

STUREN EN VERANTWOORDEN

Een onderzoek naar de management-
informatie met betrekking tot re-integratie en
WSW in de gemeente Neder-Betuwe



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

STUREN EN VERANTWOORDEN

Een onderzoek naar de management-
informatie met betrekking tot re-integratie
en WSW in de gemeente Neder-Betuwe

- eindrapport -

drs. Luuk Mallee
drs. Katrien de Vaan

Regioplan
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, januari 2013
Publicatienr. 2325

© 2013 RegioPlan, in opdracht van de rekenkamercommissie Neder-Betuwe
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan.
RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Vraagstelling	1
1.2	Toelichting op het onderzoek.....	3
1.3	Leeswijzer	4
2	De structuur voor sturing en verantwoording	5
2.1	Organisatie van re-integratie en WSW	5
2.2	Sturing en verantwoording op drie niveaus	6
3	Sturing en verantwoording in de praktijk	11
3.1	Invulling op strategisch niveau.....	11
3.2	Invulling op tactisch niveau	16
3.3	Invulling op operationeel niveau	22
4	Conclusies en aanbevelingen	27
4.1	Maatschappelijke en financieel belang re-integratiebeleid	27
4.2	Conclusie re-integratiebeleid	27
4.3	Conclusie WSW-beleid	28
4.4	Beantwoording onderzoeksvragen	29
4.5	Aanbevelingen	30
Bijlagen	33
Bijlage 1	Normenkader	35
Bijlage 2	Bronnen en documentatie.....	37
Bijlage 3	Toelichting op de verwerking van de reacties uit het ambtelijk wederhoor	39

1 INLEIDING

In januari 2012 heeft de gemeenteraad van Neder-Betuwe het nieuwe re-integratiebeleid voor de periode 2012-2015 vastgesteld. De context waarin dit beleid uitgevoerd moet worden, zal aan grote veranderingen onderhevig zijn. Gemeenten krijgen te maken met een oplopende werkloosheid, grote bezuinigingen op re-integratiebudgetten en een herstructurering van de WWB, de WSW en de Wajong. In deze dynamische omgeving is het van groot belang vanuit een heldere visie het beleid en de uitvoering te kunnen sturen. De rol van de gemeenteraad is hierbij, gezien de maatschappelijke gevolgen en financiële risico's, onmisbaar.

Een betrouwbaar en adequaat managementinformatiesysteem vormt de basis voor de sturing en verantwoording en is een voorwaarde voor effectief beleid. De rekenkamercommissie van de gemeente Neder-Betuwe heeft daarom besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar de kwaliteit van de managementinformatie en informatievoorziening aan de gemeenteraad over het re-integratiebeleid.

1.1 Vraagstelling

Voor het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale vraag geformuleerd:

Voldoet de opzet en werking van het managementinformatiesysteem aan de eisen die hieraan gesteld moeten worden voor het doeltreffend uitvoeren van het re-integratiebeleid?

Hieronder vallen de volgende onderzoeksvragen:

1. Heeft de gemeente Neder-Betuwe haar informatiebehoefte in beeld: welke informatie is er voor wie in de organisatie (welke laag) nodig voor het kunnen volgen, bijsturen en verantwoorden van het beleid?
2. In hoeverre wordt de juiste informatie verzameld, zowel intern als extern, is er vervolgens een goede vertaalslag van die informatie naar managementinformatie en is deze informatie betrouwbaar (juist, tijdig, relevant en volledig)?
3. Sluit de managementinformatie goed aan op de in het uitvoeringsprogramma re-integratie Neder-Betuwe 2012-2015 volgens de participatieladder gekozen indeling?
4. In hoeverre wordt de beschikbare informatie ook daadwerkelijk benut voor bijvoorbeeld het beoordelen van gemaakte afspraken over in- en uitstroom (intern en met derden), inzet van middelen versus bereikte resultaten en tijdige bijstelling beleidskeuzes?

5. Worden het college van B en W en de gemeenteraad geïnformeerd over resultaat versus beleidsintenties in relatie tot de indeling volgens de participatieladder?

Maatschappelijk belang en financieel belang

Het maatschappelijk en financieel belang van het re-integratiebeleid voor de gemeente Neder-Betuwe is groot. In de 'Beleidsnota Re-integratie Neder-Betuwe 2012 tot 2015', die in januari 2012 door de gemeenteraad is vastgesteld, is het maatschappelijk belang van het re-integratiebeleid op pagina 3 als volgt weergegeven:

Re-integratie en maatschappelijke participatie hebben tot doel om mensen zoveel als mogelijk actief aan onze samenleving deel te laten nemen. De beste manier om aan onze maatschappij deel te nemen, vinden wij werken. Werken geeft structuur en een doel. Werken zet je midden in de samenleving, waardoor je zaken die van belang zijn om maatschappelijk te kunnen functioneren, al doende leert. Daarbij heeft betaald werken voorrang boven werken met behoud van uitkering. Het onafhankelijk zijn van een inkomensvoorziening van overheidswege vinden we erg belangrijk. Voor zover dat niet volledig haalbaar is, moet die afhankelijkheid zo klein mogelijk zijn.

Ook het financieel belang van het re-integratiebeleid is groot. De effectiviteit van het re-integratiebeleid bepaalt mede het aantal mensen met een WWB-uitkering, waarvoor de gemeente een vooraf vastgesteld budget van het Rijk ontvangt. Wanneer er meer bijstandsonvangers zijn dan verwacht, moet de gemeente de extra uitkeringen uit eigen middelen betalen. De gemeente Neder-Betuwe is de afgelopen jaren geconfronteerd met grote tekorten op het bijstandsbudget, overigens evenals veel andere gemeenten. In 2011 kwam de gemeente op een budget van ruim 1,8 miljoen euro ruim 400.000 euro tekort.¹ In 2010 was het tekort ruim 300.000 euro en in 2009 bijna 140.000 euro.

Daar komt bij dat het eerste kabinet-Rutte grote bezuinigingen op de re-integratie- en WSW-budgetten heeft aangekondigd, bezuinigingen die ook door het tweede kabinet-Rutte, weliswaar in een iets lager tempo, worden doorgezet. Een groot risico van de bezuinigingen op de WSW is dat gemeenten door de verliezen die de WSW-bedrijven maken, weinig of geen budget meer overhouden voor re-integratie.

¹ De gemeente Tiel heeft namens de gemeente Neder-Betuwe een aanvraag in het kader van de Incidentele Aanvullende Uitkering 2011 gedaan bij het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. Op 10 december 2012 heeft het college van B en W van de gemeente Neder-Betuwe een beschikking ontvangen dat er een aanvullende uitkering is verstrekt van € 241.459. De toetsingscommissie Wet werk en bijstand oordeelde dat de WWB in 2011 door de gemeente Neder-Betuwe rechtmatig is uitgevoerd. Bovendien oordeelde de commissie dat de gemeente niet heeft voldaan aan het arbeidsmarktcriterium van de Regeling WWB, hetgeen betekende dat beoordeeld diende te worden of er sprake was van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt. Dat blijkt het geval te zijn.

Gezien de grote financiële gevolgen die de uitvoering van de WSW kan hebben voor het re-integratiebeleid, is besloten ook de informatievoorziening over de uitvoering van de WSW mee te nemen in het onderzoek.

1.2 Toelichting op het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van documentstudie en interviews. De documentstudie betrof beleidsstukken op het gebied van re-integratie en de wijze waarop de uitvoering van de WSW is georganiseerd. Daarnaast is de beschikbare verantwoordingsinformatie doorgenomen. Daarna zijn interviews gehouden om de vragen die na de documentstudie overbleven of daardoor waren opgeworpen te beantwoorden. Bijlage 2 bevat een overzicht van gebruikte bronnen en geïnterviewde respondenten.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gewerkt met een normenkader (zie bijlage 1). Dit normenkader is gebaseerd op eerder onderzoek naar sturingsinformatie op het gebied van lokaal re-integratiebeleid, uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.² Dat onderzoek biedt inzicht in enerzijds de behoefte aan informatie bij raadsleden, wethouders, ambtelijk management en uitvoerende ambtenaren en anderzijds in de mate waarin destijds in de onderzochte gemeenten in die behoefte werd voorzien. In hoofdstuk 3, dat de bevindingen van het onderzoek weergeeft, is per norm aangegeven of daar geheel (+), deels (+/-) of geheel niet (-) aan wordt voldaan.

Een belangrijke plaats in het re-integratiebeleid wordt ingenomen door de participatieladder. Omdat in dit rapport regelmatig naar dit instrument wordt verwezen, volgt hier een korte toelichting.

Met de participatieladder kan de mate van participatie van burgers in de samenleving worden gemeten en gevolgd. Op individueel niveau biedt het instrument inzicht in het huidige niveau van participatie van een individu en de mogelijkheid om binnen een jaar een hoger participatieniveau te kunnen bereiken (groeipotentieel). Op geaggregeerd niveau biedt het inzicht in het klantenbestand, in het groeipotentieel van klantgroepen en in de feitelijke ontwikkeling daarin. Daarmee is het een middel dat op diverse niveaus gebruikt kan worden om te sturen op de re-integratie, bijvoorbeeld door instrumenten daar in te zetten waar de meeste kans op succes bestaat en waar ze ook nodig zijn. Door de bewegingen van klantgroepen op de participatieladder te volgen in relatie tot de inzet van verschillende instrumenten, ontstaat zicht op de effectiviteit van ingezette instrumenten.

² H. ter Beek, M. Brukman, M. van Gent (2008) *Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid* (Amsterdam: Regioplan).

De participatieladder onderscheidt zes treden:

Trede 6: betaald werk

Trede 5: betaald werk met ondersteuning

Trede 4: onbetaald werk

Trede 3: deelname georganiseerde activiteiten

Trede 2: sociale contacten buiten de deur

Trede 1: geïsoleerd

1.3 Leeswijzer

Het onderzoek betreft de informatie die nodig is voor een doeltreffende uitvoering van het re-integratiebeleid en de WSW. Het kader daarvoor wordt gevormd door de organisatie van de re-integratie en de WSW en de daaruit voortvloeiende sturings- en verantwoordingsrelaties. Die worden in hoofdstuk 2 beschreven. Hoofdstuk 3 bevat vervolgens de eigenlijke bevindingen van het onderzoek: de beschikbare informatie voor sturing en verantwoording, de kwaliteit daarvan en de wijze waarop die wordt benut. De onderzoeksvragen worden vervolgens in hoofdstuk 4 beantwoord. Dat hoofdstuk bevat ook enkele aanbevelingen voor de toekomst.

2 DE STRUCTUUR VOOR STURING EN VERANTWOORDING

Het kader voor de sturing op en verantwoording over re-integratie en de WSW wordt gevormd door de manier waarop de uitvoering van deze taken in Neder-Betuwe is georganiseerd. Dat wordt in paragraaf 2.1 uiteengezet. Uit deze organisatiewijze vloeien sturings- en verantwoordingsrelaties op drie niveaus voort:

- strategisch niveau: waarop de gemeenteraad de kaders stelt;
- tactisch niveau: waarop het college/de gemeentesecretaris de kaders verder uitwerkt met het oog op de uitvoering;
- operationeel niveau: waarop de sociale dienst of het SW-bedrijf stuurt op een goede uitvoering.

Paragraaf 2.2 laat zien hoe deze relaties in theorie ingevuld moeten worden voor een goede sturing en verantwoording.

2.1 Organisatie van re-integratie en WSW

2.1.1 Re-integratie

De beleids- en uitvoeringstaken op het gebied van re-integratie koopt Neder-Betuwe sinds 1 januari 2006 in bij de gemeente Tiel. Hiervoor is in 2005 een dienstverleningsovereenkomst ondertekend door de gemeenten Tiel en Neder-Betuwe. Tiel voert voor Neder-Betuwe de Wet werk en bijstand (WWB) uit. Het betreft aanvragen, (her)onderzoeken, afwijzingen en verstrekkingen van uitkeringen en voorzieningen, en de re-integratie van mensen met een WWB-uitkering. Ook bereidt de gemeente Tiel het beleid voor Neder-Betuwe op dit terrein voor.

De werkzaamheden van Tiel op het gebied van de WWB betreffen onder andere ook de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. In de dienstverleningsovereenkomst gaat het nog om de 'aanbesteding van re-integratietrajecten'; inmiddels voert de afdeling Werk, Inkomen en Zorg van Tiel de re-integratie voor een groot deel zelf uit. Concreet voert Tiel voor Neder-Betuwe de volgende activiteiten op het gebied van re-integratie uit:

- Beleidsvorming en beleidsmatige afstemming voor de deelnemende gemeenten (naast Neder-Betuwe zijn dit Tiel, Neerijnen en West Maas en Waal).
- Aansturing van uitbestede re-integratietaken:
 - het inzetten van Werkportaal, partieel werken of maatwerktrajecten voor mensen die met ondersteuning aan de slag kunnen.
- Uitvoering van re-integratietaken:
 - indelen en volgen van mensen volgens de participatieladder;
 - begeleiding en bemiddeling voor mensen met een zeer korte afstand tot de arbeidsmarkt;

- doorverwijzing naar het Activeringscentrum van de gemeente Tiel (Dynamiek) voor mensen die geactiveerd moeten worden; dit is een activiteit die de gemeente Tiel zelf uitvoert;
- doorverwijzing naar hulpverlening en het Vrijwilligersadviespunt van klanten met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt en/of met een hulpvraag.

In Neder-Betuwe is een 'verbindingsofficier' aangesteld, Deze onderhoudt contact met Tiel over de voortgang van de uitvoering. De functie is inmiddels verdeeld over twee medewerkers. Zij zijn verantwoordelijk voor de beleidsmatige afstemming met de andere drie gemeenten, voor het interne beleids- en controlproces binnen de gemeente en voor de interne verantwoording over de uitvoering richting college en raad. Aansturing van de gemeente Tiel op tactisch niveau dient door deze medewerkers, in overleg met hun manager, plaats te vinden.

2.1.2 WSW

De uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) gebeurt in opdracht van de gemeente Neder-Betuwe door twee bedrijven die worden aangestuurd via twee gemeenschappelijke regelingen: Lander en Presikhaaf. De meeste mensen met een WSW-indicatie uit Neder-Betuwe werken bij Lander. Presikhaaf voert de WSW uit voor mensen uit de voormalige gemeente Dodewaard. Dit betreft een 'uitsterfconstructie': er worden geen nieuwe mensen bij Presikhaaf geplaatst. Op dit moment zijn bij Presikhaaf nog 17 SE ondergebracht, dat wil zeggen 17 arbeidsplaatsen van 36 uur.

In het Werkportaal, dat Lander in opdracht van Tiel uitvoert, komen de doelgroepen van de re-integratie en de WSW deels bij elkaar. Onder de doelgroep van het Werkportaal vallen namelijk ook de WSW'ers die vanaf de wachtlijst komen (niet-beschut), de WSW'ers die intern werken bij Lander, maar eraan toe zijn om uitgeplaatst te worden en de WSW'ers die al extern werkten, maar na terugval weer moeten worden herplaatst.

2.2 Sturing en verantwoording op drie niveaus

Sturing op en verantwoording over re-integratie en de WSW vindt plaats tussen actoren op drie niveaus: het strategische, het tactische en het operationele niveau. Een goede invulling van deze relaties stelt eisen aan de sturingsinformatie. Tabellen 2.1 tot en met 2.3 laten dit zien.

Tabel 2.1 Sturing en verantwoording op strategisch niveau

Sturings- en verantwoordingsrelaties	Benodigde sturingsinformatie
<p><i>Re-integratie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Raad en college bepalen in overleg het beoogde maatschappelijk effect (visie) en doelstellingen op strategisch niveau. De raad stelt dit vast, samen met het financiële kader en een eventuele prioriteitstelling. • Het college legt aan de raad verantwoording af over doelbereik en besteding van de middelen. • De raad gebruikt deze informatie om na te gaan of de besteding van de middelen leidt tot doelbereik en of eventueel bijstelling van de doelstelling of de middelen aan de orde is. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidskaders bevatten visie en SMART-doelen op strategisch niveau. • Verantwoordingsinformatie biedt inzicht in doelbereik en bestede middelen.
<p><i>WSW</i></p> <p>Lander: strategisch beleid wordt bepaald in samenspraak tussen Algemeen (AB) en Dagelijks Bestuur (DB) van Lander en gemeenteraden. Verantwoording wordt op dit niveau door het DB afgelegd aan het AB en via het AB aan gemeenteraden. Het AB kan die informatie benutten voor bijsturing, mits alle gemeenten het eens zijn.</p> <p>Presikhaaf: de gemeente Neder-Betuwe heeft geen zitting in het bestuur, conform in 2002 door de raad besloten, en heeft ook geen andere maatregelen getroffen voor sturing en verantwoording.</p>	

Tabel 2.2 Sturing en verantwoording op tactisch niveau

Sturings- en verantwoordingsrelaties	Benodigde sturingsinformatie
<p><i>Re-integratie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Het college van Neder-Betuwe en de afdeling Werk, Inkomen en Zorg van Tiel werken, via de verbindingsofficier, de strategische doelstelling uit in SMART-doelstellingen op instrumentniveau. • 'Tiel' legt periodiek verantwoording af aan het college van Neder-Betuwe (via de verbindingsofficier) over de realisatie van deze doelstellingen. Daarbij komen ook knelpunten en randvoorwaarden aan de orde die niet op operationeel niveau kunnen worden beïnvloed. • Het college gebruikt deze informatie enerzijds om de raad te informeren over de realisatie van de strategische doelen, anderzijds om Tiel aan te sturen op doelrealisatie. Ook ondersteunt het college van Neder-Betuwe de gemeente Tiel bij het oplossen van geconstateerde knelpunten/scheppen van benodigde randvoorwaarden. 	<ul style="list-style-type: none"> • SMART-doelen op instrumentniveau vormen kapstok voor aansturing uitvoering. • Verantwoording koppelt resultaten per instrument/ doelgroep aan strategische doelstellingen.
<p><i>WSW</i></p> <p>Lander: uitwerking van de strategische doelstelling naar tactische doelen vindt plaats door Lander en wordt vastgesteld door het DB. Lander legt hierover verantwoording af aan het DB, dat deze informatie gebruikt om te verantwoorden en bij te sturen.</p> <p>Presikhaaf: er is geen structuur voor sturing en verantwoording op tactisch niveau door en aan de gemeente Neder-Betuwe.</p>	

Tabel 2.3 Sturing en verantwoording op operationeel niveau

Sturings- en verantwoordingsrelaties	Benodigde sturingsinformatie
<p><i>Re-integratie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Op operationeel niveau worden doelstellingen verder uitgewerkt in afspraken over wie, wat, hoe, wanneer en waar doet. • Deze doelstellingen worden vastgelegd in afspraken tussen uitvoerders (in casu: Lander) en Tiel, maar ook binnen de afdeling Werk, Inkomen en Zorg tussen het management en werkcoaches. • Uitvoerders leggen mondeling en schriftelijk verantwoording af over hun werkzaamheden. • Tiel gebruikt deze informatie om bij te sturen waar nodig en om verantwoording af te leggen op tactisch niveau. 	<ul style="list-style-type: none"> • SMART-doelen met betrekking tot te realiseren resultaten. • Verantwoording over output.
<p><i>WSW</i></p> <p>Lander: uitwerking naar operationele doelen gebeurt door Lander. Lander legt daarover verantwoording af aan de beleidsmedewerker bij de gemeente; die heeft inzicht in de realisatie op productniveau in relatie tot de taakstelling.</p> <p>Presikhaaf: er is geen structuur voor sturing en verantwoording op operationeel niveau door en aan de gemeente Neder-Betuwe.</p>	

3 STURING EN VERANTWOORDING IN DE PRAKTIJK

3.1 Invulling op strategisch niveau

Sturing en verantwoording op dit niveau vinden plaats tussen het college en de raad: de raad stelt kaders en controleert, het college werkt de kaders uit, stuurt op een effectieve en efficiënte uitvoering en legt verantwoording daarover af aan de raad. Dit geldt ook op het gebied van de WSW, ook al is de uitvoering daarbij op grotere afstand van de gemeente gezet via de twee gemeenschappelijke regelingen.

De belangrijkste documenten op dit niveau zijn kaderstellende nota's en beleidsevaluaties. Daarnaast zijn de stukken van de gemeentelijke planning- en controlcyclus belangrijk. In de programmabegroting stelt de raad de kaders vast, in de jaarrekening legt het college verantwoording af aan de raad. De andere documenten uit de cyclus worden gebruikt om de raad op de hoogte te houden van de stand van zaken omtrent de uitvoering.

3.1.1 Kaderstelling

Visie en doelstelling

Het beleidskader voor de re-integratie is sinds begin 2012 de *Beleidsnota re-integratie 2012-2015*. Hierin is het beoogd maatschappelijk effect als volgt geformuleerd: *alle inwoners van Neder-Betuwe kunnen op enige wijze maatschappelijk actief participeren*. Het re-integratiebeleid richt zich op participatie door middel van arbeid en heeft als doel: *het toeleiden van burgers naar duurzame arbeidsinschakeling en het ondersteunen van mensen zonder arbeidsmarktperspectief bij het op een andere manier maatschappelijk participeren*. Uitgangspunten zijn: werken naar vermogen, maatschappelijk actief zijn, preventie, duurzaam resultaat, re-integreren naar mogelijkheid, zorg voor wie het nodig heeft, niet vrijblijvend.

Sturings-
Instrument

Het belangrijkste sturingsinstrument met betrekking tot re-integratie is de participatieladder. Doelstellingen en prioriteiten in de 'Beleidsnota Re-integratie Neder-Betuwe 2012 tot 2015' zijn gekoppeld aan de afstand van mensen tot de arbeidsmarkt, zonder dat overigens expliciet naar treden op de participatieladder wordt verwezen:

- Preventie: snel aandacht voor mensen die (nog) dicht bij de arbeidsmarkt staan: binnen een maand weer aan het werk.
- Klanten dicht bij de arbeidsmarkt met een goede zelfredzaamheid moeten binnen drie maanden aan het werk komen via de basisdiensten van het Werkplein in Tiel.
- Voorrang voor mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt, maar onvoldoende zelfredzaamheid: arbeidsplaatsing binnen zes maanden.
- Voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt maar met mogelijkheden voor het vinden van betaalde arbeid, wordt een traject ingezet, gericht op uitstroom naar werk binnen een jaar.

- Informatie en verwijzing met het oog op andere vormen van maatschappelijke participatie voor mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt en (vrijwel) geen perspectief op betaald werk: *50 procent van de mensen die wel werk kunnen verrichten maar geen betaald werk zullen kunnen vinden is eind 2014 maatschappelijk actief.*

Uitwerking	Bij de bovengenoemde beleidsnota re-integratie is als bijlage een uitvoeringsprogramma gevoegd, dat per trede op de participatieladder inzicht biedt in het verwachte aantal klanten en plaatsingen, in het beschikbare aanbod en in de financiële dekking. Het begrote budget neemt de komende jaren af van € 234.441,- in 2012 naar € 135.221,- in 2015.
WSW	<p>Omdat de WSW wordt uitgevoerd via een gemeenschappelijke regeling, is het beleidskader regionaal. De beleidsnota <i>Tijd voor prioriteit</i> is het meest recente kader, vastgesteld door het AB en het DB van Lander. Hierin zet Lander de financiële consequenties van diverse landelijke bezuinigingen en de verwachte stelselwijziging onder elkaar. Vervolgens worden daaruit conclusies getrokken over hoe Lander het hoofd kan bieden aan de nieuwe situatie: “Een focus op de beweging naar buiten en het voorbereiden van de organisatie op de uitdagingen van de toekomst door de inrichting op te starten van een trajectenorganisatie. Hier hoort ook de afweging bij om een beperkt deel van de organisatie af te zonderen voor de beschutte taak.” In de nota wordt dit verder uitgewerkt. Begrotingen en begrotingswijzigingen bevatten verdere beleidswijzigingen en de financiële consequenties daarvan, en zijn daarmee ook kaderstellende stukken die zowel door het AB als het DB worden vastgesteld. De begrotingen en het beleidsplan bieden echter geen inzicht in de samenstelling van de WSW-populatie wat betreft kosten en omzet op individueel niveau. Dat bemoeilijkt sturing op effectiviteit en doelmatigheid door AB en DB.</p> <p>Bij de vaststelling van dit soort stukken door het AB, is het uitgangspunt dat de leden van het AB de stukken zodanig op tijd ontvangen, dat zij de gelegenheid hebben om binnen hun eigen gemeente overleg over de inhoud ervan te voeren alvorens ze vast te stellen. In een eerder onderzoek van de rekenkamercommissie werd geconstateerd dat de tijd daarvoor in de praktijk ontbrak, maar hier is volgens de gemeentesecretaris en de wethouder inmiddels verbetering in aangebracht.</p> <p>In de praktijk is de taakstelling vanuit het Rijk ten aanzien van het aantal te realiseren WSW-arbeidsplaatsen leidend voor de uitvoering. Lander heeft zelf de taakstelling uitgewerkt in de doelstelling dat een derde van de WSW'ers bij reguliere werkgevers werkt, een derde 'op locatie' werkt en een derde 'binnen' werkt. Deze doelstelling is vastgesteld door het AB en het DB. Daar is een begroting aan gekoppeld, en daar stuurt het AB van Lander op.</p> <p>Op de uitvoering van de WSW door Presikhaaf stuurt de gemeente niet. De wethouder heeft geen zitting in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Hij overweegt dat overigens op dit moment wel, omdat hij meer grip wil krijgen op de besteding van de middelen door Presikhaaf (nu Presikhaaf in</p>

financieel zwaar weer verkeert) en omdat hij graag zou zien dat een snellere oplossing voor de uitsterfconstructie gevonden wordt, dan de huidige doorlooptijd tot 2036.

Tabel 3.1 Beoordeling normen voor kaderstelling op strategisch niveau

Inhoud	- Maatschappelijke effecten (outcome)/visie - SMART-doelstellingen - Vertaling naar beleid - Op basis van participatieladder - Begrote kosten	+/-
Vorm	- Op maat: over beleid, niet over uitvoering - Toegankelijk, inzichtelijk, leesbaar - Jaarlijks	+/-
Beleidscyclus	- Informatiebehoefte raad is vastgesteld - Koppeling met resultaten verleden, op basis van evaluatie	-
Proces	- Totstandkoming: in samenspraak met raad - Actieve betrokkenheid raad	+/-

Toelichting:

- De beleidsnota re-integratie bevat een visie en doelstellingen, maar de doelstellingen zijn niet SMART geformuleerd. Bovendien is voor de raad op basis van dit stuk niet te beoordelen of de doelstellingen realistisch zijn. Ook onduidelijk is wanneer de hoofdoelstelling is gerealiseerd; hiervoor ontbreken indicatoren.
- De participatieladder wordt gebruikt om inzicht te krijgen in het WWB-bestand, om het re-integratieaanbod te structureren en om doelstellingen op resultaatniveau te formuleren. De ladder wordt niet gebruikt als instrument dat inzicht kan bieden in het arbeidspotentieel van klanten. Het groeipotentieel is wel bekend in Tiel, maar het wordt alleen op individueel niveau gebruikt bij het bepalen van het juiste traject. Deze kennis wordt niet benut om de raad en het college inzicht te bieden in het groeipotentieel dat binnen het klantbestand bestaat. Evenmin wordt de ladder gebruikt om inzicht te bieden in de effectiviteit van ingezette instrumenten, hetgeen mogelijk is door de bewegingen van klanten op de participatieladder te laten zien in relatie tot de inzet van de verschillende re-integratie-instrumenten.
- De beleidsnota betreft het strategisch niveau, en is daarom 'op maat'. Hij is toegankelijk en leesbaar. De nota is echter niet verwerkt in de programmabegroting 2013, en kaderstelling vindt daarom niet jaarlijks plaats.
- Evenmin is de beleidscyclus doorlopen: de informatiebehoefte van de raad met het oog op controle op doelrealisatie is niet vastgesteld en de gewijzigde nota bevat geen koppeling van het nieuwe beleid aan ervaringen met re-integratie in het verleden.
- De nota is niet tot stand gekomen in samenspraak met de raad, maar opgesteld door de afdeling Werk, Inkomen en Zorg van Tiel, in bilateraal overleg met de verbindingsofficieren in de vier gemeenten waarvoor Tiel de

re-integratie uitvoert. Wel heeft de raad een actieve rol genomen bij de vaststelling van de nota. De nota is op 12 januari besproken tijdens de voorbereidende avond van de raad, en op 26 januari 2012 vastgesteld. Bij de vaststelling is de nota op twee punten geamendeerd en een motie aangenomen. De amendementen betroffen:

- het beleid en de financiële mogelijkheden ten minste jaarlijks te evalueren en zo nodig bij te stellen.
- gemotiveerde WWB-klienten met perspectief op werk die het niet op eigen kracht redden, meer prioriteit te geven dan in het voorstel was voorzien.

De motie verzocht het college zich in te spannen om voor 1-1-2013 met de werkgevers in Neder-Betuwe een lokaal sociaal akkoord te sluiten.

- De kaderstellende stukken met betrekking tot de WSW, uitgevoerd door Lander, bevatten een visie, doelstellingen, vertaling naar beleid en begrote kosten. De doelstellingen zijn echter niet SMART en de stukken bieden geen inzicht in de samenstelling van de WSW-populatie wat betreft kosten en omzet op individueel niveau. De stukken komen op momenten dat financiële bijsturing nodig is en jaarlijks voor zover het de begroting betreft. De gemeenteraad lijkt als geheel slechts op zeer grote afstand betrokken te zijn; de raadsleden in het AB van Lander zijn wel direct betrokken bij de vaststelling. Het is echter niet waarschijnlijk dat zij bijsturen op basis van deze stukken, omdat ze al zijn vastgesteld in het DB voordat ze naar het AB worden gestuurd en omdat alle betrokken gemeenten overeenstemming moeten bereiken, alvorens kan worden bijgestuurd. Overigens worden strategische kwesties in ieder geval in het DB van Lander besproken. Dit staat echter op grote afstand van de gemeenteraad van Neder-Betuwe.

Wat betreft Presikhaaf vindt vanuit Neder-Betuwe helemaal geen sturing plaats.

3.1.2 Toezicht/verantwoording

Tot op heden heeft de raad geen verantwoordingsinformatie ontvangen die aansluit bij de doelstellingen uit de beleidsnota re-integratie 2012-2015. Het eerste moment waarop de planning- en controlcyclus daar een mogelijkheid toe biedt, is bij de jaarrekening over 2012. Het feit dat de kaders voor de re-integratie niet zijn overgenomen in de programmabegroting over 2013 doet echter vermoeden dat de planning- en controlcyclus niet zal worden benut voor het afleggen van verantwoording over de re-integratie op strategisch niveau.

Voorafgaand aan het nieuwe re-integratiebeleid werd de raad tot en met 2011 via de jaarrekening geïnformeerd over het aantal afgesloten trajectplannen re-integratie en het werkloosheidspercentage. Deze indicatoren bieden echter op zichzelf geen inzicht in doelrealisatie. Omdat de financiële verantwoording zich beperkt tot het programmaniveau en afwijkingen op onderdelen, ontbreekt ook financiële verantwoordingsinformatie die inzicht biedt in de realisatie op

het gebied van de re-integratie. Wel is in de jaarstukken 2011 de voortgang met betrekking tot voorgenomen activiteiten gerapporteerd. Deze activiteiten waren echter dermate vaag geformuleerd ('iedereen die kan werken, werkt', 'zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden aan het werk') en de rapportage over de voortgang dusdanig beperkt (met blije, aarzelende of verdrietige gezichtjes in de kolommen 'beleidsmatig' en 'financieel') dat de rapportage geen enkel inzicht in doelrealisatie biedt.

De verantwoordingsinformatie op het gebied van de WSW in de jaarrekening van de gemeente Neder-Betuwe is uitsluitend financieel van aard, zowel wat betreft Lander als Presikhaaf. Het AB van Lander ontvangt echter kwartaal-rapportages die meer informatie bevatten. Hierin wordt verantwoording afgelegd over de realisatie van de doelstellingen uit de jaarlijkse begroting op het gebied van onder andere de verdeling van de SW-doelgroep over de categorieën 'binnen', 'buiten' en 'derden'; plaatsing bij reguliere werkgevers, leegloop binnen de divisie Werk en het financieel resultaat van Lander als geheel.

De verantwoordingsinformatie die de gemeente van Presikhaaf ontvangt, blijft beperkt tot algemene stukken uit het DB en AB van de regeling. Neder-Betuwe ontvangt geen informatie die specifiek betrekking heeft op de werkzaamheden van Presikhaaf voor deze gemeente. De verantwoording aan de raad loopt via de planning- en controlcyclus en is zeer beknopt: de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage wordt vermeld. Daarnaast vermeldt de begroting voor 2013 dat er in de toekomst mogelijk sprake zal zijn van een tekort, dat de deelnemende gemeenten aan moeten vullen en dat daarvoor een reservering is gemaakt.

Tabel 3.2 Beoordeling normen voor verantwoording op strategisch niveau

Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaten die aansluiten bij geformuleerde doelstellingen - In perspectief plaatsen van resultaten: doen we het beter dan vroeger? Of: doen we het beter dan vergelijkbare gemeenten? Waarom wel/niet? - Aandacht voor relatie tussen resultaten en beleid - Globaal inzicht in de financiële realisatie t.o.v. begroting 	Re-integratie en Presikhaaf: - WSW door Lander: +/-
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> - Op maat: niet te uitgebreid, niet te veel details - Toegankelijk, inzichtelijk, leesbaar - Tijdig: bijsturing mogelijk 	-
Beleidscyclus	<ul style="list-style-type: none"> - Er is getoetst of aan informatiebehoefte is voldaan - Op basis van resultaten conclusies voor aanpassing beleid en doelstellingen (analyse) 	-
Proces	<ul style="list-style-type: none"> - Geleverde informatie is betrouwbaar - Bespreking in de raad(scommissie) 	-

Toelichting:

- De verantwoordingsinformatie ten aanzien van de re-integratie is onvoldoende om inzicht te bieden in de realisatie van de doelstellingen op strategisch niveau. Het werkloosheidspercentage biedt op zichzelf geen inzicht in de resultaten van de re-integratie, omdat werkloosheid ook door allerlei andere factoren wordt beïnvloed. Het aantal afgesloten trajecten betreft informatie op tactisch niveau die ook weinig zegt over doelbereik. Tot nu toe wordt ook de participatieladder niet gebruikt voor het afleggen van verantwoording op strategisch niveau, terwijl dit instrument zich daar wel voor leent. Daarom is voor de raad op dit moment alleen inzichtelijk wat het financiële resultaat is. Dat biedt de raad onvoldoende informatie om de effectiviteit van het beleid, en de noodzaak om dat bij te stellen, te kunnen beoordelen. De vorm van de informatie die via de planning- en control-cyclus wordt geboden, voldoet niet aan de normen: niet de juiste indicatoren, niet informatief, niet inzichtelijk en biedt geen mogelijkheden tot bijsturing.
- De informatie over de uitvoering van de WSW door Lander is van betere kwaliteit. De kwartaalrapportages bieden inzicht in doelrealisatie op tactisch niveau, maar koppelen dat aan ontwikkelingen op strategisch niveau (de financiële realisatie, organisatorische ontwikkelingen en veranderingen van de voorwaarden waaronder Lander werkt (zoals de geplande wetswijziging)).
- Over Presikhaaf ontvangt de raad uitsluitend financiële informatie die geen inzicht biedt in mogelijkheden voor bijsturing.
- De beleidscyclus wordt op dit punt dan niet doorlopen; de gemeenteraad gebruikt de informatie niet om te sturen.
- Wel is in het onderzoek door respondenten aangegeven dat zij door de krapper wordende financiële kaders op het gebied van re-integratie en de WSW waarnemen dat de raad een actievere rol op dit vlak op zich neemt. Dat is al zichtbaar geweest bij de vaststelling van de beleidsnota re-integratie. Mogelijk breidt dit zich in de toekomst uit naar het formuleren van de informatiebehoefte en benutten van de ontvangen verantwoordingsinformatie voor bijsturing; de raad heeft immers om een jaarlijkse evaluatie van het re-integratiebeleid gevraagd.

3.2 Invulling op tactisch niveau

Sturing en verantwoording op dit niveau vindt, op het gebied van re-integratie, plaats tussen het college van Neder-Betuwe en de gemeente Tiel waarbij de lijn deels verloopt via de verbindingsofficier: het college stelt de uitwerking van de beleidsnota in een uitvoeringsprogramma met meetbare doelen vast, de verbindingsofficier bewaakt de uitvoering door Tiel. Omgekeerd rapporteert Tiel over de realisatie via managementrapportages aan de verbindingsofficier, die deze benut voor terugkoppeling aan het college.

Voor de uitvoering van de WSW door Lander geldt dat de sturings- en verantwoordingsrelatie op tactisch niveau zich afspeelt tussen het DB en de directeur van Lander. Zij gebruiken daarvoor echter dezelfde kaderstellende en verantwoordingsstukken die het AB ontvangt: begrotingen, begrotingswijzigingen, kaderstellende nota's en kwartaalrapportages. Op tactisch niveau vindt geen sturing op en verantwoording door Presikhaaf plaats.

3.2.1 Sturing

Geen inzicht in effecten	Het onderzoek heeft laten zien dat de sturing op tactisch niveau door de gemeente Neder-Betuwe op dit moment eigenlijk vrijwel geheel ontbreekt. Ook de vaststelling van de nieuwe nota re-integratiebeleid in januari 2012 heeft in eerste instantie niet geleid tot een verandering hierin. Het initiatief voor deze beleidswijziging lag in Tiel. Toen de rekenkamercommissie begin 2012 navraag deed naar de managementinformatie rondom re-integratie, schreef de destijds verantwoordelijke beleidsmedewerker, met een kopie naar zijn leidinggevende, dat het effect van de inzet van de re-integratiemiddelen niet op te maken was uit de door Tiel aangeleverde managementinformatie. Hij voegde daaraan toe dat evenmin inzichtelijk was of de inspanningen die Tiel voor de cliënten uit Neder-Betuwe deed gelijkwaardig was aan de cliënten van Tiel, Neerijnen en West Maas en Waal. In dezelfde notitie wordt aangegeven dat Neder-Betuwe wel inzicht wil hebben in de effectiviteit van het re-integratiebeleid. Hierop lijkt echter op dat moment geen actie te zijn ondernomen. Enkel wordt de verwachting uitgesproken dat het gebruik van de participatieladder een betere sturing mogelijk zal maken.
Oorzaken	Neder-Betuwe was gewend alleen te kijken naar uitstroom en budget, geven respondenten aan. Omdat er lange tijd geen financiële knelpunten waren, bestond de noodzaak niet om op een andere manier met sturing om te gaan. De uitbesteding van taken aan Tiel werd gezien als een soort samenvoeging van sociale diensten en leidde niet tot het ontstaan van een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie; de bestaande praktijk waarin geen noodzaak werd gevoeld tot aansturing van de sociale dienst, omdat die deel uitmaakte van de gemeente, bleef gehandhaafd. De afdeling Werk, Inkomen en Zorg in Tiel bevestigt dat er vanuit Neder-Betuwe weinig sturing wordt gegeven op tactisch niveau.
Gevolg	Bij gebrek daaraan werkt de gemeente Tiel, op basis van de eigen managementinformatie, zelf de strategische doelstelling uit in subdoelen, in te zetten instrumenten en streefwaarden. Het uitvoeringsprogramma is dan ook een document dat in Tiel wordt gebruikt en waar nodig bijgesteld. Daardoor valt overigens des te meer op dat dit programma niet naadloos aansluit op de strategische doelstellingen. ¹ Het is onduidelijk hoe de communicatie over deze

¹ Waar de strategische doelstellingen prioriteiten stellen, zijn deze in het uitvoeringsprogramma niet herkenbaar verwerkt. Waar de strategische doelstellingen betrekking hebben op de afstand tot de arbeidsmarkt, is in het uitvoeringsprogramma sprake van de treden van de participatieladder.

documenten met Neder-Betuwe verloopt. Tiel geeft aan de uitwerkingen ter kennisname aan Neder-Betuwe te sturen. De verbindingsofficier heeft ze echter niet ontvangen. Om de kaders voor het eigen werk te verbeteren, heeft de afdeling Werk, Inkomen en Zorg van Tiel medio 2012 opdracht gegeven aan een extern bureau om te adviseren over zodanige aanpassing van de dienstverleningsovereenkomsten met Neder-Betuwe, Neerijnen en West Maas en Waal dat deze sturing op tactisch/strategisch niveau gaan bieden.

Verbeterplan Na interne overdracht van het re-integratiedossier in de gemeente Neder-Betuwe aan andere beleidsmedewerkers en een andere manager in april 2012, is een traject ingezet om te komen tot betere managementinformatie. In de zomer is een extern bureau gevraagd om advies uit te brengen over hoe de gemeente Neder-Betuwe beter de regie over de WWB kan voeren. In november is hierover gerapporteerd. Het vat de ontevredenheid in Neder-Betuwe over de beschikbare informatie over de WWB als volgt samen:

De cijfers uit de kwartaalrapportages² sluiten niet volledig aan bij de cijfers die maandelijks worden geleverd en er is ook geen direct inzicht in de resultaten van wat de gemeente Tiel exact heeft uitgevoerd en welke kosten daar tegenover staan. Tevens bestaat er onduidelijkheid over de exacte inhoud van kostenposten, heerst het gevoel dat er soms te veel informatie wordt gegeven en ontbreekt een toelichting wanneer iets niet in de lijn der verwachting verloopt.

De rapportage bevat een eerste aanzet voor uitwerking van de strategische doelstellingen (bijvoorbeeld maximale uitstroom van burgers met een uitkering vanuit de WWB) naar doelstellingen waarmee de gemeente op tactisch niveau de uitvoering van de re-integratie door Tiel aan kan sturen (bijvoorbeeld inzicht bieden in het resultaat van ingezette acties).

WSW Lander wordt op tactisch niveau aangestuurd door het DB. Daar worden beleidsstukken als *Tijd voor Prioriteit* en begrotingswijzigingen besproken, alvorens ze naar het AB worden gestuurd. Daar worden ook de kwartaalrapportages besproken. Dit betreft sturing op Lander als geheel. De WSW is één van de activiteiten die Lander uitvoert. Het DB bespreekt financiële kwesties en de bedrijfsvoering, maar stuurt ook inhoudelijk op de uitvoering. Zo bevatten de kwartaalrapportages ook informatie over bijvoorbeeld plaatsing bij reguliere werkgevers en de gerealiseerde productiviteit. Deze informatie wordt besproken in de DB-vergaderingen.

² Het betreft hier kwartaalrapportages en maandelijkse cijfers over de WWB, niet specifiek over re-integratie.

Tabel 3.3 Beoordeling normen voor sturing op tactisch niveau

Inhoud	- Doelstellingen gemeenteraad en vertaling naar beleidsdoelstellingen - Op basis van participatieladder - Vertaling van beleid naar instrumentarium - SMART-doelstellingen per instrument - Begrote kosten per instrument	-
Vorm	- Volledig overzicht in één document - Toegankelijk, inzichtelijk, leesbaar - Jaarlijks	-
Beleidscyclus	- Informatiebehoefte college is vastgesteld - Gerelateerd met doelstellingen raad	-
Proces	- Totstandkoming: in samenspraak met uitvoerders	-

Toelichting:

Op tactisch niveau is sturing grotendeels afwezig: de gemeente Neder-Betuwe laat het over aan de uitvoerders, zijnde de gemeente Tiel wat betreft de re-integratie en Lander en Presikhaaf wat betreft de WSW. SMART-doelstellingen op instrumentniveau ontbreken. Bij gebrek aan sturing richt de Afdeling Werk, Inkomen en Zorg van Tiel het tactische niveau zelf in. Lander doet feitelijk hetzelfde, hoewel in overleg met DB en AB. Het gevolg is dat de beleidscyclus op dit niveau hapert: er is geen sprake van strategische doelstellingen die worden uitgewerkt naar richtinggevende doelstellingen voor de uitvoering.

3.2.2 Verantwoording

Beschikbare informatie

Bestudering van de in Neder-Betuwe beschikbare managementinformatie over de uitvoering van de re-integratie bevestigt het hierboven beschreven beeld. De gemeente Neder-Betuwe stuurt de gemeente Tiel niet aan op SMART-doelstellingen op instrumentniveau. Het uitvoeringsplan bij de nieuwe beleidsnota biedt wel die mogelijkheid, omdat per trede van de participatieladder wordt beschreven welke instrumenten kunnen worden ingezet. Het uitvoeringsplan wordt echter niet gebruikt om op te sturen. De verantwoordingsinformatie die Tiel sinds begin 2012 in de zin van driemaandelijkse managementrapportages levert, biedt wel inzicht in:

- de ontwikkeling van het bestand en de verdeling daarvan over de treden van de participatieladder (het aantal klanten per trede);
- het financiële resultaat, dat wil zeggen de gemaakte kosten voor re-integratieactiviteiten, afgezet tegen de begroting;
- de gepleegde inspanningen (heel globaal), zoals 'casemanagement' en 're-integratieactiviteiten';
- de context: werkloosheidscijfers, vacatures UWV Werkbedrijf en uitkeringsgerechtigden.

De informatie biedt echter onvoldoende inzicht in de inspanningen die Tiel verricht om mensen aan het werk te helpen en de effectiviteit daarvan in de zin van bewegingen op de participatieladder en uitstroom gekoppeld aan

instrumenten. Ook over de duurzaamheid van de uitstroom en uitstroom naar andere participatievormen dan werk, onderdeel van de strategische doelstelling, wordt niet gerapporteerd. Dit is opvallend, omdat de gemeente Tiel wel over deze gegevens beschikt. Maandelijks wordt daar nagegaan hoe het klantenbestand zich tot de participatieladder verhoudt. In de toekomst wil men ook inzichtelijk maken hoe de klanten zich over de participatieladder bewegen. Het inzicht in het klantenbestand wordt gebruikt om te bepalen welk instrumentarium nodig is. Op basis van regionale arbeidsmarkt identificeert Tiel vervolgens de kansrijkste groepen.

- Benutting** De kwartaalrapportages worden nauwelijks gebruikt door de gemeente Neder-Betuwe; er wordt gekeken naar de besteding ten opzichte van de begroting, maar er vindt geen inhoudelijke terugkoppeling aan de wethouder plaats.
- Overleg** De dienstverleningsovereenkomst met Tiel stelt dat elk kwartaal overleg plaatsvindt tussen Tiel en de contactambtenaren in de drie andere gemeenten en elk half jaar tussen Tiel en de verantwoordelijke wethouders. Het doel van de overleggen is enerzijds beleidsmatige afstemming, anderzijds verantwoording en aansturing. Deze overleggen vinden op dit moment echter niet op structurele basis plaats; overleg met Tiel is er vooral op bilaterale basis. Ook opvallend is dat Tiel en Neder-Betuwe dit jaar onafhankelijk van elkaar besloten hebben dat de wijze waarop Neder-Betuwe stuurt op de re-integratie moet worden verbeterd en externe bureaus in de arm hebben genomen om (onder andere) daar advies over uit te brengen. Inmiddels is hierover overigens wel overleg tussen Neder-Betuwe en Tiel op gang gekomen, maar dat heeft nog niet tot concrete resultaten geleid.
- WSW** Lander legt verantwoording af op tactisch niveau via de kwartaalrapportages aan het DB. Hierboven is reeds beschreven welke informatie deze rapportages bevatten. Ze worden besproken in de DB-vergaderingen. Daarbij licht de directeur van Lander de rapportages toe. Indien noodzakelijk geacht kan het DB naar aanleiding van de rapportages Lander vragen om actie op bepaalde punten te ondernemen. Na bespreking in het DB worden de rapportages doorgestuurd naar het AB.

Tabel 3.4 Beoordeling normen voor verantwoording op tactisch niveau

Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Realisatie doelstellingen raad - Analyse over realisatie doelstellingen: waarom wel/niet gehaald - Resultaten per instrument gerelateerd aan doelstellingen - Gerealiseerde kosten per instrument 	-
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> - Volledig overzicht in één document - Toegankelijk, inzichtelijk, leesbaar - Tijdig: bijsturing is mogelijk 	-
Beleidscyclus	<ul style="list-style-type: none"> - Er is getoetst of aan informatiebehoefte is voldaan - Relatie resultaten op instrumentniveau naar globale doelstellingen - Op basis van resultaten conclusies voor aanpassing instrumenten - Analyse in hoeverre beïnvloedbaar 	-
Proces	<ul style="list-style-type: none"> - Geleverde informatie is betrouwbaar - Communiceren met hele organisatie 	-

Toelichting:

Op het punt van de verantwoording op tactisch niveau wordt in Neder-Betuwe niet aan de normen voldaan. De verantwoordingsinformatie is onvoldoende om goed te kunnen volgen of op een juiste wijze wordt gewerkt aan doelrealisatie. Dat geldt in ieder geval voor de informatie die beschikbaar is over de uitvoering door de gemeente Tiel en SW-bedrijf Presikhaaf. De informatie die er wel is, wordt bovendien niet benut voor sturing. Neder-Betuwe heeft de sturing op de re-integratie op dit niveau geheel uit handen gegeven. Er wordt wel gestuurd en dat gebeurt deels ook op basis van de juiste informatie, maar het gebeurt in en door de gemeente Tiel.

Het beeld op het gebied van de uitvoering door Lander van de WSW is wat beter, met name omdat de informatievoorziening van betere kwaliteit is. Ook hier bestaat echter ruimte voor verbetering. Sturing uitsluitend op financiële tekorten is niet effectief. Het is belangrijk te sturen op een zo hoog mogelijke productiviteit van de individuele WSW'ers, niet alleen op zo laag mogelijke kosten. Het is aannemelijk dat Lander dit zelf ook doet; in de stukken is sprake van een grotere inzet op het uitplaatsen van cliënten. Tegelijkertijd houdt Lander ongewijzigd vast aan de doelstelling van maximaal een derde 'binnen' (beschut) en minimaal een derde uitplaatsing bij een reguliere werkgever. Hoewel ongetwijfeld met het DB gesproken wordt over de mogelijkheden om beschut werk meer te laten renderen en meer mensen te begeleiden naar uitplaatsing bij een reguliere werkgever, is niet duidelijk in hoeverre het DB daar ook actief op stuurt.

3.3 Invulling op operationeel niveau

Op dit niveau hebben we het over de directe aansturing van en verantwoording over de uitvoering. Voor de re-integratie betekent dit aansturing door de gemeente Tiel van de eigen werkcoaches en SW-bedrijf Lander en verantwoording van deze coaches en Lander over de door hen uitgevoerde werkzaamheden. Voor de uitvoering van de WSW door Lander betreft het de aansturing van de uitvoering op de werkvloer en verantwoording daarover aan verbindingssambtenaren van de deelnemende gemeenten. Voor Presikhaaf geldt ook op dit niveau dat geen sturing en verantwoording plaatsvinden.

3.3.1 Sturing

Sturing van de uitvoering van het re-integratiebeleid op operationeel niveau gebeurt door de afdeling Werk, Inkomen en Zorg van de gemeente Tiel. Tiel voert een deel van de re-integratieactiviteiten zelf uit. Specifieke trajecten besteedt Tiel uit, waarbij het grootste deel de begeleiding van mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt (Werkportaal) en trajecten voor 'niet willers, wel kunnens' betreft, uitgevoerd door Lander.

Aansturing van de eigen medewerkers gebeurt in werkoverleggen en individuele caseloadoverleggen tussen de uitvoerend medewerkers en leidinggevenden. Leidend daarbij zijn de doelenboom en resultaatafspraken, waarbij het onderzoek overigens geen inzicht heeft geboden in de aard van de resultaatafspraken. Sturing vindt plaats op output (de aard en inhoud van trajecten en dergelijke) en outcome (het effect van de inzet, benutting van het groeipotentieel). Alle klanten zijn in beeld volgens de indeling van de participatieladder, inclusief het groeipotentieel.³ Op individueel niveau wordt onder andere bijgehouden welke instrumenten worden ingezet, wat de uitstroom is en welke ontheffingen worden gegeven. De duurzaamheid van de uitstroom wordt gemonitord via de nazorg en door bij instroom te kijken of iemand eerder klant is geweest en zo ja, hoe lang geleden.

De aansturing van Lander gebeurt via contracten en periodiek overleg over de uitvoering. Contractueel is vastgelegd dat:

- Lander invulling geeft aan het Werkportaal, waarin het klanten actief begeleidt naar werk (inclusief de WSW'ers die onder de doelgroep van het Werkportaal vallen). Het doel van het Werkportaal is mensen uiteindelijk duurzaam bij een reguliere werkgever plaatsen. In 2012 zullen naar verwachting 95 re-integratietrajecten worden aangeboden vanuit het Werkportaal (voor alle vier gemeenten waar Tiel de re-integratie voor uitvoert). Tevens is een uitstroomverwachting per trede op de participatieladder, waar Werkportaal zich op richt (uitstroom naar trede 4, 5 en 6) geformuleerd.

³ Groep 0 bevatte echter ten tijde van het onderzoek 36 personen die nog niet waren ingedeeld.

- Lander een groepsproject aanbiedt voor cliënten die niet gemotiveerd zijn om aan het werk te gaan of een traject te volgen, maar waarvan de verwachting is dat zij dat wel kunnen. Er zijn afspraken gemaakt over de werkwijze en de kosten per groep van maximaal zes deelnemers, niet over de uitstroom.

Daarnaast kan Tiel afzonderlijke diensten afnemen bij Lander, zoals diverse vormen van diagnoseonderzoek, trainingen en werkervaringsplaatsen.

Elk kwartaal voeren Lander en Tiel overleg over de voortgang op tactisch en operationeel niveau. Specifiek met het Werkportaal is er maandelijks overleg.

Aansturing van Lander wat betreft de WSW vindt op operationeel niveau met name plaats bij Lander zelf, op basis van de vastgestelde beleidsnota's en jaarplannen. De manager werkbedrijf stuurt de teammanagers aan. Die sturen vervolgens de jobcoaches en werkbegeleiders aan. Elke twee maanden voert Lander overleg met contactambtenaren binnen de deelnemende gemeenten. In deze overleggen vindt echter met name beleidsmatige afstemming plaats.

Tabel 3.5 Beoordeling normen voor sturing op operationeel niveau

Inhoud	- Op basis van participatieladder - SMART-doelstellingen over resultaten - Doelstellingen over duurzaamheid - Scherpe afbakening doelgroep - Begrote kosten	+/-
Vorm	- Prestatieafspraken - Jaarlijks of bij aanvang contract	+/-
Beleidscyclus	- Informatiebehoefte Sociale Dienst is vastgesteld - Sturingsmogelijkheden bij niet realiseren van doelstellingen	+
Proces	- Totstandkoming: in samenspraak met private en gemeentelijke uitvoerders - Actieve betrokkenheid klantmanagers	+

Toelichting:

- Op operationeel niveau gebruikt Tiel de participatieladder om te sturen op de uitvoering. Klanten worden ingedeeld op de ladder, hun groeipotentieel wordt bepaald en op basis daarvan krijgen zij een traject aangeboden. Verbeterpunten liggen op het terrein van SMART-doelstellingen, doelstellingen over duurzaamheid en een nog scherpere afbakening van de doelgroep (aansluiting bij de prioriteitstelling in de beleidsnota en onderscheid van relevante subgroepen).
- Op operationeel niveau wordt gewerkt met resultaatafspraken, die individueel met medewerkers worden gemaakt, en met uitstroomverwachtingen. Dit kan nog worden aangescherpt door het te realiseren resultaat duidelijker te koppelen aan het groeipotentieel van klanten.
- Bij de aansturing op dit niveau wordt actief gebruikgemaakt van de kennis van klantmanagers en private uitvoerders.

- Bij het bovenstaande geldt dat sturing op operationeel niveau alle re-integratieactiviteiten die Tiel en Lander uitvoeren tezamen betreft, niet Neder-Betuwe apart.

3.3.2 Verantwoording

Verantwoording op operationeel niveau over de uitvoering door de werkcoaches van het Werkplein in Tiel vindt plaats in de hierboven genoemde werk- en caseloadoverleggen. Schriftelijk wordt verantwoording afgelegd op klantniveau door registratie van kerngegevens per cliënt, zoals reeds beschreven. Leidinggevenden gebruiken deze informatie om bij te sturen waar nodig.

Lander levert elk kwartaal rapportages op aan Tiel over de resultaten. Deze rapportages bieden globale informatie over de in- en uitstroom, waarbij de uitstroom wordt gerelateerd aan de participatieladder. De rapportages laten zien of de beoogde aantallen trajecten worden gerealiseerd en of deze tot de gewenste uitstroom (aantallen en trede op de participatieladder) leiden. Deze rapportages worden besproken in gesprekken met de teammanagers van Lander. Daarbij komen operationele onderwerpen aan de orde, zoals welke doelen met welke klanten worden bereikt en binnen welke termijn; en beleidsmatige onderwerpen, zoals of de aard van de doelgroep noopt tot wijzigingen in het aanbod.

Over de WSW legt Lander op operationeel niveau verantwoording af aan contactambtenaren binnen de gemeenten waar Lander voor werkt, zo ook binnen Neder-Betuwe. Zij krijgen per kwartaal en per gemeente gedetailleerde informatie over onder andere de realisatie van de taakstelling (aantal SW'ers dat wel/niet begeleid en binnen/buiten begeleid werkt afgezet tegen de doelstelling), het aantal personen op de wachtlijst, uitstroom en re-integratietrajecten die los van de contracten met Tiel worden geleverd. Deze informatie biedt de contactambtenaren inzicht in eventuele financiële consequenties van de uitvoering.

Tabel 3.6 Beoordeling normen voor verantwoording op operationeel niveau

Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaten in relatie tot doelstellingen - Informatie over doorverwezen doelgroep in relatie tot afbakening - Analyse over realisatie doelstellingen: waarom wel/niet gehaald? - Welke kosten: op instrumentniveau en per klant 	+/-
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> - Identiek format voor alle uitvoerders (privaat en publiek) - Periodieke voortgangsgesprekken - Tijdig: elk kwartaal 	+
Beleidscyclus	<ul style="list-style-type: none"> - Er is getoetst of aan informatiebehoefte is voldaan - Afspraken over hoe doelstellingen wel halen 	+
Proces	<ul style="list-style-type: none"> - Geleverde informatie is betrouwbaar - Actieve betrokkenheid klantmanagers 	+

Toelichting:

- De kwaliteit van de inhoud van de verantwoording op dit niveau is niet geheel vast te stellen, omdat deze deels mondeling plaatsvindt. De afdeling Werk, Inkomen en Zorg van Tiel heeft echter aangegeven op individueel niveau inzicht te hebben in het resultaat en de kosten van de inspanningen en in oorzaken van eventueel achterblijvende resultaten. Informatie op geaggregeerd niveau zal beter beschikbaar zijn wanneer Tiel is overgegaan op een nieuw managementinformatiesysteem, hetgeen in de planning staat.
- De vorm van de verantwoording is conform de norm. Klantmanagers werken volgens hetzelfde format (participatieladder, cliëntvolgsysteem, bijhouden verloop casus in Excel) en Lander levert duidelijke informatie aan. Voortgangsgesprekken zijn er periodiek en minimaal elk kwartaal.
- Er is op dit niveau voldoende informatie beschikbaar om te komen tot een sluitende beleidscyclus. Dit wordt echter belemmerd doordat die informatie op tactisch niveau onvoldoende wordt benut: doordat de informatie niet doorsijpelt naar tactisch en strategisch niveau wordt niet inzichtelijk of en in welke mate de op strategisch niveau gestelde doelen worden behaald.
- Op operationeel niveau wordt over re-integratie niet op gemeenteniveau gerapporteerd. Lander rapporteert wel op gemeenteniveau over de uitvoering van de WSW.
- Er zijn geen twijfels omtrent de betrouwbaarheid van de informatie. Klantmanagers zijn actief betrokken bij de verantwoording.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Maatschappelijke en financieel belang re-integratiebeleid

Het re-integratie- en WSW-beleid brengt, zoals beschreven in paragraaf 1.1, voor de gemeente Neder-Betuwe in toenemende mate grote financiële risico's met zich mee. Ook het maatschappelijk belang is groot. Het is daarom heel belangrijk om vanuit een heldere visie het beleid en de uitvoering te kunnen sturen. De rol van de gemeenteraad is hierbij, gezien de maatschappelijke gevolgen en financiële risico's, onmisbaar. Een betrouwbaar en adequaat managementinformatiesysteem vormt de basis voor de sturing en verantwoording en is een voorwaarde voor effectief beleid.

4.2 Conclusie re-integratiebeleid

De Rekenkamercommissie heeft daarom een onderzoek uit laten voeren naar de kwaliteit van het managementinformatiesysteem in Neder-Betuwe.

Centraal in dit onderzoek staat de vraag of de opzet en de werking van het managementinformatiesysteem in Neder-Betuwe voldoen aan de eisen die daaraan gesteld moeten worden voor het doeltreffend uitvoeren van het re-integratiebeleid.

Het antwoord van de Rekenkamercommissie op deze vraag is: nee. Dit onderzoek laat zien dat de gemeente Neder-Betuwe de regie over het re-integratiebeleid vrijwel geheel uit handen heeft gegeven. De gemeenteraad speelt nauwelijks een rol, noch op het gebied van de re-integratie, noch op het gebied van de WSW. Presikhaaf blijft zelfs helemaal buiten beeld. Het re-integratiebeleid van de gemeente Neder-Betuwe wordt door de gemeente Tiel uitgevoerd en staat daardoor op grote afstand. De gemeente Neder-Betuwe stuurt nauwelijks. De enige vorm van sturing is de behandeling van de door de gemeente Tiel opgestelde beleidsnota in de gemeenteraad van Neder-Betuwe. Het initiatief voor beleidsvorming en uitvoering ligt volledig bij de gemeente Tiel. Er is nauwelijks managementinformatie waarmee de gemeente Neder-Betuwe de uitvoering van het beleid kan bijsturen. Weliswaar wordt er in Tiel op operationeel niveau vrij veel informatie opgeslagen, maar dit wordt niet vertaald in sturingsinformatie op tactisch en strategisch niveau.

Het primaire probleem ligt niet bij het managementinformatiesysteem, maar bij de wijze waarop de sturing en verantwoording over de uitvoering van het re-integratiebeleid is georganiseerd. De uitvoering is op grote afstand geplaatst zonder dat er duidelijke verantwoordingslijnen naar het college en de gemeenteraad van Neder-Betuwe zijn gelegd. Er is geen heldere keuze gemaakt tussen enerzijds een gemeenschappelijke sociale dienst en

anderzijds een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Als gevolg daarvan voldoet het managementinformatiesysteem niet.

Op basis van deze algemene observatie komt de Rekenkamercommissie tot de volgende conclusies:

- De beleidsnota re-integratie van de gemeente Neder-Betuwe is opgesteld door de gemeente Tiel. Deze nota vervult de functie van kadernota op strategisch niveau. De hierin opgenomen doelstellingen zijn niet SMART. De nota is in de gemeenteraad van Neder-Betuwe besproken en op enkele punten geamendeerd. De beleidsnota is niet verwerkt in de programmabegroting. De gemeenteraad krijgt nauwelijks verantwoordingsinformatie over de uitvoering van het re-integratiebeleid en heeft daardoor geen sturingsmogelijkheden.
- Op tactisch niveau ligt het initiatief geheel bij de gemeente Tiel. Het uitvoeringsprogramma is in Tiel opgesteld en de daarna door Tiel doorgevoerde wijziging is in Neder-Betuwe niet bekend. Dit uitvoeringsprogramma sluit niet aan bij de doelstellingen op strategisch niveau. Op tactisch niveau ontbreekt de sturing vanuit Neder-Betuwe bijna geheel. Er is op dit moment geen structureel overleg tussen Tiel en het college van Neder-Betuwe. Het is ook niet duidelijk wie er vanuit Neder-Betuwe moet sturen. De gemeente Neder-Betuwe ontvangt geen sturingsinformatie waarmee inzicht verkregen kan worden in het effect van de inzet van de re-integratiemiddelen en in de inspanningen die worden verricht voor de klanten uit Neder-Betuwe in vergelijking met andere klanten uit de andere gemeenten.
- Op operationeel niveau is sturing deels een interne zaak van Tiel en deels vindt dit plaats tussen Tiel en Lander. Neder-Betuwe heeft hier geen rol in. Op individueel klantniveau wordt waarschijnlijk voldoende informatie opgeslagen. Er is echter geen koppeling naar tactisch en strategisch niveau.

4.3 Conclusie WSW-beleid

De WSW wordt voor de gemeente Neder-Betuwe uitgevoerd door twee gemeenschappelijke regelingen: Lander en Presikhaaf.

Bij de gemeenschappelijke regeling Lander heeft de wethouder van Neder-Betuwe zitting in het DB en het AB en zijn twee gemeenteraadsleden lid van het AB. De verantwoordingslijnen van Lander naar het college en de gemeenteraad van Neder-Betuwe zijn helder en de sturingsinformatie op de verschillende niveaus is voldoende.

De Rekenkamercommissie komt tot de volgende conclusies over de praktijk van sturing van en verantwoording over de uitvoering van de WSW:

- Het initiatief voor beleidsvorming ligt bij Lander. De beleidsnota 'Tijd voor prioriteit' vervult op strategisch niveau de functie van kadernota. Deze is opgesteld door Lander en achtereenvolgens vastgesteld door het DB en het AB. De invloed van het AB op het beleid is niet groot, omdat de nota voor behandeling in het AB al is vastgesteld door het DB en de leden van het DB ook zitting hebben in het AB.
- De gemeenteraad van Neder-Betuwe is in het AB vertegenwoordigd door twee raadsleden. De invloed van Neder-Betuwe is echter beperkt, omdat er alleen aanpassingen in de beleidsnota mogelijk zijn als alle deelnemende gemeenten het hierover eens zijn.
- Op tactisch niveau sturen het DB en het AB vooral op de financiële resultaten en de bedrijfsvoering en veel minder op toeleiding van WSW'ers naar reguliere werkgevers.
- Op operationeel niveau levert Lander per kwartaal managementinformatie op aan de contactambtenaar van Neder-Betuwe. Met deze informatie doet de gemeente Neder-Betuwe niets.
- Bij Presikhaaf werken mensen met een WSW-indicatie uit de voormalige gemeente Dodewaard. Er vindt geen nieuwe instroom plaats vanuit Neder-Betuwe naar Presikhaaf. Vanuit Neder-Betuwe heeft niemand zitting in het DB of het AB van Presikhaaf.¹ Sturing vanuit Neder-Betuwe ontbreekt hierdoor volledig.

4.4 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf beantwoorden we de afzonderlijke onderzoeksvragen.

1. *Heeft de gemeente Neder-Betuwe haar informatiebehoefte in beeld: welke informatie is er voor wie in de organisatie (welke laag) nodig voor het kunnen volgen, bijsturen en verantwoorden van het beleid?*

De gemeente Neder-Betuwe heeft haar informatiebehoefte niet in beeld. Dat leidt ertoe dat er feitelijk niet gestuurd wordt op een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het re-integratiebeleid en in zekere zin ook niet op de WSW. Inmiddels heeft de gemeente Neder-Betuwe het initiatief genomen om voor het re-integratiebeleid de informatiebehoefte op tactisch en strategisch niveau te formuleren. Op het gebied van de WSW heeft de gemeente Neder-Betuwe ook behoefte aan meer sturingsmogelijkheden, hetgeen een andere wijze van informatievoorziening impliceert. Dit is nog niet geëxpliciteerd.

2. *In hoeverre wordt de juiste informatie verzameld, zowel intern als extern, is er vervolgens een goede vertaalslag van die informatie naar managementinformatie en is deze informatie betrouwbaar (juist, tijdig, relevant en volledig)?*

¹ Overigens heeft de wethouder tijdens het onderzoek aangegeven hier wel weer zitting in te willen nemen.

Op operationeel niveau wordt de juiste informatie verzameld. Bij de re-integratie geldt echter dat deze informatie niet wordt vertaald in sturingsinformatie op tactisch en strategisch niveau die aansluit bij de beleidsdoelstellingen. Daardoor is de informatie die voor het college en de raad beschikbaar is, minimaal. Bij de WSW is dat, voor wat betreft Lander, beter geregeld en is wel sprake van een goede vertaalslag tussen de verschillende niveaus.

3. Sluit de managementinformatie goed aan op de in het uitvoeringsprogramma re-integratie Neder-Betuwe 2012-2015 volgens de participatieladder gekozen indeling?

In de kwartaalrapportages is de verdeling van het bestand over de treden van de participatieladder opgenomen. Het periodiek rapporteren over de samenstelling van het klantenbestand geeft echter geen inzicht in de bewegingen die klanten als gevolg van de inzet van re-integratie-instrumenten maken op de participatieladder. Daarnaast ontbreekt ook informatie over de inspanningen die verricht zijn om het groeipotentieel van klanten te benutten, en de resultaten daarvan.

Op operationeel niveau wordt deze informatie weliswaar door de gemeente Tiel op klantniveau bijgehouden in de systemen, dit wordt echter niet vertaald naar een meer geaggregeerd, tactisch niveau.

4. In hoeverre wordt de beschikbare informatie ook daadwerkelijk benut voor bijvoorbeeld het beoordelen van gemaakte afspraken over in- en uitstroom (intern en met derden), inzet van middelen versus bereikte resultaten en tijdige bijstelling beleidskeuzes?

Dit gebeurt alleen op operationeel niveau, maar niet op tactisch en strategisch niveau. Daardoor worden de inzet van middelen en bereikte resultaten niet gekoppeld aan gemaakte beleidskeuzes en -prioriteiten.

5. Worden het college van B en W en de gemeenteraad geïnformeerd over resultaat versus beleidsintenties in relatie tot de indeling volgens de participatieladder?

College en gemeenteraad van Neder-Betuwe worden nauwelijks geïnformeerd over de resultaten van het re-integratiebeleid. Dit impliceert dat er ook geen verantwoording aan college en raad heeft plaatsgevonden in relatie tot de indeling volgens de participatieladder.

4.5 Aanbevelingen

Op basis van de voorgaande conclusies komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen.

1. Het heeft prioriteit heldere verantwoordingslijnen te realiseren tussen de gemeente Neder-Betuwe en de gemeente Tiel op het terrein van het

re-integratiebeleid. Daarbij moet ook de optie om te komen tot een gemeenschappelijke sociale dienst worden meegenomen. In ieder geval moeten de volgende zaken geregeld worden:

- De gemeenteraad van Neder-Betuwe moet zijn kaderstellende functie op het terrein van re-integratie meer inhoud geven. Hierbij is het denkbaar om jaarlijks directe afstemming tussen de gemeenteraden van de samenwerkende gemeenten te organiseren.
 - De relatie tussen de gemeente Tiel en het college van Neder-Betuwe moet geïntensiveerd worden. Hier moet de vertaling van de strategische kaders van de raad naar doelstellingen op tactisch niveau plaatsvinden.
 - Ook op het operationele niveau is een intensivering van de samenwerking aan te raden, tenzij de gemeente Neder-Betuwe kiest voor een strikte opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie, waarbij de gemeente Tiel afgerekend wordt op de realisatie van de doelstellingen op tactisch niveau.
2. Neem als gemeenteraad ook op het terrein van de WSW een pro-actievare kaderstellende rol in, zeker waar het gaat om de uitplaatsing van WSW-geïndiceerden bij reguliere werkgevers.
 3. Als de verantwoordingslijnen helder zijn, moeten op elk van de drie niveaus SMART-doelstellingen geformuleerd worden die goed op elkaar aansluiten. Dit begint met het formuleren van strategische doelstellingen door de gemeenteraad. Deze moeten in ieder geval betrekking hebben op de omvang van de instroom in de WWB, de ontwikkeling van het bijstandsvolume en de omvang van de uitstroom uit de WWB. Draag het college op de strategische doelstellingen uit te werken in daarop naadloos aansluitende doelstellingen op tactisch niveau. Het gaat hier in ieder geval om de uitstroomresultaten van de afzonderlijke re-integratie-instrumenten.
 4. Op basis van de doelstellingen moet op elk niveau de informatiebehoefte worden vastgesteld die nodig is om de realisatie van de doelstellingen te kunnen volgen. Het voorgaande betekent dat het rapport van het WMO-kantoor een hulpmiddel kan zijn, maar nog geen eindproduct is; het begint immers niet op het strategische niveau van de raad, maakt geen onderscheid tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau en gaat niet in op de WSW. Maak vervolgens afspraken over hoe aan deze informatiebehoefte zal worden voldaan.
 5. Centraal in de informatiebehoefte op elk niveau is dat de afzonderlijke informatie over de resultaten met betrekking tot Neder-Betuwe vergeleken kan worden met de resultaten van de andere gemeenten.
 6. De participatieladder is vooral nuttig als er in het kader van het re-integratiebeleid doelstellingen geformuleerd zijn over het vergroten van de mate van participatie van klanten, anders dan het verkrijgen van betaald werk. De

doelstellingen moeten geformuleerd worden in termen van stappen die klanten op de participatieladder nemen als gevolg van de inzet van re-integratie-instrumenten. Vervolgens moet de sturingsinformatie ook deze bewegingen in beeld brengen in relatie tot de doelstellingen.

7. Gebruik als raad de beschikbare informatie om te sturen: evalueer minimaal eens per jaar de stand van zaken met betrekking tot de gestelde doelen en gebruik deze besprekingen om het college, en wat betreft Lander collega-raadsleden, een duidelijke opdracht mee te geven voor het vervolg.
8. Geef het college de opdracht om zorg te dragen voor een actieve invulling van sturing op tactisch niveau (door het college, de verbindingsofficier en het DB van Lander) en toe te zien op sturing op operationeel niveau (door Tiel en Lander) en laat het college hier verantwoording over afleggen.
9. Zorg dat de informatie met betrekking tot re-integratie en WSW in beleidsnota's, programmabegrotingen, bestuursrapportages, managementrapportages en jaarrekeningen goed op elkaar aansluit, zodat er een sluitende lijn ontstaat tussen doelstellingen en verantwoording op strategisch, tactisch en operationeel niveau.
10. Vraag de wethouder een plan van aanpak te maken (met concreet en meetbaar geformuleerde doelstellingen) voor het uitvoeren van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie en spreek af met welke frequentie de wethouder over de voortgang aan de raad rapporteert.
11. Zorg dat de gemeente invloed uit kan oefenen op het beleid – en in het verlengde daarvan op het financiële resultaat – van Presikhaaf. Zitting van de wethouder in het DB van de gemeenschappelijke regeling is daarvoor een eerste stap, maar ook de raad kan hier meer initiatief in nemen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
NORMENKADER

Thema	Norm
RELATIE RAAD-COLLEGE (STRATEGISCH NIVEAU)	
<i>1. Kaderstelling</i>	
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Maatschappelijke effecten (outcome)/visie - SMART-doelstellingen - Vertaling naar beleid - Op basis van participatieladder - Begrote kosten
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> - Op maat: over beleid, niet over uitvoering - Toegankelijk, inzichtelijk, leesbaar - Jaarlijks
Beleidscyclus	<ul style="list-style-type: none"> - Informatiebehoefte raad is vastgesteld - Koppeling met resultaten verleden, op basis van evaluatie
Proces	<ul style="list-style-type: none"> - Totstandkoming: in samenspraak met raad - Actieve betrokkenheid raad
<i>2. Toezicht/verantwoording</i>	
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaten die aansluiten bij geformuleerde doelstellingen - In perspectief plaatsen van resultaten: doen we het beter dan vroeger? <li style="padding-left: 20px;">Of: doen we het beter dan vergelijkbare gemeenten? <li style="padding-left: 20px;">Waarom wel/niet? - Aandacht voor relatie tussen resultaten en beleid - Globaal inzicht in de financiële realisatie t.o.v. begroting
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> - Op maat: niet te uitgebreid, niet te veel details - Toegankelijk, inzichtelijk, leesbaar - Tijdig: bijsturing mogelijk
Beleidscyclus	<ul style="list-style-type: none"> - Er is getoetst of aan informatiebehoefte is voldaan. - Op basis van resultaten conclusies voor aanpassing beleid en doelstellingen (analyse).
Proces	<ul style="list-style-type: none"> - Geleverde informatie is betrouwbaar - Bespreking in de raad(scommissie)
RELATIE COLLEGE/ALGEMEEN DIRECTEUR-SOCIALE DIENST TIEL (TACTISCH NIVEAU)	
<i>1. Sturing</i>	
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Doelstellingen gemeenteraad en vertaling naar beleidsdoelstellingen - Op basis van participatieladder - Vertaling van beleid naar instrumentarium - SMART-doelstellingen per instrument - Begrote kosten per instrument
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> - Volledig overzicht in één document - Toegankelijk, inzichtelijk, leesbaar - Jaarlijks
Beleidscyclus	<ul style="list-style-type: none"> - Informatiebehoefte college is vastgesteld - Gerelateerd met doelstellingen raad
Proces	<ul style="list-style-type: none"> - Totstandkoming: in samenspraak met uitvoerders

Thema	Norm
2. Verantwoording	
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Realisatie doelstellingen raad - Analyse over realisatie doelstellingen: waarom wel/niet gehaald - Resultaten per instrument gerelateerd aan doelstellingen - Gerealiseerde kosten per instrument
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> - Volledig overzicht in één document - Toegankelijk, inzichtelijk, leesbaar - Tijdig: bijsturing is mogelijk
Beleidscyclus	<ul style="list-style-type: none"> - Er is getoetst of aan informatiebehoefte is voldaan. - Relatie resultaten op instrumentniveau naar globale doelstellingen - Op basis van resultaten conclusies voor aanpassing instrumenten - Analyse in hoeverre beïnvloedbaar
Proces	<ul style="list-style-type: none"> - Geleverde informatie is betrouwbaar - Communiceren met hele organisatie
SOCIALE DIENST TIEL-UITVOERDERS (OPERATIONEEL NIVEAU)	
1. Sturing	
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Op basis van participatieladder - SMART-doelstellingen over resultaten - Doelstellingen over duurzaamheid - Scherpe afbakening doelgroep - Begrote kosten
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> - Prestatieafspraken - Jaarlijks of bij aanvang contract
Beleidscyclus	<ul style="list-style-type: none"> - Informatiebehoefte Sociale Dienst is vastgesteld - Sturingsmogelijkheden bij niet realiseren van doelstellingen
Proces	<ul style="list-style-type: none"> - Totstandkoming: in samenspraak met private en gemeentelijke uitvoerders - Actieve betrokkenheid klantmanagers
2. Verantwoording	
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaten in relatie tot doelstellingen - Informatie over doorverwezen doelgroep in relatie tot afbakening - Analyse over realisatie doelstellingen: waarom wel/niet gehaald? - Welke kosten: op instrumentniveau en per klant
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> - Identiek format voor alle uitvoerders (privaat en publiek) - Periodieke voortgangsgesprekken - Tijdig: elk kwartaal
Beleidscyclus	<ul style="list-style-type: none"> - Er is getoetst of aan informatiebehoefte is voldaan - Afspraken over hoe doelstellingen wel halen
Proces	<ul style="list-style-type: none"> - Geleverde informatie is betrouwbaar - Actieve betrokkenheid klantmanagers

NB: voor de WSW zijn de relaties anders dan hierboven aangegeven. Zie voor een toelichting daarop hoofdstuk 2.

BIJLAGE 2

BRONNEN EN DOCUMENTATIE

Gevoerde interviews:

- Gemeente Neder-Betuwe: mw. M. Roomer (beleidsmedewerker re-integratie) en mw. B. Roukens (manager Gemeentewinkel)
- Gemeente Neder-Betuwe: dhr. V. van Neerbos (wethouder) en mw. M. Nijhuis (gemeentesecretaris)
- Gemeente Tiel, afdeling Werk en Inkomen: dhr. C. Rijnberg (directeur), mw. R. Valerianus (manager Werk) en dhr. G. van Buuren (beleidsmedewerker)
- Lander: dhr. J. van de Sluis (directeur) en dhr. J. van der Hidde (senior adviseur arbeidsmarktbeleid)

Gebruikte bronnen:

- Beleidsnota re-integratie Neder-Betuwe, 2012-2015?
- Dienstverleningsovereenkomst met Tiel over de uitvoering van taken op het gebied van Werk en Inkomen, inclusief dienstverleningsdossier en taakbeschrijving verbindingsofficier
- Afdeling Werk en Inkomen Tiel, re-integratiemenukaart 2012, uitvoeringsprogramma en doelenboom Neder-Betuwe 2012
- Gemeenschappelijke regeling Lander
- Lander, 'Tijd voor prioriteit' (januari 2011)
- Lander, conceptbegroting 2012
- Lander, begrotingswijziging 2012
- Lander, jaarverslag 2011
- Offerte 'Werkportaal, de entree naar werk' van Lander aan de gemeente Tiel
- Offerte 'Werken in het groen' van Lander aan de gemeente Tiel
- Dienstenoverzicht Lander 2012
- WMO kantoor, 'De gemeente Neder-Betuwe in regie over de uitvoering WWB' (november 2012)
- Afsprakenlijsten/notulen van een aantal raadsvergaderingen van de gemeenteraad van Neder-Betuwe en van twee DB- en AB-vergaderingen van Lander

Beoordeelde managementinformatie

- documenten uit de planning- en controlcyclus van Neder-Betuwe van 2011 en 2012
- Kwartaalrapportages Afdeling Werk en Inkomen Tiel aan de gemeente Neder-Betuwe, 2011 en eerste twee kwartalen 2012
- Jaar- en kwartaalrapportages Lander over de realisatie op het gebied van de WSW voor Neder-Betuwe en voor de doelgroep als geheel (2011)
- Kwartaalrapportage Lander over Werkportaal (3^e kwartaal 2012)
- Kwartaalrapportage Lander voor DB en AB (2^e kwartaal 2012)

BIJLAGE 3
**TOELICHTING OP DE VERWERKING VAN DE REACTIES
UIT HET AMBTELIJK WEDERHOOR**

Inhoud reactie	Toelichting
<i>Reactie van Lander</i>	
Bladzijde 15 “De verantwoording op het gebied van de WSW in de jaarrekening is uitsluitend financieel van aard....enz.” Feitelijk is dat juist maar de jaarrekening én het jaarverslag worden in één vergadering (zie attachment kopie agenda AB) aangeboden aan het AB en vormen een geheel. De (totale) informatie is daarom wel degelijk van financiële en andere aard. Voorstel is hier te kijken naar het jaarverslag én de jaarrekening.	In deze passage in het rapport wordt de gemeentelijke jaarrekening bedoeld, niet de jaarrekening van Lander. Dit is toegevoegd aan de geciteerde zin.
Bladzijde 16 “Voor de uitvoering van de WSW door LANDER..... afspeelt tussen het DT en de directeur van LANDER” Volgens ons moet daar staan DB i.p.v. DT	De tekst is aangepast.
Bladzijde 18 “ De hierboven genoemde documenten wekken de indruk dat het DB zich met name bezighoudt met de financiële resultaten enz.” Feitelijk is dat onjuist. Zoals uit het bijgevoegde attachments (agenda DB en stuk planning & control) blijkt komen in het z.g. Directie verslag en planning & control notitie tijdens DB vergaderingen alle mogelijke niet financiële zaken aan de orde (tot en met de toeleiding naar werkgevers (WAPR) sociaal akkoord Rivierenland enz.)	De betreffende passage is aangepast.
Bladzijde 21 “Sturing uitsluitend op financiële tekorten is niet effectief. Het is belangrijk te sturen op een zo hoog mogelijke productiviteit van de individuele WSW-er... enz.” Dat doet LANDER ook. Feitelijk is de opmerking onjuist maar wel is het zo dat het niet zichtbaar is voor de gemeente. Zoals uit bijgevoegd attachment (mini bestandsanalyse) blijkt stelt LANDER wel degelijk potenties vast op (individueel en) geaggregeerd niveau en gaat LANDER wel degelijk aan de slag met groeipotentieel (zichtbaar gemaakt in het groeipotentieel overzicht 2 ^{de} assessment Dariuz, niet bijgevoegd) en volgen wel degelijk (interne) opdrachten om capaciteiten te ontwikkelen (handkaarten ontwikkelen competenties medewerkers) . De vraag is echter of gemeente daar (nu) waarde aan hechten. Er is geen vraag naar.	De tekst betreft de sturing door <i>de gemeente</i> , niet de sturing door <i>LANDER</i> . De gegeven reactie bevestigt de waarneming dat de sturing door de gemeente gebreken vertoont.

Inhoud reactie	Toelichting
<i>Reactie van de sociale dienst van Tiel</i>	
Blz. 3, 2 ^e alinea: toevoeging: in 2011 is de participatieladder door de gemeente Tiel ingevoerd om een beter zicht en inzicht te krijgen in het bestand ten behoeve van beleid, sturing, inkoop en inzet van instrumenten. Dit heeft de gemeente Tiel ook gedaan voor de andere contractgemeenten. Op basis van deze implementatie zijn we in 2012 verder gegaan om managementinformatie uit deze gegevens te genereren. Het is geen eenvoudige opgave om management informatie te genereren op basis van alleen de participatieladder.	De rol van de participatieladder in het beleid is beschreven in hoofdstuk 3.
Blz. 5, 4 ^e bullet: typefout 'uitvoering' i.p.v. 'uitviering'	Aangepast
Blz. 6, 1 ^e regel: aanvulling –doorverwijzing naar het Activeringscentrum van de gemeente Tiel (Dynamiek) voor mensen die geactiveerd worden. Dit is een activiteit die de gemeente Tiel zelf uitvoert	Aangepast
Blz. 13, onder kopje Toelichting: 1 ^e bullet: in de eerste regel onder de toelichting staat dat de doelstellingen niet SMART geformuleerd zijn. In de volgende regels staat maar een deel van de vertaling van het begrip SMART, namelijk Realistisch. De overige kenmerken ontbreken (specifiek, meetbaar, acceptabel, tijdgebonden)	Dit is geen feitelijke verbetering en heeft daarom niet tot wijzigingen geleid.
Blz. 13, laatste bullet: aanvulling: de concept nota is weliswaar door de gemeente Tiel opgesteld met aanvullingen van de beleidsambtenaren van de contractgemeenten, maar de raad van de gemeente Neder-Betuwe is wel betrokken geweest in een opiniërende bijeenkomst (zoals in Neder-Betuwe gebruikelijk is)	In de tekst is opgenomen dat de raad de concept nota heeft besproken in een voorbereidende sessie, alvorens deze vast te stellen.
Blz. 14: 10 ^e regel: Het hoofd van de afdeling Werk Inkomen & Zorg van de gemeente Tiel heeft herhaaldelijk met de wethouder gesproken over het opzetten van een lokaal sociaal akkoord met extra inzet van een adviseur van het Werkgeversadviespunt Rivierenland (Wapr). Ook wordt geïnvesteerd in het regionaal sociaal akkoord tussen werkgevers en (semi)overheidsinstanties, waar inmiddels goede resultaten worden geboekt ondanks de slechte economische situatie en arbeidsmarkt in de regio door sturing vanuit de Programmaraad Participerend.	Deze aanvulling heeft geen betrekking op de kern van de tekst en is daarom niet overgenomen.
Blz. 16, 4 ^e regel: De participatieladder wordt inmiddels wel gebruikt voor het afleggen van verantwoording op strategisch niveau. Dit kan op het niveau van instroombeperking, instroom, doorstroom en uitstroom. Hiervoor zijn beschikbaar: de participatieladder, de SRG statistiek, gegevens uit het automatiseringssysteem GWS4all en gegevens uit het management informatiesysteem Cognos.	De bevinding betreft de verantwoordingsinformatie op strategisch niveau, dat wil zeggen de informatie die de raad van Neder-Betuwe ontvangt. Daarvoor wordt de participatieladder niet benut.
Blz. 17: de sturing op tactisch niveau door de gemeente Neder-Betuwe is sterk verbeterd. We voeren met de 4 samenwerkende gemeenten overleg om de management informatie op de juiste niveaus te definiëren en om te zetten in een rapportage voor het college, de raad en de ambtelijke top in het kader van contractsturing.	In het rapport is reeds opgenomen dat op dit moment gewerkt wordt aan betere managementinformatie.
Blz. 18, 1 ^e regel: 'inmiddels' vervangen door 'voor de zomer van 2012'	Aangepast

Inhoud reactie	Toelichting
<p>Blz. 18: verbeterplan: de gemeente Tiel is niet betrokken bij het onderzoek en het rapport dat door een extern bureau is opgesteld. Wij hebben deze week inzage gekregen in de rapportage en constateren, dat wij op een aantal punten de informatie die in de kwartaalrapportages niet zijn vermeld wel kunnen leveren. De rapportage is echter een mooi uitgangspunt om verder op voort te bouwen, maar deze aanpak zal wel ontwikkelkosten met zich meebrengen.</p>	<p>Dit betreft geen feitelijke verbetering van de tekst en heeft daarom niet tot aanpassing geleid.</p>
<p>Blz. 20, onderwerp Overleg: In het kader van de ontwikkeling van een regionale infrastructuur Werk & Inkomen in de regio Rivierenland (in opdracht van de programmaraad Participerend) wordt al sinds april 2011 gewerkt aan het versterken van de bestuurlijke samenwerking in de regio en aan de samenwerking in de ambtelijke top van het sociaal domein. Dit betekent dat de wethouders elkaar maandelijks ontmoeten en dat de managers elkaar soms meerdere keren per maand ontmoeten. Om bestuurlijke en ambtelijke drukte te beperken is er voor gekozen om tussentijdse overleggen zoveel als mogelijk te beperken. Het gaat hier over ambtelijke en bestuurlijke sturing op een complex en intensief samenwerkingsproces met een kaderstellende rol van de gemeenteraden.</p>	<p>De tekst betreft niet de ontwikkeling van een regionale infrastructuur, maar sturing op tactisch niveau op de uitvoering van het re-integratiebeleid. Deze opmerking heeft daarom niet tot aanpassing van de tekst geleid.</p>
<p>Blz. 20: het is wel juist dat beide gemeenten een extern bureau in de arm hebben genomen, maar de opdrachten van de bureaus zijn verschillend. De gemeente Tiel had een tweeledige opdracht gegeven: licht de bedrijfsvoering van de afdeling door om aan de hand van een benchmark de formatie van de afdeling vast te stellen (0-meting regionale infrastructuur) en de opdracht om de 'oude' contracten van de contractgemeenten door te lichten en de gemeenten te adviseren over modernisering.</p>	<p>Aan de tekst wordt toegevoegd dat externe bureaus gevraagd zijn om "(onder andere)" advies uit te brengen over verbetering van de aansturing.</p>
<p>Blz. 27: toelichting bij het onderdeel tekorten bijstand budget: de gemeente Tiel heeft namens de gemeente Neder-Betuwe een aanvraag in het kader van de Incidentele Aanvullende Uitkering 2011 gedaan bij het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. Op 10 december 2012 heeft het college van B & W van de gemeente Neder-Betuwe een beschikking ontvangen dat er een aanvullende uitkering is verstrekt van € 241.459. De toetsingscommissie Wet werk en bijstand oordeelde dat de WWB in 2011 door de gemeente Neder-Betuwe rechtmatig is uitgevoerd. Bovendien oordeelde de commissie dat de gemeente niet heeft voldaan aan het arbeidsmarkt criterium van de Regeling WWB, hetgeen betekende dat beoordeeld diende te worden of er sprake was van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt. Dat blijkt het geval te zijn.</p>	<p>De passage waarnaar wordt verwezen is bedoeld om het financiële belang van de re-integratie te onderstrepen. Deze aanvulling is daarom overgenomen in een voetnoot.</p>
<p>Blz. 28: 4^e alinea: het is niet juist dat er nauwelijks management informatie is. Op operationeel niveau wordt veel informatie opgeslagen en deze informatie wordt in Tiel vertaald naar tactisch en strategisch niveau. Rapportages aan de gemeenteraad van Tiel zijn beschikbaar en sluiten aan op de aanbevelingen van de Rekenkamer van de gemeente Tiel 2011. Het genereren van deze informatie is nog wel bewerkelijk omdat de systematiek gebouwd wordt</p>	<p>De conclusies betreffen de managementinformatie die de gemeente Neder-Betuwe ontvangt en worden daarom gehandhaafd.</p>

Inhoud reactie	Toelichting
Blz. 29: 2 ^e bullet: zie opmerking bladzijde 28 over koppeling tactisch en strategisch niveau	Een koppeling naar tactisch en strategisch niveau is in de stukken waarover de gemeente Neder-Betuwe beschikt nauwelijks aangetroffen. De tekst blijft daarom gehandhaafd.
<i>Reactie van de Gemeentewinkel</i>	
In het hele document staat voor Tiel vermeld: Dienst Werk en Inkomen dit moet zijn Afdeling Werk, Inkomen en Zorg.	Aangepast
Blz 7, en verder de tabellen 2.1, 2.2 en 2.3 onder kopje WSW: <i>wijziging</i> ; Presikhaaf, -de gemeente Neder-Betuwe heeft geen zitting in het bestuur, conform is in 2002 door de raad besloten.	Aangepast
Blz. 14, eerste zin Raad moet zijn raad.	Aangepast
Blz. 17, 3.2.1. alinea Gevolg: vierde zin: - daar zijn ze niet bekend- voor alle duidelijkheid ze zijn nooit ontvangen door de betreffende verbindingsofficier. Het proces rondom het versturen van stukken is inmiddels sterk verbeterd.	Dit is in de tekst opgenomen.
Blz. 22, 3.3.1.: Sturing tweede alinea: Alle klanten zijn in beeld echter groep 0 bevat 36 mensen die nog niet zijn ingedeeld. Daarnaast zijn bewegingen in de ladder zijn niet te volgen.	Deels overgenomen in de tekst. Dat bewegingen in de ladder niet zijn te volgen is elders reeds vermeld.
Blz.24, 3.3.2. derde alinea: - De indruk is echter dat in de Neder-Betuwe niets met deze informatie gebeurt- is een aanname! Het interview vond plaats in de verhuisperiode en de ambtenaar heeft omwille van de snelheid de gegevens nogmaals bij Lander opgevraagd.	Deze opmerking is uit de tekst verwijderd.
<i>Reactie van het college</i>	
Het betreft een bestuurlijke reactie in algemene zin, die niet noodzaakt tot wijziging van de tekst van het rapport. Wel is in de aanbevelingen nog kort ingegaan op het rapport van het WMO Kantoor (evenals in paragraaf 3.2.1).	

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl