

BESTUURLIJK RAPPORT

Wees scherp op werk

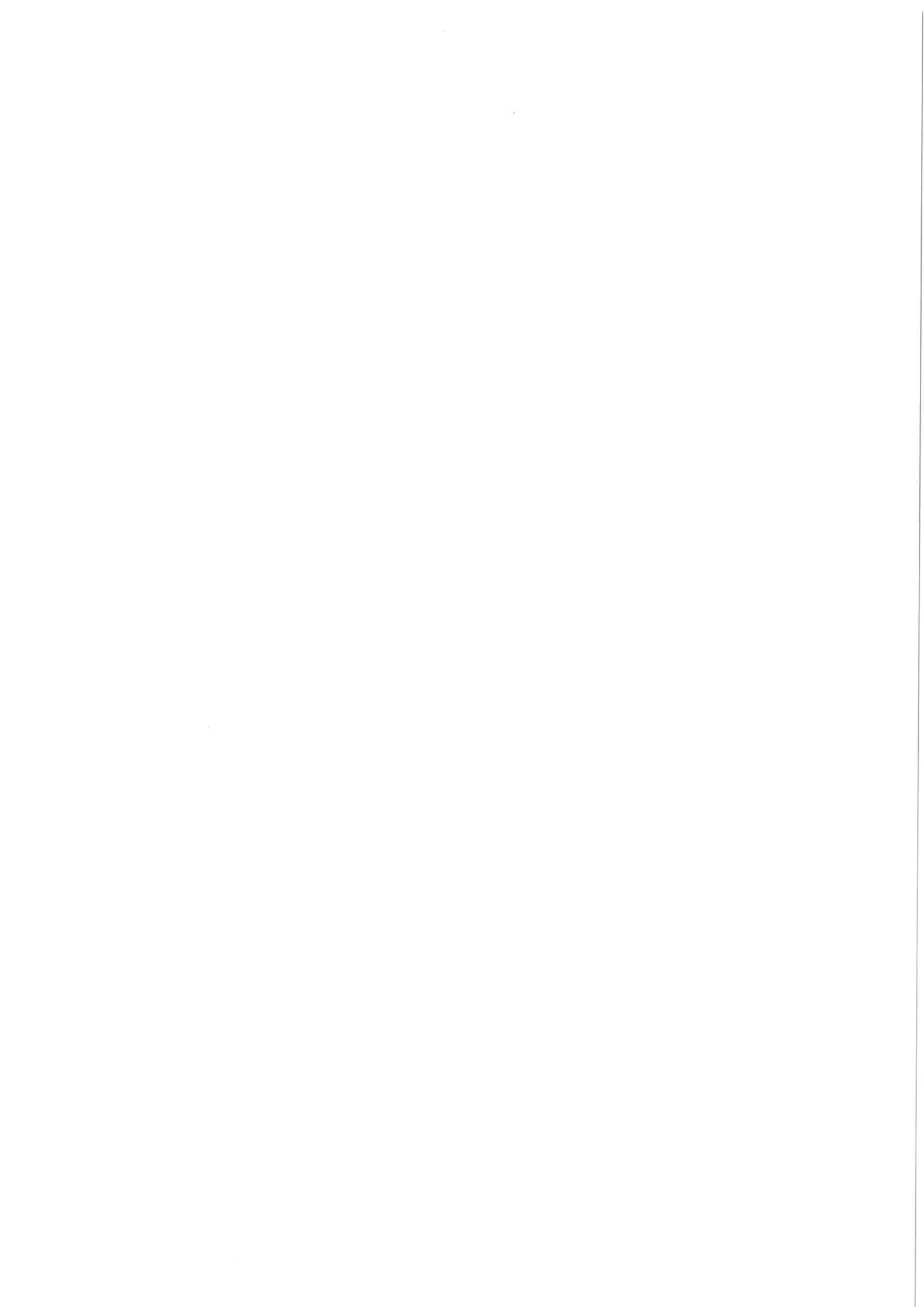
Onderzoek naar het re-integratiebeleid in Zaanstad

september 2011

Rekenkamer Zaanstad

R Z





BESTUURLIJK RAPPORT

Wees scherp op werk

Onderzoek naar het re-integratiebeleid in Zaanstad

september 2011

colofon

Rekenkamer Zaanstad

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: dr. Erik Oppenhuis (projectleider)

drs. Daniëlle van der Wiel

drs. Rian Muijsers

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. Het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

Samenvatting

Re-integratiebeleid in Zaanstad onderzocht

Voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden is in de periode 2007-2010 gemiddeld € 10,5 miljoen per jaar beschikbaar. Dit budget wordt verstrekt vanuit de doeluitkering van het rijk voor de *Wet werk en bijstand* (het zogenaamde werkdeel). De rekenkamer onderzocht de wijze waarop het re-integratiebeleid in Zaanstad is vormgegeven, welke resultaten er met het re-integratiebeleid zijn behaald en op welke wijze de gemeente Zaanstad toezicht houdt op re-integratie bedrijven.

Re-integratiebeleid in periode 2007-2010 beperkt succesvol

Het re-integratiebeleid is volgens de rekenkamer beperkt succesvol omdat het percentage bijstandsgerechtigden dat uitstroomt naar werk in de periode 2006-2010 afneemt van 40% naar ongeveer 25%. Tegelijkertijd neemt het percentage afgebroken trajecten toe van bijna 20% naar 33%. Daarnaast blijkt dat re-integratietrajecten in een beperkt aantal gevallen (24%) leiden tot een competentieverbetering (hogere positie op re-integratieladder).

Verloning minder succesvol dan gedacht

Een van de belangrijkste re-integratietrajecten van de gemeente Zaanstad is verloning. Hierbij ontvangt de bijstandsgerechtigde voor een periode van een jaar (met mogelijke verlenging) een inkomen gelijk aan de bijstandsuitkering terwijl tegelijkertijd een re-integratietraject wordt gevolgd (bijvoorbeeld stageplek of leerwerkplek). In 2010 bestaat meer dan 50% van de totale uitgaven voor re-integratie uit verloning (€ 6,3 miljoen). Zaanstad wil met dit instrument een uitstroom van 70% uit de bijstand realiseren. In de praktijk keert 36% van de klanten met een verloningstraject in het geheel niet terug in de uitkering en 8% keert na een jaar terug in de uitkering (gezamenlijk 44% duurzame uitstroom van meer dan een jaar). Dat is veel minder dan de beoogde 70% uitstroom. Daarnaast blijkt dat bij ongeveer een derde van de bijstandsgerechtigden een verloningstraject wordt ingezet terwijl ze vanwege allerlei problemen niet op een leerwerk- of stageplek geplaatst kunnen worden.

Beleidskader te weinig concreet

De gemeente Zaanstad wil met haar re-integratiebeleid de deelname van burgers aan de samenleving bevorderen, waarbij de uitstroom naar werk vooropstaat. Gestuurd wordt op het aantal bijstandsgerechtigden aan het eind van het jaar. In haar beleidskaders formuleert de gemeente echter onvoldoende concrete doelstellingen waarmee kan worden vastgesteld of er sprake is van een effectief re-integratiebeleid. Doelstellingen over bijvoorbeeld de gewenste (duurzame) uitstroom naar werk of competentieverbetering ontbreken.

Toezicht op re-integratiebedrijven weinig gestructureerd

De gemeente Zaanstad maakt met het merendeel van de re-integratiebedrijven afspraken in de vorm van contracten over te leveren prestaties, de wijze van

verantwoording, het voeren van evaluatie gesprekken en de wijze van betaling. De contracten bevatten voldoende elementen om effectief toezicht uit te kunnen oefenen. In veel gevallen (ruim 80%) leveren re-integratiebedrijven echter niet de verantwoordingsinformatie zoals die in de contracten is afgesproken. Daarnaast is onduidelijk hoe de gemeente Zaanstad de geleverde prestaties van re-integratiebedrijven beoordeelt omdat een deugdelijke verslaglegging ontbreekt. De gemeente zegt met de meeste re-integratiebedrijven evaluatiegesprekken te voeren maar aard en inhoud van de gesprekken evenals (mogelijke) consequenties worden nauwelijks vastgelegd.

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer vindt dat de beleidsformulering van de gemeente Zaanstad op het terrein van re-integratie kan worden verbeterd, en dat de gemeente meer transparant kan zijn over de behaalde resultaten. Daarnaast kan de gemeente scherper zijn op de uitvoering van het re-integratiebeleid. De rekenkamer doet hiervoor zeven aanbevelingen.

Aanbevelingen

Beter beleidskader

1. Formuleer een meer bruikbaar beleidskader waarin naast beoogde maatschappelijke effecten ook concrete beleids- en prestatiedoelstellingen zijn opgenomen en houdt daarbij expliciet rekening met de economische conjunctuur.

Transparant over resultaten

2. Maak in de bijstandregistratie duidelijk onderscheid naar klanten die uitstromen naar werk, gesubsidieerde arbeid, verloningstrajecten en overige redenen, zodat de uitstroomcijfers naar werk en gesubsidieerde arbeid zuiverder worden en niet vervuild door de (tijdelijke) uitstroom naar een verloningstraject.
3. Analyseer de oorzaken van de afnemende uitstroom naar werk en de toename van het aantal afgebroken trajecten en pas het re-integratiebeleid naar aanleiding van deze analyse aan.
4. Maak inzichtelijk in welke mate klanten met een afgerond verloningstraject zijn uitgestroomd naar werk, en stel vast of de uitstroom duurzaam is.

Scherp op de uitvoering

5. Formaliseer het proces van toezicht op re-integratiebedrijven.
 - Zorg dat re-integratiebedrijven al hun verantwoordingsrapportages conform contract tijdig aanleveren zodat de gemeente op tijd inzicht krijgt in de geleverde prestaties.
 - Zorg dat er een systematische beoordeling is van verantwoordingsrapportages.
 - Maak verslagen van evaluatiegesprekken en daaruit voortkomende afspraken.
 - Leg afspraken over de uitvoering altijd formeel vast.
6. Maak afspraken met re-integratiebedrijven over de verwachte verbetering op de re-integratieladder als gevolg van ingezette re-integratietrajecten en monitor en analyseer systematisch de bereikte resultaten, zodat de effectiviteit van de re-integratietrajecten verbetert.
7. Reserveer re-integratiemiddelen voor verloningstrajecten alleen voor klanten die daadwerkelijk werkervaring opdoen en een reële kans hebben om uit te stromen naar werk.

Het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad neemt alle aanbevelingen over. De bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in het rapport en voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Zaanstad ('de rekenkamer') van het onderzoek naar het re-integratiebeleid in Zaanstad. De rekenkamer voerde haar onderzoek uit aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvraag.

Is het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad succesvol?

Het volledige onderzoeksrapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

In dit bestuurlijk rapport wordt in hoofdstuk 1 een schets van het re-integratiebeleid in Zaanstad gegeven. Hoofdstuk 2 bevat de aanpak van het onderzoek en de belangrijkste conclusies van het onderzoek. In hoofdstuk 3 geven we een nadere analyse van onze conclusies en presenteren we de aanbevelingen. De bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op de conclusies en aanbevelingen is samen met het nawoord van de rekenkamer opgenomen in hoofdstuk 4.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Re-integratiebeleid in Zaanstad | 9 |
| 1.1 | Wettelijke kaders | 9 |
| 1.2 | Re-integratiebeleid Zaanstad | 9 |
| 1.3 | Financiële middelen voor re-integratie | 11 |
| 2 | Conclusies | 13 |
| 2.1 | Onderzoeksaanpak | 13 |
| 2.2 | Hoofdconclusie | 14 |
| 2.3 | Conclusies beleidsformulering | 14 |
| 2.4 | Conclusies resultaten van beleid | 15 |
| 2.5 | Conclusies toezicht op re-integratiebedrijven | 18 |
| 2.6 | Conclusies kosten | 19 |
| 3 | Analyse en aanbevelingen | 21 |
| 3.1 | Maak een beter bruikbaar beleidskader voor het re-integratiebeleid | 21 |
| 3.2 | Wees transparant over bereikte resultaten | 23 |
| 3.3 | Wees scherp op de uitvoering | 24 |
| 4 | Bestuurlijke reactie en nawoord | 29 |
| 4.1 | Bestuurlijke reactie | 29 |
| 4.2 | Nawoord rekenkamer | 33 |

1 Re-integratiebeleid in Zaanstad

Het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad raakt grote groepen inwoners van de gemeente. In de door ons onderzochte periode ontvingen tussen de 2.000 en 2.500 huishoudens maandelijks een (aanvullende) bijstandsuitkering van de gemeente. Voor ongeveer driekwart van deze huishoudens is er een verplichting om aan re-integratietrajecten deel te nemen.

In dit hoofdstuk schetsen we achtereenvolgens:

- de wettelijk kaders die voor het re-integratiebeleid van toepassing zijn;
- de beleidsmatige inhoud van het re-integratiebeleid in Zaanstad;
- de financiële omvang van de voor re-integratie beschikbare budgetten.

1.1 Wettelijke kaders

Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (Wwb) ingevoerd. Doelen van de Wwb zijn ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten. Iedere gemeente mag zelf bepalen hoe zij bijstandsgerechtigden helpt met het vinden van een baan. Het uitgangspunt van de Wwb is 'werk boven uitkering', waardoor de nadruk steeds meer op het vinden van een baan is komen te liggen. Om dit te bereiken hebben gemeenten met de komst van de Wwb meer beleidsvrijheid en meer financiële verantwoordelijkheid gekregen.

Met ingang van 1 januari 2009 is de Wet participatiebudget in werking getreden. Hierbij zijn de rijksmiddelen voor volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie (het werkdeel van de Wwb) gebundeld in een participatiebudget. Met dit budget kunnen gemeenten inburgerings-, taalkennis-, en re-integratievoorzieningen en opleidingen financieren voor een brede doelgroep van iedereen van 18 jaar en ouder. De gemeenten krijgen via deze wet meer vrijheid om te bepalen wie een traject krijgt aangeboden en hoe het traject er uit ziet.

1.2 Re-integratiebeleid Zaanstad

De gemeente Zaanstad heeft de afgelopen jaren diverse documenten opgesteld waarin het re-integratiebeleid is vastgelegd:

- Beleid re-integratie: *Activerende regie*, mei 2004;
- Kadernotitie re-integratiebeleid 2005-2008: *De kortste weg naar werk*, mei 2005;
- Re-integratieplan 2008-2009: *Iedereen doet mee*, mei 2008;
- Visie op participatie: *Maatschappelijke participatie in Zaanstad*, augustus 2009;
- Kadernota Re-integratie 2011-2014: *Investeren in beweging*, oktober 2010.

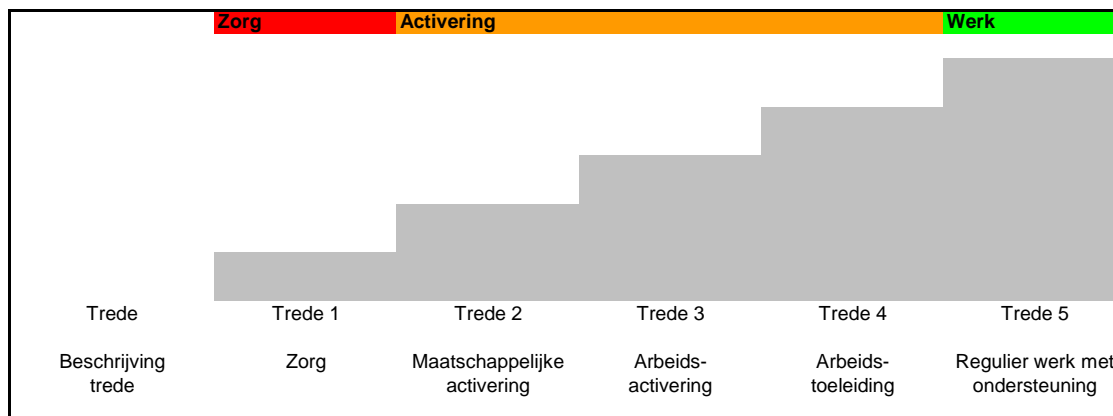
In 2004 formuleerde de gemeente Zaanstad in haar beleid een missie en visie op re-integratie. De gemeente stelde dat zij de deelname van klanten aan de samenleving wil bevorderen, waarbij de uitstroom naar werk voorop staat. Klanten leveren hierbij een bijdrage aan de samenleving in ruil voor hun uitkering. Een belangrijke keuze die Zaanstad in dit beleid maakte is dat prioriteit werd gegeven aan doelgroepen die met de juiste ondersteuning het snelst naar de arbeidsmarkt kunnen uitstromen. In 2005 stelde de gemeente vast dat de uitvoering van het re-integratiebeleid van 2001 tot 2004 niet effectief was. Uit onderzoek bleek onder meer dat re-integratietrajecten lang duurden en niet altijd waren gericht op het vinden van werk. In de in 2005 opgestelde kadernota *De kortste weg naar werk* stelde de gemeente zich dan ook als doel dat de ingezette re-integratiemiddelen een direct effect moeten hebben op de uitgaven ten laste van het inkomensdeel (de uitkeringen). Om dit te realiseren richtte de gemeente Zaanstad zich vooral op klanten met een reëel perspectief op de arbeidsmarkt. Het uitgangspunt dat Zaanstad hanteerde was dat de ingezette re-integratieinstrumenten maximaal 2 jaar mochten duren en maximaal € 7.000 mochten kosten.

Na 2005 was er sprake van economische hoogconjunctuur en onder invloed hiervan werd de instroom in de bijstand lager en konden meer mensen uitstromen naar werk. De groep bijstandsgerechtigden die overbleef bestond uit klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In haar beleid voor de periode 2008-2009 wilde de gemeente Zaanstad ook duurzame uitstroom voor deze groep klanten realiseren. Zaanstad maakte niet expliciet hoe zij dit dacht te doen, maar liet de in 2005 geformuleerde uitgangspunten over de maximale trajectduur van 2 jaar en maximale kosten van € 7.000 los. De gemeente formuleerde daarnaast doelen over onder meer een gewenste daling van het klantenbestand in 2008 en 2009 en dat eind 2009 75% van de klanten met een re-integratiedoelstelling of activeringsdoelstelling (in enige vorm) actief participeert in de samenleving.

In de meeste recente beleidsnotitie van Zaanstad voor de periode 2011-2014 beschrijft de gemeente dat er vanaf 2009 in Nederland sprake is van een recessie, waardoor het aantal bijstandsgerechtigden weer stijgt. Om de uitgaven voor het inkomensdeel van de Wwb in de hand te houden moet de gemeente er voor zorgen dat door inzet van re-integratieinstrumenten de uitstroom zo hoog mogelijk wordt. De gemeente wil daarom vooral inzetten op re-integratiemiddelen die hebben gebleken effectief te zijn, zoals loonkostensubsidie (verloning). De prioriteit ligt wederom bij mensen die kans maken op een succesvolle re-integratie.

Om de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen maakt de gemeente Zaanstad gebruik van de zogenaamde re-integratieladder (figuur 1.1).

Figuur 1.1- Re-integratieladder Zaanstad



Uitkeringsgerechtigden op trede één staan nog erg ver van werken af en hebben intensieve welzijnszorg of gezondheidszorg nodig. Uitkeringsgerechtigden in trede vijf zijn aan het werk, maar hebben nog (financiële) ondersteuning nodig om aan het werk te blijven. De grootste groep staat tussen deze twee uitersten, waarbij door de gemeente wordt ingezet op activering. Het doel van de inzet van re-integratiemiddelen is dat een klant steeds een stapje hoger op de ladder komt en uiteindelijk uitstroomt naar werk.

1.3 Financiële middelen voor re-integratie

Gemeenten krijgen een vooraf vastgesteld budget voor de uitvoering van de Wwb, verdeeld over een inkomensdeel (de bijstandsuitkeringen) en een werkdeel (de middelen voor re-integratie). Vanaf 2009 is het werkdeel van de Wwb toegevoegd aan het participatiebudget. Tabel 1.2 bevat de budgetten voor het werkdeel en het inkomensdeel van de Wwb voor de jaren 2007-2010 voor de gemeente Zaanstad.

Tabel 1.2 - Budgetten Wwb voor de gemeente Zaanstad periode 2007-2010 (* € 1 miljoen)

| Budgetten Wet werk en bijstand | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Budgetten werkdeel (re-integratie) | 9,5 | 10,3 | 10,4 | 11,8 |
| Overheveling overschot voorgaand jaar | 3,3 | 4,3 | 5,7 | 0,5 |
| <i>Totaal werkdeel</i> | <i>12,8</i> | <i>14,6</i> | <i>16,1</i> | <i>12,3</i> |
| Budgetten in inkomensdeel (bijstandsuitkeringen) | 34,9 | 34,6 | 33,4 | 32,7 |
| <i>Totaal inkomensdeel</i> | <i>34,9</i> | <i>34,6</i> | <i>33,4</i> | <i>32,7</i> |

Bron: Kernkaart Wwb, ministerie van sociale zaken en kadernota re-integratie 2011-2014: investeren in bewegen

Het geld dat de gemeente overhoudt op het inkomensdeel mag ze zelf houden en eventuele tekorten op het inkomensdeel moet zij zelf opvangen. Het geld dat overblijft op het werkdeel mag gedeeltelijk meegenomen worden naar het volgende jaar.¹ Tot 2010 ontving de gemeente vanuit het Rijk circa 10 miljoen voor re-integratiedoeleinden (werkdeel).² Het beschikbare budget per jaar lag echter hoger vanwege de overheveling van het overschot in voorgaande jaren. Dit betekende bijvoorbeeld dat Zaanstad in 2009 € 16,1 miljoen beschikbaar had voor re-integratiedoeleinden.

¹ Tot de invoering van de Wet participatiebudget op 1 januari 2009 mocht de gemeente 75% van het niet besteedde budget uit het werkdeel meenemen. Na 1 januari 2009 is dit percentage 60%.

² Het budget voor het werkdeel zal de komende jaren waarschijnlijk zal afnemen tot een geraamd budget van € 7,9 miljoen in 2014 (bron: Kadernota Re-integratie 2011-2014: *Investeren in beweging*, p. 9).

2 Conclusies

In dit hoofdstuk vatten wij onze belangrijkste onderzoeksbevindingen samen. In paragraaf 2.1 geven we een beknopte beschrijving van de onderzoeksaanpak. Paragraaf 2.2 bevat de hoofdconclusie van ons onderzoek. In paragraaf 2.3 vatten we de conclusies over de beleidsformulering samen. Paragraaf 2.4 gaat in op de behaalde resultaten en paragraaf 2.5 bevat de conclusies over het toezicht van de gemeente op re-integratiebedrijven. In paragraaf 2.6 zijn de conclusies over de kosten van re-integratietrajecten opgenomen.

2.1 Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Is het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad succesvol?

Voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag onderzocht de rekenkamer het beleid, de uitvoering en de resultaten van het beleid. Dit viel uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Zijn de doelen van beleid en te behalen prestaties voldoende helder en concreet geformuleerd?
2. Worden de doelen van het Zaanse re-integratiebeleid bereikt?
3. Is het inzetten van verloningsconstructies een effectief instrument om klanten uit de bijstand te laten stromen?
4. Houdt de gemeente Zaanstad voldoende toezicht op de uitvoering van re-integratietrajecten door re-integratiebedrijven?
5. Heeft de gemeente Zaanstad inzicht in de kosten van re-integratietrajecten in relatie tot de te behalen resultaten en zijn de kosten van re-integratietrajecten voor kansrijke klanten (trede 4 en 5) niet hoger dan de door de gemeente gehanteerde norm van € 7.000?

Voor de beantwoording van deze vragen heeft de rekenkamer de in het kader van (de uitvoering van) het re-integratiebeleid relevante documenten van de gemeente Zaanstad bestudeerd. Op basis van door de gemeente Zaanstad aangeleverde gegevens heeft de rekenkamer daarnaast een eigen analyse uitgevoerd over de met re-integratietrajecten bereikte resultaten. De rekenkamer heeft verder gesprekken gevoerd met beleidsambtenaren en vertegenwoordigers van re-integratiebedrijven. Tevens zijn gesprekken gevoerd met bijstandsgerechtigden die re-integratietrajecten hebben gevolgd.

2.2 Hoofdconclusie

De rekenkamer komt tot de conclusie dat het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad in de periode 2006-2010 beperkt succesvol is. Zij komt tot deze conclusie op grond van de volgende bevindingen:

- In de periode 2006-2011 is het percentage bijstandgerechtigden dat uitstroomt naar werk afgenomen van circa 40% in de periode 2006-2008 tot circa 25% in de periode 2009-2010.
- In dezelfde periode neemt het aantal voortijdig afgebroken trajecten toe van rond de 20% in de periode 2007-2008 naar bijna een derde van alle trajecten in 2009 en 2010.
- In veel gevallen leiden re-integratietrajecten niet tot een verbetering van competenties uitgedrukt in een hogere trede op de re-integratieladder. Bij 24% van de klanten die in 2009 en 2010 een traject volgden was dat het geval. Bij 76% was er geen verandering of zelfs sprake van een verslechtering van de positie op de re-integratieladder.
- Van de klanten in een verloningstraject heeft 33% te veel beperkingen of andere problemen om succesvol op een stage of opleidingsplek geplaatst te kunnen worden. De met de re-integratiebedrijven gemaakte afspraak dat 90% van de klanten op een stage- of werkplek wordt geplaatst wordt niet gehaald.

2.3 Conclusies beleidsformulering

De rekenkamer onderzocht het Zaanse re-integratiebeleid. Ze bestudeerde daarvoor de programmabegrotingen, de kadernota's re-integratie en de contracten die de gemeente Zaanstad afsloot met re-integratiebedrijven in de periode 2006-2010.

In de kadernota's re-integratie is de missie van de gemeente Zaanstad met het re-integratiebeleid verwoord. De gemeente wil met haar re-integratiebeleid de deelname aan de maatschappij van bijstandgerechtigden bevorderen waarbij de uitstroom naar werk voorop staat.

De rekenkamer concludeert dat deze missie onvoldoende is doorvertaald in een concrete doelstellingen die de gemeente met haar beleid wil bereiken. De programmabegrotingen 2006 tot 2011 en kadernota's re-integratie van 2008 bevatten weliswaar een doelstelling over het te realiseren aantal bijstandsgerechtigden aan het eind van het jaar. De rekenkamer vindt dit doel echter weinig specifiek in het licht van de ambitie die de gemeente heeft met haar re-integratie beleid. Zaanstad kan meer doelen voor re-integratie stellen, waardoor beter zichtbaar wordt op welke onderdelen het gevoerde beleid wel effectief is en op welke onderdelen niet. Zaanstad kan bijvoorbeeld doelen formuleren voor de:

- gewenste (duurzame) uitstroom;
- de gewenste (duurzame) uitstroom naar werk;
- doorstroming op de re-integratieladder;
- de uitstroom bij specifieke doelgroepen.

De gemeente maakt met re-integratiebedrijven afspraken over de resultaten die ze met de re-integratietrajecten wil bereiken. In alle contracten zijn kwantitatieve afspraken gemaakt over de instroom van het aantal klanten op re-integratietrajecten. In ruim 40% van het aantal afgesloten contracten zijn ook kwantitatieve afspraken gemaakt over de te realiseren uitstroom naar werk. Bij de overige contracten zijn er vooral kwalitatieve afspraken gemaakt. De rekenkamer is van mening dat deze afspraken veelal ook helder en concreet geformuleerd kunnen worden. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. In een aantal contracten is opgenomen het traject moet leiden tot een vervolgstap naar betaald werk of scholing gericht op betaald werk. Dit doel kan meer concreet worden geformuleerd door vooraf afspraken te maken over het percentage klanten dat na afloop van het traject een competentieverbetering laat zien (hogere trede op de re-integratieladder).

2.4 Conclusies resultaten van beleid

De rekenkamer onderzocht of de doelen van het Zaanse re-integratiebeleid worden bereikt. Zoals in de vorige paragraaf al werd geconcludeerd heeft de gemeente Zaanstad maar een beperkt aantal doelen voor haar re-integratiebeleid geformuleerd. Toch kan naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid worden gekeken door de in- en uitstroom van klanten te analyseren en te kijken in welke mate de re-integratietrajecten leiden tot werk of een verbeterde positie op de re-integratieladder.

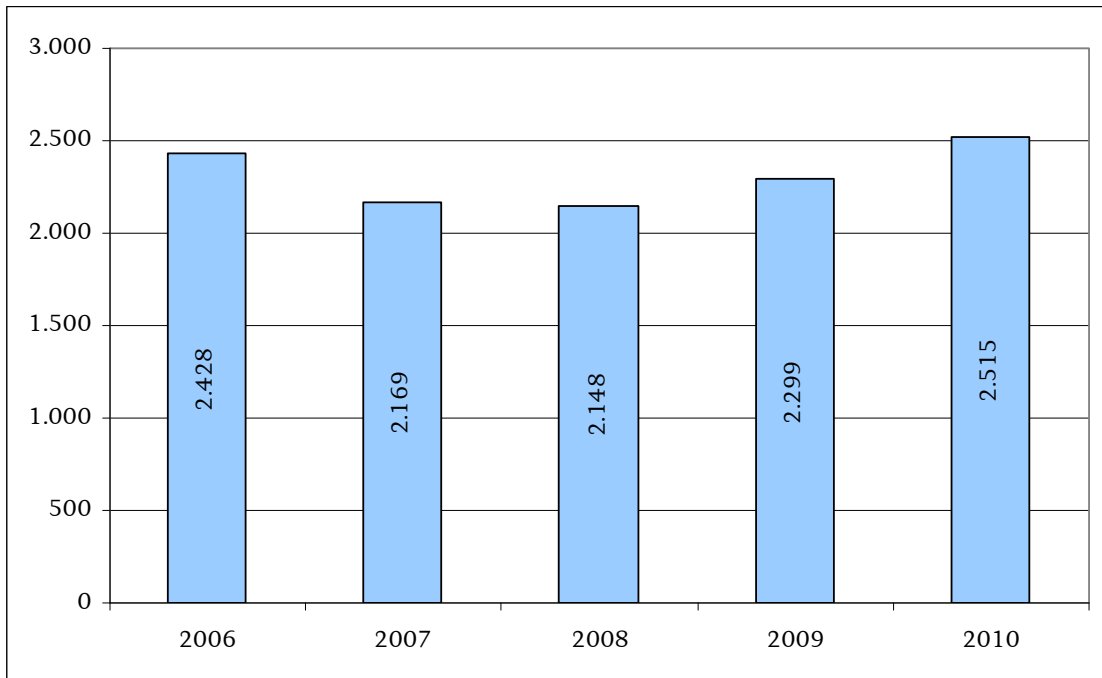
Uitkeringgerechtigden

Het aantal uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar neemt in de periode 2007-2010 toe van 2.169 naar 2.515 (zie figuur 2.1). In de jaren 2007 en 2008 is het aantal uitkeringsgerechtigden lager dan in de programmabegrotingen van de betreffende jaren was opgenomen.³ In 2009 en 2010 is het aantal uitkeringsgerechtigden hoger dan was beoogd. Op 31 december 2010 zijn er bijna 100 uitkeringsgerechtigden meer dan in de *Programmabegroting 2009-2013* was beoogd (2.425).⁴

³ In de *Programmabegroting 2007-2010* werd als beoogd aantal uitkeringsgerechtigden (inclusief 65+) 2.626 opgenomen voor 2007. In de *Programmabegroting 2008-2011* was het beoogde aantal voor 2008: 2.505.

⁴ Voor 2009 is dit niet exact vast te stellen omdat de *Programmabegroting 2009-2012* nog uitging van een aantal uitkeringsgerechtigden inclusief 65-plussers (2.360). Het aantal uitkeringsgerechtigden zonder 65-plussers was eind 2009 echter bijna gelijk aan het beoogde aantal. In 2008 waren er op 31-12 nog 283 klanten met een bijstandsuitkering ouder dan 65 jaar met een bijstandsuitkering. Tellen we dit aantal op bij de realisatie van 2009 dan komen we tot de conclusie dat ook in 2009 het beoogde doel niet werd gerealiseerd.

Figuur 2.1 - Aantal uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar, 2006-2010 (peildatum 31 december)



Bron: uitkeringenbestand gemeente Zaanstad - 15 februari 2011

Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat de instroom in de bijstand in de periode 2007-2010 toeneemt van 601 nieuwe klanten in 2007 tot 1.109 nieuwe klanten in 2010, terwijl de uitstroom globaal op eenzelfde niveau blijft (tussen de 750 en 850 klanten per jaar). Van het voornemen van de gemeente om de instroom te verlagen en de uitstroom te verhogen komt weinig terecht.

Re-integratietrajecten

Het aantal re-integratietrajecten blijft door de jaren heen redelijk stabiel. De gemeente slaagt er in om in 2009 en 2010 bijna 75% van de uitkeringsgerechtigden met een re-integratiedoelstelling op een re-integratietraject te krijgen. Hiermee realiseert zij een van de in 2008 in de kadernota geformuleerde doelstellingen.

De re-integratietrajecten leiden steeds minder tot uitstroom naar werk. In de jaren 2006-2008 lag het percentage uitkeringsgerechtigden met een re-integratietraject dat uitstroomde naar werk rond de 40%. In 2009 en 2010 is dit percentage gedaald naar rond de 25%. Verder blijkt dat het aantal voortijdig afgebroken trajecten in dezelfde periode toeneemt van ongeveer 20% in de periode 2006-2008 naar een derde in 2009 en 2010. Door beide ontwikkelingen komt de rekenkamer tot de conclusie dat het re-integratiebeleid steeds minder succesvol is.

Als uitkeringsgerechtigden uitstromen naar werk dan is de uitstroom in de meeste gevallen duurzaam. Van alle klanten die uitstroonden naar werk heeft 80% geen uitkering meer en bij 76% is dit al langer dan een jaar. Van de 20% die inmiddels wel weer een uitkering ontvangt is dat bij 9% binnen het jaar. Van een draaideureffect is maar in beperkte mate sprake.

Naast uitstroom naar werk kunnen re-integratietrajecten ook succesvol zijn omdat de competenties van een klant verbeteren – de klant krijgt een hogere positie op de re-integratieladder. Uit in 2009 en 2010 gestarte en al afgeronde trajecten blijkt dat re-integratietrajecten in beperkte mate de positie op de re-integratieladder verbeteren. Bij 24% van de klanten is een verbetering geconstateerd en bij 18% een verslechtering. In 58% van de gevallen heeft het traject de positie van klanten op de re-integratieladder niet veranderd.

De rekenkamer heeft ook gekeken naar de doorlooptijd van de verschillende re-integratietrajecten en komt tot de conclusie dat een fors deel van de re-integratietrajecten meer dan 2 jaar duurt. Van de in 2008 gestarte trajecten duurt 37% inmiddels langer dan 2 jaar.

Box 2.1 - Zaanstad in vergelijking met andere gemeenten

De gemeente Zaanstad neemt sinds 2005 deel aan de *Benchmark Wwb* en sinds 2008 aan de *Benchmark re-integratie* uitgevoerd door het SGBO en Stimulansz. In deze benchmarks worden vergelijkbare gemeenten met elkaar vergeleken op tal van onderwerpen. Voor ons onderzoek zijn de gegevens over uitstroom naar werk (*Benchmark Wwb*) en reden voor de beëindiging van het traject en de doorlooptijd van trajecten (*Benchmark re-integratie*) relevant. Uit beide benchmarks komt naar voren dat Zaanstad op het gebied van uitstroom naar werk en reden voor de beëindiging van een traject niet veel afwijkt van het gemiddelde van de in de benchmarks opgenomen gemeenten. Uit de *Benchmark re-integratie* van de tweede helft van 2010 blijkt wel dat het percentage trajecten dat wordt afgebroken omdat het traject volgens de gemeente niet zinvol is, in Zaanstad hoger is dan in andere gemeenten. Tevens laat de *Benchmark re-integratie* zien dat in de gemeente Zaanstad het percentage trajecten dat meer dan 600 dagen duurt hoger is dan gemiddeld in andere gemeenten.

Verloning

Een belangrijk instrument dat de gemeente Zaanstad inzet om uitstroom uit de uitkering te bevorderen zijn de zogenaamde verloningstrajecten. Bij verloning is er sprake van een werkgever-werknemer relatie en ontvangt de klant geen uitkering van de gemeente meer, maar een inkomen gelijk aan de hoogte van de bijstandsuitkering. Tegelijkertijd volgt de klant een re-integratietraject. Het inkomen ontvangt de klant via een werkgever (in Zaanstad is dat Flexpay) maar is indirect nog steeds afkomstig van de gemeente Zaanstad en wordt gefinancierd vanuit het werkdeel van de Wwb.

In de *Programmabegroting 2010-2013* heeft de gemeente Zaanstad als doelstelling opgenomen dat 70% van de klanten met een verloningsconstructie uitstroomt uit de uitkering. In de kadernota 2011-2014 *Investeren in Beweging* zegt de gemeente

Zaanstad een succespercentage te behalen van 59%. Berekeningen van de rekenkamer laten zien dat het succespercentage veel lager ligt. Van de klanten die een verlonings-traject hebben gevolgd keert 44% niet binnen een jaar terug in de uitkering en 36% is in het geheel (nog) niet teruggekeerd in de uitkering. Beide percentages liggen ver beneden de beoogde 70% en ook beneden het door de gemeente gerapporteerde succespercentage van 59%.

De gemeente Zaanstad heeft met de re-integratiebedrijven ook de afspraak gemaakt dat zij 90% van de klanten met een verloningstraject op een stageplaats of leerwerkplek moeten plaatsen. De rekenkamer concludeert dat deze prestatieafspraken niet gerealiseerd wordt. Uit een analyse van de rekenkamer blijkt dat 51% van de klanten een activiteit uitvoert die ertoe kan leiden dat zij uitstromen naar een baan of inmiddels al een baan heeft gevonden. Uit de analyse blijkt echter ook dat 33% van de klanten in een verloningstraject te veel lichamelijke, geestelijke of andere problemen heeft om succesvol op een stage of opleidingsplek geplaatst te kunnen worden.

De gemeente Zaanstad wil met haar verloningstrajecten de uitstroom naar werk via stageplaatsen en leerwerkplekken bevorderen (gerichte verloning). De rekenkamer constateert echter dat dit beleid onvoldoende effectief is. Dat betekent dat in de praktijk de verloningsconstructie voornamelijk een bezuiniging op het inkomensdeel van de Wwb oplevert (ongerichte verloning).

2.5 Conclusies toezicht op re-integratiebedrijven

De rekenkamer onderzocht hoe de gemeente Zaanstad toezicht houdt op de uitvoering van re-integratietrajecten door re-integratiebedrijven. We keken daarbij naar de afspraken die in de periode 2006-2010 met re-integratiebedrijven zijn gemaakt over gewenste prestaties, verantwoording, evaluatie en de wijze van afrekening en betaling. Daarnaast bekeken we de werkwijze van de gemeente bij het monitoren en evalueren van de resultaten van de re-integratiebedrijven.

Afspraken

Met het merendeel van de re-integratiebedrijven zijn concrete afspraken in de vorm van contracten gemaakt over de gewenste prestaties, de wijze van informatievoorziening en overleg en de wijze van betaling en afrekening. Bij ruim 40% van de re-integratiecontracten zijn daarnaast afspraken gemaakt over de gewenste uitstroom of taakstelling. Bij de overige re-integratiecontacten gaat het veelal om trajecten waarbij de directe stap naar werk niet of moeilijker haalbaar is en zijn meer kwalitatieve afspraken gemaakt. In ruim 60% van de onderzochte contracten zijn afspraken vastgelegd over de te voeren evaluatiegesprekken. De rekenkamer concludeert dat de contracten voldoende elementen bevatten om effectief toezicht op de re-integratiebedrijven uit te oefenen.

Uitvoering toezicht

De rekenkamer is van mening dat voor effectief toezicht drie elementen noodzakelijk zijn: het verzamelen van monitoringsinformatie over de uitvoering, het evalueren en vormen van een oordeel over deze uitvoering en op basis hiervan de uitvoering zonnodig bijsturen.

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad voor 17,5% van de re-integratiecontracten beschikt over rapportages volgens de gemaakte afspraken. Voor 70% van de re-integratiecontracten zijn er wel rapportages beschikbaar, maar niet conform afspraak in het contract. Dit betekent dat er bij ruim 80% van de re-integratiecontracten geen of geen tijdige informatie in de vorm van rapportages beschikbaar is.

Bij het merendeel van de contracten zijn afspraken gemaakt over het voeren van evaluatiegesprekken. Volgens de gemeente Zaanstad vinden die ook plaats, maar slechts van enkele evaluatiegesprekken zijn ook verslagen beschikbaar. Het is daarmee onduidelijkheid wat de inhoud van de evaluatiegesprekken is geweest. Daarnaast heeft de rekenkamer maar bij een beperkt aantal contracten kunnen vaststellen hoe de gemeente Zaanstad de uitvoering van deze contracten beoordeelt. De rekenkamer concludeert dan ook dat de gemeente onvoldoende de inhoud van evaluatiegesprekken vastlegt en evenmin onvoldoende systematisch de eigen beoordeling van de uitvoering van re-integratietrajecten registreert.

Bijsturing

De gemeente Zaanstad heeft in opzet diverse instrumenten waarmee ze de uitvoering van re-integratietrajecten door re-integratiebedrijven kan bijsturen:

- Wijzigen van contractafspraken;
- Maken van werkafspraken;
- Stopzetten instroom van klanten;
- Uitstel/geen betaling van facturen.

De gemeente Zaanstad heeft in de periode 2006-2010 zowel het wijzigen van de contractafspraken als het formuleren van nadere afspraken gebruikt als sturingsinstrument. Stopzetting van de instroom van klanten en uitstel van betaling is een enkele keer voorgekomen. Omdat de inhoud van evaluatiegesprekken en de interne beoordeling van de uitvoering in onvoldoende mate zijn vastgelegd is het echter voor de rekenkamer lastig te beoordelen of deze bijsturingen het gevolg zijn van negatieve beoordelingen van de uitvoering.

2.6 Conclusies kosten

De rekenkamer onderzocht of de gemeente Zaanstad inzicht heeft in de kosten van re-integratietrajecten en of zij bij de inzet van trajecten een afweging maakt tussen resultaten en de kosten van trajecten. Daarnaast inventariseerde de rekenkamer het aantal trajecten dat meer dan € 7.000 kostte.

De totale uitgaven voor re-integratie zijn toegenomen van ruim € 8,5 miljoen in 2007 tot € 11,2 in 2010, met een uitschieter in 2009 (€ 15,2 miljoen). De kosten voor loonkostensubsidie (inclusief verloning) zijn in dezelfde periode toegenomen van ruim € 2,7 miljoen tot € 6,3 miljoen. De uitgaven voor re-integratietrajecten lagen voor de periode 2007-2010 rond de € 3,5 miljoen. Over de totale uitgaven voor re-integratie rapporteert de gemeente in de Interne Dienst Rapportages (IDR), waarbij ook de gewenste én gerealiseerde resultaten worden beschreven. De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad op totaalniveau inzicht heeft in de kosten van re-integratietrajecten in relatie tot de te behalen resultaten.

Op het niveau van de afzonderlijke re-integratie-instrumenten heeft de rekenkamer geen documenten aangetroffen waarin de kosten van de in te zetten re-integratie-instrumenten door de gemeente worden afgezet tegen de behaalde resultaten. Wel heeft de gemeente bewust gekozen voor inzet van het duurdere en volgens de gemeente effectieve instrument van loonkostensubsidie.

De gemeente Zaanstad heeft een maximale norm van € 7.000 per re-integratietraject geformuleerd.⁵ De overschrijding van deze maximale norm komt in de periode 2007-2010 voor bij 3% van de in deze periode gestarte trajecten. De gemiddelde kosten per traject liggen op een veel lager niveau. Voor de in 2007 gestarte trajecten zijn de gemiddelde kosten per traject € 2.042 en in 2010 op € 498, waarbij natuurlijk moet worden aangetekend dat veel van de trajecten uit 2010 nog lopende trajecten zijn.

⁵ In het Zaanse re-integratiebeleid was van 2005 tot 2008 het uitgangspunt dat een re-integratietraject maximaal € 7.000 mocht kosten en maximaal 2 jaar mocht duren (bron: Kadernotitie re-integratiebeleid 2005-2008: *De kortste weg naar werk*). Deze uitgangspunten worden in 2008 echter weer losgelaten. Ter vergelijking zijn echter latere jaren ook meegenomen in de analyse.

3 Analyse en aanbevelingen

De rekenkamer onderzocht het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad in de periode 2006-2010. Ze richtte zich in haar onderzoek vooral op de beleidsformulering, de resultaten van het re-integratiebeleid en het toezicht van de gemeente op re-integratiebedrijven.

3.1 Maak een beter bruikbaar beleidskader voor het re-integratiebeleid

In een bruikbaar beleidskader is de het beleid zo geformuleerd dat de politieke ambitie nog steeds herkenbaar is, terwijl het ook voor uitvoerende ambtenaren voldoende duidelijke doelen bevat waar zij mee aan de slag kunnen.

Concreet onderscheiden we drie elementen in een bruikbaar beleidskader die onderling op een logische wijze met elkaar samenhangen:

- De politieke ambitie: Wat willen we uiteindelijk met het beleid bereiken?
- De methoden: Hoe verwachten we deze ambitie te verwezenlijken?
- De inzet: Wat gaan we er voor doen?

Bij elk van deze elementen kunnen concrete doelstellingen worden geformuleerd waarmee een antwoord wordt gegeven op de bij elk van de elementen gestelde vragen. We maken hierbij een onderscheid tussen het beoogd maatschappelijk effect, de beleidsdoelstellingen en de prestatiedoelstellingen. Bij de formulering van het maatschappelijk effect wordt een antwoord gegeven op de vraag welke ambitie de gemeente heeft met haar beleid en wat ze uiteindelijk wil bereiken. Vervolgens dienen beleidsdoelstellingen geformuleerd te worden die aangeven hoe dit maatschappelijk effect bereikt kan worden en ten slotte geeft de gemeente met prestatiedoelstellingen aan wat ze daarvoor gaat doen. In figuur 3.1 is dit schematisch weergegeven.

Figuur 3.1 - Elementen van een samenhangend en duidelijk beleidskader



Zaanstad wil met haar re-integratiebeleid de deelname aan de maatschappij van bijstandgerechtigden bevorderen met als uiteindelijk doel dat zo min mogelijk mensen afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering (de ambitie). In de programmabegrotingen en kadernota's heeft Zaanstad twee beoogde effecten opgenomen die aansluiten bij deze ambitie. In de jaarbegrotingen zijn beoogde aantallen bijstandgerechtigden aan het eind

van het jaar opgenomen en in de kadernota's van 2008 en 2011 is daarnaast als doelstelling opgenomen dat 75% van de bijstandsgerechtigden actief participeert in de samenleving.

De gemeente Zaanstad wil dit vooral bereiken (de methode) door duurzame uitstroom naar werk en richt zich daarbij vooral op klanten met een reëel perspectief op de arbeidsmarkt. Als plaatsing op een baan niet zonder meer mogelijk is wordt bekeken welke acties noodzakelijk zijn om dat wel mogelijk te maken (competentieverbetering). In de kadernota's re-integratie zijn geen concrete beleidsdoelstellingen opgenomen die aan deze methoden kunnen worden gekoppeld. Voor een deel kan dit worden verklaard vanuit de onzekerheid over realistische doelen. Onder invloed van de economische conjunctuur kan de uitstroom naar werk of de plaatsing op stageplekken in sommige jaren mee en in sommige jaren tegen kan vallen. Die onzekerheid over realistische doelen is begrijpelijk. Het antwoord daarop is echter geen vaagheid in de doelformulering, maar expliciete aandacht voor de invloed van de economische conjunctuur op de te verwachten resultaten in het beleidskader. Wanneer te verwachten valt dat duurzame uitstroom naar werk door middel van re-integratietrajecten tegenvalt zijn er voor de gemeente wellicht andere middelen om er voor te zorgen dat uitkeringsgerechtigden participeren in de samenleving (de ambitie). Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het creëren van maatschappelijk nuttig werk dat met behoud van uitkering kan worden uitgevoerd (zie *Kadernota re-integratie Activerende regio*, 2004). Ook hiervoor kan de gemeente concrete beleidsdoelstellingen formuleren.

Om de uitstroom naar werk te bevorderen worden re-integratietrajecten ingezet (de inzet). De re-integratietrajecten worden in de meeste gevallen uitgevoerd door re-integratiebedrijven. Met de re-integratiebedrijven zijn door de gemeente Zaanstad in veel gevallen afspraken gemaakt over de gewenste uitstroom of competentieverbetering. In de kadernota's re-integratie wordt de inzet van verschillende soorten trajecten wel beschreven, maar worden hieraan geen prestatiedoelstellingen gekoppeld. De rekenkamer is van oordeel dat een bruikbaar beleidskader voor re-integratie ook doelstellingen dient te bevatten over de te leveren prestaties. Hierbij kan gedacht worden aan doelstellingen over de omvang van de inzet van de verschillende type trajecten (aantal klanten) en de met de afzonderlijke instrumenten verwachte resultaten (bijvoorbeeld uitstroom naar werk, plaatsingen op een stage plek of competentieverbetering).

Aanbeveling 1

| |
|--|
| Formuleer een meer bruikbaar beleidskader waarin naast beoogde maatschappelijke effecten ook concrete beleids- en prestatiedoelstellingen zijn opgenomen en houdt daarbij expliciet rekening met de economische conjunctuur. |
|--|

3.2 Wees transparant over bereikte resultaten

In- en uitstroom

De gemeente houdt systematisch het aantal bijstandsgerechtigden bij. Ze beschikt over jaarlijkse en maandelijkse rapportages, waarin het aantal bijstandsgerechtigden en de instroom en uitstroom wordt gerapporteerd.

De uitstroomcijfers op basis van de bijstandregistratie zijn echter vertekend omdat de (tijdelijke) uitstroom naar een verloningstraject wordt geregistreerd als uitstroom naar (gesubsidieerd) werk. De gemeente heeft hier in haar cijfermatige rapportages geen aandacht voor. De uitstroomcijfers naar werk en naar gesubsidieerde arbeid lijken hierdoor hoger dan ze in werkelijkheid zijn.

Aanbeveling 2

| |
|--|
| Maak in de bijstandregistratie duidelijk onderscheid naar klanten die uitstromen naar werk, gesubsidieerde arbeid, verloningstrajecten en overige redenen, zodat de uitstroomcijfers naar werk en gesubsidieerde arbeid zuiverder worden en niet vervuild door de (tijdelijke) uitstroom naar een verloningstraject. |
|--|

Uitstroom naar werk

De gemeente analyseert de ontwikkeling van de uitstroom niet systematisch. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat het percentage klanten dat een re-integratietraject heeft gevolgd en uitstroomt naar werk sterk afneemt van 40% in de periode 2006-2008 naar 24% in 2010. Re-integratietrajecten zijn minder effectief geworden waar het gaat om de uitstroom naar werk.

Afgebroken re-integratie trajecten

Het aantal trajecten dat vroegtijdig wordt afgebroken neemt fors toe van 127 in 2006 naar 323 in 2010. Zetten we deze aantallen af tegen het totaal aantal afgeronde trajecten dan is er sprake van een toename van 19% naar 33% afgebroken trajecten. Ook deze toename duidt er op dat re-integratietrajecten in Zaanstad minder effectief worden ingezet.

Aanbeveling 3

| |
|---|
| Analyseer de oorzaken van de afnemende uitstroom naar werk en de toename van het aantal afgebroken trajecten en pas het re-integratiebeleid naar aanleiding van deze analyse aan. |
|---|

Verloning

De gemeente Zaanstad zet sterk in op de inzet van verloningstrajecten in combinatie met re-integratietrajecten omdat dit volgens de gemeente Zaanstad een van de meest succesvolle instrumenten is om uitstroom uit de bijstand te bevorderen. In de programmabegroting 2010-2013 stelt de gemeente als doel om 70% van de klanten met een verloningstraject te laten uitstromen.

De rekenkamer concludeert dat verloningstrajecten minder succesvol zijn dan de gemeente suggereert. Van de klanten met een afgerond traject is 36% blijvend uitgestroomd uit de bijstand en 44% is langer dan 1 jaar uit de bijstand. Deze percentages liggen aanmerkelijk lager dan de beoogde 70%. Bovendien is niet helder of deze klanten zijn uitgestroomd naar werk of om een andere reden. Dit wordt van klanten met een verloningstraject niet bijgehouden.

Aanbeveling 4

| |
|---|
| Maak inzichtelijk in welke mate klanten met een afgerond verloningstraject zijn uitgestroomd naar werk, en stel vast of de uitstroom duurzaam is. |
|---|

3.3 Wees scherp op de uitvoering

Toezicht

Voor een effectief re-integratiebeleid is het houden van toezicht op re-integratiebedrijven van wezenlijk belang. Effectief toezicht vereist afspraken over:

- te leveren prestaties;
- verantwoording over geleverde prestaties;
- structurele evaluatiegesprekken over de geleverde prestaties.

Om bij te sturen heeft de gemeente verschillende instrumenten ter beschikking. Het wijzigen van contractafspraken, het maken van aanvullende werkafspraken, het stopzetten van de instroom van klanten, of het later of gedeeltelijk betalen van facturen.

De rekenkamer is van oordeel dat de voorwaarden voor effectief toezicht op re-integratiebedrijven voldoende zijn geregeld. In de contracten met re-integratiebedrijven zijn afspraken over te leveren prestaties, de oplevering van verantwoordingsrapportages en het voeren van evaluatiegesprekken in veel gevallen gemaakt. Ook heeft de gemeente voldoende sturingsinstrumenten waarmee de uitvoering door re-integratiebedrijven kan worden bijgestuurd.

In de uitvoering van het toezicht constateert de rekenkamer echter enkele tekortkomingen. Zo worden niet alle verantwoordingsrapportages door de re-integratiebedrijven (tijdig) opgeleverd, terwijl niet duidelijk is waarom er van de afspraken in het contract wordt afgeweken. Daarnaast heeft de rekenkamer nauwelijks documenten aangetroffen waarin systematisch wordt nagegaan of het re-integratiebedrijf de afgesproken prestaties heeft gerealiseerd. Van de gesprekken die naar aanleiding van de verantwoordingsrapportages zijn gevoerd zijn bovendien nauwelijks verslagen gemaakt, zodat niet kan worden vastgesteld of het gesprek is gevoerd en wat de uitkomst van het gesprek is geweest.

In de periode 2006-2010 heeft de gemeente Zaanstad wijzigingen in contracten doorgevoerd, of zijn aanvullende werkafspraken gemaakt. Ook is incidenteel de instroom van klanten beperkt of zijn facturen later of gedeeltelijk betaald. Door de

gebrekkige verslaglegging van evaluatiegesprekken en het ontbreken van gedocumenteerde beoordelingen van de verantwoordingsinformatie is echter niet te achterhalen of en in welke mate deze bijstellingen het gevolg zijn van het toezicht op de bedrijven.

De rekenkamer is van oordeel dat het toezicht op de re-integratiebedrijven weinig gestructureerd is. Er zijn nauwelijks documenten waarin op systematische wijze de prestaties van re-integratiebedrijven worden beoordeeld. Daarnaast is de verslaglegging van evaluatiegesprekken met re-integratiebedrijven beperkt. Ook wordt niet duidelijk vastgelegd in welke mate afspraken met re-integratiebedrijven zijn gewijzigd als gevolg van een negatieve beoordeling van hun prestaties. Daarnaast ontvingen we van re-integratiebedrijven signalen dat afspraken niet altijd formeel worden vastgelegd.

Aanbeveling 5

Formaliseer het proces van toezicht op re-integratiebedrijven.

- a) Zorg dat re-integratiebedrijven al hun verantwoordingrapportages conform contract tijdig aanleveren zodat de gemeente op tijd inzicht krijgt in de geleverde prestaties.
- b) Zorg dat er een systematische beoordeling is van verantwoordingrapportages.
- c) Maak verslagen van evaluatiegesprekken en daaruit voortkomende afspraken.
- d) Leg afspraken over de uitvoering altijd formeel vast.

Verbetering positie op de re-integratieladder

Sinds 2009 wordt van alle klanten bij de start van een re-integratietraject de positie op de re-integratieladder vastgelegd. Na afronding van het traject wordt deze positie opnieuw bepaald. Op basis van onze analyse komen we tot de conclusie dat bij 24% van de trajecten er een hogere positie op de re-integratieladder is bereikt, bij 18% is er sprake van een verslechtering en in 58% is er niets veranderd aan de positie op de re-integratieladder. Een belangrijk doel van re-integratietrajecten is dat de positie op de re-integratieladder verbetert. Omdat bij 76% van de klanten sprake is van stilstand of zelfs verslechtering komt de rekenkamer tot de conclusie dat de trajecten beperkt doeltreffend zijn. De vastlegging van posities op de re-integratieladder aan de voor- en achterkant van het traject biedt de gemeente wel de mogelijkheid meer gericht te sturen op de effectiviteit van de ingezette trajecten.

Aanbeveling 6

Maak afspraken met re-integratiebedrijven over de verwachte verbetering op de re-integratieladder als gevolg van ingezette re-integratietrajecten en monitor en analyseer systematisch de bereikte resultaten, zodat de effectiviteit van de re-integratietrajecten verbetert.

Verloning

Aan verloningstrajecten wordt een steeds groter deel van het re-integratiebudget besteed. In 2007 was dit nog 28% van de totale uitgaven voor re-integratie. In 2010 is dit toegenomen tot 54% van de totale uitgaven voor re-integratie.

Uit ons onderzoek blijkt dat verloningstrajecten worden ingezet bij klanten die volgens de re-integratiebedrijven te veel fysieke, psychische of andere problemen hebben (33%) om te kunnen worden geplaatst op een stage of leer-werkplek of te kunnen werken onder begeleiding. In dit geval is er sprake van een ongerichte verloning (niet gericht op uitstroom naar een baan).

De rekenkamer begrijpt dat de gemeente Zaanstad door de inzet van verloningstrajecten een besparing realiseert op de uitgaven vanuit het inkomensdeel van de Wwb (bijstandsuitkeringen), maar is tevens van oordeel dat ongerichte verloning, waarbij de klanten geen stage of leer-werkplekken hebben, geen effectief middel is om uitstroom te bevorderen.

Aanbeveling 7

Reserveer re-integratiemiddelen voor verloningstrajecten alleen voor klanten die daadwerkelijk werkervaring opdoen en een reële kans hebben om uit te stromen naar werk.

Box 3.1 - Uitvoering re-integratietrajecten vanaf 2011

In 2011 is de organisatie rond re-integratietrajecten drastisch veranderd. In tegenstelling tot eerdere jaren heeft Zaanstad voor de klanten op trede 3, 4 en 5, respectievelijk *arbeidsactivering*, *arbeidstoeleiding* en *regulier werk met ondersteuning*, een overeenkomst afgesloten met één hoofdaannemer - Baanstede.⁶ Baanstede kan vervolgens van onderaannemers gebruik maken om de re-integratietrajecten uit te voeren. Op 30 mei 2011 is de opdracht aan Baanstede gegund. De aan de opdrachtverlening gekoppelde overeenkomst valt buiten de door ons onderzochte periode (2006-2010). Toch willen we ten aanzien van deze overeenkomst een paar opmerkingen maken omdat deze nieuwe overeenkomst elementen bevat die raken aan onze aanbevelingen.

In de overeenkomst tussen de gemeente Zaanstad en Baanstede zijn taakstellingen opgenomen over te bereiken resultaten:

- Van de klanten die een traject volgen stroomt 45% van de klanten voor tenminste 6 maanden uit naar regulier werk of is voor tenminste 6 maanden uitkerings- en subsidieonafhankelijkheid.
- Van de klanten op trede 3 (arbeidsactivering) die een traject volgen stroomt 60% door naar trede 4 (arbeidstoeleiding).

⁶ Bron: *Overeenkomst tussen gemeente Zaanstad en Baanstede aangaande de levering van re-integratietrajecten* en de offerte *Baanstede aanbidding. Re-integratietrajecten: 'de kortste weg naar werk' voor de gemeente Zaanstad* (d.d. 14 januari 2011).

- Van de klanten op trede 4 die een traject volgen stroomt 80% uit naar trede 5 (regulier werk met ondersteuning).

Met de afspraken die betrekking hebben op de doorstroom op de re-integratieladder geeft de gemeente al gedeeltelijk invulling aan aanbeveling 6.

Wel merkt de rekenkamer op dat de percentages die volgens de overeenkomst moeten worden bereikt buitengewoon ambitieus zijn in het licht van ons onderzoek waarin we constateerden dat 30% van de klanten na het re-integratietraject een hogere positie heeft op de re-integratieladder.⁷

Dat Zaanstad één overkomst met een hoofdaannemer heeft gesloten heeft voor de gemeente als groot voordeel dat zij niet met verschillende partijen maar met één partij afspraken hoeft te maken en daar toezicht op hoeft te houden. Een mogelijk risico is echter dat de gemeente het zicht verliest op re-integratietrajecten en de uitvoerders daarvan (onderaannemers) die meer of juist minder succesvol zijn. In dat licht is het volgens de rekenkamer verstandig om bij de formalisering van het proces van toezicht (aanbeveling 5) vooraf goede afspraken met Baanstede te maken over de wijze van verantwoording opdat de gemeente goed zicht houdt op de effectiviteit van haar re-integratiebeleid. De verantwoording van Baanstede dient voldoende en tijdige informatie te bevatten die de gemeente in staat stelt om, zo nodig, het beleid gericht en tijdig te kunnen bijsturen.

⁷ Bron: Tabel 3.8 Onderzoeksrapport *Re-integratie in Zaanstad*.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 30 augustus 2011 voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad met het verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Op 13 september 2011 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college.

Hierna volgt de tekst van de bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie

Conform de procedure voor bestuurlijke wederhoor, geven wij u in deze brief onze reactie op het conceptrapport van de Rekenkamer Zaanstad van het onderzoek naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid in Zaanstad.

Het concept-bestuurlijk rapport bevat een samenvatting van de belangrijkste conclusies uit het concept-onderzoeksrapport en tevens de aanbevelingen van de Rekenkamer. De Rekenkamer vraagt aan het college een reactie hierop en verzoekt in het bijzonder om aan te geven of de aanbevelingen zullen worden overgenomen en zo ja, welke maatregelen de gemeente zal treffen naar aanleiding van de aanbevelingen. Na een korte algemene reactie zullen wij alle aanbevelingen doorspreken.

Algemeen

Het rapport van de Rekenkamer geeft ons een duidelijk beeld over de effectiviteit van beleid en uitvoering van de re-integratieactiviteiten in Zaanstad in de afgelopen jaren. Jaren die voor een deel een forse economische groei kenden én voor een deel gekenmerkt werden door de economische crisis met als gevolg een krimpende arbeidsmarkt en toenemende schuldenproblematieken van burgers. Het rapport biedt goede aanknopingspunten om toekomstig beleid te spiegelen aan de conclusies en aanbevelingen en een plek te geven in het nieuwe beleid.

We staan namelijk aan de vooravond van ingrijpende wijzigingen in wet- en regelgeving door de Wet werken naar vermogen die per 1-1-2013 (naar verwachting) zal worden doorgevoerd. In deze wet en daaraan voorafgaand de wijzigingen van de Wet werk en bijstand per 1-1-2012 worden maatregelen voorgesteld om de uitstroom naar werk te bevorderen.

Deze nieuwe wet- en regelgeving, als ook ingrijpende bezuinigingen op het Participatiebudget betekenen ook een herbezinning op het re-integratiebeleid. Meer dan ooit zoeken wij naar de meest effectieve en duurzame wijze van uitstroom naar werk afgezet tegen de noodzaak om de bijstandskosten te beperken. Daarbij gaan wij niet meer uit van het “klassieke” doelgroepen, maar is “maatwerk” het leidende principe geworden. Maatwerk door de afstand tot de arbeidsmarkt van de individuele klant als uitgangspunt voor het re-integratietraject te nemen, als ook maatwerk door in ons re-integratiebeleid uit te gaan van de (toekomstige) arbeidsmarktvrage.

In ons collegeprogramma “Wederzijds aanspreekbaar” staat hierover “*Re-integreren begint zo vroeg mogelijk en op maat, opdat ieder een bijdrage kan leveren aan onze maatschappij*”. Waar direct werk voorhanden is, wordt (om)scholing voorgesteld. Iedereen die in aanmerking komt voor werk, kan worden ingezet om een maatschappelijke bijdrage te leveren”. Voor ons gaat het om maatwerk en niet om de doelgroep. In de Kadernota “*investeren in Beweging*” zijn deze uitgangspunten vervolgens vertaald in beleid.

Bij de uitwerking van het nieuwe beleid zullen wij, naast onze eigen ervaringen, de aanbevelingen van de Rekenkamer betrekken. Gelet op de voorgenomen wetswijzigingen en de kortingen op het Participatiebudget zal 2012 gelden als overgangsjaar. De besteding van de middelen voor 2013 zal geschieden op basis van het nieuwe beleid voor werken zoals dat door de raad dat zal vaststellen in lijn met de Wet werken naar vermogen. De vaststelling van het nieuwe beleid wordt voorzien eind in 2012. De noodzaak van een aanpassing van het beleid voor de ondersteuning naar werk is aanwezig gezien de verwachte invoering van de aanscherping WWB per 1 januari 2012.

Aanbeveling 1

Formuleer een meer bruikbaar beleidskader waarin naast beoogde maatschappelijke effecten ook concrete beleids- en prestatiedoelstellingen zijn opgenomen en houdt daarbij expliciet rekening met de economische conjunctuur.

Wij nemen de aanbeveling over. In het nieuwe beleidskader werk zal dit verder worden uitgewerkt.

Aanbeveling 2

Maak in de bijstandsregistratie duidelijk onderscheid naar klanten die uitstromen naar werk, gesubsidieerde arbeid, verloningstrajecten en overige redenen, zodat de uitstroomcijfers naar werk en gesubsidieerde arbeid zuiverder worden en niet vervuild door de (tijdelijke) uitstroom naar een verloningstraject.

De Rekenkamer noemt de uitstroomcijfers vertekend door de gehanteerde definities en raadt aan om onderscheid te maken in de reden van uitstroom. Hiermee wordt dan een duidelijker beeld gecreëerd. Wij nemen de aanbeveling over om in het vervolg meer onderscheid te maken in de reden van uitstroom bij externe verantwoording. De gegevens over uitstroomredenen worden reeds in onze registratiesystemen opgenomen. Binnen de gemeente worden deze cijfers betrokken bij de beleidsontwikkeling en in de interne managementrapportages, maar tot op heden was er nog geen concrete reden om de uitstroomredenen specifiek te maken in de externe verantwoording. Daarmee is uw aanbeveling deels overgenomen als het gaat om de interne registratie en rapportage.

Daarnaast hebben wij ons in augustus 2011 aangemeld bij het Inlichtingenbureau (opgericht door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) om gebruik te maken van de Uitstroommonitor. Dit is een nieuw instrument dat in de loop van 2011 aan alle gemeenten beschikbaar is gesteld.

De Uitstroommonitor rapporteert in hoeverre de inzet van re-integratie-instrumenten heeft geleid tot een duurzame werkhervatting van ex-bijstandsccliënten. Hierbij worden de CBS definities gehanteerd (12 maanden meting).

Door gebruik te maken van dit instrument denken wij dat de cijfers over uitstroom inzichtelijker en beter vergelijkbaar worden. Daarmee is uw aanbeveling geheel overgenomen.

Aanbeveling 3

Analyseer de oorzaken van de afnemende uitstroom naar werk en de toename van het aantal afgebroken trajecten en pas het re-integratiebeleid naar aanleiding van deze analyse aan.

Wij onderschrijven het belang van analyse en monitoren. Bij de totstandkoming van het kader re-integratie 2011-2014 zijn interne gegevens gebruikt over de resultaten van de re-integratie instrumenten en besproken in verschillende interne werkgroepen en bijeenkomsten. De aanbeveling is daarmee naar onze opvatting (deels al) overgenomen. De analyses, die de basis vormden voor nieuw beleid, hebben echter veelal mondeling plaatsgevonden. De resultaten en keuzes zijn terug te vinden in de Kadernota "Investeren in beweging". De analyse kan op inhoudelijke punten verder ontwikkeld worden, hiervoor zullen wij de resultaten van uw onderzoek betrekken. Daarnaast dient de analyse ook herkenbaar en eenduidig te worden vastgelegd. Bij toekomstige beleidsontwikkeling zullen we gebruik maken van de externe monitors waaraan we deelnemen en deze te betrekken bij de keuzes die we moeten maken voor 2012 en verder.

Aanbeveling 4

Maak inzichtelijk in welke mate klanten met een afgerond verloningstraject zijn uitgestroomd naar werk en stel vast of de uitstroom duurzaam is.

Deze aanbeveling sluit aan op aanbeveling 2. Wij nemen deze aanbeveling over. Wij krijgen meer inzicht via de Uitstroommonitor. Verder verwijzen wij naar onze reactie op aanbeveling 7.

Aanbeveling 5

Formaliseer het proces van toezicht op re-integratiebedrijven.

- a) *Zorg dat re-integratiebedrijven al hun verantwoordingsrapportages conform contract tijdig aanleveren zodat de gemeente op tijd inzicht krijgt in de geleverde prestaties.*
- b) *Zorg dat er een systematische beoordeling is van verantwoordingsrapportages.*
- c) *Maak verslagen van evaluatiegesprekken en daaruit voortkomende afspraken.*
- d) *Leg afspraken over de uitvoering altijd formeel vast.*

Deze aanbeveling ligt in de lijn van de reeds gestarte verandering ten aanzien van re-integratie in de Gemeente Zaanstad. De aanbeveling zal worden overgenomen. In 2010 is bij de inbesteding van Baanstede en in 2011 bij de aanbesteding van verloning een beleid ingezet waarbij het maken en vastleggen van de werkafspraken zijn vastgelegd in het contract.

Daarnaast is er een begin gemaakt met een nieuw contractbeheer waarbij de afspraken en verantwoordingsrapportage opnieuw zullen worden beschreven en geïmplementeerd in de organisatie. De implementatie zal onderdeel zijn van een grotere verandering die ons te wachten staat.

Aanbeveling 6

Maak afspraken met re-integratiebedrijven over de verwachte verbetering op de re-integratieladder als gevolg van ingezette re-integratietrajecten en monitor en analyseer systematisch de bereikte resultaten, zodat de effectiviteit van de re-integratietrajecten verbetert.

Zoals de Rekenkamer zelf al constateert in haar bestuurlijk rapport (box 3.1 - Uitvoering re-integratietrajecten vanaf 2011) is deze aanbeveling al overgenomen en wordt ook gezien als waardevol om te benutten.

De veranderingen binnen het sociale domein dwingen ons tot nieuwe keuzes en om alle bijbehorende processen te herzien. Op dit moment worden in allerlei geledingen van de organisatie discussies gevoerd om de werkprocessen re-integratie integraal aan te pakken en de verschillende aandachtgebieden beter op elkaar te laten aansluiten.

Aanbeveling 7

Reserveer re-integratiemiddelen voor verloningstrajecten alleen voor klanten die daadwerkelijk werkervaring opdoen en een reële kans hebben om uit te stromen naar werk.

Met ingang van april 2011 is reeds begonnen met het selectiever inzetten van de verloningsbaan. De periode van de verloningsbaan is korter en de doelgroep is specifiek gedefinieerd. Dit vooral om budgettaire reden. Met het oog op de wijzigingen in de Wet werken naar vermogen zullen verloningsbanen in de loop van (overgangsjaar) 2012 naar verwachting worden beperkt/afgebouwd ten gunste van een systeem van loonwaardebepaling en loonsuppletie conform de Wwnv.

Tot slot spreken wij onze waardering uit voor het uitgebreide onderzoek en het inzicht dat het ons gegeven heeft over het beleid en de uitvoering van de re-integratie in Zaanstad.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad voor haar reactie op de conclusies en aanbevelingen in het bestuurlijk rapport.

Het college spreekt zijn waardering uit voor het uitgebreide onderzoek en het inzicht dat het verschaft over het re-integratiebeleid en de uitvoering daarvan. Het college neemt alle aanbevelingen van de rekenkamer over. Tevens geeft het college aan dat een herbezinning op het re-integratiebeleid noodzakelijk is vanwege de nieuwe *Wet werken naar vermogen* die naar verwachting op 1 januari 2013 zal worden doorgevoerd en de bezuinigingen op het *Participatiebudget*. Binnen het nieuwe beleid zullen de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer een plek krijgen.

De rekenkamer is verheugd dat het college de aanbevelingen van de rekenkamer overneemt en betreft bij het nieuw te formuleren beleid. De rekenkamer constateert echter eveneens dat het college nog niet bij alle aanbevelingen precies duidelijk maakt hoe zij uitvoering aan de aanbevelingen zal geven. Voor een deel is dit begrijpelijk omdat de wetgeving verandert en er wordt bezuinigd op het *Participatiebudget*. Voor een ander deel kan het college meer specifiek zijn over de maatregelen die ze in het kader van de aanbevelingen uitvoert.

Naar aanleiding van de reactie van het college doet de rekenkamer vijf suggesties voor vragen die de raad aan het college kan stellen. Twee zijn van algemene aard en hebben betrekking op de kaderstellende en controlerende taak van gemeenteraad. Drie zijn meer specifiek en bedoeld om meer duidelijkheid te krijgen over de wijze waarop het college invulling geeft aan de opvolging van de aanbevelingen.

De rekenkamer adviseert de raad om voor het uitvoeren van haar kaderstellende en controlerende taak aan het college informatie te vragen wat antwoordt geeft op de volgende twee vragen:

1. *Wat willen we met het re-integratiebeleid bereiken, hoe verwachten we dit te bereiken en wat gaan we daarvoor doen.?*

Een bruikbaar beleidskader moet naast een beoogd maatschappelijk effect voldoende duidelijke beleids- en prestatiedoelstellingen bevatten om achteraf vast te kunnen stellen of het gevoerde beleid effectief is geweest (aanbeveling 1).

2. *Welke resultaten worden behaald, wat valt mee, wat valt tegen en hoe komt dat?*

Het is voor de raad van belang dat zij van het college voldoende transparante informatie ontvangt over de resultaten van het re-integratiebeleid. Uit de reactie van het college op de aanbevelingen 2, 3 en 4 blijkt dat er intern meer specifieke informatie beschikbaar is over met re-integratietrajecten bereikte resultaten en de ontwikkeling daarvan. Hierover wordt de raad echter tot op heden nauwelijks geïnformeerd.

Voor het verkrijgen van meer duidelijkheid over de wijze waarop het college invulling geeft aan de aanbevelingen adviseert de rekenkamer de gemeenteraad om het college te vragen:

1. Om te komen met een plan van aanpak waarin wordt beschreven welke maatregelen wanneer worden genomen om het toezicht op re-integratiebedrijven te verbeteren (in relatie tot aanbeveling 5)?
2. Hoe realistisch de met Baanstede afgesproken prestaties zijn over duurzame uitstroom naar werk (45%) en verbetering van de positie op de re-integratieladder (60% van trede 3 naar trede 4 en 80% van trede 4 naar trede 5)? Mede in het licht van de resultaten uit ons onderzoek waaruit blijkt dat in 2009 en 2010 ongeveer 25% van de klanten met een re-integratietraject uitstroomt naar werk en 30% van de klanten op trede 3 en 4 een verbetering op de re-integratieladder laat zien (in relatie tot aanbeveling 6).
3. Hoe verloningsbanen selectiever worden ingezet en wat de te verwachten resultaten zijn? Uit ons onderzoek bleek dat het instrument aanmerkelijk minder succesvol is dan werd beoogd. Het college maakt in haar reactie niet specifiek wat de selectievere inzet van dit instrument inhoudt (in relatie tot aanbeveling 7).



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl