

**VERKENNEND
ONDERZOEK
BEVORDERING
ARBEIDSPARTICIPATIE
IN EMMEN**

18 februari 2006

VERKENNEND ONDERZOEK BEVORDERING ARBEIDSPARTICIPATIE IN EMMEN

Samenvatting

In 2004 had gemiddeld 64,2% van de Nederlandse bevolking van 15 tot 65 jaar een betaalde baan van 12 uur of meer (de netto arbeidsparticipatie). In Emmen is de netto arbeidsparticipatie 60,6%; dus beduidend lager dan het landelijk gemiddelde (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Enquête Beroeps Bevolking).

De samenstelling van de groep mensen die niet deelneemt aan het arbeidsproces in de gemeente Emmen is zorgelijk. Er zijn families waar drie generaties geen betaald werk hebben.

De Rekenkamercommissie Emmen heeft de vraag voorgelegd gekregen of kan worden onderzocht wat de gemeente Emmen doet om de arbeidsparticipatie te vergroten en of dit op de lange termijn effect heeft. Vanwege de complexiteit van dit onderwerp, heeft de rekenkamer besloten eerst een verkennend onderzoek uit te voeren om een indruk te krijgen of deze effectiviteit inderdaad te meten is.

De uitkomst van dit verkennend onderzoek toont aan dat het niet mogelijk is om een eenduidig beeld te geven van de effectiviteit van het gemeentelijk beleid op dit gebied. Er zijn te veel wijzigingen in de landelijke economie, de gemeentelijke economie, de wetgeving, de structuur van de diensten die zich bezig houden met werkgelegenheid en de structuur van de gemeentelijke organisatie als geheel om daar één aspect uit te halen en te proberen te meten. Daarnaast is ook het beleid een aantal keer bijgesteld en veranderd. Als laatste punt van complexiteit moet worden genoemd dat de activiteiten die worden ondernomen om de arbeidsparticipatie te verhogen vrijwel alleen lange termijn effecten hebben. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het geven van de juiste opleiding voor die werkgelegenheid die zich in deze gemeente voordoet. Dit is een effect dat pas na jaren zichtbaar wordt en veelal niet direct toe te wijzen is aan één specifieke maatregel.

Het onderzoek heeft echter wel een aantal punten van zorg zichtbaar gemaakt, die voor de gemeenteraad van belang kunnen zijn om verder te laten onderzoeken. Deze punten van zorg zijn:

- De voortdurende wijzigingen binnen het stelsel van sociale zekerheid zijn ten laste gegaan van de effectiviteit van in gang gezette beleidstrajecten.
- De taakstelling ten opzichte van de realisatie laat zien dat de uitstroom goed verloopt. Er is echter een groep van 1500 mensen die (nog) niet onder een reïntegratieproject zijn gebracht; er is geen eenduidig antwoord te geven op de vraag op welke wijze deze groep bediend moet worden. Op dit moment worden ze een maal per anderhalf jaar bezocht om te beoordelen of de vaststelling van de zorg nog terecht is.
- De instroom is een groot probleem. Er zijn veel jongeren met een opleiding op LBO niveau, terwijl vanuit de markt wordt gevraagd naar mensen met een MBO niveau. Er dient een hechte samenwerking te bestaan met de afdeling onderwijs. Momenteel is een trend te zien naar meer functies in de zorg. Dan moet er ook tijdig worden opgeleid tot functies in de zorg.

- Er zijn 43.000 arbeidsplaatsen in Emmen. In 1995 waren dat er 35.000. Nu is de groei er uit. In de gemeente zijn 2850 mensen met een bijstandsuitkering, van wie er 1870 een (om)scholingstraject volgen. Dat traject moet leiden tot werk. Het probleem is dat de werklozen niet de goede papieren hebben voor de beschikbare banen. Er moet hard gewerkt worden om die opleidingskloof te dichten.
- Het is van belang dat de diverse diensten die er samen voor kunnen zorgen dat de arbeidsparticipatie in Emmen toeneemt, goed samenwerken. Door verschillende prioriteiten heeft deze samenwerking niet altijd plaats. Er zal, naast de organisatorische indeling, een structuur moeten worden opgezet om het overkoepelend belang van arbeidsparticipatie in de diverse diensten voortdurend te benadrukken en terug te laten komen in de op elkaar afgestemde activiteitenplannen.
- Een van de voordelen van het invoeren van het bedrijfsverzamelgebouw is dat de samenwerking tussen het CWI en de gemeente zal verbeteren. De gemeente heeft de financiële verantwoordelijkheid en het CWI verzorgt (een deel van) de intake en de bemiddeling. Het verdient aanbeveling de voortgang van deze verbetering te monitoren, omdat dit de handvatten geeft om de effectiviteit van de maatregelen te verbeteren.
- Met ingang van 1 januari 2006 is het mogelijk reïntegratie projecten in eigen beheer uit te laten voeren. Het probleem is echter dat tal van contracten een lange looptijd hebben en niet met ingang van 1 januari opengebroken kunnen worden. Uitvoering in eigen beheer is derhalve niet zonder meer op korte termijn te realiseren.

Inhoudsopgave

1	Samenvatting.....	3
2	Inhoudsopgave	5
3	Inleiding.....	5
3.1	Aanpak van het onderzoek.....	6
3.2	Werkwijze	6
4	Beleid.....	7
4.1	Doelstellingen	8
5	Wetgeving.....	9
6	Instrumenttypen	10
6.1	Activering en reïntegratie begrippen.....	10
6.2	Instrumenten voor activering en reïntegratie.	12
6.3	De uitvoeringskant.....	13
6.4	Effecten van het beleid	14
7	Samenwerking.....	14
8	Conclusie	15
	Bijlage 1: Documentatie overzicht	16
	Bijlage 2: Afkortingen.....	17
	Bijlage 3: Benchmark	17

Inleiding

De Rekenkamercommissie Emmen (in het vervolg aangeduid met 'RKE') heeft een verkennende studie uitgevoerd naar de effecten van maatregelen die worden genomen om de arbeidsparticipatie in Emmen te vergroten. Zij wil hierbij antwoorden vinden op de volgende vragen:

- Wat is het beleid van de gemeente Emmen op het gebied van het verhogen van de arbeidsparticipatie?
- Er zijn verschillende partijen betrokken bij arbeidsparticipatie, zowel landelijk als op gemeentelijk niveau. Wat kan de gemeente Emmen zelf beïnvloeden en wat wordt door anderen beslist? En wie zijn die andere partijen?

- Welke activiteiten zijn er door de gemeente Emmen in de afgelopen tien jaar ondernomen om de arbeidsparticipatie te verhogen?
- Zijn de beoogde doelstellingen bereikt? Maakt de gemeente waar wat ze belooft?

Dit onderzoek is uitgevoerd als een verkennende studie, omdat het duidelijk is dat een volledig beeld van de effecten van de werkgelegenheidsverruimende maatregelen niet te geven is. Het is een te complex en veelomvattend terrein om een eenduidig antwoord te verwachten. Aan de ene kant is er sprake van een lage arbeidsparticipatie in Emmen, dat wil zeggen dat, in vergelijking met het landelijk aantal, relatief veel mensen in Emmen niet deelnemen aan het arbeidsproces. In 2004 had gemiddeld 64,2% van de Nederlandse bevolking van 15 tot 65 jaar een betaalde baan van 12 uur of meer (de netto arbeidsparticipatie). In Emmen is de netto arbeidsparticipatie 60,6%: dus beduidend lager dan het landelijk gemiddelde (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek/Enquête Beroeps Bevolking).

Aan de andere kant zijn er vele andere factoren die invloed hebben op de werkgelegenheid in de gemeente Emmen. Dit zijn onder andere de landelijke en gemeentelijke economische situatie. Komen er bedrijven bij of sluiten bedrijven de poort? Wanneer er een bedrijf sluit neemt in één keer de werkloosheid sterk toe, ondanks de goede werkgelegenheidsverruimende maatregelen die genomen worden. Welke opleidingen worden gegeven en gevolgd in de gemeente Emmen? Wat is het niveau van de jongeren die de school verlaten? Daarnaast zijn er de laatste jaren zo veel wetswijzigingen geweest, dat een meetbaar resultaat van het gevoerde beleid niet mogelijk is, aangezien ook dit beleid steeds moest worden aangepast.

Een uitkomst van dit vooronderzoek dat wel van waarde kan zijn voor de gemeenteraad is het geven van een beeld van alle aspecten die te maken hebben met dit onderwerp, waardoor het duidelijk wordt waar de punten van zorg zitten.

AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Het verkennend onderzoek naar de bevordering van arbeidsparticipatie in Emmen is uitgevoerd gedurende de periode april tot en met december 2005 door mevrouw mr. B.R. Boetje (extern lid RKE) en mevrouw drs. R.G. Logtenberg (lid RKE vanuit de raad). Samen vormden zij de onderzoekscommissie arbeidsparticipatie. De overige leden van de RKE hebben de uitvoering van de werkzaamheden begeleid.

WERKWIJZE

De onderzoekscommissie is in april begonnen met het onderzoek in de vorm van een oriënterend gesprek met de heer G. Evenhuis, wethouder van economische zaken in de gemeente Emmen die het onderwerp Arbeidsparticipatie in zijn portefeuille heeft. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met de heren P. van Reijn, controller sociale zaken en werkgelegenheid, J.R. Prins, afdelingshoofd arbeidstoeleiding en H. Kroeze, lid management team arbeidstoeleiding. Daarna heeft de onderzoekscommissie zich op basis van deze gesprekken en door het bestuderen van de documentatie die door de afdeling arbeidstoeleiding is aangeleverd een beeld gevormd van het onderzoeksterrein. Een overzicht van deze documentatie is opgenomen in bijlage 1.

Naar aanleiding van het op deze manier gevormde beeld is de doelstelling van het verkennend onderzoek in onderling overleg door de onderzoekscommissie en de overige leden van de RKE opnieuw vastgesteld. Hierbij werd de conclusie bereikt dat het onderzoek zich inderdaad zou beperken tot een verkennende studie.

Op basis van deze kennis en informatie zijn de verschillende websites van de gemeente en de rijksoverheid met betrekking tot dit onderwerp bestudeerd, en ook de raadsstukken waarin gerapporteerd werd over arbeidsparticipatie. Daarnaast zijn benchmarkstudies bestudeerd waarin gegevens werden verzameld van vergelijkbare gemeenten.

Het rapport van dit verkennend onderzoek is in januari 2006 voorgelegd aan de heren Evenhuis, Prins en van Reijn, en ook aan de overige leden van de RKE.

De uitkomst van dit onderzoek is voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders. De reactie van het College zal als bijlage bij het rapport gevoegd worden, waarna het zal worden voorgelegd aan de Gemeenteraad. Zij kan besluiten de Rekenkamercommissie te vragen om een diepgaander onderzoek uit te voeren op aspecten (punten van zorg) die in dit rapport naar voren komen. Op deze manier kan de tijd van de Rekenkamercommissie zo goed mogelijk worden ingezet ter ondersteuning van de Gemeenteraad.

Na deze inleiding zal in hoofdstuk drie een overzicht worden gegeven van het beleid van de Gemeente Emmen op het gebied van Werk en Inkomen. Hoofdstuk vier gaat in op de wetgeving, waarna in hoofdstuk vijf een overzicht wordt gegeven van enkele instrumenttypen die worden ingezet om de werkgelegenheid te bevorderen. In hoofdstuk zes wordt aangegeven welke samenwerkingsverbanden Gemeente Emmen heeft op dit gebied, waarna in de conclusie wordt teruggegrepen op de onderzoeksvragen en een aantal punten van zorg worden toegelicht.

Beleid

De gemeente Emmen is met haar 108 duizend inwoners één van de grote steden in Nederland. Het landelijke grotestedenbeleid is op Emmen van toepassing. Het grotestedenbeleid is leidend voor alle gemeentelijke diensten. Dat betekent dat alle diensten hun doelen en inspanningen – voor zover mogelijk – moeten positioneren binnen de programmalijnen van het grotestedenbeleid. Het beleid op het gebied van werk en inkomen is terug te vinden in programmalijn 1, 2 en 7. De realisatie van een sterkere economische structuur valt voor het grootste deel onder programmalijn 2, genaamd: “meer mensen aan het werk”. In het kader van deze programmalijn streeft de gemeente naar verlaging van de werkloosheid (naar het landelijke niveau) en verhoging van de arbeidsparticipatie (naar het landelijke niveau). Daarnaast is programmalijn 1, genaamd: “werkgelegenheid” van belang. In het kader van deze programmalijn streeft de gemeente naar meer diversiteit in bedrijven en meer bedrijvigheid. In programmalijn 7, genaamd: “scholing en arbeidsmarkt” streeft de gemeente naar het inrichten van scholing op de toekomstige vraag van de arbeidsmarkt.

Het beleid van de gemeente Emmen op het gebied van werk en inkomen is geformuleerd in het document “Het beleids- en uitvoeringskader werk, inkomen en zorg 2003-2006”. De visie van de gemeente is als volgt geformuleerd: de gemeente Emmen wil een sociale tweedeling voorkomen. Dat lukt het best als zoveel mogelijk mensen deelnemen aan de samenleving en zelfstandig voorzien in hun bestaan, bijvoorbeeld via een betaalde baan. De gemeente levert een actieve bijdrage aan het vergroten van de arbeidsparticipatie onder het motto “werk boven inkomen”. Dit realiseert de gemeente door beperking van de instroom en maximale inzet op uitstroom uit de uitkering naar bij voorkeur regulier werk. Klanten voor wie een reguliere baan (nog) niet mogelijk is, biedt de gemeente een gesubsidieerde baan. Klanten voor wie ook een gesubsidieerde baan (nog) niet mogelijk is, biedt de gemeente een sociaal activeringstraject in de vorm van een zorgplan, een participatieplan of een arbeidstoeleidsplan.

De regeling in het kader van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (Wiw) en het Besluit In- en Doorstroom banen (ID), de WIW/ID regeling is afgeschaft. Hierdoor gaat het aantal gesubsidieerde banen sterk omlaag. Daarom wordt nu hard gewerkt om de huidige mensen met een gesubsidieerde baan zoveel mogelijk aan betaald werk te helpen. Dit gebeurt in samenwerking met het bedrijfsleven. Van de ruim 700 betrokkenen hebben er al zo'n 470 een baan gekregen. Voor de overige mensen, (onder meer 55-jarigen en ouder) is een overgangssituatie gecreëerd. Voor hen is er nog tot en met 2007 de gelegenheid betaald werk te vinden.

De Afdeling Arbeidstoeleiding (sociale zaken en werkgelegenheid) omschrijft haar missie als “het zijn van de beste regisseur in de regio Zuidoost Drenthe op het terrein van Werk, Inkomen en Zorg, dit ter voorkoming van tweedeling” .

Het beleid op het terrein van werk en inkomen is de afgelopen jaren gericht op “werk boven inkomen”. Het accent ligt op uitstroom (activering en reïntegratie) en handhaven (aan de poort en bij lopende uitkeringen). Alle instrumenten en inspanningen worden zodanig in stelling gebracht dat zij maximaal bijdragen aan het motto werk boven inkomen. Dit geldt niet alleen voor instrumenten in de sfeer van inkomensondersteuning maar ook voor bijvoorbeeld afspraken met werkgevers, voor subsidies aan externe organisaties en voor de inkooprelaties. Achterliggende vraag is steeds: waaruit blijkt dat dit instrument, deze afspraken, deze subsidie of deze inkooprelatie bijdraagt aan uitstroom naar werk?

DOELSTELLINGEN

De vertaling van beleid naar resultaten wordt neergelegd in de jaarlijkse “programma begroting”. Het programma “Arbeidsparticipatie” omvat alle activiteiten die door de gemeente op dit terrein wordt ondernomen. De doelstelling is “meer mensen aan het werk”. De volgende deeldoelstellingen worden genoemd:

Kwalitatieve doelstellingen:

- Lagere werkloosheid (naar landelijk niveau);
- Hogere arbeidsparticipatie (naar landelijk niveau).

Kwantitatieve doelstellingen:

	2004	2005	2006
Volumeontwikkeling van de bijstand	3% onder de landelijke trend	Gelijk aan de landelijke trend (zoals gegeven door het Centraal Plan Bureau)	5.3% van de inwoners van de gemeente
Volumeontwikkeling van de WW	3% onder de landelijke trend	Gelijk aan de landelijke trend (zoals gegeven door het Centraal Plan Bureau)	
Percentage WAO-gerechtigden	Op landelijk niveau	Op landelijk niveau	Op landelijk niveau
Aantal ingeschreven niet-uitkeringsgerechtigden	Jaarlijks verdubbelen		
Aangaan van nieuwe trajectplannen met nieuwe klanten		1000	900
Uitstroom op ingeschreven niet-uitkeringsgerechtigden	40% in 3 jaar tijd		
Realiseren van gesubsidieerde banen		705	705

Het hoofddoel van het (reïntegratie)beleid in het kader van de WWB bestaat uit drie punten, te weten: 1) het vergroten van de uitstroom, 2) het voorkomen van instroom en 3) het benutten van de mogelijkheden van klanten richting arbeidsmarkt. Emmen sluit daarmee direct aan bij de uitgangspunten van de Wet Werk en Bijstand (WWB).

Dit hoofddoel is uitgewerkt in subdoelen en meetbare prestaties in de nota Beleids- en uitvoeringskader werk inkomen en zorg 2003-2006 (bijlage 2 stroomschema van trajecten naar banen). Deze doelen zijn gebaseerd op de afspraken gemaakt in het kader van de Agenda voor de toekomst. Ingeval van 1500 te starten trajecten dient de gemeente bij 570 trajecten een uitstroompercentage van 40% oftewel 228 ($40\% \cdot 570$) te realiseren (binnen drie jaar uitstroom naar een gesubsidieerde of reguliere baan). Van de 228 moet 50% binnen 1 jaar uitstromen naar een baan, 40% binnen twee jaar en 10% binnen drie jaar.

Wetgeving

Met de inwerkingtreding van de WWB per 1 januari 2004 ligt het accent niet meer op het verstrekken van uitkeringen zoals onder de AWB maar veel meer op het bevorderen van en sterke activering tot (her)intreding op de arbeidsmarkt. De gemeenten krijgen daartoe meer beleidsvrijheid terwijl daarnaast het toezicht sterk wordt verminderd.

De Wet Financiering ABW, IOAW en IOAZ (deze wet wordt WFA genoemd) heeft de lijn uitgezet voor de financieringsstructuur. Deze lijn wordt voortgezet in de WWB. Gemeenten worden voor 100% verantwoordelijk en krijgen daarvoor een budget dat bestaat uit een inkomensdeel (I) en een werkdeel (W).

Deze middelen maken deel uit van de financiële middelen die de rijksoverheid tot 1 januari 2004 beschikbaar stelde ten behoeve van gesubsidieerde arbeid (WIW en ID banen).

De invoering van de WWB heeft fundamentele gevolgen gehad voor zowel de gemeentelijke organisatie als de ontvangers van een uitkering (de cliënten); te meer daar de gemeenten door de invoering zowel inhoudelijk als financieel volledig verantwoordelijk zijn gesteld voor zowel het verlenen van uitkering als het realiseren van uitstroom en reïntegratie. De WWB dwingt de gemeente vanuit financieel oogpunt tot een grote inzet op uitstroom naar werk en tot een geringere inzet op sociale activering en gesubsidieerde arbeid.

De WWB schrijft voor dat cliënten individueel beoordeeld moeten worden op hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. De uitkomst van de beoordeling moet worden vastgelegd in een WWB-beschikking. De mogelijkheid om categoriale ontheffingen van arbeidsverplichtingen te geven is afgeschaft.

De WWB eist dat gemeenten in hun reïntegratiebeleid een evenwichtige benadering van doelgroepen voorop laten staan. Gemeenten hebben overigens vrijheid om zelf invulling te geven aan het begrip 'evenwichtige benadering'. In de reïntegratieverordening moet echter wel omschreven staan hoe de gemeente haar verantwoordelijkheid ten aanzien van mensen die niet-uitkeringsgerechtigd zijn (Nuggers) en mensen met een algemene nabestaanden regeling (Anw-ers) regelt.

De evenwichtige benaderingseis impliceert dat iedereen een traject aangeboden behoort te krijgen. Inzet op uitsluitend kansrijke cliënten is in strijd met de WWB. Anderzijds prikkelt de WWB het inzetten op kansrijke groepen: als namelijk die groepen uit de bijstand worden gehaald, realiseert een gemeente winst op het I-deel.

Met de invoering van de WWB is de rol van de gemeenteraad belangrijker geworden omdat gemeenten in deze wet meer bevoegdheden en beleidsruimte hebben gekregen zowel wat betreft het reïntegratiebeleid als de invulling van de rechten en de plichten. In artikel 8 en 8a van de WWB bijvoorbeeld is aangegeven dat de gemeenteraad bij verordening regels moet opstellen over onder meer reïntegratie, normen en toeslagen alsmede bestrijding van fraude.

De gemeenteraad dient zich te verantwoorden aan de minister van SZW middels het Verslag over de uitvoering. Naast verantwoording dient het verslag ook ter informatievoorziening (ter raming van het macrobudget en vaststelling verdeelmaatstaven). Hier heeft de gemeente Emmen in december van 2005 aan voldaan.

Daarnaast zal het college aan de raad verantwoording moeten afleggen over het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen en de effectiviteit van de inzet van de middelen. Dit alles zal plaatsvinden binnen de verslaglegging in het kader van de programmabegroting.

Vanaf 2006 mogen gemeenten zelf beslissen wie ze inschakelen om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen. Totnogtoe waren de gemeenten verplicht een deel van hun budget uit te geven aan private reïntegratiebedrijven. Nu hebben de gemeenten volledige vrijheid en kunnen ze er voor kiezen om zelf reïntegratietaken uit te voeren.

Instrumenttypen

De beheerstaken voortvloeiend uit het programma arbeidsparticipatie zijn neergelegd in een tweetal beleidsinstrumenten:

- De activeringskant, die zich richt op arbeidstoeleiding door 1. inkoop van reïntegratieprojecten bij reïntegratiebedrijven en 2. door het opzetten van projecten.
- De uitvoeringskant: de afdeling sociale zaken (de inkomenstechniek).

De relatie tussen de uitvoerings- en de activeringskant bestaat voor de cliënt/werkzoekende uit de sollicitatieplicht.

In paragraaf 4.1 worden een aantal begrippen rondom activering en reïntegratie en hun invulling in de gemeenten Emmen toegelicht, waarna in 4.2 een korte toelichting wordt gegeven hoe Emmen instrumenten op dit gebied inzet.

ACTIVERING EN REINTEGRATIE BEGRIPPEN

Algemeen geaccepteerde arbeid.

In de WWB staat dat klanten verplicht zijn om een aanbod van algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Ten tijde van de ABW werd nog uitgegaan van passende arbeid.

Maatwerkontheffingen.

Sinds de WWB moeten klanten individueel beoordeeld worden op hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. De uitkomst van de beoordeling moet worden vastgelegd in een WWB beschikking. De mogelijkheid om categoriale ontheffingen van arbeidsverplichtingen te geven is afgeschaft.

Evenwichtige benadering van doelgroepen.

De WWB eist dat gemeenten in het reïntegratiebeleid een evenwichtige benadering van doelgroepen voorop moeten laten staan. Gemeenten hebben overigens vrijheid om zelf invulling te geven aan het begrip 'evenwichtige benadering'. In de reïntegratieverordening moet echter wel omschreven staan hoe de gemeente haar verantwoordelijkheid ten aanzien van Nuggers en Anw'ers regelt. In het afdelingswerkplan van de Afdeling Arbeidstoeleiding staat onder hoofdstuk III

Nuggers “er is besloten tot afbouw van de actieve aanpak van Nuggers en ons strikt te beperken tot de wettelijke taak. Monitoring van 200 bestaande trajectplannen en de aandacht voor de nieuwe instroom betekent een extra belasting voor klantmanagement. Nader onderzoek is nodig”. Dit is in overeenstemming met de WWB.

Emmen heeft ook de doelgroepenbeleid geformuleerd waaraan prioriteit wordt gegeven. De indeling is ontleend aan de Wet SUWI.

- Jongeren: de werkzoekenden met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt (fase 1).
- Klanten met geringe afstand tot de arbeidsmarkt die nieuw instromen (de werkzoekende met een beperkte kans op inschakeling in het arbeidsproces en voor wie arbeidsmarktinstrumenten inzetbaar zijn, gericht op een zodanige verbetering van zijn mogelijkheden tot inschakeling in het arbeidsproces dat hij binnen een tijdsbestek van maximaal een jaar als werkzoekende beter bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt, wordt ingedeeld in fase 2).
- Klanten met geringe afstand tot de arbeidsmarkt in het bestaande klantenbestand; de werkzoekende met een beperkte kans op inschakeling in het arbeidsproces en voor wie de arbeidsmarktinstrumenten inzetbaar zijn gericht op een zodanige verbetering van zijn mogelijkheden tot inschakeling in het arbeidsproces dat hij na een tijdsbestek van meer dan een jaar als werkzoekende beter bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt, wordt ingedeeld in fase 3.
- De restgroep kenmerkt zich door:
 - relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt
 - 50% is ouder dan 45 jaar
 - nog geen 33% heeft opleiding op startkwalificatieniveau
 - 50% is langer dan 5 jaar werkloos
 - een ernstige gezondheidsproblematiek (lichamelijk/psychisch);
 - ca. 10% van deze groep omvat dak- en thuislozen, verslaafden en psychiatrische patiënten; de werkzoekende met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces tengevolge van zware persoonlijke werkbelemmeringen, die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt en in eerste instantie is aangewezen op sociale activering, hulp of zorg, maar voor wie daarnaast mogelijk ook arbeidsmarktinstrumenten inzetbaar zijn, wordt ingedeeld in fase 4.

De omvang van de groepen is voor fase 1 tot en met fase 3 ca. 700; fase 4 ca. 2200 klanten (ofwel 75% van het bestand).

De evenwichtige benaderingseis impliceert dat iedereen een traject aangeboden behoort te krijgen. Inzet op uitsluitend kansrijke klanten is in strijd met de WWB. Anderzijds prikkelt de WWB het inzetten op kansrijke groepen: als namelijk die groepen uit de bijstand worden gehaald, realiseert een gemeente winst op het I-deel.

Uit interviews bleek toch dat het grootste knelpunt bij de evenwichtige benadering was dat een groot deel van het bestand onbemiddelbaar naar regulier werk is, terwijl de WWB gebaseerd is op het principe dat iedereen iets kan doen op de reguliere arbeidsmarkt en dat gemeenten worden

afgerekend op het verstrekken van werk. De opdracht van de raad is ook het bevorderen van maatschappelijke participatie ter voorkoming van tweedeling in de maatschappij.

De financieringssystematiek van de WWB houdt door middel van het objectief verdeelmodel rekening met de mogelijkheid dat voor een deel van de klanten in een gemeente werk niet haalbaar is. Gemeenten krijgen dan financiering voor de bijstandsverstrekking aan deze klanten. Wanneer het aantal niet-bemiddelbare klanten hoger is dan op basis van de objectieve kenmerken verondersteld wordt, levert dit wel problemen op voor de gemeente, zoals in Emmen het geval is.

INSTRUMENTEN VOOR ACTIVERING EN REÏNTEGRATIE.

Work First

Middels de Work First aanpak kunnen verschillende doelen bereikt worden:

- het voorkomen van instroom
- het stellen van een diagnose
- het vergroten van uitstroom
- het direct vragen van een tegenprestatie (zijnde werk en/of training) voor de uitkering.

Kenmerkend van de Work First aanpak is dat een (substantieel) deel van de tijd besteed wordt om werk te zoeken.

Middels de pilot van het jongerenloket tracht de gemeente Emmen de jongeren zo snel mogelijk te activeren. Hoe langer jongeren in een uitkeringspositie verkeren, hoe lastiger het wordt ze uit te laten stromen.

Europese subsidie

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) verstrekt subsidies om mensen op te leiden en werklozen aan het werk te helpen. Tussen 2000 en 2006 heeft Nederland recht op ruim 1,5 miljard euro uit dit fonds. De nadruk bij trajectplannen welke door de klantenmanagers worden opgesteld met behulp van deze gelden ligt op kortdurende trajecten met meer aandacht voor diagnose-instrumenten ofwel meer maatwerk en minder langdurige scholingstrajecten.

Reguliere trajecten

De nadruk bij trajectplannen welke door de klantenmanagers worden opgesteld ligt op kortdurende trajecten met meer aandacht voor diagnose-instrumenten ofwel meer maatwerk en minder langdurige scholingstrajecten.

Sociale activeringstrajecten

Uit interviews bleek dat Emmen haar inspanningen vooral richt op de kansrijke klanten. Hoewel sociale activering in de regel uit het W-deel wordt betaald, en niet direct verband houdt met een tekort op het I-deel, is Emmen sterker gericht op het realiseren van uitstroom.

Handhaving

De gemeente Emmen staat een goed preventief beleid 'aan de poort' voor. Van eminent belang in dezen is een verbeterde informatievoorziening en voorlichting (over de rechten en plichten van de WWB) bij de aanvraag, zodat de klant weet wat van hem verwacht wordt.

Tijdens interviews werd aangegeven dat het CWI bij de intake te weinig oog heeft voor handhavingstaken. De WWB maakt namelijk een goede samenwerking in de keten op het terrein van handhaving nog belangrijker dan het voorheen al was.

CWI

In de wet SUWI is de taakverdeling tussen gemeenten en CWI vastgelegd. De afspraken tussen hen worden vastgelegd in een Prestatie Niveau Overeenkomst (PNO).

Tijdens interviews werd kritiek geuit op de kwaliteit van de intake en de bemiddelingsfunctie van het CWI: de WWB heeft de aandacht voor de poortwachtersfunctie vergroot. De financiële verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. Op het moment dat een deel van de poortwachtersfunctie uitgevoerd wordt door een externe partij, het CWI, die geen financiële verantwoordelijkheid draagt, is het spanningsveld geboren. Immers de gemeente Emmen kan de medewerkers van het CWI niet aansturen. Daarom is ook bewust gekozen voor samenwerking in een bedrijfsverzamelgebouw.

Reïntegratiebedrijven.

Ook Emmen heeft moeite met de uitbestedingsregels zoals neergelegd in het SUWI. Naast een (te) grote investering in tijd en geld is men van mening dat er minder flexibel kan worden ingekocht. Voorts is men zeer kritisch over de prestaties van de reïntegratiebedrijven.

Er worden ook strengere/betere afspraken gemaakt over de uitstroom van klanten en tussentijdse terugkoppeling.

Met ingang van 1 januari 2006 wordt het mogelijk reïntegratieprojecten in eigen beheer uit te laten voeren: probleem in dezen is echter dat tal van contracten langere looptijden hebben en niet met ingang van 01.01.2006 opengebroken kunnen worden. Uitvoering in eigen beheer is derhalve niet zonder meer op korte termijn te realiseren.

UWV

Van het UWV worden klanten overgenomen: WW-gerechtigden waarbij de uitkering afloopt, zullen een beroep doen op de bijstand als ze geen werk vinden. De geïnterviewden verwachten dat als gevolg van het afschaffen van de vervolgutkering in de WW een 'weglekeffect' zal ontstaan van de WW naar de WWB.

EFFECTEN VAN HET BELEID

Instroombeperking

Het is op dit moment niet meetbaar of aantoonbaar dat de strengere poortwachterfunctie geleid heeft tot lagere instroom in de bijstand. Er zijn vele factoren verantwoordelijk voor de instroom en een meting op één factor is derhalve niet mogelijk.

Uitstroombevordering

Het is eveneens en om dezelfde reden niet mogelijk om te meten of de uitstroom bevorderd wordt door het beleid van de gemeente. Het is niet na te gaan of uitvoering van reïntegratieactiviteiten in eigen hand tot betere uitstroomresultaten leidt.

Ingegeven door de prikkels van het WWB (reductie van het bijstandsvolume) richt de Gemeente Emmen haar inspanningen met name op klanten waarvan zij de grootste uitstroomkansen verwachten ofwel minder kansrijke klanten worden losgelaten. Ofwel: er wordt niet onnodig getrokken aan klanten die toch nooit meer aan het werk komen. Voor hen zorgt de gemeente met name dat hun inkomen gewaarborgd is en bevordert dat ze maatschappelijk actief worden en blijven.

In feite verwacht men in Emmen een bestand over te houden van klanten die niet meer aan het werk kunnen. Een volumereductie ten aanzien van de fase 4 klanten lijkt uitgesloten.

Economische factoren:

De laagconjunctuur is voor de gemeente Emmen een factor van betekenis. Er ontstaan daardoor weinig banen, met name voor ongeschoolden of laagopgeleiden. Het is dan extra moeilijk om klanten te laten uitstromen naar werk. Daarnaast kent Emmen historische een relatief hoge werkloosheid in vergelijking met landelijke cijfers.

Demografische factoren.

Het bijstandsbestand vergrijsst, temeer daar jongeren aan de poort tegengehouden worden en ouderen minder kans hebben op een baan.

Samenwerking

De gemeente Emmen werkt samen met de gemeente Coevorden, het CWI en het UWV aan de totstandkoming van een bedrijfsverzamelgebouw. Het bedrijfsverzamelgebouw moet zoveel mogelijk burgers, instellingen en bedrijven in de regio bedienen via een gezamenlijk 'frontoffice' met betrekking tot activiteiten op het terrein van werk en inkomen. Uitgangspunt is dat het samenbrengen van organisaties, werkprocessen en (ICT)systemen op één locatie, leidt tot een betere dienstverlening aan de klant (zowel werkzoekenden als bedrijven).

Alle instellingen die met werkzoekenden, werklozen en sociale wetgeving te maken hebben zijn straks ondergebracht in één gebouw. De cliënt krijgt met één ambtenaar te maken. Zijn dossier gaat mee van het ene traject naar het andere. Ze proberen doelmatiger te werken en vooral de papierwinkel in te krimpen. Bundeling, deregulering en afstemming zijn de sleutelwoorden.

Accel is sinds 1 april 2005 een zelfstandig opererende divisie van de EMCO-groep, ontstaan na een fusie van de Stichting RAP (Regionaal Arbeidsplaatsen Project) en de units Detachering en Arbeidsintegratie van de EMCO-groep. Accel zorgt voor het aan het werk krijgen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, zoals de WIW/ID en de WWB. De EMCO-groep is een Gemeenschappelijke Regeling (GR) van de gemeenten Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn, die de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) uitvoert.

De gemeente heeft een prestatiecontract afgesloten met de minister van SZW in het kader van de Agenda voor de Toekomst. Daarin zijn afspraken gemaakt over het aantal af te sluiten reïntegratietrajecten en de daaraan gekoppelde uitstroomresultaten. Op basis van deze twee prestatiecriteria ontvangt de gemeente financiële middelen van het Ministerie. De contractperiode loopt van 2001 tot en met 2006. In totaal gaat het om 1900 trajecten. De maximale subsidie bedraagt 2.9 miljoen euro. Deze subsidie kan onder andere ingezet worden voor het inhuren van extra capaciteit.

Conclusie en aanbevelingen

De Gemeente Emmen verstrekt uitkeringen in het kader van de Wet Werk en Bijstand aan 2850 huishoudens. Zij biedt aan 900 mensen een trajectplan aan voor het vinden van werk en zij controleert de vorderingen van 1870 trajecten naar werk. Volgens de verantwoording van de gemeente naar de burgers in december 2005 gaat 25% van haar uitgaven naar de post arbeidsparticipatie.

Deze studie heeft antwoord gegeven op de vraag wat het beleid is van de gemeente Emmen om de arbeidsparticipatie te verhogen. Er is een overzicht gegeven van de factoren die door de gemeente Emmen kunnen worden beïnvloed en welke factoren door anderen beïnvloed worden.

Er is sprake van een lage arbeidsparticipatie in Emmen. Er zijn tijdens dit onderzoek een aantal punten van zorg geïdentificeerd die van belang zijn voor de gemeenteraad.

Aanbeveling 1: Het is van belang dat de raad een goed kader aangeeft waardoor deze punten de komende jaren kunnen worden verbeterd, dan wel bewaakt.

Punten van zorg

Conclusie 1: De afdeling sociale zaken verkeert in een continu proces van "verbouwing", door voortdurende en opeenvolgende wetswijzigingen en maatschappelijk snel wijzigende opvattingen. Terugkijkend op het afgelopen decennium kan worden geconcludeerd dat de voortdurende wijzigingen binnen het stelsel van sociale zekerheid ten laste zijn gegaan van de effectiviteit van in gang gezette beleidstrajecten.

Conclusie 2: De taakstelling ten opzichte van de realisatie laat zien dat de uitstroom goed verloopt. Er is echter een groep van 1500 mensen die (nog) niet onder een reïntegratieproject zijn gebracht; er is geen eenduidig antwoord te geven op de vraag op welke wijze deze groep bediend moet worden. Op dit moment worden ze een maal per anderhalf jaar bezocht om te beoordelen of de vaststelling van de zorg nog terecht is.

Conclusie 3: De instroom is een groot probleem. Er zijn veel jongeren met een opleiding op lager beroepsniveau, terwijl vanuit de markt wordt gevraagd naar mensen met een middelbaar beroepsniveau.

In de gemeente zijn 2850 mensen met een bijstandsuitkering, van wie er 1870 een (om)scholingstraject volgen. Dat traject moet leiden tot werk. Het probleem is dat de werklozen niet

de goede papieren hebben voor de beschikbare banen. Er moet hard gewerkt worden om die opleidingskloof te dichten.

Aanbeveling 2: Er dient een hechte samenwerking te bestaan met de afdeling onderwijs. Momenteel is een trend te zien naar meer functies in de zorg. Dan moet er ook tijdig worden opgeleid tot functies in de zorg.

Er zijn 43.000 arbeidsplaatsen in Emmen. In 1995 waren dat er 35.000. De groei in arbeidsplaatsen is gestopt. In 2002 zat de gemeente op 1000 extra arbeidsplaatsen per jaar, in 2003 waren dat er 200 en in 2004 kwamen er geen extra bij. In bepaalde sectoren zit wel groei, bijvoorbeeld in de zorg met 1200 nieuwe banen.

Aanbeveling 3: Het is van belang dat de diverse diensten die er samen voor kunnen zorgen dat de arbeidsparticipatie in Emmen wordt verhoogd goed samenwerken. Door verschillende prioriteiten heeft deze samenwerking niet altijd plaats. Er zal, naast de organisatorische indeling, een structuur moeten worden opgezet om het overkoepelend belang van arbeidsparticipatie in de diverse diensten voortdurend te benadrukken en terug te laten komen in de op elkaar afgestemde activiteitenplannen.

Aanbeveling 4: Eén van de voordelen van het invoeren van het bedrijfsverzamelgebouw is dat de samenwerking tussen het CWI en de gemeente zal verbeteren. De gemeente heeft de financiële verantwoordelijkheid en het CWI verzorgt (een deel van) de intake en de bemiddeling. Het verdient aanbeveling de voortgang van deze verbetering te monitoren, om handvatten te krijgen om de effectiviteit van de maatregelen te vergroten.

Conclusie 4: Met ingang van 1 januari 2006 wordt het mogelijk reïntegratie projecten in eigen beheer uit te laten voeren. Het probleem is echter dat tal van contracten een lange looptijd hebben en niet met ingang van 1 januari opengebroken kunnen worden. Uitvoering in eigen beheer is derhalve niet zonder meer op korte termijn te realiseren.

Conclusie 5: We kunnen niet aangeven wat er precies gedaan en bereikt is in de afgelopen tien jaar. Er zijn op het gebied van arbeidsparticipatie zo veel factoren (wetten, regels, partijen, economische omstandigheden) die de afgelopen tijd drastisch zijn gewijzigd, dat het niet mogelijk is om een totaal beeld te geven van de effecten van het gevoerde beleid.

Bijlage 1: Documentatie overzicht

Afdelingsjaarplan 2005, domein werk van Sociale Zaken BVG i.o. "We gaan elkaar versterken om resultaten te behalen", Afdeling Arbeidstoeleiding SZWH Gemeente Emmen, eindconcept d.d. 14 februari 2005.

Kernkaart Werk en Bijstand – <http://gemeenteloket.szw.nl/kernkaart>.

Wet werk en bijstand uitgangspuntennotitie Gemeente Emmen, 18 december 2003.

Beleids- en uitvoeringskader werk, inkomen en zorg 2004-2006.

Verslag over de Uitvoering WWB 2004 en de nota "Toezicht en verantwoording", d.d. 23 november 2005 aan de Raad verzonden.

Kadernota GSB: Emmen kiest voor mens en werk., februari 2002.

Notitie regiefunctie lokaal arbeidsmarktbeleid, gebaseerd op de resultaten van de op 10 mei 2001 gehouden werkconferentie in de gemeente Emmen, 6 september 2001.

Uitgangspunten arbeidsmarktbeleid gemeente Emmen 2000-2002, een uitgave van de diensten SZWH en STOW van de gemeente Emmen.

Bijlage 2: Afkortingen

ABW (=WWB)	Wet Werk en Bijstand (was: Algemene Bijstands Wet)
ANW	Algemene Nabestaanden Wet
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
CPB	Centraal Plan Bureau
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
ID	Instroom/Doorstroom banen
IOAW	Wet Inkomensvoorziening Ouderen en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werklozen
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening Ouderen en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Zelfstandigen
LBO	Lager Beroeps Onderwijs
MBO	Middelbaar Beroeps Onderwijs
Nugger	Niet-Uitkeringsgerechtigde
PNO	Prestatie Niveau Overeenkomst
RKE	Rekenkamer Commissie Emmen
SUWI	Wet Structuur en Uitvoering Werk en Inkomen
UWV	Uitvoerings Instituut Werknemers Verzekeringen
WAO	Wet Arbeids Ongeschiktheid
WFA	Wet Financiering ABW, IOAW, IOAZ
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WWB	Wet Werk en Bijstand

Bijlage 3: Benchmark

Wanneer we de Gemeente Emmen vergelijken met gemeenten in dezelfde gemeenteklasse, bijvoorbeeld met een gemeente als Lelystad, dan kunnen we de volgende overzichten laten zien:

Eerst enkele algemene gegevens over Emmen en de gemiddelden van vergelijkbare steden in dezelfde klasse:

Achtergrondgegevens	Geselecteerde gemeente	Gemiddelde van deze gemeente klasse
Naam	Emmen	100000-150000
Aantal inwoners	108592	125413
Beroepsbevolking	44%	48%
Aantal lage inkomens	15%	14%
Gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouding	€ 26.800	€ 28.700
Aantal werkzoekenden zonder baan	7%	5%

De kerncijfers voor de Gemeente Emmen per 31-12-2004 zijn:

Thema naam	indicator	
Bijstandsuitkeringen WWB	Aantal bijstandsuitkeringen	2410
	Aantal nieuw toegekende bijstandsuitkeringen	975
	Overschot/tekort uitgaven bijstandsuitkeringen	- € 478.390
Budget en uitgaven	Overschot/tekort uitgaven arbeidsreïntegratie	€ 1.563.561
Fraude	Aantal geconstateerde fraudegevallen	150
Deelname aan arbeidsreïntegratie	Aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen	435
	Aantal andere trajecten	1135
Bijzondere bijstand	Totaal uitgaven bijzondere bijstand	€ 1.024.418
Langdurigheidstoelage	Totaal uitgaven langdurigheidstoelage	€ 0
Werkhervattingen en terugval	Werkhervatting	7%
	Aantal terugval	225

Wanneer we kijken naar het aantal bijstandsuitkeringen in het kader van de WWB, voor de Gemeente Emmen, voor het gemiddelde in de gemeenteklasse en voor Lelystad, dan zien we dat er procentueel veel meer bijstandsuitkeringen worden gegeven aan mensen tussen 23 en 65 jaar.

	Emmen	Gemeenteklasse	Lelystad
Totaal	2410 = 5%	5%	7%
Categorie < 23 jaar	145 = 6%	5%	9%
23 < 65 jaar	2200 = 91%	88%	83%
65 jaar en ouder	60 = 3%	7%	8%

De uitkeringsduur is in Emmen hetzelfde als elders.

	Emmen	Gemeenteklasse	Lelystad
Korter dan 12 maanden	540 = 22%	19%	21%
12 maanden en langer	1865 = 78%	81%	79%

De bedragen die worden uitgegeven aan arbeidsreïntegratie zijn in Emmen hoger dan gemiddeld.

	Bedrag	Emmen per huishouden met een bijstandsuitkering	Per huishouden	Gemeenteklasse Per huishouden met een bijstandsuitkering	Per huishouden
Budget	13.760.207	5.714	303	5.087	275
Ontvangsten	0	0	0	67	3
Uitgaven	12.196.646	5.065	268	4.264	230
=/--	1.563.561	649	34	890	48