%
4. Net in traject, nog volop in diagnostiek of trainingen	29	16%
5. Sterk belemmerende problemen o.g.v. gezondheid, thuissituatie, gedrag, beschikbaarheid	25	14%
6. (nog) geen baan / stage / scholing gerealiseerd om uiteenlopende redenen	35	19%
Totaal	181	100%

De eerste drie categorieën uit tabel 4.4 vallen binnen de afspraken met de gemeente. Dit zijn klanten die een baan hebben gevonden, een opleiding volgen of een stage lopen. Het gaat hier om 51% van de klanten die een traject volgen. De klanten in de vierde categorie (16%) zijn net in traject gekomen, daarvan kunnen we nog niet vaststellen of zij wel of niet vallen binnen de afspraken met de gemeente. De laatste twee categorieën voldoen niet aan de eisen van de gemeente. Dit zijn klanten met sterk belemmerende problemen of die om uiteenlopende problemen geen stage kunnen volgen. Het gaat hier om 33% van de lopende trajecten. Hieruit blijkt dat de afspraak om 90% van de klanten een werkplek aan te bieden niet gehaald wordt. In de vorige paragraaf kwam naar voren dat de gemeente Zaanstad, volgens de re-integratiebedrijven, de laatste jaren vaker moeilijk plaatsbare klanten plaatste op verloningstrajecten. Dit kan verklaren waarom het voor de re-integratiebedrijven moeilijk is om de klanten op stageplaatsen geplaatst te krijgen.

Box 4.2 - Ervaringen klanten van verloningstrajecten

De rekenkamer voerde gesprekken met klanten die een verloningstraject hadden gevolgd. Uit die gesprekken kwam naar voren dat zij niet allemaal een stage hadden gevolgd. Een aantal klanten in een verloningstraject had alleen een sollicitatiecursus gevolgd en daarna was er weinig tot geen contact meer met het betreffende re-integratiebedrijf.

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad soepel met de zogenaamde harde eis uit het bestek omgaat. In 2008 heeft de gemeente Zaanstad bij één van de re-integratiebedrijven ingegrepen toen te weinig klanten een stageplaats kregen aangeboden. De gemeente heeft tijdelijk de instroom van nieuwe klanten bij dit re-integratiebedrijf stopgezet. Deze fase heeft ongeveer een half jaar geduurd. Daarna heeft de gemeente Zaanstad weer klanten bij dit re-integratiebedrijf geplaatst. De gemeente

⁴⁶ Gebaseerd op tussentijdse rapportages van een re-integratiebedrijf van maart en oktober 2010.

Zaanstad heeft hierna geen maatregelen meer genomen voor de re-integratiebedrijven die er niet in slaagden alle klanten een stageplaats aan te bieden.

4.5 Uitstroom uit verloningstraject

De gemeente Zaanstad stelt in de *programmabegroting 2010 – 2013* dat zij 70% uitstroom wil realiseren via verloningstrajecten. Andere afspraken over uitstroom zijn opgenomen in prestatieafspraken die Zaanstad met re-integratiebedrijven heeft gemaakt.

De gemeente Zaanstad maakt in het bestek *Direct Werk* uit 2006 en in de overeenkomst *Instroom naar werk* voor Agens en Werktraject onderscheid naar vier vormen van uitstroom:

1. Succesvolle uitstroom: Een reguliere of uitzendbaan (zonder enige vorm van subsidie) voor minimaal 26 weken;
2. 1/2 succesvolle uitstroom: Een subsidiebaan voor minimaal 26 weken;
3. Uitstroom gedurende de contracttermijn zonder dat bekend is dat de klant elders werk heeft aanvaard of de klant ontslagen wordt uit het contract;
4. Uitstroom na afloop van de contracttermijn.

De gemeente Zaanstad stelt hiermee dat er sprake is van succesvolle uitstroom als de klanten een baan hebben gevonden voor de duur van minimaal 26 weken. De gemeente Zaanstad heeft met de twee grote re-integratiebedrijven de volgende prestatieafpraak vastgesteld voor het te behalen percentage succesvolle uitstroom:

Het te realiseren percentage succesvolle uitstroom is 40% binnen de maximale overeenkomststermijn, hierbij telt een subsidiebaan voor de helft van het percentage mee.⁴⁷

De gemeente Zaanstad is hiermee duidelijk over de verwachtingen die zij heeft over de uitstroomresultaten die de re-integratiebedrijven moeten behalen.

Naast succesvolle uitstroom kan de uitstroom ook niet succesvol zijn. Als een klant uitstroomt zonder dat er een plek op de arbeidsmarkt is gerealiseerd, moet het re-integratiebedrijf een onderbouwd vervolgadvis indienen bij de gemeente. In eerste instantie komt de klant terecht bij het UWV. Daar wordt beoordeeld of de klant in aanmerking komt voor WW-uitkering of terugstroomt in de bijstand. De gemeente Zaanstad heeft hierover afspraken gemaakt met het UWV.⁴⁸ Een klant komt in aanmerking voor WW als deze gedurende het verloningstraject daadwerkelijk arbeid heeft verricht en niet bijvoorbeeld langdurig ziek is geweest. Als de klant niet gewerkt heeft valt hij direct terug in de bijstand.

⁴⁷ Gemeente Zaanstad, *Bestek Direct Werk 2006*, p. 6.

⁴⁸ De informatie over deze afspraken heeft de rekenkamer mondeling ontvangen.

Berekenen percentage succesvolle uitstroom

Ondanks dat de gemeente Zaanstad een duidelijke afspraak heeft gemaakt over de definiëring van succesvolle uitstroom bestaan er verschillende benaderingswijzen voor het bepalen van de succesvolle uitstroom. Een belangrijk onderscheid dat daarbij gemaakt wordt is:

- Uitstroom naar werk;
- Uitstroom uit de uitkering.

Uitstroom naar werk

In de prestatieafspraken met de re-integratiebedrijven wordt uitgegaan van een succesvolle uitstroom als klanten voor minimaal 26 weken zijn uitgestroomd naar werk. Hierbij wordt nog een extra onderscheid gemaakt in reguliere arbeid en gesubsidieerde arbeid. Over de realisatie van dit succespercentage houdt de gemeente Zaanstad zelf geen gegevens bij. De re-integratiebedrijven houden hierover zelf wel percentages bij. In een van de voortgangsrapportages van de re-integratiebedrijven over de eerste helft van 2009 staat dat het verwachte uitstroompercentage naar beneden moet worden bijgesteld. Eerst werd door dit re-integratiebedrijf een uitstroom gerealiseerd van 45%, de verwachting is in 2009 dat dit percentage naar 35% moet worden bijgesteld.

Uit de gesprekken die de rekenkamer voerde met de re-integratiebedrijven blijkt dat één van de twee grote re-integratiebedrijven de verwachting heeft om ongeveer 40% succesvolle uitstroom te behalen over de gehele periode. Het andere re-integratiebedrijf verwacht een succesvolle uitstroom te realiseren van 30%. De re-integratiebedrijven geven twee redenen waarom het lastig is het afgesproken uitstroompercentage te behalen:

1. ongunstige economische omstandigheden;
2. verschuiving in problematiek klanteninstroom.

Uitstroom uit uitkering

De gemeente Zaanstad benadert het percentage succesvolle uitstroom in haar re-integratiebeleid als uitstroom uit de uitkering. Volgens de gemeente Zaanstad is er sprake van succesvolle uitstroom als de klant 6 maanden na uitstroom uit het verloningstraject geen uitkering heeft aangevraagd. Zaanstad kijkt hierbij niet naar de klanten die korter dan 6 maanden zijn uitgestroomd en binnen die periode een uitkering hebben aangevraagd. Ook houdt de gemeente Zaanstad geen rekening met klanten die bijvoorbeeld een week na de periode van 6 maanden alsnog een uitkering aanvragen. De rekenkamer vindt dat deze benaderingswijze van de gemeente Zaanstad leidt tot een te positief beeld over het percentage succesvolle uitstroom. We hebben ervoor gekozen om een andere berekeningsmethode te hanteren. In deze berekeningswijze houden wij wel rekening met klanten die binnen een periode van 6 maanden een uitkering aanvragen. Van deze klanten kan immers al worden vastgesteld dat het verloningstraject niet succesvol is geweest. Daarnaast kiezen wij voor een langere periode waarin de klant geen uitkering heeft aangevraagd. Wij volgen hiermee de afspraak die de VNG en het voormalige ministerie van Sociale zaken en

werkgelegenheid over duurzame uitstroom hebben gemaakt. Re-integratietrajecten moeten zich richten op een duurzame uitplaatsing. Hieronder wordt verstaan dat iemand op zijn minst één jaar heeft gewerkt en in deze periode geen aanspraak maakt op een bijstandsuitkering.⁴⁹

Zaanstad legt niet vast om welke reden klanten met een verloningstraject uitstromen, maar legt alleen vast of ze terugstromen in de uitkering. De succespercentages kunnen daarom alleen worden berekend op basis van de totale uitstroom uit de bijstand. In hoofdstuk 3 zagen we dat er naast de uitstroom naar werk ook andere redenen zijn waarom klanten uit de bijstand stromen: bijvoorbeeld een verhuizing of samenwonen. Het is niet mogelijk om succespercentages op basis van de uitstroom naar werk te definiëren.

De gemeente Zaanstad berekent het succespercentage door van de klanten die langer dan zes maanden zijn uitgestroomd uit het verloningstraject na te gaan of ze binnen zes maanden weer een uitkering hebben aangevraagd. Ze houdt hierbij geen rekening met klanten die korter dan 6 maanden terug zijn uitgestroomd uit een verloningstraject en direct zijn ingestroomd. De gemeente Zaanstad stelt in de kadernota *Investeren in Beweging* dat het percentage succesvolle uitstroom 59%⁵⁰ bedraagt. Voor de berekening van dit percentage is deze berekeningswijze gehanteerd.

De rekenkamer heeft op twee alternatieve wijzen het succes van verloningstrajecten berekend. In de ene variant wordt de terugkeer in de uitkering als niet succesvol aangemerkt ongeacht hoe lang dit duurt. In de andere variant wordt alleen de terugkeer in de uitkering binnen 1 jaar (de door het rijk gehanteerde definitie voor duurzame uitstroom) als niet succesvol gedefinieerd.

In tabel 4.5 worden de resultaten van de berekeningsmethode van de gemeente Zaanstad en de twee varianten van de rekenkamer gepresenteerd.

Tabel 4.5 - Uitstroom na verloning, succespercentages rekenkamer en gemeente Zaanstad

Categorie	Aantal	Succesvolle uitstroom (ja/nee)		
		Zaanstad	Rekenkamer	
			Variant 1	Variant 2
<i>Einde traject meer dan 6 maanden geleden (voor 1-10-2010)</i>				
Geen uitkering	204	ja	ja	ja
Uitkering				
• binnen 6 maanden	253	nee	nee	nee
• binnen 6 maanden tot 1 jaar	27	ja	nee	nee
• binnen 1 tot 2 jaar	35	ja	ja	nee
• na 2 jaar	10	ja	ja	nee

⁴⁹ Plan van aanpak effectiviteit re-integratie, brief VNG aan haar leden, 18 augustus 2008.

⁵⁰ Datum: 30 september 2010.

Categorie	Aantal	Succesvolle uitstroom (ja/nee)					
		Zaanstad	Rekenkamer				
			Variant 1		Variant 2		
<i>Einde traject korter dan 6 maanden geleden (na 1-10-2010)</i>							
Uitkering	35	n.m.		nee		nee	
Geen uitkering	40	n.m.		n.m.		n.m.	
<i>Traject Loopt</i>	264	n.m.		n.m.		n.m.	
Totaal aantal trajecten	868						
		abs.	%	abs.	%	abs.	%
Succesvolle uitstroom		276	52%	249	44%	204	36%
Niet succesvolle uitstroom		253	48%	315	56%	360	64%
Aantal trajecten mee genomen in berekening		529	100%	564	100%	564	100%

n.m. is niet meegenomen in de berekening

Uit tabel 4.5 komt naar voren dat het percentage succesvolle uitstroom, zoals de gemeente Zaanstad bij het opstellen van de kadernota *Investeren in Beweging* berekend had van 59% naar 52% moet worden bijgesteld.

De rekenkamer komt tot een succespercentage van 36% van klanten die duurzaam uit de uitkering stromen, dat wil zeggen klanten die binnen drie jaar na uitstroom uit het verloningstraject geen uitkering meer hebben aangevraagd. De rekenkamer berekent een succespercentage van 44% voor klanten die binnen een jaar niet terugstromen in de uitkering. Beide percentages zijn lager dan de succespercentages volgens de berekeningswijze van de gemeente Zaanstad.

Tabel 4.6 geeft een samenvatting van de verschillende percentages succesvolle uitstroom.

Tabel 4.6 - Verschillende percentages succesvolle uitstroom

Succesvolle uitstroom	26 weken een baan	Na 6 maanden geen uitkering aangevraagd	Binnen 12 maanden geen uitkering, binnen drie jaar geen uitkering
Organisatie	Re-integratiebedrijven	Gemeente Zaanstad	Rekenkamer Zaanstad
Percentage	30% - 40%	52%	44%, 36%

Uit de tabel blijkt dat de berekeningswijze van de gemeente Zaanstad met 52% leidt tot het meest positieve resultaat. Uit dit positieve resultaat blijkt desondanks dat het uitstroombepaalde van 70%, dat volgens de programmabegroting 2010-2013 gerealiseerd zou moeten worden, niet gehaald wordt.

Daarnaast blijkt uit de tabel dat er een groot verschil is in het succespercentage volgens de re-integratiebedrijven en de gemeente Zaanstad. De re-integratiebedrijven gebruiken hier de benadering die aansluit met de prestatieafspraken die Zaanstad met de re-integratiebedrijven heeft gemaakt, namelijk uitstroom naar een baan van minimaal 26 weken. In de benadering van de gemeente Zaanstad gaat het alleen om uitstroom uit de uitkering. De reden waarom een klant is uitgestroomd is hierbij buiten beschouwing gelaten. Een klant kan een baan hebben gevonden, maar een klant kan ook zijn verhuisd of zijn gaan samenwonen waardoor hij niet meer in aanmerking komt voor een uitkering. De rekenkamer vindt dat Zaanstad deze verschillen onvoldoende in beeld brengt.

4.6 Conclusies

De rekenkamer concludeert dat de verloningstrajecten aanmerkelijk minder succesvol zijn dan de gemeente Zaanstad suggereert. Dit blijkt volgens de rekenkamer uit:

- Het percentage duurzame uitstroom uit de uitkering van 36%;
- Het gebrek aan inzicht over de redenen voor uitstroom uit de uitkering (werk of andere redenen);
- De activiteiten die de klanten van verloningstrajecten uitvoeren zijn veelal geen stage of werkplek.

Succesvolle uitstroom na verloning

De rekenkamer concludeert dat Zaanstad de doelstelling om via de verloningsconstructie 70% uitstroom⁵¹ uit de uitkering te realiseren niet behaalt. Volgens de berekening van de rekenkamer haalt Zaanstad een succespercentage duurzame uitstroom via verloningstrajecten van 36%.

In de kadernota *Investeren in Beweging* zegt de gemeente Zaanstad een succespercentage te behalen van 59%. In de berekeningen van de rekenkamer, met meer recente gegevens, blijkt dat dit percentage naar 52% moet worden bijgesteld. De rekenkamer is van oordeel dat de gemeente Zaanstad in haar berekening van succesvolle uitstroom uitgaat van een te brede benaderingswijze. Zaanstad kijkt bij de succesvolle uitstroom alleen of klanten na 6 maanden een uitkering aanvragen. Klanten die voor 6 maanden of (snel) na 6 maanden een uitkering aanvragen worden meegenomen als succesvolle uitstroom. De rekenkamer bepaalde daarom ook een succespercentage en komt uit op een succespercentage van 44%. Dit zijn de uitgestroomde klanten die na een jaar nog geen nieuwe uitkering hebben aangevraagd. Het percentage duurzame uitstroom, klanten die na drie jaar nog geen uitkering hebben aangevraagd, bedraagt 36%.

⁵¹ Gemeente Zaanstad, *Programmabegroting 2010-2013*, p.32.

Uitstroom naar werk via verloning

De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat Zaanstad naast de doelstelling om via verloningstrajecten 70% succesvolle uitstroom uit de bijstand te realiseren, met de grote re-integratiebedrijven de afspraak heeft gemaakt om 40% succesvolle uitstroom te realiseren. Succesvolle uitstroom is hier gedefinieerd als uitstroom naar een baan voor minimaal 6 maanden. De re-integratiebedrijven houden zelf bij of zij deze doelstelling realiseren. De gemeente Zaanstad houdt dit zelf niet actief in de gaten. Uit gesprekken die de rekenkamer met de re-integratiebedrijven voerde kwam naar voren dat het door de economische omstandigheden en een verschuiving in het aanbod van klanten voor de re-integratiebedrijven moeilijk was om het succespercentage van 40% te behalen. De verwachting is dat het percentage succesvolle uitstroom ongeveer tussen de 30% en 40% zal liggen.

Wij concluderen dat Zaanstad zelf geen onderscheid maakt in redenen van uitstroom uit de uitkering. Zaanstad vindt uitstroom uit de uitkering op zich een succes. Ongeacht of de klant een baan heeft gevonden of bijvoorbeeld verhuisd is.

Stageplek of leerwerkplek tijdens verloning

De gemeente Zaanstad heeft met de re-integratiebedrijven ook de afspraak gemaakt dat zij 90% van de klanten op een stageplaats of leerwerkplek moeten plaatsen. De rekenkamer concludeert dat deze prestatieafspraken niet gerealiseerd wordt. Uit een analyse van de rekenkamer blijkt dat 51% van de klanten een activiteit uitvoert die ertoe kan leiden dat zij uitstromen naar een baan of al een baan hebben gevonden. De rekenkamer vindt dat deze groep voldoet aan de afspraken die de gemeente en de re-integratiebedrijven hebben gemaakt, ondanks dat zij niet allemaal een stageplaats aangeboden hebben gekregen. Uit de analyse blijkt ook dat 33% van de klanten te veel problemen hebben om een stageplaats aan te bieden.

De gemeente Zaanstad wil met haar verloningstrajecten de uitstroom naar werk via stageplaatsen en leerwerkplekken bevorderen (gerichte verloning). De rekenkamer constateert echter dat dit beleid onvoldoende effectief is. Dat betekent dat in de praktijk de verloningsconstructie voornamelijk een bezuiniging op het inkomensdeel van de Wwb oplevert (ongerichte verloning).

5 Toezicht op re-integratiebedrijven

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende vraag:

Onderzoeksvraag 4: Houdt de gemeente Zaanstad voldoende toezicht op de uitvoering van re-integratietrajecten door re-integratiebedrijven?

Het toezicht vanuit de gemeente Zaanstad op de uitvoering van re-integratietrajecten door re-integratiebedrijven staat centraal in dit hoofdstuk. Voor effectief toezicht zijn drie activiteiten vereist: het verzamelen van informatie over de uitvoering, het vormen van een oordeel hierover en waar nodig corrigerend optreden.⁵² Deze drie elementen zullen we in dit hoofdstuk dan ook behandelen.

In tabel 5.1 staan de norm en bijbehorende toetsaspecten waaraan het toezicht vanuit de gemeente volgens de rekenkamer in essentie zou moeten voldoen.

Tabel 5.1 - Onderzoeksvraag 4 met bijbehorende normen en toetsaspecten

Vraag	Norm	Toetsaspecten
4	De gemeente houdt toezicht op de uitvoering van re-integratietrajecten.	4.1 De gemeente maakt afspraken met re-integratiebedrijven over de gewenste prestaties, wijze van informatievoorziening en wijze van afrekening en betaling. 4.2 De gemeente monitort en evalueert de resultaten van de trajecten systematisch en gebruikt deze informatie om de uitvoering zonodig bij te sturen.

De rekenkamer kijkt in dit hoofdstuk in hoeverre de gemeente Zaanstad toezicht houdt op re-integratiebedrijven. De volgende vragen komen hierbij aan de orde:

- Hoe is de organisatorische inbedding van taken en verantwoordelijkheden van het toezicht op re-integratiebedrijven? (paragraaf 5.2)
- Welke afspraken zijn gemaakt met de re-integratiebedrijven? (paragraaf 5.3)
- Hoe monitort en evalueert de gemeente de uitvoering van de re-integratietrajecten? (paragraaf 5.4)
- In hoeverre gebruikt de gemeente deze informatie om de uitvoering bij te sturen? (paragraaf 5.4)

Voor de beantwoording van deze vragen heeft de rekenkamer vastgelegde afspraken tussen gemeente en re-integratiebedrijven voor de periode 2006-2010 bestudeerd. Voor zover relevant is in de beoordeling van de contracten met re-integratiebedrijven ook informatie uit bestekken en offertes betrokken. Ook hebben we andere documenten bestudeerd, waaronder verantwoordingsrapportages, evaluatieverslagen

⁵² Hoogerwerf en Herweijer (2003) *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*.

en werkafspraken. Verder baseert de rekenkamer zich op informatie die in gesprekken met medewerkers van de gemeente Zaanstad naar voren is gekomen.

Voor de analyse van het toezicht vanuit de gemeente heeft de rekenkamer re-integratiebedrijven geselecteerd die trajecten aanbieden voor klanten met arbeidspotentie en een relatief beperkte afstand tot de arbeidsmarkt.⁵³ Voor de periode 2006-2010 heeft de rekenkamer 41 contracten met in totaal 14 re-integratiebedrijven onderzocht.⁵⁴

5.1 Taken en verantwoordelijkheden toezicht

De rekenkamer geeft in deze paragraaf een weergave van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van de gemeente Zaanstad met betrekking tot het toezicht op re-integratiebedrijven. Hierbij gaan we ook in op belangrijke organisatorische veranderingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.

Sector Werk en Inkomen

De organisatie van het toezicht op de re-integratiebedrijven is ondergebracht bij de sector Werk en Inkomen van de Dienst Publiek. Voor 2010 waren er twee afdelingen die zich bezighielden met re-integratie: de afdeling Werk, Participatie en Inkomen (WPI) en de afdeling Werkpoort. Per 1 januari 2010 is de *Operatie Herijking* doorgevoerd en is de organisatie van toezicht vanuit de gemeente Zaanstad op re-integratiebedrijven veranderd. De afdeling WPI is nu alleen verantwoordelijk voor het toezicht op re-integratiebedrijven. Op deze afdeling werken in totaal circa 20 re-integratieconsulenten. De rekenkamer beschrijft in box 5.1 op hoofdlijnen de werkwijze bij het toezicht op de re-integratiebedrijven binnen de gemeente Zaanstad. We maken hierbij onderscheid tussen de periode voor en na 1 januari 2010.

Box 5.1 - Taken en verantwoordelijkheden toezicht voor 2010 en na 2010

	Voor 2010	Vanaf 2010
Betrokken afdelingen	• Werkpoort • Werk, Participatie en Inkomen	• Werk, Participatie en Inkomen
Verantwoordelijk afdelingshoofd	• Werkpoort • Werk, Participatie en Inkomen	• Werk, Participatie en Inkomen
Inkoop re-integratietrajecten	• Beleidsmedewerker	• Beleidsmedewerker

⁵³ Dit betreffen re-integratiebedrijven met klanten op trede 2 – 5 op de re-integratieladder. Trede 2: ‘maatschappelijke activering’, trede 3: ‘arbeidsactivering’, trede 4: ‘arbeidstoeleiding’ en trede 5: ‘werk met begeleiding’. Trede 1 (‘zorg’) laten we buiten beschouwing.

⁵⁴ Sommige van deze contracten met re-integratiebedrijven hadden een duur van langer dan 1 jaar, bijvoorbeeld 2 of 3 jaar.

	Voor 2010	Vanaf 2010
Voortgangsgesprekken	- Gemeente: afdelingshoofd Werkpoort of Werk, Participatie en Inkomen, beleidsmedewerker, uitvoerende medewerker - Re-integratiebureau: (regio)manager en leidinggevende uitvoering	- Gemeente: re-integratieconsulent als coördinator van het re-integratiebedrijf, teamleider (als proceseigenaar) - Re-integratiebureau: manager van het re-integratiebureau
Contacten met re-integratiebedrijven	Meerdere personen	Een re-integratieconsulent onderhoudt als coördinator het contact met een re-integratiebureau
Facturering	Controle factuurtechnisch (klopt bedrag factuur met bedrag contract/trajectplan?)	Controle op geleverde prestaties

De belangrijkste veranderingen in taken en verantwoordelijkheden van de gemeente Zaanstad met betrekking tot het houden van toezicht zijn:

- Voor 2010 waren er twee afdelingen - en daarmee twee afdelingshoofden - verantwoordelijk voor het toezicht op re-integratiebedrijven. Vanaf 2010 is alleen de afdeling Werk, Participatie en Inkomen verantwoordelijk voor het toezicht op re-integratiebedrijven.
- Vanaf 2010 is het coördinatorschap voor consulenten ingevoerd. Dit betekent dat een consulent het contact met één re-integratiebedrijf onderhoudt en zowel intern als extern aanspreekpunt is ten aanzien van dit re-integratiebedrijf. Door het coördinatorschap houdt de consulent directer toezicht op de uitvoering van de re-integratietrajecten. Voor 2010 waren de contacten met re-integratiebedrijven door consulenten veelal beperkt tot het plaatsen van klanten op trajecten, waarbij meerdere consulenten contact hadden met hetzelfde re-integratiebedrijf.
- Voor 2010 was er sprake van factuurtechnische controle. Bij deze controle werd bekeken of de bedragen op de facturen overeenkwamen met de bedragen uit het contract of trajectplan. Vanaf 2010 controleren consulenten bij betaling van facturen ook of de afgesproken prestaties zijn geleverd.

Conclusies

De rekenkamer concludeert dat in vergelijking met de situatie van voor 2010 de doorvoering van de *Operatie Herijkingen* de invoering van het coördinatorschap voor re-integratieconsulenten in opzet voor een meer duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het toezicht op re-integratiebedrijven heeft gezorgd. In plaats van twee afdelingen is vanaf 2010 één afdeling – de afdeling Werk, Participatie en Inkomen – en daarmee ook één afdelingshoofd is verantwoordelijk voor het toezicht op re-integratiebedrijven. Door invoering van het coördinatorschap zijn de

verantwoordelijkheden van consultants ten aanzien van het onderhouden van contacten met re-integratiebedrijven duidelijk vastgelegd.

5.2 Afspraken met re-integratiebedrijven

De gemeente Zaanstad maakt voor de uitvoering van het re-integratiebeleid gebruik van de diensten van diverse re-integratiebedrijven. De rekenkamer is van mening dat de vastlegging van afspraken met deze re-integratiebedrijven een noodzakelijke voorwaarde is om effectief toezicht te kunnen uitoefenen. Het volgende toetsaspect is hierbij leidend:

Toetsaspect 4.1: De gemeente maakt afspraken met re-integratiebedrijven over de gewenste prestaties, wijze van informatievoorziening en wijze van afrekening en betaling

In deze paragraaf bekijkt de rekenkamer welke afspraken de gemeente Zaanstad met de re-integratiebedrijven heeft gemaakt over de volgende drie elementen:

1. gewenste prestaties;
2. informatievoorziening;
3. afrekening en betaling.

Hierna gaan we op elk van deze elementen afzonderlijk in.

Prestatieafspraken

De afspraken over de te leveren prestaties zijn al eerder in hoofdstuk 3 over het beleid van de gemeente Zaanstad aan bod geweest. Deze afspraken vormen een belangrijk onderdeel waarop de gemeente Zaanstad toezicht moet houden. Wat wil de gemeente met de inzet van re-integratiebedrijven bereiken en welke prestaties moeten deze leveren? Uiteindelijk is het aan de gemeente om te controleren of deze prestaties ook worden geleverd. In tabel 5.2 staat een overzicht van de prestatieafspraken die door de gemeente en re-integratiebedrijven zijn gemaakt.

Tabel 5.2 - Prestatieafspraken

Prestatieafspraken	Periode 2006-2010	
	abs	%
Instroom: aantal klanten/trajecten	41	100%
Uitstroom: taakstelling	17	41,5%
Kwalitatieve prestatieafspraken ('beschrijvende doelstelling traject')	41	100%
Totaal aantal contracten	41	100%

In de periode 2006-2010 zijn met alle re-integratiebedrijven afspraken gemaakt over de instroom: het gewenste aantal klanten of trajecten.⁵⁵ Ook is er voor alle re-integratietrajecten een beschrijvende kwalitatieve doelstelling vastgelegd. De gemeente Zaanstad heeft in de periode 2006-2010 in ruim 40% van de re-integratiecontracten prestatieafspraken gemaakt over de verwachte succesvolle uitstroom van klanten.

In bijna 60% van de onderzochte contracten zijn geen afspraken over uitstroom of een andere taakstelling gemaakt. Het gaat hierbij veelal om re-integratietrajecten met klanten waarbij de directe stap naar werk niet of moeilijker haalbaar is. Bij deze trajecten is het gewenste resultaat bijvoorbeeld een vervolgstap naar betaald werk of scholing gericht op betaald werk. De afspraken voor deze re-integratietrajecten zijn dus vooral kwalitatief van aard, maar zouden naar mening van de rekenkamer ook meer kwantitatief kunnen worden geformuleerd. Zo kan de gemeente doelstellingen opnemen over stijging van klanten op de re-integratieladder. Verder zou de gemeente een percentage kunnen bepalen voor het aantal klanten dat een bepaalde activiteit moet verrichten of een termijn geven waarbinnen klanten op een specifieke activiteit geplaatst moeten worden.

Afspraken over informatievoorziening en overleg

De gemeente en re-integratiebedrijven maken ook afspraken over de wijze van informatievoorziening en overleg. Zo kan de gemeente op de hoogte blijven van de uitvoering en voortgang van re-integratietrajecten. De rekenkamer heeft gekeken naar afspraken over het aanleveren van rapportages en het voeren van evaluatiegesprekken. Goede en tijdige verantwoordingsinformatie van re-integratiebedrijven in de vorm van rapportages is noodzakelijk voor effectief toezicht. Evaluatiegesprekken met re-integratiebedrijven kunnen worden gebruikt voor toezicht op bereikte resultaten en signalering van problemen in de uitvoering. In tabel 5.3 geven we een overzicht van deze afspraken.

Tabel 5.3 - Afspraken over informatievoorziening en overleg

Afspraken	Periode 2006-2010	
	abs	%
Rapportages		
- per kwartaal:	32	78,0%
- anders (maand/ jaar oid):	8	19,5%
- geen afspraken:	1	2,4%
Evaluatiegesprekken		
- per kwartaal:	26	63,4%
- anders (halfjaar oid):	2	4,9%
- geen afspraken:	13	31,7%
Totaal aantal contracten	41	100%

⁵⁵ Bij deze afspraken over instroom heeft de gemeente Zaanstad in veel contracten aanvullend vastgelegd dat zij geen garantie kan geven over de instroom van het aantal klanten.

Zoals in tabel 5.3 te zien zijn in de periode 2006-2010 in bijna alle onderzochte re-integratiecontracten afspraken over de wijze van rapportering opgenomen: 97,5%.⁵⁶ In de meeste gevallen is de afspraak dat de re-integratiebureaus elk kwartaal een rapportage indienen volgens een door de gemeente vastgesteld of goedgekeurd format (78,0%).

Voor de gehele periode 2006-2010 zijn in 68,3% van de onderzochte contracten afspraken gemaakt over het voeren van evaluatiegesprekken. Voor het overgrote deel (63,4%) dienen deze gesprekken elk kwartaal plaats te vinden. Vaak staat in deze contracten echter ook dat afhankelijk van het oordeel van de betrokken partijen, de frequentie van deze gesprekken kan worden vermeerderd of verminderd.⁵⁷ In 31,7% van de onderzochte contracten kon de rekenkamer geen afspraken over het voeren van evaluatiegesprekken terugvinden.

De rekenkamer is van mening dat de afspraken die zijn gemaakt over het aanleveren van rapportages en het voeren van evaluatiegesprekken voldoende helder zijn geformuleerd. In deze afspraken is duidelijk vastgelegd wanneer deze dienen te worden ingediend of plaats te vinden. De rekenkamer is wel van mening dat in alle contracten afspraken over het voeren van evaluatiegesprekken zouden moeten staan. Dit was in ruim 30% van de contracten niet het geval.

Afspraken over afrekening en betaling

Naast afspraken over gewenste prestaties en de wijze van informatievoorziening, maken de gemeente en de re-integratiebedrijven ook afspraken over de wijze van afrekening en betaling. Allereerst moeten er afspraken zijn gemaakt over de kosten van de uitvoering van re-integratietrajecten. Verder creëert de gemeente door het vastleggen van afspraken over de wijze van betaling ook een zekere sturingsruimte. Zo kan de gemeente afspreken om re-integratiebedrijven in termijnen of na afronding van een deel van het re-integratietraject betalen. Hiermee heeft de gemeente de mogelijkheid om tussentijds op de uitvoering te sturen indien een re-integratieproduct niet (naar behoren) wordt geleverd. In tabel 5.4 geven we een overzicht van de gemaakte afspraken.

Tabel 5.4 - Afspraken over afrekening en betaling

Afspraken	Periode 2006-2010	
	abs	%
Kosten per traject	35	85,4%
Afspraken over afrekening	41	100%
Betaling per deelproduct/ termijnen	37	90,2%
Totaal aantal contracten	41	100%

⁵⁶ Dit betreffen afspraken over rapportages op managementniveau. Vaak zijn er ook afspraken over de wijze en frequentie van rapportages over individuele klanten. Afspraken over deze rapportages zijn hier niet meegenomen.

⁵⁷ In bijlage 5 zijn enkele voorbeelden opgenomen over hoe deze afspraken over rapportages en evaluatiegesprekken eruit zien.

Gedurende de periode 2006-2010 zijn er in de meeste re-integratiecontracten afspraken vastgelegd over de kosten per re-integratietraject: 85,4%. Voor re-integratiecontracten waarbij geen trajectprijs bekend is, zijn wel afspraken gemaakt over de totale kostprijs.

In alle re-integratiecontracten zijn voor de periode 2006-2010 afspraken gemaakt over de wijze van afrekening.⁵⁸ De rekenkamer heeft hierbij ook gekeken in hoeverre betaling in termijnen of na afronding van een deelproduct plaatsvindt. Bij betaling per deelproduct moet worden gedacht aan verschillende bedragen voor bijvoorbeeld het intakegesprek, het vervolgetraject en de nazorg. Hiermee heeft de gemeente de mogelijkheid om tussentijds op de uitvoering te sturen indien een product niet (naar behoren) wordt geleverd. Ook is voor de gemeente Zaanstad helder welke activiteiten binnen een re-integratietraject moeten worden ondernomen. Voor de periode 2006-2010 zijn in 90,2% van de contracten afspraken over betaling in termijnen of per deelproduct opgenomen.⁵⁹ Bij overige 9,8% van de contracten was er sprake van betaling van het totale bedrag direct na ondertekening van het contract.

De rekenkamer concludeert dat in de periode 2006-2010 voor alle re-integratiecontracten algemene afspraken zijn gemaakt over de wijze van afrekening. In ruim 85% van de contracten is de kostprijs per traject opgenomen. Betaling per deelproduct of betaling in termijnen is ruim 90% van de re-integratiecontracten vastgelegd. Bij eventueel achterblijvende prestaties van re-integratiebedrijven kan de gemeente besluiten niet te betalen.

5.3 Uitvoering toezicht

In deze paragraaf gaat de rekenkamer in op de uitvoering van het toezicht door de gemeente Zaanstad. We behandelen hierbij het volgende toetsaspect:

Toetsaspect 4.2: De gemeente monitort en evalueert de resultaten van de trajecten systematisch en gebruikt deze informatie om de uitvoering zonodig bij te sturen

Volgens de rekenkamer zijn voor de uitvoering van effectief toezicht de volgende activiteiten vereist:

1. verzamelen en monitoren van informatie over de uitvoering van trajecten door re-integratiebedrijven;
2. evalueren van de informatie en het vormen van een oordeel over de uitvoering van trajecten door re-integratiebedrijven;
3. het oordeel is al dan niet aanleiding om de uitvoering van trajecten door re-integratiebedrijven bij te sturen.

We zullen deze drie activiteiten hierna afzonderlijk bespreken.

⁵⁸ In bijlage 5 staan voorbeelden van hoe deze afspraken eruit kunnen zien.

⁵⁹ Uitgangspunt in het nieuwe bestek voor 2011 is dat 60% bij de start van een traject wordt betaald en betaling van de overige 40% is afhankelijk van het behaalde resultaat. Hoe sneller de uitstroom, hoe hoger de vergoeding.

Informatieverzameling en monitoring van de uitvoering

Voor de uitvoering van effectief toezicht is het verzamelen van de informatie een eerste vereiste. Kortom, de rapportages moeten zijn ontvangen en de evaluatiegesprekken moeten zijn gevoerd.

De gemeente Zaanstad heeft met re-integratiebedrijven afspraken gemaakt over de wijze van informatievoorziening (paragraaf 5.3). In tabel 5.5 herhalen we deze afspraken over het aanleveren van rapportages en het voeren van evaluatiegesprekken, om te kunnen vergelijken in hoeverre deze afspraken worden nagekomen. De percentages zijn gebaseerd op het totale aantal contracten met re-integratiebedrijven in de periode 2006-2010.

De rekenkamer heeft voor tabel 5.5 bekeken of de rapportages volgens afspraak – bijvoorbeeld per kwartaal of per maand – beschikbaar waren.⁶⁰ Hierbij hebben we een driedeling in de tabel opgenomen: de rapportages zijn volgens afspraak beschikbaar ('ja'), er zijn rapportages beschikbaar, maar niet volgens de gemaakte afspraken ('gedeeltelijk') en er zijn geen rapportages beschikbaar ('nee').⁶¹ Eenzelfde indeling in categorieën geldt voor de beschikbaarheid van verslagen van evaluatiegesprekken.

Tabel 5.5 - Beschikbaarheid rapportages en verslagen evaluatiegesprekken⁶²

Informatieverzameling*	Periode 2006-2010	
	abs	%
Afspraken over rapportering?		
- ja:	40	
- nee:	1	
<i>Totaal:</i>	<i>41</i>	
Beschikbaarheid rapportages:		
- ja:	7	17,5%
- gedeeltelijk:	28	70,0%
- nee:	5	12,5%
<i>Totaal:</i>	<i>40</i>	<i>100%</i>
Afspraken over evaluatiegesprekken?		
- ja:	28	
- nee:	13	
<i>Totaal:</i>	<i>41</i>	

⁶⁰ De rekenkamer heeft dit per contract bekeken en vervolgens bij elkaar opgeteld tot een totaalscore voor de periode 2006-2010.

⁶¹ Bij de gedeeltelijke beschikbaarheid van rapportages zijn twee mogelijkheden: (1) Er is een deel van de afgesproken rapportages beschikbaar (2) Er zijn andere rapportages beschikbaar dan is afgesproken, er zijn bijvoorbeeld halfjaar rapportages terwijl het aanleveren van kwartaalrapportages de afspraak is.

⁶² De percentages bij de beschikbaarheid van rapportages en verslagen van evaluatiegesprekken zijn gebaseerd op het aantal re-integratiecontracten waarin daadwerkelijk afspraken zijn opgenomen.

Informatieverzameling*	Periode 2006-2010	
	abs	%
Beschikbaarheid verslagen evaluatiegesprekken:		
- ja:	0	0%
- gedeeltelijk:	2	7,1%
- nee:	26	92,9%
<i>Totaal:</i>	<i>28</i>	<i>100%</i>
Totaal aantal contracten	41	100%

In de periode 2006-2010 zijn in bijna alle re-integratiecontracten afspraken vastgelegd over het aanleveren van rapportages (40 contracten). De gemeente Zaanstad beschikt slechts voor 17,5% van deze re-integratiecontracten over alle rapportages volgens afspraak. In de meeste gevallen zijn deze rapportages echter niet volledig of zijn dit andere rapportages dan afgesproken. Hierbij gaat het om 70% van de re-integratiecontracten in de periode 2006-2010. Dit betekent dat er voor ruim 80% van de re-integratiecontracten geen of geen tijdige informatie in de vorm van rapportages beschikbaar is.

Voor dezelfde periode zijn in 28 re-integratiecontracten (68,3%) afspraken gemaakt over het voeren van evaluatiegesprekken. Volgens de gemeente werden deze gesprekken met re-integratiebedrijven in principe elke drie maanden gevoerd, maar niet of nauwelijks schriftelijk vastgelegd. In de praktijk beschikt de gemeente ook slechts voor 7,1% van de re-integratiecontracten over een deel van de schriftelijke verslagen van deze evaluatiegesprekken. Voor 92,9% van de re-integratiecontracten zijn geen verslagen beschikbaar.

Uit gesprekken met de gemeente Zaanstad blijkt dat het houden van toezicht op de uitvoering van re-integratiebedrijven tot 2010 niet gestructureerd was. Consulenten moesten re-integratiebedrijven regelmatig rappelleren om de rapportages in te sturen. Ook gaf de gemeente aan dat personele wisselingen bij zowel de gemeente als de re-integratiebedrijven negatief van invloed is geweest op de continuïteit en totstandkoming van rapportages. Verder werd volgens de gemeente Zaanstad elke drie maanden een gesprek gevoerd met de re-integratiebedrijven, maar bij sommige kleinere re-integratiebedrijven werd volstaan met een schriftelijke of telefonische rapportage.⁶³ Van de gesprekken met re-integratiebedrijven werden geen gespreksverslagen gemaakt. Ook na de *Operatie Herijking* in 2010 worden nog nauwelijks gespreksverslagen gemaakt. De gemeente is echter wel voornemens dit te doen; een format voor vastlegging is momenteel in ontwikkeling. De rekenkamer kan dus niet beoordelen of en in welke mate deze gesprekken hebben plaatsgevonden, aangezien de verslaggeving hierover ontbreekt.

⁶³ De gemeente Zaanstad geeft verder aan dat met nieuwe re-integratiebedrijven of re-integratiebedrijven waarbij de resultaten achterbleven, soms zelfs vaker dan elk kwartaal een gesprek werd gevoerd.

In telefonische gesprekken met enkele re-integratiebedrijven kwam naar voren dat op uitvoerend niveau het contact met de gemeente vaak redelijk laagdrempelig en informeel is. Zaken over de uitvoering worden regelmatig mondeling besproken en afgesproken, waardoor deze snel opgepakt kunnen worden. Wanneer het gaat om het soepel laten verlopen van de uitvoeringspraktijk is dat wenselijk. Als het echter gaat om min of meer formele afspraken over de uitvoering tussen de gemeente en het re-integratiebedrijf dan kan dit problemen opleveren, omdat afspraken niet op papier zijn vastgelegd. Dit zorgt voor verwarring en heeft in ieder geval bij één re-integratiebedrijf tot problemen geleid.

Box 5.2 - Registratie en monitoring informatie

De eerste voorwaarde voor effectief toezicht is het verzamelen van (monitorings)informatie over de uitvoering van re-integratietrajecten. Deze informatie moet vervolgens ook te worden geregistreerd en vastgelegd. Zo is het van belang dat bijvoorbeeld alle rapportages en gespreksverslagen worden bewaard. Hieronder twee opmerkingen over de registratie van informatie door de gemeente Zaanstad:

Registratie re-integratiecontracten

De gemeente Zaanstad is een verbeterproces wat betreft de registratie van re-integratiecontracten. Op intranet is via een digitaal Handboek een centrale registratie van contracten met re-integratiebedrijven opgezet. Voor consulenten is dit momenteel nog onvoldoende toegankelijk. De gemeente onderzoekt hoe dit kan worden verbeterd. Het uiteindelijke doel is dat de re-integratiecontracten, kwartaalrapportages en werkafspraken via het digitale Handboek beschikbaar zijn voor alle consulenten.

Registratie op klantniveau

Op individueel (klant)niveau probeert de gemeente Zaanstad de registratie ook te verbeteren. Re-integratieconsulenten hebben eens per twee weken of eens per maand met de teamleider 'caseload gesprekken' over klanten, trajecten en de registratie daarvan. De teamleider vraagt aan consulenten om onjuiste of ontbrekende informatie te verbeteren. Aan het begin van 2010 waren de registraties van sommige consulenten nog onvoldoende ingevuld, maar volgens de gemeente is er sprake van verbetering.

Evaluatie en beoordeling van de uitvoering

De tweede vereiste voor effectief toezicht is dat de toezichthouder – de gemeente Zaanstad – de verzamelde informatie gebruikt om de uitvoering te evalueren en te beoordelen. Kortom, op basis van de ontvangen informatie kan de gemeente beoordelen of de uitvoering van re-integratietrajecten goed verloopt en of de afgesproken prestaties worden behaald.

Tabel 5.6 geeft inzicht in hoeverre de gemeente Zaanstad de uitvoering van re-integratietrajecten evalueert en beoordeelt. Bij 'vergelijking van afspraken en resultaten' heeft de rekenkamer voor de periode 2006-2010 bekeken in hoeverre in documenten – vooral (kwartaal)rapportages – een vergelijking wordt gemaakt tussen de afspraken en resultaten. Ofwel, wordt bekeken of de vooraf gemaakte prestatieafspraken zijn

nagekomen? In de tabel hebben we een tweedeling opgenomen: de afspraken en resultaten worden vergeleken ('ja') en deze vergelijking ontbreekt ('nee').⁶⁴ Voor 'interne evaluatie en afspraken' heeft de rekenkamer bekeken in hoeverre er documenten beschikbaar zijn waarin de uitvoering van re-integratietrajecten intern binnen de gemeente wordt besproken en geëvalueerd. Hierbij valt te denken aan interne memo's of e-mails over re-integratietrajecten.⁶⁵

Tabel 5.6 - Evaluatie en beoordeling van de uitvoering

Evaluatie en beoordeling	Periode 2006-2010	
	abs	proc
Vergelijking prestatieafspraken – resultaten?		
- ja:	3	7,3%
- nee:	38	92,7%
Interne besprekingen en beoordelingen:		
- ja:	6	14,6%
- nee:	35	85,4%
Totaal aantal contracten	41	100%

Re-integratiebedrijven maken zelf in hun rapportages nauwelijks een vergelijking tussen de vooraf gemaakte prestatieafspraken en hun uiteindelijk behaalde resultaten. Slechts bij 7,3% van de re-integratiecontracten in de periode 2006-2010 wordt in verantwoordingsdocumenten een vergelijking tussen afspraken en resultaten gemaakt. Voor de overige contracten ontbreekt in verantwoordingsdocumenten deze vergelijking. Voor een deel van deze contracten worden de resultaten uitgebreid geëvalueerd en toegelicht, maar een vergelijking met de vooraf gemaakte afspraken blijft achterwege. De rekenkamer merkt op dat re-integratiebedrijven veelal volgens een door de gemeente goedgekeurd format rapporteren. In dit format worden enkel de resultaatcijfers opgenomen en biedt daarmee geen mogelijkheid voor vergelijking tussen de vooraf gemaakte afspraken en de uiteindelijk behaalde resultaten.

Daarnaast heeft de rekenkamer bekeken in hoeverre er documenten beschikbaar zijn waarin de uitvoering van re-integratietrajecten intern binnen de gemeente wordt besproken en geëvalueerd. In de periode 2006-2010 zijn we voor 14,6% van de onderzochte re-integratiecontracten documenten of correspondentie tegengekomen waarin trajecten worden besproken en beoordeeld. De rekenkamer constateert dat de gemeente intern beperkt vastlegt hoe zij de uitvoering van re-integratietrajecten beoordeelt, positief dan wel negatief.

⁶⁴ De rekenkamer heeft dit per contract bekeken en vervolgens bij elkaar opgeteld tot een totaalscore voor de periode 2006-2010.

⁶⁵ Werkafspraken zijn hier niet meegenomen. Deze zullen worden besproken in paragraaf 5.4.3, als onderdeel van 'bijsturing van de uitvoering'.

Bijsturing van de uitvoering

De gemeente Zaanstad beoordeelt op basis van de monitoringsinformatie of de uitvoering van re-integratietrajecten goed verloopt en of de afgesproken prestaties worden behaald. Is dit niet het geval, dan heeft de gemeente de mogelijkheid om de uitvoering bij te sturen. De gemeente heeft meerdere instrumenten die ze hiervoor kan inzetten:

- Wijzigen van contractafspraken;
- Maken van nadere werkafspraken;
- Stopzetten instroom van klanten;
- Uitstel/ geen betaling van facturen.

In tabel 5.7 zijn de eerste twee instrumenten – wijzigen van re-integratiecontracten en het maken van werkafspraken – opgenomen.⁶⁶ Bij gewenste veranderingen voor een re-integratietraject bekijkt de gemeente of deze binnen het contract passen of dat het contract gewijzigd moet worden. Als deze gewenste veranderingen binnen het contract passen worden nadere werkafspraken met het re-integratiebedrijf gemaakt.⁶⁷ In de tabel 5.7 hebben we bekeken hoe vaak de re-integratiecontracten zijn gewijzigd of nadere werkafspraken zijn geformuleerd.

Tabel 5.7 - Bijsturing van de uitvoering

Bijsturing	Periode 2006-2010	
	abs	%
Wijzigingen contract:		
- ja:	8	27,6%
- nee:	21	72,4%
<i>Totaal:</i>	<i>29*</i>	<i>100%</i>
Nadere werkafspraken:		
- ja:	10	24,4%
- nee:	31	75,6%
Totaal aantal contracten	41	100%

*Percentage over de periode 2007-2010. Het jaar 2006 is buiten beschouwing gelaten, omdat we eerdere jaren dan 2006 niet hebben meegenomen.

In de periode 2007-2010 zijn 27,6% van de re-integratiecontracten gewijzigd.⁶⁸ Bij deze wijzigingen moet worden gedacht aan wijziging van het aantal trajecten, andere afspraken over de wijze van rapportering, de trajectprijs of het totale budget. Ook is er eenmaal een re-integratiecontract beëindigd vanwege een te beperkte instroom van klanten.

⁶⁶ De rekenkamer heeft dit per contract bekeken en vervolgens bij elkaar opgeteld tot een totaalscore voor de periode 2006-2010.

⁶⁷ In de meeste contracten met re-integratiebedrijven is opgenomen dat partijen ter uitvoering van de overeenkomst nog nadere werkafspraken kunnen maken.

⁶⁸ De categorie 'wijzigingen contract' is logischerwijs niet van toepassing op re-integratiebedrijven waar individuele trajecten worden ingekocht.

In veel contracten met re-integratiebedrijven staat dat partijen voor de uitvoering van het contract nadere werkafspraken kunnen maken.⁶⁹ In de periode 2006-2010 zijn voor 24,4% van de re-integratiecontracten nadere werkafspraken gemaakt. Deze werkafspraken betroffen diverse onderwerpen, uiteenlopend van nadere afspraken over facturering en instroom van klanten tot afspraken over verzuimbeheer.

De rekenkamer merkt op dat er nauwelijks sprake is van overlap tussen contracten met re-integratiebedrijven waarin wijzigingen zijn aangebracht of contracten waarvoor nadere werkafspraken zijn gemaakt. Dit was slechts voor één re-integratiecontract het geval, waarbij het contract werd beëindigd.

Ten derde beschikt de gemeente Zaanstad over de mogelijkheid om de instroom van klanten stop te zetten als zij niet tevreden is over de uitvoering van een re-integratietraject door een re-integratiebedrijf. In gesprekken met de gemeente kwam naar voren dat dit in het verleden bij een re-integratiebedrijf is gebeurd.

Daarnaast gaf de gemeente Zaanstad in een gesprek met de rekenkamer aan dat betaling van facturen een belangrijk sturingsmiddel is.⁷⁰ In het verleden zijn enkele facturen van re-integratiebedrijven niet betaald omdat de gemeente niet tevreden was over de uitvoering. Hierbij ging het bij één re-integratiebedrijf om een slechte uitvoering van het re-integratietraject. Bij een ander re-integratiebedrijf was er sprake van een ondeugdelijke rapportage en heeft de gemeente niet betaald tot een goede rapportage was ontvangen.

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad meerdere instrumenten heeft om de uitvoering bij te sturen. In de periode 2007-2010 zijn in ruim 27% van de re-integratiecontracten wijzigingen aangebracht. Ook zijn voor 24,4% van de re-integratiecontracten nadere werkafspraken geformuleerd. Verder bleek uit gesprekken met de gemeente dat stopzetting van de instroom en uitstel van betaling een enkele keer is voorgekomen. Voor de rekenkamer is lastig te beoordelen of de uitvoering altijd is bijgestuurd in geval van een negatieve beoordeling van een re-integratietraject. De monitoringsinformatie én de interne beoordelingen van de uitvoering door de gemeente Zaanstad zijn immers beperkt vastgelegd.

⁶⁹ De gewenste veranderingen passen dan binnen het contract en kunnen worden vastgelegd in nadere werkafspraken.

⁷⁰ Bij onvoldoende prestatie heeft de gemeente bij sommige re-integratiebedrijven de mogelijkheid om een deel van het bedrag niet te betalen (zie afspraken in tabel 5.2, bijlage 5).

5.4 Conclusies

In deze slotparagraaf bespreekt de rekenkamer de belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk. Daarbij beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 4: Houdt de gemeente Zaanstad voldoende toezicht op de uitvoering van re-integratietrajecten door re-integratiebedrijven?

Voor beantwoording van deze vraag gaan we in op de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk.

Afspraken met re-integratiebedrijven

De rekenkamer is van mening dat het maken en vastleggen van afspraken een noodzakelijke voorwaarde is voor effectief toezicht. Bij het uitoefenen van toezicht vergelijkt de gemeente of en in welke mate de behaalde resultaten overeenkomen met de vooraf gemaakte afspraken.

De rekenkamer concludeert dat met het merendeel van de re-integratiebedrijven afspraken zijn gemaakt over de gewenste kwalitatieve prestaties, de wijze van informatievoorziening en overleg en de wijze van betaling en afrekening. Zo zijn in het merendeel van de re-integratiecontracten afspraken vastgelegd over de gewenste instroom (aantal klanten of trajecten), wijze en frequentie van rapportering en de wijze van afrekening.

Anderzijds zijn er slechts in ruim 40% van de re-integratiecontracten afspraken gemaakt over de gewenste uitstroom of taakstelling. Bij de overige re-integratiecontacten gaat het veelal om trajecten waarbij de directe stap naar werk niet of moeilijker haalbaar is. De rekenkamer is echter van mening dat ook in deze contracten meer specifieke doelstellingen voor re-integratietrajecten geformuleerd kunnen worden. Verder merkt de rekenkamer op dat in 31,7% van de re-integratiecontracten geen afspraken over het voeren van evaluatiegesprekken met re-integratiebedrijven zijn opgenomen.

Uitvoering toezicht

De rekenkamer is van mening dat voor effectief toezicht drie elementen noodzakelijk zijn: het verzamelen van monitoringsinformatie over de uitvoering, het evalueren en vormen van een oordeel over deze uitvoering en op basis hiervan de uitvoering zonodig bijsturen.

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad voor 17,5% van de re-integratiecontracten beschikt over rapportages volgens de gemaakte afspraken. Voor 70% van de re-integratiecontracten zijn er rapportages beschikbaar, maar niet conform afspraak. Dit betekent dat er voor ruim 80% van de re-integratiecontracten geen of geen tijdige informatie in de vorm van rapportages beschikbaar is. Ten aanzien van verslagen van evaluatiegesprekken is er onvoldoende vastgelegde informatie beschikbaar (7,1%).

De rekenkamer concludeert dat de gemeente onvoldoende heeft toegezien op het schriftelijk vastleggen van deze monitoringsinformatie.

Verder concludeert de rekenkamer dat de gemeente Zaanstad beperkt vastlegt hoe zij de uitvoering van een re-integratietraject beoordeelt, positief dan wel negatief (14,6%).

De gemeente Zaanstad heeft in opzet diverse instrumenten waarmee ze de uitvoering van re-integratietrajecten door re-integratiebedrijven kan bijsturen:

- Wijzigen van contractafspraken;
- Maken van werkafspraken;
- Stopzetten instroom van klanten;
- Uitstel/ geen betaling van facturen.

De gemeente Zaanstad heeft in de periode 2006-2010 zowel het wijzigen van de contractafspraken (27,6%) als het formuleren van nadere afspraken (24,4%) gebruikt als sturingsinstrument. Stopzetting van de instroom van klanten en uitstel van betaling een enkele keer is voorgekomen. Voor de rekenkamer is het lastig te beoordelen of de uitvoering door de gemeente altijd is bijgestuurd bij een negatieve beoordeling van een re-integratietraject, aangezien de monitoringsinformatie en interne beoordelingen van de uitvoering beperkt zijn vastgelegd.

6 Kosten van re-integratietrajecten

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 5: Heeft de gemeente Zaanstad inzicht in de kosten van re-integratietrajecten in relatie tot de te behalen resultaten en zijn de kosten van re-integratietrajecten voor kansrijke klanten niet hoger dan de door de gemeente gehanteerde norm van € 7.000?

In tabel 6.1 staan de bij deze onderzoeksvraag behorende normen en toetsaspecten.

Tabel 6.1 - Onderzoeksvraag 5 met bijbehorende normen en toetsaspecten

Vraag	Norm	Toetsaspecten
5	De gemeente heeft inzicht in de kosten van re-integratietrajecten in relatie tot de te behalen resultaten	5.1 De kosten van re-integratietrajecten in relatie tot de te behalen resultaten zijn inzichtelijk voor de gemeente Zaanstad 5.2 De gemeente maakt bij inzet van re-integratie instrumenten een gemotiveerde afweging tussen uitvoeringskosten en resultaten
	De uitvoering van re-integratietrajecten is doelmatig	5.3 De kosten van re-integratietrajecten voor kansrijke klanten zijn gelijk aan of lager dan de door de gemeente gehanteerde norm van maximaal € 7.000

De kosten van re-integratietrajecten staan centraal in dit hoofdstuk. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we allereerst in op het budget en de uitgaven voor re-integratie in de periode 2007-2010. Vervolgens bekijken we in hoeverre de gemeente bij de inzet van re-integratieinstrumenten een afgewogen keuze maakt tussen de kosten en resultaten van deze instrumenten. In de vierde paragraaf gaan we in op de kosten van de afzonderlijke re-integratietrajecten. Hierbij bekijken we in hoeverre de door de gemeente gestelde norm van maximaal € 7.000 per re-integratietraject is overschreden.⁷¹ We besluiten dit hoofdstuk met een conclusie.

6.1 Budget en uitgaven re-integratie

In deze paragraaf gaat de rekenkamer in op het budget en de uitgaven voor re-integratie voor de periode 2007-2010. De rekenkamer behandelt daarmee het volgende toetsaspect:

⁷¹ In het Zaanse re-integratiebeleid was van 2005 tot 2008 het uitgangspunt dat een re-integratietraject maximaal 2 jaar mocht duren en maximaal € 7.000 mocht kosten.

Toetsaspect 5.1: De kosten van re-integratietrajecten in relatie tot de te behalen resultaten zijn inzichtelijk voor de gemeente Zaanstad

Budget re-integratie

In tabel 6.2 staat een overzicht van het re-integratiebudget (werkdeel) voor de periode 2007-2010. Dit budget is bestemd voor financiering van re-integratietrajecten, loonkostensubsidie én verloningstrajecten. Gemeenten mogen het deel van het budget dat het jaar ervoor is overgebleven één keer meenemen naar het volgende jaar.

Tabel 6.2 - Budget re-integratie periode 2007-2010⁷²

	2007	2008	2009	2010
Budget re-integratie	€ 9.473.296	€ 10.307.254	€ 10.356.715	€ 11.779.554
Meegenomen budget van vorig jaar	€ 3.272.548	€ 4.296.817	€ 5.665.014	€ 491.205
Totaal budget	€ 12.745.844	€ 14.604.071	€ 16.021.729	€ 12.270.759

Het totale budget bestemd voor re-integratie (inclusief het meegenomen budget) loopt op van ruim € 12,7 miljoen in 2007 tot € 16,1 miljoen in 2009. In 2010 is het totale budget ongeveer op hetzelfde niveau als in 2007, namelijk bijna € 12,3 miljoen.

Uitgaven re-integratie

In tabel 6.3 staat een overzicht van de totale uitgaven voor re-integratie (werkdeel) voor de periode 2007-2010. In deze tabel is onderscheid gemaakt in de uitgaven voor loonkostensubsidie (Zaanse Trajectbanen en verloning), overige uitgaven loonkostensubsidies, uitgaven voor re-integratietrajecten en de overige kosten.

Tabel 6.3 - Uitgaven re-integratie periode 2007-2010⁷³

	2007	2008	2009	2010
Zaanse trajectbanen	€ 368.592	€ 929.595	€ 346.377	€ 250.874
Verloning	€ 2.370.694	€ 2.688.582	€ 4.932.639	€ 6.053.600
<i>Subtotaal loonkostensubsidies</i>	<i>€ 2.739.286</i>	<i>€ 3.618.177</i>	<i>€ 5.279.016</i>	<i>€ 6.304.474</i>
Overige loonkostensubsidies*	€ 81.590	€ 91.751	- € 18.559	0

⁷² Bron voor de bedragen 2007 tot en met 2009 is de Kernkaart Wwb van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (<http://kernkaart.nl/index.php>). De bron voor het budget van het werkdeel in 2010 is de Kadernota re-integratie 2011-2014: *Investeren in beweging* (geraamd budget 2010, p. 9). De bron voor het meegenomen budget van vorig jaar voor 2010 is de Kernkaart Wwb.

⁷³ Bron voor de uitgaven voor re-integratie is opgave van de gemeente Zaanstad d.d. 28 juni 2011.

	2007	2008	2009	2010
Re-integratietrajecten	€ 3.774.017	€ 3.562.875	€ 5.533.619	€ 3.340.353
Overige kosten**	€ 1.862.257	€ 1.708.726	€ 4.385.083	€ 1.600.000
<i>Totaal uitgaven arbeidsre-integratie</i>	<i>€ 8.457.150</i>	<i>€ 8.981.529</i>	<i>€ 15.179.159</i>	<i>€ 11.244.827</i>

*WIW/ ID banen.

**Doorberekende loonkosten re-integratie (2009 re-integratie en éénmalig loonkosten SHV).

De totale uitgaven voor loonkostensubsidies zijn in de periode 2007-2010 toegenomen van € 2,7 miljoen tot € 6,3 miljoen. De uitgaven voor verloning zijn hierin de grootste kostenpost, deze zijn in dezelfde periode toegenomen van bijna € 2,3 miljoen tot ruim € 6 miljoen. In tegenstelling tot de uitgaven voor loonkostensubsidie zijn de uitgaven voor re-integratietrajecten zijn in de periode 2007-2010 redelijk hetzelfde gebleven, met uitzondering van 2009. Deze uitgaven voor re-integratietrajecten liggen rond € 3,5 miljoen. De totale uitgaven voor re-integratie zijn in de periode 2007-2009 toegenomen van ongeveer € 8,5 miljoen tot bijna € 15,2 miljoen. In 2010 waren de totale uitgaven voor re-integratie € 11,2 miljoen.

Rapportering over kosten re-integratie

De gemeente rapporteert over de kosten voor re-integratie. In de jaarrekening geeft de gemeente het totale re-integratiebudget. In de Interne Dienst Rapportages (IDR's) van de Dienst Publiek, sector Werk en Inkomen rapporteert de gemeente meer specifiek over de uitgaven voor het werkdeel en de uitgaven voor loonkostensubsidie (inclusief verloning).⁷⁴ In deze interne rapportages wordt ook niet-financiële informatie besproken, zoals de gerealiseerde instroom en uitstroom en aantal uitkeringen. De gemeente heeft door het combineren van deze informatie inzicht in de totale uitgaven voor re-integratie in relatie tot de te behalen resultaten.

6.2 Inzet re-integratieinstrumenten

De rekenkamer bespreekt in deze paragraaf in hoeverre de gemeente bij inzet van re-integratieinstrumenten een gemotiveerde afweging tussen kosten en resultaten maakt.⁷⁵ We behandelen daarmee het volgende toetsaspect:

Toetsaspect 5.2: De gemeente maakt bij inzet van re-integratieinstrumenten een gemotiveerde afweging tussen uitvoeringskosten en resultaten

⁷⁴ Bij loonkostensubsidie geeft de gemeente werkgevers subsidie voor het in dienst nemen van een re-integratieklant. De gemeente Zaanstad rekent onder de noemer loonkostensubsidie ook verloning. Dit is echter iets anders. Bij verloning is er sprake van een werkgever- werknemer relatie en ontvangt de klant geen uitkering, maar 'salaris' van de werkgever.

⁷⁵ De rekenkamer heeft hiervoor verscheidene documenten bestudeerd, waaronder de verschillende beleidsnota's, de jaarstukken, bestuursrapportages, de Interne Dienstrapportages van de Dienst Publiek, Sector Werk en Inkomen.

De gemeente heeft een lagere instroom en een hogere uitstroom uit de Wwb als prestatiedoelstelling geformuleerd in onder meer de jaarstukken van 2009 en 2010. Onderdeel van deze prestatiedoelstelling is het inzetten van een effectief re-integratie instrumentarium. In de re-integratienota's uit 2005 en 2008 noemt de gemeente ook dat bij inzet van re-integratieinstrumenten wordt gekeken naar hun effectiviteit.⁷⁶ Hierbij bekijkt de gemeente ook specifiek voor welke doelgroepen deze instrumenten worden ingezet.⁷⁷ In de kadernotitie uit 2005 bespreekt de gemeente bijvoorbeeld dat re-integratietrajecten voor kansrijke klanten waarschijnlijk een hogere slaagkans hebben en ook minder kostbaar zullen zijn. Voor deze klanten is de afstand tot de arbeidsmarkt immers kleiner. Echter, een daadwerkelijke bespreking van de resultaten en effectiviteit van de afzonderlijk in te zetten re-integratietrajecten afgezet tegen de kosten van deze trajecten, is de rekenkamer in deze (en andere) documenten niet tegengekomen.

Er is echter wel één traject dat in diverse documenten regelmatig als belangrijk instrument wordt genoemd, namelijk verloningstrajecten of door de gemeente Zaanstad ook wel loonkostensubsidie genoemd. In de *Kadernota re-integratie 2011-2014* (2010) stelt de gemeente dat de inzet van loonkostensubsidie – hieronder valt volgens de gemeente (ook) verloning – een van de meest succesvolle instrumenten is.⁷⁸ De gemeente geeft hierbij aan dat deze trajecten met loonkostensubsidie duurder zijn dan andere trajecten. Echter, verloning is volgens de gemeente een effectief middel om de uitstroom te vergroten en tevens ook een belangrijk instrument om kosten uit het inkomensdeel te besparen.

Concluderend heeft de rekenkamer geen documenten aangetroffen waarin de resultaten van verschillende re-integratieinstrumenten worden afgezet tegen de uitvoeringskosten van deze instrumenten. Wel kiest de gemeente in haar beleid bewust voor de inzet van verloningstrajecten en loonkostensubsidie. Deze relatief dure instrumenten zijn volgens de gemeente wel effectief ter bevordering van de uitstroom uit de Wwb.

6.3 Kosten re-integratietrajecten

In deze paragraaf gaan we in op de kosten van re-integratietrajecten in de periode 2007-2010. Daarnaast zullen we bekijken in hoeverre de door de gemeente gestelde norm van maximaal € 7.000 per re-integratietraject is gehaald.

⁷⁶ Kadernotitie re-integratiebeleid Zaanstad: de kortste weg naar werk (2005) en Re-integratieplan Zaanstad 2008-2009: iedereen doet mee (2008).

⁷⁷ In het Re-integratieplan Zaanstad 2008-2009 staan de verschillende re-integratie instrumenten zelfs ingedeeld naar trede van de re-integratieladder.

⁷⁸ Kadernota re-integratie 2011-2014: Investeren in beweging (oktober 2010)

Kosten individuele re-integratietrajecten

Een overzicht van de kosten van individuele re-integratietrajecten staat in tabel 6.4. In dit overzicht zijn alle tussen 2007 en 2010 gestarte re-integratietrajecten meegenomen.⁷⁹ De tabel is naar jaargang, wat betekent dat het genoemde jaar het startjaar van een traject is. Dit overzicht is exclusief de kosten voor loonkostensubsidie.

Tabel 6.4 - Kosten gestarte re-integratietrajecten periode 2007-2010⁸⁰

	2007	2008	2009	2010
Aantal klanten	651	815	945	1.216
Gemiddelde kosten (€)	2.042	1.752	1.507	498
Maximale kosten (€)	20.293	21.417	15.273	13.079
Aantal kosten > € 7.000	52	36	24	9

De rekenkamer constateert allereerst dat het totale aantal gestarte re-integratietrajecten (het aantal klanten) is toegenomen van 651 in 2007 tot 1.216 in 2010. Verder lijkt er sprake van een licht dalende tendens in de gemiddelde trajectkosten voor de periode 2007 (€ 2.042) tot 2009 (€ 1.507). De trajecten voor het jaar 2010 zijn relatief recent gestart, waardoor er voor deze trajecten gemiddeld nog minder kosten zijn gemaakt in vergelijking met de eerdere jaren.

Kosten re-integratietrajecten > € 7.000

In hoofdstuk 2 over het re-integratiebeleid is de rekenkamer al ingegaan op de beleidskeuze van de gemeente Zaanstad in 2005 om een maximale norm te stellen voor de kosten van re-integratietrajecten. Hieronder gaan we bekijken of ook aan deze norm is voldaan. Het volgende toetsaspect is leidend:

Toetsaspect 5.3: De kosten van re-integratietrajecten voor kansrijke klanten zijn gelijk aan of lager dan de door de gemeente gehanteerde norm van maximaal € 7.000

De gestelde norm van maximaal € 7.000 per re-integratietraject – exclusief de uitgaven voor loonkostensubsidie – geldt voor klanten op trede 4 en 5 van de re-integratieladder (kansrijke klanten). Hoewel de norm in 2008 formeel door de gemeente is losgelaten hebben we ter vergelijking de latere jaren wel meegenomen. De rekenkamer merkt op dat er geen cijfers beschikbaar waren over de kosten van de re-integratietrajecten voor kansrijke klanten. Daarom bekijken we in hoeverre de norm van € 7.000 voor re-integratietrajecten op alle treden is overschreden, zoals weergegeven in tabel 6.4.⁸¹

⁷⁹ De rekenkamer heeft ook een tabel met cijfers voor afgeronde trajecten (inclusief de kosten voor loonkostensubsidie) ontvangen. Deze tabel schetst een vergelijkbaar beeld zoals in tabel 6.4 is weergegeven.

⁸⁰ Bron: opgave gemeente Zaanstad d.d. 31 januari 2011.

⁸¹ De rekenkamer merkt op dat re-integratietrajecten voor kansrijke klanten op treden 4 en 5 waarschijnlijk minder kostbaar zijn dan trajecten voor klanten op andere treden. Bij klanten op trede 4 en 5 is de afstand tot de arbeidsmarkt immers kleiner dan bij klanten op lagere treden.

De rekenkamer constateert dat in de periode 2007-2010 van de in totaal 3627 gestarte re-integratietrajecten 121 meer dan € 7.000 hebben gekost. Dit betreft ruim 3% van het totale aantal gestarte re-integratietrajecten waarbij de door de gemeente gestelde norm is overschreden. Gelet op de maximale trajectkosten zijn er in de periode 2007-2010 trajecten geweest die ruim 2 á 3 keer zoveel als de gestelde norm van € 7.000 hebben gekost. De rekenkamer merkt echter op dat hoe langer geleden een re-integratietraject is gestart, hoe groter de kans dat deze de maximale norm van € 7.000 euro overschrijdt.⁸² Voor 2007 en 2008 blijkt dit ook het geval, de percentages waarbij de norm van € 7.000 is overschreden betreffen respectievelijk 8% en 4,4%.

Bij nadere analyse van trajecten die de norm van € 7.000 in de periode 2007-2010 hebben overschreden, valt op dat het vooral gaat om (een combinatie van) trajecten gericht op het bieden van al dan niet gesubsidieerde werkervaring met begeleiding naar regulier werk.⁸³ Het gaat hierbij vooral om klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt of klanten met motivatieproblemen.

6.4 Conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 5: Heeft de gemeente Zaanstad inzicht in de kosten van re-integratietrajecten in relatie tot de te behalen resultaten en zijn de kosten van re-integratietrajecten voor kansrijke klanten niet hoger dan de door de gemeente gehanteerde norm van € 7.000?

De gemeente Zaanstad heeft inzicht in de totale kosten voor re-integratie. De totale uitgaven voor re-integratie zijn toegenomen van ruim € 8,5 miljoen in 2007 tot € 11,2 miljoen in 2010, met een uitschieter in 2009 (€ 15,2 miljoen). De kosten voor loonkostensubsidie zijn in dezelfde periode toegenomen van ruim € 2,7 miljoen tot € 6,3 miljoen. Een groot deel van dit bedrag voor loonkostensubsidie wordt ingezet voor financiering van verloningstrajecten. De uitgaven voor re-integratietrajecten lagen voor de periode 2007-2010 rond de € 3,5 miljoen, met uitzondering van 2009 (€ 5,5 miljoen). Over deze kosten rapporteert de gemeente in de Interne Dienst Rapportages (IDR), waarbij ook de gewenste én gerealiseerde resultaten worden beschreven. De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad op totaalniveau inzicht in de kosten van re-integratietrajecten in relatie tot de te behalen resultaten heeft.

⁸² Immers, de kans dat een re-integratietraject langere tijd loopt en daarmee meer kost is groter dan een traject dat recenter – bijvoorbeeld 2009 of 2010 – is gestart.

⁸³ Deze analyse is gebaseerd op een door de gemeente aangeleverd overzicht van de kosten per trajectonderdeel (opgave d.d. 28 juni 2011). Dit overzicht betreft echter afgeronde re-integratietrajecten en verschilt daarmee van de in de tabel 6.4 genoemde cijfers.

Op het niveau van de afzonderlijke re-integratieinstrumenten heeft de rekenkamer geen documenten aangetroffen waarin de kosten van de in te zetten re-integratie-instrumenten door de gemeente worden afgezet tegen de behaalde resultaten. Wel heeft de gemeente bewust gekozen voor inzet van het duurdere, maar volgens de gemeente effectieve instrument van loonkostensubsidie.

De gemeente Zaanstad heeft in de periode 2005- 2008 een maximale norm van € 7.000 per re-integratietraject geformuleerd. De rekenkamer heeft ter vergelijking ook latere jaren meegenomen. Het aantal klanten dat met een re-integratietraject is gestart is toegenomen van 651 in 2007 tot 1.216 in 2010. De rekenkamer concludeert dat in de periode 2007-2010 van de in totaal 3627 gestarte re-integratietrajecten 121 meer dan € 7.000 hebben gekost. Dit is ruim 3% van het totale aantal gestarte trajecten. De rekenkamer merkt echter op dat hoe langer geleden een re-integratietraject is gestart, hoe groter de kans dat deze de maximale norm van € 7.000 overschrijdt. Dit blijkt ook het geval voor de jaren 2007 (8%) en 2008 (4,4%).

Bij trajecten die deze norm van € 7.000 overschrijden gaat het vooral om (een combinatie van) trajecten gericht op het bieden van (gesubsidieerde) werkervaring met begeleiding naar regulier werk. Deze trajecten zijn gericht op klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt of motivatieproblemen.

Bijlage 1 - Geraadpleegde personen

Gemeente Zaanstad, Sector Werk en Inkomen van de Dienst Publiek

- Mevrouw P. le Noble, afdelingshoofd Minimaregelingen en Voorzieningen
- Mevrouw D. Goudriaan, teamleider Werk en Inkomen
- De heer J. Groeneveld, beleidsmedewerker sector Werk en Inkomen
- De heer T. Pietersma, teamleider Beleid en gegevensbeheer
- De heer R. de Vries, afdelingshoofd Beleid en gegevensbeheer
- De heer E. Levi, afdeling Beleid en gegevensbeheer

Re-integratiebedrijven

- Mevrouw I. Koense, contactpersoon Agens
- De heer M. Hondema, contactpersoon Werktraject
- Mevrouw S. van Twillert, unit manager Sagenn
- De heer W. de Vries, manager Vrijwilligerscentrale (Stichting Welsaen)

Klanten groepsbijeenkomsten

- Groepsbijeenkomst donderdag 3 februari voor klanten die na een re-integratietraject zijn teruggestroomd in de bijstand: 6 klanten gesproken.
- Groepsbijeenkomst 3 februari voor klanten die na een re-integratietraject zijn doorgestroomd naar werk: 4 klanten gesproken.
- Telefonische gesprekken met 4 klanten die na een re-integratietraject zijn uitgestroomd naar werk.

Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten

Gemeente Zaanstad

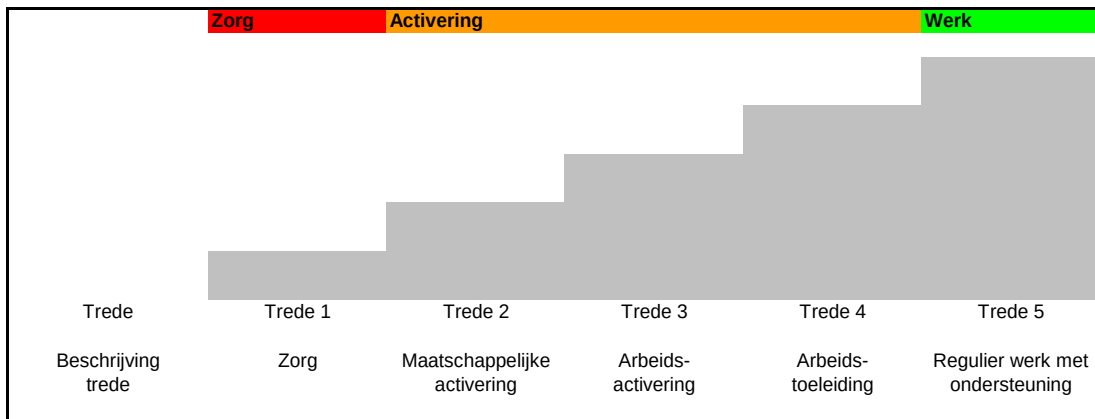
- Gemeente Zaanstad, Sector Sociale Zaken (2004) *Beleid Re-integratie: activerende regie*.
- Gemeente Zaanstad, Sector Sociale Zaken (mei 2005) *Kadernotitie re-integratiebeleid 2005-2008: De kortste weg naar werk*.
- Gemeente Zaanstad, Dienst Publiek, Sector Werk en Inkomen (2008) *Re-integratieplan gemeente Zaanstad 2008-2009: Iedereen doet mee*.
- Gemeente Zaanstad (augustus 2009) *Visie op participatie: Maatschappelijke Participatie in Zaanstad*.
- Gemeente Zaanstad, Dienst Publiek, Sector Werk en Inkomen *Concept kader re-integratie 2010-2014* (april 2010).
- Gemeente Zaanstad, Dienst Publiek, Sector Werk en Inkomen (oktober 2010) *Kadernota re-integratie 2011-2014: Investeren in beweging*.
- Gemeente Zaanstad, *Bestek Direct Werk 2006*.
- Gemeente Zaanstad, (2010) *Coördinatorschap consultants met re-integratietaken*.
- Gemeente Zaanstad, Dienst Publiek (2010) *Het ABC 2010 van de gemeentelijke minimavoorzieningen: Zaanstad helpt mensen met een laag inkomen*.
- Gemeente Zaanstad, Dienst Publiek, Sector Werk en Inkomen (periode 2006-2010) *Interne Dienst Rapportages*.
- Gemeente Zaanstad (2005) *Programmabegroting 2006-2009*.
- Gemeente Zaanstad (2006) *Programmabegroting 2007-2010*.
- Gemeente Zaanstad (2007) *Programmabegroting 2008-2011*.
- Gemeente Zaanstad (2008) *Programmabegroting 2009-2012*.
- Gemeente Zaanstad (2009) *Programmabegroting 2010-2013*.
- Gemeente Zaanstad (2010) *Programmabegroting 2011-2014*.
- Gemeente Zaanstad (2008) *Jaarstukken 2007*.
- Gemeente Zaanstad (2009) *Jaarstukken 2008*.
- Gemeente Zaanstad (2010) *Jaarstukken 2009*.
- Gemeente Zaanstad (2011) *Jaarstukken 2010*.
- Gemeente Zaanstad, College van B & W (mei 2009) *Raadsinformatiebrief: Rekenkameronderzoek 2009, effectiviteit re-integratie*.
- Gemeente Zaanstad, uitkeringenbestand, d.d. 15 februari 2011.
- Gemeente Zaanstad, re-integratietrajectenbestand, d.d. 15 februari 2011.
- Gemeente Zaanstad, opgaven verloning, d.d. 11 maart 2011 en 21 maart 2011.
- Gemeente Zaanstad, verloningsbestand, d.d. 21 maart 2011.
- Gemeente Zaanstad, opgaven kosten d.d. 31 januari 2011, d.d. 16 februari 2011 en d.d. 28 juni 2011.
- Gemeente Zaanstad (periode 2006-2010) Contracten met re-integratiebedrijven.
- Gemeente Zaanstad (periode 2006-2010) Verantwoordingsrapportages, verslagen van evaluatiegesprekken, werkafspraken met re-integratiebedrijven, werkinstructies en andere interne stukken over de uitvoering van re-integratietrajecten.

Overig

- Divosa (november 2009) *Divosa-monitor 2009. Meer dan Ooit*.
- De Volkskrant, *Reïntegratiemiljarden leiden zelden tot werk*, 29-01-2008 (http://www.volkskrant.nl/binnenland/article499610.ece/Reiuml_ntegratiemiljarden_leiden_zelden_tot_werk en <http://www.dag.nl/binnenland/onderzoek-reintegratie-broddelwerk-9262>)
- Gemeente Enschede, *In Enschede kiest de gemeente voor 'gericht verlonen'* (<http://www.enschede.nl/actueel/pers/01411/>), d.d. 25 september 2007.
- Hoogerwerf en Herweijer (2003) *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008) *Beleidsdoorlichting re-integratie*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003) *Handreiking Re-integratiebeleid*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Kernkaart Wwb* (<http://kernkaart.nl/index.php>).
- NICIS (november 2007) *Onder druk wordt alles vloeibaar. Onderzoek naar activering van de granieten kern in de bijstand op stedelijk arbeidsmarkt in Arnhem, Nijmegen en Zaanstad*.
- Projectbureau Voorbereidingstrajecten Participatiebudget *Handreiking formuleren integrale beleidsvisie op Participatie*, update november 2009.
- SGB en Stimulansz (periode 2007-2010) *Benchmark Wwb*.
- SGB en Stimulansz (periode 2008-2010) *Benchmark Re-integratie*.
- VNG (2008) *Plan van aanpak effectiviteit re-integratie*, brief VNG aan haar leden, d.d. 18 augustus 2008.
- Wet Participatiebudget (Wpb), per 1 januari 2009.
- Wet Werk en Bijstand (Wwb), per 1 januari 2004.

Bijlage 3 - Re-integratieladder

Figuur 1.1 - Re-integratieladder Zaanstad



De trede-indeling is als volgt:

- Trede 1 'Zorg': de persoon is **niet in staat tot re-integratie** door ernstige beperkingen, waarbij er een zorgvraag is. De zorgvraag is dusdanig dat een behandeling ervan noodzakelijk is alvorens werk kan worden geaccepteerd. Het gaat hier om een zorgvraag die niet door een consulent van de sector Werk en Inkomen zelf kan worden ingevuld, maar waarbij externe, professionele partijen moeten worden ingeschakeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om zware verslaving of ernstige psychische stoornissen. Persoon heeft een volledige complete ontheffing voor re-integratie.
- Trede 2 'Maatschappelijke activering': persoon is **niet in staat regulier werk te verrichten** door ernstige beperkingen of ontbreken van basale vaardigheden. Persoon is **wel in staat tot enige vorm van participatie**. Persoon dient eerst deze vaardigheden voldoende te hebben ontwikkeld, voordat er sprake kan zijn van arbeidstoeleiding. Het gaat dan bijvoorbeeld om het accepteren van gezag, op tijd opstaan of er verzorgd uitzien. Inzicht en vertrouwen krijgen in eigen capaciteiten en doelen zijn belangrijke pijlers. Persoon heeft een volledige ontheffing voor de sollicitatieplicht.
- Trede 3 'Arbeidsactivering': persoon heeft **nog arbeidsvaardigheden nodig voor het verrichten van regulier werk**. Door middel van scholing of ervaring (bijvoorbeeld stage) dienen competenties verbeterd of ontwikkeld te worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om het opdoen van arbeidsritme of verbeteren van (verouderde) kennis. Persoon heeft een (gedeeltelijke) arbeidsverplichting.
- Trede 4 'Arbeidstoeleiding': persoon heeft **ondersteuning nodig bij het vinden van werk**. Er zijn geen in de persoon gelegen belemmeringen voor werkaanvaarding. Het gaat om ondersteuning bij het vinden en verkrijgen van werk (sollicitatievaardigheden en bemiddeling), het vinden van de juiste match op de arbeidsmarkt. Persoon is uitkeringsafhankelijk.
- Trede 5 'Werk met ondersteuning': persoon **verricht werk** met ondersteuning. Persoon is volledig uitkeringsonafhankelijk. Loonkostensubsidie is een vorm van ondersteuning van regulier werk. Een vorm van nazorg of een traject voor schuldhulpverlening zijn andere vormen van ondersteuning van regulier werk.

Bijlage 4 - Re-integratiebeleid gemeente Zaanstad

Beleid re-integratie: *Activerende regie*, mei 2004⁸⁴

Op 1 januari 2004 treedt de nieuwe Wet werk en bijstand (Wwb) in werking. Voor de uitvoering van deze nieuwe wet stelt de gemeente een re-integratieverordening en een beleidsnota re-integratie vast. De kadernotitie *Beleid re-integratie: activerende regie* (2004) hoort bij de in 2004 in Zaanstad opgestelde re-integratieverordening.

Missie

De missie van de sector Sociale Zaken is het bevorderen van deelname van de bijstandsgerechtigden, Nuggers en Anw'ers aan de samenleving, waarbij uitstroom naar betaald werk voorop staat. Casemanagement en trajecten zijn hierbij belangrijke instrumenten. Werk gaat boven uitkering! Er wordt pas een uitkering verstrekt als de klant tijdelijk niet in staat blijkt te zijn in zijn bestaan te kunnen voorzien.

Visie

Tevens geeft de gemeente Zaanstad in dit document haar visie op de manier van uitvoering van re-integratietrajecten.

Visie re-integratie gemeente Zaanstad 2004

- De bijstand is slechts een (tijdelijk) vangnet voor mensen die (tijdelijk) niet in staat zijn hun eigen inkomen te verwerven. De inspanningen van de klant en de inspanningen van de gemeente Zaanstad zijn erop gericht de uitkeringsduur zo kort mogelijk te houden. De gemeente Zaanstad zorgt voor een directe beoordeling van de kansen op de arbeidsmarkt van diegenen die zich melden voor een uitkering.
- Betaald regulier werk is dé manier om actief te zijn in onze samenleving.
- Ook klanten die nog niet (direct) in een traject naar werk kunnen, biedt de gemeente Zaanstad perspectief. Dan zal blijken dat het actief houden van klanten ertoe leidt dat zij makkelijker inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt. Dit is bijvoorbeeld nodig wanneer de economie weer aantrekt en er tekorten ontstaan op de arbeidsmarkt.
- De gemeente spreekt klanten aan op hun verantwoordelijkheid en hun participatie, gebaseerd op de gedachte dat de klant iets terug doet voor zijn uitkering (het voor-wat-hoort-wat-principe). Zo worden de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van de klant vergroot, waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner wordt.
- Zaanstad werkt toe naar een invulling van (een gedeelte van) de werkweek voor alle klanten door regulier werk of maatschappelijk nuttig werk met behulp van uitkering.
- Wanneer het aanbod van werk op de reguliere arbeidsmarkt klein is, dient de gemeente het aanbod van maatschappelijk nuttig werk, werk met behoud van uitkering, te vergroten.

⁸⁴ *Beleid re-integratie: activerende regie*, sector Sociale Zaken Zaanstad, 4 oktober 2004.

Doelgroepen

De gemeente Zaanstad onderscheidt 3 hoofdgroepen voor het re-integratiebeleid. Deze drie groepen kwamen ook in de missie van de sector naar voren:

1. Personen die een uitkering ontvangen volgens de Wwb, Ioaw, loaz en de Bbz;
2. Niet uitkeringsgerechtigden (Nuggers);
3. Personen die een uitkering ontvangen volgens de Anw.

Het centrale kenmerk van het overgrote deel van de klanten van Zaanstad is dat zij een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Dat wil zeggen dat zij langer dan een jaar een uitkering ontvangen. De verschillen binnen deze groep kunnen groot zijn, waardoor een nadere onderverdeling in doelgroepen noodzakelijk is. De gemeente Zaanstad onderscheidt daarbij 6 doelgroepen:

1. Alleenstaande ouders;
2. Jongeren van 18 tot 23 jaar;
3. Allochtonen, waaronder nieuwkomers en oudkomers;
4. Arbeidsgehandicapten;
5. Werkzoekenden ouder dan 50 jaar;
6. Kwetsbare groepen, waaronder onder andere daklozen en/of verslaafden, klanten met een psychiatrisch verleden, blijfhuisklanten, klanten met schuldenproblematiek en ex-gedetineerden.

Zaanstad benadrukt dat het bij klanten altijd om maatwerk gaat en dat zij geen enkele doelgroep bij voorbaat uitsluit van de re-integratievoorzieningen.

De gemeente Zaanstad geeft prioriteit aan de doelgroepen die met de juiste ondersteuning het snelst naar de arbeidsmarkt kunnen uitstromen. Concreet betekent dit dat de gemeente zich primair richt op de volgende doelgroepen:

1. Klanten die korter dan 1 jaar in de uitkering zitten.
2. Jongeren van 18 tot 23 jaar.
3. Alleenstaande ouders.

Instrumenten

Op basis van plaatsing op de re-integratieladder worden instrumenten aangeboden in het traject waarbij betaald werk voorop staat. De treden van de Zaanse re-integratieladder zijn:

- Uitstroom naar werk.
- Scholing en werktraining.
- Sociale activering.
- Externe zorg.
- Onderzoek en advies.

De gemeente Zaanstad heeft in het beleid vastgelegd dat een klant succesvol is uitgestroomd als deze een half jaar regulier werk heeft verricht.

Kadernotitie re-integratiebeleid Zaanstad: *De kortste weg naar werk* (mei 2005)

De gemeente Zaanstad heeft over de periode 2001-2004 een onderzoek laten doen naar de resultaten van de re-integratietrajecten. Uit het onderzoek kwam onder andere naar voren dat in de systemen onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over uitstroomresultaten en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Hierdoor kan niet geleerd worden van eerder gerealiseerde uitstroomresultaten en is sturing op vergroting van de uitstroom onvoldoende mogelijk.⁸⁵

Missie en visie

Zaanstad vermeldt in de Kadernota van 2005 dat het onderzoek naar de effectiviteit van re-integratietrajecten geen aanleiding geeft om de missie en visie uit 2004 te wijzigen.

De gemeente benoemt in de kadernotitie *re-integratiebeleid Zaanstad: De kortste weg naar werk* de conclusie uit het onderzoek dat de re-integratietrajecten onvoldoende effectief zijn. Zaanstad wil in deze nota dan ook vastleggen hoe zij op effectieve wijze de gelden uit het werkdeel van de Wwb de komende jaren wil inzetten om het bijstandsvolume terug te dringen dan wel te handhaven.

Doelgroepen

Net als in de kadernotie *Beleid re-integratie: Activerende regie (2004)* geeft Zaanstad aan zich in belangrijke mate te richten op de klanten die een reëel perspectief hebben op de arbeidsmarkt en zet een belangrijk deel van haar middelen in op deze groep. Zaanstad maakt daarbij onderscheid in klanten die direct bemiddelbaar en niet-direct bemiddelbaar zijn. Een klant is direct bemiddelbaar als er op grond van opleiding, leeftijd en werkervaring een goede kans is om op korte termijn een baan op de reguliere arbeidsmarkt te verkrijgen. Voor de niet-direct bemiddelbare klanten is de kans hierop op de middenlange en lange termijn klein.

Daarnaast stelt de gemeente Zaanstad dat voor de volgende groepen specifiek beleid is ontwikkeld:

- Jongeren tot 23 jaar.
- Personen van 57,5 of ouder.
- Nug'gers en anw'ers.
- Alleenstaande ouders.
- WW'ers en WAO'ers.

Instrumenten

De gemeente Zaanstad geeft in de kadernotitie Re-integratiebeleid *De kortste weg naar werk* verschillende instrumenten weer die zij wil inzetten om de klanten te begeleiden naar een baan. Enkele voorbeelden van deze instrumenten zijn: Direct Werk,

⁸⁵ Gemeente Zaanstad, Re-integratie activiteiten Zaanstad van 2005-2008, *De kortste weg naar werk*, mei 2005, p. 11.

bemiddeling Kansrijken, Zaanse Trajectbaan, leerwerkplekken, verzuimcontroles, scholing sociale activering en outreachend integreren.

De gemeente Zaanstad maakt vervolgens inzichtelijk welke instrumenten worden ingezet voor de groep direct bemiddelbaren en de groep niet-direct bemiddelbaren.

Als uitgangspunt voor de in te zetten instrumenten stelt Zaanstad dat deze 2 jaar mogen duren en maximaal € 7.000 mogen kosten.

Doelen

De rekenkamer haalt uit de kadernotitie dat de gemeente Zaanstad met de middelen voor re-integratie wil realiseren dat de schadelast beperkt blijft. Dat wil zeggen dat de middelen die de gemeente Zaanstad inzet voor re-integratie een direct effect hebben op de uitgaven aan uitkering ten laste van het I-deel.

Re-integratieplan Zaanstad 2008-2009: *Iedereen doet mee*, mei 2008

In mei 2008 stelt de gemeente Zaanstad een nieuw re-integratieplan voor de jaren 2008 en 2009 vast. De gemeente Zaanstad maakt hier de keuze voor 2 jaar, omdat de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt voortdurend aan verandering onderhevig zijn.

Het aantal bijstandsgerechtigden is in de jaren 2006 en 2007 sterk gedaald door de economische groei en door de investeringen die de gemeente heeft gedaan in haar bedrijfsvoering en de werkwijze van haar sector Werk en Inkomen. Op 1 januari 2006 ontvingen 3.005 huishoudens een bijstandsuitkering in de gemeente Zaanstad. Dit aantal daalde naar 2.425 huishoudens op 31 december 2007.⁸⁶ Als effect van deze ontwikkeling noemt de gemeente Zaanstad, dat van de overblijvende klanten een groot deel (ongeveer 1.800) behoort tot de zogenaamde 'harde kern'. Dit zijn mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die vaak een langdurigere en kostbaardere aanpak nodig hebben. Het einddoel is om ook voor deze groep duurzame uitstroom te realiseren.

Missie en Visie

In het re-integratieplan *Iedereen doet Mee* gaat de gemeente Zaanstad niet in op de missie voor re-integratie. Zaanstad benoemt wel dat dit re-integratieplan een voortzetting is van het beleid uit 2005. Zaanstad constateert in het re-integratieplan *Iedereen doet mee* wel dat de visie uit 2005 gezien de stand van zaken op de arbeidsmarkt voor een deel achterhaald is. De gemeente Zaanstad doelt er daarbij op dat als het aanbod van werk op de arbeidsmarkt door conjuncturele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt klein is en het moeilijk is om klanten met een uitkering te plaatsen op de arbeidsmarkt. In dat geval is het van belang om voor re-integratieklanten het aanbod van maatschappelijk nuttig werk of werk met behoud van uitkering te vergroten. De visie luidt in het re-integratieplan Zaanstad *Iedereen doet mee* als volgt:

⁸⁶ Bron: Kernkaart Wwb van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (<http://gemeenteloket.szw.nl/kernkaart>).

Visie gemeente Zaanstad op re-integratie 2008

- Sociale zekerheid, maatschappelijke participatie en persoonlijk welbevinden kunnen in het huidige tijdsgewricht het best bereikt worden via een betaalde, reguliere baan. Inwoners van Zaanstad dienen dan ook zo veel als mogelijk in hun eigen inkomen te voorzien door middel van betaald werk.
- De bijstand is slechts een (tijdelijk) vangnet voor hen die op enig moment niet in staat zijn een eigen inkomen te verwerven. Langdurige afhankelijkheid van een bijstandsuitkering leidt op termijn tot verarming en mogelijk tot sociaal isolement.
- De inspanningen van de klant en de gemeente Zaanstad moeten er dan ook op gericht zijn de uitkeringsduur zo kort mogelijk te houden om zo het individu en eventueel de met hem of haar een leefeenheid vormende personen, sociaal en maatschappelijk te laten participeren. Dat heeft een positief effect op het zelfrespect van de betrokkenen.
- Degenen die zich melden voor een uitkering zullen worden beoordeeld op hun kansen op de arbeidsmarkt. Indien plaatsing zonder meer mogelijk is zullen alle inspanningen zijn gericht op het zo snel mogelijk (weer) vinden van betaald werk. Dit onder het motto 'werk boven (uitkerings)inkomen'.
- Als blijkt dat plaatsing op een baan niet zonder meer mogelijk is, zal worden bekeken welke acties noodzakelijk zijn om plaatsing op een reguliere baan wel mogelijk te maken. In laatste instantie wordt bezien of en zo ja, op welke andere wijze een tegenprestatie kan worden geleverd voor de uitkering die wordt verstrekt.

De rekenkamer vindt dat de visie van de gemeente Zaanstad in 2008 vooral tekstueel is aangepast, maar dat geen fundamentele aanpassingen zijn gedaan ten opzichte van de visie uit 2004. De gemeente Zaanstad maakt met andere woorden in de visie niet expliciet welke gevolgen de conjuncturele ontwikkelingen hebben op het re-integratiebeleid.

Doelgroepen

De prioritaire doelgroep zoals eerder in het jaar 2004 geformuleerd⁸⁷ heeft de gemeente in deze beleidsnota aangevuld met klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt met daarbij specifieke aandacht voor 45-plussers en bestaat nu uit:

1. Klanten die korter dan 1 jaar in de uitkering zitten.
2. Jongeren tot 27 jaar.
3. Alleenstaande ouders.
4. Klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.
5. 45-plussers.

⁸⁷ In het beleidsdocument *Beleid re-integratie: activerende regie (2004)*.

Instrumenten

Ook voor 2008 en 2009 geeft Zaanstad instrumenten weer die zij voor re-integratie wil inzetten. Voorbeelden van deze re-integratieinstrumenten zijn: loonkostensubsidie, gemeente als werkgever, integrale dienstverlening, klantbenadering, zelfstandig ondernemerschap, 45 plussers, jongeren tot 27 jaar. De gemeente Zaanstad geeft deze instrumenten op een andere manier weer dan in de kadernotitie van 2005. In 2008 wordt bijvoorbeeld voor 3 doelgroepen: klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, jongeren tot 27 jaar en 45 plussers specifieke instrumenten benoemd die Zaanstad voor deze groep wil inzetten. De gemeente Zaanstad is bij de instrumenten voor de klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet specifiek over de instrumenten die zij wil inzetten. De gemeente wil bijvoorbeeld voor de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt bijeenkomsten organiseren waarbij medewerkers ideeën kunnen uitwisselen om de ambitie te realiseren. Over de instrumenten voor jongeren tot 27 jaar en de groep 45-plussers is de gemeente Zaanstad concreter.

De gemeente Zaanstad maakt voor de jaren 2008 en 2009 gebruik van een re-integratieladder met 5 treden. Per trede op de re-integratieladder zijn re-integratieinstrumenten ingekocht die specifiek voor de groep in die trede geschikt zijn.

Daarnaast wordt het uitgangspunt dat een traject maximaal 2 jaar mag duren en de kosten niet meer dan € 7.000 door Zaanstad losgelaten omdat de aandacht zich verlegt naar meer ingewikkelde doelgroepen (met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt).

Doelen

In dit re-integratieplan legt de gemeente Zaanstad voor het re-integratiebeleid de volgende doelstellingen vast:

1. Het klantenbestand daalt in 2008 tot 2.456 en in 2009 tot 2.446.
2. Vergroten van het aantal klanten dat actief participeert in de samenleving, hetzij door een traject naar werk of hetzij door een activiteit gericht op maatschappelijke participatie. Eind 2009 participeert 75% van de klanten met een re-integratie-doelstelling of activeringsdoelstelling (in enige vorm) actief in de samenleving.
3. Verhogen van de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden. Vanaf 2009 is het streven om minimaal 40 Nuggers per jaar aan het werk te helpen of maatschappelijk te laten participeren.
4. Jongeren zijn na aanmelding direct aan de slag. In 2009 zijn alle jongeren na aanmelding binnen 4 weken naar school of aan het werk.

Visie op participatie: Maatschappelijke Participatie in Zaanstad, augustus 2009

Op 1 januari 2009 is de Wet participatiebudget ingevoerd. In deze wet wordt geregeld dat budgetten van de Wet werk en bijstand, de Wet inburgering en de Wet educatie en beroepsonderwijs worden samengevoegd en gecombineerd kunnen worden ingezet voor participatietrajecten.⁸⁸ Dit was voor de gemeente Zaanstad aanleiding om een visie te bepalen hoe zij wil realiseren dat alle inwoners van Zaanstad kunnen participeren in

⁸⁸ Gemeente Zaanstad, Visie op participatie: *Maatschappelijk Participatie in Zaanstad*, augustus 2009, p. 8.

de maatschappij. De gemeente Zaanstad vindt dat de maatschappelijke participatie betekent dat iedereen op eigen wijze naar zijn of haar vermogen meedoet in de Zaanse samenleving. Hiermee leveren alle inwoners een bijdrage aan de sociale samenhang en binding in de stad, wijk of buurt. De gemeente onderscheidt de volgende vormen van maatschappelijke participatie:

- Sociale participatie;
- Culturele participatie;
- Arbeidsmarktparticipatie.

Zaanstad heeft de ambitie dat alle inwoners minimaal op twee terreinen maatschappelijk participeren. Zaanstad wil dit realiseren door haar inwoners te overtuigen, verleiden, stimuleren, ondersteunen, activeren, faciliteren en in het uiterste geval ook te dwingen een bijdrage te leveren aan de samenleving. De gemeente kiest haar rol afhankelijk van de situatie of doelgroep.

De gemeente Zaanstad legt vooral de focus op arbeidsmarktparticipatie, dat betekent dat de burgers deelnemen aan de arbeidsmarkt. Dit is vooral gericht op economische zelfredzaamheid, of anders gesteld: het kunnen voorzien in eigen inkomen. Ook sociale werkvoorziening hoort bij arbeidsmarktparticipatie, evenals combinaties van werken en leren, scholing en vrijwilligerswerk, als die dienen als opstap voor betaald werk.

Kadernota re-integratie 2011-2014: Investeren in beweging, oktober 2010

Sinds 2009 kent Nederland een recessie. Dit heeft gevolgen voor de arbeidsmarkt en daarmee is weer een groei zichtbaar van het aantal uitkeringsgerechtigden. Daarnaast zijn de komende jaren bezuinigingen gepland op het participatiebudget. Door de bezuinigingen wordt het voor de gemeente moeilijker om uitvoering te geven aan de participatiedoelstellingen die zijn bepaald in de *Visie op participatie*. Het is noodzakelijk voor de gemeenten om met re-integratie de uitstroom uit de uitkering te bevorderen om de uitgaven op het I-deel in de hand te houden. Hiervoor zijn de re-integratiemiddelen uit het participatiebudget nodig. Re-integratie middelen die hebben bewezen effectief te zijn, zoals loonkostensubsidie zullen de komende jaren worden ingezet. De gemeente Zaanstad hanteert voor de jaren 2011-2014 de volgende uitgangspunten voor re-integratie:

1. Re-integreren begint zo vroeg mogelijk en op maat. De kortste weg naar werk blijft voorop staan. Waar niet-direct werk voorhanden is, wordt (om)scholing voorgesteld of tijdelijk werk dat bij voorkeur wordt verricht in het publieke domein.
2. Prioriteit bij de besteding van de beschikbare re-integratie ligt bij de mensen die kans maken op een succesvolle re-integratie.
3. Iedere klant met een uitkering kan aanspraak maken op ondersteuning naar arbeidsinschakeling. Maatwerk en afstemming zijn hierbij essentieel om trajecten doeltreffend in te zetten. Samenwerkingsverbanden in de uitvoering vergroten de kans op succes.
4. Een re-integratietraject is gericht op de behoefte van de arbeidsmarkt. Opleidingen en trainingen dienen vooral arbeidsmarktrelevant te zijn. inspelen op een toekomstige frictie van vraag en aanbod valt daar ook onder.

Bijlage 5 - Afspraken tussen RIB's en de gemeente Zaanstad

In tabel B5.1 staan diverse voorbeelden van afspraken over rapportering, evaluatiegesprekken en werkafspraken. Deze tabel dient ter illustratie van de gemaakte afspraken; sommige voorbeelden komen meer frequent voor dan andere.

Tabel B5.1 - Voorbeelden van afspraken informatievoorziening en overleg

	Voorbeelden afspraken informatievoorziening en overleg
Rapportages	• Per kwartaal een managementrapportage met naam en BSN nummer met daarbij tenminste een overzicht van: - Aantal aangemeld door Soza - Aantal teruggezonden - Aantal instroom traject plus datum - Aantal naar betaald werk, onderscheiden naar regulier en gesubsidieerd - Aantal 6 mnd of langer aan het werk en uitkeringsonafhankelijk • De opdrachtnemer zal eens per kwartaal schriftelijk over de in het kader van deze overeenkomst uitgevoerde werkzaamheden aan de adviseur re-integratie van de gemeente rapporteren. Door middel van de rapportages zal de opdrachtnemer onder meer inzicht geven in de in deze periode verrichte werkzaamheden. • Maandelijks, achteraf, een kwantitatieve rapportage aan Programma Management Re-integratie op basis van aanmeldingen, uitschrijvingen en resultaat. De kwantitatieve rapportage gebeurt aan de hand van een format (..) Per halfjaar, achteraf, een kwalitatieve rapportage die als basis dient voor een tussentijdse evaluatie.
Evaluatiegesprekken	• Partijen zullen minimaal eenmaal per kwartaal bijeenkomen voor een evaluatie, waarbij onder meer de voortgang van de dienstverlening, de kwaliteit van de dienstverlening en de uitvoering van de overeenkomst worden besproken. Van hetgeen op de bespreking wordt besproken, wordt door de gemeente een schriftelijk verslag opgesteld. Indien naar het oordeel van partijen hiertoe aanleiding bestaat, kan de frequentie van de besprekingen worden vermeerderd of verminderd. • Partijen voeren overleg zoveel als de gemeente noodzakelijk vindt; in elk geval eens per halfjaar.

In tabel B5.2 staan enkele voorbeelden van afspraken tussen de gemeente en re-integratiebedrijven over de afrekening van re-integratietrajecten.

Tabel B5.2 - Voorbeelden afspraken afrekening en betaling

	Voorbeelden afspraken afrekening en betaling
Afspraken over afrekening	- De gemeente verstrekt voor het uitvoeren van de opdrachten als bedoeld in artikel '...' aan de opdrachtnemer een vergoeding aan de hand van specificaties van de door de opdrachtnemer verrichte diensten, conform de in de offerte '...' genoemde prijzen. De opdrachtnemer zal aan het einde van iedere maand bij de gemeente een gespecificeerde nota van de in deze periode aan de gemeente geleverde diensten indienen. De specificatie bevat de namen en burgerservicenummers van de deelnemers, alsmede de geleverde diensten per deelnemer en het eventuele contract/ werkordernummer. De gemeente is gehouden de nota binnen 30 dagen na ontvangst aan de opdrachtnemer te betalen. De uitgevoerde opdrachten moeten, nadat ze door de opdrachtgever zijn goedgekeurd, binnen drie maanden gespecificeerd worden gefactureerd. De Gemeente heeft het recht facturen die na deze periode worden ingeleverd, niet betaalbaar te stellen. De gemeente is gehouden de gespecificeerde nota binnen dertig dagen na ontvangst aan de opdrachtnemer te betalen. De gemeente is gerechtigd de betaling op te schorten, indien de opdrachtnemer in verzuim verkeert met de nakoming van haar verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst.* 'Re-integratiebedrijf' zal Zaanstad voor het gehele verschuldigde bedrag na ondertekening van overeenkomst factureren. Indien meer (deel)trajecten worden geleverd en het gegarandeerde bedrag geheel is benut, zal per kwartaal geleverde diensten worden afgerekend onder vermelding naam klant.
Betaling per deelproduct/termijnen	- Betaling vindt achteraf plaats bij succesvolle afronding van (deel)product, waarbij de laatste module pas na 26 weken betaald werk betaald wordt. - Betaling vindt plaats in twee termijnen en binnen 30 dagen na ontvangst van de factuur te weten: 25% van het totaalbedrag na ondertekening contract, 50% na de rapportage over de eerste zes maanden en 25% na de rapportage over de laatste zes maanden.

*De tekst over afrekening is uitgebreider. Vanwege de overzichtelijkheid heeft de rekenkamer echter enkele zinsneden buiten beschouwing gelaten.



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl