

onderzoeksopzet re-integratietrajecten Lansingerland

29 januari 2008

I

inleiding

raadsverzoek

In de raadsvergadering van 1 november 2007 heeft de gemeenteraad gesproken over onderwerpen voor onderzoek door de Rekenkamer Lansingerland. Besloten is de rekenkamer te verzoeken om onderzoek te doen naar 'de effectiviteit van de uitvoering van de Wet werk en bijstand'. Op 3 november 2007 heeft de raad de rekenkamer per brief verzocht de effectiviteit van de uitvoering van de Wet werk en bijstand te onderzoeken. De rekenkamer heeft op 14 december 2007 de raad laten weten dit verzoek te honoreren.

In het verzoek is eveneens aangegeven dat de nieuwe gemeente Lansingerland het ingezette beleid en de uitvoering daarvan nog moet herijken. De raad hoopt de uitkomsten van het rekenkameronderzoek in deze herijking te kunnen meenemen.

beleidskader Wet werk en bijstand

'Werk boven inkomen' is het centrale doel van de Wet werk en bijstand (verder: Wwb). Mensen moeten niet afhankelijk zijn van een uitkering, maar van een eigen bron van inkomsten. De Wwb is in 2004 in werking getreden en biedt het wettelijk kader waarbinnen de gemeente de bijstand moet uitvoeren.

De Wwb kent een financiële prikkel voor de gemeente om er voor te zorgen dat zo veel mogelijk mensen vanuit een uitkering aan het werk gaan. Het rijk kent de gemeente namelijk twee budgetten toe. Eén budget dat bestemd is voor de uitbetaling van de uitkeringen (inkomenbudget) en één budget waarmee de re-integratie wordt gefinancierd (werkbudget). Als het de gemeente lukt om de uitstroom vanuit de bijstand naar werk te realiseren, hoeft ze minder geld te besteden aan uitkeringen. Met de Wwb wordt de gemeente veel beleidsvrijheid gelaten, de gemeente mag onder andere zelf bepalen hoe ze invulling geeft aan het re-integratiebeleid. Geld dat overblijft van het inkomenbudget mag de gemeente vrij besteden. Het kan dus ook besteed worden aan zaken die buiten het beleidsveld werk en inkomen liggen. Als het inkomenbudget echter niet voldoende is om de uitkeringen te kunnen betalen, moet de gemeente deze tekorten met eigen middelen aanvullen.

Ter invulling van het re-integratiebeleid is de gemeenteraad op basis van de Wwb verplicht een re-integratieverordening vast te stellen. In 2004 hebben Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk (de 3B gemeenten) ieder de gelijklopende 're-integratieverordening Wet werk en bijstand' aangenomen. In deze re-integratieverordening is op hoofdlijnen het re-integratiebeleid van de 3B gemeenten vastgelegd. Een nadere uitwerking van deze regels en voorwaarden is vastgelegd in de 'Nota Reïntegratie' (2004).

Ook van toepassing zijn de Maatregelenverordening Wet werk en bijstand en de Toeslagenverordening Wet werk en bijstand die door alle 3B gemeenten zijn vastgesteld. Met ingang van 1 januari 2007 zijn de 3B gemeenten gefuseerd tot de gemeente Lansingerland. Uit gesprekken met beleidsmedewerkers blijkt dat het

UITVOERING RE-INTEGRATIETRAJECTEN LANSINGERLAND

gezamenlijke cliëntenbestand uit ruim 300 mensen bestaat. De raad van Lansingerland heeft nog geen nieuw beleidskader inzake re-integratie vastgesteld. De uitvoering van het re-integratiebeleid is nog gestoeld op het beleidsplan van de 3-B gemeenten.

In het huidige beleidskader hebben de 3B gemeenten als uitgangspunt 'de gedachte dat niemand aan de kant hoeft te staan en dat aan een ieder een passend traject wordt aangeboden binnen de daarvoor beschikbare middelen'. Doel is te komen tot reguliere werkaanvaarding. Daar waar reguliere werkaanvaarding voor uitkeringsgerechtigden niet haalbaar is, worden alternatieven aangereikt. Dit alles dient volgens het beleidsplan te geschieden binnen de beleidskaders van de Wwb en het gedachtegoed van 'werk boven inkomen'.

In het collegeprogramma 2007-2010 stelt de gemeente Lansingerland dat ze willen bereiken 'dat inwoners actief meedoen en dat zij de zelfredzaamheid willen stimuleren. Daartoe wil de gemeente investeren om minder kansrijke mensen aan de benodigde basis te helpen om in te kunnen stromen op de arbeidsmarkt'. Om deze doelstelling te realiseren zal de gemeente een beleidsplan opstellen, waarin het beleid en de uitgangspunten worden opgenomen voor onder meer arbeidsre-integratie. De feitelijke invulling van de uitvoering verwacht de gemeente in voorjaar 2008, na een aanbestedingstraject voor de uitvoering van de arbeidsre-integratie. In de programmabegroting 2008 staat vervolgens aangegeven dat een analyse van het cliëntenbestand en het opstellen van een notitie Reintegratie zullen plaatsvinden.

Om uitstroom naar werk te realiseren, biedt de gemeente ondersteuning aan uitkeringsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en klanten met een Nabestaandenwet-uitkering bij het vinden van werk. Dit is vastgelegd in de reïntegratieverordening. In de praktijk vindt de ondersteuning merendeels plaats door het inkopen van re-integratietrajecten bij private re-integratiebureaus.

bestuurlijke verantwoordelijkheid

In het college Lansingerland is op dit moment de wethouder W. ten Kate bestuurlijk verantwoordelijk voor de portefeuille Werk en Inkomen. In de periode voor 2007 voerden de 3B gemeenten ieder hun eigen beleid uit, op basis van het gezamenlijke beleidskader.

financieel belang

In de begroting 2007-2010 staan voor het 'programma 6 Werk en Inkomen' voor 2007 en 2008 jaarlijks de totale lasten op ruim zeven miljoen euro en de totale baten op bijna zes miljoen euro geraamd. Dit programma heeft echter niet alleen betrekking op de re-integratie, maar ook op bijvoorbeeld schuldhulpverlening en inburgering nieuwkomers.

II

doel- en vraagstelling

doelstelling

Met het onderzoek beoogt de rekenkamer:

- vast te stellen welke resultaten zijn behaald met re-integratietrajecten in de 3B gemeenten en Lansingerland;
- vast te stellen of de gemeenteraad goed is geïnformeerd over de behaalde resultaten op basis waarvan hij de uitvoering van het re-integratiebeleid kan beoordelen.

onderzoeksvragen

Zoals eerder aangegeven verzocht de raad onderzoek te doen naar 'de effectiviteit van de uitvoering van de Wet werk en bijstand'. Onderzoekstechnisch is het lastig om niet alleen vast te stellen dat iemand weer aan het werk is (resultaat behaald), maar om ook vast te stellen dat dat te danken is aan het gevolgde re-integratietraject. In haar onderzoek zal de rekenkamer zich daarom hoofdzakelijk richten op de behaalde beleidsresultaten, als een belangrijke indicator voor de effectiviteit van het re-integratiebeleid. De centrale vraag in het onderzoek luidt daarom:

Krijgt de raad van het college de informatie om vast te kunnen stellen of met de re-integratietrajecten de beoogde resultaten worden behaald?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Zijn de doelen die met de re-integratietrajecten worden nagestreefd SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden?
2. Welke (duurzame) uitstroom naar werk is gerealiseerd in de verschillende 3B gemeenten en Lansingerland?
3. Welke (duurzame) uitstroom naar werk is door de verschillende re-integratiebureaus gerealiseerd?
4. Legt het college verantwoording af over de realisatie van deze doelen, en zo ja, op welke wijze?

III

afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de resultaten die met re-integratietrajecten worden behaald en de wijze waarop de raad daarover door het college wordt geïnformeerd. De re-integratietrajecten die moeten leiden naar werk staan centraal.

UITVOERING RE-INTEGRATIETRAJECTEN LANSINGERLAND

Binnen die trajecten die moeten leiden naar werk, richt de rekenkamer zich op het re-integratieprogramma. Daarbij zal een onderscheid worden gemaakt in:

- de 3B gemeenten, en
- de destijds verantwoordelijke re-integratiebureaus, waarbij de trajecten zijn ingekocht,
- Lansingerland, en
- het verantwoordelijke re-integratiebureau.

Onderzocht zal worden welke factoren in de aansturing van de re-integratiebureaus en de uitvoering van het beleid door de gemeenten hebben bijgedragen aan mogelijke verschillen in resultaten tussen de 3B gemeenten. Het onderzoek gaat over het re-integratiebeleid zoals dat geldt onder de nieuwe wetgeving, de Wwb in de periode 2004 tot en met 2007.

Dit betekent dat het inkomensdeel binnen de Wwb geen deel van het onderzoek zal uitmaken. Voor de opzet van het onderzoek naar het werkdeel van de Wwb zijn de nieuwe ontwikkelingen relevant. Met name de door het College aangekondigde uitvoering van een bestandsanalyse naar de samenstelling van het cliëntenbestand, de aanbesteding van uitvoering van arbeidsre-integratie en het formuleren van nieuw beleid leiden er toe dat de rekenkamer niet zelf zal ingaan op de wijze waarop de trajecten worden uitgevoerd door de re-integratiebureaus en de samenstelling van het cliëntenbestand. Dit om dubbel werk te voorkomen. Wel zal de rekenkamer zich hierover laten informeren. Ook wordt, gezien de beperkte onderzoekscapaciteit, niet ingegaan op andere activiteiten die ondersteunend zijn aan de re-integratie, zoals het maatregelen- en sanctiebeleid en flankerende voorzieningen.

IV onderzoeksaanpak

normen

Bij het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het beleid en de informatie. Zij zal zich hierbij ten eerste baseren op wet- en regelgeving en op het eigen beleid van de raad en het college van B en W. Verder zal de rekenkamer normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen en relevante normen die de rekenkamer in eerdere onderzoeken heeft gehanteerd.

documentenonderzoek

Nadat de onderzoeksvragen zijn uitgewerkt en normen zijn vastgesteld aan de hand waarvan wordt geoordeeld, zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante raads(commisie)-, college- en stafverslagen;
- documentatie over het beleid en de uitvoering daarvan;
- begrotingen en jaarverslagen;

UITVOERING RE-INTEGRATIETRAJECTEN LANSINGERLAND

- vakliteratuur en onderzoeksverslagen;
- relevante wet- en regelgeving;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering;
- mediaberichten;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;
- bestekken, contracten en facturen met/van re-integratiebureaus;
- informatiesystemen SoZaWe.

contractanalyse

Aan de hand van de contractanalyse zal worden vastgesteld welke doelstellingen er zijn geformuleerd voor de duurzame re-integratie door de 3B gemeenten. Ook zal worden nagegaan in hoeverre deze contracten de resultaten voor duurzame uitstroom hebben bepaald.

interviews

Naast het documentenonderzoek en de contractanalyse zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke wethouder;
- het betreffende afdelingshoofd;
- ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering;
- eventueel andere betrokkenen, zoals de re-integratiebureaus waarbij trajecten zijn ingekocht.

V

organisatie, planning en procedure van het onderzoek

organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers:

mevrouw drs. E.D. Doodkorte;
mevrouw drs. J. Westerman
mevrouw M. Goudriaan (stagiaire)

planning en procedure

Naar verwachting zal de uitvoering van het onderzoek door de rekenkamer circa 60 onderzoeksdagen beslaan.

In december 2007 is de rekenkamer begonnen met het opstellen van een onderzoeksopzet. De uitvoering van het onderzoek start in januari 2008. De bevindingen uit het onderzoek worden in een conceptnota vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren en biedt de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan. Na

UITVOERING RE-INTEGRATIETRAJECTEN LANSINGERLAND

verwerking van de reacties stelt de rekenkamer vervolgens een bestuurlijke conceptnota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd. De reacties van het college worden, samen met het nawoord van de rekenkamer daarbij, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de raad worden aangeboden. Deze aanbieding staat gepland voor eind mei/begin juni 2008.