

Re – integratie op afstand.

Onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van het re-integratiebeleid.

Onderzoeksrapport

03 februari 2011.

Re-integratiebeleid
Gemeente Papendrecht

Rekenkamercommissie Papendrecht

februari 2011



Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Aanleiding	2
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 / Onderzoeksverantwoording	4
1.4 / Leeswijzer	4
2 Centrale boodschap	5
2.1 / Conclusies	5
2.2 / Aanbevelingen	5
3 Reactie college van B&W	9
4 Nawoord	10
Nota van bevindingen	11
1 Sturing en controle op de GRD/SDD	12
1.1 / Wat ging vooraf aan de oprichting van de GRD en SDD?	12
1.2 / Met welk doel participeert de gemeente Papendrecht in de GRD/SDD?	13
1.3 / Op welke manier is de gemeente vertegenwoordigd in de GRD/SDD?	15
1.4 / Wat is het financieel en bestuurlijk belang van de gemeente in de SDD?	16
1.5 / Hoe geeft het college invulling aan de relatie met de SDD?	17
1.6 / Welke afspraken zijn met de SDD gemaakt over de realisatie van doelstellingen?	18
1.7 / Op welke wijze legt de SDD verantwoording af over de realisatie van doelstellingen?	18
1.8 / Welke informatie ontvangt de raad over de realisatie van doelstellingen door de SDD?	20
1.9 / Is de informatie toereikend om de prestaties van de SDD periodiek te beoordelen?	21
2 Effectiviteit en efficiëntie SDD	22
2.1 / Welke beleidskaders zijn vastgesteld voor de uitvoering van de Wwb?	22
2.2 / Wat zijn de doelen voor de instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten?	23
2.3 / Zijn de doelen specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd?	25
2.4 / Is het beleid toegespitst op de verschillende doelgroepen van de Wwb?	26
2.5 / Tot welke aanpassingen hebben evaluaties in het beleid geleid?	27
2.6 / Wat zijn de doelstellingen van de SDD voor instroom, doorstroom en uitstroom?	28
2.7 / Welke instrumenten (voorzieningen) worden ingezet?	29
2.8 / Hoe effectief zijn deze instrumenten (voorzieningen)?	30
2.9 / Hoe effectief zijn de re-integratiebureaus?	32

2.10 / Heeft schaalvergroting gezorgd voor de realisatie van (verwachte) voordelen?	33
2.11 / In hoeverre werkt de gemeente klantgericht in de begeleiding van cliënten in de Wwb?	37
2.12 / Wat zijn de financiële kaders voor zowel het Werkdeel als het Inkomensdeel?	40
2.13 / Wordt het Werkdeel efficiënt besteed en op controleerbare wijze?	41
Bijlagen	47
Bijlage 1. Toetsingskader	48
Bijlage 2. Bronnen	53
Bijlage 3. Re-integreerbaarheid cliënten met een traject	57

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

Veel gemeenten ervaren problemen met het uitbesteden van de re-integratietaken aan een regionale sociale dienst. Knelpunten die ervaren worden zijn in hoofdzaak:

- / het verlies van grip op de uitvoering van 'eigen' gemeentelijke taken;
- / de soms moeilijk in te schatten bijdrage die re-integratiebureaus leveren om de eigen burgers aan het werk te helpen;
- / onduidelijkheid in de rol- en taakopvatting van raad en college voor wat betreft de aansturing van de gemeenschappelijke regeling.

Het voorgaande was voor de rekenkamercommissie Papendrecht reden om een onderzoek in te stellen naar dit onderwerp. In maart 2006 is de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) opgericht en per 1 januari 2007 heeft de gemeente Papendrecht alle taken en bevoegdheden op het gebied van het re-integratiebeleid overgedragen aan de GRD. De vraag die de rekenkamercommissie zichzelf stelde, was 'of het werkt': heeft toetreding van de gemeente Papendrecht tot de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden en participatie in de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) gunstig uitgepakt?

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

Het onderzoek gaat in op twee aspecten: enerzijds gaat het onderzoek in op de sturing en controle op de GRD als gemeenschappelijke regeling, anderzijds poogt het onderzoek vast te stellen of de GRD doeltreffend en doelmatig werkt. De doelstelling van dit onderzoek is daarom tweeledig:

- 1 Meer inzicht verkrijgen in de wijze waarop de gemeente grip heeft op de uitvoering van de 'eigen' doelen door de GRD. Leidt 'uitbesteding' er bijvoorbeeld toe dat de raad minder zeggenschap heeft over het takenpakket van de GRD?
- 2 Vaststellen of de GRD/SDD doeltreffend en doelmatig werkt. De vragen die de rekenkamercommissie daarbij stelde waren bijvoorbeeld: welke re-integratietrajecten zet de SDD in en worden deze aangeboden aan de juiste groep bijstandsgerechtigden? Maar ook: wat is de rol en toegevoegde waarde van de re-integratiebureaus?

Het uiteindelijke doel is aanbevelingen te formuleren aan de gemeenteraad en het college van Papendrecht.

De centrale vraag van het onderzoek is als volgt:

Is de wijze van sturing door de gemeente Papendrecht op de GRD/SDD adequaat en hoe effectief en efficiënt is het re-integratiebeleid, zoals de GRD/SDD dit uitvoert voor de gemeente Papendrecht?

De centrale vraag is nader uitgewerkt in negen deelvragen:

Sturing en controle op de GRD/SDD

- 1 Doel en vertegenwoordiging:
 - a. Met welk doel participeert de gemeente in de GRD/SDD?
 - b. Op welke manier is de gemeente vertegenwoordigd in de GRD/SDD?
- 2 Wat is het financieel en bestuurlijk belang van de gemeente in de SDD?
- 3 Hoe geeft het college invulling aan de relatie met de SDD?
 - a. Welke afspraken zijn met de SDD gemaakt op het gebied van de realisatie van doelstellingen?
 - b. Op welke wijze wordt door de SDD verantwoording afgelegd over de realisatie van doelstellingen?
- 4 Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen door de SDD?
- 5 Is deze informatie toereikend om de realisatie van doelstellingen door de SDD periodiek te kunnen beoordelen?

Effectiviteit en efficiëntie uitvoering re-integratiebeleid door GRD/SDD

- 6 Beleidskader:
 - a. Welke beleidskaders zijn door de raad vastgesteld voor de uitvoering van de Wwb?
 - b. Welke doelen aangaande het re-integratiebeleid worden in de verschillende documenten geformuleerd, voor wat betreft de instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten?
 - c. Zijn deze doelen specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd?
 - d. Is het beleid toegespitst op de verschillende doelgroepen van de Wwb?
 - e. Tot welke aanpassingen in het beleid hebben evaluaties geleid?
- 7 Uitvoering re-integratiebeleid:
 - a. Welke doelstellingen heeft de SDD geformuleerd voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden uit Papendrecht, gedifferentieerd naar instroom, doorstroom en uitstroom?
 - b. Op welke wijze geeft de SDD uitvoering aan het re-integratiebeleid van de gemeente Papendrecht:
 - / Welke re-integratie instrumenten (voorzieningen) worden ingezet?
 - / Hoe effectief zijn deze instrumenten (voorzieningen)?
 - / Hoe effectief zijn de uitvoerende organisaties die werken aan de re-integratie van cliënten?
 - c. Heeft schaalvergroting gezorgd voor realisatie van (verwachte) voordelen:
 - / Laten de cijfers uit recentere jaren een gunstiger beeld zien dan vóór 1 januari 2007?
 - / Is de deskundigheid toegenomen ten opzichte van de periode vóór 1 januari 2007?
 - / Is het instrumentarium (bijvoorbeeld het aantal re-integratiebureaus waarmee gewerkt wordt) veranderd of toegenomen?
- 8 In hoeverre werkt de gemeente klantgericht in de begeleiding van cliënten in de Wwb?
- 9 Budgettair kader en besteding:
 - a. Welke financiële kaders gelden voor de gemeente Papendrecht, zowel voor het Werkdeel als het Inkomensdeel?
 - b. Wordt het Werkdeel efficiënt besteed, dat wil zeggen met een juiste prijs-kwaliteit verhouding en op controleerbare wijze?

1.3 / Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is in de periode juni-september 2010 uitgevoerd. Het onderzoek richt zich op de periode 2005-2009.¹ In 2007 is het re-integratiebeleid van de gemeente Papendrecht overgedragen aan de SDD. Het onderzoek wil nadrukkelijk een vergelijking mogelijk maken van het re-integratiebeleid voor en na 2007. Voor de beoordeling van de bevindingen is een toetsingskader vastgesteld. Dit toetsingskader geeft aan met welke ogen in het onderzoek naar de sturing en controle op en de effectiviteit en efficiëntie van de SDD is gekeken. Het integrale toetsingskader is opgenomen als bijlage 1 bij dit rapport. Relevante normen uit het toetsingskader komen ook terug in de verschillende paragrafen in de Nota van Bevindingen.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. In eerste instantie is er een documentenanalyse uitgevoerd. De gegevens van deze analyse zijn aangevuld en gecontroleerd door middel van interviews. Interviews zijn zowel persoonlijk als telefonisch afgenomen. Daarnaast is er een analyse uitgevoerd van een aantal cliëntendossiers van de Sociale Dienst Drechtsteden. Op het kantoor van de SDD hebben de onderzoekers een toelichting en inzage in de digitale klantmanagementsystemen gekregen. Een overzicht van de bestudeerde documenten en geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2.

Op basis van het onderzoek is een Nota van Bevindingen opgesteld. Een conceptversie hiervan is op 30 november 2010 ter verificatie van de feiten voorgelegd aan de ambtelijke organisatie en de SDD. Zij hebben beiden gereageerd per brief van 21 december 2010. De rekenkamercommissie heeft in deze reacties geen aanleiding gezien om tot aanpassingen in de voorgelegde nota over te gaan. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek geformuleerd en vastgesteld, waarmee de conceptnota gereed was om voor te leggen aan het college voor bestuurlijk hoor en wederhoor, hetgeen geschiedde op 10 januari 2011 met het verzoek om uiterlijk op 28 januari 2011 gereageerd te hebben. De betreffende reactie van het college is opgenomen in hoofdstuk 3 van de Bestuurlijke Nota.

1.4 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen, een Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen. In de Bestuurlijke Nota vindt u de verantwoording van het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen. Tevens is de reactie van het college toegevoegd, alsook een afsluitend nawoord van de rekenkamercommissie.

Achter de Bestuurlijke Nota is de Nota van Bevindingen opgenomen. Deze bestaat uit twee hoofdstukken. In hoofdstuk 1 staat de sturingsrelatie tussen de gemeente Papendrecht en de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) en de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) centraal. Er wordt stilgestaan bij de doelen van de GRD en de SDD, de sturingsrelatie in de praktijk en de informatievoorziening vanuit de GRD/SDD aan de gemeente Papendrecht. Hoofdstuk 2 gaat vervolgens dieper in op de uitvoering van het re-integratiebeleid. De periodes voor en na de oprichting van de SDD in 2007 worden met elkaar vergeleken. De beleidskaders, de financiële kaders en de prestaties van de SDD komen aan bod.

¹ Recentelijk hebben evaluaties plaatsgevonden (door de commissies Scholten II en Meijdam), waarvan de uitkomsten gevolgen hebben voor de komende jaren. Hoewel die gevolgen buiten de onderzoeksperiode vallen, wordt in het onderzoek omwille van de volledigheid soms aan deze uitkomsten gerefereerd.

2 Centrale boodschap

Conclusies en Aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen onderzoek re-integratiebeleid

Bestuursstructuur en verantwoording

De gemeente Papendrecht heeft weloverwogen de keuze gemaakt om deel te nemen aan de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD). De gemeente Papendrecht heeft zelfs een initiërende rol gespeeld in de oprichting van de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD). De gemeente Papendrecht heeft alle taken en bevoegdheden op het gebied van het re-integratiebeleid overgedragen aan de GRD. Dat betreft zowel de kaderstellende en controlerende rol rondom het re-integratiebeleid als de uitvoering van het beleid en de verantwoording daarover.

Vanaf de oprichting van de SDD is gekozen voor harmonisatie van het re-integratiebeleid en een hoge mate van onderlinge solidariteit. Er wordt in het beleid geen onderscheid meer gemaakt tussen cliënten uit de deelnemende gemeenten. Tekorten en overschotten op de budgetten worden waar mogelijk onderling verrekend. De GRD beheert de budgetten en neemt de besluiten over invulling van de budgetten.

De afstand die het gevolg is van de gekozen bestuursstructuur en de uitgangspunten van harmonisatie en solidariteit vereisen een hoge mate van transparantie over het beleid en de financiën. Om draagvlak te behouden voor deelname aan de GRD en de overdracht van taken bevoegdheden is het belangrijk dat de deelnemende gemeenten kunnen blijven beoordelen wat de meerwaarde daarvan is.

Beperkingen bij beantwoording hoofdvraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Is de wijze van sturing door de gemeente Papendrecht op de GRD/SDD adequaat, en hoe effectief en efficiënt is het re-integratiebeleid, zoals de GRD/SDD dit uitvoert voor de gemeente Papendrecht?

Voor de beantwoording van de centrale vraag zijn negen deelvragen geformuleerd. Aan de deelvragen zijn normen gekoppeld. In de Nota van Bevindingen zijn de normen per deelvraag beoordeeld. Het toetsingskader met de normen is als bijlage in het rapport opgenomen.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de centrale vraag niet eenduidig is te beantwoorden. Hiervoor gelden twee verklaringen:

/ *Aard en beschikbaarheid van informatie*

De verantwoordingsinformatie die beschikbaar is gesteld door de SDD is op essentiële punten onvoldoende om de hoofdvraag te beantwoorden. Zo bieden de schriftelijke documenten die geanalyseerd zijn in het kader van dit onderzoek, weinig informatie over de daadwerkelijke inzet en mate van inzet van de verschillende beschikbare re-integratie instrumenten en voorzieningen. Eveneens ontbreekt in de geanalyseerde documenten informatie over de prestaties van de re-integratiebedrijven. Evaluaties of trendrapportages van de instrumenten en re-integratiebedrijven zijn ondanks aanvullende informatieverzoeken niet door de SDD ter beschikking gesteld.

/ *Registratiewijze en vergelijkingsmogelijkheid*

De SDD publiceert geen informatie per gemeente over de ontwikkeling van het bestand (in- en uitstroom Wwb). Dit gegeven maakt het lastig een vergelijking te maken tussen de periodes vóór en na 2007. Verder is het nauwelijks mogelijk doelstellingen van de gemeente Papendrecht voor 2007 en de SDD in 2007-2009 te vergelijken, aangezien deze sterk verschillen. Ook is het niet mogelijk

de resultaten van het re-integratiebeleid van de gemeente Papendrecht te beoordelen in de jaren 2005 en 2006, aangezien er geen jaarverslagen van de afdeling SZW over die jaren beschikbaar waren.

Conclusies

De bovengenoemde beperkingen in acht nemend worden de volgende twee hoofdconclusies getrokken.

- H1. De verantwoordingsinformatie van de GRD en de SDD over het re-integratiebeleid is onvoldoende om de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van het re-integratiebeleid door de SDD te beoordelen, alsook de meerwaarde ervan. Tevens is de verantwoordingsinformatie over de GRD onvoldoende geborgd binnen de gemeente Papendrecht. Daardoor is het niet mogelijk voor de gemeenteraad van Papendrecht om de prestaties en de meerwaarde van de GRD te beoordelen.
- H2. Zolang de Drechtraad en de gemeenteraad niet over bovengenoemde informatie beschikken, kunnen zij onvoldoende invulling geven aan hun kaderstellende en controlerende rol.

Verder wordt nog een aantal andere conclusies getrokken, die geordend zijn naar : sturing en verantwoording, effectiviteit, efficiëntie en klantgerichtheid.

Sturing en verantwoording

1. De gekozen bestuursstructuur biedt diverse waarborgen voor beïnvloeding en sturing, zowel formeel als informeel, door de Drechtraad. In de praktijk blijkt dat er geen sprake is van sturing door de gemeente Papendrecht, wel van beïnvloedingsmogelijkheden.
2. De bestuursstructuur van de GRD en de verantwoordingsinformatie van de GRD over het re-integratiebeleid leiden ertoe dat het gemeentelijk belang van Papendrecht niet goed behartigd kan worden. Enerzijds rapporteert de GRD niet over de geleverde prestaties voor bijstandsgerechtigden en cliënten uit Papendrecht. Anderzijds vindt meningsvorming en besluitvorming over het re-integratiebeleid steeds meer plaats langs partijpolitieke lijnen in de Drechtraad.
3. In de programmabegroting van de gemeente Papendrecht staan sinds de oprichting van de GRD en SDD en de delegatie van taken en bevoegdheden aan de GRD slechts summiere informatie over doelen en resultaten. De raad heeft daardoor onvoldoende zicht op de meerwaarde van deelname aan de GRD en de SDD.
4. De SDD legt conform de afspraken verantwoording af over de uitvoering van het re-integratiebeleid en het realiseren van de doelstellingen.
5. De informatie die de Drechtraad en gemeente Papendrecht ontvangen van de GRD en de SDD gaat over de totaal bestede budgetten en baten en lasten voor re-integratie, maar niet over de kosten van specifieke instrumenten of re-integratiebedrijven. Dit bemoeilijkt de Drechtraad en de gemeenteraad in het gericht uitoefenen van de controlerende rol.

Effectiviteit

6. Er wordt verantwoording afgelegd via de jaarrekening van de GRD en jaarverslag van de SDD, maar op basis daarvan is de effectiviteit van het re-integratiebeleid niet te bepalen.
7. De specifieke informatie over de inzet van instrumenten en voorzieningen en de prestaties van re-integratiebedrijven is beperkt en nauwelijks uitgesplitst naar de afzonderlijke gemeenten.

8. De informatie die is opgenomen in de digitale klantmanagementsystemen lijkt niet toereikend om de voortgang van specifieke re-integratietrajecten in de gaten te houden en indien nodig bij te sturen.

Efficiëntie

9. In 2007 heeft de SDD een evaluatie uitgevoerd van de behaalde resultaten van het eerste jaar na oprichting van de SDD onder de noemer 'Loont de SDD?'. De conclusie van de SDD is dat de oprichting van de SDD lonend is geweest voor de gemeente Papendrecht in 2007.
10. De notitie 'Loont de SDD?' biedt geen inzicht in de prestaties op het gebied van het re-integratiebeleid, bevat geen aanbevelingen en is na 2007 niet meer gepubliceerd waardoor zicht ontbreekt of de SDD ook in 2010 loont.
11. De informatie die de gemeente Papendrecht ontvangt van de GRD en de SDD verschaft informatie over de totaal bestede budgetten en baten en lasten voor re-integratie, maar niet over de kosten van specifieke instrumenten of re-integratiebedrijven.
12. Voor wat betreft re-integratie-instrumenten zet de SDD veelvuldig in op een zogenoemd verloningstraject. Dit is een relatief duur instrument. Voorzieningen als Agu-0/1/2 en arbeidsgewinning op de werkplaats worden verhoudingsgewijs weinig ingezet, terwijl deze relatief veel minder kosten.
13. De SDD zet relatief vaak in op arbeidstoeleiding door klantmanagers van de SDD zelf. Ook neemt de SDD zelf de intake af. Beide zijn voorbeelden van een kostenefficiënte inzet van klantmanagers.
14. Indien de ontwikkeling van het aantal mensen in de bijstand van alle deelnemende gemeenten aan de GRD gekoppeld wordt aan de beschikbare budgetten, blijkt dat 2007 een succesvol jaar is geweest. In 2007 is sprake van het laagste beschikbare budget en de grootste uitstroom in de onderzochte periode. In de jaren 2008 en 2009 stijgt het beschikbare budget, maar neemt de uitstroom af.
15. De stijging van het aantal Wwb-cliënten in 2009 is minder hoog dan het landelijk gemiddelde. Dit wijst erop dat de regio Drechtsteden ondanks de crisis en het toegenomen cliëntenbestand beter presteert dan veel andere regio's/gemeenten in Nederland.
16. Voor Papendrecht is in de onderzochte periode sprake van een oplopend tekort op het re-integratiebudget. Dit is het gevolg van contracten met het Werkcentrum Papendrecht. De tekorten op het Werkdeel van de gemeente Papendrecht in 2007 en 2008 zijn gedekt door bijdragen uit andere gemeenten.
17. De SDD als geheel heeft ieder jaar overschotten op het re-integratie en participatiebudget. Het aantal mensen dat in die jaren nog in de Wwb zit en de stijging van het aantal Wwb cliënten in 2009 rechtvaardigen een dergelijk overschot niet.

Klantgerichtheid

18. De klantgerichtheid van de SDD is aan de hand van dossieranalyse niet te beoordelen. Het digitale systeem blijkt incompleet daar waar het de re-integratie van cliënten betreft. Het digitale systeem en de klantdossiers die hierin opgeslagen zijn, bieden in algemene zin weinig inzicht in het 'waarom' van de instrumenten. Onderliggende documenten, zoals een intakeformulier of een voortgangsrapportage ontbreken structureel.
19. De ontbrekende informatie, de complexiteit van het digitale systeem en de caseload voor klantmanagers van de SDD van 175 cliënten roepen twijfels op over de kwaliteit van de

klantgerichtheid van de SDD en over de kwaliteit van de begeleiding van cliënten als geheel door de SDD.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn er op gericht de positie van de gemeente Papendrecht te versterken.

- A1. Verzoek als gemeenteraad (via de daartoe bestaande sturing- en beïnvloedingsmogelijkheden) om een evaluatie onderzoek van de SDD door een onafhankelijke partij. Betrek in een dergelijk onderzoek ook de vraag naar de prestaties op het gebied van het re-integratiebeleid.
- A2. Verzoek als gemeenteraad (via de daartoe bestaande sturing- en beïnvloedingsmogelijkheden als de Drechtraad en een opdracht aan het collegelid van het Drechtsteden bestuur uit Papendrecht) om meer specifieke verantwoordingsinformatie in de reguliere verantwoordingsdocumenten over het re-integratiebeleid betreffende de effectiviteit van instrumenten, voorzieningen en re-integratiebedrijven.
- A3. Verzoek als gemeenteraad (via de daartoe bestaande sturing- en beïnvloedingsmogelijkheden) om periodiek (minstens tweejaarlijks) uitgebreid informatie te ontvangen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de SDD voor de gemeente Papendrecht.
- A4. Verzoek als gemeenteraad (via de daartoe bestaande sturing- en beïnvloedingsmogelijkheden) om nadere informatie te ontvangen over de klantgerichtheid van de SDD.

- A5. Geef als gemeenteraad richting aan de verzoeken om meer informatie door te formuleren aan welke specifieke informatie behoefte bestaat. Ga hierbij uit van uw eigen informatiebehoefte.
- A6. Draag het college op om in de paragraaf Verbonden Partijen van de programmabegroting en jaarrekening informatie over de doelen en resultaten van de GRD en de SDD op te nemen. Op die manier beschikt de gemeenteraad over gebundelde informatie.

3 Reactie college van B&W

Op 01 februari 2011 werd de Rekenkamercommissie ter hand gesteld de navolgende schriftelijke bestuurlijke reactie van het college, vervat in een brief gedateerd op 26 januari 2011:

“Geachte commissie,

Met uw brief van 10 januari 2011 heeft u de concept-rapportage inzake het onderzoek naar het re-integratiebeleid voorgelegd in het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor.

Het onderzoek van de commissie richt zich op de uitvoering van het re-integratiebeleid van de SDD. De conclusies en aanbevelingen in het rapport hebben in de ogen van het college dan ook enkel hierop betrekking. Ons is echter opgevallen dat de in het rapport getrokken conclusies betrekking hebben op de SDD in het algemeen en de GRD in zijn geheel, alsmede de borging van verantwoordingsinformatie binnen de gemeente. Hiermee zijn de conclusies in de ogen van het college op basis van dit onderzoek te vergaand.

In overeenstemming met het rapport is het college van mening dat de SDD verantwoording aflegt over het re-integratiebeleid conform de afspraken zoals opgenomen in de van toepassing zijnde verordeningen en regelingen. Op regionaal niveau wordt er aan de Drechtraad verantwoording afgelegd over het rendement van re-integratie op regionaal niveau. Informatie over doelen en resultaten van de SDD is structureel opgenomen in de planning en controlproducten van de GRD, welke aan de Drechtraad en aan de gemeenteraad beschikbaar worden gesteld. Hiermee is de Drechtraad in staat haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Er blijkt echter een groeiende behoefte te zijn aan verantwoordingsinformatie op lokaal niveau, om zo de effectiviteit en efficiëntie ook op gemeentelijk niveau te kunnen beoordelen. Het college heeft de SDD, via de daartoe geëigende bestuurlijke gremia, al in een eerder stadium uitgenodigd verantwoordingsinformatie op gemeentelijk niveau te verstrekken. Het rapport ondersteunt dit eerdere verzoek. In overeenstemming met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie zullen nadere wensen vanuit de gemeenteraad betreffende de verantwoordingsinformatie hierbij worden meegenomen.

Tot slot, stelt de rekenkamercommissie dat de aard en beschikbaarheid van informatie bij de SDD op essentiële punten onvoldoende is om de hoofdvraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden. Deze constatering is door de directeur van de SDD in haar reactie op de nota van bevindingen weersproken. Desondanks heeft dit niet geleid tot aanpassing van het rapport dan wel nader overleg met betrekking tot de dataverzameling. Hierdoor blijft tussen de onderzoekers en de SDD een fundamenteel verschil van inzicht bestaan over het al dan niet bestaan, c.q. beschikbaar zijn van informatie. Dit betreuren wij zeer met name omdat wij van mening zijn dat dit de validiteit van de conclusies onder druk zet.

Wij vertrouwen erop u voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Papendrecht,

de secretaris,

R.G. Beek

de burgemeester,

C.J.M. de Bruin”

4 Nawoord

De bestuurlijke reactie van het college noodzaakt ons het navolgende ter vervolmaking en afronding van het onderhavige onderzoek naar voren te brengen. Voor de goede orde: in het onderzoek staan twee thema's centraal, te weten de adequaatheid van de sturing en de controle op de GRD/SDD door de gemeente Papendrecht, respectievelijk de effectiviteit en de efficiency van het re-integratiebeleid zoals de GRD/SDD dat voor de gemeente Papendrecht uitvoert. In onze reactie volgen wij de lijn die in de reactie van het college naar voren komt.

De sturings - en verantwoordingsvraag.

Het college stelt dat het onderzoek zich richt op de uitvoering van het re-integratiebeleid van de SDD, maar dat de conclusies op meer betrekking hebben en derhalve te vergaand zouden zijn. Het onderzoek heeft echter niet alleen betrekking op de uitvoering van het re-integratiebeleid, maar eveneens op de controle en verantwoording erover. Het gaat juist om de kaderstellende en controlerende rol van de raad, ook als beleid en uitvoering op afstand zijn geplaatst.

Groeiende behoefte aan verantwoordingsinformatie.

Het verheugt de rekenkamercommissie dat het college met ons van mening is dat onze aanbevelingen de groeiende behoefte aan verantwoordingsinformatie op lokaal niveau ondersteunen. Het is echter een gemiste kans dat niet precies is aangegeven op welke wijze en wanneer het college deze aanbevelingen in uitvoering zal nemen.

Validiteit van de conclusies.

Het college geeft verder aan dat de directeur van de SDD in haar reactie op de nota van bevindingen zou hebben weersproken dat de aard en beschikbaarheid van informatie bij de SDD er toe leidt dat op essentiële punten de hoofdvraag van het onderzoek onvoldoende beantwoord kon worden. Dit is echter niet het geval; de directeur heeft enkele kanttekeningen geplaatst, maar geen nieuwe feiten aangedragen die toegevoegd konden worden aan het rapport. Er is geen verschil in inzicht over de beschikbaarheid van informatie, maar onduidelijk is wel over welke informatie de SDD aanvullend beschikt. Eveneens is er twijfel over de kwaliteit van deze informatie. Desondanks wordt de validiteit van de conclusies niet onder druk gezet: alle conclusies zijn gebaseerd op gegevens uit rapportages en interviews. Steeds is aangegeven op welke punten de rekenkamercommissie geen uitspraken kan doen, vanwege het ontbreken van informatie.

Het zal duidelijk zijn dat de rekenkamercommissie achter haar conclusies en aanbevelingen blijft staan.

Nota van bevindingen

1 Sturing en controle op de GRD/SDD

Dit hoofdstuk maakt duidelijk hoe de sturingsrelatie is ingericht tussen de gemeente Papendrecht en de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) en de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) met betrekking tot het re-integratiebeleid. De doelen en de motivatie voor oprichting van de GRD en de SDD komen aan bod. Vervolgens gaat het hoofdstuk in op de vertegenwoordiging van de gemeente Papendrecht in de GRD en de SDD en worden de belangen geschetst die de gemeente Papendrecht heeft in de GRD en de SDD. Tot slot komen de verantwoording en informatievoorziening van de GRD en de SDD aan de gemeente Papendrecht aan bod. Daarbij wordt expliciet stilgestaan bij de positie van de gemeenteraad van Papendrecht.

1.1 / Wat ging vooraf aan de oprichting van de GRD en SDD?

Oprichting GRD

Sinds maart 2006 is de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden van kracht (GRD) tussen de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht.² Vanaf eind jaren negentig werkten de betrokken gemeenten al samen in een zelfstandige bestuurscommissie Drechtsteden van de gemeenschappelijke regeling Zuid-Holland Zuid. Op verzoek van het Drechtstedenbestuur is een aantal adviezen uitgebracht over vergroting van de uitvoeringsgerichtheid en daadkracht van regionale samenwerking, en de bestuurlijke organisatie van de Drechtsteden (onder andere commissie Dijkstal en commissie Scholten). Uiteindelijk heeft dit geleid tot het besluit om de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden in het leven te roepen.

Oprichting SDD

De invoering van de Wwb (Wet werk en bijstand) in 2004 betekende een grote toename van de rol en verantwoordelijkheid van gemeenten bij de uitvoering van bijstandsverlening en re-integratie. Vergelijkbare ontwikkelingen binnen de Wsw (Wet sociale werkgelegenheid) en de op dat moment nog in te voeren Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) droegen bij aan het gevoel dat gemeenten hun publieke rol op de arbeidsmarkt moesten versterken. Tegen deze achtergrond zijn in eerste instantie de gemeenten Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht op zoek gegaan naar mogelijkheden voor samenwerking tussen de sociale diensten. Uiteindelijk is gekozen voor het oprichten van een gezamenlijke sociale dienst, omdat die vorm het beste paste bij de overwegingen tot samenwerking. De gemeenten die het initiatief hadden genomen, besloten deze Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) onder te brengen bij de op te richten GRD. Vervolgens zijn ook de andere gemeenten die zouden deelnemen aan de GRD (Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht) gevraagd of ze wilden participeren in de ISD. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in het besluit van alle zes gemeenten om per 1 oktober 2006 een ISD op te richten.³ Sinds 1 januari 2007 is deze dienst onder de noemer Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) volledig operationeel.

² De gemeente Binnenmaas maakte van oorsprong ook deel uit van de GRD, maar is op 1 januari 2009 uitgetreden.

³ Zie raadsbesluit Papendrecht, 19 september 2005, nr. 053/2005

1.2 / Met welk doel participeert de gemeente Papendrecht in de GRD/SDD?

Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden

Het overkoepelende doel van de GRD is 'draagvlak te creëren voor een evenwichtige ontwikkeling van het gebied van de Drechtsteden.'⁴ Om dit doel te bereiken behartigt Drechtsteden de gemeenschappelijke regionale belangen onder meer op de terreinen economie en bereikbaarheid, fysiek (onder andere volkshuisvesting, ruimtelijke ontwikkeling en milieu), sociaal (onder andere sociale zekerheid), bestuurlijke ontwikkeling en grote stedenbeleid, en de uitvoering van belastingheffing en –invordering.

Dit zegt echter nog niet zoveel over het doel dat de gemeente Papendrecht voor ogen stond en staat bij de oprichting van en deelname aan de GRD. Over die motivatie is geen informatie te vinden in de programmabegroting of andere verantwoordingsdocumenten van de gemeente Papendrecht. Uit andere documenten en uit de interviews die gehouden zijn in het kader van dit onderzoek, blijken de volgende doelen voor de GRD:

- / creëren van een juridische entiteit om een heldere en transparante besluitvorming en verantwoording over de uitgaven van het reeds bestaande regionale investeringsfonds mogelijk te maken;
- / verbetering en versnelling van de besluitvorming op regionaal niveau;
- / verminderen afstand gemeenteraden tot bestaande regionale samenwerkingsverbanden.⁵

Sociale Dienst Drechtsteden

In de eerste programmabegroting na oprichting van de SDD (2007) van Papendrecht staat een korte taakomschrijving van de SDD: 'de Sociale Dienst Drechtsteden richt zich op het faciliteren, stimuleren en ondersteunen van werkzoekenden bij het vinden (en houden) van werk.'⁶ Daarnaast staat in diezelfde programmabegroting dat de uitgangspunten van de Sociale Dienst Drechtsteden zijn dat de SDD een betere dienstverlening en een sterkere positie ten opzichte van ketenpartners en het Rijk moet hebben. In principe zou de SDD efficiënter en goedkoper zijn dan de afzonderlijke diensten.⁷ Alhoewel het geen expliciete doelomschrijving is van de SDD, geeft dit enig zicht op de doelen die de gemeente Papendrecht voor ogen stonden en staan bij de oprichting van en deelname aan de SDD.

In eerste instantie werd gesproken over een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD). Ter voorbereiding op de overdracht van taken en bevoegdheden naar de Intergemeentelijke Sociale Dienst is een stuurgroep geformeerd, bestaande uit afgevaardigden van de colleges van Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht. Deze stuurgroep heeft een overdrachtdossier opgesteld.⁸ Het raadsvoorstel over het overdrachtdossier van de stuurgroep ISD-vorming geeft meer duidelijkheid over de doelen en motivatie voor een gezamenlijke sociale dienst.

⁴ Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, artikel 4 lid 1, versie 4.0, p. 3

⁵ Onderzoek naar de regionalisering van de Drechtsteden, Research voor Beleid, juli 2009, p. 24

⁶ Programmabegroting 2007 Papendrecht, p. 10

⁷ Programmabegroting 2007 Papendrecht, p. 31

⁸ In deze stuurgroep hebben afvaardigingen van de colleges van Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht zitting gehad. Het overdrachtdossier bevat informatie over het doorlopen proces (2003-2006), de belangrijkste besluiten die genomen zijn, een overzicht van de belangrijkste documenten, een voorstel voor het vervolg van het proces en de nog uit te voeren werkzaamheden voordat de SDD ook daadwerkelijk operationeel kan zijn.

Een belangrijke motivatie voor de oprichting van de SDD zijn de toenemende taken en verantwoordelijkheden van gemeenten op het terrein van werk, zorg en inkomen. Een aantal doelen stond de deelnemende gemeenten daarbij specifiek voor ogen⁹:

- / vermindering kwetsbaarheid en borgen continuïteit;
- / verbeteren efficiëntie van beleid en uitvoering;
- / verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening en versterking van de positie in de keten, vooral op de aanbestedersmarkt van activeringstrajecten.

Ten tijde van de oprichting zagen de deelnemers de volgende taken en rollen voor de ISD¹⁰:

- / de ISD speelt een proactieve rol bij nieuwe taken, oefent invloed uit op regionale arbeidsmarktontwikkelingen, heeft een duidelijke positie in de ketensamenwerking en is een professioneel opdrachtgever;
- / de ISD voert een eenduidig beleid, heeft een eigen, herkenbaar profiel en draagt bij aan de instandhouding van het draagvlak voor de voorzieningen;
- / de ISD stimuleert een actieve cliëntenparticipatie, is een kundige, betrouwbare, effectieve en efficiënt werkende organisatie en toont zich een goed werkgever.

In de meest recente programmabegroting (2010) van de gemeente Papendrecht staat geen informatie over het doel van de deelname aan de SDD opgenomen.

Norm	Beoordeling ¹¹
In de programmabegroting (paragraaf Verbonden Partijen) staan voor de GRD/SDD duidelijke doelen geformuleerd (d.w.z. voor één uitleg vatbaar).	Beperkt voldaan. Alhoewel niet expliciet en op de (in de norm) aangegeven plaats, is wel enige informatie te vinden in de programmabegroting over de doelen van de GRD en SDD.
Deze doelen gaan in op het 'waarom' van deelname aan deze verbonden partij (al dan niet verwoord in de beleidsvoornemens).	Beperkt voldaan. Een aantal uitgangspunten van de SDD is weergegeven, maar de informatie in de programmabegroting is beperkt. Controle op het behalen van deze doelen is daardoor lastig.
Deze doelen worden verder geconcretiseerd naar duidelijke taken en/of activiteiten die door de verbonden partijen worden uitgevoerd.	Beperkt voldaan. De informatie over taken in de programmabegroting is beperkt. Controle op uitvoering van de taken is daardoor beperkt mogelijk.

⁹ Zie onder andere raadsvoorstel Papendrecht, 19 september 2005, nr. 055/2005; Stuurgroep ISD-vorming 'Proces van totstandkoming van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Drechtsteden. Overdrachtdossier van de stuurgroep ISD-vorming' (22 februari 2006), p. 4/5; Samenvatting Bestuursplan ISD in kader overdrachtdossier stuurgroep ISD-vorming.

¹⁰ Zie onder andere raadsvoorstel Papendrecht, 19 september 2005, nr. 055/2005; Stuurgroep ISD-vorming 'Proces van totstandkoming van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Drechtsteden. Overdrachtdossier van de stuurgroep ISD-vorming' (22 februari 2006), p.4/5; Samenvatting Bestuursplan ISD in kader overdrachtdossier stuurgroep ISD-vorming.

¹¹ In de beoordeling van de normen wordt onderscheid gemaakt tussen voldaan (d.w.z. voldoet aan de norm), beperkt voldaan (d.w.z. voldoet gedeeltelijk aan de norm), en niet voldaan (d.w.z. voldoet niet aan de norm).

1.3 / Op welke manier is de gemeente vertegenwoordigd in de GRD/SDD?

De gemeente is op verschillende manieren vertegenwoordigd in de GRD en de SDD. De GRD kent een Algemeen Bestuur, de Drechtraad (DR) en een Dagelijks Bestuur, het Drechtstedenbestuur. De DR is het hoogste bestuursorgaan in de Drechtsteden en heeft de controlerende en kaderstellende rol. Alle fracties uit de gemeenteraad van Papendrecht (en de andere deelnemende gemeenten) zijn vertegenwoordigd in de Drechtraad. Aan de stemmen die deze leden in de DR inbrengen is een bepaald gewicht toegekend, gerelateerd aan het aantal uitgebrachte stemmen in de laatst gehouden gemeenteraadsverkiezing. Het Drechtstedenbestuur wordt gevormd door burgemeesters en wethouders uit de deelnemende gemeenten. De gemeenten Papendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht hebben één vertegenwoordiger in het Drechtstedenbestuur, de gemeenten Zwijndrecht en Alblasterdam twee. Dordrecht heeft momenteel twee gewone leden in het Drechtstedenbestuur en levert tevens de voorzitter. Het Drechtstedenbestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van het beleid, de taken en bevoegdheden die zijn gedelegeerd aan de GRD, alsook voor de bewaking van beleidsprocessen.

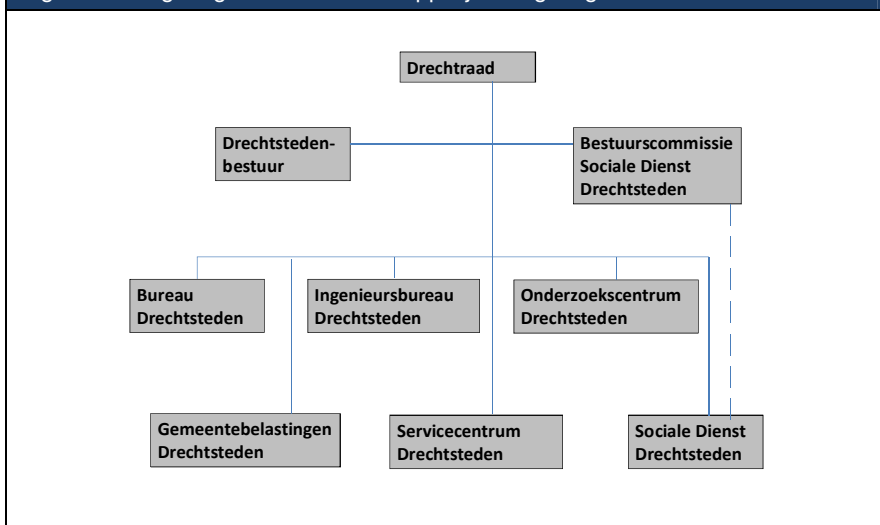
De bestuursstructuur van de GRD kent nog een derde bestuursorgaan, de Bestuurscommissie van de Sociale Dienst Drechtsteden. In de Bestuurscommissie SDD zitten alle wethouders sociale zaken uit de deelnemende gemeenten. De Bestuurscommissie SDD is belast met alle wettelijke taken en bevoegdheden op de terreinen van werk, zorg en inkomen, voor zover deze taken en bevoegdheden door de deelnemende gemeenten zijn overgedragen aan de Drechtsteden. Daarnaast is de Bestuurscommissie SDD verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de SDD. De Bestuurscommissie SDD geeft advies en legt verantwoording af aan de DR en het Drechtstedenbestuur.

De betrokkenheid van de Drechtraad bij de SDD was tot voor kort georganiseerd in de vorm van de Adviescommissie Werk, Zorg en Inkomen (WZI). Deze Adviescommissie WZI is naar aanleiding van de evaluaties door de commissies Scholten II en Meijdam opgeheven.

De Adviescommissie bestond uit tenminste twaalf leden, waarvan maximaal twee raadsleden van iedere deelnemende gemeente. Papendrecht had hierin zitting met twee leden. De Adviescommissie WZI adviseerde zowel de Bestuurscommissie SDD als de DR over de aan de Bestuurscommissie SDD overgedragen taken en bevoegdheden op het terrein van werk zorg en inkomen.¹²

¹² Verordening Adviescommissie WZI Drechtsteden, versie 26 oktober 2006, artikel 2 en 3

Figuur 1.1 Organogram Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden



Bron: www.drechtsteden.nl > organisatie > organogram

De betrokkenheid van de gemeente Papendrecht bij de GRD en de SDD gaat echter verder dan de formele bestuurlijke vertegenwoordiging. Op ambtelijk niveau bestaan er eveneens meerdere connecties:

- / Driehoeksoverleg. Ter voorbereiding op vergaderingen van de Bestuurscommissie SDD vindt er een driehoeksoverleg plaats tussen een lid van het managementteam van de SDD, de portefeuillehouder sociale zaken van de gemeente Papendrecht en een beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling van Papendrecht.
- / Accountoverleg. Twee keer per jaar is er een overleg tussen de SDD en een beleidsmedewerker en manager van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling / Welzijn van de gemeente Papendrecht. In dit overleg komen alle verantwoordingsdocumenten aan de orde zoals begroting, jaarrekening, jaarplan en jaarverslag.
- / Financiële klankbordgroep SDD-gemeenten. De controller van de gemeente Papendrecht neemt hieraan deel. De klankbordgroep dient een adviesfunctie en ter informatie uitwisseling. Deze komt acht tot tien keer per jaar bij elkaar.
- / Ad hoc overleg over bepaalde thema's tussen beleidsmedewerkers van de SDD en de gemeenten. Dit overleg heeft een adviesfunctie en dient ook vooral om informatie uit te wisselen.

1.4 / Wat is het financieel en bestuurlijk belang van de gemeente in de SDD?

De gemeente Papendrecht draagt jaarlijks tussen de € 11.127.000 (in 2007) en € 14.715.000 (in 2009) bij aan de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, waarvan €10.289.000 (in 2007) en €10.860.000 (in 2009) aan de Sociale Dienst Drechtsteden.¹³ Momenteel is de portefeuillehouder Sociale Zaken van de gemeente Papendrecht lid van zowel het Drechtstedenbestuur als de Bestuurscommissie van de SDD.

¹³ Jaarverslagen Papendrecht 2007 en 2009, paragraaf verbonden partijen.

Het vaststellen van de begroting en de precieze budgetten van de SDD voor het re-integratiebeleid is een verantwoordelijkheid van de Drechtstraad.

De deelnemende gemeenten kunnen hun zienswijze kenbaar maken op de begroting, maar stellen de budgetten niet zelf vast. De financiële verantwoording van de SDD is opgenomen in de jaarverslagen van de SDD en de jaarrekeningen van de GRD. Deze stukken worden ter kennisgeving aan de deelnemende gemeenten en gemeenteraden voorgelegd. Daarnaast legt de SDD verantwoording af over de besteding van de budgetten in de bijdragen aan de Managementrapportages van de GRD. Deze stukken worden besproken in de Bestuurscommissie SDD en (tot voor kort) in de Adviescommissie WZI. De jaarverslagen van de SDD geven inzicht in de totaal besteedde budgetten van het Werkdeel en het Inkomensdeel uitgesplitst per gemeente.¹⁴ Er staat tevens een overzicht in van de totale baten en lasten van het onderdeel re-integratie van de SDD, maar dit wordt niet uitgesplitst per gemeente.

Ondanks de delegatie van taken en bevoegdheden aan de GRD blijven de deelnemende gemeenten aan de GRD 'eigenaar' van de GRD en daarmee de SDD. Dat wil zeggen dat financiële verantwoordelijkheid bij de deelnemende gemeenten blijft liggen. De middelen waarover de SDD beschikt, komen voor een belangrijk deel uit doeluitkeringen van het Rijk, die de deelnemende gemeenten uitkeren aan de SDD. De exacte budgetten waarover de SDD kan beschikken, worden geautoriseerd door de Drechtstraad (waar de raden van de zes gemeenten direct in vertegenwoordigd zijn) in de jaarlijkse programmabegroting en in tussentijdse wijzigingen die daarop worden gedaan. Een uitgebreide beschrijving van de financieringsafspraken met betrekking tot het inkomensbudget en re-integratie en participatiebudget is opgenomen in paragraaf 2.12.

In 2007 heeft de SDD een evaluatie uitgevoerd van de behaalde resultaten van het eerste jaar na oprichting van de SDD onder de noemer 'Loont de SDD?'. Voor iedere deelnemende gemeente aan de GRD en de SDD zet deze evaluatie uiteen wat de apparaatskosten, de budgetten en gerealiseerde besparingen en / of overschrijdingen waren in 2007 ten opzichte van het referentiejaar 2005. In deze evaluatie die door de SDD zelf is uitgevoerd, wordt geconcludeerd dat de oprichting van de SDD in 2007 lonend is geweest voor de gemeente Papendrecht. Vooral als het gaat om apparaatskosten, betekent de SDD een vooruitgang. Alleen al voor de gemeente Papendrecht betekent de oprichting van de SDD een besparing van € 529.953.¹⁵ Let wel, de besparing is niet alleen gerelateerd aan de uitvoering van het re-integratiebeleid, maar aan alle taken en bevoegdheden die aan de SDD zijn overgedragen. In hoeverre deze besparing ook in 2008 en 2009 is gerealiseerd, vermelden de jaarverslagen van de SDD niet.

Voor de apparaatskosten bestaan meerdere afspraken. Iedere gemeente levert een bijdrage aan de algemene kosten van de Drechtsteden, gerelateerd aan het aantal inwoners van de gemeente.¹⁶ De Drechtstraad stelt deze bijdrage vast. Voor de specifieke bijdrage aan de bedrijfsvoering van de SDD geldt de regel dat gemeenten een bijdrage leveren gerelateerd aan het vijf jaars voortschrijdend gemiddelde van de klantenaantallen van de Wwb van de gemeente.¹⁷ Over de apparaatskosten, de bedrijfsvoering en het aantal mensen dat in dienst is (fte), wordt in de jaarverslagen van de SDD en jaarrekening van de GRD verantwoording afgelegd.

1.5 / Hoe geeft het college invulling aan de relatie met de SDD?

De oprichting, invulling en deelname aan zowel de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden als de Sociale Dienst Drechtsteden zijn het gevolg van besluiten van de afzonderlijke gemeenteraden van de Drechtsteden. In de gemeenschappelijke regeling zelf, in een aantal verordeningen, delegatiebesluiten en

¹⁴ Gemeenten krijgen (in de onderzoeksperiode) van de rijksoverheid twee budgetten in het kader van de Wwb: een inkomensdeel en een werkdeel. Uit het inkomensdeel moeten de uitkeringen worden betaald. Uit het werkdeel moeten de re-integratie-activiteiten worden betaald.

¹⁵ 'Loont de SDD, gegevens Papendrecht', 2008 SDD, p. 2

¹⁶ Verordening financiële bijdragen GRD, versie 2.0, p.2

¹⁷ Verordening financiële bijdragen GRD, versie 2.0, p.3

financiële besluiten zijn taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en afspraken over werkwijze en verantwoording vastgelegd. De rol van het college van deelnemende gemeenten ten aanzien van de GRD en de SDD is daarin eveneens vastgelegd.

1.6 / Welke afspraken zijn met de SDD gemaakt over de realisatie van doelstellingen?

Alle taken en bevoegdheden voor re-integratie zijn door de raad van Papendrecht overgedragen aan de GRD/SDD. De SDD doet beleidsvoorstellen, bereidt besluiten voor en de Drechtraad stelt ze vast. Er is geen sprake meer van beleid of doelstellingen in het kader van re-integratiebeleid die door de gemeenteraad of het college van Papendrecht zijn vastgesteld en door de SDD uitgevoerd worden. Prestatieafspraken op het gebied van het re-integratiebeleid zijn dus niet aan de orde. Over de doelen en afspraken die in de verordeningen en andere regelingen zijn vastgelegd, legt de SDD verantwoording af conform de afspraken die in die verordeningen en regelingen daarover zijn gemaakt. Dat betekent dat begrotingen, jaarplannen, jaarverslagen en jaarrekeningen aan de Drechtraad ter vaststelling worden voorgelegd. In de praktijk komt de SDD deze afspraken na.

Over de werkwijze van de Bestuurscommissie SDD bestaan geen specifieke afspraken. In het delegatiebesluit Bestuurscommissie SDD zijn de taken en bevoegdheden van de Bestuurscommissie SDD vastgelegd. Hoe vaak de Bestuurscommissie SDD vergaderd heeft, valt uit de stukken niet op te maken. Conform de afspraken gemaakt naar aanleiding van de evaluatie door de commissies Scholten II en Meijdam komt de Bestuurscommissie SDD momenteel maandelijks bij elkaar.

Normen	Beoordeling
Het college heeft met de SDD specifieke afspraken gemaakt ten aanzien van de eerder genoemde taken en/of activiteiten (bijvoorbeeld in een prestatie overeenkomst).	Niet van toepassing. Het re-integratiebeleid is overgedragen aan de SDD. De Drechtraad stelt de kaders vast en controleert.
Minimaal 4x per jaar overlegt het college met de SDD over de voortgang (binnen de overlegstructuur van de bestuurscommissie).	Voldaan. Het lid van het college van Papendrecht dat lid is van het Drechtstedenbestuur, is tevens lid van de Bestuurscommissie SDD. Deze vergadert vaker dan 4x per jaar.

1.7 / Op welke wijze legt de SDD verantwoording af over de realisatie van doelstellingen?

De delegatie van bevoegdheden door de raad van Papendrecht aan de GRD betekent dat de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad volledig bij de Drechtraad ligt. Het Drechtsteden Bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van het beleid, de taken en bevoegdheden. De SDD voert die taken en bevoegdheden op het gebied van re-integratie weer namens het Drechtstedenbestuur uit. De controlerende rol ligt bij de Drechtraad en dat is dus de partij aan wie de SDD verantwoording dient af te leggen. Het college is niet de partij die afspraken maakt met de SDD over verantwoordingsinformatie.

De begroting en jaarrekening van de SDD zijn onderdeel van de begroting en jaarrekening van de GRD. De begroting van de GRD wordt voor commentaar voorgelegd aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Zij kunnen formeel hun 'gevoelens' uiten over deze stukken. Daarnaast kunnen gemeenteraden de eigen wethouder sociale zaken die lid is van de Bestuurscommissie SDD of de wethouder/burgemeester die lid is van het Drechtstedenbestuur, een opdracht of boodschap meegeven.

De doelen van de SDD staan verwoord in het meerjarenprogramma en de jaarplannen (t/m 2009) van de SDD. Beide typen documenten worden opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Bestuurscommissie SDD. De Adviescommissie WZI kan hier advies over geven, zowel aan de Drechtraad als de Bestuurscommissie SDD. De meerjarenplannen en de jaarplannen worden uiteindelijk door de Drechtraad

vastgesteld. Ze worden niet voor commentaar voorgelegd aan de deelnemende gemeenten. Over het behalen van de doelen wordt verantwoording afgelegd via de jaarrekening van de GRD, waarin het rekeningresultaat van de SDD is opgenomen.

De verantwoordingsinformatie van de SDD voldoet volledig aan de gestelde normen. De SDD gaat in deze documenten in op het al of niet behalen van de doelstellingen, op de baten en lasten, zoekt naar verklaringen voor afwijkingen van de doelen en stelt veranderingen van beleid voor, gaat in op de eigen financiële positie en eventuele risico's en zorgt voor een rechtmatigheidsverklaring. De specifieke informatie over het re-integratiebeleid is beperkt en nauwelijks uitgesplitst naar de afzonderlijke gemeenten. In de Managementrapportages van de SDD en de bijdragen van de SDD aan de Managementrapportages van de GRD, is iets meer specifieke informatie opgenomen over tussentijdse resultaten en bijsturing van het beleid.

Alle verantwoordingsdocumenten van de SDD, inclusief de Managementrapportages, worden aan de Drechtraad voorgelegd. De jaarrekening van de GRD inclusief de bijdrage van de SDD, wordt vastgesteld door de DR. De overige verantwoordingsdocumenten zoals Managementrapportages of de jaarverslagen van de SDD, worden ter kennisneming aan de DR voorgelegd. De Adviescommissie WZI adviseert standaard over deze documenten aan de Drechtraad. Alle documenten die in de Drechtraad aan bod komen, worden aan alle leden van de Drechtraad toegestuurd. De griffie van de gemeente Papendrecht zorgt er vervolgens voor dat alle leden van de gemeenteraad van Papendrecht deze stukken ook ontvangen.

Norm	Beoordeling
Het college heeft met de SDD specifieke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie t.a.v. de realisatie van doelen, taken en/of activiteiten	Niet van toepassing. De SDD legt verantwoording af aan de Drechtraad, en niet aan het college van Papendrecht. Wel zijn afspraken gemaakt over de informatie die de GRD aan het college moet leveren (dit is inclusief de SDD, maar dan in meer algemene zin).
De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door de SDD is conform deze afspraken	Voldaan. De GRD (incl. SDD) levert de informatie aan conform de afspraken.
De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel financiële als inhoudelijke resultaten. Ten minste: <ul style="list-style-type: none"> / gerealiseerde baten en lasten; / de realisatie van doelen; / een verklaring en voorgenomen beheersmaatregel indien doelen niet zijn gerealiseerd; / de continuïteit van de SDD en de financiële positie van de SDD; / een onderbouwing van de rechtmatigheid van de bestedingen van de middelen (bijvoorbeeld door een accountantsverklaring). 	Voldaan.
De verantwoordingsinformatie gaat in op (eventuele) bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke risico's (kwaliteit/effectiviteit) voor de uitvoering van de publieke taak.	Voldaan.
Het college neemt kennis van de verantwoordingsrapportages en gebruikt deze om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de gemeentelijke doelen aan te scherpen.	Niet van toepassing. Sinds de overdracht van taken en bevoegdheden aan de GRD is er geen sprake meer van gemeentelijk re-integratiebeleid.

1.8 / Welke informatie ontvangt de raad over de realisatie van doelstellingen door de SDD?

Alle leden van de gemeenteraad van Papendrecht ontvangen alle stukken die in de Drechtraad aan de orde komen. In de commissie Algemene Bestuurlijke Zaken, waarvan alle leden van de gemeenteraad van Papendrecht die ook in de Drechtraad zitten lid zijn, worden de stukken besproken.¹⁸ In die commissievergadering wordt in principe besloten of en hoe er een standpunt geformuleerd wordt over de stukken. Er kan besloten worden een standpunt te formuleren namens de gemeenteraad van Papendrecht, namens een bepaalde fractie uit de gemeente Papendrecht, of besloten worden de standpuntbepaling over te laten aan de regionale fracties uit de Drechtraad. Tevens kan besloten worden om een bepaald stuk of onderwerp nog apart in één van de vakcommissies (bijvoorbeeld Samenleving) of de gemeenteraad te bespreken. In de praktijk komt dit erg weinig voor.

Aangezien alle raadsleden van de gemeente Papendrecht alle stukken ontvangen, behoort het tot de mogelijkheden dat iemand uit de commissie Samenleving bijv. het jaarplan van de SDD wil bespreken in de commissie Samenleving. Een raadslid zal het onderwerp dan in eerste instantie bespreken in zijn of haar fractie. Uit de interviews met de raadsleden blijkt dat de mate waarin dit gebeurt, verschilt per fractie en per raadslid. Een aantal raadsleden geeft aan dat het lastig is de grote hoeveelheden informatie op tijd te verwerken, waardoor men toch vooral op de raadsleden afgaat die in de Drechtraad zitten. Een aantal raadsleden gaf in de interviews aan dat de stukken voor een vergadering van de Drechtraad te kort van tevoren toegestuurd worden om ná een behandeling in de commissie ABZ nog apart in een vakcommissie besproken te kunnen worden. Anderen onderkennen dit probleem niet.

Er bestaan geen aparte afspraken tussen raad en college om naast de informatie die de GRD aan de raadsleden stuurt nog extra informatie aan te leveren. Wel is het zo dat de gemeenteraad de eigen portefeuillehouder die lid is van het Drechtstedenbestuur of de Bestuurscommissie SDD kan aanspreken, en kan opdragen een verzoek aan het Drechtstedenbestuur of de Bestuurscommissie SDD door te geven. In de programmabegroting van de gemeente Papendrecht staan sinds de oprichting van de SDD en de delegatie van taken en bevoegdheden aan de GRD geen aparte doelen meer opgenomen over re-integratie. Wel wordt kort verwezen naar de SDD en de GRD in het hoofdstuk verbonden partijen. In de jaarrekening van de gemeente Papendrecht is eveneens maar beperkt informatie opgenomen over de prestaties van de SDD, onder andere in het hoofdstuk verbonden partijen. Deze informatie gaat nauwelijks in op de resultaten op het gebied van re-integratie.

De geïnterviewde raadsleden gaven aan dat zowel de portefeuillehouder die in de vorige bestuursperiode in het Drechtstedenbestuur zat, als de huidige portefeuillehouder die lid is van het Drechtstedenbestuur, betrokken is bij de prestaties van de GRD. Indien nodig informe(e)r(d)en zij de raad tussentijds.

Norm	Beoordeling
Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over de GRD/SDD.	Voldaan. De verordening op de GRD is leidend voor wat betreft de informatievoorziening tussen college, raad en SDD. Aanvullend daarop zijn geen afspraken gemaakt.
Het college rapporteert minimaal jaarlijks aan de raad over de realisatie van doelen door de SDD. Indien van toepassing zijn een verklaring en voorgenomen beheersmaatregel opgenomen wanneer doelen niet gerealiseerd zijn.	Voldaan. Alhoewel het niet het college is die de informatie aanlevert, is er sprake van jaarlijkse rapportage over de realisatie van de doelen door de SDD via de jaarverslagen van de SDD en de jaarrekening van de GRD. De SDD vermeldt aanpassingen van beleid indien doelen niet

¹⁸ Voorheen gebeurde dit in de commissie Regionale aangelegenheden, Economie en Financiën (REF).

	gerealiseerd zijn.
Het college informeert de raad over tussentijdse ontwikkelingen bij de SDD in het kader van haar actieve informatieplicht.	Voldaan.

1.9 / Is de informatie toereikend om de prestaties van de SDD periodiek te beoordelen?

De informatie die de gemeenteraad van Papendrecht van de GRD en de SDD ontvangt, stelt hem goed in staat te beoordelen in hoeverre de doelen van de SDD gehaald worden. Er is geen sprake van aparte gemeentelijke doelen op het gebied van re-integratie. Die hoeven dan ook niet gecontroleerd te worden. De informatie van de SDD geeft echter maar in beperkte mate inzicht in de bijdrage die de SDD levert aan (het welzijn van de mensen in) de gemeente Papendrecht.

De gemeenteraad van Papendrecht heeft niet de bevoegdheid om in te grijpen in het beleid van de SDD. Die bevoegdheid ligt bij de Drechtraad. Toch is er af en toe behoefte om bepaalde onderwerpen in de gemeenteraad te bespreken. Het tijdstip waarop stukken worden aangeleverd maakt het echter volgens sommige raadsleden lastig om die uitgebreid in zowel de commissie ABZ als in een vakcommissie te bespreken. Meningsvorming op het niveau van fracties en van de gemeenteraad van Papendrecht, komt daardoor in de praktijk maar beperkt tot stand. Daarnaast menen de raadsleden dat de bestuursstructuur van de GRD het moeilijk maakt om als gemeente Papendrecht invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Als er al een Papendrechts standpunt wordt ingenomen door alle leden van de DR uit Papendrecht, dan zijn de stemverhoudingen in relatie tot de andere gemeenten of regiofracties vervolgens zodanig dat de besluitvorming lastig te beïnvloeden is. In de praktijk vindt er voornamelijk meningsvorming plaats op het niveau van regionale fracties en de DR. De raadsleden ervaren dus praktische belemmeringen om het beleid en de uitvoering van de SDD te beïnvloeden.¹⁹

De tevredenheid van raadsleden over de delegatie van bevoegdheden aan de GRD/SDD en de gekozen bestuursstructuur is mede hierdoor wisselend. Een aantal raadsleden is van mening dat de delegatiestructuur voldoende mogelijkheden biedt om invloed uit te oefenen op het beleid. Een paar anderen meent dat door het gekozen model de raden van de deelnemende gemeenten teveel op afstand zijn komen te staan en dat het model een optimale betrokkenheid van raadsleden bij het re-integratiebeleid en de GRD/SDD belemmert.

Norm	Beoordeling
De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de SDD.	Niet van toepassing. Er is geen sprake van gemeentelijke doelen, maar van doelen van de GRD. In de informatie van de GRD (incl. SDD) wordt wel ingegaan op doelen en doelrealisatie.
De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat om (indien noodzakelijk) tijdig in te grijpen.	Niet van toepassing. Ingrijpen door de raad is vanwege de delegatie niet aan de orde.

¹⁹ In het onderzoek is de *feitelijke* inspanning van de raadsleden om binnen Papendrechts verband of in regionaal fractieverband zaken af te stemmen om zodoende invloed te kunnen uitoefenen, niet onderzocht. Hier wordt puur over ervaringen gerapporteerd.

2 Effectiviteit en efficiëntie SDD

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de uitvoering van het re-integratiebeleid van de gemeente Papendrecht, zoals de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) daar invulling aan geeft. Het onderzoek bestrijkt de periode van 2005 tot en met 2009. Daarom wordt waar mogelijk een vergelijking gemaakt met de periode vóór de oprichting van de SDD. Ten eerste komen de beleidskaders voor het re-integratiebeleid van de gemeente Papendrecht aan bod. Daarna gaat het hoofdstuk in op de uitvoering van het re-integratiebeleid door de SDD, met specifieke aandacht voor de klantgerichtheid. Tot slot schetst het hoofdstuk een overzicht van de budgettaire kaders.

2.1 / Welke beleidskaders zijn vastgesteld voor de uitvoering van de Wwb?

In maart 2006 is de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) opgericht en per 1 januari 2007 heeft de gemeente Papendrecht alle taken en bevoegdheden op het gebied van het re-integratiebeleid overgedragen aan de GRD. Tot 2007 is de gemeente Papendrecht zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de beleidskaders van het re-integratiebeleid en de uitvoering van dat beleid. Daarna is de SDD binnen de kaders van de GRD verantwoordelijk voor het opstellen van de beleidskaders voor en de uitvoering van het re-integratiebeleid. Hieronder worden kort de beleidskaders in deze twee perioden geschetst.

2005-2006

In deze periode is de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van de gemeente Papendrecht verantwoordelijk voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van de beleidskaders voor het re-integratiebeleid van de gemeente Papendrecht. De gemeenteraad stelt de kaders vast.

De afdeling SZW stelt ieder jaar een beleidsplan op, waarin onder andere het re-integratiebeleid vorm krijgt met behulp van een aantal doelstellingen gericht op werk. In de programmabegrotingen staan daarnaast een aantal gewenste maatschappelijke effecten, voorgenomen maatregelen en prestatie-indicatoren op het gebied van re-integratie omschreven. Tot slot is er de re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004 van de gemeente Papendrecht. In de verordening staan de instrumenten en voorzieningen beschreven die de gemeente kan inzetten. Opvallend is dat in de verordening een verplichting staat opgenomen voor het college om jaarlijks – in aanvulling op het beleidsplan SZW – een re-integratieplan aan de raad aan te bieden²⁰, maar dat dit in 2005 en 2006 niet is gebeurd.

Het re-integratiebeleid van de gemeente Papendrecht kent in deze periode een aantal doelstellingen:

- / het ondersteunen van mensen bij arbeidsinschakeling en het bieden van een inkomenswaarborg zolang dat noodzakelijk is;
- / een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden in 2006 ten opzichte van 2001 met 10%;²¹
- / het vergroten van de uitstroom naar betaald werk met 10% in 2006 ten opzichte van peiljaar 2001;²²
- / het toeleiden van personen naar werk uit de doelgroepen 'niet-uitkeringsgerechtigden' (Nuggers) en personen die een uitkering hebben op grond van de Algemene nabestaanden wet (Anw-ers), door middel van een traject.²³

²⁰ Re-integratieverordening Wwb 2004 Papendrecht, juni 2004, p. 2

²¹ Beleidsplan 2005 SZW, p. 3; beleidsplan 2006 SZW, p. 3

²² Beleidsplan 2006 SZW, p. 3

²³ Beleidsplan 2005 SZW, p. 4

2007-2009

Per 1 januari 2007 zijn alle taken en bevoegdheden op het gebied van het re-integratiebeleid overgedragen aan de GRD. De SDD is namens de GRD belast met het opstellen van de beleidskaders, de uitvoering en handhaving van het beleid. De Drechttraad stelt de kaders vast. De gemeente Papendrecht blijft wel eindverantwoordelijk voor het re-integratiebeleid. Het blijft ook de gemeente Papendrecht die aan het Rijk moet verantwoorden hoe de budgetten voor re-integratie en participatie zijn besteed.

De SDD legt haar beleid vast in een meerjarenprogramma en in jaarplannen. In 2007 heeft de SDD het meerjarenprogramma 2007-2010 opgesteld. In de jaarplannen toetst de SDD de doelstellingen uit het meerjarenprogramma en past ze aan actuele ontwikkelingen aan indien nodig. Daarnaast heeft de SDD in 2007 en 2008 een specifiek re-integratieplan opgesteld. In 2009 is dit niet gedaan. In interviews is aangegeven dat specifieke onderdelen voor het re-integratiebeleid in het jaarplan 2009 van de SDD zijn opgenomen. Dit is het geval, maar niet zo uitgebreid als in de re-integratieplannen van 2007 en 2008.

Naast deze plannen krijgt een deel van de beleidskaders vorm in de programmabegrotingen van de GRD bij het onderdeel Sociaal. Tot slot zijn er de 'Verordening regelende de uitvoering en handhaving van de Wwb' en de 'Verordening re-integratie van werkzoekenden, die aanspraak maken op een uitkering ingevolge de IOAW of de IOAZ'.

De SDD formuleert in het meerjarenprogramma en de jaarplannen een drietal doelen die specifiek gericht zijn op het re-integratiebeleid. Daarnaast is er een algemene doelstelling die gaat over de tevredenheid van de klanten, maar die ook raakt aan het re-integratiebeleid. Deze doelstellingen zijn:

- / de ontwikkeling van het Wwb klantenbestand is 3 procent gunstiger dan het landelijk gemiddelde;
- / minimaal 40 procent van het aantal mensen dat instroomt, stroomt uit naar werk door de verdere verfijning van de re-integratie-instrumenten.²⁴ Deze doelstelling is in het jaarplan van 2008 en 2009 verlaagd naar 35 procent;
- / 90 procent van de Wwb-klanten zonder ontheffing zit op een traject of krijgt binnen 2 maanden na melding bij de SDD een voorziening aangeboden. Deze doelstelling is in 2008 verlaagd naar 75 procent. In 2009 is de doelstelling veranderd naar 100 procent van de Wwb klanten met een arbeidsplicht op een traject;
- / de SDD streeft naar minimaal een 7 wanneer het gaat om de tevredenheid van de klanten over inkomensvoorzieningen, re-integratietrajecten, serviceloketten, schuldhulpverlening en bejegening.²⁵

2.2 / Wat zijn de doelen voor de instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten?

2005-2006

De programmabegrotingen omschrijven de missie voor de gemeente Papendrecht op het gebied van maatschappelijke participatie in het algemeen. In de beleidsplannen SZW wordt dit nader ingevuld tot een missie op het gebied van werk. In de programmabegrotingen staan doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten omschreven. In de beleidsplannen worden de doelstellingen met betrekking tot werk en re-integratie verder geconcretiseerd. De doelstellingen richten zich op de toe- en afname van het bestand van uitkeringsgerechtigden (instroom) en op de uitstroom naar werk.

²⁴ De instrumenten worden in paragraaf 2.2. besproken

²⁵ SDD Meerjarenprogramma 2007 – 2010, p.18; SDD jaarplan 2008, pp. 8-9; SDD jaarplan 2009, pp. 6-8

Visie gemeente Papendrecht

De gemeente streeft naar een situatie waarin alle Papendrechtters bij maatschappelijke ontwikkelingen worden betrokken, waar iedereen zo lang mogelijk zelfstandig in onze maatschappij kan functioneren en waar sociale uitsluiting wordt voorkomen. Ook willen wij een situatie waar ziekten zoveel mogelijk worden voorkomen, waar de mogelijkheid van passende zorg bestaat, waar de leefomgeving schoon en hygiënisch is.²⁶

Zoals hierboven al opgemerkt, staan de instrumenten en voorzieningen die de gemeente Papendrecht kan inzetten vooral nader omschreven in de Re-integratieverordening Wwb 2004. Een aantal instrumenten zoals het Werkcentrum Jongeren wordt extra onder de aandacht gebracht in de beleidsplannen van SZW. De beschrijving uit de verordening maakt echter duidelijk dat het vooral gaat om een opsomming van *mogelijke* voorzieningen. Welke voorzieningen daadwerkelijk ingezet worden, in welke mate en gericht op welk doel of doelgroep, wordt niet duidelijk uit de beleidsplannen of de programmabegroting, waarin slechts een paar voorzieningen genoemd worden.

In de Wwb verordening van de gemeente Papendrecht staan de volgende voorzieningen genoemd, in zes categorieën:²⁷

- / werkplaats;
- / arbeidsinschakeling: werkstages, detachingsbanen, proefplaatsing, nazorg;
- / sociale activering: voorbereidingstraining, participatiebanen, begeleid vrijwilligerswerk;
- / subsidies voor de werkgever: (loonkosten)subsidie;
- / bijzondere voorzieningen: voorbereiding op zelfstandig ondernemerschap, experimenten;
- / flankerende voorzieningen: scholing, kinderopvang, schuldhulpverlening.

2007-2009

In het meerjarenprogramma 2007-2010 en de jaarplannen schetst de SDD een missie met een aantal kernwaarden en een visie die aangeeft wat men van de SDD kan verwachten. Tevens worden in de jaarplannen de externe economische- en beleidskaders (onder andere kabinetsplannen) geschetst die relevant zijn voor de uitvoering van de taken van de SDD. De doelstellingen (speerpunten) van de SDD zijn bewust SMART geformuleerd, waarbij de doelstellingen nader zijn uitgewerkt naar ontwikkeling klantenbestand Wwb (instroom), percentage klanten op een traject (doorstroom) en percentage mensen dat uitstroomt naar werk (uitstroom).

Workfirst-aanpak

In eerste instantie staat in de visie op re-integratie de Workfirst-aanpak centraal.²⁸ Iedere klant krijgt in principe een traject aangeboden dat gericht is op het vinden van betaald werk. In de jaren 2008 en 2009 komt men tot de conclusie dat er daarmee niet voor iedere bijstandsgerechtigde een passend traject beschikbaar is. Voor steeds meer mensen is het streven naar werk te ambitieus. In 2008 en 2009 krijgt daarom participatie in de samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk met behoud van uitkering, een nadrukkelijker invulling.²⁹

²⁶ Programmabegroting 2005 Papendrecht, p. 7

²⁷ Verordening regelende uitvoering en handhaving van de Wet werk en bijstand (2006), pp. 6-10

²⁸ Meerjarenprogramma 2007-2010 SDD, p. 12; jaarplan

²⁹ Jaarplan 2008 SDD, p. 6

Net als bij de gemeente Papendrecht staan de *mogelijke* voorzieningen nader omschreven in de Re-integratie verordening. In de re-integratieplannen van de SDD van 2007 en 2008 staat daarnaast een aantal concrete re-integratietrajecten omschreven. Dit ontbrak in de stukken van de gemeente Papendrecht en geeft een beter inzicht in de instrumenten die daadwerkelijk ingezet worden. In 2009 is geen re-integratieplan verschenen. Bij navraag tijdens het onderzoek gaf de SDD aan dat dit niet gedaan is in 2009, omdat er veel veranderingen van het beleid op stapel stonden.

De re-integratieplannen van de SDD geven onder andere het voorbeeld van de Agu-trajecten (arbeidsmarktgerelateerde uitstroomtrajecten): trajecten met een werk- en scholingscomponent in de vorm van leer-/werkbanen, die uiteindelijk moeten leiden naar regulier werk. Agu-trajecten zijn er in diverse niveaus: Agu-0 (voortraject van maximaal 6 maanden ter voorbereiding op de praktijkstage van Agu-1), Agu-1 (praktijkstage van maximaal 6 maanden met behoud van uitkering), Agu-2 (detachering van maximaal 12 maanden bij een werkgever). Andere voorzieningen zijn de Springplank (aanpak gericht op persoonlijke ontwikkeling), voor personen voor wie de Agu-trajecten te hoog gegrepen zijn maar die wel arbeidspotentieel hebben en de Brug, die trajecten gericht op sociale activering (bv. vrijwilligerswerk) aanbiedt. De Brug is bedoeld voor werkzoekenden die naar verwachting niet binnen 30 maanden kunnen uitstromen naar regulier werk. De Brug omvat zowel praktijkstages, als vrijwilligerswerk en participatiebanen.

Norm	Beoordeling
Het beleid bevat een visie op re-integratie, en gaat in op de verschillende aspecten instroom, doorstroom en uitstroom.	<2007: voldaan >2007: voldaan
Voor de aspecten instroom, doorstroom en uitstroom zijn beleidsdoelen geformuleerd.	<2007: voldaan >2007: voldaan
Voor de aspecten instroom, doorstroom en uitstroom zijn instrumenten geformuleerd die moeten leiden tot het bereiken van deze doelen.	<2007: beperkt voldaan . Mogelijke voorzieningen staan opgenomen in de verordening. Welke voorzieningen daadwerkelijk ingezet worden is niet duidelijk. <i>Opvallend</i> is dat in 2005 en 2006 zijn geen re-integratieplannen zijn verschenen. >2007: beperkt voldaan . In de verordening en de re-integratieplannen staan mogelijke voorzieningen en concrete instrumenten omschreven. <i>Opvallend</i> is dat in 2009 geen re-integratieplan meer is verschenen.

2.3 / Zijn de doelen specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd?

2005-2006

De doelen die zijn opgenomen in de beleidsplannen SZW zijn deels specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. De doelstelling voor niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) en mensen met een uitkering in het kader van de Algemene nabestaanden Wet (Anw-ers) geeft bijvoorbeeld wel aan op wie de doelstelling gericht is en wat de middelen zijn die ingezet worden, maar is niet meetbaar of tijdgebonden. De doelstellingen voor de instroom en uitstroom van klanten in het Wwb bestand zijn dat wel.

De doelstellingen uit de programmabegrotingen zijn alleen specifiek, zoals bijvoorbeeld de doelstelling van een 'hoge maatschappelijke participatiegraad'.³⁰

2007-2009

De vier doelstellingen van de SDD gericht op het re-integratiebeleid zijn alle specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.

Norm	Beoordeling
De doelen zijn specifiek, meetbaar en (voor zover mogelijk) tijdgebonden geformuleerd	<p><2007: voldaan. De doelen in de beleidsplannen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden. De doelen uit de programmabegroting alleen specifiek.</p> <p>>2007: voldaan. De doelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden.</p>

2.4 / Is het beleid toegespitst op de verschillende doelgroepen van de Wwb?

2005-2006

In de beleidsplannen SZW van de gemeente Papendrecht komen twee doelgroepen aan bod: jongeren, en Nuggers en Anw-ers. In de programmabegroting worden jongeren, ouderen en gehandicapten als doelgroepen voor het minimabeleid genoemd. In hoeverre deze ook van toepassing zijn op het re-integratiebeleid, wordt niet duidelijk. Voor de doelgroep jongeren wordt in het beleid een aantal specifieke maatregelen en instrumenten genoemd, zoals de oprichting van het Werkcentrum Jongeren. Voor Anw-ers, Nuggers, ouderen en mensen met een handicap, is dit in het kader van het re-integratiebeleid niet het geval.

2007-2009

Het re-integratiebeleid van de SDD onderscheidt drie doelgroepen:³¹

- / alleenstaande ouders, voornamelijk alleenstaande moeders. Voor hen geldt een arbeidsplicht, waarbij rekening wordt gehouden met de inzetbaarheid. Werken in deeltijd is een optie;
- / jongeren. Diverse instrumenten en voorzieningen zijn expliciet op de re-integratie van jongeren gericht, waaronder het Werkcentrum jongeren en Route 23;
- / niet-bijstandsgerechtigde werkzoekenden en Anw-ers. Zij kunnen rekenen op hetzelfde aanbod van re-integratievoorzieningen als werkzoekenden met een uitkering.

In het re-integratieplan 2007 staat het voornemen het doelgroepenbeleid verder te ontwikkelen om maatwerk aan de klant te kunnen bieden. In het re-integratieplan van 2008 keert het doelgroepenbeleid echter niet expliciet terug. Zoals gezegd is er in 2009 geen re-integratieplan opgesteld.

Norm	Beoordeling
Het beleidskader definieert verschillende doelgroepen in het re-integratiebeleid.	<p><2007: voldaan.</p> <p>>2007: beperkt voldaan. In 2007 worden drie doelgroepen onderscheiden, maar het is onduidelijk in hoeverre er in 2008 en 2009 nog sprake is van specifiek beleid voor doelgroepen.</p>

³⁰ Programmabegroting 2005 Papendrecht, p. 8

³¹ Re-integratieplan 2007 SDD, p. 14

2.5 / Tot welke aanpassingen hebben evaluaties in het beleid geleid?

2005-2006

In 2006 is er een evaluatie gehouden van het Werkcentrum Jongeren Papendrecht.³² Verder zijn er geen specifieke evaluaties van het re-integratiebeleid uitgevoerd in 2005 en 2006. In jaarverslagen of managementrapportages valt echter wel degelijk informatie te vinden over de voortgang van beleid en eventuele (tussentijdse) aanpassingen daarvan. Zo blijkt uit een beleidsverslag SZW uit 2004 dat doelstellingen uit het jaarplan van 2004 beoordeeld worden op de behaalde resultaten. Van 2005 en 2006 zijn echter geen beleidsverslagen voorhanden. Uit de 1^e en 2^e managementrapportage 2006 SZW blijkt dat de realisatie van de doelstellingen uit het beleidsplan SZW 2006 gemonitord worden.

In de programmabegrotingen staat een aantal prestatie-indicatoren gedefinieerd, op basis waarvan beoordeeld kan worden of de gemeente de doelstellingen haalt of niet.³³ Opvallend is dat een aantal van deze indicatoren vervolgens niet terug komt in de jaarverslagen van de gemeente Papendrecht. Een voorbeeld hiervan is het percentage bijstandsgerechtigden in Papendrecht. In het jaarverslag 2005 is nog een overzicht opgenomen van het aantal bijstandsgerechtigden (dus niet een indicator op basis van percentages), maar in het jaarverslag van 2006 ontbreekt dit. Het is daarmee voor raadsleden onmogelijk de uitvoering van de beleidskaders volgens het afgesproken ambitieniveau te controleren. De eerste en tweede Managementrapportages over 2006 van de SZW gaan wel zeer specifiek in op de genoemde prestatie-indicatoren.

2007-2009

In 2007 heeft de SDD een evaluatie uitgevoerd van de behaalde resultaten van het eerste jaar na oprichting van de SDD onder de noemer 'Loont de SDD?'³⁴ (zie ook paragraaf 1.4). Voor iedere deelnemende gemeente aan de GRD en de SDD zet deze evaluatie uiteen wat de apparaatskosten, de budgetten en gerealiseerde besparingen en / of overschrijdingen waren in 2007 ten opzichte van het referentiejaar 2005. In deze evaluatie die door de SDD zelf is uitgevoerd, wordt geconcludeerd dat de oprichting van de SDD in 2007 lonend is geweest voor de gemeente Papendrecht. De notitie biedt verder geen inzicht in de prestaties op het gebied van het re-integratiebeleid, noch is er sprake van aanbevelingen.

De SDD houdt via managementrapportages en bestuursrapportages nauwgezet bij wat de vorderingen zijn in de uitvoer van het beleid en het behalen van de doelstellingen. Ook de jaarverslagen gaan in op de behaalde resultaten, de eventuele afwijkingen van de gestelde doelen en de mogelijke oorzaken hiervan. Uit deze rapportages en verslagen blijkt dat de SDD haar beleid ook aanpast op basis van deze bevindingen. Zo concludeert men bijvoorbeeld in 2008 dat het percentage mensen dat aan een re-integratietraject deelneemt en daadwerkelijk uitstroomt niet hoger is dan 27 procent in plaats van de beoogde 35 procent. Hieraan verbindt de SDD de conclusie dat de gehanteerde Workfirst-instrumenten niet toereikend zijn. Deze resultaten zijn voor de SDD aanleiding het instrumentarium en de methodiek in 2009 geheel te vernieuwen.³⁵ Ten tijde van het onderzoek waren deze vernieuwingen nog niet geheel gerealiseerd. Zij zijn dan ook niet meegenomen in het onderzoek.

Ook op het niveau van de individuele instrumenten houdt de SDD zicht op de resultaten.

³² Evaluatie Werkcentrum Jongeren gemeente Papendrecht, 2006

³³ Programmabegroting 2005 Papendrecht, p. 11; programmabegroting 2006 Papendrecht, p. 16

³⁴ 'Loont de SDD, gegevens Papendrecht', 2008 SDD

³⁵ Jaarverslag 2008 SDD, p. 12

Zo concludeert de SDD uit een evaluatie eind 2006 dat de beoogde doorstroom vanuit het instrument Springplank naar de Agu-2 niet tot stand kwam.³⁶ De SDD besluit vervolgens voor die groep in 2008 het Agu-0 traject te ontwikkelen. Hieruit blijkt dat de SDD actief resultaten monitort en waar nodig haar beleid en de uitvoering daarvan bijstuurt.

In 2009 is een tweetal onderzoeken uitgevoerd in opdracht van de Drechtraad. De commissie Scholten II heeft het bestuurlijk model van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden geëvalueerd.³⁷ De commissie Scholten II geeft diverse aanbevelingen voor verandering en verbetering van de bestuursstructuur van de GRD. Daarnaast heeft de commissie Meijdam een algemene visitatie uitgevoerd naar de samenwerking in de Drechtsteden.³⁸ Ook de commissie Meijdam doet diverse aanbevelingen ter verbetering van de samenwerking tussen de Drechtsteden. In reactie op de onderzoeken zal er een aantal wijzigingen in de bestuursstructuur en de organisatie van de GRD en de SDD doorgevoerd worden. Zo komt de Bestuurscommissie SDD te vervallen en is de Adviescommissie Werk Zorg en Inkomen halverwege 2010 opgeheven. Beide onderzoeken gaan niet specifiek in op het re-integratiebeleid.

Norm	Beoordeling
Aanbevelingen uit evaluaties zijn verwerkt in geactualiseerd beleid.	<p><2007: beperkt voldaan. Behalve een evaluatie van het Werkcentrum Jongeren zijn geen evaluaties uitgevoerd en het is niet duidelijk in welke mate het beleid gemonitord en indien nodig bijgestuurd werd.</p> <p>>2007: voldaan. De SDD voert evaluaties uit en past beleid aan naar aanleiding van actuele ontwikkelingen. Hoe grondig en hoe vaak de evaluaties uitgevoerd worden, is niet duidelijk.</p>

2.6 / Wat zijn de doelstellingen van de SDD voor instroom, doorstroom en uitstroom?

Sinds 2007 is de Sociale Dienst Drechtsteden verantwoordelijk voor de uitvoering van het re-integratiebeleid van de gemeente Papendrecht en de andere deelnemende gemeenten van de GRD. Welke taken en bevoegdheden precies overgedragen zijn en op welke wijze de sturingsrelatie is ingericht, is in het vorige hoofdstuk toegelicht.

Sinds de overdracht van taken en bevoegdheden in het kader van het re-integratiebeleid aan de SDD is er formeel gezien geen sprake meer van re-integratiebeleid van de gemeente Papendrecht. Sindsdien bestaat alleen nog het gezamenlijke re-integratiebeleid van de Drechtsteden. De SDD ontwikkelt de voorstellen voor de beleidskaders van het re-integratiebeleid, voert het beleid uit en zorgt voor handhaving van het beleid. De gemeente Papendrecht is samen met de andere deelnemers aan de GRD nog wel 'eigenaar' van de GRD en de SDD en blijft financieel verantwoordelijk.

De SDD heeft geen doelstellingen voor de deelnemende gemeenten afzonderlijk. Dit is ook nooit de bedoeling geweest. Vanaf de start van de SDD is uniformiteit van beleid voor alle gemeenten het uitgangspunt.³⁹ Er zijn dus geen doelstellingen specifiek gericht op bijstandsgerechtigden uit Papendrecht.

³⁶ Re-integratieplan 2008 SDD, p. 6

³⁷ 'Resultaat door Betrokkenheid, Verbetervoorstellen bestuurlijk organisatie Netwerkstad Drechtsteden', Evaluatie bestuurlijke samenwerking Drechtsteden, Rapportage Commissie Scholten II, maart 2010

³⁸ Rapportage Visitatiecommissie Drechtsteden, 31 maart 2010

³⁹ Zie 'Samenwerking op het terrein van sociale zaken tussen de gemeenten Papendrecht, Dordrecht en Zwijndrecht - contouren, consequenties en aanpak van het vormen van een intergemeentelijke sociale dienst', 2004, p.8. Dit is tevens in meerdere interviews bevestigd.

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 hanteert de SDD een viertal doelstellingen gericht op bijstandsgerechtigden en het re-integratiebeleid. Hieronder staan ze nogmaals weergegeven, gekoppeld aan de categorieën instroom, doorstroom, uitstroom en tevredenheid.⁴⁰

/ Instroom:

De ontwikkeling van het Wwb klantenbestand is 3 procent gunstiger dan het landelijk gemiddelde. Deze doelstelling is gerelateerd aan cijfers van het CBS over de (verwachte) landelijke gemiddelde ontwikkelingen van het aantal bijstandsgerechtigden.

/ Doorstroom:

90 procent van de Wwb klanten zonder ontheffing zit op een traject of krijgt binnen 2 maanden na melding bij de SDD een voorziening aangeboden. Deze doelstelling is in 2008 verlaagd naar 75 procent. In 2009 is de doelstelling veranderd naar 100 procent van de Wwb klanten met een arbeidsplicht op een traject.

/ Uitstroom:

Minimaal 40% van het aantal mensen dat instroomt, stroomt uit naar werk door de verdere verfijning van de re-integratie instrumenten. Deze doelstelling is in het jaarplan van 2008 en 2009 verlaagd naar 35%.

/ Tevredenheid:

De SDD streeft naar minimaal een 7 wanneer het gaat om de tevredenheid van de klanten over inkomensvoorzieningen, re-integratietrajecten, serviceloketten, schuldhulpverlening en bejegening.

Deze doelstellingen zijn niet gedifferentieerd naar de verschillende doelgroepen van het re-integratiebeleid.

Norm	Beoordeling
De SDD heeft voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden uit Papendrecht doelstellingen geformuleerd, gedifferentieerd naar instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten.	Voldaan. De SDD heeft doelstellingen gedifferentieerd naar instroom, doorstroom en uitstroom. Er zijn geen doelstellingen specifiek voor Papendrecht. Dit is ook nooit de bedoeling geweest. Uniformiteit van beleid is het uitgangspunt.

2.7 / Welke instrumenten (voorzieningen) worden ingezet?

De instrumenten staan voornamelijk beschreven in de re-integratieplannen van de SDD en de re-integratieverordening Drechtsteden. In het meerjarenprogramma en de jaarplannen staat soms een aantal specifieke instrumenten toegelicht. In eerste instantie vormde de verordening de basis van het aanbod aan voorzieningen. De afgelopen jaren is gebleken dat een dergelijk kader onvoldoende is toegespitst op veranderende behoeften en actuele ontwikkelingen. In 2010 treedt een nieuwe verordening in werking die minder uitgebreid en algemener van aard is. Ten tijde van het onderzoek was deze nog in voorbereiding.

In 2007 staat de Workfirst-aanpak nog centraal, waarbij de ondersteuning aan alle klanten als eerste doel heeft de klanten te begeleiden naar een (duurzame) oplossing om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien.⁴¹ De voorzieningen die de SDD aan haar klanten aanbiedt zijn primair op (betaald) werk gericht. In 2008 en 2009 blijkt dat de Workfirst-instrumenten niet toereikend zijn voor alle bijstandsgerechtigden in de Drechtsteden.⁴² Er is een grote groep klanten die ver afstaat van de arbeidsmarkt. De SDD richt haar doelen voor deze groep op participatie, activering en deelname aan maatschappelijk zinvolle activiteiten.

⁴⁰ De oorspronkelijke doelstellingen komen uit het Meerjarenprogramma van de SDD uit 2007. Indien de doelen gewijzigd zijn nadien, staat dat hier aangegeven. Meerjarenprogramma 2007 – 2010 SDD, p. 18; jaarplan 2008 SDD, pp. 8-9; jaarplan 2009 SDD, pp. 6-8.

⁴¹ Re-integratieplan 2007 SDD, p. 3

⁴² Jaarplan 2008 SDD, p. 5

De stukken die geanalyseerd zijn in het kader van dit onderzoek geven weinig informatie over de daadwerkelijke inzet en mate van inzet van de verschillende beschikbare instrumenten en voorzieningen. De jaarverslagen van de SDD gaan nauwelijks in op afzonderlijke instrumenten. Dit geldt eveneens voor de bijdragen van de SDD aan de Managementrapportages van de GRD, de eigen Managementrapportages en Bestuursrapportages van de SDD en de re-integratieplannen. Een nader verzoek in het kader van het onderzoek om deze gegevens over de effectiviteit van instrumenten en re-integratiebureaus alsnog aan te leveren, heeft de SDD niet ingewilligd. De SDD gaf hiervoor als reden dat het te veel tijd zou kosten de benodigde informatie aan te leveren. De tijd en inspanning die daarvoor nodig zouden zijn, zouden volgens de SDD niet in verhouding staan tot de vraag en de tijd die de SDD kreeg om de gegevens aan te leveren.

De SDD beschikt over een aantal verschillende klantmanagement- en informatiesystemen, waarin klantmanagers en andere betrokkenen bij de uitvoering van het re-integratiebeleid klantdossiers en voortgangsinformatie kunnen bijhouden: onder andere GWS4all, Reporter, TDC (Telefonisch Dienstverlenings Centrum) en SDD-view. In deze systemen bestaat de mogelijkheid om bijvoorbeeld trajectplannen, verslagen van intakegesprekken en rapportages van voortgangsgesprekken tussen klantmanagers en klanten op te nemen. Uit de analyse van de klantdossiers (zie ook paragraaf 2.11 in dit hoofdstuk) blijkt echter dat deze systemen niet consequent gebruikt worden. Trajectplannen, verslagen van intakegesprekken, rapportages van re-integratiebureaus over klanten en klantprofielen met sterkte-zwakteanalyses, zijn niet of nauwelijks aanwezig. Een enkele keer dat een trajectplan aanwezig was, bleek alleen de voorpagina van het plan gescand te zijn en de rest van het document te ontbreken. De inzet van instrumenten valt daardoor niet te herleiden uit de informatie die in het onderzoek van de rekenkamercommissie in bovengenoemde systemen teruggevonden kon worden.

Norm	Beoordeling
Gerelateerd aan de doelstellingen biedt de SDD concrete voorzieningen aan.	Voldaan. De SDD biedt voorzieningen aan.
De voorzieningen die de SDD aanbiedt, worden ook ingezet.	Niet te bepalen. De daadwerkelijke inzet van instrumenten en voorzieningen is niet controleerbaar.

2.8 / Hoe effectief zijn deze instrumenten (voorzieningen)?

De effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten valt lastig op te maken uit de beschikbare informatie. De jaarverslagen concentreren zich op het behalen van de vier doelstellingen voor het re-integratiebeleid in het algemeen. De interne documenten zoals de Managementrapportages en Bestuursrapportages van de SDD, volgen nauwgezet de vorderingen van het beleid en het behalen van de vier doelstellingen. Zowel in de jaarverslagen als in de Managementrapportages en Bestuursrapportages probeert de SDD te duiden wat de oorzaken zijn voor het wel of niet behalen van de doelstellingen. De SDD vermeldt duidelijk wanneer doelstellingen niet gehaald worden. Zo is in 2008 de doelstelling om 35 procent van de deelnemers naar een traject naar werk te laten uitstromen niet gehaald. Het aantal is niet hoger dan 27 procent.⁴³

In hoeverre de onderstaande specifieke normen behaald zijn, valt uit de aangeleverde stukken niet op te maken. Het verzoek in het kader van het onderzoek om meer informatie over de effectiviteit van de instrumenten en re-integratiebureaus, is door de SDD niet ingewilligd (zie ook de opmerking in paragraaf 2.7). Met betrekking tot de laatste norm, 'De SDD heeft aantoonbaar zicht op de reden van uitstroom', valt op te merken dat de SDD beter zicht lijkt te hebben op de redenen voor instroom in de Wwb, dan redenen

⁴³ Jaarverslag 2008 SDD, p. 12

van uitstroom.⁴⁴ De enige uitzondering in de stukken hierop is de 1^o Managementrapportage van de SDD uit 2007. Daarin is een tabel opgenomen met een analyse van de redenen van de uitstroom uit de Wwb. Over dit laatste aspect valt in de verdere stukken weinig relevante informatie te achterhalen. Uit de Managementrapportages SZW 2006 van de gemeente Papendrecht komt tot slot het beeld naar voren dat het Werkcentrum Jongeren van Papendrecht succesvol is. In de stukken van de SDD is weinig informatie te vinden over de resultaten van dit instrument.

Doelstelling	Wijzigingen doelstelling	2007	2008	2009
A. 3% lagere instroom in de Wwb dan landelijk gemiddelde		0,08% beter dan landelijk	3,14% beter dan landelijk	2,15% beter dan landelijk
B. 40% van de cliënten op een traject stroomt uit naar werk	In 2008 verlaagd naar 35%. In 2009 ook 35%	43%	27% (38% incl. verlonings-trajecten)	12% (22% incl. verlonings-trajecten)
C. 90% van de cliënten zonder ontheffing volgt een traject	In 2008 verlaagd naar 75%. In 2009 verhoogd naar 100%	58%	91%	94%

Bron: Jaarverslagen SDD 2007, 2008 en 2009

Toelichting op doelstelling A. Indien de doelrealisatie wordt beschouwd als een indicator van de effectiviteit van de instrumenten (voorzieningen) ontstaat een wisselend beeld (zie tabel 2.1). De doelstelling om een 3 procent lagere instroom in de Wwb te behalen dan het landelijk gemiddelde, wordt in 2007 niet gehaald; in 2008 wel en in 2009 deels. De SDD geeft als reden voor het niet behalen van de doelstelling in 2007 dat de SDD in de beginperiode van de fusie aanloopproblemen kende waardoor productieverlies is geleden. Tevens leidde het Generaal Pardon tot een extra instroom in de Wwb.⁴⁵ In 2009 geeft de SDD als een van de redenen dat het moeilijk was voldoende geïnteresseerde werkgevers en vacatures te vinden voor een van de re-integratieinstrumenten, de arbeidspool.⁴⁶

Toelichting op doelstelling B. De doelstelling om 40 procent (in 2007) respectievelijk 35 procent (in 2008 en 2009) van de cliënten op een traject te laten uitstromen naar werk wordt behaald in 2007, maar niet behaald in 2008 en 2009. In 2008 geeft de SDD als reden dat de gehanteerde Workfirst-methodiek niet meer toereikend is.⁴⁷ In 2009 geeft de SDD de toegenomen instroom als verklaring van het niet behalen van de doelstelling.⁴⁸ In het geval van een verloningstraject subsidieert de SDD de loonkosten van een deelnemer aan een re-integratietraject bij een werkgever of re-integratiebedrijf. In hoeverre in het geval van een verloningstraject sprake is van uitstroom naar reguliere betaalde arbeid, is een punt van discussie. De SDD rapporteert hierover verschillend in de jaarverslagen van 2008 en 2009. In 2008 worden verloningstrajecten in eerste instantie niet meegerekend voor het behalen van de doelstelling. In 2009 gebeurt dit wel.

⁴⁴ Zo staat bijvoorbeeld in de bestuurlijke rapportage van het tweede kwartaal 2008 van de SDD een uitgebreide analyse van de instroom in de Wwb, maar ontbreekt een vergelijkbare analyse van de uitstroom. Zie: Bestuursrapportage SDD, 2^e kwartaal 2008, p. 8

⁴⁵ SDD jaarverslag 2007, p.5

⁴⁶ SDD jaarverslag 2009, p.10

⁴⁷ SDD jaarverslag 2008, p.12

⁴⁸ SDD jaarverslag 2009, p.10

Toelichting op doelstelling C. De doelstelling om 90 procent van de cliënten op een traject te plaatsen, wordt in 2007 lang niet gehaald, in 2008 wel gehaald en in 2009 net niet. Als reden geeft de SDD in 2007 de aanloopproblemen van de fusie.⁴⁹ In het jaarverslag van 2009 van de SDD staan geen redenen waarom deze doelstelling in 2009 niet behaald wordt.

Ten aanzien van het laatste punt, het plaatsen van cliënten op een traject, valt het volgende op: tijdens de analyse van de klantdossiers bleek dat de SDD de reguliere begeleiding van een cliënt ook registreert als een 'traject', terwijl er feitelijk geen traject wordt ingekocht bij een externe partij (bijvoorbeeld een re-integratiebureau). Op zijn minst is hier sprake van een ruime definitie van de term 'traject'.

Norm	Beoordeling
Sluitende aanpak: iedere werkzoekende ontvangt binnen 2 maanden nadat de aanspraak op ondersteuning is ontstaan een aanbod voor arbeidsinschakeling (re-integratieverordening SDD, art. 2.6).	Niet te bepalen. De verantwoordingsinformatie van de SDD gaat hier niet op in. De SDD heeft niet voldaan aan het verzoek om meer informatie.
Zolang acties gericht blijven op arbeidsinschakeling, verricht iedere werkzoekende (met een maximum van 12 maanden) een werkstage in de Werkplaats, of wordt begeleid bij een participatiebaan / proefplaatsing (re-integratieverordening SDD).	Niet te bepalen. De verantwoordingsinformatie van de SDD gaat hier niet op in. De SDD heeft niet voldaan aan het verzoek om meer informatie.
Cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt krijgen (met een maximum van 6 maanden) een voorbereidingstraining aangeboden gericht op sociale activering, of worden begeleid bij een participatiebaan / vrijwilligerswerk (re-integratieverordening SDD, art. 2.13-2.15).	Niet te bepalen. De verantwoordingsinformatie van de SDD gaat hier niet op in. De SDD heeft niet voldaan aan het verzoek om meer informatie.
Alle jongeren tot 30 jaar krijgen (betaald) werk aangeboden in plaats van een uitkering in het Papendrechtse Werkcentrum Jongeren (beleidsplan Papendrecht 2006).	Niet te bepalen. De verantwoordingsinformatie van de SDD gaat hier niet op in. De SDD heeft niet voldaan aan het verzoek om meer informatie.
Cliënten in iedere re-integratiefase krijgen door de gemeente een re-integratietraject aangeboden.	Niet te bepalen. De verantwoordingsinformatie van de SDD gaat hier niet op in. De SDD heeft niet voldaan aan het verzoek om meer informatie.
De SDD heeft aantoonbaar zicht op de reden van uitstroom.	Niet voldaan. Behalve in de 1 ^e Managementrapportage 2007 van de SDD, is hierover geen informatie te vinden in de documenten van de SDD.

2.9 / Hoe effectief zijn de re-integratiebureaus?

Uit de analyse van de documenten blijkt niet dat de SDD aantoonbaar zicht heeft op de bijdrage die re-integratiebureaus leveren, noch op de voortgang van specifieke voorzieningen of trajecten. Soms is er in de documenten informatie te vinden over een specifiek instrument, maar noch de jaarverslagen en Managementrapportages en Bestuursrapportages gaan expliciet op de prestaties van de re-integratiebureaus of de voortgang van de trajecten in. Uit navraag blijkt dat de SDD een deel van de voorzieningen en re-integratietrajecten evalueert. De SDD voert de evaluaties zelf uit of besteedt de evaluaties uit aan een extern bureau. Daarnaast beschikt de SDD over een eigen monitoringsysteem. Het verzoek in het kader van het onderzoek om meer informatie over de effectiviteit van de instrumenten en re-

⁴⁹ SDD jaarverslag 2007, p.7

integratiebureaus te ontvangen, waaronder informatie over dergelijke evaluaties, is door de SDD niet ingewilligd (zie ook de opmerking in paragraaf 2.7).

Tijdens het onderzoek naar de klantgerichtheid van de SDD (zie paragrafen 2.8 en 2.11) is in de digitale klantmanagementsystemen geen informatie gevonden over de resultaten van instrumenten (voorzieningen) en re-integratietrajecten. Tegen de verwachting van de onderzoekers in bevatten deze systemen geen informatie die nodig is om de kwaliteit en effectiviteit van instrumenten (voorzieningen) en re-integratiebureaus te kunnen beoordelen (bijvoorbeeld voortgangsrapportages op cliënt en meta-niveau). Deze constatering wijkt af van het beeld dat uit de interviews met de SDD naar voren is gekomen. Daarin is aangegeven dat de SDD een geavanceerd registratie- en monitoringsystemen hanteert (GWS4all, in combinatie met Reporter), waarin alle informatie over cliënten gebundeld is. Dit roept de vraag op waar de SDD die informatie dan wel bijhoudt en op basis van welke informatie de SDD zicht houdt op de prestaties van re-integratiebedrijven en de voortgang van trajecten. Behalve de evaluaties die door de SDD genoemd worden, hebben de onderzoekers geen antwoord kunnen formuleren op deze vraag.

Norm	Beoordeling
De SDD heeft aantoonbaar zicht op de bijdrage die de ingeschakelde re-integratiebureaus leveren.	Niet te bepalen. Alhoewel de SDD aangeeft evaluaties uit te voeren, is uit de analyse van de documenten en registratiesystemen niet duidelijk geworden hoe de SDD de benodigde informatie bijhoudt.
De SDD heeft aantoonbaar zicht op de voortgang van trajecten en andere voorzieningen, laat zich actief informeren, en stuurt indien nodig bij op de planning van trajecten	Niet te bepalen. Alhoewel de SDD aangeeft evaluaties uit te voeren, is uit de analyse van de documenten en registratiesystemen niet duidelijk geworden hoe de SDD de benodigde informatie bijhoudt.

2.10 / Heeft schaalvergroting gezorgd voor de realisatie van (verwachte) voordelen?

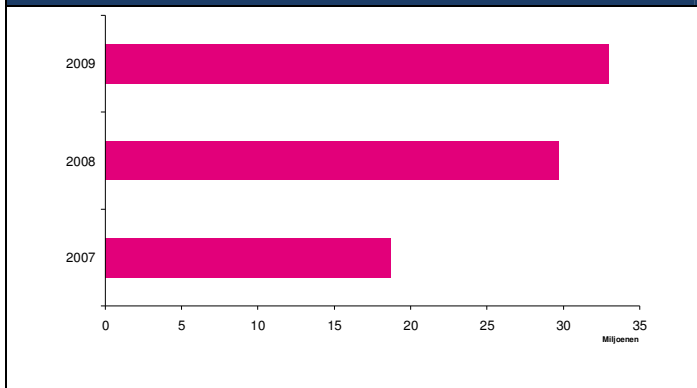
Deze vraag is opgesplitst in drie subvragen, die hieronder één voor één worden behandeld. De norm die in deze paragraaf gehanteerd wordt, gaat uit van de kosten voor het totale re-integratiebeleid en de beschikbare budgetten, en niet alleen van de apparaatskosten van de SDD. Meer informatie over de apparaatskosten staat in paragraaf 1.4.

Laten de cijfers uit recentere jaren een gunstiger beeld zien dan vóór 1 januari 2007?

Het feit dat de SDD geen verantwoording aflegt per gemeente over de ontwikkeling van het bestand (in- en uitstroom Wwb), maakt het lastig een vergelijking te maken tussen de periodes vóór en na 2007. De SDD publiceert alleen gegevens over het klantenbestand van alle Drechtsteden tezamen, en dus niet over Papendrecht afzonderlijk. Verder is het niet of nauwelijks mogelijk doelstellingen van de gemeente Papendrecht voor 2007 en de SDD in 2007-2009 te vergelijken, aangezien deze sterk verschillen. Tot slot is het niet mogelijk de resultaten van het re-integratiebeleid van de gemeente Papendrecht te beoordelen in de jaren 2005 en 2006, aangezien er geen jaarverslagen (beleidsverslagen) van de afdeling SZW over die jaren beschikbaar waren.

Voor de SDD *als geheel* (Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht tezamen) kunnen op basis van de jaarverslagen enkele figuren worden samengesteld die inzicht geven in de kosten van het totale re-integratiebeleid (figuur 2.1), het aantal cliënten met een uitkering (2.2), het percentage cliënten met een traject (2.3) en het percentage cliënten dat uitstroomt (2.4) in de jaren 2007-2009.

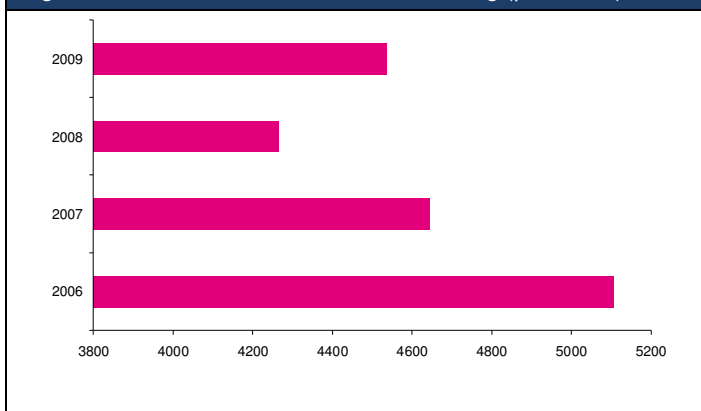
Figuur 2.1: Kosten re-integratiebeleid SDD



Bron: Jaarverslagen SDD 2007, 2008 en 2009, realisatie programma's re-integratie en participatie

Uit figuur 2.1 blijkt dat de kosten voor het re-integratiebeleid in de periode 2007-2009 stijgen van € 18,7 miljoen in 2007 tot € 33,0 in 2009. Uit figuur 2.2 blijkt dat het aantal Wwb klanten daalt in 2007 en 2008 en in 2009 weer stijgt ten opzichte van het daaraan voorafgaande jaar. Aan de ene kant kan men hieruit concluderen dat de effectiviteit van het re-integratiebeleid afneemt in 2009. Terwijl de SDD meer geld uitgeeft om mensen uit de Wwb te laten uitstromen naar betaald werk, neemt het aantal cliënten in de Wwb juist toe. Aan de andere kant is de verklaring van de SDD dat het aantal cliënten in de Wwb toeneemt als gevolg van de economische crisis aannemelijk.⁵⁰ Daarbij moet tevens opgemerkt worden dat de stijging van het aantal Wwb-cliënten in 2009 minder hoog is dan het landelijk gemiddelde. Dit wijst erop dat de regio Drechtsteden ondanks de crisis en het toegenomen cliëntenbestand, beter presteert dan veel andere regio's/gemeenten in Nederland.

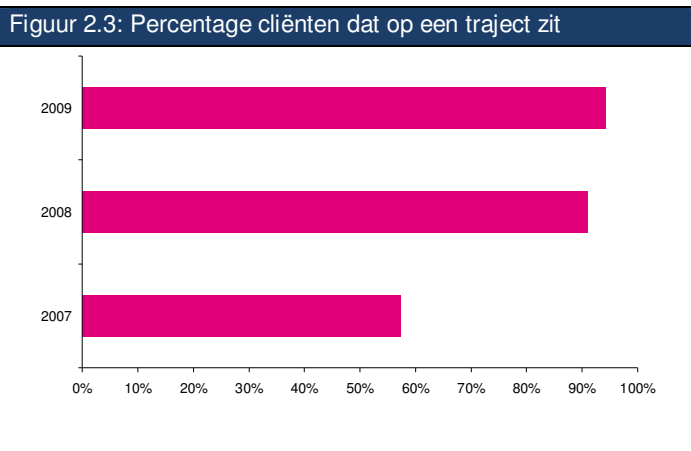
Figuur 2.2: Aantal cliënten met Wwb uitkering (per 31-12)



Bron: Jaarverslagen SDD 2007, 2008 en 2009, realisatie programma's re-integratie en participatie

⁵⁰ SDD jaarverslag 2009, p.8-9

Uit de figuren 2.1 en 2.3 blijkt dat de kosten van het re-integratiebeleid ongeveer gelijk op gaan met de doorstroom van de cliënten. In 2008 en 2009 nemen de kosten van het re-integratiebeleid toe en stijgt tegelijkertijd ook het percentage cliënten dat op een traject zit. Dit beeld is positief noch negatief. In ieder geval valt hieruit niet op te maken dat de SDD steeds betere prestaties levert in relatie tot het beschikbare budget.



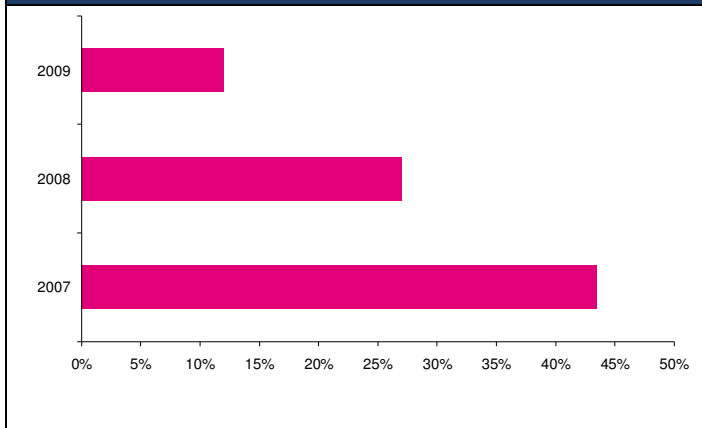
Bron: Jaarverslagen SDD 2007, 2008 en 2009, overzicht resultaten op de doelen top 10

Uit figuur 2.4 blijkt dat de uitstroom van het aantal Wwb-cliënten gestaag daalt: van 44 procent in 2007, naar 27 procent in 2008, en 12 procent in 2009.⁵¹ Gerelateerd aan de beschikbare budgetten kan de conclusie getrokken worden dat 2007 een succesvol jaar is geweest met het laagste budget en de grootste uitstroom in de onderzochte periode. In de jaren 2008 en 2009 stijgt het beschikbare budget, maar neemt de uitstroom af. Daaruit zou je kunnen concluderen dat de ingezette instrumenten minder effectief en efficiënt zijn dan in 2007. Alhoewel het de vraag is hoe sterk dit verband is, komt de SDD in haar eigen rapportages tot een conclusie die hiermee in overeenstemming is. De SDD constateert dat het aanbod van instrumenten en de werkmethode van de SDD niet voor iedere bijstandsgerechtigde geschikt zijn.⁵² De SDD geeft aan hiermee aan de slag te gaan.

⁵¹ Inclusief de verloningstrajecten zijn de percentages 38% en 22% voor respectievelijk 2008 en 2009.

⁵² SDD jaarverslag 2008, p.12

Figuur 2.4: Percentage cliënten dat uitstroomt naar werk



Bron: Jaarverslagen SDD 2007, 2008 en 2009, overzicht resultaten op de doelen top 10

Norm	Beoordeling
In de periode 2005-2009 is de instroom van cliënten in de bijstand afgenomen in relatie tot het beschikbare budget.	Bepikt voldaan. Over de periode <2007 zijn geen relevante gegevens beschikbaar. In de periode >2007 neemt de instroom in eerste instantie af terwijl de kosten stijgen. In 2009 echter neemt de instroom weer toe.
De SDD levert in de periode 2005-2009 steeds betere prestaties in relatie tot het beschikbare budget.	Bepikt voldaan. Over de periode <2007 zijn geen relevante gegevens beschikbaar. In de periode >2007 gaat de stijging van de doorstroom van cliënten redelijk gelijk op met de stijging van de kosten.
De uitstroom van cliënten uit de bijstand is in de periode 2005-2009 toegenomen in relatie tot het beschikbare budget.	Niet voldaan. Over de periode <2007 zijn geen relevante gegevens beschikbaar. In de periode >2007 daalt de uitstroom, terwijl de kosten toenemen.

Is de deskundigheid toegenomen ten opzichte van de periode vóór 1 januari 2007?

Uit alle interviews met zowel interne als externe betrokkenen komt het beeld naar voren dat de beschikbare deskundigheid is toegenomen. De SDD heeft een sterkere onderhandelingspositie verkregen ten opzichte van marktpartijen die re-integratietrajecten aanbieden. Uit het onderzoek van de SDD 'Loont de SDD' blijkt verder dat er kosten zijn bespaard op het apparaat. Daaruit blijkt dat de organisatie efficiënter werkt dan de sociale diensten van de afzonderlijke gemeenten voorheen deden. Doordat de SDD veel meer mensen in dienst heeft dan een sociale dienst van een afzonderlijke gemeente, bestaat de mogelijkheid tot verdergaande specialisatie.

Norm	Beoordeling
De SDD beschikt aantoonbaar over meer intern en extern beschikbare deskundigheid dan de gemeente Papendrecht in de periode voor 1 januari 2007	Voldaan. Alle geïnterviewden bevestigen deze stelling.

Is het instrumentarium aangepast of uitgebreid?

Het instrumentarium is in de afgelopen jaren veranderd en aangepast aan actuele ontwikkelingen. In 2009 is men bijvoorbeeld sterker gaan sturen op het voorkomen van instroom in de Wwb.⁵³ Van een nadruk op Workfirst-instrumenten in 2007 is de SDD sterker gaan inzetten op participatie.⁵⁴ Uit alle stukken blijkt dat de SDD de voortgang van het beleid en het behalen van de doelstellingen nauwgezet in de gaten houdt. Tevens blijkt dat de SDD indien nodig haar instrumentarium aanpast. De herijking van de voorzieningen die in 2008 worden ingezet, geeft hier ook blijk van.

Uit navraag bij de SDD blijkt dat de SDD (een deel van de) re-integratietrajecten evalueert en op basis van die evaluaties het beleid en de inzet van instrumenten bijstuurt. Dit komt overeen met de verklaring in de jaarverslagen. De rekenkamercommissie heeft echter niet kunnen vaststellen hoe de SDD dit zicht houdt en stuurt op de voortgang van specifieke re-integratietrajecten. Zoals eerder in deze paragraaf beschreven is, lijkt de informatie die is opgenomen in de digitale klantmanagementsystemen niet toereikend om de voortgang van specifieke re-integratietrajecten in de gaten te houden en indien nodig bij te sturen.

Norm	Beoordeling
De SDD heeft aantoonbaar zicht op de voortgang van trajecten en andere voorzieningen, laat zich actief informeren en stuurt indien nodig bij op de planning van trajecten.	Beperkt voldaan. Het is duidelijk dat de SDD evaluaties uitvoert en het instrumentarium indien nodig aanpast. Het is echter onduidelijk op basis van welke informatie de SDD dit doet.

2.11 / In hoeverre werkt de gemeente klantgericht in de begeleiding van cliënten in de Wwb?

In het kader van het onderzoek is de klantgerichtheid van de SDD onderzocht door de (digitale) dossiers van een a-selecte groep bijstandsgerechtigden met een traject te analyseren. In totaal zijn 18 dossiers bestudeerd van cliënten die op het moment van het onderzoek in Papendrecht wonen.⁵⁵ Deze paragraaf rapporteert over de bevindingen van deze analyse. Enerzijds zijn deze inhoudelijk van aard (re-integreerbaarheid cliënten, aangeboden voorzieningen), anderzijds gaat de paragraaf in op de belangrijkste observaties over de dossierstudie voor wat betreft de compleetheid van de digitale dossiers en het systeem waarin deze staan opgenomen.

⁵³ Bijdrage SDD aan 1^e Marap 2009 GRD, p. 8

⁵⁴ SDD jaarverslag 2008, p. 12

⁵⁵ Bijlage 3 gaat in op de re-integreerbaarheid van de 18 betrokken cliënten. De SDD werkt sinds de oprichting met een digitaal registratiesysteem (GWS4All). In dit systeem worden alle mutaties en ontwikkelingen per cliënt bijgehouden in een digitaal dossier, zowel op het gebied van inkomensverstrekking en (eventuele) fraude, maar ook voor de trajectbegeleiding. In principe biedt het digitale dossier de mogelijkheid om documenten als een trajectplan of een rapportage verstrekt door een re-integratiebedrijf digitaal raadpleegbaar te maken, mits deze ingescand is (of digitaal aangeleverd via de e-mail). De 'papier' exemplaren worden niet gearchiveerd. Daarnaast maken de klantmanagers gebruik van een digitaal volgsysteem, Reporter, waarin zij de afzonderlijke contactmomenten kunnen vastleggen.

Onder *klantgerichtheid* wordt verstaan: een re-integratietraject moet zoveel mogelijk passen bij de wensen en mogelijkheden van iedere specifieke cliënt, en waar dat niet mogelijk is, dient met de cliënt wel gewerkt te worden aan draagvlak om voor een andere aanpak te kiezen dan de cliënt in eerste instantie zelf voor ogen had.

Aangeboden voorzieningen en klantgerichtheid

Een cliënt kan gedurende zijn of haar re-integratietraject meerdere voorzieningen aangeboden krijgen. Deze voorzieningen kunnen deels naast elkaar ingezet worden, al is er vaak wel sprake van één hoofdvoorziening, aangevuld met bijvoorbeeld een taalcursus of een medisch advies. De volgende voorzieningen zijn aan de 18 in het onderzoek betrokken cliënten toegekend (deze kunnen zowel tegelijk als achtereenvolgens zijn ingezet):

Type voorziening	Aantal cliënten
/ Arbeidstoeleiding door SDD (individueel begeleid solliciteren)	11
/ Diagnose door SDD	2
/ SDD workshop 'Op weg naar Werk'	5
/ Regionale activiteiten door SDD	2
/ Verloning (bijvoorbeeld WSP, Werkcentrum Papendrecht, Dordtmij)	8
/ Matchmaker	1
/ Agu-0, Agu-1 en/of Agu-2 (bijvoorbeeld Dordtmij)	3
/ Sociale activering (bijvoorbeeld Alexander Calder)	2
/ Traject gericht op vrijwilligerswerk (bijvoorbeeld De Brug)	3
/ Overig (bijvoorbeeld inburgeringscursus, diploma vorkheftruckchauffeur, op maat)	4
/ Arbeidskundig/medisch advies (bijvoorbeeld REANED)	2
/ Werkplaats (bijvoorbeeld SAGENN, Dordtmij)	2

Concreet is bij vijftien van de achttien cliënten sprake van een traject dat gericht is op arbeidsinschakeling. Bij drie cliënten is dit niet (meer) het geval. Deze mensen wordt een passend alternatief geboden, namelijk vrijwilligerswerk. Zo krijgt één cliënt de gelegenheid om haar vrijwilligerswerk bij een peuterspeelzaal te blijven doen en start een andere cliënt met vrijwilligerswerk bij Alexander Calder. Beide cliënten hebben veel lichamelijke klachten. Bij één van de twee speelt de leeftijd daarnaast een belangrijke rol (55 jaar).

Uit het overzicht in tabel 2.2 wordt duidelijk dat de SDD relatief vaak inzet op arbeidstoeleiding door klantmanagers van de SDD zelf, waarbij de keuze wordt gemaakt de cliënt (in ieder geval voor de duur van dit 'traject') geen ander extern traject aan te bieden (behalve bijvoorbeeld medische advisering). Bij elf van de achttien bestudeerde dossiers is dit – in ieder geval gedurende een deel van de periode waarin de cliënt een bijstandsuitkering ontvangt – het geval. Bij sommige cliënten wordt hiermee gestart en wordt later de keuze gemaakt een extern traject aan te bieden. Bij anderen wordt deze voorziening ingezet nadat bijvoorbeeld een Agu-1 of Agu-2 traject is afgerond. Deze cliënten registreert de SDD in het systeem wel als 'in een traject' zittend, maar feitelijk gebeurt er niets meer dan dat de klantmanager regelmatig contact heeft met de cliënt om zijn sollicitatievorderingen te bespreken (dit gebeurt zowel persoonlijk als telefonisch, en soms via e-mail).

Acht van de achttien cliënten zitten in een verloningstraject. Deze mensen hebben een gesubsidieerde baan, en zijn dus aan het werk. Feitelijk stromen zij ook uit de bijstand. De subsidie waarmee hun salaris (deels) betaald wordt komt wel uit het Werkdeel. Een verloningstraject is per definitie geen eindstation (het is namelijk een *re-integratie*-instrument), maar een manier om mensen werkervaring op te laten doen met als doel ze uiteindelijk toe te leiden naar regulier werk. Alhoewel uit het digitale systeem niet opgemaakt kan worden of dit instrument door de SDD vooral ingezet wordt als een tijdelijk instrument (of voor een langere of zelfs onbepaalde periode), blijkt uit de interviews dat de SDD geen maximale periode heeft vastgesteld waarin cliënten in een verloningstraject zitten.⁵⁶ De dossieranalyse laat zien dat dit instrument relatief vaak wordt ingezet door de SDD, in vergelijking tot andere externe instrumenten. Een verloningstraject is een relatief duur instrument. Voorzieningen als Agu-0/1/2 en arbeidsgewenning op de werkplaats worden verhoudingsgewijs weinig ingezet, terwijl deze relatief veel minder kosten.

De SDD heeft zelf meerdere re-integratie instrumenten in huis. Naast het eerder genoemde arbeidstoeleidingstraject is er de workshop 'Op weg naar werk'. Daarnaast neemt de SDD zelf de intake ('diagnose') af. Deze laatste twee instrumenten worden in principe bij iedereen ingezet. In het systeem zijn deze instrumenten echter slechts in vijf en respectievelijk twee van de achttien dossiers aangetroffen.

Incomplete digitale dossiers

Een algemene constatering naar aanleiding van de beschreven dossieranalyse betreft de incompleetheid van het digitale systeem – daar waar het de re-integratie van cliënten betreft.⁵⁷

Het digitale systeem en de klantdossiers die hierin opgeslagen zijn, bieden in algemene zin weinig inzicht in het 'waarom' van de in deze paragraaf beschreven instrumenten. Onderliggende documenten, zoals een intakeformulier of een voortgangsrapportage ontbreken namelijk structureel. Hierdoor is het in het kader van dit onderzoek onmogelijk te oordelen over de klantgerichtheid van de SDD. Slechts in een enkel geval is een gescand document aangetroffen – in alle gevallen betrof dit slechts de voorpagina van een meer pagina's tellend document. Ook na raadpleging van meerdere personen die dagelijks met het systeem werken, is het de onderzoekers niet gelukt deze documenten (of de overige pagina's van een wel gescand document) te achterhalen. Wat wel ter beschikking staat aan de klantmanagers is het digitaal volgsysteem Reporter. De meeste klantmanagers maken hier ook gebruik van, zo blijkt uit de analyse.

Norm	Beoordeling
Het door de SDD ingekochte pakket aan re-integratievoorzieningen (trajecten, scholing, opleidingen) biedt gelegenheid voor individueel maatwerk.	Voldaan. De voorzieningen van de SDD zelf en degenen die ingekocht worden, bieden de gelegenheid voor maatwerk.
Het ingekochte pakket sluit aantoonbaar aan op de Papendrechtse uitkeringsgerechtigden (evt. uitgesplitst naar doelgroepen).	Niet te bepalen. De documentatie is incompleet.
Ieder traject is aantoonbaar afgestemd op de individuele mogelijkheden en capaciteiten van de betreffende uitkeringsgerechtigde.	Niet te bepalen. De documentatie is incompleet.
Aan uitgestroomde cliënten wordt gedurende 6 maanden nazorg verleend (re-integratieverordening SDD, art. 2.12).	Niet te bepalen. De documentatie is incompleet.

⁵⁶ Veel sociale diensten hebben in hun verordening een maximale termijn vastgelegd voor verloningstrajecten. Eén of twee jaar is gebruikelijk. De verordening van de SDD noemt geen maximum.

⁵⁷ GWS4All is opgebouwd uit verschillende modules. Re-integratie/traject is er één van. De in deze paragraaf verwoorde uitspraken gaan over deze module.

2.12 / Wat zijn de financiële kaders voor zowel het Werkdeel als het Inkomensdeel?

De gemeente Papendrecht draagt jaarlijks tussen de € 11.127.000 (in 2007) en € 14.715.000 (in 2009) bij aan de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, waarvan €10.289.000 (in 2007) en €10.860.000 (in 2009) aan de Sociale Dienst Drechtsteden.⁵⁸ Hieronder vallen ook de Rijksbudgetten die de gemeente Papendrecht ontvangt in het kader van de Wwb (Inkomensdeel of I-deel) en re-integratie (Werkdeel of W-deel). Uit het I-deel moeten de uitkeringen worden betaald. Uit het W-deel moeten de re-integratieactiviteiten worden betaald. Het W-deel valt vanaf 2009 onder het zogenoemde participatiebudget. Het is financieel aantrekkelijk voor gemeenten en voor de SDD om zo weinig mogelijk instroom in de bijstand te hebben en zo veel mogelijk uitstroom. Overschotten op het rijksbudget voor inkomensondersteuning hoeven niet terugbetaald te worden aan het Rijk. Hoe minder mensen instromen en hoe meer mensen uitstromen, hoe beter dus.

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk legt de GRD door middel van jaarverslagen van de SDD en de jaarrekening van de GRD verantwoording af aan de gemeente Papendrecht over de kosten en baten van het re-integratiebeleid. De informatie die de gemeente Papendrecht ontvangt van de GRD en de SDD, verschaft informatie over de totaal besteedde budgetten en baten en lasten voor re-integratie, maar niet over de kosten van specifieke instrumenten. Dit is evenmin terug te vinden in de Managementrapportages en Bestuursrapportages van de SDD of in de bijdragen van de SDD aan de Managementrapportages van de GRD.

Re-integratie en participatiebudget (W-deel)

Op het gebied van re-integratie- en participatiebudgetten zijn de afspraken als volgt. De hoogte van de financiële bijdrage die door de gemeenten wordt geleverd aan de SDD, is gelijk aan de hoogte van het door het Rijk toegekende budget. Een overschot op het re-integratiebudget mag gedeeltelijk worden meegenomen naar het daaropvolgende jaar. In 2007 en 2008 gold de regeling dat 75 procent van het overschot meegenomen mocht worden. In 2009 is het participatiebudget geïntroduceerd. De meeneemregeling voor het re-integratiebudget kwam vanaf dat moment neer op 60 procent van het participatiebudget. In de loop van 2009 is de meeneemregeling verlaagd naar 25 procent. De overschotten die meegenomen mogen worden naar het volgende jaar blijven bij de SDD. Dit betreft geoormerkt geld en mag alleen besteed worden aan re-integratie en participatie. De rest van de overschotten moet terugbetaald worden aan het Rijk. Aan het Rijk terug te storten middelen uit het re-integratie- en het participatiebudget worden door de SDD aan de desbetreffende gemeente teruggestort. De gemeente draagt zorg voor restitutie aan het Rijk. De gemeente stort niet eerder terug dan na vaststelling van de jaarrekening van de GRD. In de jaarverslagen van de SDD en de jaarrekening van de GRD staat opgenomen welke bedragen aan de afzonderlijke gemeenten teruggestort worden.

Sinds de introductie van het participatiebudget in 2009 is het woonplaatscriterium komen te vervallen. Dit betekent dat eventuele tekorten of overschotten op het participatiebudget van de gemeente Papendrecht of andere deelnemende gemeenten aan de GRD ook gedekt of ingezet kunnen worden door participatiebudgetten van andere gemeenten van de GRD.

⁵⁸ Jaarverslagen Papendrecht 2007 en 2009, paragraaf verbonden partijen.

Inkomensondersteuning (I-deel)

Op het gebied van de inkomensondersteuning gelden de volgende afspraken. De hoogte van de financiële bijdrage die door de gemeenten wordt geleverd aan de SDD, is gelijk aan de hoogte van het door het Rijk toegekende budget. Hierbij geldt de afspraak 'samen trap op, samen trap af'.

Tekorten en/of overschotten op dit programmaonderdeel worden door de deelnemende gemeente en de SDD gezamenlijk gedragen c.q. terugontvangen. Dit betekent dat de SDD en deelnemende gemeenten samen profiteren van meevallers en samen opdraaien voor eventuele meerkosten.⁵⁹

In aanvulling hierop bestaat een aparte afspraak over de risicoreserve inkomensondersteuning.

Overschotten op het I-deel vloeien normaal gesproken naar de gemeentekas en zijn vrij besteedbaar. Voor de deelnemende gemeenten aan de GRD geldt echter dat overschotten op het I-deel in eerste instantie aan een reserve voor inkomensondersteuning van de SDD worden toegevoegd. Voor deze reserve geldt een maximum van 4,5 miljoen euro. Als er daarna nog een overschot resteert, wordt dit volgens een vaste verdeelsleutel aan de gemeenten uitgekeerd.⁶⁰ Tekorten op het I-deel worden dus in eerste instantie gedekt uit deze risicoreserve. Als die reserve is uitgeput, dan dragen de gemeenten de tekorten op basis van de verdeelsleutel. De GRD legt voorstellen voor de resultaatbestemming van deze reserve voor aan de Drechtraad.

Een gevolg van deze afspraken voor de gemeente Papendrecht is bijvoorbeeld dat de terugstorting van het overschot op het Inkomensdeel van de gemeente in 2007 lager uitviel, dan wanneer deze afspraken niet waren toegepast.⁶¹ In 2008 leverden de afspraken een voordeel op voor de gemeente Papendrecht. Er was sprake van een tekort op het re-integratiebudget. Dat tekort zou normaal gesproken door de gemeente zelf gedekt moeten worden. In 2008 is dat tekort echter gedekt uit de overschotten op de inkomensondersteuning van de gezamenlijke gemeenten (zie ook paragraaf 2.13).

Norm	Beoordeling
De gemeente heeft aantoonbaar zicht op de kosten van de re-integratie en de voorzieningen die uit het re-integratiebudget betaald worden.	Beperkt voldaan. De SDD verantwoordt de totale kosten van de re-integratie en de voorzieningen, maar rapporteert niet op het niveau van individuele voorzieningen of op het niveau van de inzet van instrumenten per gemeente.

2.13 / Wordt het Werkdeel efficiënt besteed en op controleerbare wijze?

Deze paragraaf gaat in op kosten met betrekking tot de re-integratie enerzijds (het W-deel), en de kosten van de lopende uitkeringen anderzijds (I-deel). De idee is dat gemeenten en de SDD het doel hebben bijstandsgerechtigden naar regulier werk te laten uitstromen, zodat de uitkering kan worden stopgezet. Om dat doel te bereiken staan de gemeenten en de SDD re-integratiemiddelen tot hun beschikking. Een optimale inzet van de re-integratiemiddelen draagt bij aan het doel bijstandsgerechtigden uit te laten stromen naar regulier werk. Aan het einde van de paragraaf worden het W-deel en het I-deel in perspectief tot elkaar geplaatst.

Besteding W-deel

⁵⁹ Uitvoeringsbesluit financiën SDD, versie 12-11-2009, p.3-4

⁶⁰ Deze verdeelsleutel is gebaseerd op het vijfjaars voortschrijdend gemiddelde klantenaantal Wwb van de deelnemende gemeenten. Grofweg betekent dit dat hoe meer Wwb klanten een gemeente heeft, hoe meer die gemeenten deelt in het overschot of tekort. Zie: Uitvoeringsbesluit financiën SDD, versie 12-11-2009, p.4

⁶¹ 'Loont de SDD, gemeente Papendrecht', SDD 2008, p. 3

De jaarverslagen van de SDD bieden inzicht in de besteding van het W-deel en het I-deel, zowel voor de gemeente Papendrecht als voor de SDD als geheel. De besteding van het W-deel en het I-deel voor Papendrecht in de periode 2005-2006 is niet te achterhalen uit de documenten die in het kader van het onderzoek door de gemeente Papendrecht ter beschikking zijn gesteld. Voor de volledigheid zijn voor 2005 en 2006 de gegevens uit de Kernkaart Wwb van het ministerie SZW gebruikt.

Tabel 2.3 rapporteert over de besteding van het W-deel voor Papendrecht, tabel 2.4 gaat in op de SDD als geheel. In de laatste rij van beide tabellen is ten behoeve van het onderzoek de rekensom gemaakt in hoeverre er in ieder jaar sprake is van een overschot of tekort, uitgedrukt in absolute bedragen en percentages (overschot/tekort / beschikbaar budget W-deel).

Tabel 2.3: Besteding W-deel Papendrecht					
	2005	2006	2007	2008	2009 ⁶²
Toegekend budget ⁶³	1.122.123	1.236.297	1.166.464	1.164.582	1.216.217
Overheveling overschot	207.449	449.105	⁶⁴ 276.923	0	0
Overheveling tekort	nvt	nvt	nvt	-529.107	-873.437
Beschikbaar budget ⁶⁵	1.329.572	1.685.402	1.443.387	635.475	342.780 (fictief) ⁶⁶
Totaal uitgaven W-deel ⁶⁷	880.467	1.411.479	1.972.494	1.792.449	0
Overschot of tekort	449.105 (34%)	276.923 (16%)	-529.107 (-37%)	-1.156.974 (-182%)	⁶⁸ 342.780 (fictief 100%)

Bron: Kernkaart Wwb SZW (voor 2005 en 2006); jaarverslagen SDD 2007 (p.9), 2008 (p.44), 2009 (p.32)

Uit tabel 2.3 blijkt dat een aanvankelijk overschot op het W-deel voor de gemeente Papendrecht in 2005 in een paar jaar tijd oploopt tot een groot tekort. Zo is er in 2005 nog sprake van een overschot van € 449.105, waar het tekort in 2008 € 1.156.974 bedraagt (2009 is een speciale situatie, zie later). Deze tekorten drukken in de volgende jaren zwaar op het beschikbare budget, zeker in 2008 en 2009. Dit wordt zichtbaar in de vierde rij van de tabel. Zo is in 2009 nog slechts € 342.780 beschikbaar, in vergelijking met € 1.329.572 in 2005. In de interviews is als belangrijkste reden genoemd de afspraken die de gemeente Papendrecht vóór toetreding tot de SDD heeft gemaakt met het Werkcentrum Papendrecht voor wat betreft de overdracht van het gehele W-deel aan het Werkcentrum. Na verloop van tijd bleek echter dat het Werkcentrum er niet in slaagde alle cliënten te laten uitstromen naar werk. Voor deze cliënten was vervolgens geen budget meer beschikbaar voor aanvullende of andere re-integratievoorzieningen. De middelen voor re-integratievoorzieningen voor deze cliënten zijn gedekt uit het gezamenlijke overschot op het I-deel van de andere gemeenten. Pas in 2008 liep het contract met het Werkcentrum af.

⁶² In 2009 valt het re-integratiebudget onder het meer algemene participatiebudget. De schotten tussen verschillende budgetten binnen het participatiebudget zijn daarmee komen te vervallen. In de verantwoording worden de uitgaven en het budget voor re-integratie nog wel apart onderscheiden. De cijfers in deze kolom zijn daarop gebaseerd.

⁶³ N.B. toegekend budget door het Rijk

⁶⁴ Dit betreft geen officiële overheveling van een overschot, maar gelden uit de meeneemregeling die is getroffen in het kader van de oprichting van de SDD.

⁶⁵ N.B. toegekend budget plus of minus overschot/tekort voorgaande jaar

⁶⁶ Dit is een fictief budget voor re-integratie. Met de introductie van het participatiebudget zijn de budgetten voor re-integratie, inburgering en educatie voor meerdere participatiedoelstellingen inzetbaar. Om de vergelijking te maken met voorgaande jaren is ervoor gekozen de budgetten toch zo weer te geven. Het budget is dus niet meer alleen voor re-integratie beschikbaar.

⁶⁷ N.B. uitgaven aan re-integratietrajecten, inclusief loonkostensubsidies

⁶⁸ Het getal is wederom fictief omdat er niet langer sprake is van een apart overschot of tekort op het Werkdeel van het re-integratiebudget. Dit tekort kan opgevangen worden met middelen die anders voor educatie en inburgering werden ingezet.

In 2009 konden dankzij het vervallen van het woonplaatscriterium de tekorten op het W-deel van de gemeente Papendrecht gedekt worden uit de budgetten van andere gemeenten. Voor het feit dat in 2009 nul euro besteed is van het W-deel, wordt door de SDD (bij navraag tijdens het onderzoek) de volgende verklaring gegeven: deze uitgaven zijn wel gedaan, maar zijn gedekt door budgetten uit andere gemeenten.

Tabel 2.4: Besteding W-deel SDD totaal			
	2007	2008	2009 ⁶⁹
Toegekend budget	28.542.041	27.924.637	26.838.975
Overheveling overschot	12.449.413	19.334.114	17.102.078
Overheveling tekort	0	529.107	0
Beschikbaar budget	40.991.454	46.729.644	43.941.053 (fictief)
Totaal uitgaven W-deel	21.782.837	31.916.638	32.972.780
Overschot of tekort	22.387.000 (55%)	17.057.096 (37%)	10.968.273 (fictief 25%)

Bron: Jaarverslagen SDD 2007 (p.9), 2008 (p.44), 2009 (p.32)

Tabel 2.4 laat zien dat voor de SDD als geheel (alle Drechtsteden tezamen) er sinds de oprichting van de SDD grote overschotten op het W-deel bestaan. Alhoewel deze geleidelijk afnemen, blijven ze aanzienlijk. In 2009 is nog steeds sprake van een overschot van € 10.968.273. Deze cijfers wijken dus substantieel af van de cijfers zoals gepresenteerd in tabel 2.3 voor Papendrecht (in die zin dat daar sprake is van tekorten).

In het jaarverslag 2008 meldt de SDD dat er bijna € 2 miljoen meer uitgegeven is aan re-integratie dan het Wwb Werkdeel 2008.⁷⁰ Door extra inspanningen voor gesubsidieerde arbeid, collectieve verloning, de afkoop van ID-banen en door het uitvoeren van re-integratieactiviteiten in eigen beheer, heeft de SDD het overschot van € 4,7 miljoen dat begroot was, weten om te buigen in een tekort, zo valt te concluderen uit het jaarverslag. Deze verklaring strookt niet met de bevinding dat de SDD in de periode 2007-2009 jaarlijks grote overschotten heeft op het W-deel, zoals gepresenteerd in tabel 2.4. Voor deze tegenstrijdigheid kan geen verklaring gegeven worden.

Grote overschotten wijzen erop dat middelen niet maximaal worden inzet. De enige rechtvaardiging hiervoor is dat er geen doelgroep voor re-integratie (meer) is, aangezien de Wet werk en bijstand verplicht dat iedereen met een bijstandsuitkering re-integreert (met als enige uitzondering onbetaald of vrijwilligerswerk voor die personen waarvoor betaald werk geen optie meer is). Dit is in geen van de Drechtsteden het geval: er zijn wel degelijk mensen met een bijstandsuitkering.

Voor Papendrecht is sprake van een tekort. Dit tekort is echter grotendeels ingegeven door een eerder (vóór 2007) gemaakte keuze om het gehele W-deel onder te brengen bij het Werkcentrum Papendrecht. Dit had niet het beoogde effect, maar de middelen waren wel op. De SDD heeft toen de overschotten op de budgetten van de andere deelnemende gemeenten moeten aanspreken.

Besteding I-deel

Tabel 2.5 en 2.6 gaan in op de besteding van het I-deel, achtereenvolgens voor Papendrecht afzonderlijk en de SDD als geheel. Ook deze tabellen worden afgesloten met een rekensom in hoeverre er in ieder jaar sprake is van een overschot of tekort, uitgedrukt in absolute bedragen en percentages (overschot/tekort / uitgaven I-deel).

⁶⁹ Voetnoten idem tabel 2.3.

⁷⁰ SDD jaarverslag 2008, p. 11

Tabel 2.5: Besteding I-deel Papendrecht					
	2005	2006	2007	2008	2009
Toegekend budget ⁷¹	4.822.268	4.607.042	4.261.173	4.072.718	3.686.009
Inkomsten ⁷²	155.132	178.948	146.376	178.826	132.183
Totaal uitgaven I-deel ⁷³	4.825.302	4.405.043	3.962.073	3.596.360	4.353.823
Overschot / tekort	152.098 (3%)	380.947 (8%)	445.476 (10%)	655.148 (16%)	-535.631 (-15%)

Bron: Kernkaart Wwb SZW; jaarverslagen SDD 2007 (p.9), 2008 (p.44), 2009 (p.32)

Tabel 2.5 toont een gestaag oplopend overschot op het I-deel voor Papendrecht voor de jaren 2005-2008. Dit betekent dat het Rijk meer budget uitkeerde dan dat voor Papendrecht nodig was om de bijstandsuitkeringen te kunnen betalen. In 2009 slaat dit overschot echter om in een tekort. Uit de interviews blijkt dat dit grotendeels te wijten valt aan de grotere instroom in de Wwb als gevolg van de economische crisis.

Tabel 2.6: Besteding I-deel SDD totaal			
	2007	2008	2009 ⁷⁴
Toegekend budget	65.427.992	63.353.960	61.326.223
Inkomsten	3.480.273	3.393.107	2.909.398
Totaal uitgaven I-deel	67.465.962	64.122.434	66.308.798
Overschot / tekort	1.442.303 (2%)	2.624.633 (4%)	-2.073.177 (-3%)

Bron: Kernkaart Wwb SZW; jaarverslagen SDD 2007 (p.9), 2008 (p.44), 2009 (p.32)

Uit tabel 2.6 blijkt dat voor de Drechtsteden gezamenlijk, sprake is van beperkte overschotten in 2007 en 2008 en een beperkt tekort in 2009. Ook hier wijkt de gemeente Papendrecht dus af van de gemiddelden in de Drechtsteden, zowel in tekorten als overschotten op het I-deel.

Een efficiënt besteed W-deel houdt in dat goede resultaten (d.w.z. een overschot i.p.v. een tekort) geboekt worden qua besteding op het I-deel. Geld wordt immers besteed aan re-integratie van cliënten, die daardoor niet langer aanspraak maken op een uitkering. Andersom mag het niet zo zijn dat een gemeente een substantieel overschot heeft op het W-deel als zij nog steeds cliënten in het bestand van bijstandsgerechtigden heeft zitten. In het geval van Papendrecht is voor 2007 sprake van een overschot en na 2007 van een tekort op het W-deel. Dat laatste valt echter grotendeels te verklaren door afspraken die de gemeente (vóór 2007) nog gemaakt heeft voor de periode daarna. Deze hebben slecht uitgekapt.

Voor wat betreft het I-deel doet de gemeente Papendrecht het redelijk goed (er is sprake van een overschot), behoudens het jaar 2009. Maar niet zo goed dat dit een minimale inzet van re-integratiemiddelen rechtvaardigt.

⁷¹ N.B. Dit is een optelsom van de toegekende budgetten door het Rijk voor Wwb <65 en Wwb >65

^N N.B. De inkomsten betreffen de terugvordering en verhaal van bedragen die eerder als uitkering zijn verstrekt.

⁷³ N.B. Uitkeringen inclusief langdurigheidstoelage, maar exclusief bijzondere bijstand

⁷⁴ Voetnoten idem tabel 2.5

Norm	Beoordeling
Het Werkdeel wordt jaarlijks volledig benut.	<p><2007: niet voldaan. De gemeente Papendrecht heeft overschotten op het Werkdeel.</p> <p>>2007: niet voldaan. Na 2007 is er een oplopend tekort op het Werkdeel voor de gemeente Papendrecht. De reden hiervoor ligt voor een groot deel in (eerder gemaakte) afspraken met het Werkcentrum Papendrecht, welke niet het beoogd effect had. De SDD als geheel heeft sinds 2007 grote overschotten op het Werkdeel.</p>
Er ontstaat geen tekort op het Inkomensdeel terwijl er een overschot op het Werkdeel is.	<p><2007: voldaan. De gemeente Papendrecht heeft een overschot op zowel het Werkdeel als het Inkomensdeel.</p> <p>>2007: niet voldaan. Alhoewel er in 2009 op papier geen sprake is van een tekort op het Werkdeel, was dit er feitelijk wel, dit is gedekt uit het budget van de andere deelnemende gemeenten. Er geldt een overschot voor het Inkomensdeel voor de gemeente Papendrecht, behalve in 2009 . Voor de SDD als geheel geldt een tekort op het Inkomensdeel in 2009 en een overschot op het Werkdeel in de gehele periode 2007-2009..</p>
De besteding van het budget (Werkdeel) staat in verhouding tot de resultaten die op het gebied van doorstroom en uitstroom van cliënten gerealiseerd worden.	<p><2007: beperkt voldaan. Er is sprake van overschotten op het Werkdeel. Alhoewel het aantal cliënten dat instroomt daalt, zijn ze er nog wel. Middelen worden daar onvoldoende voor ingezet.</p> <p>>2007: niet voldaan. De tekorten op het Werkdeel van Papendrecht zijn grotendeels veroorzaakt door (eerder gemaakte) afspraken met het Werkcentrum Papendrecht. Voor cliënten die niet uitstromen is beperkt budget beschikbaar. De SDD als geheel heeft grote overschotten op het Werkdeel.</p>

Bijlagen

Bijlage 1. Toetsingskader

Deelvraag		Normenkader
<i>Sturing en controle op de GRD / SDD</i>		
1a.	Met welk doel participeert de gemeente in de GRD/SDD?	<ul style="list-style-type: none"> / In de programmabegroting (paragraaf Verbonden Partijen) staan voor de GRD/SDD duidelijke doel(en) geformuleerd (d.w.z. voor één uitleg vatbaar). / Deze doel(en) gaan in op het 'waarom' van deelname aan deze verbonden partij (al dan niet verwoord in beleidsvoornemens). / Deze doel(en) worden verder geconcretiseerd naar duidelijke taken en/of activiteiten die door de verbonden partij worden uitgevoerd.
1b.	Op welke manier is de gemeente vertegenwoordigd in de GRD/SDD?	-
2.	Wat is het financieel en bestuurlijk belang van de gemeente in de SDD?	-
3.	Hoe geeft het college invulling aan de relatie met de SDD?	
3a.	Welke afspraken zijn met de SDD gemaakt op het gebied van de realisatie van doelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> / Het college heeft met de SDD specifieke afspraken gemaakt ten aanzien van de eerder genoemde taken en/of activiteiten (bv. in een prestatieovereenkomst). / Minimaal 4 x per jaar overlegt het college met de SDD over de voortgang (binnen de overlegstructuur van de bestuurscommissie).

3b.	Op welke wijze wordt door de SDD verantwoording afgelegd over de realisatie van doelstellingen?	<p>/ Het college heeft met de SDD specifieke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie t.a.v. de realisatie van doelen, taken en/of activiteiten.</p> <p>/ De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door de SDD is conform deze afspraken.</p> <p>/ De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel financiële als inhoudelijke resultaten. Ten minste:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gerealiseerde baten en lasten; • de realisatie van doelen; • een verklaring en voorgenomen beheersmaatregel indien doelen niet zijn gerealiseerd; • de continuïteit van de SDD en de financiële positie van de SDD. <p>/ Een onderbouwing van de rechtmatigheid van de bestedingen van de middelen (bijvoorbeeld door een accountantsverklaring).</p> <p>/ De verantwoordingsinformatie gaat in op (eventuele) bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke risico's (kwaliteit/effectiviteit) voor de uitvoering van de publieke taak.</p> <p>/ Het college neemt kennis van de verantwoordingsrapportages en gebruikt deze om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de gemeentelijke doelen aan te scherpen.</p>
4.	Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen door de SDD?	<p>/ Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over de GRD/SDD.</p> <p>/ Het college rapporteert minimaal jaarlijks aan de raad over de realisatie van doelen door de SDD. Indien van toepassing zijn een verklaring en voorgenomen beheersmaatregel opgenomen wanneer doelen niet gerealiseerd zijn.</p> <p>/ Het college informeert de raad over tussentijdse ontwikkelingen bij de SDD in het kader van haar actieve informatieplicht.</p>
5.	Is deze informatie toereikend om de realisatie van doelstellingen door de SDD periodiek te kunnen beoordelen?	<p>/ De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de SDD.</p> <p>/ De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat om (indien noodzakelijk) tijdig in te grijpen.</p>

<i>Effectiviteit en efficiëntie uitvoering re-integratiebeleid door GRD/SDD</i>		
6a.	Welke beleidskaders zijn door de raad vastgesteld voor de uitvoering van de Wwb?	-
6b.	Welke doelen aangaande het re-integratiebeleid worden in de verschillende documenten geformuleerd, voor wat betreft de instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten?	/ Het beleid bevat een visie op re-integratie en gaat in op de verschillende aspecten instroom, doorstroom en uitstroom. / Voor de aspecten instroom, doorstroom en uitstroom zijn beleidsdoelen geformuleerd. / Voor de aspecten instroom, doorstroom en uitstroom zijn instrumenten geformuleerd die moeten leiden tot het bereiken van deze doelen.
6c.	Zijn deze doelen specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd?	/ De doelen zijn specifiek, meetbaar en (voor zover mogelijk) tijdgebonden geformuleerd.
6d.	Is het beleid toegespitst op de verschillende doelgroepen van de Wwb?	/ Het beleidskader definieert verschillende doelgroepen in het re-integratiebeleid.
6e.	Tot welke aanpassingen in het beleid hebben evaluaties geleid?	/ Aanbevelingen uit evaluaties zijn verwerkt in geactualiseerd beleid.
7a.	Welke doelstellingen heeft de SDD geformuleerd voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden uit Papendrecht, gedifferentieerd naar instroom, doorstroom en uitstroom?	/ De SDD heeft voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden uit Papendrecht doelstellingen geformuleerd, gedifferentieerd naar instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten.
7b.	Op welke wijze geeft de SDD uitvoering aan het re-integratiebeleid van de gemeente Papendrecht:	
	Welke re-integratie instrumenten (voorzieningen) worden ingezet?	/ Gerelateerd aan deze doelstellingen biedt de SDD concrete voorzieningen aan. / De voorzieningen die de SDD aanbiedt, worden ook ingezet.

	<p>Hoe effectief zijn deze instrumenten (voorzieningen)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / Sluitende aanpak: iedere werkzoekende ontvangt binnen 2 maanden nadat de aanspraak op ondersteuning is ontstaan een aanbod voor arbeidsinschakeling (re-integratieverordening SDD, art. 2.6). / Zolang acties gericht op arbeidsinschakeling zonder resultaat blijven, verricht iedere werkzoekende (met een maximum van 12 maanden) een werkstage in de Werkplaats, of wordt begeleid bij een participatiebaan/ proefplaatsing (re-integratieverordening SDD, art. 2.8-2.11). / Cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt krijgen (met een maximum van 6 maanden) een voorbereidingstraining aangeboden gericht op sociale activering, of worden begeleid bij een participatiebaan/ vrijwilligerswerk (re-integratieverordening SDD, art. 2.13-2.15). / Alle jongeren tot 30 jaar krijgen (betaald) werk aangeboden in plaats van een uitkering in het Papendrechtse Werkcentrum Jongeren (Beleidsplan Papendrecht 2006) / Cliënten in iedere re-integratiefase krijgen door de gemeente een re-integratietraject aangeboden. / De SDD heeft aantoonbaar zicht op de reden van uitstroom.
	<p>Hoe effectief zijn de uitvoerende organisaties die werken aan de re-integratie van cliënten?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / De SDD heeft aantoonbaar zicht op de bijdrage die de ingeschakelde re-integratiebureaus leveren. / De SDD heeft aantoonbaar zicht op de voortgang van trajecten en andere voorzieningen, laat zich actief informeren en stuurt indien nodig bij op de planning van trajecten.
7c.	<p>Heeft schaalvergroting gezorgd voor realisatie van (verwachte) voordelen:</p>	
	<p>Laten de cijfers uit recentere jaren een gunstiger beeld zien dan vóór 1 januari 2007?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / In de periode 2005-2009 is de instroom van cliënten in de bijstand afgenomen in relatie tot het beschikbare budget. / De SDD levert in de periode 2005-2009 steeds betere prestaties in relatie tot het beschikbare budget. / De uitstroom van cliënten uit de bijstand is in de periode 2005-2009 toegenomen in relatie tot het beschikbare budget.
	<p>Is de deskundigheid toegenomen ten opzichte van de periode vóór 1 januari 2007?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / De SDD beschikt aantoonbaar over meer intern en extern beschikbare deskundigheid dan de gemeente Papendrecht in de periode voor 1 januari 2007.

	Is het instrumentarium (bijvoorbeeld het aantal re-integratiebureau's waarmee gewerkt wordt) veranderd of toegenomen?	/ De SDD heeft aantoonbaar zicht op de resultaten van de ingekochte voorzieningen .
8	In hoeverre werkt de gemeente klantgericht in de begeleiding van cliënten in de Wwb?	<ul style="list-style-type: none"> / Het door de SDD ingekochte pakket aan re-integratievoorzieningen (trajecten, scholing, opleidingen) biedt gelegenheid voor individueel maatwerk. / Het ingekochte pakket sluit aantoonbaar aan op de Papendrechtse uitkeringsgerechtigden (evt. uitgesplitst naar doelgroepen). / Ieder traject is aantoonbaar afgestemd op de individuele mogelijkheden en capaciteiten van de betreffende uitkeringsgerechtigde. / Aan uitgestroomde cliënten wordt gedurende 6 maanden nazorg verleend (re-integratieverordening SDD, art. 2.12).
9a.	Welke financiële kaders gelden voor de gemeente Papendrecht, zowel voor het W-deel als het I-deel?	/ De gemeente heeft aantoonbaar zicht op de kosten van de re-integratie en de voorzieningen die uit het re-integratiebudget betaald worden.
9b.	Wordt het W-deel efficiënt besteed, dat wil zeggen met een juiste prijs-kwaliteit verhouding en op controleerbare wijze?	<ul style="list-style-type: none"> / Het W-deel wordt jaarlijks volledig benut. / Er ontstaat geen tekort op het I-deel terwijl er een overschot op het W-deel is. / De besteding van het budget (W-deel) staat in verhouding tot de resultaten die op het gebied van doorstroom en uitstroom van cliënten gerealiseerd worden.

Bijlage 2. Bronnen

Documenten gemeente Papendrecht

Titel document	Jaar
Re-integratie verordening Wwb 2004	2004
Toeslagenverordening Wwb 2004	2004
Beleidsverslag sociale zaken en werkgelegenheid 2004	2004
Beleidsplan sociale zaken en werkgelegenheid 2005	2005
Jaarverslag Papendrecht 2005	2005
Programmabegroting 2005 gemeente Papendrecht	2005
Raadsbesluit nr. 053/2005 gemeente Papendrecht tot oprichting ISD	2005
Verslag vergadering gemeenteraad Papendrecht 29 september 2005	2005
Verslag voortzetting vergadering gemeenteraad Papendrecht 29 september 2005	2005
Raadsvoorstel 055/2005 gemeente Papendrecht tot oprichting ISD	2005
Verslag commissie Samenleving gemeente Papendrecht 23 juni 2005	2005
Verslag commissie Samenleving gemeente Papendrecht 7 september 2005	2005
Beleidsplan sociale zaken en werkgelegenheid 2006	2006
Jaarverslag Papendrecht 2006	2006
Gemeente Papendrecht Afdelingsrapport 1 ^e Marap SZW 2006	2006
Gemeente Papendrecht Afdelingsrapport 2 ^e Marap SZW 2006	2006
Programmabegroting 2006 gemeente Papendrecht	2006
Onderzoeksrapport rekenkamercommissie Papendrecht Verbonden Partijen	2006
Raadsvoorstel 053/2006 gemeente Papendrecht tot 1 ^e wijziging GRD	2006
Verslag commissie Samenleving gemeente Papendrecht 4 januari 2006	2006
Evaluatie Werkcentrum Jongeren gemeente Papendrecht	2006
Overdrachtsdossier Stuurgroep ISD-vorming	2006
Jaarverslag Papendrecht 2007	2007
Programmabegroting 2007 gemeente Papendrecht	2007
Verslag commissie Samenleving gemeente Papendrecht 6 juni 2007	2007
Verslag commissie Samenleving gemeente Papendrecht 5 september 2007	2007
Jaarverslag Papendrecht 2008	2008
Programmabegroting 2008 gemeente Papendrecht	2008
Verslag vergadering gemeenteraad Papendrecht 4 februari 2008	2008
Verslag vergadering gemeenteraad Papendrecht 12 juni 2008	2008
Verslag vergadering gemeenteraad Papendrecht 6 november 2008	2008
Verslag vergadering gemeenteraad Papendrecht 11 december 2008	2008
Verslag commissie Samenleving gemeente Papendrecht 9 april 2008	2008
Verslag commissie Samenleving gemeente Papendrecht 26 november 2008	2008

Jaarverslag Papendrecht 2009	2009
Programmabegroting 2009 gemeente Papendrecht	2009
Verslag vergadering gemeenteraad Papendrecht 2 juli 2009	2009
Verslag commissie Samenleving gemeente Papendrecht 22 april 2009	2009

Documenten GRD en SDD

Titel document	Jaar
Verordening regelende uitvoering en handhaving van de Wet werk en bijstand	2006
Verordening regelende de re-integratie van werkzoekenden die aanspraak maken op een uitkering ingevolge de IOAW of de IOAZ	2006
Verordening regelende de instelling, taken en bevoegdheden van de Adviescommissie Werk, zorg en inkomen van het openbaar lichaam Drechtsteden	2006
Delegatiebesluit Bestuurscommissie Sociale Dienst Drechtsteden	2006
Verordening regelende de instelling, taken en bevoegdheden van de Bestuurscommissie Intergemeentelijke Sociale Dienst van het openbaar lichaam Drechtsteden	2006
Verslag vergadering Drechttraad 6 december 2006	2006
Jaarrekening GR Drechtsteden 2007	2007
Programmabegroting 2007 Drechtsteden	2007
Marap 2007 Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden	2007
SDD Meerjarenprogramma 2007-2010	2007
Jaarverslag SDD 2007	2007
Marap 1 ^e kwartaal 2007 SDD (inclusief bijlagen)	2007
Bestuursrapportage 1 ^e halfjaar 2007 SDD	2007
Bestuursrapportage 3 ^e kwartaal 2007 SDD	2007
Re-integratieplan 2007, sector Werk SDD	2007
Verslag vergadering Drechttraad 27 maart 2007	2007
Verslag vergadering Drechttraad 12 december 2007	2007
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 26 februari 2007	2007
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 14 mei 2007	2007
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 5 juli 2007	2007
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 12 september 2007	2007
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 14 november 2007	2007
Regeling mandaat, volmacht en machtiging van bevoegdheden op het inhoudelijke beleidsterrein van de Sociale Dienst Drechtsteden	2008
Jaarrekening GR Drechtsteden 2008	2008
Programmabegroting 2008 Drechtsteden	2008
1 ^e Marap 2008 Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden	2008
2 ^e Marap 2008 Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden	2008
Jaarplan SDD 2008	2008

Jaarverslag SDD 2008	2008
Bijdrage SDD aan de 1 ^e Marap GRD 2008	2008
Bestuursrapportage SDD 2 ^e kwartaal 2008	2008
'Loont de SDD, versie gemeente Papendrecht', SDD	2008
Re-integratieplan 2008 SDD	2008
Vergadernotitie Bestuurscommissie SDD - Kaders voor het nieuwe re-integratiebeleid SDD	2008
Vergadernotitie Bestuurscommissie SDD - Notitie informatie- en verantwoordingsrelaties in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden	2008
Vergadernotitie Bestuurscommissie SDD - Dreams@Work2: Visiedocument herijking re-integratie	2008
Vergadernotitie Bestuurscommissie SDD - Betrokkenheid gemeenteraden bij de SDD	2008
Verslag vergadering Drechttraad 17 december 2008	2008
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 20 februari 2008	2008
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 21 mei 2008	2008
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 3 september 2008	2008
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 19 november 2008	2008
Verordening financiële bijdragen deelnemers openbaar lichaam Drechtsteden (eerste wijziging)	2009
Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden versie 4.0	2009
Uitvoeringsbesluit financiële bijdrage Sociale Dienst Drechtsteden	2009
Jaarrekening GR Drechtsteden 2009	2009
Programmabegroting 2009 Drechtsteden	2009
1 ^e Marap 2009 Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden	2009
2 ^e Marap 2009 Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden	2009
Jaarplan SDD 2009	2009
Jaarverslag SDD 2009	2009
Bijdrage SDD 1 ^e Marap GRD 2009	2009
Bijdrage SDD 2 ^e Marap GRD 2009	2009
Jaarrekening 2009 GRD bijdrage SDD	2009
Notitie Adviescommissie WZI - Uitkomsten enquête evaluatie functioneren Adviescommissie WZI	2009
Verslag vergadering Drechttraad 16 september 2009	2009
Verslag vergadering Drechttraad 17 juni 2009	2009
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 18 februari 2009	2009
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 23 september 2009	2009
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 18 november 2009	2009
Werken aan zelfstandigheid re-integratie agenda 2010-2013	2010
SDD presentatie – Samenwerking Sociale Zaken in de Drechtsteden	2010
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 20 januari 2010	2010
Verslag vergadering Adviescommissie WZI 19 mei 2010	2010

Overige documenten

Titel document	Jaar
Samenwerking op het terrein van sociale zaken tussen de gemeenten Papendrecht, Dordrecht en Zwijndrecht - contouren, consequenties en aanpak van het vormen van een intergemeentelijke sociale dienst	2004
Onderzoeksrapport rekenkamercommissie Zwijndrecht - Grip op verbonden partijen	2008
Onderzoeksrapport rekenkamer Dordrecht en rekenkamercommissies Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht - Onderzoek naar de regionalisering van de Drechtsteden	2009
Rapportage commissie Scholten II - Resultaat door betrokkenheid, Verbetervoorstellen bestuurlijk organisatie Netwerkstad Drechtsteden	2010
Rapportage commissie Meijdam - Rapportage visitatiecommissie Drechtsteden	2010

Interviews

Naam	Functie
Mevrouw Y.M. Bieshaar	Directeur SDD
De heer A.F.W.M.G. van den Eventuin	Directeur Matchcare
Mevrouw T. van der Hoek	Afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Papendrecht
De heer R. Kok	Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling gemeenten Papendrecht
Mevrouw T. Kop	Klantmanager SDD
Mevrouw I.E. van Montfoort	Bestuursadviseur SDD
De heer H. Nieuwstraten	Wethouder sociale zaken gemeente Papendrecht, lid Drechtstedenbestuur en Bestuurscommissie SDD
Mevrouw S. Riad	Klantmanager SDD
De heer A.J. Warnaar	Directeur DordtMij
De heer J.J. van der Windt	Concerncontroller ad interim gemeenten Papendrecht
De heer C. van Vessem	Vestigingsmanager Dordrecht Matchcare

Telefonische interviews

Naam	Functie	Partij
De heer R.V. van Engelen	Raadslid Papendrecht, lid Drechtstraad	GroenLinks
De heer A. de Graaf	Raadslid Papendrecht, lid Drechtstraad	VVD
De heer R.A. Groene	Raadslid Papendrecht, lid Drechtstraad	PAB
Mevrouw M. den Hartog-de Jong	Raadslid Papendrecht, lid Drechtstraad	PvdA
De heer M.W. Huijzer	Raadslid Papendrecht, (plv) lid Drechtstraad, lid Adviescommissie WZI	Christen Unie
De heer C. de Kraker	Raadslid Papendrecht, lid Drechtstraad	SGP
De heer R. Lammers	Raadslid Papendrecht, lid Drechtstraad	D66
De heer A. Rietveld	Raadslid Papendrecht, lid Drechtstraad	Christen Unie
De heer A. van der Stelt	Raadslid Papendrecht, lid Drechtstraad, lid Adviescommissie WZI	CDA

Bijlage 3. Re-integreerbaarheid cliënten met een traject

In paragraaf 2.11 wordt ingegaan op de klantgerichtheid van de SDD. In totaal zijn 18 digitale dossiers bestudeerd. Deze bijlage geeft meer inzicht in om welke cliënten het gaat, in termen van re-integreerbaarheid.

In het digitale dossier bestaat de mogelijkheid om in te vullen hoe 're-integreerbaar' een cliënt is. De SDD hanteert hierbij niet de klassieke, landelijk gehanteerde re-integratieladder (cijfer 1-4), maar werkt wel met een gestandaardiseerde aanduiding of een cliënt direct bemiddelbaar is naar een reguliere baan, en zo niet, welke mate van ondersteuning deze dan nodig heeft. Een cliënt kan gedurende zijn re-integratie stijgen qua re-integratieniveau. In dat geval staan meerdere aanduidingen in het systeem opgenomen. Dit item is niet bij iedere cliënt ingevuld (in tien van de achttien onderzochte situaties). Bij die cliënten waarbij dit wel is gebeurd ontstaat de volgende verdeling (waarbij met de laatst toegekende aanduiding is geteld):

Tabel 3.1: Re-integreerbaarheid cliënten met een traject	
Arbeidsactivering, evt. gevolgd door arbeidstoeleiding	5
Regulier werk met ondersteuning	2
Regulier werk zonder ondersteuning	1
(Niet ingevuld)	10

Uit het systeem valt niet voor iedere cliënt op te maken wanneer deze precies is gestart met zijn/haar traject, en of het traject al dan niet gestopt is.