

Re-integratie onder de loep

Beleid SDD 2007 - 2011

Rekenkamercommissie Dordrecht



Werkplein
Drechtsted



DORDRECHT



Re-integratie onder de loep

Onderzoek naar het re-integratiebeleid van de Sociale Dienst Drechtsteden 2007-2011

Rekenkamercommissie Dordrecht





Foto 1: vlnr. J. Kerseboom, K. Meijer en C. Cransveld

Secretariaat RKC Dordrecht:

Postadres Postbus 8
3300 AA Dordrecht
Telefoon 078 7704998
Email s.khadje@dordrecht.nl
Internet www.dordrecht.nl/rekenkamercommissie

Dit onderzoek is aangeboden aan:

De raadsleden van de gemeente Dordrecht

Dit onderzoek is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie Dordrecht:

Jeroen Kerseboom	voorzitter
Karin Meijer	lid
Coen Cransveld	lid

Aan dit onderzoek werkten mee:

Minca Verboom

Opmaak:

Sylvia Khadjé

Druk:

Stadsdrukkerij Gemeente Dordrecht

Publicatie:

Juni 2012

Inhoudsopgave

DEEL I	Centrale boodschap	
1.	Over dit onderzoek	6
1.1	De aanleiding	6
1.2	Vraagstelling onderzoek	6
2.	Conclusies en aanbevelingen	8
2.1	Conclusies	8
2.2	Aanbevelingen	9
3.	Bestuurlijke reactie	10
4.	Nawoord	13
DEEL II	De bevindingen	14
5.	Context	14
5.1	Inleiding	14
5.2	De gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD)	14
5.3	De Wet Werk en Bijstand en de Wet Investeren in Jongeren	15
5.4	Uitvoering van het beleid	16
5.5	Rapport van de Inspectie Werk en Inkomen	18
5.6	De economische omstandigheden	18
6.	Opbouw bestand	20
6.1	Inleiding	20
6.2	Groote bestand	20
6.3	Instroom	20
6.4	Arbeidsplicht	21
6.5	Re-integratie	22
6.6	Uitstroom uit de uitkering	23
7.	Doelstellingen	24
7.1	Inleiding	24
7.2	De doelstellingen	24
7.3	Zijn de doelstellingen SMART-C	26
7.4	Informatieverstrekking	27

8.	Resultaten van het beleid	28
8.1	Inleiding	28
8.2	Onderbouwing resultaten	28
8.3	Informatieverstrekking	30
9.	Re-integratiebeleid en uitvoering	31
9.1	Inleiding	31
9.2	Korte schets van het beleid	31
9.3	Uitwerking van beleid in de praktijk	32
9.4	Hernieuwde instroom van cliënten	34
10	Financiën	35
10.1	Inleiding	35
10.2	Het re-integratiebudget (W-deel)	35
10.3	Inkomensondersteuning (I-deel)	36
	Bijlage 1: Gehanteerde normen	38
	Bijlage 2: Produkten en diensten binnen 'Werken aan zelfstandigheid'	39
	Bijlage 3: Lijst met afkortingen	41
	Bijlage 4: Lijst met geïnterviewden	42
	Bijlage 5: Geraadpleegde literatuur	43

Voorwoord

In 2011 hebben wij een onderzoek verricht naar het re-integratiebeleid van de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) in de periode 2007 tot en met 2010. De centrale vraag van het onderzoek was hoe het beleid is vormgegeven en welke lessen voor de raad daaruit te leren zijn. Hierbij hebben wij gekeken naar de opbouw van het cliëntenbestand van de SDD (zowel voor Dordrecht als individuele gemeente als voor de Drechtsteden als geheel), de doelen van het beleid en de geboekte resultaten, de inzet van de financiële middelen en de inrichting van het beleid op papier en in de praktijk.

Hierbij bieden wij u het onderzoeksrapport 'Re-integratie onder de loep: onderzoek naar het re-integratiebeleid van de Sociale Dienst Drechtsteden in de periode 2007-2011" aan.

Dit is het eerste onderzoeksrapport 'nieuwe stijl'. Dit betekent dat het onderzoeksrapport een nieuwe indeling heeft en uit twee delen bestaat. In het eerste deel leest u de aanleiding van het onderzoek, de centrale vraag, de onderzoeksopzet, de conclusies en aanbevelingen, de bestuurlijke reactie van het college en het nawoord van de Rekenkamercommissie.

Deel twee bevat de onderzoeksgegevens.

Langs deze weg willen wij alle medewerkers van de SDD, die er voor hebben gezorgd dat wij over de benodigde informatie konden beschikken, hartelijk danken voor hun medewerking.

De Rekenkamercommissie Dordrecht,
Jeroen Kerseboom, voorzitter
Karin Meijer, lid
Coen Cransveld, lid

DEEL I CENTRALE BOODSCHAP

1. Over dit onderzoek

1.1 De aanleiding

Door allerlei omstandigheden kan het gebeuren dat iemand korte of langere tijd zonder werk komt te zitten. Deze persoon krijgt dan een uitkering van een uitkeringsinstantie. Wanneer dit een uitkering is in het kader van de Wet Werk en Bijstand (WWB) gebeurt dit door een sociale dienst. In de Drechtsteden is dat de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD).¹ Deze uitkeringsinstantie zorgt ook voor ondersteuning bij de re-integratie van de uitkeringsgerechtigden. Re-integratie is het proces van terugkeren naar werk. Een traject dat een uitkeringsgerechtigde krijgt aangeboden om weer aan het werk te komen wordt een re-integratietraject genoemd. Werk wordt hierbij zowel gedefinieerd in termen van algemeen geaccepteerde arbeid, als in termen van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten (zoals vrijwilligerswerk). Het uitvoeren en het maken van het re-integratiebeleid hebben de afzonderlijke Drechtsteden gemeenten gedelegeerd aan de SDD.

De middelen voor het verstrekken van de uitkeringen en de ondersteuning bij re-integratie worden door het Rijk beschikbaar gesteld aan de individuele Drechtsteden. Deze geven de middelen aan de SDD. Het gaat hierbij om aanzienlijke bedragen. Zo heeft het Rijk voor het jaar 2010 aan de SDD – via de gemeenten - €26.838.975 beschikbaar gesteld voor re-integratie. Daarnaast heeft de SDD voor het betalen van de uitkeringen €61.326.233 ontvangen van het Rijk.²

De SDD heeft natuurlijk ook uitgaven gedaan. Zo heeft de dienst in 2009 €66.308.798 uitgekeerd aan bijstandsuitkeringen en €32.972.780 uitgegeven aan de re-integratie van klanten van de dienst. Leden van de gemeenteraad van Dordrecht stelden de vraag hoe de middelen voor re-integratie worden ingezet, waarbij ze zich afvroegen of dit doelmatig gebeurde en of de inzet effectief was. Zij hebben de Rekenkamer dan ook gevraagd een onderzoek in te stellen naar het re-integratiebeleid van de SDD. De Rekenkamer heeft hier positief op gereageerd. In september 2011 is de Rekenkamer omgevormd tot een Rekenkamercommissie. De Rekenkamercommissie heeft de startnotitie, die inmiddels was verschenen (maart 2011) en de beschikbare informatie bestudeerd en heeft de centrale onderzoeksvraag geherformuleerd (zie paragraaf 1.2).

1.2 Vraagstelling onderzoek

Wij hebben onderzocht hoe het re-integratiebeleid in de periode 2007 tot en met 2010 is vormgegeven en welke lessen daaruit te leren zijn.

¹ De Drechtsteden zijn: Dordrecht, Zwijndrecht, Sliedrecht, Papendrecht, Alblasserdam en Hendrik-Ido-Ambacht.

² SDD, jaarverslag SDD 2009, bijlage 2.

Dit onderzoek geeft een antwoord op de volgende vragen:

- 1 Hoe is het bestand van de SDD opgebouwd ?
- 2 Welke doelen zijn gesteld en zijn deze gehaald?
- 3 Hoe is het re-integratiebeleid ingericht en hoe werkt het in de praktijk?
- 4 Welke financiële middelen zijn ingezet?

Bij de samenstelling van het bestand en het overzicht van de financiën hebben wij vanwege de actualiteit (daar waar mogelijk) ook het jaar 2011 opgenomen. Hierbij zijn alleen de gegevens opgenomen die via het jaarverslag 2011 van de SDD bij de Rekenkamercommissie bekend zijn geworden.

Wij hebben gekeken hoe volgens de beleidsplannen van de SDD het beleid is ingericht. Om een beeld te krijgen van hoe het beleid in de praktijk uitwerkt, hebben we 64 dossiers van cliënten bestudeerd. Bij het onderzoek naar de doelen hebben wij ons gericht op de doelen die aan de Drechtraad en de gemeenteraad zijn gerapporteerd en via de begrotingen zijn geaccordeerd door de Drechtraad.

Voor de financiën hebben wij gekeken naar de begrotingen, de managementrapportages (Maraps) en de jaarrekeningen van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) en de jaarverslagen van de SDD. Maar ook naar de verantwoordingen van de gemeente Dordrecht aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en een rapport van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) met betrekking tot de aanvraag van extra middelen via de Incidentele aanvullende uitkering (Iau).

Voor de beantwoording van deelvraag 2 heeft de commissie normen geformuleerd. Deze zijn terug te vinden in bijlage 1.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

De Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) heeft haar werk uitgevoerd in een turbulente omgeving, waarin de economische crisis toesloeg. De economische crisis leidde tot een hogere werkloosheid en tot bezuinigingen op het budget voor re-integratie door het Rijk. De SDD heeft hier op ingespeeld door haar beleid aan te passen.

De Rekenkamercommissie concludeert dat in de door haar onderzochte periode 2007-2011 jaarlijks doelen zijn geformuleerd voor de algemene uitstroom uit de Wet Werk en Bijstand (inclusief de Wet Investeren in Jongeren), voor de uitstroom uit een traject en voor plaatsing in trajecten. Via de begroting van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) worden zowel de Drechtraad als de gemeenteraad van Dordrecht hierover geïnformeerd.

De Rekenkamercommissie concludeert verder dat de gestelde doelen in grote lijnen specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdsgebonden (SMART) zijn geformuleerd. Zij constateert echter wel dat de doelen onderling niet consistent zijn. Het is voor de commissie niet altijd duidelijk wat de beoogde relatie tussen de doelen is. Dit wordt niet toegelicht door de SDD.

De Rekenkamercommissies concludeert voorts dat zeer geregeld de gestelde doelen niet bereikt zijn. In de meeste gevallen bevatten de managementrapportages (Maraps) en de jaarverslagen van de GRD hier een onderbouwing voor. Niet alle informatie uit de Maraps is terug te vinden in de jaarverslagen van de SDD en de GRD. Hierdoor is deze informatie niet rechtstreeks via de begrotings- en verantwoordingscyclus beschikbaar voor de raadsleden van Dordrecht: de Maraps worden niet aan de raad gestuurd. Gemeenteraadsleden moeten via de website van de Drechtraad zelf deze stukken opzoeken.

De Rekenkamercommissie heeft niet onderzocht in welke mate de tegenvallende economie er aan heeft bijgedragen dat de re-integratiedoelen slechts gedeeltelijk zijn bereikt. De commissie heeft in de dossiers echter wel aanwijzingen gevonden dat de inrichting van het re-integratieproces invloed heeft gehad op de uitstroomcijfers. Hierbij kan gedacht worden aan de (gebrekkige) kwaliteit van het diagnosticeren van de cliënt, waardoor geregeld cliënten op verkeerde trajecten zijn geplaatst. Daarnaast is het sanctiebeleid niet streng toegepast, waardoor cliënten mogelijk onvoldoende zijn gestimuleerd om zich aan afspraken te houden. Ten slotte kan het ontbreken van de regierol van de klantmanager vooral in 2007 en 2008 een negatieve uitwerking op de uitstroom hebben gehad. In de dossiers heeft de commissie gezien dat vanaf 2009 de klantmanagers van de SDD een grotere rol gingen spelen in het re-integratieproces. Zo komt de commissie meer meldingen tegen van situaties waarin de klantmanagers actief vacatures aanleveren aan de cliënten.

2.2 Aanbevelingen

Het re-integratiebeleid wordt vorm gegeven en uitgevoerd in een bestuurlijke constructie waarin de gemeenteraad en het college van B en W op afstand staan, maar wel eindverantwoordelijk zijn voor de besteding van het door het Rijk toegekende budget voor re-integratie. De commissie formuleert de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad en het college van Dordrecht vanuit dit gegeven.

Aan de gemeenteraad:

1. Vraag als gemeenteraad van Dordrecht -via de Drechtraad - aan het Drechtstedenbestuur om meer specifieke verantwoordingsinformatie in de reguliere verantwoordingsdocumenten over de ingezette re-integratie instrumenten. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over de effectiviteit van een instrument, de aantallen mensen die in- en uitstromen en welke middelen zijn ingezet.
2. Overweeg in overleg te gaan met de andere gemeenteraden in de Drechtsteden om te achterhalen in hoeverre de huidige informatievoorziening van het Drechtstedenbestuur en de SDD de individuele gemeenteraden in staat stelt om hun rol binnen het besluitvormingsproces goed te kunnen vervullen.

Aan het college:

3. De Rekenkamercommissie beveelt het college aan in de paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting en de jaarrekening (bij het deel van SDD) in te gaan op veranderingen in de doelen en de onderlinge samenhang van de doelen opdat de gemeenteraad periodiek beschikt over relevante, begrijpelijke en gebundelde informatie over re-integratie.
4. Tot slot bevelen wij het college aan te bevorderen dat periodiek de doelmatigheid en effectiviteit van het re-integratiebeleid wordt geëvalueerd door de SDD en te bevorderen dat het Drechtstedenbestuur hierover op een heldere en transparante wijze rapporteert aan de gemeenteraden van de Drechtsteden.

3. Bestuurlijke reactie



Postadres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan

de voorzitter van de Rekenkamercommissie
de heer J.S. Kerseboom
Postbus 8
3300 AA DORDRECHT

Gemeentebestuur
Spuiboulevard 300
DORDRECHT

T 14078
F (078) 770 8080
www.dordrecht.nl

Datum 29 mei 2012
Ons kenmerk SBC/802948
Betreft Re-integratie onder de loep (onderzoek Rekenkamercommissie Dordrecht)

Geachte heer Kerseboom,

Onderstaand reageren wij op het rapport "*Re-integratie onder de loep. Onderzoek naar het re-integratiebeleid van de Sociale Dienst Drechtsteden in de periode 2007-2010*".

Wij hebben met belangstelling en plezier kennis genomen van uw rapport en de hierin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

In onze bestuurlijke reactie gaan wij allereerst in op een aantal algemene zaken, die uit het onderzoek naar voren komen en vervolgens op de aanbevelingen uit het rapport.

Algemeen

Uw rapport behelst een periode, die inmiddels achter ons ligt. U constateert terecht, dat het huidige beleid en de huidige uitvoeringspraktijk op het gebied van re-integratie inmiddels zijn veranderd. Dat is enerzijds gebeurd vanuit gewijzigd beleid en vermindering van financiën vanuit het Rijk, maar anderzijds ook vanuit de wens om het beleid effectiever te maken.

De gemeente Dordrecht heeft er destijds expliciet voor gekozen om de taken rond werk en inkomen regionaal uit te voeren. Daarbij is eveneens doelbewust gekozen om dit zowel voor uitvoering als voor beleid te doen. In 2006 is besloten de bevoegdheden van de gemeenteraad over te dragen aan de Drechttraad. Daarmee hebben de deelnemende Drechtstedengemeenten grote voordelen op het gebied van effectiviteit en efficiency bereikt.

Door onderbrenging in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) is dit bestuurlijk geborgd. Dat gebeurt bij het Drechtstedenbestuur (DSB) als dagelijks bestuur van de GRD. (In de onderzoeksperiode voor de werkzaamheden van de SDD functioneerde een aan het DSB nevenschikte Bestuurscommissie Werk, Zorg en Inkomen. Na de evaluatie van de Drechtstedensamenwerking is de commissie opgeheven en zijn de formele bevoegdheden op het gebied van werk, zorg en inkomen ondergebracht bij DSB. Inhoudelijke afstemming vindt plaats in het portefeuillehoudersoverleg sociaal.) Daarbij is goed nagedacht hoe de "eigen" gemeenteraden betrokken zouden blijven bij de belangrijke maatschappelijke thema's werk en inkomen. Daarvoor is de Drechttraad (met in de vorige periode de adviescommissie Zorg, Werk & Inkomen en in de huidige periode de "carroussel") in positie gebracht. Iedere gemeenteraadsfractie uit Dordrecht en de overige

Pagina 1/3



Datum 29 mei 2012
Ons kenmerk SBC/802948

Drechtsteden heeft een afvaardiging in de Drechttraad en daarmee toegang tot alle informatie. Op deze manier kunnen alle fracties evenredig invloed uitoefenen op het beleid en uitvoering van de Sociale Dienst Drechtsteden.

In uw onderzoek heeft u bekeken in hoeverre de SDD de gestelde doelstellingen heeft behaald. Wij trekken daaruit de conclusie dat dit slechts deels is gelukt. De ambities waren ook hoog en de omstandigheden werden door het uitbreken van de crisis slechter. Wij hechten er daarom ook aan om vanuit de maatschappelijk gewenste effecten naar het vraagstuk te kijken.

In de Atlas voor gemeenten worden de 50 grootste gemeenten van Nederland met elkaar vergeleken. Uit de editie 2011 blijkt, dat in Dordrecht vanaf 2004 het aantal langdurig werklozen (> 3 jaar) daalt en dat we daarmee ver onder het gemiddelde van de G50 uitkomen (om precies te zijn op nummer 4). Wat betreft het aandeel bijstandsontvangers (als percentage van de potentiële beroepsbevolking) zien we sinds 2000 een dalende lijn. Op dit aspect staan we iets gunstiger dan het gemiddelde van de G50.

Het landelijke economische bureau APE, dat o.a. de verdeelsystematiek van de bijstand heeft ontworpen, doet jaarlijks onderzoek naar de prestaties van gemeenten op het gebied van de bijstand. Zij heeft onlangs een langjarig onderzoek gepubliceerd waarin zij constateert dat Dordrecht (en Breda) over de jaren 2007-2011 de gemeenten waren met de grootste daling van de bijstand in Nederland (-17%). Over het jaar 2011 was de daling van de bijstand in Dordrecht significant groter dan in de rest van Nederland (-11%).

Tot slot willen we een algemene opmerking plaatsen over uw onderzoek. De onderzoeksvraag richt zich op inhoudelijke aspecten rond het thema re-integratie. De bevindingen geven grotendeels het antwoord op de gestelde onderzoeksvraag. De conclusies gaan echter maar ten dele over de oorspronkelijke vraag en in de aanbevelingen gaat het alleen over de verantwoording. Daarom vinden wij het belangrijk om hier enkele opmerkingen te maken over de bevindingen en conclusies.

De eerste onderzoeksvraag gaat over de samenstelling van het bestand van de SDD. Hierbij maakt u feitelijk alleen onderscheid tussen mensen met en zonder arbeidsplicht. De succesfactoren voor re-integratiebeleid worden grotendeels ook bepaald door aspecten als leeftijd, opleidingsniveau, werkloosheidsduur en huishoudsamenstelling. Echter zogenaamde "in de persoon gelegen factoren", zoals motivatie, psychosociale beperkingen en zoekgedrag die lastig objectief meetbaar zijn, bepalen eveneens in grote mate het succes. Dit aspect van de werkelijkheid komt naar ons oordeel onvoldoende tot zijn recht in het onderzoek. Daarnaast bepalen ook de werkwijze van de uitvoerende instanties en medewerkers het succes van re-integratie. Op dit deel geeft uw onderzoek belangrijke lessen omtrent diagnose, sanctiebeleid, aanbieden van vacatures en de regierol van de klantmanager. In het huidige re-integratiebeleid zijn deze aspecten belangrijker geworden. Vanuit deze lessen, die uw onderzoek nog eens heeft benadrukt, moet het re-integratiebeleid blijvend beoordeeld worden.

Aanbevelingen

De aanbevelingen van de Rekenkamercommissie zijn afzonderlijk aan de gemeenteraad en aan het college geadresseerd. Wij gaan hier niet expliciet in op de aanbevelingen aan de raad. Uiteraard willen wij met de raad hierover het debat aangaan.

Datum 29 mei 2012
Ons kenmerk SBC/802948

Met betrekking tot de aanbevelingen aan het college:

3. *"De Rekenkamercommissie beveelt het college aan in de paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting en de jaarrekening (bij het deel van SDD) in te gaan op veranderingen in de doelen en de onderlinge samenhang van de doelen opdat de gemeenteraad periodiek beschikt over relevante, begrijpelijke en gebundelde informatie over re-integratie."*

Op het eerste gezicht lijkt deze aanbeveling zeer redelijk en makkelijk over te nemen. In de reguliere planning- en controlcyclus verantwoorden wij op de gemeentelijke verantwoordelijkheid rondom Werk & Inkomen op het niveau van de gewenste maatschappelijke effecten (outcome). Voor de specifieke verantwoording op de activiteiten en resultaten van de SDD (output) is de planning- & controlcyclus van de GRD ingericht met begroting, managementrapportages (4- en 8-maands) en jaarverslag. Deze stukken krijgt iedere fractie en zijn voor iedereen toegankelijk. Wij zijn daarom van mening, dat de huidige situatie voldoende gelegenheid biedt voor een adequate controle door de lokale volksvertegenwoordigers.

Uiteraard zijn wij daarnaast te allen tijde bereid vragen van de gemeenteraad omtrent alle taken van de gemeente (of ze nu lokaal, in Drechtsteden- of in Zuid-Holland Zuid-verband worden uitgevoerd) te beantwoorden of toelichting te geven.

4. *"Tot slot bevelen wij het college aan te bevorderen dat periodiek de doelmatigheid en effectiviteit van het re-integratiebeleid wordt geëvalueerd door de SDD en te bevorderen dat het Drechtstedenbestuur hierover op een heldere en transparante wijze rapporteert aan de gemeenteraden van de Drechtsteden."*

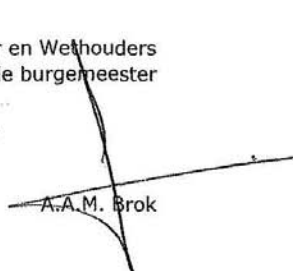
Wij nemen deze aanbeveling in algemene zin over. Deels gebeurt dit reeds door de periodieke rapportages over de doelmatigheid gemeten naar uitstroom. Wij blijven bij ons standpunt, dat verantwoording moet plaatsvinden op de daarvoor afgesproken wijze, dat wil zeggen het Drechtstedenbestuur rapporteert aan de Drechtraad.

Wij danken u nogmaals voor het onderzoek en hopen, dat wij met deze bestuurlijke reactie op een goede manier aan uw aanbevelingen zijn tegemoet getreden. Wij zien uit naar de bespreking hiervan met de gemeenteraad.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders
de secretaris de burgemeester


M.M. van der Kraan


A.A.M. Brok

4. Nawoord

Wij bedanken het college voor de constructieve reactie op ons conceptrapport.

Met de toezegging van het college dat het zal bevorderen dat de doelmatigheid en effectiviteit van het re-integratiebeleid periodiek worden geëvalueerd komt een belangrijke voorwaarde voor adequate controle- en sturingsmogelijkheden voor de betrokken raden in zicht. Wij kunnen ons goed voorstellen dat de portefeuillehouder in het Drechtstedenbestuur nadere afspraken maakt met de andere betrokken bestuurders.

Wij zijn het met het college eens dat de planning- en controlcyclus voorziet in veel informatiemomenten. Wij pleiten er niet zozeer voor om deze uit te breiden, maar om de bestaande kanalen beter te benutten en duidelijker aan te geven wanneer welke beleidsdoelen waarom worden aangepast.

Het is aan de gemeenteraad van Dordrecht om het college te melden aan welke informatie hij behoefte heeft.

DEEL II DE BEVINDINGEN

5. Context

5.1 Inleiding

In dit deel van het rapport presenteert de Rekenkamercommissie haar bevindingen. Voordat deze bevindingen worden gepresenteerd schetst de commissie de context waarbinnen de Sociale Dienst Drechtsteden heeft gewerkt gedurende de onderzoeksperiode (2007-2011).

Bij het beschrijven van de context wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke omgeving, het wettelijk kader, de economische situatie en de uitvoering van het beleid.

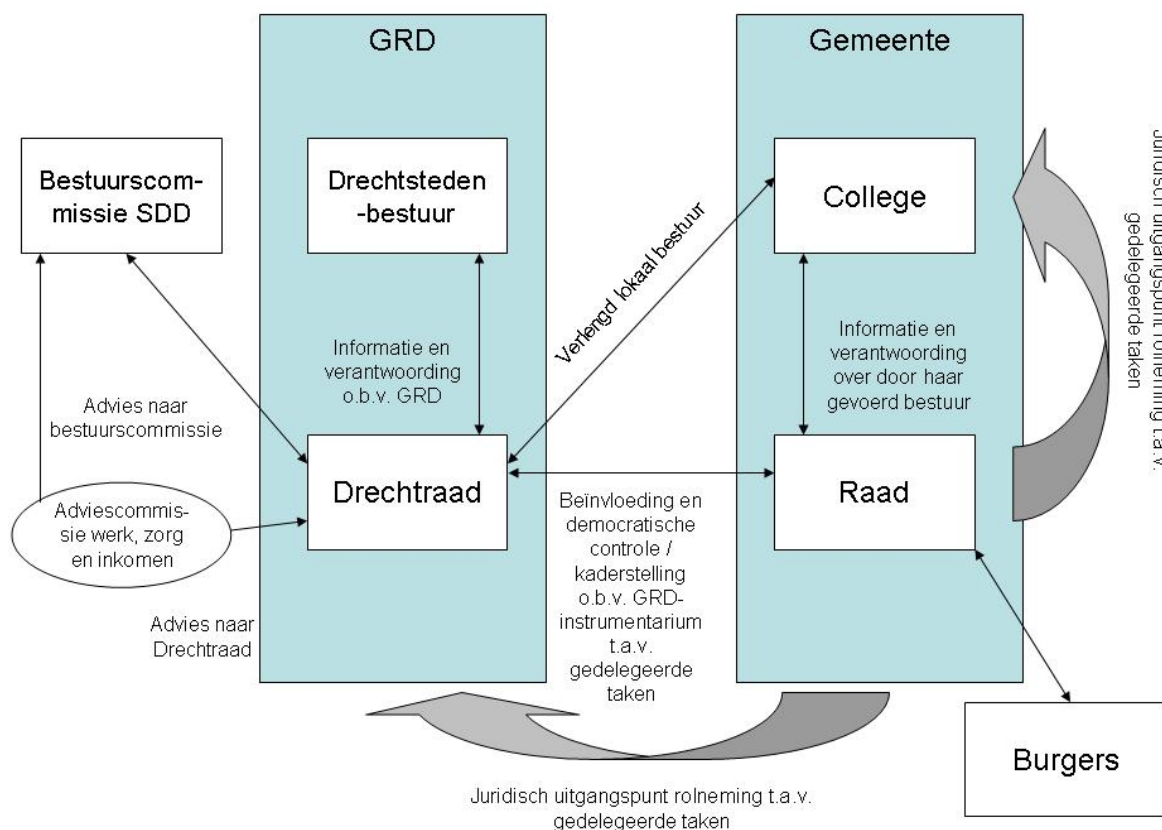
5.2 De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD)

De GRD is een samenwerkingsverband van Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Alblasterdam, Sliedrecht en Hendrik-Ido-Ambacht. De GRD heeft een Drechtraad en een Drechtstedenbestuur. De Drechtraad is het hoogste bestuursorgaan in de Drechtsteden en heeft een controlerende en kaderstellende rol. Het Drechtstedenbestuur wordt gevormd door burgemeesters en wethouders uit de deelnemende gemeenten. Dit bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van het beleid; de taken en de bevoegdheden die zijn gedelegeerd aan de GRD. Op het gebied van werk, zorg en inkomen is de Bestuurscommissie Sociale Dienst Drechtsteden belast met deze taken. Deze commissie bestaat uit wethouders Sociale Zaken. Daarnaast is er een adviescommissie Zorg, Werk en Inkomen, bestaande uit Drechtraadleden, die zowel de Drechtraad als de bestuurscommissie adviseert.

De Drechtraad stelt de verordeningen voor de WWB vast. Ook stelt de Drechtraad de begroting van de SDD vast. Dit gebeurt via de begroting van de GRD, waarin de begroting van de SDD is opgenomen. Naast dat de Drechtraad in eerste instantie de begroting vaststelt, stelt hij ook de geactualiseerde begrotingen van de GRD vast. Hierin worden onder andere technische wijzigingen in verband met budgetten WWB op basis van de beschikking van het Rijk verwerkt. Ook worden hier gevolgen van nieuw ingezet beleid door de SDD, inclusief de financiële consequenties, genoemd. De managementrapportages van de GRD, die 2 maal per jaar verschijnen, neemt de Drechtraad voor kennisgeving aan. Ten slotte stelt de Drechtraad de jaarrekening van de GRD vast met daarin de verantwoording door de SDD.

De gemeenteraad van Dordrecht staat op afstand van de SDD. De raad kan een zienswijze ten aanzien van de begroting en de jaarrekening indienen bij het bestuur van de GRD. Hierin kan de raad aangeven hoe hij tegen de begroting en de beleidsdoelstellingen aankijkt. Verder wordt de gemeenteraad onder andere via presentaties van de directeur SDD op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen bij de SDD.

Figuur 1 Bestuurlijke inrichting in de periode 2007-2010



Bron: Bestuurscommissie SDD - Notitie informatie- en verantwoordingsrelaties in de GRD

5.3 De Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Investeren in Jongeren (WIJ)

Per 1 januari 2004 is de WWB van kracht. Deze wet is gericht op het verlenen van bijstand en ondersteuning bij arbeidsinschakeling of bij sociale activering.^{3 4} Het streven van deze wet is dat mensen niet afhankelijk zijn van een uitkering, maar een eigen bron van inkomsten hebben. Bijstand is volgens artikel 11, lid 1 van de WWB het sluitstuk van de sociale zekerheid. Algemene bijstand is een uitkering voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan. Onder de WWB is de cliënt verplicht om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden.

Volgens de wet is het college van B en W verantwoordelijk voor het verlenen van bijstand en het ondersteunen bij arbeidsinschakeling. De gemeenteraad stelt in het kader van de WWB verschillende verordeningen vast, waaronder de re-integratieverordening. De gemeente mag zelf bepalen hoe ze invulling geeft aan het re-integratiebeleid.

³ Het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid, zonder dat daarbij gebruik wordt gemaakt van een daarop gerichte voorziening die door de gemeente wordt aangeboden.

⁴ Het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, op zelfstandige maatschappelijke participatie (bv. vrijwilligerswerk).

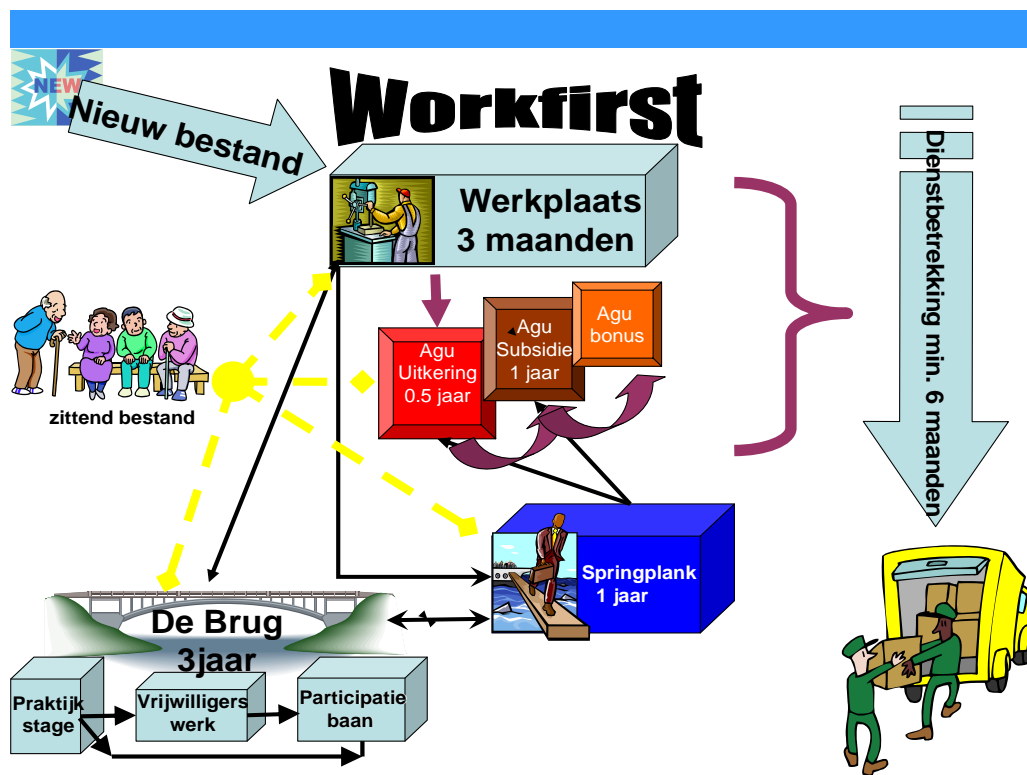
Per 1 oktober 2009 vallen jongeren niet meer onder de WWB, maar onder de Wet investeren in jongeren (Wet WIJ). Doelstelling van deze wet is om jongeren te laten werken of leren of een combinatie van beide. De WIJ richt zich op jongeren van 18 tot 27 jaar. Deze inkomensvoorziening volgt in grote lijnen de WWB voor wat betreft de voorwaarden die aan het recht zijn verbonden en de normering die geldt voor de hoogte van deze voorziening. De jongeren hebben recht op een werkleeraanbod variërend van een 'echte' baan, tot vakgerichte scholing of een combinatie van beide. Het werkleeraanbod richt zich op werknemersvaardigheden. Als een jongere niet in staat is enige vorm van activiteit te verrichten dan is de inkomensvoorziening gegarandeerd.

In de cijfers over het aantal uitkeringsgerechtigden van de SDD worden de aantallen WWB- en WIJ-ers gecombineerd gepresenteerd.

5.4 Uitvoering van het beleid

De SDD voert het re-integratiebeleid uit. Hierbij wordt gewerkt met de Work first-methode (zie figuur 2). In deze aanpak moet iedereen zo snel mogelijk aan de slag. Hiervoor heeft de SDD bij re-integratiebedrijven collectieve re-integratietrajecten ingekocht. De trajecten zijn vooraf gedefinieerde sets van activiteiten. De klantmanager heeft vooral een rol aan het begin en het einde van een traject. De klantmanager is een medewerker van de SDD die het aanspreekpunt voor de uitkeringsgerechtigde is binnen de SDD.

Figuur 2 Stroommodel Work First



Bron: SDD - Presentatie Gemeente Zwijndrecht, thema-avond sociale zaken

Toelichting op model: Op de werkplaats verricht de cliënt een werkstage, met als doel het (weer) opdoen van werkervaring en het leren functioneren in een werkrelatie. In de werkplaats wordt ook gekeken, welke competenties, capaciteiten, belemmeringen en interesses de cliënt heeft. Dit is om te bepalen, welk vervolgtraject zal worden aangeboden.

AGU's (Arbeidsgerelateerde uitstroomtrajecten) zijn tijdelijke kwalificerende leerwerkbanen. Deze zijn bedoeld om werkzoekenden toe te leiden naar regulier werk in de profit en de non-profitsector.

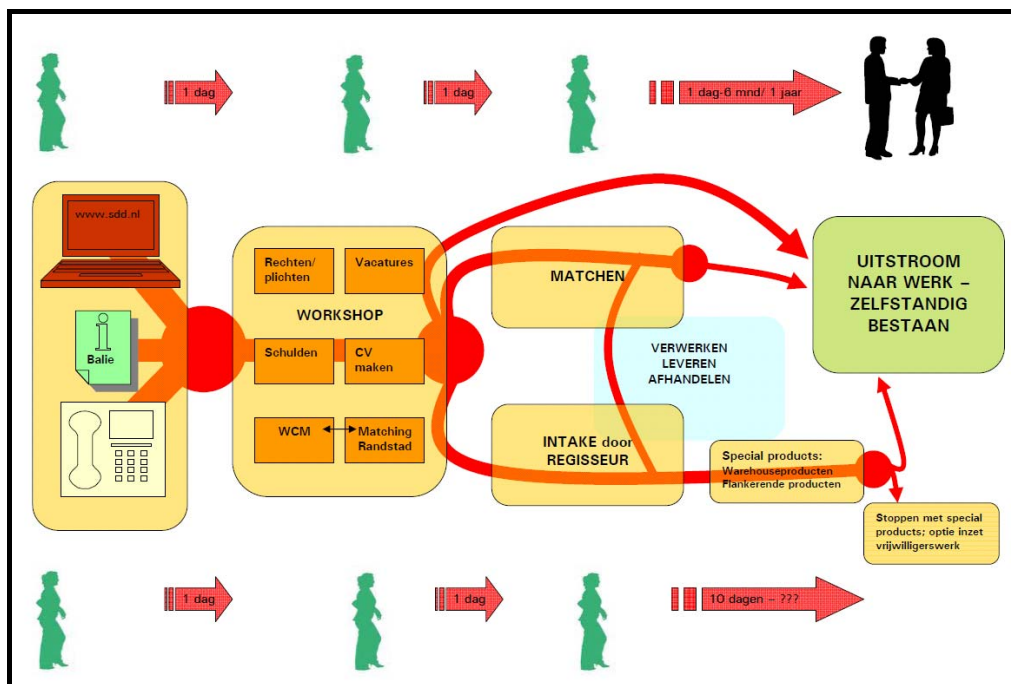
De springplank is een arbeidstraining voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (18 tot 30 maanden). Hierbij vindt geen uitstroom plaats naar regulier werk, maar naar een AGU.

Binnen de Brug worden participatiebanen en vrijwilligerswerk aangeboden. Dit zijn trajecten voor werkzoekenden voor wie toeleiding naar de arbeidsmarkt geen reële optie is.

Omdat vanaf eind 2009 de contracten voor de collectieve re-integratietrajecten afliepen en de SDD constateerde dat Work first niet voor iedereen werkte, is het re-integratiebeleid aangepast.⁵ In het nieuwe beleid 'Werken aan Zelfstandigheid' wordt gewerkt met individuele trajecten (zie bijlage 2). Hierbij heeft de klantmanager een regierol. Vanaf 1 september 2010 werkt de SDD met 'Werken aan Zelfstandigheid' dat in 2012 volledig geïmplementeerd zal zijn.

Een belangrijk element in deze aanpak is de 'workshop naar werk'. Deze moet voorkomen, dat zelf redzame klanten de uitkering instromen. In de workshop staat 'empowerment' en voorlichting over werk centraal. De personen die als zelfredzaam worden aangemerkt krijgen in eerste instantie geen re-integratietraject aangeboden. Zij worden verwezen naar uitzendbureaus in de zoektocht naar werk. In figuur 3 wordt het nieuwe beleid schematische weergegeven.

Figuur 3 Proces Werk en Inkomen binnen "Werken aan zelfstandigheid"



Bron: SDD

⁵ SDD, Dreams@work, blz 1.

Een doorkijkje naar 2011 en verder

De SDD is sinds september 2010 geconfronteerd met het vooruitzicht dat substantieel minder gelden voor re-integratie door het Rijk beschikbaar worden gesteld. In maart 2011 heeft de SDD gemeld, dat het beleid verder aangescherpt zou worden. Dit beleid is afgestemd met de Drechttraad via de notitie 'Belang van werk'. Re-integratie wordt nog uitsluitend ingezet als middel om aan het werk te gaan. Een re-integratietraject duurt maximaal één jaar. De participatiebanen zijn opgeheven.

5.5 Rapport van de Inspectie Werk en Inkomen (15 december 2011)

De gemeente Dordrecht heeft juli 2011 een verzoek ingediend bij de Toetsingscommissie Wet Werk en Bijstand voor een incidentele aanvullende uitkering van het Rijk op het inkomensdeel van het WWB-budget voor 2010.⁶ Bij het nemen van een beslissing op het verzoek van de gemeente betreft de Minister een oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) over de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand. Het onderzoek van de IWI richt zich op het ontstane tekort, waarvoor de aanvulling is aangevraagd.

Het oordeel van de inspectie heeft betrekking op de uitvoering en prestaties op het terrein van re-integratie en handhaving in het jaar 2010. De IWI kijkt hier vooral naar de inrichting van het systeem van sturing en beheersing (met als onderdeel risicobeheersing). Hierbij heeft de IWI gebruik gemaakt van de zogenaamde kernkaart en gestandaardiseerde gegevensuitvraag. Het beleid is bestudeerd en de documenten uit de planning en controlcyclus zijn bekeken.

De IWI concludeert dat de sturing door de SDD adequaat is vormgegeven, dat wil zeggen dat het instrumentarium de SDD in staat stelt om te sturen op de opgedragen taken en op het tekort. Hierbij merkt de Rekenkamercommissie op, dat het IWI niet heeft gekeken in hoeverre de gemeenteraad alle sturingsinformatie krijgt, die hij nodig heeft om zijn werk te doen. Bij haar beoordeling op de uitvoering is door het IWI ook niet naar individuele dossiers gekeken.

5.6 De economische omstandigheden

Gedurende de onderzoeksperiode van 2007 t/m 2010 is de economische situatie in Nederland sterk veranderd. In 2007 was er nog een hoogconjunctuur in Nederland. In 2008 slaat de economie om. In het laatste kwartaal 2008 krimpt de economie zelfs. Op de arbeidsmarkt is in dat jaar nog niets te merken van de crisis. In 2009 is dat anders. Landelijk verdwijnen er 147.000 banen.⁷ Ook onze regio wordt getroffen door de recessie. Verhoudingsgewijs zelfs sterker dan landelijk, door de opbouw van de beroepsbevolking en de opbouw van de regionale economie. Zo is de eigen beroepsbevolking relatief laag opgeleid en wordt die verdrongen door instroom van buiten de regio. Verder is in de regio sprake van een oververtegenwoordiging van de sectoren industrie, bouw, handel en vervoer. In de 2^e Marap 2010 wordt aangegeven dat deze oververtegenwoordiging zorgt voor een extra verlies van 700 banen. De specifieke kenmerken van die banen en de competenties van degenen die ze bezetten, maken dat deze

⁶ De gemeente krijgt voor de betaling van uitkeringen aan de uitkeringsgerechtigden een budget van het Rijk, het zogenaamde inkomensdeel toegekend.

⁷ Persbericht CBS van 25 maart 2010.

veelal niet zonder meer zijn te compenseren door groei van het aantal banen in de (semi-) publieke sector.

Ten slotte werken bedrijven steeds meer met een flexibele schil van werknemers vooral bestaande uit jongeren.⁸ De structuur van de regionale economie maakt het aannemelijk, dat dit in verhouding in deze regio veel voorkomt. In tijden van inzakkende vraag en productie zijn de jongeren dan de eersten die werkloos raken.

In 2009 stijgt het totaal aantal werklozen met 1200 personen in een half jaar (+17%). Bij de jongeren tussen 15 en 27 jaar is de stijging veel drastischer, namelijk 68%.

Om iets te doen aan deze jeugdwerkloosheid is in de regio Zuid-Holland Zuid gestart met het actieplan 'Geef de jongeren een kans'. Volgens het rapport Lesson Learned – het Verantwoordingsdocument op het actieplan - heeft het actieplan er toe geleid dat er in 2010 369 jongeren aan het werk zijn gegaan en 198 jongeren een leerwerkbaan en 112 jongeren een stageplaats hebben gekregen. De SDD heeft onder andere via de inzet van extra klantmanagers voor het begeleiden van de jongeren een bijdrage geleverd⁹

In het eerste deel van 2010 herstelt de (landelijke) economie zich, daarna verslechtert de situatie weer. Vanaf augustus van dat jaar neemt het aantal openstaande vacatures in de regio af en neemt het aantal uitkeringsgerechtigden in deze regio harder toe dan het landelijk gemiddelde.

⁸ Bedrijven gaan met een kleine kern van vaste werknemers werken met daar omheen flexibele arbeidskrachten (de flexibele schil). De flexibele schil van een onderneming kan bestaan uit alleen uitzendkrachten en werknemers met tijdelijke contracten (zonder het doel om deze om te zetten naar onbepaalde tijd).

⁹ Lessons Learned, blz. 32.

6. Opbouw bestand

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamercommissie in op de opbouw en de ontwikkeling van het bestand uitkeringsgerechtigden van de SDD.

6.2 Grootte bestand

In de Drechtsteden is de SDD de uitkeringinstantie die de uitkeringen verzorgt in het kader van de WWB en de WIJ (sinds oktober 2009).

Op 31 december 2007 verstrekke de SDD binnen de gehele Drechtsteden 4644 uitkeringen in het kader van de WWB. In 2008 nam het aantal uitkeringsgerechtigden ten opzichte van 2007 af. Daarna steeg het aantal weer. In de onderstaande tabel vindt u de aantallen, voor de Drechtsteden in totaal met een uitsplitsing voor Dordrecht.

Tabel 1 Aantal uitkeringsgerechtigden (inclusief WIJ)

Jaar	Aantal
2007	4644 (3070)
2008	4266 (3145)
2009	4537 (3205)
2010	5093 (3705)

Toelichting op tabel:

Tussen haakjes staan de aantallen zoals bekend zijn voor Dordrecht. De bron is de Kernkaart 2010 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor 2008 t/m 2010 en CBS Statline voor 2007.

Bron: SDD jaarverslag 2010

In 2011 neemt het aantal uitkeringsgerechtigden af tot bijna het niveau in 2007. Eind 2011 zijn er 4674 uitkeringsgerechtigden.

Door de jaren heen neemt binnen het bestand het aantal cliënten onder de 27 jaar toe. In 2007 gaat het om 14%, in juli 2010 is dat gestegen tot 16%.

Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat er steeds minder cliënten langer dan een jaar een uitkering ontvangen. Zo zat in 2007 17% korter dan een jaar in de Bijstand en in 2010 was dit percentage gestegen naar 27%. Volgens de Vereniging van managers van sociale diensten (Divosa) volgt de SDD hiermee de landelijke trend.

In de Drechtsteden zet deze trend in 2011 niet door. Er is zelfs een kleine trendbreuk te zien. Het percentage uitkeringsgerechtigden dat korter dan een jaar werkloos is, is teruggelopen tot 26%.

6.3 Instroom

Elke dag vragen er mensen een WWB uitkering aan. Redenen voor aanvraag zijn onder andere het wegvallen van ander inkomen, het einde van een WIA-, ziektewet (ZW)- of ww-uitkering, einde detentie, het verkrijgen een verblijfsvergunning, de beëindiging van een huwelijk/relatie

of een opname in een inrichting.¹⁰ In de onderstaande tabel vindt u het totaal aantal instromers en het aantal mensen dat binnenkomt na verlies van werk.

Tabel 2 Instroom in de uitkering

Jaar	Instroom	Instroom door verlies werk of ww/zw-uitkering ¹¹
2007	1601	384 (24,1%)
2008	1762	324 (24,6%)
2009	2250	871 (38,7%)
2010	2591	1187 (45,8%)

Bron: cijfers aangeleverd door SDD

In deze instroomcijfers zit een stijgende lijn. Dit komt doordat de instroom van het aantal cliënten dat zijn baan heeft verloren (zonder recht op WW) - of na een WW- of ZW-uitkering geen werk meer kan vinden - toeneemt als gevolg van de economische crisis. Ook landelijk is deze trend duidelijk waarneembaar. Zo meldt Divosa in de monitor 'Scherp aan wind' uit 2010 dat in 2007 24% van de instroom te maken heeft met het verlies van werk of het einde van de uitkeringsperiode van de WW. Dit loopt op naar 28% in 2008 en in 2009 naar 36%, waarbij onder de instromers relatief veel jongeren en werklozen van ouder dan 45 jaar zitten.

Volgens het jaarverslag 2008 zitten binnen de stijging in 2008 143 uitkeringsgerechtigden die een uitkering zijn gaan ontvangen in het kader van het Algemeen Pardon. De SDD geeft aan dat door het uitvoeren van huisbezoeken en een scherpere controle aan de poort 36% van de aanvragen WWB levensonderhoud niet is toegekend.

6.4 Arbeidsplicht

Niet iedereen die een uitkering ontvangt heeft een arbeidsplicht. De wet biedt de mogelijkheid om op individuele basis ontheffing van deze plicht te geven.¹² Ontheffing van arbeidsplicht is in principe tijdelijk. De SDD beoordeelt dan ook jaarlijks opnieuw of de ontheffing van de arbeidsplicht gehandhaafd moet worden. In de loop van de jaren is het aantal personen met ontheffing van de arbeidsplicht binnen de Drechtsteden afgenomen van 1554 in 2007 tot 1474 in 2010.

Dit betekent dat het percentage niet-arbeidsplichtigen binnen het bestand uitkeringsgerechtigden is gedaald van 36,7% naar 31,2%. Voor Dordrecht is het aantal niet-arbeidsplichtigen gedaald van 1082 in 2007 tot 981 in 2010. Dat is een daling van 36,9% naar 31,2%.

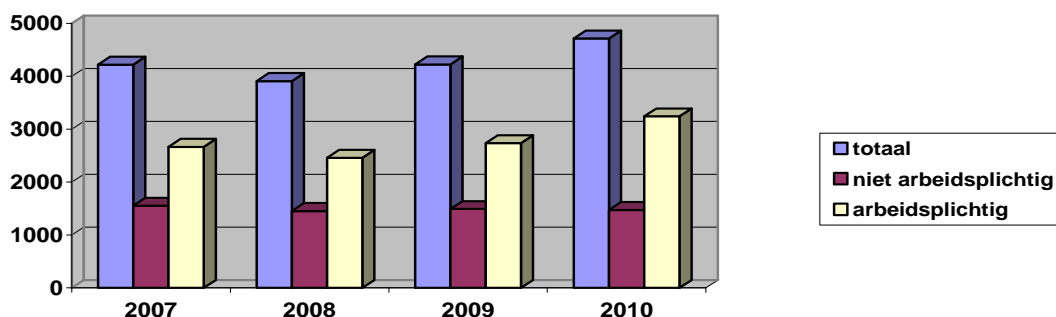
¹⁰ Uitkering in het kader van Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en Uitkering in het kader van de Werkloosheidswet, die loopt via Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

¹¹ Aantal= uit werk+uit WW+uit zelfstandigheid+wegvallen inkomen additioneel.

¹² Een uitkeringsgerechtigde kan ontheffing van arbeidsplicht hebben, omdat hij of zij kinderen jonger dan 5 jaar heeft, ernstige medische en/of psychische belemmeringen heeft (b.v. zwangerschap), ouder is dan 57,5 jaar of in een instelling is opgenomen (inclusief de Hoop en Blijf van mijn Lijf). Ten slotte krijgen mensen vrijstelling van arbeidsplicht als zij eerst in het kader van de wet inburgering de Nederlandse taal moeten leren.

De daling is in 2008 tot stand gekomen door 167 cliënten met een ontheffing opnieuw te beoordelen. Dit heeft geleid tot 26 uitgestroomde klanten en 24 klanten die op een traject zijn geplaatst. 117 van de 167 cliënten hebben weer een ontheffing gekregen.

Figuur 4 Arbeidsplicht



Bron: cijfers aangeleverd door SDD

6.5 Re-integratie

De cliënten met arbeidsplicht moeten re-integreren. Hiervoor krijgen zij een re-integratietraject aangeboden. Dat traject kan bestaan uit één of meer onderdelen, die als traject worden aangemerkt. Het gaat hier om trajecten, zoals de Werkplaats, de Brug, de Springplank, een WSP-arrangement, Stadswachten, een AGU traject, een AGU dienstverband, een praktijkstage, verloningstrajecten¹³ en leerwerktrajecten.¹⁴

Tabel 3 Aantal cliënten in een traject

Jaar	Cliënten in traject (met arbeidsplicht)
2007	1371
2008	2594
2009	3243
2010	3542

Bron: jaarverslagen SDD 2007 t/m 2010

Ook aan 'Niet-Uitkeringsgerechtigden' (Nuggers)¹⁵, moet volgens de wetgever hulp worden geboden bij het vinden van werk of bij sociale activering. Volgens het jaarplan van de SDD gaat het hier om ongeveer 400 personen.

¹³ Hierbij gaat het om trajecten met een looptijd van één jaar. De cliënt komt in dienst van een werkgever. Deze ontvangt hiervoor een loonkostensubsidie conform de regeling loonkostensubsidie Drechtsteden.

¹⁴ In een leerwerktraject kan een werkzoekende gedurende drie maanden tot maximaal een half jaar bij een werkgever met behoud van uitkering werk en opleiding combineren.

¹⁵ Nuggers zijn personen zonder uitkering, die niet studeren en niet werken, maar dat wel graag zouden willen voor meer dan 12 uur per week.

6.6 Uitstroom uit de uitkering

Gedurende het jaar verandert het aantal uitkeringsgerechtigden. Nieuwe werkzoekenden vragen een uitkering aan en anderen verlaten om verschillende redenen de uitkering.¹⁶ In onderstaande tabel ziet u de uitstroomcijfers van de SDD.

Tabel 4 Uitstroom uit de uitkering

Jaar	Totale uitstroom	Uitstroom naar werk
2007	2069 (1434)	760 (514)
2008	2081 (1412)	880 (718)
2009	1940 (1382)	765 (541)
2010	2087 (1414)	820 (693)

Toelichting op tabel:

De SDD rekent bij uitstroom naar werk ook de personen mee die een opleiding gaan volgen of via een verloningstraject aan het werk gaan.

Tussen haakjes staan de aantallen Dordtenaren die zijn uitgestroomd uit werk.

Bron: gegevens aangeleverd door SDD

In de cijfers zijn de gevolgen van de crisis zichtbaar. In 2009 is er een duidelijke dip te zien in de uitstroom naar werk. Deze teruggang is ook landelijk duidelijk aanwezig. Volgens Divosa loopt de uitstroom naar werk als percentage van de totale uitstroom terug van 39% naar 34%.¹⁷ In 2010 neemt de uitstroom naar werk weer toe. Al is de uitstroom nog wel op een lager niveau dan in 2008: 820 tegenover 880. Volgens het Onderzoekscentrum Drechtsteden (OCD) is dat niet vreemd aangezien landelijk de economie in 2009 gekrompen is met ongeveer 3,6% en in 2010 weer met 1,8% is gegroeid.¹⁸

¹⁶ Redenen van uitstroom uit de uitkering zijn onder andere: het vinden van werk, overlijden, aangaan van relatie, beginnen van een studie (met studiefinanciering), het verhuizen naar andere gemeente of buitenland, detentie, ontvangen van een andere uitkering of een ander inkomen of een verandering in de inkomenssituatie van de partner.

¹⁷ Divosa, Monitor scherp aan de wind, blz. 32.

¹⁸ OCD, Crisismonitor maart 2011.

7. Doelstellingen

7.1 Inleiding

De SDD heeft vanaf haar start in 2007 jaarlijks doelstellingen geformuleerd voor re-integratie. Het betreft doelen voor de ontwikkeling van het aantal klanten van de SDD, het aantal cliënten dat een traject krijgt aangeboden en de uitstroom uit de trajecten naar regulier werk. Deze doelstellingen zijn opgenomen in de jaarplannen van de SDD en begrotingen van de GRD.

7.2 De doelstellingen

In de begroting van de GRD van 2007 zijn ten aanzien van de re-integratie de volgende drie doelstellingen opgenomen:

1. De SDD wil dat het WWB bestand van de dienst zich 3%-punt beter ontwikkelt dan het landelijk gemiddelde.
2. De SDD wil dat 90% van de cliënten met arbeidsplicht op een traject wordt geplaatst of binnen twee maanden een voorziening aangeboden krijgt.¹⁹
3. De SDD wil dat 40% van de instroom, uitstroomt naar werk.²⁰

Uit tabel 5 blijkt dat de oorspronkelijke doelstellingen uit 2007, in de jaren erna vaak zijn aangepast. In de Maraps van de GRD, wordt in het hoofdstuk over de SDD aangegeven waarom een doelstelling wordt gewijzigd. In het volgende citaat vindt u een voorbeeld van een toelichting op een wijziging van een doelstelling.²¹

De volgende aanpassing in de doelen top-10 is in het jaarplan SDD 2008 opgenomen:

Doelstelling nr 2:

“Wij gaan ervoor dat minimaal 40% van het aantal mensen dat instroomt naar werk door de verdere verfijning van onze re-integratie-instrumenten.....”

wordt

“Wij gaan ervoor dat minimaal 35% van het aantal klanten dat deelneemt aan onze trajecten uitstroomt naar werk”.

Deze aanpassing vindt zijn oorsprong in het feit dat de oorspronkelijke doelstelling niets zegt over de effectiviteit van de aangeboden re-integratietrajecten. Ook ‘spontane’ uitstroom naar werk telde mee in de oorspronkelijke doelstelling. Om die reden is de doelstelling aangepast naar de huidige formulering.

¹⁹ SDD, Jaarverslag 2007, blz. 4.

²⁰ SDD, Jaarplan 2008, blz. 8.

²¹ GRD, 2e Marap 2008, blz. 16.

Tabel 5 Doelstellingen in begrotingen SDD/GRD

Jaar	WWB-bestand	Uitstroom	Volgen van traject
2007	Ontwikkeling 3%-punt gunstiger dan landelijk gemiddelde	40% van de instroom stroomt uit naar werk	90% van de cliënten zonder ontheffing volgt een traject
2008	Ontwikkeling 3%-punt gunstiger dan landelijk gemiddelde	35% uitstroom vanuit een traject	75% van de cliënten zonder ontheffing volgt een traject
2009	Ontwikkeling 3%-punt gunstiger dan landelijk gemiddelde	35% uitstroom vanuit een traject	100% van de cliënten zonder ontheffing volgt een traject
2010	Stijging tot maximaal het landelijk gemiddelde	35% uitstroom vanuit een traject	95% van de cliënten zonder ontheffing volgt een traject

Naast de eerder genoemde 3 doelstellingen formuleerde de SDD nog 2 doelstellingen in de re-integratieplannen voor de jaren 2007 en 2008.²²

Het ging om de volgende doelstellingen:²³

- 30% van de werkzoekenden die deelnemen aan de Werkplaats, moeten binnen drie maanden een reguliere baan vinden;
- Voor de Springplank wordt als resultaatdoelstelling aangemerkt dat de deelnemers na een periode van maximaal 1 jaar doorstromen naar de arbeidsmarkt ofwel naar een arbeidsgerelateerd uitstroomtraject (AGU).

Deze re-integratieplannen moesten volgens de Verordening Werk en Bijstand van december 2006 jaarlijks worden opgesteld. Na 2008 zijn deze echter niet meer gemaakt. Dit is het gevolg van het besluit van de Bestuurscommissie om vanaf 2009 alle doelstellingen en het beleid ten aanzien van re-integratie in de begroting van SDD op te nemen. Dit is gedaan in het kader van het meer efficiënt gaan werken.

In de begrotingen van de gemeente Dordrecht van 2007 t/m 2010 staan nog twee andere doelstellingen. Het betreft een uitstroomdoelstelling naar regulier werk en een percentage WWB uitkeringen op het totaal aantal huishoudens. Dit is om twee redenen opvallend. Ten eerste wijken de uitstroomdoelstellingen af van de doelstellingen die de SDD hanteert. Ten tweede is de gemeente Dordrecht niet degene die doelstellingen rondom re-integratie kan vaststellen. Alleen indirect, via de bestuurscommissie, kan de gemeente Dordrecht invloed uitoefenen op de doelstellingen van de SDD.

Tijdens de Balansdag 2008, toen het college van Dordrecht verantwoording aflegde over de eerste twee jaar van het toen zittende college, is aan dit aspect aandacht besteed.

²² Voor 2009 en 2010 zijn geen aparte re-integratieplannen meer verschenen.

²³ SDD, Re-integratieplan 2007, blz. 6.

7.3 Zijn de doelstellingen SMART-C?

In onderstaande tabel geeft de Rekenkamercommissie aan wat zij onder SMART-C verstaat, hierin volgt zij de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK). Daarnaast voegt de commissie de C van consistentie toe, zoals de Algemene Rekenkamer deze term gebruikt.

Tabel 6 Uitwerking van SMART-C

Specifiek	Bij beleidsdoelen moet duidelijk zijn omschreven welke prestaties en effecten worden beoogd en welke doelgroepen (zo die er zijn) moeten worden bereikt.
Meetbaar	Gemeten moet kunnen worden of beleidsdoelen al dan niet bereikt zijn.
Afgestemd	Beleidsdoelen moeten zijn afgestemd met de Drechtraad en/of de gemeenteraad en met de uitvoerders van het beleid.
Realistisch	Beleidsdoelen moeten zodanig zijn gekozen dat ze realiseerbaar zijn (kunnen de betrokkenen de gevraagde resultaten werkelijk beïnvloeden).
Tijdgebonden	In beleidsdoelen moet zijn vastgelegd wanneer het einddoel moet zijn bereikt.
Consistent	Doelstellingen moeten consistent geformuleerd zijn. Het gaat daarbij om consistentie tussen en binnen doelen.

Specifiek, meetbaar en afgestemd

De Rekenkamercommissie heeft de gewenste of veronderstelde effecten van de gestelde doelen niet teruggevonden in de begrotingen, wel de verwachte prestaties. Het is de Rekenkamercommissie duidelijk over welke doelgroepen het gaat. De doelstellingen zijn meetbaar en zijn afgestemd met de Drechtraad, de bestuurscommissie en de medewerkers van de SDD. Dit blijkt uit het feit dat de jaarplannen van de SDD zowel met de Drechtraad en de bestuurscommissie zijn besproken als met de werknemers.

Realistisch

De SDD kan de resultaten op de doelstellingen zelf beïnvloeden. De SDD kan dit slechts gedeeltelijk bij de ontwikkeling van het WWB-bestand. De SDD heeft immers geen rechtstreekse invloed op hoe het WWB-bestand in andere gemeenten in het land zich ontwikkelt. De SDD heeft daarnaast uiteraard geen invloed op hoe de economie zich ontwikkelt. Een slechtere economie leidt tot meer werkloosheid en heeft gevolgen voor instroom van het aantal cliënten. De dienst probeert de instroom wel te beperken, hiertoe is zij één van de partners in het actieplan jeugdwerkloosheid Zuid Holland "Geef jongeren een Kans". De dienst probeert ook oneigenlijk gebruik te voorkomen.²⁴

Tijdsgebonden

De doelen zijn tijdsgebonden geformuleerd. Het is duidelijk dat het gestelde doel bereikt moet zijn op 31 december van het jaar waarvoor het doel is gesteld. Het is echter voor de Rekenkamercommissie niet duidelijk of het bij de uitstroom uit trajecten gaat om "het binnen een jaar uitstromen van cliënten die in een traject zijn ingestroomd" of "om het binnen een jaar laten uitstromen van een percentage van de totale populatie".

²⁴ SDD, Jaarplan 2010, blz. 10.

Consistentie van de doelen

De Rekenkamercommissie plaatst wel kanttekeningen bij de consistentie van de doelstellingen. De formulering is niet consistent. Als pregnant voorbeeld noemt de commissie hier het percentage van cliënten dat een traject aangeboden heeft gekregen. Bij het aantal dat uitstroomt naar werk wordt de definitie veranderd, van 40% van de instroom in de WWB, naar 35% uitstroom vanuit een traject. De commissie kan ook niet terugvinden welke gevolgen de aanpassing van de ene doelstelling voor de andere doelstellingen heeft.

De commissie kan uit de stukken niet afleiden wat de onderlinge samenhang tussen de verschillende doelstellingen is. Als voorbeeld stelt de commissie zich de vraag hoe de doelstellingen uit de re-integratieplannen 2007 en 2008 te plaatsen zijn in de doelstellingen van de begrotingen van de GRD van dezelfde jaren.

7.4 Informatieverstrekking

De gemeenteraad krijgt de begrotingen en de jaarverslagen van de GRD toegezonden, met daarin opgenomen de begroting en het jaarverslag van de SDD. De raad kan een zienswijze kenbaar maken op de begroting van de GRD en op de jaarrekening. Het College van burgemeester en wethouders van Dordrecht komt naar de raad met een voorstel ten aanzien van de in te dienen zienswijze. Over dit voorstel neemt de raad een besluit.

In de begroting van de gemeente Dordrecht wordt niet specifiek ingegaan op de budgetten voor het re-integratiebeleid. In de begroting is alleen het bedrag te vinden dat de gemeente in zijn totaliteit aan arbeidsmarkttoeleiding besteedt (in het begrotingshoofdstuk Werk en Scholing). In de jaarverslagen van de gemeente Dordrecht is in de verplichte Single Information Single Audit (SISA) bijlage opgenomen wat Dordrecht uitgeeft aan de inkomensondersteuning WWB. Zo is bijvoorbeeld in 2009 het bedrag van €44.773.899 opgenomen (bijlage 6 jaarrekening 2009).

De directeur van de SDD verzorgt conform de afspraken, die gemaakt zijn met de Drechtraad in ieder geval eens per jaar een presentatie in de gemeenteraad. In deze presentatie wordt ingegaan op de stand van zaken rond de financiën en beleidsontwikkelingen. Dit gebeurt in de adviescommissie. Tijdens deze presentaties kunnen raadsleden vragen stellen en aandachtspunten meegeven aan de directeur en de aanwezige verantwoordelijke wethouder. Tijdens deze bijeenkomsten worden echter geen beslissingen genomen. Deze bijeenkomsten hebben een informatief karakter.

Bij grote beleidswijzigingen, zoals bij "Werken aan zelfstandigheid" (maart 2010) of "Belang van werken" (maart 2011), heeft voor de gemeenteraad van Dordrecht geen aparte toelichting plaatsgevonden. In het raadsinformatiesysteem van de gemeente Dordrecht is een link opgenomen naar de vergaderstukken voor de vergaderingen van de Drechtraad. Op deze wijze kunnen de Dordtse raadsleden kennis nemen van de Maraps van de GRD. Deze informatie valt niet onder de zienswijzenprocedure en wordt ook niet besproken in de Dordtse raad.

8. Resultaten van het beleid

8.1 Inleiding

De SDD rapporteert over de resultaten van het beleid via uitgebreide jaarverslagen aan de bestuurscommissie. In een samengevatte vorm wordt deze informatie opgenomen in de jaarrekeningen van de GRD. In de Maraps van de GRD, die twee keer per jaar verschijnen, wordt ook gerapporteerd over de resultaten. Over de twee resultaatdoelstellingen uit de re-integratieplannen 2007 en 2008, te weten het aantal deelnemers aan de Werkplaats, dat een baan vindt en de doorstroming uit de Springplank, wordt in genoemde jaarverslagen niet gerapporteerd. Dit ondanks dat in de verordening in art 2.2 is opgenomen, dat de bestuurscommissie hierover rapporteert via een verslag.²⁵

In de onderstaande tabel staat in het kort welke resultaten over de drie doelstellingen uit de begrotingen 2007 t/m 2010 van de GRD zijn opgenomen. Deze gegevens gelden voor de gehele Drechtsteden.

Tabel 7 Gepresenteerde resultaten voor de gehele Drechtsteden

Oorspronkelijke doelstelling uit (2007)	Wijziging doelstelling	2007	2008	2009	2010
Ontwikkeling WWB – bestand 3 %-punt gunstiger dan het landelijke gemiddelde	In 2010 is dedoelstelling veranderd in stijging tot maximaal het landelijk gemiddelde	0,08%-punt beter dan landelijk gemiddelde	3,14%-punt beter dan landelijk gemiddelde	2,15%-punt beter dan landelijk gemiddelde	3,2%-punt slechter dan landelijk gemiddelde
40% van de instroom, stroomt uit naar werk	Vanaf 2008 is de doelstelling 35% uitstroom vanuit een traject	43%	27% (38% wanneer verloning wordt mee genomen)	22%	43,4%
90% van de cliënten zonder ontheffing volgt een traject	In 2008 verlaagd naar 75% In 2009 verhoogd naar 100% In 2010 verlaagd naar 95%	58%	91%	94%	90%

8.2 Onderbouwing resultaten

Ten aanzien van de ontwikkeling van het eigen WWB-bestand in vergelijking met het landelijk gemiddelde haalt de SDD alleen in 2008 de doelstelling. In de jaarverslagen van de andere jaren worden redenen genoemd waarom doelstellingen niet gehaald zijn.

²⁵ In de toelichting op de verordening Werk en Bijstand van 2006 staat: "dat gelet op de kaderstellende en controlerende taak van de Drechttraad in een dualistisch systeem is het vanzelfsprekend dat beleidsplan en verslag aangeboden worden aan de Drechttraad en uiteindelijk ook door de Drechttraad worden vastgesteld".

In het jaarverslag 2007 worden drie redenen genoemd waarom de doelstelling niet gehaald is, te weten:

- de fusie van de verschillende sociale diensten van de Drechtsteden tot de SDD;
- instroom in het 3^e en 4^e kwartaal door het Generaal Pardon;²⁶ en
- geen cliënten op verloningstrajecten kunnen plaatsen, omdat de aanbesteding nog niet was afgerond.²⁷

In het jaarverslag 2009 wordt gerapporteerd dat er zowel problemen waren met de instroom als met de uitstroom. Dit wordt voor de instroom als volgt verwoord: "Begin 2009 werden we bijna overspoeld door een ongekennde instroom, die het gevolg was van de massale beëindiging van tijdelijke contracten in de markt."²⁸ De uitstroom wordt bemoeilijkt doordat er onvoldoende geïnteresseerde werkgevers te vinden zijn voor plaatsing van cliënten.

Tot slot wordt in het jaarverslag 2010 aangegeven dat het doel niet is bereikt vanwege een relatief hoge stijging van het aantal werkzoekenden in de regio. De redenen van deze stijging zijn eerder toegelicht in de 2^e Marap 2010 van de GRD.²⁹ Het betreft onder andere de opbouw van de beroepsbevolking (veel laagopgeleiden) en een oververtegenwoordiging van de sectoren bouw, industrie, handel en vervoer in de regio Drechtsteden.

In 2008 is 27% van de cliënten, die op een traject is geplaatst, uitgestroomd naar regulier werk op basis van een individuele loonkostensubsidie. Hiermee zou aan de doelstelling zijn voldaan. In de 2^e Marap 2008 wordt aangegeven dat de uitstroom uit de trajecten stopt, omdat het WWB bestand daalt en de afstand tot de arbeidsmarkt van de overblijvende groep steeds groter wordt. In het jaarverslag van de SDD wordt hierover gezegd dat de gehanteerde methodiek niet meer toereikend is. In de beleidsnota "Werken aan zelfstandigheid" geeft de SDD aan, dat er een overbezetting van de participatieproducten en een onderbezetting van uitstroomproducten is.³⁰

In 2009 wordt de doelstelling ook niet gehaald. In dit jaar stroomt 22% uit naar werk. De redenen voor het niet halen worden noch in de 2^e Marap, noch in de jaarrekening van de GRD genoemd. In het jaarverslag van de SDD wordt er wel wat over gezegd. In het volgende citaat wordt de reden gegeven: "In 2009 zijn ongeveer 2.000 uitkeringen beëindigd. Hiervan werden 1.166 klanten geplaatst op reguliere of gesubsidieerde arbeid. Dit waren er in 2008 nog 846. Een stijging van 38% in een tijd dat werkgevers meer hebben te kiezen. Echter de instroom steeg meer dan de uitstroom. In totaal werd in 2009 aan ongeveer 2.400 klanten een uitkering toegekend. Een jaar eerder waren dat er 1.900. Een stijging van 26%."

Ook bij de doelstelling "*plaatsing in een traject*" heeft de SDD zeer wisselende resultaten gerapporteerd. Zoals eerder vermeld is er in 2007 een afwijking van 32%-punt met de

²⁶ Een generaal pardon is een regeling waarbij migranten die al geruime tijd in Nederland verblijven alsnog een eerder geweigerde verblijfsvergunning toegekend krijgen.

²⁷ Hierbij gaat het om trajecten met een looptijd van één jaar. De cliënt komt in dienst van een werkgever. De cliënt wordt begeleid naar een reguliere baan voor minimaal 6 maanden, met inkomen dat inkomens-onafhankelijkheid van de cliënt garandeert.

²⁸ SDD jaarverslag 2009, blz. 3.

²⁹ Deze Marap is behandeld in de Drechtstedencarrousel op 7 december 2010.

³⁰ SDD, Werken aan zelfstandigheid, blz. 4.

doelstelling (zie tabel 7). Hiervoor geeft de SDD de fusie als reden. De fusie gaf registratieproblemen in het geautomatiseerde systeem en de wijziging van het personeelsbestand en de daarbij horende herverdeling van de 'caseload'.³¹

In het jaarverslag van 2008 wordt er niet op ingegaan waarom juist in 2008 de doelstelling wel is gehaald met een zodanige ruime marge. Voor 2009 was de norm verhoogd naar 100%.³² Dit percentage haalt de SDD niet. De dienst blijft steken op 94%. Er wordt in het jaarverslag niet aangegeven waarom het percentage niet is gehaald.

Pas in het jaarplan 2010 wordt erover gezegd, dat het een onrealistische doelstelling was om 100% van de cliënten in een traject te plaatsen.³³ In het jaarverslag van 2010 meldt de SDD, dat zij de doelstelling niet heeft gehaald, omdat de dienst anders is gaan werken, "normaliter zou de SDD volgens de toenmalige werkwijze de doelstelling van 95% hebben gehaald".³⁴

8.3 Informatieverstrekking

Zowel de Maraps en de jaarrekeningen van de GRD als de jaarverslagen van de SDD worden aan de Drechtraad beschikbaar gesteld. De Maraps worden alleen ter kennisname aangeboden.³⁵ De jaarverslagen en de jaarrekeningen worden door de Drechtraad vastgesteld. De Maraps en de jaarrekeningen worden in de Drechtstedencarrousel besproken en daarna of voor kennisgeving aangenomen c.q. vastgesteld in de Drechtraad. In de Maraps wordt aangegeven, welke maatregelen er getroffen worden om de doelen te bereiken, wanneer in de loop van het jaar blijkt dat de doelen mogelijk niet worden gehaald. Ook worden via Maraps de wijzigingen op de doelstellingen gerapporteerd. De toelichtingen op de wijzigingen van doelstellingen staan niet in de jaarverslagen.

³¹ SDD, jaarverslag 2007, blz. 7.

³² SDD, Jaarplan 2009, blz. 5.

³³ SDD, Jaarplan 2010, blz. 10.

³⁴ SDD, jaarverslag 2010, blz. 5.

³⁵ De Marap vormt het onderliggende document voor begrotingswijzigingen, die moeten worden vastgesteld door de Drechtraad.

9. Re-integratiebeleid en uitvoering

9.1 Inleiding

De Rekenkamercommissie heeft 64 dossiers van cliënten bestudeerd. Het gaat om cliënten die gedurende het jaar 2007 zijn ingestroomd. Deze cliënten zijn in het systeem gevolgd tot het moment dat zij definitief zijn uitgestroomd of tot eind 2010 (einde onderzoeksperiode). Dit heeft de Rekenkamercommissie gedaan om een beeld te krijgen hoe re-integratie in de praktijk is verlopen.

Voordat de resultaten hiervan worden gepresenteerd gaat de Rekenkamercommissie in op de belangrijkste kenmerken van het beleid tot eind 2010 en de inhoud van de contracten met de re-integratiebedrijven.



9.2 Korte schets van het beleid

De SDD werkt met de Work first-methode. In deze aanpak moet iedereen zo snel mogelijk aan de slag. Hiervoor heeft de SDD bij re-integratiebedrijven collectieve re-integratietrajecten ingekocht.³⁶ In de contracten met deze bedrijven is opgenomen hoeveel personen door het re-integratiebedrijf worden gereïntegreerd, welk soort activiteiten de cliënt op een traject gaat uitvoeren en voor welke doelgroep het traject is. Daarnaast staan er afspraken in over hoe het re-integratiebedrijf rapporteert over de cliënten. Tot slot is er in terug te lezen dat de rol van

³⁶ Hierbij gaat het onder andere om contracten met Sagenn re-integratie B.V., Alexander Calder Arbeidsintegratie B.V., United Restart Dervice B.V., Dordtmij B.V., Stichting Servicepunt Arbeid, Dordste Welzijnsorganisatie (DWO), Stichting Leger des Heils, Welzijns- en gezondheidszorg en Drechwerk.

de klantmanager beperkt is en dat deze vooral bij sanctionering aan de orde is of bij toekenning van flankerend beleid.

Vanaf medio 2009 is de SDD geleidelijk aan anders gaan werken naar aanleiding van de herijking van het beleid, waarvan de contouren in het visiedocument *Dreams@work* waren verwoord.

In juni 2010 is er een nieuwe verordening *Werk en Bijstand* vastgesteld, waarin de weerslag is terug te vinden van de herijking van het re-integratiebeleid zoals is verwoord in het beleidsplan "*Werken aan zelfstandigheid, re-integratieagenda 2010-2013*". In de toelichting op de verordening is aangegeven, dat wordt ingezet op een toekomst waarin niemand meer een beroep doet op een uitkering, maar op het eigen niveau werkzaam is op de arbeidsmarkt. De klantmanager is als regisseur verantwoordelijk voor de uitvoering van arbeidsinpassing, arbeidstoeleiding en de dienstverlening aan de poort. De klantmanager stelt individuele maatwerktrajecten samen bestaande uit losse producten en diensten (*Warehouse-model*). Deze verordening is nog relatief nieuw. Slechts een beperkt deel van de onderzochte periode was deze verordening van toepassing. Om die reden verwacht de Rekenkamercommissie de nieuwe werkwijze nog niet terug te zien in de onderzochte dossiers.

9.3 Uitwerking van beleid in de praktijk

In deze paragraaf is terug te lezen hoe de SDD verantwoording heeft afgelegd over het halen van de doelen. De Rekenkamercommissie heeft in de dossiers aanwijzingen gevonden dat de inrichting van het re-integratieproces mogelijk invloed heeft gehad op de uitstroom. Hierbij kan gedacht worden aan de diagnosestelling, het sanctiebeleid, de aanbieder van vacatures, de regierol van de klantmanager en de hernieuwde instroom. In de onderstaande paragrafen wordt dit verder uitgewerkt.

Diagnose

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) geeft in het rapport "*Diagnose bij re-integratie, analyse en aanbevelingen*" aan, dat om de effectiviteit van het re-integratiebeleid te vergroten, trajecten aan de juiste groep cliënten moeten worden aangeboden. Goede diagnose is hiervoor een voorwaarde. Met diagnose wordt bedoeld dat met verschillende instrumenten wordt nagegaan welke competenties, capaciteiten, attitudes, belemmeringen en interesses een cliënt heeft.

Zo'n 70% van de cliënten krijgt na aanmelding het traject "*de Werkplaats*", aangeboden.³⁷ De cliënt verricht in de *Werkplaats* een (werk)stage in de vorm van bijvoorbeeld eenvoudig inpakwerk of eenvoudig kantoorwerk.³⁸ Het doel is het opdoen van werkervaring en het leren functioneren in een arbeidsrelatie. In de periode van 3 maanden vindt ook een diagnose plaats.

³⁷ De anderen krijgen vrijstelling van arbeidsplicht of hebben een parttime baan en hoeven niet naar de *Werkplaats*.

³⁸ Er zijn meerdere re-integratiebedrijven die een werkplaatstraject aanboden.

Uit alle dossiers blijkt dat het hier om een 'dynamische diagnose' gaat.³⁹ Uit de diagnose volgt een plan waarin ook de keuze voor het vervolgtraject is opgenomen. Voor de Rekenkamercommissie is het niet altijd duidelijk waarom voor een bepaald traject gekozen werd. Temeer omdat uit meerdere dossiers bleek dat het vervolgtraject niet het juiste bleek te zijn en derhalve herplaatsingen nodig waren. Dit strookt met de conclusies van het TNO onderzoek uit 2006, waarin de trajecten tegen het licht waren gehouden.⁴⁰

Deze verkeerde plaatsingen kunnen er voor zorgen er dat mensen langer in een traject zitten dan nodig.

Sanctiebeleid

Rechten en plichten zijn twee kanten van één medaille. Het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht van de cliënt om zich maximaal in te zetten om weer onafhankelijk van de uitkering te worden. Sanctioneren heeft zowel een doel naar het verleden (het reageren op een gedraging van de belanghebbende) als naar de toekomst (heropvoeding). Voorbeelden van sancties zijn het stopzetten en het korten van de uitkering. In de verordening is aangegeven wat de sancties zouden moeten zijn bij welk gedrag. Hierbij wordt wel opgemerkt dat er altijd gekeken moet worden naar de persoonlijke omstandigheden.⁴¹

Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de SDD bij de uitvoering het sanctiebeleid niet streng heeft toegepast. In 20 dossiers hebben de onderzoekers meldingen van de re-integratiebedrijven aangetroffen over niet verschijnen of ander verwijtbaar gedrag.

In de helft van alle gevallen dat door het re-integratiebedrijf was gerapporteerd, dat de cliënt zich niet aan de afspraken hield (vooral ongeoorloofd niet verschijnen) is er daadwerkelijk een sanctie opgelegd. De SDD heeft in de ambtelijke wederhoor aangegeven, dat via maatwerk wordt gekeken of er een sanctie moet worden opgelegd.

Aanbieden vacatures

In 25% van de dossiers is terug te vinden dat zowel door het re-integratiebedrijf als door de klantmanager vacatures werden aangeboden aan de cliënten. De klantmanagers gebruikten hiervoor onder andere het vacatureoverzicht dat het Werkgeversservicepunt hen toezond. De klantmanagers namen deze taak vooral op zich nadat werd overgeschakeld van de collectieve re-integratietrajecten met de re-integratiebedrijven naar de individuele trajecten.

Regierol klantmanager

Het blijkt dat het succes van de trajecten afhankelijk is van de mate waarin de SDD de regie op de voortgang van de trajecten heeft. In de beleidsplannen is terug te lezen dat er in de onderzoeksperiode is toegewerkt naar een situatie waarin de klantmanager de regie voert. Uit de dossiers is niet af te leiden of de klantmanagers vanaf medio 2009 de regierol geleidelijk

³⁹ Gedurende de gehele periode van de Werkplaats wordt de cliënt gevolgd. Hierover worden rapportages gemaakt met daarin een beschrijving van de interesses, belemmeringen, competenties en capaciteiten. Deze rapportages worden volgens contractuele afspraken aan de klantmanager opgestuurd.

⁴⁰ De contracten van de verschillende sociale diensten met de re-integratiebedrijven zijn overgenomen. Volgens TNO kwam dit, omdat onder andere de werkplaatsbedrijven te weinig kennis hadden van de AGU-vervolgtrajecten.

⁴¹ Toelichting bij Verordening Werk en Bijstand 2006.

aan op zich zijn gaan nemen. Voor de maatwerktrajecten zijn de verplichte rapportages op de verplichte rapportagemomenten aangetroffen. Daarnaast bestaat Reporter, een digitaal systeem waarin klantmanagers kunnen aangeven welke activiteiten zij verrichten voor een cliënt. Bij 15% van de dossiers is in Reporter duidelijk te zien dat de klantmanager zijn functie als regisseur op zich heeft genomen. In deze dossiers zijn 'entries' terug vinden, waarin staat wat de klantmanager heeft gedaan om iemand aan het werk te helpen. Uit de andere dossiers is dit niet op te maken.⁴² Bij 15% van de dossiers lijken de gerapporteerde inspanningen ook echt tot uitstroom geleid te hebben.

9.4 Hernieuwde instroom van cliënten

Als één van de argumenten voor het niet halen van uitstroomdoelstellingen droeg de SDD een verhoogde instroom door de verslechterde economische situatie aan. In de onderzochte dossiers heeft de Rekenkamercommissie een herinstroom van uitgestroomde cliënten gezien. Het is de Rekenkamercommissie opgevallen dat een kleine 50% van de cliënten die naar regulier werk zijn uitgestroomd, weer zijn teruggevallen in een uitkeringssituatie. Het ging hierbij om mensen die met contracten van bepaalde tijd aan het werk waren gegaan. Gemiddeld hebben zij 23 maanden in hun eigen inkomen kunnen voorzien. De personen zijn allemaal teruggekomen vanaf het 3^e kwartaal van 2009. Hiermee lijkt de stelling te worden onderbouwd dat personen na hun tijdelijke contracten weer ontslagen werden.

De commissie heeft ook geconstateerd dat ongeveer 36% van de personen die via verloning of loonkostensubsidie aan het werk zijn gegaan, binnen 1,5 jaar weer in de uitkering terecht komen. Dit kan als opvallend beschouwd worden, omdat bij AGU-trajecten het re-integratiebedrijf nazorg zou moeten verlenen, zodat het zogenaamde draaideureffect wordt voorkomen.⁴³ In een interview meldde één van de bedrijven, dat zij in de striktste zin van het woord geen nazorg verleenden. De organisatie hield wel contact met de werkgevers waar mensen werden geplaatst om de mogelijkheid te hebben in de toekomst nog andere cliënten bij de werkgever te plaatsen.

⁴² De SDD heeft aangegeven dat het wel of niet aanwezig zijn van entries over activiteiten niet alles zegt, omdat men rapporteren minder belangrijk vindt dan het daadwerkelijk doen (in het kader van efficiënt werken).

⁴³ Dit staat in het bestek voor aanbesteding van het re-integratie instrument Arbeidsgerichte Uitstroomtrajecten Sociale Dienst van de gemeente Dordrecht. Hierbij wordt met nazorg bedoeld, het informeren bij de werkgever of de werknemer voldoet aan de verwachtingen en in het geval, dat problemen worden gesignaleerd het aanbieden van allerlei vormen van extra voorzieningen.

10. Financiën

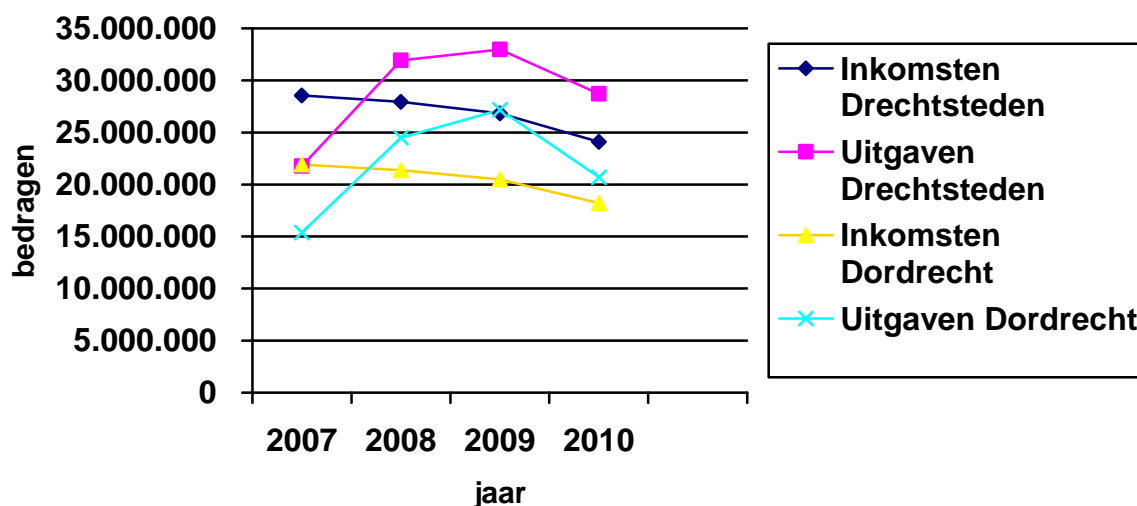
10.1 Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de WWB ontvangt elke gemeente van het Rijk een budget dat twee delen omvat: een inkomensdeel (I-deel) voor het verstrekken van uitkeringen en een werkdeel voor het aanbieden van re-integratietrajecten (W-deel). Deze financiële middelen worden door de deelnemers aan GRD doorgezet naar de SDD, die binnen de Drechtsteden is belast met de uitvoering van de WWB. De SDD rapporteert in haar jaarverslagen over de door het Rijk toegekende budgetten en de daadwerkelijke uitgaven voor re-integratie en inkomensondersteuning. Zo wordt bijvoorbeeld gerapporteerd, dat in 2007 ongeveer € 67,5 miljoen wordt uitgegeven aan inkomensondersteuning en aan re-integratie ongeveer € 21,8 miljoen. In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op beide budgetten, waarbij aandacht wordt besteed aan de inkomsten en de uitgaven.

10.2 Het re-integratiebudget (W-deel)

In de periode 2007 t/ m 2010 wordt door de SDD regiobreed tussen de € 24.106.000 (in 2010) en € 32.972.780 (in 2009) aan re-integratie besteed. In figuur 4 is terug te zien hoe inkomsten en uitgaven voor re-integratie zich in deze periode hebben ontwikkeld. Hierin staan de bedragen voor de Drechtsteden in totaal en Dordrecht in het bijzonder.

Figuur 4 Inkomsten en uitgaven re-integratie SDD



Bron: Jaarverslagen SDD 2007 t/m 2010

Uit het figuur is af leiden, dat er vanaf 2008 meer aan re-integratiebeleid is uitgegeven door de SDD dan is ontvangen. Dit leidde niet tot problemen vanwege de 'meeneemregeling'. Deze regeling houdt in dat het Rijk toestaat dat overschotten op het budget meegenomen worden naar het volgende jaar. Tot 2008 werd er ieder jaar minder uitgegeven aan re-integratie dan

door het Rijk toegekende budget. In 2007 zat er € 21.406.531 in de meeneemregeling eind 2010 is dit bedrag teruggelopen tot € 8.802.005.

Niet alleen de SDD besteedt meer aan re-integratie dan dat zij van het Rijk ontvangt. Dit is een landelijke trend. Divosa meldt dat er landelijk in 2007 een overbesteding is van 13%.⁴⁴ Ook uit de Divosa-rapportages "Scherp aan de wind" (juni 2010) en "Grenzen verleggen" (juni 2011) blijkt dat landelijk sociale diensten minder middelen van het Rijk ontvangen dan zij aan re-integratie uitgeven.

De commissie heeft in het kader van de actualiteit ook gekeken naar de middelen, die in 2011 zijn uitgegeven aan re-integratie en welk budget door het Rijk is toegekend voor re-integratie voor de gehele regio en Dordrecht in het bijzonder. Voor de Drechtsteden is in totaal € 21.207.176 uitgegeven aan re-integratie en voor Dordrecht € 16.110.997. Voor 2012 is een bedrag van € 22.156.668 door het Rijk toegekend voor de Drechtsteden. Hiervan was € 16.356.729 voor Dordrecht.

Tot uitgaven voor re-integratie worden onder andere gerekend: personeelskosten, loonkostensubsidies, kosten van de individuele trajecten, kosten schuldhulpverlening (wanneer onderdeel van het re-integratietraject) en stimuleringsubsidies. Zo ontvangen bijvoorbeeld cliënten die een baan hebben gevonden en na een half jaar nog aan het werk zijn volgens de verordening € 500 euro. In de onderstaande tabel ziet u voor 2008 een onderverdeling van de kosten van re-integratietrajecten.

Tabel 8 Onderverdeling uitgaven re-integratiebudget Drechtsteden in 2008

Activiteit	Bedrag in €
Werkplaats	2.868.861
AGU	1.471.905
De Brug	4.367.837
De Springplank	297.332
Werkcentrum	1.350.646
Werkgeversservicepunt	579.457
Verloning	2.030.150
Vraaggerichte re-integratie	208.921

Bron: SDD, input overzicht 2008

10.3 Inkomensondersteuning (I –deel)

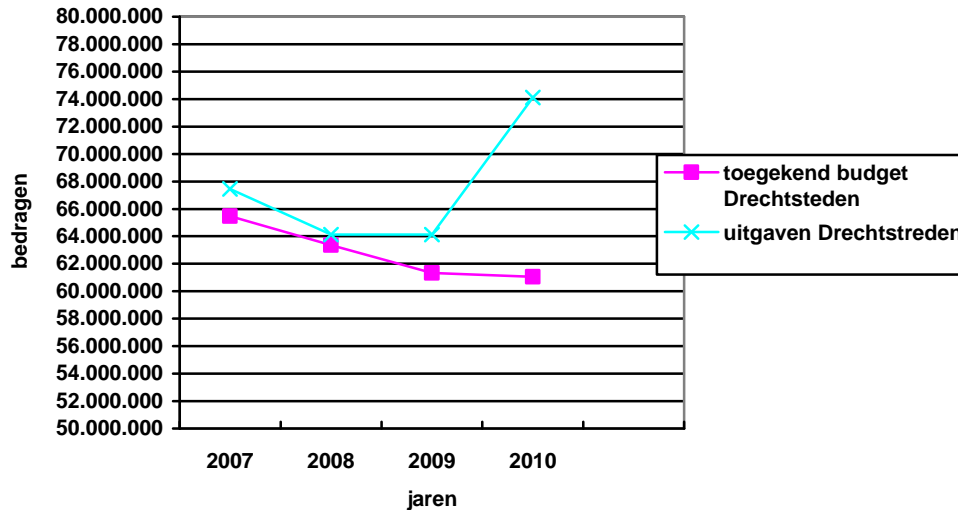
Daarnaast krijgt elke gemeente een budget van het Rijk waarmee zij geacht wordt de uitkeringen te financieren. Vanaf januari 2010 heeft het Rijk de budgetten - die aan de gemeente worden toegekend voor de inkomensondersteuning van werklozen - samengevoegd. Het betreft hier de inkomensvoorziening van de WIJ, WWB, IOAW⁴⁵ en IOAZ⁴⁶ en de BBZ.⁴⁷ Dit is geregeld in de wet BUIG (Wet Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening).

⁴⁴ Divosa, Monitor 2011 Grenzen verleggen, blz.73.

⁴⁵ AOW= wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers.

In figuur 5 is de ontwikkeling in de periode 2007 t/m 2011 van de toegekende budgetten te zien. Ook zijn de werkelijke uitgaven in de tabel opgenomen.

Figuur 5 Toegekend budget en uitgaven Drechtsteden



Bron: Jaarverslagen SDD 2007 t/m 2010

De SDD geeft in haar jaarverslag 2011 aan, dat vanaf 2007 het toegekende budget daalt terwijl de uitgaven stijgen. In de jaren 2007 en 2008 kunnen deze kosten nog gecompenseerd worden door ontvangsten uit onder andere terugvordering en verhaal. In 2009 compenseren de andere inkomsten het verschil tussen het toegekend budget en uitgaven niet. In dat jaar is het verschil € 1,6 miljoen. In 2010 zijn er weer inkomsten door onder andere terugvordering en verhaal. Het tekort komt in dat jaar uit op € 8,6 miljoen en wordt voor € 2,4 miljoen gedekt uit de reserve I-deel.

Volgens hetzelfde jaarverslag loopt dit tekort in 2011 op tot € 10,6 miljoen, mede door de verlaging van de Rijksbijdrage met € 950.000 (uit 2^e Burap) en grotere stijging van de lasten dan begroot. Dit komt met name, omdat de achterblijvende daling en begin 2011 zelfs een stijging van het klantenbestand het eerste half jaar tot dusdanige meerkosten heeft geleid, dat die slechts beperkt door de latere daling zijn gecompenseerd.

⁴⁶ IOAZ- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

⁴⁷ Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004.

Bijlagen

1. Gehanteerde normen
2. Producten en diensten binnen 'Werken aan zelfstandigheid'
3. Lijst met afkortingen
4. Lijst met geïnterviewden
5. Geraadpleegde literatuur

Bijlage 1: Gehanteerde normen

Doelen	Doelen zijn SMART-C geformuleerd
Uitvoering	Er moet een goede diagnose plaatsvinden
	Er moet goede nazorg geleverd worden door bedrijven
	Er moet een streng sanctiebeleid zijn
	De klantmanager neemt de regierol
Verantwoordinginformatie	Er wordt gerapporteerd over de resultaten die zijn behaald ten aanzien van de geformuleerde doelen
	Afwijkende resultaten worden gemotiveerd
	De (Drecht)raad is over de afwijkingen geïnformeerd

Bijlage 2: Producten en diensten binnen 'werken aan zelfstandigheid'

De SDD heeft in de notitie 'Werken aan zelfstandigheid' ook uitgewerkt welke re-integratieproducten zij aanbiedt om haar taken uit te voeren. Het accent ligt op dienstverlening aan de werkloze werkzoekende.

Taak	Product
Preventie	Van school naar school Van school naar werk Van werk naar Werk
Basis dienstverlening	Workshop naar Werk
Diagnose	Assesmenttools Loonwaardebepaling
Arbeidsinpassing	Werkgeversinstrumenten Arbeidgerichte training Jobcarving Jobcoach Lifecoach Budgetcoach
Arbeidstoeleiding	Proefplaatsing werkstage Branchegerichte werkplaats Leerwerkarrangementen Scholing Gesubsidieerd werk/participatiebaan Maatschappelijke participatie
Flankerende voorzieningen	Kinderopvang Reiskostenvergoeding Schuldbemiddeling Inburgering

Preventie

De SDD voert op drie terreinen preventief beleid 1) van school naar school, 2) van school naar werk, 3) van werk naar werk. Een voorbeeld hiervan is samenwerking met onder andere de UWV, om te voorkomen dat mensen in de bijstand raken, door het regelen van kortdurende WW. Daarnaast adviseert en stimuleert de SDD jongeren tot actie bij schooluitval. Dit gebeurt onder andere via een bijdrage aan Xanne, de virtuele vraagbaak. Tenslotte neemt de SDD deel in het mobiliteitscentrum, waarmee wordt voorkomen dat met ontslag bedreigde mensen daadwerkelijk worden ontslagen.

Basisdienstverlening

De 'workshop naar werk' die als basisdienstverlening wordt aangeboden moet zelfredzame klanten tegenhouden. In de workshop staat empowerment en voorlichting over werk centraal. De workshopleider heeft een signaalfunctie als hij/zij mogelijkheden of problemen waarneemt, die uit de initiële intake van klantmanier niet naar boven waren gekomen.

Diagnose

De SDD probeert via diagnose een dieper inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden van de cliënt. Hiervoor worden twee soorten producten gebruikt, te weten: zgn. assesmenttools en loonwaardebepaling. Bij assesmenttools gaat het om instrumenten om wensen en mogelijkheden van de klant objectief te meten. Hierbij wordt gedacht aan competentie- of capaciteitentests, beroeps- of studiekeuzetest, medisch -en arbeidsdeskundig onderzoek en leefgebiedenonderzoek. Om werken mogelijk te maken voor mensen die een lagere loonwaarde hebben dan het functieloon dat bij een bepaalde arbeidsplek hoort, is loonwaardebepaling nodig. Dit voert de SDD periodiek uit, omdat iemands arbeidsvermogen in de loop der tijd kan toenemen.

Arbeidsinpassing

Arbeidsinpassing is het bemiddelen van werkzoekende naar zo regulier mogelijk werk. Om dit te bereiken worden producten aangeboden aan de werknemer en de werkgever. Het gaat hier om producten zoals payroll, loonkostensubsidie, de no-risk polis en stimuleringspremies, maar ook het verminderen van de administratieve lasten (inzet werkgeversteam). Specifiek voor de werknemer worden arbeidsgerichte trainingen aangeboden (o.a. sollicitatietraining) Dit traject loopt naast het bemiddelingstraject. De bemiddeling door de SDD bestaat uit matchmaking en jobhunting. Matchmaking is het matchen van kandidaten op bestaande of nieuwe functies. Jobhunting is het binnenhalen van een baan voor een specifieke cliënt.

De matchmaker rapporteert aan de klantmanager over de voortgang van de bemiddeling. De laatste kan als regisseur bepalen of het bemiddelingstraject eventueel verlengd moet worden als in eerste instantie de bemiddeling moeilijk gaat.

De matchmaker kan in overleg ook kiezen een gespecialiseerde arbeidsdeskundige in te schakelen om een functie aan te passen aan de mogelijkheden van de werkzoekenden. Dit zou via jobcraving kunnen, waarbij uit verschillende functies bij de potentiële werkgever taken worden gesneden, en worden samengevoegd tot één nieuwe.

Ten slotte biedt de SDD om terugval in de uitkering voorkomen nazorgproducten aan. Hierbij gaat het om vormen van coaching. Te denken valt aan jobcoaching⁴⁸, lifecoaching⁴⁹ en budgetcoaching.

Arbeidstoeleiding

Arbeidstoeleiding heeft tot doel de cliënt jobready te maken of toe te leiden naar arbeids- of maatschappelijke participatie. De SDD biedt hiervoor ontwikkeltrajecten aan, te weten: de werkstage, branchegerichte werkplaats, leer-werkarrangementen, leren ondernemen, scholing, gesubsidieerde werk en maatschappelijke participatie. Hieronder wordt kort ingegaan op wat deze trajecten inhouden.

De werkstage is een proefplaatsing bij een reguliere werkgever voor maximaal zes maanden. Het juridisch werkgeverschap wordt bij een re-integratiebedrijf ondergebracht.

Cliënten met een afstand tot de arbeidsmarkt door gebrek aan werkervaring of arbeidsritme krijgen een werkplaatstraject aangeboden. Het is de bedoeling dat de cliënt vakgerichte competenties en werknemers- en sociale vaardigheden ontwikkelt. Het gaat hierbij om opdrachten, die in een beschermende productieomgeving worden uitgevoerd. Een traject duurt 3 tot 6 maanden. Tijdens het traject ontvangt de cliënt een uitkering. Werkzoekenden met werknemersvaardigheden. Maar cliënten, die onvoldoende vakbekwaam of gekwalificeerd zijn voor een bepaald beroep kunnen een Leerwerkarrangement krijgen. Een Leerwerkarrangement duurt maximaal zes maanden. Het leerwerkarrangement moet vergezeld gaan van een betaalde baangarantie van minimaal één jaar bij succesvolle afronding. Deze arrangementen worden aangeboden in sectoren met een personeelstekort. Werkzoekenden zonder startkwalificatie kunnen scholing krijgen. Alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar krijgen wanneer zij vrijstelling van sollicitatieplicht hebben aangevraagd verplicht scholing. Gesubsidieerd werk wordt aangeboden aan cliënten met een blijvende beperkte loonwaarde capaciteit. Zij werken met een loonkostensubsidie of loondispensatie bij een werkgever in private en collectieve sector. Cliënten, waarbij het perspectief op regulier werk verder weg is, krijgen onder de noemer maatschappelijke participatie onbetaald werk of vrijwilligerswerk aangeboden. Na afloop beoordeelt de klantmanager of een vervolgstap naar regulier werk mogelijk is.

Flankerende voorzieningen

Flankerende voorzieningen zijn volgens het SDD voorwaardelijk voor een toeleidingstraject. Zo moet er kinderopvang geregeld zijn om deel te kunnen nemen aan een werkplaatstraject en is vaak een

reiskostenvergoeding nodig. Soms is het volgen van een inburgeringstraject of schuldbemiddeling

nodig om de kansen op de arbeidsmarkt te verhogen. Hulp bij schulden kan niet alleen voor de werkzoekende, maar ook voor de werkgever een voorwaarde zijn om iemand in dienst te nemen.

⁴⁸ De jobcoach ondersteunt de cliënt met alle zaken met betrekking tot zijn of haar werkplek.

⁴⁹ De lifecoach wordt ingezet als er problemen op andere leefgebieden zijn ontstaan die invloed hebben op het werk.

Bijlage 3: Lijst met afkortingen

AGU	ArbeidsGericht Uitstroomtraject
Divosa	Vereniging van managers van sociale diensten
DOV	Dordrechtse Ondernemers Vereniging
OCD	Onderzoekscentrum Drechtsteden
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
SDD	Sociale Dienst Drechtsteden
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WWB	Wet Werk en Bijstand
GRD	Gemeenschappelijke Dienst Drechtsteden
Iau	Incidentele aanvullende uitkering

Bijlage 4: Lijst met geïnterviewden

Dhr. D.A. van Steensel	Ex-wethouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevr. Y.S.M. Bieshaar	Directeur SDD
Mevr. I.E. van Montfoort	Bestuursadviseur SDD
Mevr. C.G. Dudok	Senior klantmanager SDD
Dhr. T.J. Evers	Hoofd Werk SDD
Dhr. D.H.C. van der Veer	Afdelingshoofd werk SDD
Dhr. M.J.C. Regeer	Senior beleidsmedewerker
Mevr. C. Urbanus	Procesmanager Divosa
Dhr. P. Hendriks	<i>Voorzitter DOV</i>
Mevr. J. Woordes	Manager Boaborea
Mevr. J. van de Loos	Voorzitter cliëntenraad
Dhr. A.J. Warnaar	Directeur Dordtmij

Bijlage 5: Geraadpleegde literatuur

Wetgeving

G.P.C.Zeijl, Lexplicatie Wet Werk en Bijstand, 2010

Gemeente Dordrecht

Jaarverslagen 2007, 2008, 2009, 2010

Begrotingen 2007, 2008, 2009, 2010

Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden

Verordening regelende uitvoering en handhaving van de Wet Werk en Bijstand, d.d. 6 december 2006

Reiskostenregeling re-integratietrajecten, d.d. 16 juni 2010

Regeling Loonkostensubsidies Drechtsteden

Jaarrekeningen periode 2007-2010

Maraps periode 2007-2010

Vergadernotitie Bestuurscommissie SDD - Notitie informatie- en verantwoordingsrelaties in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden(2008)

Sociale Dienst Drechtsteden

Contracten met re-integratiebedrijven

Jaarplannen periode 2007-2010

Jaarverslagen periode 2007-2011

Re-integratieplan 2008, februari 2008

Re-integratieplan 2007, december 2006

Visie document Dreams@work, juni 2009

Meerjarenprogramma 2007-2010,; met werk, inkomen en zorg helpen wij u verder

Re-integratieagenda, 2010-2013; Werken aan zelfstandigheid ,maart 2010

SDD, "Belang van werk", 18 februari 2011

64 dossiers van cliënten

Monitoren en onderzoeken

Divosa, Scherp aan de Wind: Sociale diensten en participatiebevordering, Divosa-monitor 2010- deel 1 juni 2010

Divosa, Grenzen verleggen: Sociale diensten en participatiebevordering, Divosa- monitor 2011- deel 1

OCD, Crisismonitor Drechtsteden, maart 2011

Overige bronnen

Presentatie Gemeente Zwijndrecht, themavond sociale zaken, 1 september 2005

Ministerie van SZW , brief "aanpassing budgetten 2010", 19 oktober 2010

Ministerie van SZW, Beleidsdoorlichting artikel 23, 16 november 2007

IWI, Rapport van de Inspectie Werk en Inkomen naar aanleiding van de aanvraag aanvullende uitkering 2010 op grond van artikel 74 WWB van de gemeente Dordrecht.

CBS, Persbericht 'Minder banenverlies', 25 maart 2010,

Radar: Lessons Learned; evaluatie actieplan jeugdwerkloosheid Zuid-Holland Zuid, november 2011.



Gemeente Dordrecht

Spuiboulevard 300

Postbus 8

3300 AA Dordrecht

www.dordrecht.nl

