

# **STUREN IS EEN WERKWOORD**

**ONDERZOEK NAAR ISD NOORDENKWARTIER  
REKENKAMERCOMMISSIES VAN NOORDENVELD, MARUM  
EN LEEK**

*Nota van bevindingen*

*Datum*

1 september 2010

## VOORWOORD

Het verstrekken van bijstandsuitkeringen is al sinds jaar en dag een van de kerntaken van gemeenten. De gemeentelijke sociale diensten hebben er in de afgelopen jaren echter een breed scala aan taken bij gekregen. De huidige Wet werk en bijstand heeft bijvoorbeeld een financieringsstelsel dat prikkels bevat die gemeenten moeten stimuleren om uitkeringsgerechtigden aan een baan te helpen. Daarom ligt er de laatste jaren veel nadruk van de sociale diensten op re-integratieactiviteiten. Daarmee is de complexiteit van de taken enorm toegenomen. Om tegen deze taakuitbreiding opgewassen te zijn, hebben veel kleinere gemeenten ervoor gekozen om samen te werken en zo Intergemeentelijke Sociale Diensten (ISD's) te vormen. Zo kan een organisatie van voldoende omvang worden gerealiseerd waarin de efficiency wordt vergroot en de organisatorische kwetsbaarheid vermindert, zo is de theorie. Tegen die achtergrond is ook de ISD Noordenkwartier gevormd door de gemeenten Noordenveld, Leek en Marum.

Uit rekenkameronderzoek bij andere gemeenten is bekend geworden dat gemeenteraden de nodige moeite hebben sturing te geven aan gemeenschappelijke regelingen. Het is sturing op afstand, en vaak heerst het gevoel dat de raad onvoldoende op de hoogte is van het functioneren van de regeling. Bovendien, zo is het beeld, heeft de raad weinig sturingsbevoegdheden. Verder blijken raden onvoldoende van hun sturingsmogelijkheden gebruik te maken. Ook binnen de raden van de gemeenten Noordenveld, Leek en Marum bestonden gevoelens dat er onvoldoende zicht was op de effectiviteit van de ISD. Het verkrijgen van meer inzicht in de doelmatigheid van de ISD was daarom gewenst. Om die reden hebben de rekenkamercommissies van deze gemeenten gemeend 'hun' raden te willen voorzien van informatie, teneinde te helpen met het kaderstellen en controleren van de ISD. Om het gemeenschappelijke karakter van de ISD te benadrukken, hebben de rekenkamercommissies van de drie gemeenten besloten samen te werken bij het uitvoeren van het onderzoek. Op deze wijze kon een zo breed mogelijk beeld van het functioneren van de ISD in relatie tot iedere deelnemende gemeente worden geschetst.

De uitvoering van het onderzoek is niet vlekkeloos verlopen, waardoor de rapportage lang op zich heeft laten wachten. De belangrijkste reden voor vertraging is dat de gezamenlijke rekenkamercommissies van mening waren dat het de conceptrapportage van het ingehuurd onderzoeksbureau, Jacques Necker BV uit Utrecht, van onvoldoende kwaliteit was. Dat bleek nog eens toen uit de feitencheck door de gemeentelijke organisaties en de ISD een aantal aantoonbare onjuistheden aan het licht kwam. De feitelijke verbeteringen zijn vervolgens door het onderzoeksbureau doorgevoerd, maar dit kon niet verhinderen dat er meningsverschillen bleven bestaan tussen het bureau en de rekenkamercommissies over de diepgang van de analyse en de wijze waarop de feiten geïnterpreteerd moesten worden. Deze meningsverschillen spitsten zich toe op de interpretatie van de meeneemregeling en het onvoldoende relativeren van de mogelijkheid die de ISD heeft om de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Dit heeft ertoe geleid dat de rekenkamercommissies ertoe hebben besloten het onderzoeksbureau van het onderzoek af te halen en de rapportage verder zelf uit te werken. Dat bleek een tijdrovend proces. Nog meer vertraging is opgelopen door het betrekkelijk lange uitblijven van de gezamenlijke bestuurlijke reactie. Deze is op 2 juli vastgesteld, waardoor er te weinig tijd overbleef om de rapportage voor de zomervakantie definitief binnen de drie rekenkamercommissies vast te stellen en aan de gemeenteraden te presenteren.

Ondanks de moeizame totstandkoming zijn de rekenkamercommissies van mening dat er momenteel een realistisch en afgewogen rapport voorligt waarin een aantal zinvolle aanbevelingen met betrekking tot sturing van de ISD worden gedaan. De rekenkamercommissies hopen dan ook dat de gemeenteraden deze aanbevelingen ter harte zullen nemen, om zo de eerste stapjes te zetten in het vergroten van de invloed van de gemeenteraden op het bestuur van de ISD.

Edwin de Jong	(Voorzitter rekenkamercommissie Leek)
Teun van den Bout	(Voorzitter rekenkamercommissie Noordenveld)
Nysius van Rijn	(Voorzitter rekenkamercommissie Marum)



# INHOUDSOPGAVE

## Voorwoord

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>1</b>
<b>1 Vraagstelling en onderzoeksverantwoording</b>	<b>3</b>
1.1 Waarom een onderzoek naar de ISD Noordenkwartier?	3
1.2 Wat is de vraagstelling van dit onderzoek?	3
1.3 Onderzoeksuitvoering	3
1.4 Leeswijzer	4
<b>2 Beleidskader ISD</b>	<b>5</b>
2.1 Hoofddlijn van de Wet werk en bijstand	5
2.2 Het ontstaan van de ISD	5
2.3 Welke taken zijn overgedragen aan de ISD?	6
2.4 Welke inhoudelijke doelstellingen zijn geformuleerd?	7
2.5 Toetsing aan de normen	10
<b>3 Functioneren ISD</b>	<b>11</b>
3.1 Activiteiten van de ISD: de dagelijkse praktijk	11
3.2 Welke kwaliteitsmechanismen zijn ingebouwd?	12
3.3 Besteding van het werkdeel	12
3.4 Besteding van het inkomensdeel	15
3.5 Vergelijking werk- en inkomensdeel	16
3.6 Instroom en uitstroom	17
3.7 De bestandsontwikkeling	18
3.8 Toetsing aan de normen	19
<b>4 Sturing op de ISD</b>	<b>21</b>
4.1 Hoe legt de ISD verantwoording af?	21
4.2 Hoe kan het college invloed uitoefenen op de taakvoering van de ISD?	24
4.3 Hoe kan de raad invloed uitoefenen op de taakvoering van de ISD?	25
4.4 Toetsing aan de normen	26
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>29</b>
5.1 Conclusies: Sturen is een werkwoord	29
5.2 Aanbevelingen	31
<b>6 Reactie college van B&amp;W</b>	<b>33</b>
<b>7 Nawoord van de rekenkamercommissies</b>	<b>35</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>37</b>
Bijlage 1 Bronnen	37
Bijlage 2 Normenkader	38



# 1 VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING

## 1.1 Waarom een onderzoek naar de ISD Noordenkwartier?

De rekenkamercommissies van de gemeenten Leek, Marum en Noordenveld hebben gezamenlijk een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren en de sturing van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Noordenkwartier (ISD).<sup>1</sup>

Het doel van het onderzoek was:

*“Inzicht verkrijgen in de noodzaak tot (bij)sturen van de ISD.”*

Dit inzicht was gewenst omdat er binnen de gemeenteraden twijfels bestonden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de werkwijze van de ISD. Hoewel de ISD in 2005 is opgericht vanuit de verwachting dat schaalvergroting zou leiden tot een bundeling van kennis en capaciteit en schaalvoordelen, was onduidelijk in hoeverre deze voordelen ook werkelijk gerealiseerd zijn.

In het onderzoek hebben de rekenkamercommissies zich geconcentreerd op twee aspecten van de ISD, namelijk:

1. de mate waarin de ISD doeltreffend en doelmatig werkt;
2. de mate waarin de huidige aansturing door raad en college adequaat is.

## 1.2 Wat is de vraagstelling van dit onderzoek?

Voor elk van de twee hiervoor genoemde punten hebben de rekenkamercommissies een centrale vraagstelling met twee deelvragen vastgesteld. De centrale vraagstelling voor het eerste aspect van het onderzoek was:

*“Geeft de ISD op doeltreffende en doelmatige wijze uitvoering aan de gemeentelijke taken waarvoor zij verantwoordelijk is?”*

Bij deze centrale vraag horen de volgende twee deelvragen:

1. Welke inhoudelijke doestellingen zijn geformuleerd en worden deze gerealiseerd?
2. Gaat de ISD doelmatig om met de toegekende gelden?

Voor het tweede aspect van het onderzoek gold de volgende centrale vraagstelling:

*“Hoe wordt op dit moment sturing gegeven aan de ISD en is deze sturing adequaat?”*

Bij deze centrale vraag horen de volgende twee deelvragen:

3. Welke instrumenten hebben de raad en het college om invloed uit te oefenen op de taakuitvoering van de ISD?
4. Leidt de rolinvulling van de raad en het college tot het halen van de beleidsdoelstellingen?

## 1.3 Onderzoeksuitvoering

Het onderzoek is in de periode maart-mei 2009 uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissies Leek, Marum en Noordenveld door onderzoeksbureau Jacques Necker. Voorafgaand aan de feitelijke onderzoekswerkzaamheden is een startbijeenkomst georganiseerd voor bestuurlijk en beleidsmatig betrokkenen vanuit de drie gemeenten en de ISD. Daarna zijn documenten bestudeerd en hebben interviews plaatsgevonden. Een overzicht van de bestudeerde documenten en geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1.

---

<sup>1</sup> De ISD is het resultaat van een fusie van de drie sociale diensten, die op 1 januari 2005 van kracht is geworden.

Het accent bij het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ISD lag op de volgende vijf aandachtspunten:

- een optimale benutting van het werkdeel en het inkomensdeel;
- het gaat niet om de momentopname maar om de trend;
- een gedifferentieerde aanpak bij het toeleiden naar werk;
- inzicht in de omvang van het takenpakket van de ISD;
- een administratie die op orde is.

Bij het bepalen van de aansturing van de ISD door de raden en colleges zijn de rekenkamercommissies nagegaan hoe er wordt gestuurd, beheerst, verantwoord en hoe het toezicht is georganiseerd. Daartoe zijn documenten bestudeerd, hebben interviews plaatsgevonden met betrokkenen en is een enquête gehouden onder fractievoorzitters en –specialisten. In totaal zijn 27 raadsleden geënquêteerd. De respons bedroeg met 8 reacties in Leek 80 procent. De respons van Marum was 29 procent en van Noordenveld 60 procent.

De onderzoeksperiode bedroeg 2005-heden. Bij de duiding en beoordeling van de onderzoeksbevindingen is gebruik gemaakt van een door het onderzoeksbureau opgesteld toetsingskader. Het toetsingskader is opgenomen in bijlage 2. Om de gegevens over de besteding van het inkomensdeel en het werkdeel in perspectief te kunnen plaatsen, is gebruik gemaakt van de kernkaart van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De onderzoeksbevindingen zijn door het onderzoeksbureau verzameld en vastgelegd in een nota van bevindingen. De rekenkamercommissie heeft de ambtelijke organisatie in de gelegenheid gesteld de nota van bevindingen op juistheid te controleren. De ambtelijke organisatie heeft veel feitelijke onjuistheden geconstateerd in de nota van bevindingen. De rekenkamercommissies hebben vervolgens een bijeenkomst georganiseerd waaraan de onderzoekers van Jacques Necker, de verantwoordelijk ambtenaren van de drie gemeenten, de directeur van de ISD, onder voorzitterschap van de voorzitter van de rekenkamercommissie Leek deelnamen. Tijdens deze bijeenkomst is de ambtelijke reactie doorgenomen en zijn nog enkele andere inhoudelijke punten besproken. De feitelijke onjuistheden zijn naar aanleiding van de ambtelijke reactie en bovengenoemde bijeenkomst gecorrigeerd. Het onderzoeksbureau heeft vervolgens een voorstel voor conclusies en aanbevelingen gedaan. Omdat er onenigheid bleef bestaan tussen enerzijds de drie rekenkamercommissies en anderzijds het onderzoeksbureau over de interpretatie van de feiten en de conclusies die hieruit te trekken vallen, hebben de rekenkamercommissies het volledige eindrapport aan een eindredactie onderworpen en een aantal gevolgtrekkingen en aanbevelingen grondig herzien. De feiteninterpretatie is genuanceerd, de conclusies zijn nu uit de feiten herleidbaar en er worden nu realistische aanbevelingen gedaan. Helaas hebben deze extra stappen wel tot vertraging in het onderzoek geleid. De rekenkamercommissie heeft het college vervolgens gevraagd om een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen. Deze reactie is opgenomen in het hoofdstuk 6.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 is de totstandkoming van de ISD en het beleidskader voor de ISD beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de werkwijze (doeltreffendheid en doelmatigheid) van de ISD. Hoofdstuk 4 behandelt de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht door raad en college. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn weergegeven in hoofdstuk 5. De reactie van het college op deze conclusies en aanbevelingen is opgenomen in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 geven de rekenkamercommissies hun commentaar op de reactie van het college.

Ieder beschrijvend hoofdstuk sluiten wij af met een tabel waarin wij de beschrijvingen systematisch confronteren met de normen zoals die zijn opgenomen in bijlage 2. In deze tabellen vindt dus een eerste feitenbeoordeling plaats.

## 2 BELEIDSKADER ISD

### 2.1 Hoofddlijn van de Wet werk en bijstand

De belangrijkste wet die de ISD uitvoert is de Wet werk en bijstand (Wwb). De Wwb is in 2004 van kracht geworden en vervangt de oude Algemene bijstandswet (Abw). Indien een cliënt niet in staat is in zijn eigen inkomen te voorzien, voorziet de wet in een bijstandsuitkering. Het hoofddoel van de Wwb is echter het versterken van activering door het stellen van ‘werk boven inkomen’. Dat moet worden bereikt door beperking van de instroom in de bijstand en vergroting van de uitstroom. De wetgever legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet in sterke mate neer bij de gemeenten (decentralisatie). Daarnaast heeft de wetgever een deregulerings- en derapportagedoel.

De gemeenten zouden onder de oude Abw onvoldoende geactiveerd worden om burgers uit de bijstand te houden of te krijgen. Dit werd met name toegeschreven aan het ontbreken van een financieel belang bij activering, zowel voor burgers (armoedeval) als bij de gemeenten. De Wwb levert wel zo’n financiële prikkel aan gemeenten. Op cliëntniveau creëert de Wwb verscherpte verplichtingen, ondersteuning bij het vinden van werk en prikkels richting cliënten. De doelstelling van werk boven inkomen impliceert niet alleen versterking van de re-integratie, maar ook beperking van de instroom (TK 28870, nr. 3, p. 22). Het college is verantwoordelijk voor het verlenen van bijstand, en voor het ondersteunen bij arbeidsinschakeling. De raad dient een aantal verordeningen vast te stellen, waaronder een re-integratieverordening.

Gemeenten worden als volgt door de wetgever geprikkeld om het re-integratiebeleid actief op te pakken. Gemeenten krijgen van de rijksoverheid twee budgetten: een inkomensdeel en een werkdeel. Uit het inkomensdeel moeten de uitkeringen worden betaald. Uit het werkdeel moeten de reïntegratie-activiteiten worden betaald. De budgetten worden jaarlijks in september definitief vastgesteld. Als de gemeentelijke uitgaven aan uitkeringen in een jaar lager zijn dan het toegekende inkomensdeel, houdt de gemeente geld over dat vrij besteedbaar is. Eventuele tekorten moeten door de gemeente worden aangevuld uit de eigen middelen. Naast het inkomensdeel, wordt aan de gemeente het werkdeel, het budget voor de uitvoering van re-integratietaken toegekend. Overschotten op het werkdeel mogen in principe niet behouden worden (met uitzondering van dat deel dat onder de ‘meeneemregeling’ mag worden meegenomen naar een volgend jaar). Als het werkdeel niet volledig of onrechtmatig wordt besteed vordert het ministerie het niet of onrechtmatig bestede deel van de gemeente terug. Tekorten op het inkomensdeel mogen niet worden gecompenseerd met overschotten op het werkdeel. Het bovenstaande heeft ertoe geleid dat veel gemeenten actief werk zijn gaan maken van re-integratie. Het blijkt dat gemeenten er gemiddeld steeds beter in slagen om uitkeringsgerechtigden naar betaalde arbeid te begeleiden.<sup>2</sup>

### 2.2 Het ontstaan van de ISD

In de loop der jaren zijn de gemeentelijke taken met betrekking tot werk en bijstand complexer geworden, onder andere door de grotere nadruk die op re-integratie wordt gelegd. Veel kleine gemeenten hebben dan ook besloten om op het gebied van werk en bijstand samen te werken. Deze samenwerking werd door het rijk gestimuleerd. In de afgelopen periode zijn er in Nederland dan ook veel intergemeentelijke sociale diensten opgericht. In onze regio heeft de gemeente Grootegast in 2000 het initiatief genomen voor het instellen van een ISD. Door de nauwe samenwerking tussen de gemeenten Grootegast en Marum op dat moment, is de gemeente Marum ook betrokken geraakt. De gemeente Marum had te maken met een kleine, in de ogen van het college kwetsbare, organisatie en de oprichting van de ISD zou leiden tot minder kwetsbaarheid. In een later stadium zijn de gemeenten Leek en Noordenveld aangehaakt. Vanwege de afstand tot Noordenveld en vanwege een andere sociaal-geografische oriëntatie heeft de gemeente Grootegast zich later teruggetrokken. Het resultaat was de oprichting van een ISD met de gemeenten Leek, Marum en Noordenveld.

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: Ministerie van SZW, Beleidsdoorlichting re-integratie, Den Haag, 2008.

De belangrijkste doelen voor de gemeenten om deel te nemen aan de ISD waren als volgt:

- De kwetsbaarheid van iedere gemeente afzonderlijk.
- Gebundeld hadden de gemeenten meer slagkracht richting het CWI/UWV.
- Een ISD kon klantgericht opereren.
- De beoogde efficiencywinst door één administratie.
- De extra financiële bijdrage van het Rijk voor de oprichting van de ISD.
- Samenwerking op een onderwerp dat op regionale schaal speelt.

De ISD ontving bij het oprichtingstraject een stimuleringsmaatregel van 20.000 euro voor de eerste verkenning van de consequenties van samenwerking en 125.000 euro voor de implementatie. Door de schaalgrootte van de nieuwe ISD werd deze als gemeente met een verzorgingsgebied van meer dan 60.000 inwoners beschouwd. Hierdoor ontving de ISD over 2005 650.000 euro meer voor het inkomensdeel dan de daadwerkelijke uitgaven op dat deel. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de financiële stimulans vanuit het Rijk voor de gemeenteraden een belangrijke reden, zo niet doorslaggevend was voor de instemming van de raden met de oprichting de ISD.

Uit een enquête onder enkele betrokken raadsleden uit de drie gemeenten blijkt dat een groot deel van de bij de oprichting betrokken raadsleden destijds positief tegenover de oprichting van de ISD stond. Voorafgaand aan de oprichting van de ISD waren er overigens wel degelijk ook kritische geluiden vanuit de gemeenteraden over de ISD. Volgens enkele geïnterviewden hadden de gemeenteraden van Leek en Marum een kritische houding ten aanzien van de ISD, omdat deze in Noordenveld gevestigd zou worden. De mening van deze gemeenteraden was dat er een 'psychologische afstand' zou kunnen ontstaan tussen de gemeenten Leek en Marum en de ISD door de fysieke afstand.

De colleges van de gemeenten Leek, Marum en Noordenveld waren allen positief over de oprichting van de ISD.

### **2.3 Welke taken zijn overgedragen aan de ISD?**

Het kader voor de ISD is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. In 2008 heeft een aanpassing van deze regeling plaatsgevonden. Deze paragraaf behandelt de gemeenschappelijke regeling.

In de oorspronkelijke gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst is het takenpakket dat de gemeenten overdragen aan de ISD vastgelegd<sup>3</sup>. Dit betreft de uitvoering van:

- Wet werk en bijstand;
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- Besluit bijstandsverlening zelfstandigen;
- Wet inschakeling werkzoekenden;
- Besluit Instroom- en Doorstroombanen;
- Stimuleringsregeling bevordering uitstroom;
- Wet inburgering nieuwkomers;
- Regeling Opvang Asielzoekers/Zorgwet VVTV;
- Stimuleringsregeling Oudkomers;
- Wet Basisvoorziening Kinderopvang
- Schuldhulpverlening

---

<sup>3</sup> Voor de uitvoering van deze taken, ontvangt de ISD diverse budgetten. Gezien de focus van het onderzoek, wordt in deze rapportage ingegaan op de budgetten die de ISD ontvangt in het kader van de uitvoering van de Wwb.

Per 2008 is de gemeenschappelijke regeling op dit punt vereenvoudigd.<sup>4</sup> De taken die nu zijn overgedragen luiden:

De dienst (ISD) geeft uitvoering aan de taken van de colleges op de terreinen van de sociale zekerheid en gesubsidieerde arbeid.

Het financieel kader voor de werkzaamheden van de ISD is in de praktijk de begroting die de ISD jaarlijks indient bij de drie gemeenten. De gemeenten krijgen van het Rijk een budget dat zij kunnen doorsluizen naar de ISD. De hoogte van deze budgetten hoeft niet per definitie aan te sluiten op het door de ISD benodigde bedrag. Het kan daarom bijvoorbeeld gebeuren dat een gemeente haar inkomensdeel en werkdeel doorsluisst naar de ISD, maar daarbovenop nog extra budget beschikbaar stelt uit de algemene middelen.

Als gevolg van de beloningssystematiek van de Wwb is het daarnaast mogelijk dat er achteraf een negatief resultaat ontstaat voor een of meer gemeenten op het inkomensdeel. In dat geval keert de gemeente meer aan bijstandsuitkeringen uit dan het budget dat zij daarvoor van het Rijk krijgt. Ambtelijk is aangegeven dat het Rijksbudget niet toereikend is om de beheers- en apparaatskosten te dekken. Deze komen ten laste van de Algemene Middelen. Via de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds ontvangt de gemeente hiervoor middelen. Aangezien de gemeenten gehouden zijn de tekorten van de ISD aan te vullen, is een negatief rekeningsresultaat niet mogelijk.

## 2.4 Welke inhoudelijke doelstellingen zijn geformuleerd?

Door de decentralisatiegedachte achter de Wwb, hebben gemeenten beleidsvrijheid gekregen op het gebied van werk en bijstand. Het werk- en bijstandsbeleid moet dan ook door de gemeenten nader worden ingevuld. De ISD doet dit aan de hand van drie type documenten: de verordeningen in het kader van de Wwb, het beleidsplan re-integratie en de jaarlijkse programmabegrotingen. Voor de drie gemeenten is er sprake van een integraal Wwb beleid, de beleidsuitgangspunten zijn voor alle gemeenten gelijk. Hoewel de raden hadden kunnen kiezen voor gemeentespecifieke wensen, sturen de portefeuillehouders vanuit eenduidigheid en efficiëntieoverwegingen op uniformiteit in het beleid. Uitzondering op deze gemeenschappelijkheid vormen kwesties van een zeer hoog detailniveau.

### *Beleidsplan reïntegratie ISD Noordenkwartier 2006*

Het algemeen beleid van de ISD ligt vast in het beleidsplan Re-integratie ISD Noordenkwartier. De ISD werkt hiermee sinds de start in 2005. Dit beleidsplan is na het eerste jaar aangepast op de eerste ervaringen en heeft geresulteerd in het beleidsplan 2006. Dit beleidsplan gaat uit van vier centrale doelstellingen:

1. Het voorkomen van instroom in de uitkering.
2. De periode van gebruik maken van de uitkering zo kort mogelijk houden.
3. Verhoging van de uitstroom van het zittende bestand.
4. Het bevorderen van de samenwerking, zowel intern als extern, met de betrokken partijen op de regionale arbeidsmarkt.

Deze vier doelen heeft de ISD uitgewerkt op basis van een onderscheid per doelgroep. Deze doelgroepen zijn hieronder weergegeven in de volgorde van prioriteit die de ISD hanteert<sup>5</sup>:

1. Jongeren tot 23 jaar.
2. Personen met een relatief korte(re) afstand tot de arbeidsmarkt vanaf 23 jaar.
3. Alleenstaande ouders met kind(eren).
4. Niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een ANW-uitkering.
5. Arbeidsgehandicapten.

<sup>4</sup> In paragraaf 4.3 gaan we hier nader op in.

<sup>5</sup> Beleidsplan reïntegratie ISD Noordenkwartier 2006, pag. 10.

6. Oudkomers/Nieuwkomers.
7. Ouderen van 57½ jaar en ouder.
8. Personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Voor iedere doelgroep hanteert de ISD één of meerdere beleidsregels. Daarvan geven we hieronder per doelgroep een korte beschrijving.

#### *Jongeren tot 23 jaar.*

De ISD wil jongeren uit de bijstand houden. Dit wil de ISD realiseren door het instellen van een jongerenloket, waarin alle actoren op het gebied van re-integratie van jongeren participeren. Wanneer jongeren desondanks in de bijstand komen, dan verplicht de ISD zich tot aanbieden van een traject gericht op werk.

#### *Personen met een relatief korte(re) afstand tot de arbeidsmarkt vanaf 23 jaar.*

Deze cliënten krijgen zo snel mogelijk een traject aangeboden waardoor de uitstroom naar werk wordt bevorderd. Door de ISD is in het beleidsplan en de programmabegrotingen niet uitgewerkt wat zo snel mogelijk is.

#### *Alleenstaande ouders met kind(eren).*

Voor deze groep maakt de ISD een afweging tussen het belang van arbeidsinschakeling en de invulling die nodig is voor de zorgtaken. Hierbij wordt rekening gehouden met een verantwoorde invulling van de combinatie van arbeid en zorg. Dit geldt voor ouders met kinderen tot 5 jaar en/of gehandicapte kinderen tot 18 jaar. Wanneer een alleenstaande ouder geen startkwalificatie heeft, dan moet de zorgperiode voor de kinderen zo veel mogelijk worden benut voor de benodigde scholing.

#### *Niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een ANW-uitkering.*

De beleidsregels voor de NUG/ANW doelgroep werkt de ISD verder uit in de re-integratieverordening. Aanvullend hierop hanteert de ISD de volgende twee normen en richtlijnen. Er is geen recht op ondersteuning van de cliënt wanneer het inkomen hoger is dan 130% van de bijstandsnorm zoals die geldt voor de cliënt. Cliënten met een netto inkomen van meer dan 110% van de bijstandsnorm, wordt een bijdrage van 5% opgelegd voor de voorzieningen gericht op scholing.

#### *Arbeidsgehandicapten.*

Wanneer de cliënt geen mogelijkheden heeft op termijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt, dan stimuleert de ISD deze deel te nemen aan sociale activering. Voor iedere cliënt wordt daarnaast een frequentie van herbeoordeling overeengekomen. De nieuwe instroom en cliënten uit het bestaande bestand die mogelijk kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt, wordt een passend re-integratietraject aangeboden.

#### *Oudkomers/Nieuwkomers.*

Conform de Wet inburgering, zal de ISD deze doelgroep passende voorzieningen aanbieden.

#### *Ouderen van 57½ jaar en ouder.*

De ISD stimuleert deze doelgroep wanneer geen sprake is van enig arbeidsperspectief, deel te nemen aan vormen van vrijwilligerswerk en/of mantelzorg.

#### *Personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.*

De ISD zet trajecten gericht op sociale activering in voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit om te voorkomen dat er sociaal isolement optreedt. Indien mogelijk geeft de ISD een eerste aanzet voor re-integratie.

Daarnaast zijn in het beleidsplan ook beleidsregels opgesteld voor de voorzieningen die de ISD hanteert. Deze beleidsregels gaan onder meer in op loonkostensubsidies. Subsidies voor werkgevers bij uitstroom naar regulier werk, werkstages en sociale activering.

### *Programmabegrotingen*

Het beleidsplan werkt de ISD jaarlijks uit in programmabegrotingen, waarin doelen en activiteiten zijn opgenomen voor het betreffende jaar. De programmabegrotingen zijn ingedeeld aan de hand van drie programma's: inkomen, bijzondere bijstand en overige regelingen en werk. De programma's zijn verder uitgewerkt in producten, waarbij per product de beleidsvoornemens zijn opgenomen en de begroting per product gespecificeerd naar de drie gemeenten. Deze beleidsvoornemens zijn weinig specifiek geformuleerd. Als voorbeeld staan hieronder de beleidsvoornemens voor het product Wwb werkdeel weergegeven:

#### *Beleidsvoornemens Wwb werkdeel*

- verder uitwerken van aanbod op maat voor cliënten ten aanzien van reïntegratie en sociale activering.
- activiteiten ontplooiën om het aanbod op de arbeidsmarkt te stimuleren en vraag & aanbod beter op elkaar te laten aansluiten.
- versterken van de samenwerking in de keten.<sup>6</sup>

In de programmabegrotingen van 2007 en later is volstaan met het benoemen van de beleidsvoornemens, de doelgroepen en de kosten per gemeente. In de programmabegroting 2008 is een verbetering gemaakt, door bij ieder beleidsvoornemens een uitwerking te geven. Er is ook dan echter nog vooral sprake van een verwachtingspatroon in plaats van concreet omschreven activiteiten.

Wel geeft de ISD helder aan wat het resultaat dient te zijn op het niveau van de uitstroom:

- Bevorderen van uitstroom met 10% van het aantal cliënten.<sup>7</sup>

Naast de programma's bevatten de programmabegrotingen ook paragrafen. Hierin wordt onder meer inzicht gegeven in de bedrijfsvoering.

Uit de beleidsdocumenten en de interviews komt naar voren dat de ISD prioriteit legt bij jongeren en mensen met geringe afstand tot de arbeidsmarkt. Uit onderzoek op nationaal niveau is de laatste jaren komen vast te staan dat de grootste netto-effectiviteit van re-integratie kan worden gehaald door bemiddeling van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.<sup>8</sup> De ISD heeft deze prioritering na twee jaar geëvalueerd. De voornaamste conclusie uit deze evaluatie was dat er meer voorzieningen moesten worden ontwikkeld gericht op sociale activering van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit moet ertoe leiden dat de minder kansrijken ook mogelijkheden tot participatie kunnen worden geboden. Dit heeft geleid tot het opstellen van het beleid gericht op sociale activering: 'Meedoen geeft perspectief'.

---

<sup>6</sup> Programmabegroting 2008 Intergemeentelijke Sociale Dienst Noordenkwartier, pag. 23.

<sup>7</sup> Programmabegroting 2008 Intergemeentelijke Sociale Dienst Noordenkwartier, pag. 7.

<sup>8</sup> Raad voor Werk en Inkomen, Factsheet re-integratie, 2009, pag. 10.

## 2.5 Toetsing aan de normen

Norm	Beoordeling	Toelichting
Het beleidskader is van voldoende kwaliteit	+/-	<p>Het beleid van de ISD is vervat in het beleidsplan en de programmabegrotingen. De in het beleid opgenomen doelen maken onderscheid in doelgroepen, maar zijn vaak niet meetbaar geformuleerd. De enige kwantitatief geformuleerde doelstelling betreft de bevordering van de uitstroom met 10% in 2008. De andere doelen vormen in de meeste gevallen te algemene doelen om achteraf op te kunnen controleren en indien nodig bij te sturen.</p> <p>Een concretisering van de doelen uit het beleidsplan in de programmabegrotingen vindt voor een deel plaats. Andere doelen worden niet verder uitgewerkt. Wel is een verbetering zichtbaar in de programmabegroting 2008 ten opzichte van de voorgaande jaren.</p>

## 3 FUNCTIONEREN ISD

In dit hoofdstuk gaan wij in op de resultaten van de ISD. Eerst geven wij een beschrijving van de dagelijkse gang van zaken met betrekking tot re-integratie en de ingebouwde kwaliteitsmechanismen. Aan bod komen verder de besteding van het werk- en inkomensdeel, de resultaten voor de instroom en doorstroom en de bestandsontwikkeling.<sup>9</sup> De rekenkamercommissies hechten er belang aan te vermelden dat er in hoofdstuk 3 in de tabellen en de beschrijvingen een uitsplitsing naar de drie deelnemende gemeenten is gemaakt. Deze uitsplitsing hebben we gemaakt om voor iedere gemeente inzichtelijk te maken wat de resultaten zijn. Wij willen met deze uitsplitsing op geen enkele manier suggereren dat verschillen in resultaten tussen gemeenten het gevolg zijn van accentverschillen in de aanpak van de ISD. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is de aanpak van de ISD voor iedere gemeente hetzelfde.

### 3.1 Activiteiten van de ISD: de dagelijkse praktijk

De Wwb legt nadruk op het aan het werk houden of krijgen van cliënten. Via het re-integratiespoor – zo is de beleidstheorie – kunnen de gemeenten invloed uitoefenen op het aantal cliënten dat voor hun inkomen afhankelijk is van de gemeente. Voor de re-integratie zijn echter voorzieningen nodig. De voorzieningen worden binnen de ISD ingekocht door een inkoopteam. Dit team bestaat uit de beleidsmedewerkers en enkele klantmanagers. De klantmanagers die zich richten op werk, hebben gemiddeld 100 cliënten in hun portefeuille.

De praktische uitvoering van de Wwb is binnen de ISD neergelegd bij de klantmanagers en de teamleiders. Op basis van de capaciteiten en behoeften van de cliënt en de beschikbare voorzieningen stellen de klantmanagers een traject op. De klantmanagers nemen zelf de beslissing welke voorzieningen zij inzetten voor de desbetreffende cliënt. De ISD heeft ook geen afnameverplichting van voorzieningen. Uitzondering hierop is Novawork bv. Hier geldt weliswaar geen afnameverplichting, maar wanneer de ISD hier geen voorzieningen inkoop, draaien de gemeenten op voor een eventueel tekort dat ontstaat bij Novawork bv. Novawork bv is een werkmaatschappij van Novatec waarmee de gemeenten Leek, Marum en Noorderveld (samen met nog twee andere gemeenten) samenwerken.

Binnen de trajecten die de ISD opstelt, is een onderscheid te maken tussen de trajecten in eigen beheer en trajecten die in het beheer van externe bureaus plaatsvinden. De klantmanager is regievoerder bij de trajecten die plaatsvinden in eigen beheer. De klantmanager koopt in dit geval niet één geheel traject in voor een cliënt, maar een of meerdere aparte voorzieningen. De klantmanager begeleidt dan zelf de cliënt naar werk. De klantmanager kan de begeleiding ook volledig zelf doen. Van de 500 trajecten zijn er ongeveer 300 in eigen beheer. De klantmanager maakt zelf de afweging of de cliënt in eigen beheer naar werk wordt begeleid of dat het traject wordt uitbesteed. De ISD geeft aan dat deze trajecten in eigen beheer niet optimaal verlopen. Voor een gedegen begeleiding van deze cliënten hebben de klantmanagers te weinig tijd beschikbaar. Hierdoor blijven de resultaten van de trajecten achter ten opzichte van de verwachting en duren de trajecten ook langer dan gewenst.

De overige trajecten worden volledig uitbesteed aan een re-integratiebureau. Dit is in de meeste gevallen Novawork bv. De consulent van het re-integratiebureau stelt een trajectplan op en dit wordt, na goedkeuring door de klantmanager van de ISD, door het bureau uitgevoerd. De klantmanager houdt de regie op de voortgang van het traject. De ISD maakt onder meer gebruik van de volgende voorzieningen voor begeleiding naar werk:

- Arbeidsgeschiktheidstoets
- Re-integratie arbeidsgehandicapten toetsen
- Beroepskeuze / assessment
- Persoonsgebonden budget
- Scholing

---

<sup>9</sup> Alle cijfers in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de kernkaart van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Werkkleding
- Verweringskosten
- Jobhunting / acquisitie
- Ondersteuning en begeleiding bij plaatsing
- Nazorg<sup>10</sup>

De ISD heeft een project opgezet voor cliënten die al lang in de bijstand zitten. De cliënten die langer dan drie jaar in de bijstand zitten, worden benaderd voor een vrijwillig huisbezoek. Tijdens dit huisbezoek gaat de klantmanager van de ISD na in hoeverre de cliënt gebruik maakt van de voorzieningen waar de cliënt recht op heeft, wat de mogelijkheden voor re-integratie zijn van de cliënt en of er wellicht sprake kan zijn van fraude. Dit project loopt in ieder geval in 2009 nog door. Daarna zal over voortzetting worden besloten.

Voor de nazorg bij cliënten die uitstromen bestaan geen standaardprocedures en regels. In eerste instantie levert het re-integratiebureau deze nazorg bij cliënten die uitstromen. De vorm hiervan is afhankelijk van de situatie van de cliënt. Uitzondering hierop vormt het project Match. Hier is een Jobcoach voor de nazorg. Om effectief te kunnen werken is het van belang dat de werkdruk van een Jobcoach niet hoger is dan twaalf tot vijftien cliënten.

### **3.2 Welke kwaliteitsmechanismen zijn ingebouwd?**

De ISD werkt aan de hand van zogenaamde ‘dagkoersen’, waarin de instroom- en uitstroomcijfers per dag zijn weergegeven. Hierdoor hebben de teamleiders per dag zicht op de instroom-, doorstroom- en uitstroomcijfers. Wanneer hier aanleiding toe is, worden klantmanagers op basis van de dagkoersen aangestuurd door de teamleiders. Er is wekelijks overleg tussen de teamleiders en de klantmanagers.

Daarnaast zijn er de kwartaalcijfers. Deze geven naast de instroom en uitstroom, inzicht in de resultaten van de diverse voorzieningen die worden ingekocht en in welke mate deze leiden naar betaalde arbeid. De kwartaalcijfers worden opgenomen in de managementrapportages die ieder kwartaal aan de colleges van B&W worden verzonden. Op basis van deze inzichten heeft de ISD in het verleden van voortzetting van bepaalde voorziening afgezien of bijsturing richting het re-integratiebureau uitgeoefend.

### **3.3 Besteding van het werkdeel**

Gemeenten dienen het jaarlijks ontvangen werkdeel in principe maximaal te benutten. Bij onderbenutting van dit budget had de gemeente in dat jaar immers meer middelen kunnen inzetten om bijstandsgerechtigden naar werk te begeleiden. In onderstaande tabel is in beeld gebracht in welke mate het werkdeel per gemeente in de jaren 2005 – 2008 door de ISD is besteed. Voor alle gemeenten zien we dat de hoogte van het toegekende budget en de uitgaven niet in evenwicht zijn.

---

<sup>10</sup> Beleidsplan reïntegratie ISD Noordenkwartier 2006, pag. 15.

**Tabel 3.1 Omvang en besteding werkdeel Marum**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Toegekend budget (a)</b>	€ 535.066	€ 571.917	€ 584.682	€ 566.730	€ 550.339
<b>Meegenomen vorig jaar (b)</b>	€ 163.266	€ 169.219	€ 216.474	€ 414.045	€ 425.048
<b>Ontvangsten (c)</b>	€ 0	€ 17.454	€ 13.048	€ 46.262	€ 17.792
<b>Uitgaven (d)</b>	€ 480.358	€ 542.116	€ 400.160	€ 504.397	€ 794.810
<b>Overschot / tekort (a+b+c-d)</b>	€ 217.974	€ 216.474	€ 414.044	€ 522.640	€ 198.369
<b>Percentage overschot / tekort (d/(a+b+c))</b>	31%	29%	52%	53%	20%

**Tabel 3.2 Omvang en besteding werkdeel Leek**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Toegekend budget (a)</b>	€1.379.482	€1.306.346	€1.335.503	€1.294.499	€1.255.827
<b>Meegenomen vorig jaar (b)</b>	€ 357.658	€ 386.521	€ 494.459	€ 945.741	€ 970.874
<b>Ontvangsten (c)</b>	€ 19.409	€ 39.868	€ 29.805	€18.684	€ 9.174
<b>Uitgaven (d)</b>	€1.429.304	€1.238.277	€ 914.025	€1.072.824	€1.460.270
<b>Overschot / tekort (a+b+c-d)</b>	€ 327.245	€ 494.458	€ 945.742	€ 1.186.100	€ 775.605
<b>Percentage overschot / tekort (d/(a+b+c))</b>	19%	29%	52%	53%	35%

**Tabel 3.3 Omvang en besteding werkdeel Noordenveld**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Toegekend budget (a)</b>	€ 1.122.519	€ 1.208.667	€ 1.235.643	€ 1.197.705	€ 1.309.927
<b>Meegenomen vorig jaar (b)</b>	€ 230.479	€ 357.620	€ 457.487	€ 875.025	€ 677.732
<b>Ontvangsten (c)</b>	€ 55.136	€ 36.887	€ 27.576	€ 52.494	€ 24.070
<b>Uitgaven (d)</b>	€ 1.163.123	€ 1.145.687	€ 845.681	€ 1.447.493	€ 1.778.943
<b>Overschot / tekort (a+b+c-d)</b>	€ 245.011	€ 457.487	€ 875.025	€ 677.731	€ 232.786
<b>Percentage overschot / tekort (d/(a+b+c))</b>	18%	29%	52%	33%	12%

Een specifiek punt van aandacht in de bovenstaande tabellen is de *meeneemregeling*. De meeneemregeling is een regeling waarbij gemeenten een deel van het werkdeel mogen overhevelen naar een volgend jaar. Op die manier overgehevelde middelen mogen gemeenten (nog steeds) uitsluitend aan re-integratie besteden. Van 2004-2008 bedroeg de meeneemregeling 75 procent. In 2009 werd deze verlaagd naar 60 procent en met ingang van 2010 is de regeling verder teruggebracht naar 25 procent. De gedachte achter de meeneemregeling is dat het Rijk gemeenten in staat stelde om verplichtingen aan te gaan voor het volgende jaar. Ook zouden gemeenten tekorten in een jaar ten laste kunnen brengen van het budget van volgend jaar. In de praktijk bleek echter dat veel gemeenten er (vooral in de eerste jaren na de introductie van de Wwb) niet in slaagden hun budget voor re-integratie daadwerkelijk te besteden. Dit gegeven heeft er aan bijgedragen dat de meeneemregeling tegenwoordig aanzienlijk is versoerd.

Het bedrag in de meeneemregeling groeide voor Noordenveld van ruim 230.000 euro in 2004 uit tot ruim 677.000 euro in 2008. Voor Leek nam dit bedrag toe van ruim 350.000 euro in 2004 uit tot bijna een miljoen euro in 2008. In Marum groeide het bedrag van ruim 163.000 euro in 2004 uit tot bijna vier en een kwart ton in 2008. Bij alle deelnemende gemeenten is dus een vergelijkbare groei van het bedrag in de meeneemregeling te zien. Zowel ambtelijk als door de ISD is aangegeven dat de meeneemregeling als reserve wordt gezien. Door de grote reserve is in 2006 – 2007 minder dan 50% van het beschikbare budget (dus inclusief de meeneemregeling) uitgegeven aan re-integratie. Als gevolg van hogere uitgaven in 2008 is de feitelijke besteding ten opzichte van het beschikbare budget (inclusief meeneemregeling) in 2008 een stuk gunstiger dan in voorgaande jaren, namelijk 65 procent voor Leek, 80 procent voor Marum en 88 procent voor Noordenveld.

Bij deze percentages moet overigens als relativerende opmerking worden opgenomen dat de bestedingspercentages in veel jaren laag lijken omdat het beschikbare budget inclusief de reserve in de meeneemregeling wordt berekend (wat gezien de functie van de meeneemregeling een juiste weergave van de feiten is). Echter, dit bedrag is door zowel de gemeenten als de ISD bestempeld als reserve. Als we deze reserve buiten beschouwing laten, dan is voor de gemeente Leek het percentage van het budget dat in de in tabel 3.2 weergegeven jaren gemiddeld 91 procent. Voor Marum is dat 95 procent en voor Noordenveld vrijwel 100 procent. Dat betekent dat vrijwel het gehele jaarlijks toegekende (werkdeel) budget wordt uitgegeven aan begeleiding naar werk.

Gezien het bovenstaande maakt het een groot verschil of het geld in de meeneemregeling moet worden beschouwd als middelen die op korte termijn besteed moeten worden of als reserve voor later. Een organisatie kan goede gronden hebben voor het aanleggen van een reserve. Maar zoals hierboven betoogd, is de meeneemregeling niet bedoeld voor reserveopbouw. Zij is in het leven geroepen om een soepele overgang tussen twee begrotingsjaren te bewerkstelligen (bijvoorbeeld al verplichtingen kunnen aangaan voor het volgende begrotingsjaar). Het is de rekenkamercommissie niet gebleken dat er met de raden een discussie is gevoerd over het aanwenden van deze regeling voor het aanleggen van een reserve of de gewenste omvang van die reserve.

### 3.4 Besteding van het inkomensdeel

De beleidstheorie achter de Wwb gaat uit van een samenhang tussen de re-integratie-inspanningen van de (intergemeentelijke) sociale dienst en het benodigde budget voor het verstrekken van uitkeringen. Effectieve re-integratie-inspanningen zouden kort gezegd leiden tot een hoge uitstroom en zo tot het minder hoeven verstrekken van uitkeringen. Deze samenhang tussen inspanning en effecten blijkt in de praktijk echter niet perfect te zijn. Gemeenten hebben via de in- en uitstroom slechts beperkt invloed op de bestandsontwikkeling. Het niet volledig benutten van het werkdeel hoeft daarom niet automatisch te leiden tot een tekort op het inkomensdeel, of andersom.

In tabel 3.4 is aangegeven hoe het inkomensdeel zich in de periode 2005-2008 heeft ontwikkeld. De tabel laat zien dat de drie gemeenten vanaf 2006 alle drie geconfronteerd worden met een tekort op het inkomensdeel. Er wordt meer budget aan de verstrekking van uitkeringen besteed dan door het Rijk wordt toegekend aan de gemeenten. De tekorten dienen door de gemeenten zelf te worden gecompenseerd en hiervoor mag het overschot op het werkdeel niet worden aangewend. Het tekort is voor Noordenveld en Marum beperkt, terwijl dit voor Leek in 2007 en 2008 meer dan 15 procent is.

**Tabel 3.4 Besteding inkomensdeel (bedragen in euro's)**

	2005		2006	
	Beschikbaar	Besteed	Beschikbaar	Besteed
<b>Leek</b>	€ 3.423.647	€ 3.216.707 (93%)	€ 2.999.524	€ 3.203.102 (107%)
<b>Marum</b>	€ 1.651.575	€ 1.552.045 (94%)	€ 1.433.035	€ 1.530.871 (107%)
<b>Noordenveld</b>	€ 4.758.570	€ 4.471.816 (94%)	€ 4.252.853	€ 4.543.028 (107%)
	2007		2008	
	Beschikbaar	Besteed	Beschikbaar	Besteed
<b>Leek</b>	€ 2.720.024	€ 3.262.369 (120%)	€ 2.799.710	€ 3.250.516 (116%)
<b>Marum</b>	€ 1.356.140	€ 1.369.785 (101%)	€ 1.335.459	€ 1.369.607 (103%)
<b>Noordenveld</b>	€ 3.933.256	€ 4.165.834 (106%)	€ 4.090.121	€ 4.141.390 (101%)

### 3.5 Vergelijking werk- en inkomensdeel

In het eerste jaar van de ISD werd de organisatie door het ministerie beschouwd als een entiteit. Het percentage besteding van het inkomensdeel is daarom voor elke gemeente gelijk. Gezien de omvang viel de ISD onder de categorie grote gemeenten. Hierdoor was er sprake van een gunstig aandeel in het landelijk budget, hetgeen heeft geleid tot een overschot op het gezamenlijke budget inkomensdeel van circa € 600.000,00.

Vanaf 2006 werd deze verdeelsystematiek losgelaten en werden de gemeenten afzonderlijk als kleine gemeenten bekostigd. Zoals zichtbaar wordt uit de cijfers, is het oorspronkelijke financiële voordeel van samenwerking toen verdwenen en is er een nadeel ontstaan.<sup>11</sup> Daarbij valt vooral het resultaat in Leek op. Daar lopen jaarlijks de inkomsten terug terwijl de uitgaven blijven stijgen, terwijl in Marum en Noordenveld de uitgaven afnemen. Er blijkt in Leek een scheve verdeling te bestaan tussen beroepsbevolking en arbeidsmarkt. Hierdoor heeft de gemeente Leek bij de verdeling van het budget een nadeel van meer dan 10 procent van het budget inkomensdeel. Vanwege deze situatie zorgt het ministerie van SZW voor compensatie van dit tekort voor het deel boven de 10 procent overschrijding. Dit resulteert echter nog niet in een positieve ontwikkeling van het inkomensdeel.

**Tabel 3.5 Resultaat op inkomens- en werkdeel**

	2005		2006	
	Inkomensdeel	Werkdeel	Inkomensdeel	Werkdeel
<b>Leek</b>	€ 206.940,-	€ 494.458,-	€ -203.578,-	€ 945.742,-
<b>Marum</b>	€ 99.530,-	€ 216.474,-	€ -97.836,-	€ 414.044,-
<b>Noordenveld</b>	€ 286.754,-	€ 457.487,-	€ -290.175,-	€ 875.025,-
	2007		2008	
	Inkomensdeel	Werkdeel	Inkomensdeel	Werkdeel
<b>Leek</b>	€ -542.345,-	€ 1.186.100,-	€ -450.806,-	€ 775.605,-
<b>Marum</b>	€ -13.645,-	€ 522.640,-	€ -34.148,-	€ 198.369,-
<b>Noordenveld</b>	€ -232.578,-	€ 677.731,-	€ -51.629,-	€ 232.786,-

In de periode 2006-2008 heeft de ISD een tekort voor alle drie de gemeenten op het inkomensdeel en een overschot op het werkdeel. Dit is samengevat in tabel 3.5, waarin de saldi van inkomensdeel en werkdeel per jaar per gemeente zijn opgenomen. De tabel laat zien dat in de periode 2005-2007 het overschot op het werkdeel toeneemt, maar het tekort op het inkomensdeel eveneens toeneemt. Aan beide kanten is hiermee sprake van een doelmatigheidsrisico. In 2008 is een kentering zichtbaar. Het tekort op het inkomensdeel is voor Marum en Noordenveld beperkt geworden en het overschot op het werkdeel neemt sterk af. Deze ontwikkeling is in de gemeente Leek ook ingezet, maar is minder sterk.

<sup>11</sup> Dit financiële nadeel is overigens niet het gevolg van samenwerking, maar van de gewijzigde verdeelsystematiek zoals die door het Rijk wordt bepaald.

### 3.6 Instroom en uitstroom

Belangrijke indicatoren van succesvolle uitvoering van de Wwb zijn de afname/beperking van de instroom en de uitstroom die de ISD weet te realiseren en dan vooral de uitstroom naar arbeid. Zowel de instroom als de uitstroom vormen belangrijke doelstellingen in het beleid van de ISD (zie hoofdstuk 2). Hieronder staat de ontwikkeling weergegeven voor de instroom in de bijstand (zie tabel 3.6). Uit het overzicht komt naar voren dat er tot en met 2006 geen structurele afname is gerealiseerd van de instroom in de bijstand. Vanaf het jaar 2007 (en voor Leek een jaar later) is er in alle drie gemeenten wel een scherpe daling van de instroom in de bijstand. In hoeverre er sprake is van een trendmatige ontwikkeling is op basis van deze korte tijdreeks niet te zeggen. Het is daarom nog te vroeg om te kunnen stellen dat de eerste centrale doelstelling uit het beleidsplan, het voorkomen van instroom in de uitkering, gerealiseerd wordt. De eerste tekenen lijken echter positief.

**Tabel 3.6 Resultaten op instroom<sup>12,13</sup>**

	2005		2006		2007		2008	
	Absoluut	% <sup>14</sup>	Absoluut	%	Absoluut	%	Absoluut	%
<b>Leek</b>	120	44%	120	48%	115	48%	79	33%
<b>Marum</b>	45	38%	55	47%	40	38%	30	32%
<b>Noordenveld</b>	140	37%	150	42%	110	35%	91	29%

Tabel 3.6 maakt verder duidelijk dat er in Leek ten opzichte van Marum en Noordenveld een iets hogere instroom in de bijstand is, vooral in de jaren 2005 en 2007. Dit kan worden verklaard uit de aanwezigheid van het hospitaal voor crisis en daklozen in de gemeente Leek. De iets hoge instroom in de bijstand leidt er automatisch toe dat de Leek ook een hogere uitstroom moet realiseren om zo het bestand niet toe te laten nemen.

Om de instroom zo beperkt mogelijk te houden, heeft de ISD afspraken met het CWI/UWV gemaakt over de begeleiding naar werk voordat personen in de bijstand komen. Deze afspraken zijn de afgelopen jaren door het CWI/UWV niet optimaal nagekomen, ondanks herhaalde signalen vanuit de ISD. Dit heeft ertoe geleid dat de afspraken zijn aangescherpt en een integrale werkgeversbenadering is opgezet: Match. Hiervoor is een accountmanager aangetrokken. De taken die het CWI/UWV voorheen onder zijn beheer had, zijn nu de gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen geworden.

In onderstaande tabellen staat weergegeven hoeveel cliënten jaarlijks uit de bijstand stromen en welk deel daarvan naar werk uitstroomt. De uitstroom blijkt voor de drie gemeenten redelijk gelijk op te gaan (zie tabel 3.7). In 2006 kennen de drie gemeenten een aanzienlijk hogere uitstroom dan in 2005 en 2007. In 2008 blijkt de uitstroom voor Leek en Noordenveld aanzienlijk te zijn afgenomen, waar Marum nog een lichte stijging weet te realiseren. De norm uit de programmabegroting van 2008 dat de uitstroom met 10% bevorderd dient te worden, wordt niet gehaald.

<sup>12</sup> Het aandeel nieuw toegekende uitkeringen ten opzichte van het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering per 31 december van ieder jaar.

<sup>13</sup> Cijfers voor instroom over 2008 zijn ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.

<sup>14</sup> Het percentage geeft de instroom weer ten opzichte van het gehele bestand.

**Tabel 3.7 Resultaten op uitstroom<sup>15</sup>**

	2005		2006		2007		2008 <sup>16</sup>
	Absoluut	%	Absoluut	%	Absoluut	%	Absoluut
<b>Leek</b>	110	29%	150	39%	120	33%	80
<b>Marum</b>	55	29%	70	38%	45	29%	50
<b>Noordenveld</b>	130	25%	185	35%	155	33%	100

Een voornaam doel van de Wwb is bijstandsgerechtigden te laten voorzien in een eigen inkomen. Naast de totale uitstroom uit de bijstand is de uitstroom naar *werk* daarom een indicator voor het succes van trajecten en het beleid. Een overzicht van de uitstroom naar werk gerelateerd aan de totale uitstroom is daarom opgenomen in tabel 3.8. De cijfers fluctueren van jaar tot jaar, maar gemiddeld stroomt grofweg de helft van de cliënten uit naar werk. Leek realiseert voor 2008 het beste resultaat op dit aspect. Het Nederlands gemiddelde voor uitstroom naar werk, was in 2008 volgens het CBS 37%.<sup>17</sup> De ISD scoort dus voor alle drie gemeenten bovengemiddeld op uitstroom naar werk.

**Tabel 3.8 Uitstroom naar werk**

	2005		2006		2007		2008	
	Absoluut	%	Absoluut	%	Absoluut	%	Absoluut	%
<b>Leek</b>	50	45%	65	43%	60	49%	40	50%
<b>Marum</b>	30	58%	45	66%	25	54%	20	40%
<b>Noordenveld</b>	65	52%	95	51%	65	43%	40	40%

### 3.7 De bestandsontwikkeling

In onderstaande tabel is weergegeven hoe het bestand zich per gemeente heeft ontwikkeld in de periode 2005 tot en met 2008. Uit de tabel blijkt dat de gemeente Marum als enige gemeente gedurende vier jaar een afname van het bestand heeft gerealiseerd. Ook Leek heeft vanaf 2006 steeds een afname van het bestand gerealiseerd. De ontwikkeling in Noordenveld laat grote schommelingen zien. Over het geheel genomen daalt het aantal uitkeringsgerechtigden in de onderzoeksperiode.

<sup>15</sup> Als aandeel van het totaal aantal huishoudens met een bijstandsuitkering per 1 januari plus het aantal nieuwe bijstandsuitkeringen tot en met 31 december.

<sup>16</sup> Door het ontbreken van cijfers over de instroom kan hier geen percentage worden gegeven.

<sup>17</sup> www.cbs.nl

**Tabel 3.9 Ontwikkeling bestand<sup>18</sup>**

	2005	2006	2007	2008
<b>Leek</b>	4%	-9%	-2%	-2%
<b>Marum</b>	-13%	-9%	-4%	-13%
<b>Noordenveld</b>	4%	7%	-13%	-1%

### 3.8 Toetsing aan de normen

Norm	Beoordeling	Toelichting
De doelen omtrent instroom en uitstroom worden gerealiseerd	+/-	<p>Het doel voor de instroom in de bijstand is niet gerealiseerd. Er is geen zichtbare afname waarneembaar van de instroom in de bijstand. Ook het kwantitatieve doel van het bevorderen van de uitstroom met 10 % van het aantal cliënten in 2008 is niet gehaald.</p> <p>Door de relatief hoge instroom moet de ISD eveneens een hoge uitstroom uit de bijstand realiseren om een positieve bestandsontwikkeling te realiseren. Over het geheel genomen zien we het bestand in iedere gemeente licht afnemen.</p> <p>Het kunnen halen van de doelen is (en dat geldt voor alle sociale diensten in Nederland) in belangrijke mate afhankelijk van de heersende arbeidsmarkt.</p>
De ISD heeft aantoonbaar zicht op de voortgang van trajecten	+	De ISD hanteert dagkoersen en maandstaten op basis waarvan er gedegen inzicht bestaat in de voortgang van de trajecten.
De ingezette instrumenten leiden tot duurzame arbeidsplaatsing	+/-	Bijna de helft de van uitstroom, stroomt uit naar werk. Wel constateert de rekenkamercommissie dat de trajecten in eigen beheer niet de gewenste resultaten bewerkstelligen.
De doelen worden binnen het beschikbare budget gerealiseerd	-	Zoals eerder vastgesteld worden de doelen onvoldoende gerealiseerd. Ook is er een doelmatigheidsprobleem met de budgetten. Alle gemeenten binnen de ISD hebben een tekort op het budget op het inkomensdeel budget. Overigens hebben zij wel een aanzienlijke reserve op het werkdeel opgebouwd, dat wellicht ingezet kan worden voor re-integratie.

<sup>18</sup> Een positief percentage betekent hier een toename van het aantal bijstandsgerechtigden, een negatief percentage betekent een afname van het aantal bijstandsgerechtigden.



## 4 STURING OP DE ISD

In dit hoofdstuk gaan wij in op de sturing van de ISD. Aan bod komt de verantwoordingsinformatie van de ISD en de sturing van raad en college ten aanzien van de ISD.

### 4.1 Hoe legt de ISD verantwoording af?

#### *Verantwoordingsdocumenten*

De verantwoordingsinformatie van de ISD bestaat uit de jaarrekening en managementrapportages per kwartaal. De gemeenteraden hebben geen kwaliteitseisen vastgesteld (bijvoorbeeld in de gemeenschappelijke regeling) waaraan de verantwoordingsinformatie dient te voldoen. Iedere gemeente ontvangt een verantwoording over de resultaten van de eigen gemeente.

De ISD stuurt de managementrapportages eens per kwartaal ter kennisname naar de colleges van de drie gemeenten. Het college legt de rapportages ter inzage voor de raad. De managementrapportages bieden raad en het college inzicht in de mate waarin het exploitatietekort hoger of lager uitvalt dan begroot is. De managementrapportages bevatten daarnaast de volgende punten van informatie:

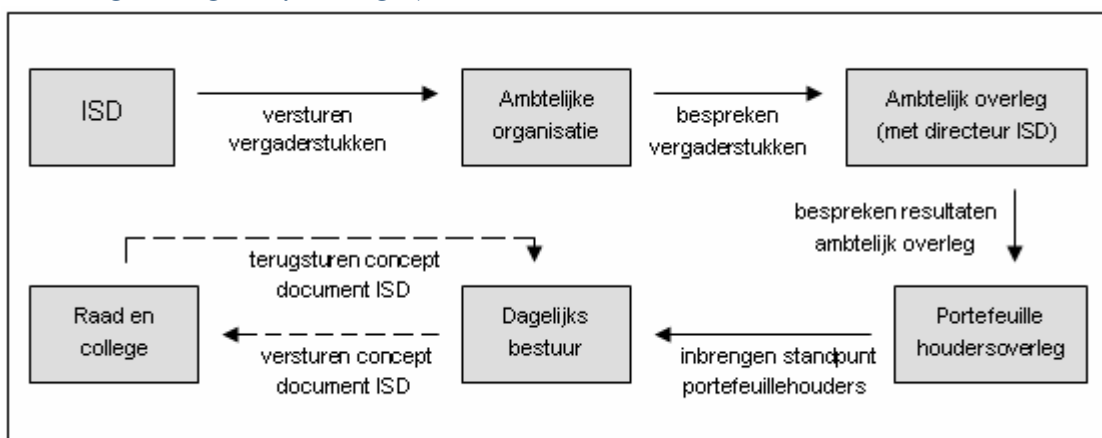
- verloop van klantenbestand
- financiële gevolgen van verloop cliëntenbestand
- beleidsvoornemens
- cijfers van instroom, doorstroom en uitstroom
- verloop van het aantal gesubsidieerde banen
- stand van zaken werkdeel
- productiviteit van de afdeling

In de managementrapportages is geen risicoanalyse opgenomen en wordt geen inzicht geboden in de ontwikkeling van formatie (aantal fte). De jaarrekening van de ISD wordt alleen ter kennisname aan de gemeenteraden gestuurd.

#### *Besluitvormingsproces*

Een vergadercyclus rondom een vergadering van het dagelijks bestuur van de ISD duurt zes tot acht weken. Hieronder is de vergadercyclus schematisch weergegeven.

**Afbeelding 4.1 Vergadercyclus dagelijks bestuur ISD.**



In deze afbeelding staan de doorgetrokken pijlen voor acties die standaard plaatsvinden en de onderbroken pijlen hebben betrekking op acties die niet altijd of alleen informeel worden gevolgd. De ISD stuurt de

vergaderstukken naar de beleidsmedewerkers en de financieel consultants van de gemeenten. Vervolgens worden deze stukken besproken in het ambtelijk overleg. Er zijn twee soorten ambtelijk overleg:

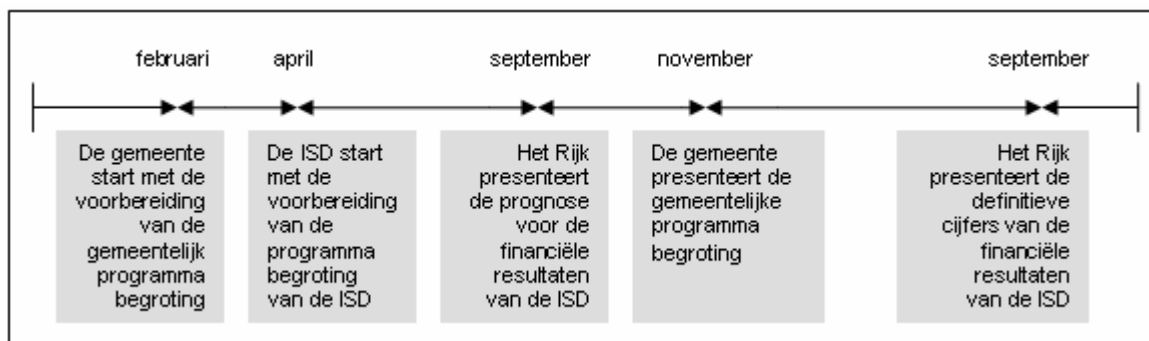
- overleg beleidsmedewerkers met directeur ISD;
- overleg financieel consultants met directeur ISD.

De beleidsmedewerkers en de financieel consultants van de gemeenten bespreken de resultaten van het ambtelijk overleg met de portefeuillehouder in het portefeuillehoudersoverleg. De portefeuillehouders van de gemeenten, tevens lid van het dagelijks bestuur, brengen vervolgens het standpunt van hun eigen gemeente in tijdens de vergadering van het dagelijks bestuur.<sup>19</sup> Voor zover mogelijk proberen de portefeuillehouders tussen het portefeuillehoudersoverleg en de vergadering van het dagelijks bestuur ook nog met de overige collegeleden af te stemmen. In de gemeente Leek en Marum gebeurt dit in een collegevergadering. In Noordenveld vindt deze afstemming in de praktijk meestal informeel plaats.

Nadat een conceptstuk van de ISD in het dagelijks bestuur wordt behandeld gaat deze in de praktijk eerst naar het college en in een aantal gevallen vervolgens naar de raad.<sup>20</sup> De raad heeft vervolgens de mogelijkheid om zijn gevoels ten aanzien van de informatie kenbaar te maken, maar kan formeel geen directe invloed uitoefenen op de inhoud van de het stuk. Daarna gaat het stuk weer naar het dagelijks bestuur. Voorgaande werkwijze is niet verplicht volgens de in de gemeenschappelijke regeling gemaakte afspraken, maar is al werkenderweg ontstaan om college en raad bij de ontwikkelingen binnen de ISD betrokken te houden.

Bij de eerste behandeling van de verantwoording van de ISD door het dagelijks bestuur ligt de focus op de geluiden vanuit de gemeente (vanuit het ambtelijk overleg en de gemeenteraad). Bij de tweede behandeling in het dagelijks bestuur wordt meer vanuit het samenwerkingsoogpunt van de ISD gekeken naar wat de drie gemeenten gezamenlijk gaan doen als gevolg van de informatie.

#### Afbeelding 4.2 Tijdschema gebeurtenissen in begrotingscycli gemeente en ISD.



In bovenstaande afbeelding is weergegeven welke acties plaatsvinden bij de begrotingscycli van de gemeente en de ISD. In februari start de gemeentelijke begrotingscyclus en in april start de begrotingscyclus van de ISD. De gemeente kan in februari nog niet beschikken over de cijfers van de ISD, aangezien de ISD in april start met de begrotingscyclus. De ISD is voor de cijfers over de financiële resultaten afhankelijk van het Rijk, dat in september een prognose voor de financiële resultaten van de ISD oplevert. Vervolgens presenteren de gemeenten in november de definitieve programmabegroting. In september van het daaropvolgende jaar krijgen de gemeenten en de ISD inzicht in de definitieve cijfers van de financiële resultaten van de ISD. Tussen de start van de voorbereiding van de gemeentelijke programmabegrotingen en de definitieve cijfers over de financiële resultaten van de ISD zit een periode van 19 maanden. Het feit dat de definitieve cijfers in september van het

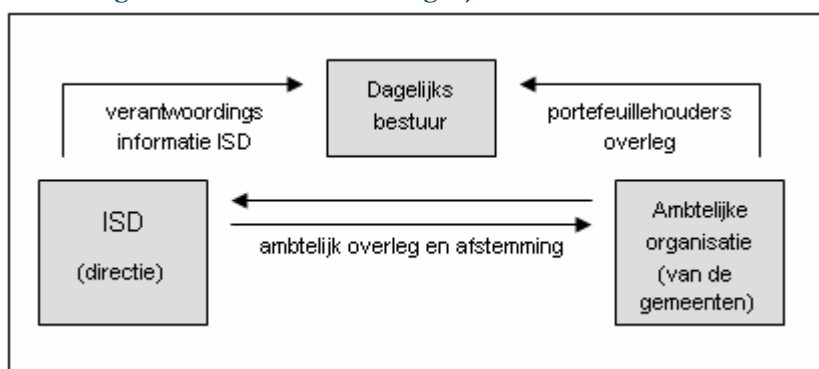
<sup>19</sup> Sinds 2008 is de samenstelling van het algemeen bestuur van de ISD gelijk aan de samenstelling van het dagelijks bestuur, namelijk de drie portefeuillehouders Sociale Zaken van de drie gemeenten. Meer hierover in paragraaf 3.2.

<sup>20</sup> Tijdens de procedure van ambtelijk hoor is aangegeven dat niet alle documenten aan raad (of commissie) worden aangeboden. Het is niet helder welke afwegingscriteria het college hanteert bij het besluit om stukken wel of niet aan de raad aan te bieden.

daaropvolgende jaar beschikbaar zijn, is gerelateerd aan de t-2 systematiek van het Rijk. Volgens deze systematiek krijgen de gemeenten de financiële afrekening van de behaalde resultaten van de ISD van twee jaar geleden.

Een groot deel van de geïnterviewden merkt op dat de begrotingen van de gemeenten en de ISD gebaseerd zijn op een inschatting van cijfers. De voorbereidingen voor de begrotingen van ISD en de drie gemeenten beginnen al vroeg in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. Een schatting van de bijdrage van het Rijk wordt pas in september voorafgaand aan het jaar bekend gemaakt. De definitieve cijfers met de hoogte van de Rijksbijdrage verschijnen pas in september van het lopende jaar. Het gevolg is dat zowel de ISD als de drie gemeenten bij de voorbereidingen van de begroting alleen een inschatting kunnen maken van de Rijksbijdrage. De ISD kan wel een redelijke inschatting maken van het aantal mensen en de doorstroming (dus van de kosten).

**Afbeelding 4.3 Informatiebronnen dagelijks bestuur.**



Zoals hierboven is weergegeven ontvangt het dagelijks bestuur informatie over de ISD via twee kanalen, namelijk via de directie van de ISD en via de gemeentelijke ambtelijke organisaties.

### ***Kwaliteit verantwoording ISD***

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de verantwoordingsinformatie van de ISD voor verbetering vatbaar is. In deze verantwoordingsinformatie ontbreekt volgens de geïnterviewden analytische informatie, zoals cijfers die aangeven waarom bepaalde beleidskeuzen gemaakt worden door de ISD. Daarnaast is er geen risicoanalyse opgenomen, waardoor het dagelijks bestuur te weinig inzicht heeft op de situatie en wordt beperkt in zijn sturingsmogelijkheden. Omdat het dagelijks bestuur dit inzicht niet heeft, kunnen ook de colleges en raden van de deelnemende gemeenten, die wat meer op afstand staan, geen sturing geven en toezicht houden, zo stellen deze geïnterviewden.

De behoefte tot verbetering van de verantwoordingsinformatie van de ISD wordt gedeeld door een groot deel van de beleidsmedewerkers en de financieel consultants van de gemeenten. De meeste leden van het dagelijks bestuur hebben echter geen behoefte aan een wijziging in de inhoud en presentatie van de verantwoordingsinformatie door de ISD. Een voorbeeld dat door de respondenten wordt genoemd is dat er geen informatie over de verwachte instroom en uitstroom in 2010 zou zijn te vinden in de begroting van de ISD. Het college en een deel van de ambtelijke organisatie van de gemeente Marum heeft, in vergelijking met de twee andere gemeenten, de meeste behoefte tot verbetering van de verantwoordingsinformatie van de ISD.

Feiten en beeldvorming lijken soms uiteen te lopen. Uit de analyse van de programmabegroting en jaarrekening van de ISD blijkt dat er in de programmabegroting per product beleidsdoel, doelgroep, beleidsvoornemens en financiën zijn weergegeven. In de jaarrekening wordt onder meer ingegaan op de volgende punten:

- de mate waarin beleidsdoelen en beleidsvoornemens zijn gerealiseerd
- uitgevoerde activiteiten en verbeteringen
- overzicht van instroom en uitstroom voor de drie gemeenten
- overzicht van redenen van instroom en uitstroom voor de drie gemeenten

- financiële overzichten (ontvangsten en uitgaven) voor de drie gemeenten
- verklaringen voor financiële resultaten voor de drie gemeenten

De analyse van de programmabegroting en de jaarrekening van de ISD laat zien dat de jaarrekening goed inzicht geeft in de resultaten van de ISD op de onderwerpen zoals deze in de programmabegroting van de ISD zijn opgenomen. Voor de inhoud van de managementrapportages en jaarstukken van de ISD zijn geen kwaliteitsafspraken gemaakt. Hierdoor is het niet mogelijk te toetsen in hoeverre de inhoud van de managementrapportages voldoet aan de afgesproken kwaliteit.

In dit licht is de ontevredenheid van hiervoor genoemde geïnterviewden opmerkelijk. De vooraf gewenste kwaliteit is immers niet vooraf vastgesteld, waardoor men alleen achteraf kan constateren dat men ontevreden is. Ontevredenheid over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie heeft bovendien niet geleid tot het alsnog maken van afspraken over de kwaliteit van de verantwoording, zo blijkt uit de interviews.

## 4.2 Hoe kan het college invloed uitoefenen op de taakvoering van de ISD?

Het bestuur van de ISD bestaat uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Sinds 2008 zijn de leden van het algemeen bestuur tevens lid van het dagelijks bestuur.<sup>21</sup> Het bestuur van de ISD bestaat uit de drie portefeuillehouders van de drie gemeenten. Het college kan via de eigen portefeuillehouder sturing geven aan de ISD. Hoewel het bestuur in de praktijk nooit stemt over besluitvorming, is een stemverhouding afgesproken van 1:1:2 voor de respectievelijke gemeenten Leek, Marum en Noordenveld. Geen enkele portefeuillehouder heeft dus een meerderheid binnen het bestuur, waarmee hij besluiten kan afdwingen. Dat betekent dat de gemeenten op consensus zijn aangewezen bij de aansturing van de ISD.

De colleges hebben hun bevoegdheden op het gebied van sociale zekerheid en gesubsidieerde arbeid gemandateerd aan de ISD (zie ook paragraaf 2.2). Dit betekent dat de colleges wel eindverantwoordelijk blijven voor de werkwijze en de besluiten die de ISD neemt. De ISD legt hierover zoals gezegd verantwoording af via de managementsrapportages die ieder kwartaal verschijnen. De colleges ontvangen deze rapportages ter kennisname

### *Sturing en controle in de praktijk*

De collegeleden ontvangen alle verantwoordingsdocumenten van de ISD, maar zij lezen deze documenten niet altijd. De ambtelijk opgestelde oplegnotitie van een managementrapportage bevat een overzicht van de belangrijkste informatie uit de rapportage. Deze oplegnotitie wordt naar de inschatting van portefeuillehouders wel altijd door de andere collegeleden gelezen.

De colleges bespreken in de praktijk in ieder geval de jaarrekening van de ISD. De ISD is echter op grond van de gemeenschappelijke regeling niet verplicht om dit verslag naar de colleges te sturen. De colleges hebben immers geen formele rol bij de vaststelling van de jaarrekening en de besluitvorming over een eventueel tekort- of overschot op programmakosten en overhead. De drie gemeenteraden hebben die taak (met het vaststellen van de (huidige) gemeenschappelijke regeling) toebedeeld aan het algemeen bestuur. Omdat het algemeen bestuur uit dezelfde personen als het dagelijks bestuur bestaat, betekent dit dat dezelfde personen verantwoordelijk zijn voor zowel het opstellen en de inhoud van de jaarrekening als de vaststelling van het document. De portefeuillehouders van de drie gemeenten hebben dus in hun hoedanigheid als bestuurslid van de ISD ruim geformuleerde en verregaande bevoegdheden.

---

<sup>21</sup> Vóór 2008 bestond het algemeen bestuur uit zes leden, namelijk twee wethouders per gemeente en het dagelijks bestuur uit drie leden, namelijk de portefeuillehouders per gemeente.

### 4.3 Hoe kan de raad invloed uitoefenen op de taakvoering van de ISD?

De raden zijn bevoegd om een gemeenschappelijke regeling vast te stellen. Het voorstel om een gemeenschappelijke regeling te treffen mag de raad alleen afwijzen indien dit volgens de raad in strijd is met het algemeen belang. De keuzemogelijkheden van de raden om tot oprichting van de ISD over te gaan zijn daarom beperkt geweest. Op de inhoud van de regeling kunnen de raden wel invloed uitoefenen.

Met het vaststellen van de huidige regeling hebben de raden de volgende sturingsmogelijkheden:

1. de raad van iedere gemeente mag zijn zienswijze geven om de ontwerpprogrammabegroting van de ISD, voordat deze wordt vastgesteld. Dit kan gezien worden als een indirecte mogelijkheid tot beleidsmatige kaderstelling;
2. de raad ontvangt de jaarstukken van de ISD, voorzien van een accountantsverklaring.

Voor het overige hebben de raden geen formele rol. In de oude regeling was de ISD gebonden aan een beleidsplan. Dit beleidsplan werd door alle raden van de deelnemende gemeenten vastgesteld. Na vaststelling van het beleidsplan door de raden, vertaalde de ISD dit plan door in een bedrijfsplan.

#### *Sturing en controle in de praktijk*

In de praktijk worden de managementrapportages en de jaarstukken van de ISD door de colleges ter inzage gelegd. Een aantal geïnterviewden, verspreid over de drie gemeenten, geeft aan dat de gemeenteraden hun vertegenwoordigers in het dagelijks bestuur weinig tot geen ‘opdrachten’ mee geven om in te brengen in de vergadering. Daarnaast gebruiken de raden de terugkoppeling van de colleges niet om de beleidsdoelen van de ISD aan te scherpen.

De uitkomsten van de enquête onder raadsleden laten zien dat de meeste raadsleden aangeven dat ze schriftelijk geïnformeerd worden over de ISD via managementrapportages en mondeling in de raad of de commissie. De meeste raadsleden nemen deze informatie voor kennisgeving aan. Een deel van de raadsleden (vier uit Leek en vier uit Noordenveld en één uit Marum) stelt informeel vragen aan de portefeuillehouder. Twee raadsleden (één uit Leek en één uit Noordenveld) hebben de verantwoordingsinformatie van de ISD wel eens opgevoerd als agendapunt voor de raad of de commissie. De raadsleden stellen vragen over de verantwoording van de ISD meestal tijdens een commissievergadering.

Het merendeel van de raadsleden is tevreden over de frequentie van het verschijnen van de managementrapportages. Een groot deel van de raadsleden is niet tevreden over de actualiteit en de beïnvloedbaarheid van de managementrapportages van de ISD. Drie raadsleden (één uit Leek en twee uit Noordenveld) zijn van mening dat de informatie te laat bij de raad verschijnt, waardoor er minder behoefte is om de informatie te behandelen. Twee raadsleden uit Leek en twee raadsleden uit Noordenveld merken op dat de informatie van de ISD te veel omvattend is en dat het lastig is voor raadsleden om de relevante informatie eruit te halen. Deze raadsleden missen in de verantwoording van de ISD een duidelijke koppeling tussen ‘wat het kost’, ‘wat ervoor gedaan is’ en ‘wat het effect is’. Een raadslid geeft aan dat de informatie ‘puntiger’ zou mogen zijn en dat de informatie meer inzicht moet geven in afwijkingen, aanpak en tijdspad van de ISD.

Alle raadsleden voelen zich geïnformeerd over de jaarrekening van de ISD en deze is door zes raadsleden (twee uit Leek, drie uit Noordenveld en één uit Marum) een keer geagendeerd als bespreekpunt voor de raad en commissie. Deze raadsleden agenderen de jaarrekening van de ISD voor de raad en commissie voornamelijk om informatie te krijgen. Eén raadslid heeft een bespreekpunt ten aanzien van de ISD voor de raad en commissie geagendeerd met als doel om een nieuw idee of voorstel in te brengen. Het merendeel van de raadsleden bestudeert ook de passage over de ISD in de jaarrekening van de eigen gemeente en een groot deel van de raadsleden is tevreden over deze informatie. Raadsleden zijn terughoudend met het doen van voorstellen. Zij geven de portefeuillehouder vrijwel geen opdracht van de raad mee naar het dagelijks bestuur.

## 4.4 Toetsing aan de normen

Norm	Beoordeling	Toelichting
Het doel van de verbonden partij is vastgelegd in de regeling. Daarbij is aandacht geschonken aan de plaats van gemeentelijke doelen. Deze doelen zijn eenduidig.	+	Het belang (doel) van de ISD is in de regeling opgenomen (zie ook hoofdstuk 2.3).
In de regeling zijn afspraken gemaakt over hoe, wanneer en naar wie er door de directie van de ISD informatie moet worden verstrekt.	+	De verantwoordelijkheden van de directeur zijn vastgelegd in een statuut
Minimaal vier keer per jaar overlegt de directie van de ISD met het bestuur van de regeling.	+	De directie is aanwezig bij alle bestuursvergaderingen. Dit zijn er ca. tien per jaar.
De resultaten van het overleg tussen de directie van de ISD en het DB worden teruggekoppeld naar het AB.	n.v.t.	Het AB bestaat uit dezelfde personen als het DB. Deze norm kan daarom niet worden getoetst.
De rapportages van de ISD voldoen aan de in de regeling of door het AB of DB vastgestelde eisen. De rapportages gaan minimaal in op: <ul style="list-style-type: none"> <li>- gerealiseerde baten en lasten;</li> <li>- de realisatie van doelen;</li> <li>- een verklaring en voorgenomen beheersmaatregel indien doelen niet zijn gerealiseerd;</li> <li>- de continuïteit van de ISD en de financiële positie van de ISD;</li> <li>- een onderbouwing van de rechtmatigheid van de besteding van de middelen (bijvoorbeeld door een accountantsverklaring).</li> </ul>	+ / n.v.t.	De rapportages gaan in op de meeste van de genoemde punten.  Er zijn echter geen eisen gesteld aan de inhoud van de rapportages. De conformiteit is daardoor niet te beoordelen.
De gemeente heeft aantoonbaar zicht op de productkosten van de re-integratie	+	De verslagen van de ISD geven inzicht in de kosten van de diverse producten.
De resultaten van het overleg tussen de directie van de ISD en het DB worden teruggekoppeld naar de overige collegeleden.	+	De resultaten worden formeel of informeel teruggekoppeld naar de overige collegeleden van de drie gemeenten.
De colleges nemen kennis van de verantwoordingsrapportages en gebruiken deze om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de gemeentelijke doelen aan te scherpen.	+/-	De managementrapportages worden in de colleges besproken. De rapportages worden gebruikt om de voortgang te volgen, maar niet om actief bij te sturen.
De colleges rapporteert de raaden minimaal jaarlijks over de realisatie van de doelen door de ISD. Indien van toepassing zijn een verklaring en voorgenomen beheersmaatregel opgenomen wanneer doelen niet zijn gerealiseerd.	+	De raden ontvangen de jaarrekening van de ISD ter inzage. Dit overigens rechtstreeks van de ISD.

De colleges rapporteren de raden over alle tussentijdse ontwikkelingen bij de ISD waarin het AB bevoegd is.	+	De raden worden regelmatig (in hoofdzaak mondeling door de portefeuillehouder) geïnformeerd over zaken die de ISD betreffen.
De raden geven de eigen vertegenwoordigers in het bestuur een opdracht (bijvoorbeeld een doel, verzoek, taak) mee voor de overleggen met de directie van de ISD.	-	De raden zijn terughoudend met het doen van voorstellen of suggesties. Er zijn geen concrete opdrachten meegegeven aan de portefeuillehouders in het bestuur van de ISD.
De raden gebruikten de terugkoppeling van de colleges (en het AB) om de doelen aan te scherpen	-	De inhoudelijke doelen van de ISD, zoals verwoord in het beleidsplan zijn niet door ingrijpen van de raden aangescherpt in de loop der tijd. In tegendeel, de raden hebben in de aangepaste gemeenschappelijke regeling hun invloed op het beleidsplan van de ISD juist verkleind.



## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 5.1 Conclusies: Sturen is een werkwoord

In het onderhavige onderzoek stond een tweetal hoofdvragen centraal. De ene vraag was gericht op de effectiviteit en doelmatigheid van de beleidsuitvoering, terwijl in de andere vraag de stuurbaarheid van de ISD centraal stond. De beide vragen zijn aan elkaar gerelateerd. De gedachte hierachter is dat goede controle en het geven van sturing voorwaarden zijn voor een effectieve beleidsuitvoering die voldoet aan de wensen van de gemeente. De effectiviteitsvraag was als volgt geformuleerd: *“Geeft de ISD op doeltreffende en doelmatige wijze uitvoering aan de gemeentelijke taken waarvoor zij verantwoordelijk is?”* Met betrekking tot sturing formuleerden wij de volgende vraag: *“Hoe wordt op dit moment sturing gegeven aan de ISD en is deze sturing adequaat?”* Om antwoord te geven op beide vragen is een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen laten wij in het conclusiehoofdstuk systematisch terugkomen. De eerste twee deelvragen hebben betrekking op de effectiviteitsvraag, de laatste twee op het sturingsvraagstuk. Op basis van het onderzoek, zoals beschreven in de nota van bevindingen komen de drie rekenkamercommissies tot de volgende conclusies:

#### 1. *Welke inhoudelijke doelstellingen zijn geformuleerd en worden deze gerealiseerd?*

De ISD heeft doelstellingen geformuleerd in het beleidsplan re-integratie, de verordeningen in het kader van de Wwb en de jaarlijkse programmabegrotingen. De raden hebben alle drie hetzelfde beleidskader vastgesteld. De portefeuillehouders van de gemeenten, tevens bestuurders van de ISD, geven vanuit eenduidigheid en efficiëntie de voorkeur aan uniformiteit in beleid voor elk van de drie gemeenten. In het beleidsplan zijn vier centrale doelstellingen opgenomen. Deze doelen zijn:

- Het voorkomen van instroom in de uitkering;
- De periode van gebruik maken van de uitkering zo kort mogelijk houden;
- Verhoging van de uitstroom van het zittende bestand;
- Het bevorderen van samenwerking, zowel intern als extern, met de betrokken partijen op de regionale arbeidsmarkt.

De beleidsdoelen zijn in dit plan voor een achttal doelgroepen uitgewerkt. Voor iedere doelgroep hanteert de ISD beleidsregels. Volgens deze prioriteitenvolgorde ligt de nadruk van de aandacht van de ISD op de mensen met een relatief geringe afstand tot de arbeidsmarkt. De rationaliteit achter deze keuze is dat deze groep kosteneffectief te bemiddelen is in die zin dat er meer bemiddelingen per euro mogelijk zijn. Uit recent onderzoek op nationaal niveau blijkt echter dat een grotere netto-effectiviteit kan worden bereikt met bemiddeling van groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De aandacht voor deze ‘achterstandsgroepen’ lijkt ook bij de ISD te groeien. Uit een evaluatie door de ISD Noordenkwartier is gebleken dat hier meer aandacht voor nodig is. Ook voor de groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt worden nu trajecten opgezet. Deze trajecten richten zich vaak in eerste instantie op sociale activering.

De doelstellingen in het integrale Wwb-beleid blijven algemeen en zijn niet scherp geformuleerd. Kwantitatieve of anderszins evalueerbare doelstellingen ontbreken vrijwel. De beleidsvoornemens in de programmabegroting van de ISD zijn geen concretisering van het meerjaren beleidsplan, zoals dit wel verwacht mag worden. Hierdoor blijven de doelen van een algemeen karakter en is het lastig om daadwerkelijk op resultaten te kunnen controleren en sturen.

#### 2. *Gaat de ISD doelmatig om met de toegekende gelden?*

Doelmatigheid betekent dat de doelen met zo weinig mogelijk inzet van middelen gehaald worden. Een beoordeling van de doelmatigheid van het beleid in praktische zin is problematisch, omdat er in het beleid weinig evalueerbare doelstellingen zijn opgenomen. Wel kan worden gekeken naar de ontwikkeling van de bijstandsuitkeringen bij de gemeenten Leek, Noorderveld en Marum. We zien dat jaarlijks relatief veel burgers een beroep op de bijstand doen en dat de ISD geen instrumenten inzet die zich direct richten op het beperken van de instroom. Het aantal bijstandsuitkeringen dat moet worden verleend hangt echter ook af van de uitstroom. De uitstroom naar werk is in alle drie gemeenten relatief hoog. We zien in alle drie gemeenten dan ook

een daling van het zittende bestand aan uitkeringsgerechtigden. Hoewel de trend in de onderzoeksperiode de goede kant uit wees, is het aantal uitkeringsgerechtigden nog wel te hoog. Dat blijkt uit het feit dat de ISD in de periode 2005-2008 voor alle drie gemeenten een tekort op het inkomensdeel heeft. Dit tekort dient door de gemeenten uit de algemene middelen te worden aangevuld. Voor de gemeente Marum schommelde dit tekort sterk en in 2008 was het zo'n 33.000 euro. Voor de gemeente Leek was dit tekort over de jaren 2007 en 2008 zo'n half miljoen euro. Voor de gemeente Noordenveld schommelde dit tekort in 2006 en 2007 tussen de 2 á 300.000 euro. In 2008 was het tekort in Noordenveld sterk gereduceerd tot zo'n 50.000 euro. Daarmee is het evenwicht voor het inkomensdeel in Noordenveld bijna bereikt.

Aan de andere kant zien we dat het werkdeel dat de gemeenten jaarlijks krijgen voor een groot deel wordt benut, maar niet volledig. In de loop van een aantal jaren heeft de onvolledige benutting van het werkdeel tot een aanzienlijke reserve geleid. Op basis van de meeneemregeling kan dit geld voor de gemeente behouden blijven (en hoeft niet teruggestort te worden naar het Rijk). Hierover valt een aantal dingen te zeggen:

1. De wetgever heeft de meeneemregeling niet in het leven geroepen om gemeenten een reservepotje te laten opbouwen. Het doel was te komen tot een soepele overgang tussen twee begrotingsjaren.
2. Het is de rekenkamercommissie niet gebleken dat er in de colleges of de raden discussies zijn gevoerd over de wenselijkheid van het opbouwen van de reserve door de ISD. Tevens is niet gebleken dat er door de colleges of de raden een besluit is genomen waarin kaderstellend is opgetreden ten aanzien van de maximale omvang van de reserves van de ISD.
3. We zien enerzijds een tekort op het inkomensdeel omdat het bestand aan cliënten met een bijstandsuitkering relatief hoog is, en anderzijds een onderbenutting van de gelden uit het werkdeel. De rekenkamercommissie constateert hier een doelmatigheidsrisico.
4. Deze meeneemregeling is in de loop der jaren versoberd, waardoor er een noodzaak ontstaat deze reserve af te bouwen. Vanaf 2008 is deze trend ingezet. We zien vanaf dat jaar dat de ISD inteert op zijn reserve.

### *3. Welke instrumenten hebben de raad en het college om invloed uit te oefenen op de taakuitvoering van de ISD?*

In zijn rol als lid van het dagelijks bestuur kan de portefeuillehouder van elk van de gemeenten rechtstreekse sturing geven aan de ISD. De stemverhouding is echter zodanig dat geen van de gemeenten een meerderheid in het DB heeft. Er wordt daarom in het bestuur gestreefd naar consensus. De portefeuillehouders worden goed op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen bij de ISD.

De sturingsbevoegdheden voor de raden zijn daarentegen beperkt, en zij zijn in de nieuwe gemeenschappelijke regeling nog verder ingeperkt. De beperkte mogelijkheden die de raden hebben om sturing te geven, gebruiken zij spaarzaam. Veelal gebruiken de raden bevoegdheden om informatie in te winnen. Zo worden soms informeel, soms kritische vragen gesteld aan de portefeuillehouder. Sturende acties van de raden, waarbij zij proberen invloed uit te oefenen op de uitkomst van het beleid, zijn schaars. Hieronder volgt een opsomming:

1. De kaderstelling in het beleidsplan re-integratie geeft weinig concrete richting.
2. Raadsleden geven hun portefeuillehouder vrijwel nooit een opdracht mee naar een DB-vergadering.
3. Er zijn in de gemeenschappelijke regeling of anderszins geen kwaliteitseisen bepaald voor de verantwoordingsinformatie voor het bestuur van de ISD, de colleges en de raden. Toch constateert de rekenkamercommissie dat de informatievoorziening vanuit de colleges en de ISD grotendeels op orde is. De raden ontvangen de jaarrekening van de ISD via de colleges ter inzage. De verslagen van de ISD geven inzicht in de kosten van de diverse producten. Over de begroting van de ISD kunnen de raden hun gevoelens kenbaar maken. Toch heerst er onder raadsleden onvrede over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie. Bestaande ontevredenheid over de kwaliteit van de huidige informatie, heeft nog niet tot concrete verbeterafspraken geleid.

### *4. Leidt de rolinvulling van de raad en het college tot het halen van de beleidsdoelstellingen?*

We hebben gezien dat een aantal doelstellingen van de ISD, met name op het gebied van instroom niet gehaald worden. Aan de andere kant boekt de ISD goede resultaten op het gebied van de uitstroom. Het is de vraag hoe de raad en het college van de drie deelnemende gemeenten hierop sturen.

Zoals onder deelvraag 1 is aangegeven zijn de beleidsdoelstellingen onvoldoende controleerbaar opgesteld. De raden hebben geen inhoudelijke kaders gesteld aan de informatie die zij van de ISD krijgen. De raden hebben dus veel informatie, maar hebben weinig sturingsbevoegdheden. De drie raden maken nauwelijks gebruik van de sturingsbevoegdheden die hij wel hebben. Alles overziend heeft de rekenkamercommissie niet de indruk dat de sturing vanuit de raden tot het halen van beleidsdoelstellingen leidt.

De portefeuillehouders van de drie gemeenten hebben in hun hoedanigheid als bestuurslid van de ISD ruim geformuleerde en verregaande sturingsbevoegdheden. De managementrapportages worden in de colleges besproken. Deze rapportages worden door de colleges gebruikt om de voortgang te volgen, maar niet om actief bij te sturen. In de drie gemeenten worden de managementrapportages ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

De stuurbaarheid van dit onderwerp verdient overigens de nodige relativering. Het al of niet behalen van de doelstellingen is niet alleen afhankelijk van de inspanningen van de ISD en de sturing door de gemeenten daarop, maar ook (en misschien vooral) van de arbeidsmarktsituatie.

## 5.2 Aanbevelingen

### *Aanbeveling 1: Bepaal de gewenste mate van sturing*

Bepaal als raad in welke mate sturing gegeven wordt aan de ISD. De gewenste mate van sturing kan afhankelijk zijn van het belang dat de raad hecht aan de uit te voeren taken, de mate van waarin de resultaten van de ISD afwijken van de gestelde kaders en de verwachte effectiviteit van de sturing. Bedenk daarbij dat sturing energie kost. Wordt voor meer sturing gekozen, dan nemen de bestuurlijke lasten toe. Of men geeft geen aandacht aan de ISD en stuurt niet, of men maakt er werk van en stuurt actief. Meer sturing betekent – aangenomen dat de raad op een juiste manier stuurt – meer invloed op de afgenomen output. De bottomline is dat sturing geven of daarvan afzien een bewuste, weloverwogen keuze van de raad dient te zijn.

In de hieronder volgende aanbevelingen geven wij een uitwerking op welke wijze de sturing kan worden versterkt. Indien de raad zou kiezen voor de optie ‘niet sturen’, zijn de onderstaande aanbevelingen uiteraard niet aan de orde.

### *Aanbeveling 2: Stuur als raad scherper op de ISD*

Benut als raad de sturingsmogelijkheden die er zijn beter. De raad stelt in de eerste plaats kaders in het beleidsplan en de programmabegroting van de gemeente. De programmabegroting dient duidelijke ambities te bevatten ten aanzien van de ontwikkeling van het bestand, de uitstroom naar werk en de effectiviteit van de aangeboden trajecten. Geef aan welke producten verwacht worden tegen welke kwaliteitsnormen, welke prestaties geleverd moeten worden en koppel daaraan de financiële ruimte die daarvoor beschikbaar is. De mogelijkheid om een zienswijze te geven op de begroting van de ISD zou de raad moeten gebruiken als kans om te bepalen of de ISD-begroting consistent en volledig is met de in de gemeentelijke programmabegroting benoemde doelen.

In de tweede plaats kan de raad, door vooraf kwaliteitseisen aan de verantwoordingsinformatie te stellen, achteraf beter controle uitoefenen op de prestaties van de ISD. Voorbeelden van kwaliteitseisen zijn het noemen van specifieke aandachtsvelden waarover de raad geïnformeerd wil worden (bijvoorbeeld formatieomvang, apparaatkosten en aantal cliënten per klantmanager). Gezien de heersende asynchroniteit van de begrotingen van ISD, gemeente en Rijk zijn ook de managementrapportages van groot belang om tijdig te kunnen sturen.

### *Aanbeveling 3: Organiseer ambtelijke ondersteuning*

Op ieder gemeentehuis is een ambtenaar verantwoordelijk voor de beleidsinhoudelijke en financiële beoordeling van de ISD. De betreffende ambtenaar ondersteunt niet alleen de bestuurders die vanuit de gemeente in het bestuur van de regeling zitten, maar ook de raadsleden. Hij is tevens sparringpartner voor de directie van de ISD.

Deze ambtenaar dient de raad te helpen bij het ontwikkelen van een duidelijke visie en ondersteunt bij het uitzetten van kaders.

*Aanbeveling 4: Werk als gemeenteraden meer samen*

Werk als gemeenteraden meer samen op het vlak van kaderstelling en controle ten opzichte van de regelingen. Ambtelijke werkgroepen met specialisten op Wwb-gebied zouden voor alle deelnemende gemeenten zaken kunnen voorbereiden met het oog op kaderstelling en controle. Laat de raadsgriffiers van de deelnemende gemeenten in overleg met elkaar er voor zorgen dat de stukken van het samenwerkingsverband van kritisch commentaar worden voorzien voordat deze ter goedkeuring aan de raden worden voorgelegd.

*Aanbeveling 5: Organiseer een werksessie over sturing*

Werk en bijstand is een ingewikkeld beleidsterrein en de ISD vervult een serie complexe taken. Bij de ISD is veel specialistische kennis aanwezig. De raad dient voor zichzelf te bepalen op welk detailniveau hij wenst te sturen. Het kan voor raadsleden – als relatieve buitenstaanders – echter lastig zijn om te bepalen wat zinvolle kaders zijn, welke informatie zij precies nodig hebben en welke indicatoren bruikbaar zijn. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan om een werksessie met raadsspecialisten van de drie gemeenten en de directie van de ISD te organiseren over het de wijze waarop een haalbaar en effectief sturingskader kan worden ingericht. Daarbij dient aandacht te zijn voor de asynchroniteit van de begrotingen van de ISD, de gemeenten en het rijk.

*Aanbeveling 6: Stuur beter op de benutting van het werkdeel*

Het werkdeel biedt nog steeds ruimte om meer in te zetten op re-integratietrajecten. Re-integratietrajecten zijn bij uitstek het middel om bijstandsgerechtigden te kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Daarmee vervullen re-integratietrajecten een essentiële rol bij het behalen van de doelstelling om het aantal bijstandsgerechtigden te verminderen. Om het werkdeel beter in te kunnen zetten, is in de eerste plaats een goed zicht nodig op de scholingsbehoefte van cliënten. In de tweede plaats is het zaak om intensiever aandacht te besteden en middelen te reserveren voor trajecten voor bijstandsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Ten slotte is het gewenst dat de ISD gedurende het hele jaar zicht heeft op en streeft naar volledige benutting van het werkdeel.

*Aanbeveling 7: Voer een discussie over nut en noodzaak van het aanleggen van een reserve op het werkdeel*

De ISD gebruikt momenteel de meeneemregeling voor het in stand houden van een ‘bedrijfsreserve’. De wetgever heeft de meeneemregeling niet voor dit doel in het leven geroepen. De aanleg van deze reserve is een aspect dat voor de raad relevant is, omdat het geld in de reserve niet (direct) beschikbaar komt voor de re-integratie van cliënten. Daarmee kan het onderhouden van deze reserve rechtstreekse gevolgen hebben voor de effectiviteit van het re-integratiebeleid en het budget dat de raad beschikbaar moet stellen voor het inkomensdeel. Voor het aanleggen van een reserve kunnen echter ook goede redenen zijn. Mogelijk verhoogt de inzet van geld in een later jaar de kosteneffectiviteit van het beleid. Echter, de raad heeft zich niet uitgesproken over de noodzaak tot het aanleggen van een reserve. Voer als raad daarom met de ISD een discussie over het aanleggen van deze reserve voor het werkdeel. Ga daarbij in op de effecten van de reserve op de doelmatigheid van het re-integratiebeleid. Stel als raad kaders aan de hoogte van de reserve.

## 6 REACTIE COLLEGE VAN B&W

In uw brief van 13 april 2010 doet u ons het eindverslag toekomen van het onderzoek van de rekenkamercommissies van de gemeenten Leek, Marum en Noordenveld naar het functioneren en de sturing van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Noordenkwartier.

In overleg met de colleges van Marum en Noordenveld is afgesproken om een gezamenlijke reactie te geven op het onderzoeksrapport. In het navolgende geven wij eerst nog enkele reacties op het eindverslag, vervolgens gaan wij in op de conclusies en aanbevelingen. Bij onze reactie volgen wij de hoofdstukindeling van het eindverslag.

### 2.3 Welke taken zijn overgedragen aan de ISD?

Onder het kader "De dienst geeft uitvoering aan de taken van de colleges op de terreinen van de sociale zekerheid en gesubsidieerde arbeid", wordt vermeld dat de hoogte van de budgetten niet per se aansluit op de behoefte van de gemeenten. Hieruit zou men kunnen lezen dat dit doorgaans wel het geval is. De werkelijkheid is echter dat met name de kleinere gemeenten hun uitgaven niet kunnen dekken uit dit budget. Met andere woorden: kleinere gemeenten hebben doorgaans een tekort op hun budget Inkomensdeel. Voor de beheers- en apparaatskosten ontvangen de gemeenten middelen via een toevoeging aan de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Ons ontbreekt het inzicht of deze uitkering toereikend is om de beheers- en apparaatskosten te dekken.

### 2.4 Welke inhoudelijke doelstellingen zijn geformuleerd?

Onder dit kopje gaat uw commissie uit van een gedateerd beleidsplan. Pas aan het eind van de tekst geeft u aandacht aan het recentere beleidsplan Meedoen geeft perspectief. In het actuele beleidsplan Meedoen geeft perspectief over de periode van 2008 tot 2011 wordt uitgegaan van een brede participatie. Iemand die niet door werk in zijn of haar levensonderhoud kan voorzien wordt geacht door bijvoorbeeld sociale activering actief mee te doen aan de maatschappij. Er is dus sprake van een brede inzet van uitkeringsgerechtigden. Als illustratie mag dienen dat in de afgelopen jaren zeker een honderdtal cliënten hebben meegedaan aan het zogenoemde Diafragma-project. Dit is een project dat is toegespitst op cliënten met een substantiate afstand tot de arbeidsmarkt.

### 3.1 Activiteiten van de ISD: de dagelijkse praktijk

Onder dit kopje wordt gesteld dat het grootste deel van de trajecten zogenoemde trajecten in eigen beheer betreft. Onder hetzelfde kopje wordt vermeld dat de ISD trajecten in eigen beheer als minder optimale trajecten ervaart, omdat de klantmanagers te weinig tijd hebben om de trajecten in eigen beheer uit te voeren. Dit klopt niet. Als de ISD deze mening zou zijn toegedaan, dan zouden de trajecten in eigen beheer niet langer een substantieel deel van het aantal trajecten uitmaken.

### 3.3 Besteding van het werkdeel

In het algemeen dient te worden gesteld dat de budgetten Werkdeel bij de start hoger waren dan de feitelijke uitgaven. Dit heeft voor een groot deel te maken met het feit dat de budgetten voorzien in een geleidelijke afbouw van additionele werkplekken. De gemeente Leek heeft de additionele arbeid zeer snel afgebouwd, waardoor er een ruim budget Werkdeel overbleef. De overschotten van de gemeente Leek springen dan ook in het oog. Verder waren de bestedingsregels nogal rigide. Hierdoor is het landelijke beeld ontstaan dat de gemeenten ruim re-integratiemiddelen overhouden. Deze situatie geldt dus niet exclusief voor de ISD Noordenkwartier. Werkende weg werden de grenzen van het toelaatbare steeds verder opgerekt. Hierdoor was het ook mogelijk om meer activiteiten te financieren uit het werkdeel. Als de aanneming van de rekenkamer inzake de achterblijvende bestedingen juist is dan had de ISD, als gevolg van de sterk versoberde meeneemregeling, net als vele gemeenten een deel van het budget moeten terugbetalen aan het ministerie. Dit is niet aan de orde geweest. Nu is de situatie zo dat we worden geconfronteerd met tekorten op het werkdeel. Het beleid is ter voorkoming van tekorten versoberd. Nu nog een redenering voeren rond een achterblijvende besteding in het verleden, lijkt ons op dit moment niet meer relevant.

### 3.8 Toetsing aan de normen

In het schema wordt melding gemaakt van een aanzienlijke reserve op het werkdeel. Dit is niet correct. Alleen voor Leek geldt dat er sprake is van een reserve.

### 4.1 Hoe legt de ISD verantwoording af

Volgens de rapportage wordt bij de maraps de ontwikkeling van het aantal fte's gemist. Niet duidelijk is waarop deze opmerking is gebaseerd. Wij kunnen ons voorstellen dat bij een hoge mutatiegraad er behoefte is aan deze informatie, maar het aantal fte's is sinds de start van de ISD na een snelle verlaging in 2005 (oplossing

boventaligheid) gelijk gebleven. Inzicht in de financiële resultaten volgt nadat de budgetten vanuit het Rijk definitief zijn. Dit is in september/oktober van het lopende begrotingsjaar.

## 5.1 Conclusies

### 1 *Welke inhoudelijke doelstellingen zijn geformuleerd en worden deze gerealiseerd?*

Zoals hiervoor al is, aangegeven neemt u het beleidsplan Reïntegratie Noordenkwartier 2006 als uitgangspunt voor uw beoordeling of er voldoende heldere en meetbare doelstellingen zijn geformuleerd. Naar onze mening krijgt het recentere beleidsplan Meedoen geeft perspectief bij deze beoordeling onvoldoende aandacht. Uw stellingname dat de aandacht voor groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt de laatste tijd ook bij de ISD lijkt te groeien, achten wij niet terecht omdat al een aantal jaren activiteiten op dit terrein worden ondernomen. Ook uw stelling dat pas sinds kort activiteiten worden ondernomen om de instroom van klanten te beperken, delen wij niet omdat al vanaf het begin van de ISD dit een belangrijke doelstelling is. Verder wordt de suggestie gewekt dat de poortwachtersfunctie aanvankelijk niet optimaal was. Dit wordt niet herkend. De poortwachtersfunctie heeft bij de ISD altijd centraal gestaan. Het stellen van scherp geformuleerde en meetbare doelen is niet altijd de oplossing. Niet door de ISD beïnvloedbare factoren (economische crises, bedrijfssluitingen) kunnen er de oorzaak van zijn dat doelstellingen niet (kunnen) worden gerealiseerd.

### 2 *Gaat de ISD doelmatig om met de toegekende gelden?*

U concludeert dat het aantal uitkeringsgerechtigden nog te hoog is en er onderbesteding plaatsvindt van het werkdeel, waardoor er een doelmatigheidsrisico aanwezig is. Zoals al aangegeven, is er op dit moment geen sprake meer van onderbesteding van het werkdeel en zijn er maatregelen nodig om binnen de budgetten te blijven. Hiervoor is al aangegeven dat er niet bewust een reserve is gevormd, maar dat deze door omstandigheden is ontstaan.

### 3 *Welke instrumenten hebben de raad en het college om invloed uit te oefenen op de taakuitvoering van de ISD?*

De conclusie dat er vanuit de raden weinig sturing wordt gegeven, lijkt ons een juiste. Ons is niet bekend of er behoefte bij de raden is om op de taakuitvoering van de ISD te sturen. Wij herkennen niet dat er binnen de raad ontevredenheid bestaat over de kwaliteit van de informatie van de ISD.

### 4 *Leidt de rolinvulling van de raad en het college tot het halen van de beleidsdoelstellingen?*

Wij delen uw conclusie dat het al of niet halen van de doelstellingen niet alleen afhankelijk is van de inspanningen van de ISD en de sturing door de gemeenten, maar dat de arbeidsmarktsituatie hier een grote rol speelt.

## 5.2 Aanbevelingen

Uitgangspunt voor uw aanbevelingen is dat sturing geven of daarvan af te zien een bewuste, weloverwogen keuze van de raad dient te zijn. Wij zijn het hiermee eens en gaan ervan uit dat de raad na ontvangst van uw rapport deze discussie zal voeren. Gelet op hetgeen hiervoor door ons is opgemerkt over het werkdeel en het vormen van een reserve geven wij u in overweging aanbeveling 6 en 7 achterwege te laten.

## 7 NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIES

De rekenkamercommissies maken graag van de gelegenheid gebruik om in dit nawoord een gezamenlijke reactie te geven op de gezamenlijke bestuurlijke reactie van de colleges van B&W van Noordenveld, Leek en Marum. Naar onze mening schetst het rapport een genuanceerd beeld dat recht doet aan de werkwijze van de ISD. Dat neemt niet weg dat een aantal conclusies en aanbevelingen inmiddels door de tijd zijn ingehaald, waardoor de rapportage aan actualiteit verloren heeft. Als rekenkamercommissies betreuren wij dit. Wij zijn echter van mening dat ondanks het feit dat het onderzoek aan actualiteit heeft ingeboet, de resultaten waardevol kunnen zijn voor de gemeenteraden. Dat geldt met name voor de aanbevelingen die betrekking hebben op het aansturen van de ISD door de gemeenteraden.

In de bestuurlijke reactie worden enkele opmerkingen van feitelijke aard gemaakt over het onderzoek. Gedurende het ambtelijke wederhoor en een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de rekenkamers, ambtenaren en de ISD die daarop volgde, is de feitelijke juistheid van de gegevens uitvoerig aan bod geweest. Naar onze mening zijn de feitelijke onvolkomenheden in deze fase afdoende uit de rapportage verwijderd. De functie van het bestuurlijk wederhoor is dat de besturen hun visie geven op de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. De rekenkamercommissies gaan daarom in dit nawoord uitsluitend in op de opmerkingen die de colleges van B&W hebben gemaakt over de conclusies en aanbevelingen.

*Conclusie 1:* De rekenkamer onderkent dat de ISD bij uitstek afhankelijk is van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor wat betreft de resultaten die zij bereikt bij re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Scherp geformuleerde doelen kunnen dit volgens de colleges niet voorkomen. Het recentere beleidsplan 'Meedoen geeft perspectief' zou onvoldoende aandacht krijgen, temeer omdat daarin meer aandacht is voor groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor de indruk zou worden gewekt dat die aandacht aanvankelijk onvoldoende was. Uit de prioritering van het oorspronkelijke beleidsplan blijkt echter dat de ISD – ondanks dat er wel degelijk activiteiten voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt plaatsvonden - prioriteit legde bij gemakkelijk bemiddelbare uitkeringsgerechtigden. Dit beleid is na twee jaar geëvalueerd en uit deze evaluatie is de conclusie getrokken dat er meer aandacht moest komen voor de moeilijk bemiddelbare doelgroepen. Daarop is het beleid bijgesteld, wat heeft geresulteerd in de nota 'Meedoen en perspectief' in 2008. Het lijkt er vervolgens op dat er een verschil van inzicht bestaat over het oordeel wat onder 'laatste jaren' moet worden verstaan. Deze nota 'Meedoen en perspectief' met daarin de koerswijziging was ten tijde van het onderzoek een betrekkelijk recente koerswijziging.

*Conclusie 2 en aanbevelingen:* In de reactie op de aanbevelingen wordt aangegeven dat het merendeel van de aanbevelingen wordt onderschreven. De aanbevelingen 6 en 7 behoeven volgens de reactie heroverweging. Inmiddels zou er geen sprake meer zijn van onderbesteding van het budget. Door een verslechtering van de werkgelegenheid is er nu zelfs een situatie ontstaan waarin er tekorten op het werkdeel zijn ontstaan. Betere sturing op het werkdeel en een discussie over het aanleggen van een reserve op het werkdeel zouden daardoor niet meer relevant zijn. De rekenkamercommissies kunnen erin meegaan dat het voeren van een discussie over nut en noodzaak van het aanleggen van een reserve via de meeneemregeling door de lange doorlooptijd van het onderzoek inmiddels door de tijd is ingehaald (aanbeveling 7). Het geven van goede sturing op de besteding van het werkdeel (aanbeveling 6) blijft echter van onverminderd belang, zeker nu er de laatste tijd tekorten ontstaan op het werkdeel is, en er dus schaarste aan middelen ontstaat, is het voor de gemeenteraden van belang te weten dat het geld bij de juiste doelgroepen terecht komt. Bovendien zullen er in een laagconjunctuur zwaardere re-integratie-inspanningen moeten gebeuren om burgers aan het werk te helpen en de doelstellingen van de ISD te halen. Dit geldt met name voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

*Conclusie 3:* De colleges geven aan niet te herkennen dat in de raden ontevredenheid bestaat over de kwaliteit van de informatievoorziening. Toch is dit een duidelijke onderzoeksbevinding. Het zou daarom goed zijn dat college en raad met elkaar in dialoog gaan over de vraag welke sturingsinformatie het college in welke vorm aan de raad zou moeten verstrekken.

*Conclusie 4:* Deze conclusie behoeft geen nadere reactie van de rekenkamercommissie.

# BIJLAGEN

## Bijlage 1 Bronnen

### *Interviews*

- de heren Van Herksen en De Boer, beleidsmedewerkers ISD, 8 april 2009
- de heer Van Veen, directeur ISD, 8 april 2009
- mevrouw Hoving, teamleider Welzijn, Onderwijs en Sport gemeente Noordenveld, 15 april 2009
- mevrouw Van Weperen, beleidsmedewerker Welzijn en Onderwijs gemeente Noordenveld, 15 april 2009
- de heer Bouma, wethouder gemeente Leek, 15 april 2009
- mevrouw Jongman, beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Leek, 22 april 2009
- de heer Oosting, beleidsadviseur gemeente Leek, 22 april 2009
- de heer Wolters, wethouder gemeente Noordenveld, 22 april 2009
- de heer Vos, wethouder gemeente Marum, 23 april 2009
- de heer Koopman, beleidsmedewerker gemeente Marum, 23 april 2009

### *Documenten*

- Gemeenschappelijke regelingen 2005 en 2008
- Programmabegrotingen ISD 2006-2008
- Programmarekeningen ISD 2005-2008
- Managementrapportages 1-4<sup>e</sup> kwartaal 2008
- Wet werk en bijstand 2003
- Regeling Wwb en WIJ 2003

## Bijlage 2 Normenkader

Deelaspect	Normen
<b>Doelstellingen en doelrealisatie ISD</b>	Het beleidskader is van voldoende kwaliteit.  <i>Subnormen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het beleid is duidelijk geformuleerd (voor één uitleg vatbaar, expliciet over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken).</li> <li>- Beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en – voor zover mogelijk – tijdsgebonden geformuleerd.</li> <li>- Er zijn specifieke beleidsinstrumenten geformuleerd die moeten leiden tot het bereiken van deze doelstellingen.</li> </ul>
	De doelen omtrent instroom en uitstroom worden gerealiseerd.  <i>Subnormen</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het voorkomen van instroom in de uitkering</li> <li>- Bevorderen van uitstroom met 10% van het aantal cliënten</li> </ul>
	De ISD heeft aantoonbaar zicht op de voortgang van trajecten.  <i>Subnormen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De ISD houdt zicht op de realisatie van de planning van trajecten.</li> <li>- Indien nodig stuurt de ISD bij om de planning te behalen.</li> <li>- De ISD laat zich actief informeren over de voortgang van trajecten.</li> <li>- De ISD heeft aantoonbaar waarborgen ingebouwd om de beleidsdoelstellingen te behalen.</li> </ul>
	De ingezette instrumenten leiden tot duurzame arbeidsplaatsing.  <i>Subnormen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De ISD heeft aantoonbaar zicht op de reden van uitstroom.</li> <li>- De uitstroom geeft over de periode 2005-2008 een positieve tendens weer.</li> <li>- Van de totale jaarlijkse uitstroom, vindt 30% naar duurzame arbeid plaats.</li> </ul>
	De ISD heeft voor de re-integratie een klantgerichte benadering, dat wil zeggen: een traject gericht op arbeidsinschakeling is aantoonbaar afgestemd op de individuele mogelijkheden van de belanghebbende.
<b>Doelmatigheid functioneren ISD</b>	De onder deelaspect 1 genoemde doelen worden binnen het beschikbare budget gerealiseerd.  <i>Subnormen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het werkdeel van het Wwb-budget wordt jaarlijks volledig benut.</li> <li>- De ISD stuurt aantoonbaar actief op volledige benutting</li> <li>- Binnen het werkdeel van het Wwb-budget worden bijstandsgerechtigden in alle fasen benaderd.</li> </ul>
	De gemeente heeft aantoonbaar zicht op de productkosten van de re-integratie.  <i>Subnormen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente heeft aantoonbaar zicht op de productkosten van trajecten.</li> <li>- De gemeente heeft aantoonbaar zicht op de productkosten van de voorzieningen.</li> </ul>

<b>Aansturing ISD</b>	Het doel van de partij is vastgelegd in de regeling. Daarbij is aandacht geschonken aan de plaats van gemeentelijk doelen. Deze doelen zijn eenduidig.
	In de regeling zijn afspraken gemaakt over hoe, wanneer en naar wie (DB/AB/gemeenteraden) er door de directie van de ISD informatie moet worden verstrekt.
	Minimaal vier keer per jaar overlegt de directie van de ISD met het bestuur van de regeling.
	De raad geeft de eigen vertegenwoordigers in het bestuur een opdracht (bijvoorbeeld een doel, verzoek, taak) mee voor de overleggen met de directie van de ISD.
	De resultaten van het overleg tussen de directie van de ISD en het DB worden teruggekoppeld naar het AB.
	De resultaten van het overleg tussen de directie van de ISD en het DB worden teruggekoppeld naar de overige collegeleden.
	De raad gebruikte de terugkoppeling van het college (en het AB) om de doelen aan te scherpen
	De rapportages van de ISD voldoen aan de in de regeling of door het AB of DB vastgestelde eisen. De rapportages gaan minimaal in op: <ul style="list-style-type: none"> <li>- gerealiseerde baten en lasten;</li> <li>- de realisatie van doelen;</li> <li>- een verklaring en voorgenomen beheersmaatregel indien doelen niet zijn gerealiseerd;</li> <li>- de continuïteit van de ISD en de financiële positie van de ISD;</li> <li>- een onderbouwing van de rechtmatigheid van de besteding van de middelen (bijvoorbeeld door een accountantsverklaring).</li> </ul>
	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.
	Het college rapporteert de raad minimaal jaarlijks over de realisatie van de doelen door de ISD. Indien van toepassing zijn een verklaring en voorgenomen beheersmaatregel opgenomen wanneer doelen niet zijn gerealiseerd.
Het college rapporteert de raad over alle tussentijdse ontwikkelingen bij de ISD waarin het AB bevoegd is.	