

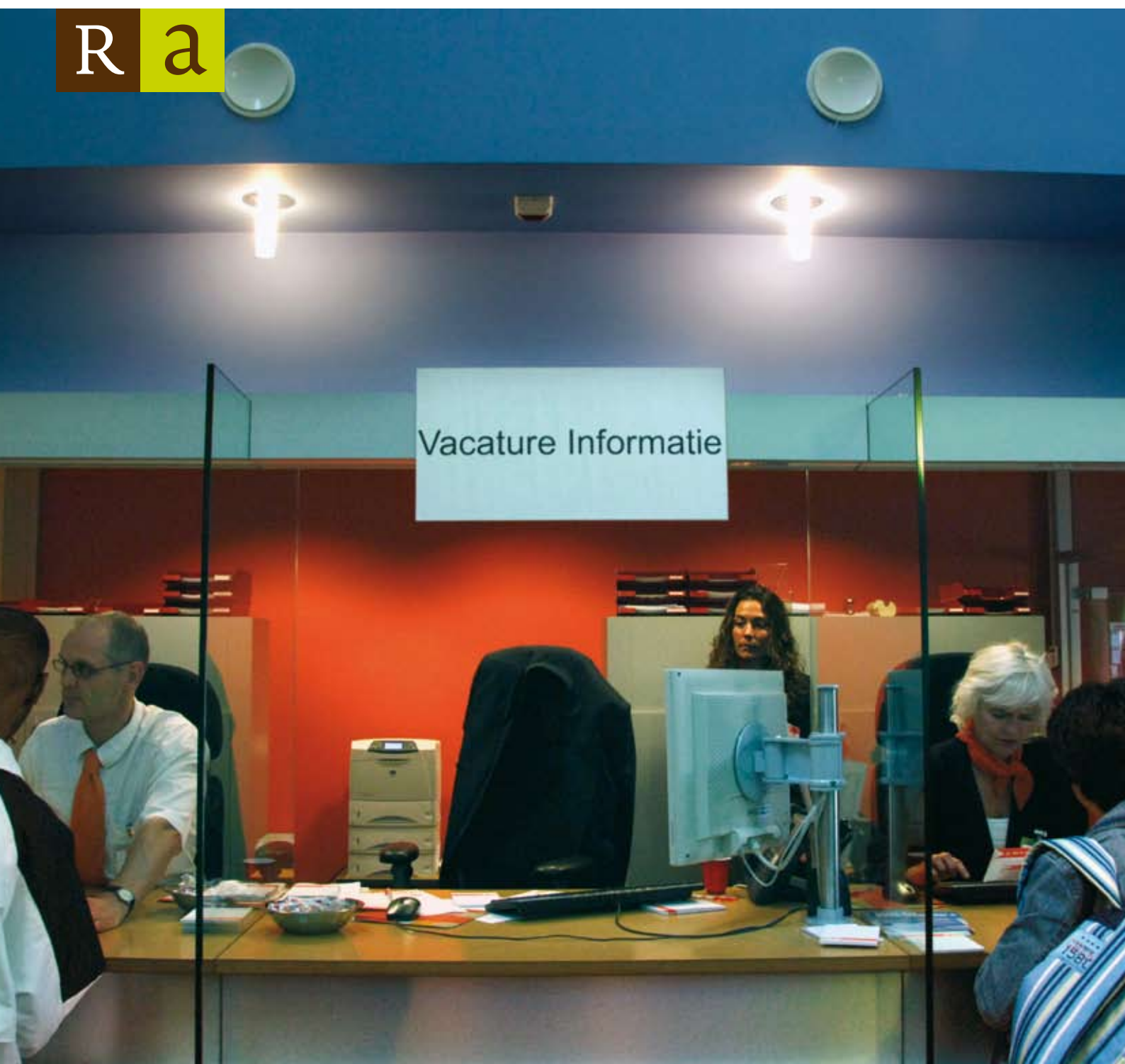
Re-integratie

Begeleiding van bijstand naar werk

januari 2007

Rekenkamer Amsterdam

R a



Re-integratie

Begeleiding van bijstand naar werk

januari 2007



Rekenkamer Amsterdam

Voorwoord

Mensen met een bijstandsuitkering weer aan het werk helpen, ofwel: re-integratie. In Amsterdam is dat geen geringe opgave. In 2006 ging het om 42.000 cliënten van de gemeentelijke Dienst Werk en Inkomen (DWI). De gemeente moet zich volgens de wet inzetten om hen te begeleiden naar betaalde arbeid, en doet dat ook. Op de meest uiteenlopende manieren. Met computerlessen en activiteiten voor speciale doelgroepen zoals jongeren, alleenstaande moeders en ex-gedetineerden. Met leren en werken in bijvoorbeeld de bouw, techniek, beveiliging en horeca. Maar ook met taalcursussen voor iedereen die dat nodig heeft. De meeste van deze activiteiten worden uitgevoerd door externe re-integratiebedrijven.

De rekenkamer heeft onderzocht of het de gemeente lukt om mensen inderdaad aan het werk te krijgen. Er gaat immers veel geld naar het re-integratiebeleid en daarmee naar re-integratiebedrijven. Inclusief gesubsidieerde arbeid was het budget voor re-integratie in 2006 zo'n € 250 miljoen. Reden om in het onderzoek na te gaan of deze miljoenen bijdragen aan het bereiken van de doelen van de gemeente. Daartoe hebben we niet alleen het re-integratiebeleid als geheel onder de loep genomen, maar ook de uitvoering ervan door drie re-integratiebedrijven. Daarbij hebben we voor 12 personen de uitvoering van hun re-integratietraject nader onderzocht.

Dit onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de bijdrage van personen binnen de gemeente Amsterdam, van de drie re-integratiebedrijven waarop dit onderzoek zich heeft gericht en van de elf cliënten waarmee we een gesprek voerden. De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Het onderzoeksteam bestond uit: mw. drs. E. van Dam, mw. drs. M. van Doorn, dhr. drs. A. Kok RA, mw. drs. S. Nap en dhr. drs. M. Roest (projectleider).

dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam

Inhoud

Voorwoord 3

Samenvatting 7

1 Inleiding 11

1.1 Aanleiding 11

1.2 Introductie begrippen re-integratie 11

1.3 Afbakening 14

1.4 Doel 15

1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen 16

1.6 Normenkader 17

1.7 Aanpak 17

1.8 Leeswijzer 18

2 De context van het re-integratiebeleid 19

2.1 Inleiding 19

2.2 Landelijke ontwikkelingen 19

2.3 Ontwikkelingen in Amsterdam 21

2.4 Conclusie 23

3 Het beleid voor re-integratie 25

3.1 Inleiding 25

3.2 Beoordeling doelen Programakkoord 2002-2006 26

3.3 Beoordeling doelen jaarplannen gemeente 26

3.4 Conclusie beleid 31

4 De resultaten van het re-integratiebeleid 33

4.1 Inleiding 33

4.2 Totale resultaten re-integratiebeleid 33

4.3 Resultaten instrumenten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding 45

4.4 Conclusie resultaten van het re-integratiebeleid 49

5 De kosten van re-integratie 51

5.1 Inleiding 51

5.2 Totale kosten voor re-integratie 51

5.3 Kosten instrumenten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding 54

5.4 Vergoedingen aan re-integratiebedrijven 57

5.5 Conclusie kosten van re-integratie 62

6 De uitvoering van het re-integratiebeleid 65

6.1 Inleiding 65

6.2 Kenschets onderzochte re-integratietrajecten en uitvoerende bedrijven 67

6.3 De trajectkeuze voorafgaande aan het traject 71

6.4 Voortgangsbewaking door DWI tijdens het re-integratietraject 82

6.5 Na het re-integratietraject 89

6.6 Conclusie uitvoering van het re-integratiebeleid 99

7	Informatie, evaluatie en toezicht	101
7.1	Inleiding	101
7.2	Informatie over het re-integratiebeleid	101
7.3	Evaluatie van het re-integratiebeleid	103
7.4	Informatievoorziening aan de gemeenteraad	105
7.5	Controle van de verantwoording	107
7.6	Conclusie informatie, evaluatie en toezicht	109
8	Conclusies en aanbevelingen	111
8.1	Inleiding	111
8.2	Hoofdconclusies	112
8.3	Conclusies over de uitvoering van het klantmanagement	114
8.4	Conclusies over de ondersteuning van het klantmanagement	116
8.5	Aanbevelingen	117
9	Bestuurlijke reactie en nawoord	119
9.1	Bestuurlijke reactie college van B&W	119
9.2	Nawaord Rekenkamer Amsterdams	124
	Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewde personen	127
	Bijlage 2 – Lijst van afkortingen en begrippen	129
	Bijlage 3 – Verantwoording bestandsanalyse	131
	Eindnoten	135

Samenvatting

Het re-integratiebeleid van de gemeente raakt een grote groep Amsterdammers. Halverwege 2006 betrof het bijna 42.000 mensen met een bijstandsuitkering, met een gesubsidieerde baan of niet-uitkeringsgerechtigden. Na invoering van de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) in januari 2004 heeft de gemeente meer dan voorheen de verplichting om te zorgen dat zij een reguliere baan van minimaal zes maanden vinden. Amsterdam heeft hiervoor jaarlijks een budget tussen € 200 miljoen en € 300 miljoen beschikbaar. Hiervan is in 2006 circa € 90 miljoen beschikbaar voor re-integratietrajecten gericht op arbeidsactivering en arbeidstoeleiding.

De rekenkamer heeft het re-integratiebeleid van de gemeente Amsterdam onderzocht, met als centrale vraag:

In hoeverre is de gemeente succesvol in het re-integreren van mensen met een bijstandsuitkering naar werk?

Voor de beantwoording van deze vraag onderzochten wij de resultaten en kosten van de re-integratieactiviteiten in de periode van 1 januari 2004 tot 1 juli 2006. Onze aandacht richtte zich daarbij vooral op de activiteiten die zijn ingezet voor mensen die relatief snel aan het werk zouden moeten kunnen. Dit zijn trajecten gericht op arbeidsactivering (trede 3 van de re-integratieladder) en arbeidstoeleiding (trede 4). Het gaat hier om ongeveer 30% van de 42.000 cliënten die de gemeentelijke Dienst Werk en Inkomen (DWI) moet begeleiden naar werk.

In ons onderzoek hebben we specifiek drie van dit type re-integratietrajecten onderzocht, mede aan de hand van de uitvoering van het traject bij 12 cliënten.

Hoofdconclusies

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot twee hoofdconclusies:

1. De effectiviteit van het re-integratiebeleid is laag: de inzet van re-integratietrajecten leidt maar beperkt (11%) tot uitstroom naar regulier werk.
2. De doelmatigheid van het ingezette budget is op onderdelen beperkt.

Effectiviteit laag: weinig uitstroom naar werk

De gemeente heeft de doelstelling om het cliëntenbestand van DWI te laten afnemen van 45.000 naar 40.000 per 1 januari 2007 voor een belangrijk deel gerealiseerd: eind september 2006 was de stand 41.041 cliënten. Deze afname ligt hoger dan het gemiddelde in Nederland en dat van de vier grote steden samen.

De uitstroom van Amsterdammers met een uitkering uit de bijstand naar een reguliere baan is echter gering. De rekenkamer berekende dat tussen januari 2004 en juli 2006 8% van de bijstandsgerechtigden een reguliere baan vond. Deels op eigen kracht (5%), deels ondersteund met re-integratieactiviteiten (3%).

Eind september 2006 neemt bijna 60% van de doelgroep voor re-integratie deel aan een re-integratietraject. Van degenen die in de periode januari 2004 tot juli 2006 een traject voor arbeidsactivering of arbeidstoeleiding afronden, vond een minderheid van 11% regulier werk. Bijna 70% blijft een uitkering ontvangen.

Van de 163 onderzochte contracten die de gemeente afsloot met re-integratiebedrijven realiseerden slechts 9 contracten een uitstroom naar regulier werk van 35% of meer in de periode tussen januari 2004 en juli 2006. Bij de overige contracten hadden cliënten veel minder kans om een baan te vinden. Ook de drie trajecten waarvan de rekenkamer de uitvoering nader onderzocht, realiseerden een beperkte uitstroom naar niet-gesubsidieerd werk van 10% tot 15%.

Doelmatigheid ingezette middelen beperkt

Van de jaarlijks beschikbare € 200 miljoen tot € 300 miljoen voor re-integratie besteedt de gemeente € 90 miljoen aan trajecten voor arbeidsactivering en arbeidstoeliding. Doordat slechts 8% van de cliënten uitstroomt naar werk is ook de doelmatigheid van de voor re-integratie ingezette middelen niet groot. Gemiddeld besteedt de gemeente aan de trajecten € 1.870 per bijstandsgerechtigde. Omdat maar een klein deel werk vindt na afronding van re-integratieactiviteiten, kost het per saldo circa € 17.000 om een succesvolle re-integratie naar werk te realiseren. Om een indruk te geven van de omvang: dit bedrag is ongeveer gelijk aan de kosten van anderhalf jaar bijstandsuitkering (ongeveer € 1.000 per maand).

Overigens constateert de rekenkamer dat de gemeente een oplopend bedrag aan re-integratiemiddelen niet heeft uitgegeven. De reserveringen lopen volgens een prognose van DWI op tot € 114 miljoen per 31 december 2006.

Bij het afsluiten van contracten handelt de gemeente in opzet kostenbewust. Ten eerste worden de contracten openbaar aanbesteed. Ten tweede geeft de gemeente de re-integratiebedrijven door middel van uitstroompremies een behoorlijke financiële prikkel om cliënten aan het werk te helpen.

In de uitvoeringspraktijk speelt kostenbewustzijn evenwel een minder grote rol. Enkele voorbeelden:

- De regels voor het toekennen van uitstroompremies zijn zo ruim geformuleerd dat de gemeente ook betaalt voor cliënten die doorstromen naar gesubsidieerd werk of een ander re-integratietraject.
- De gemeente betaalt twee re-integratiebedrijven voor gelijksoortige activiteiten voor dezelfde cliënt in dezelfde periode.
- De gemeente betaalt ten onrechte een uitstroompremie aan een re-integratiebedrijf, waarbij zij heeft nagelaten vast te stellen of ook daadwerkelijk sprake is van duurzame uitstroom.
- Klantmanagers hebben geen inzicht in de kosten en effectiviteit van een traject, terwijl zij wel de trajectkeuze maken.

Conclusies over de uitvoering van het klantmanagement

Behalve naar de resultaten en kosten van re-integratie hebben we, aan de hand van drie trajecten, gekeken naar de uitvoering van het re-integratiebeleid door DWI. De gemeente ziet de klantmanager als belangrijkste schakel in het naar werk begeleiden van bijstandsgerechtigden. De rekenkamer is positief over de inzet van de klantmanagers. Ze proberen het beste voor hun cliënt te bereiken door te inventariseren wat de cliënt wil en kan, en af te wegen of dit haalbaar is. De rekenkamer constateert twee tekortkomingen in de uitvoering die de effectiviteit van het beleid belemmeren:

1. Er is onvoldoende gewaarborgd dat de door de klantmanager gekozen trajecten passen bij de cliënt.
2. Klantmanagers verliezen zowel tijdens, als na het traject cliënten uit het oog.

Gekozen trajecten passen niet goed bij de cliënt

De kennis van de klantmanager schiet op een aantal punten tekort. Er is vaak te weinig zicht op wat de cliënt kan. Informatie over de cliënt wordt onvoldoende vastgelegd in het dossier. Dit geldt ook voor de motivatie voor de trajectkeuze, waardoor de gemeente later niet meer kan nagaan waarom voor een bepaald traject gekozen is en of het voldoet aan de verwachtingen. Daarnaast krijgen klantmanagers geen structurele informatie over de arbeidsmarkt en de eisen van potentiële werkgevers. Verder is door het grote en wisselende aanbod de inhoud van veel trajecten voor klantmanagers onbekend. Ze beschikken niet over informatie over de effectiviteit van trajecten.

Cliënt tijdens en na het traject uit beeld bij klantmanagers

Uit ons onderzoek blijkt dat klantmanagers na de plaatsing op een re-integratietraject het zicht op de cliënt vaak verliezen. Oorzaken zijn het vooralsnog grote aantal cliënten per klantmanager (dit kan oplopen tot 200 cliënten), het niet tijdig toesturen van voortgangsrapportages door de re-integratiebedrijven, en aandacht die zich vooral richt op het administratief afhandelen van informatie door de klantmanagers en niet op inhoudelijke resultaten. Zo kunnen ze niet tijdig bijsturen bij problemen, wat gezien de lage effectiviteit van de meeste re-integratiecontracten wel nodig is.

Na afloop van een traject vindt er vrijwel geen nazorg plaats, niet door de klantmanagers en evenmin door de re-integratiebedrijven. De gemeente analyseert niet wat de trajecten opleveren voor de cliënt en wat de contracten opleveren voor de gemeente. Positief is wel dat DWI regelmatig overleg voert met de re-integratiebedrijven over de contractvoortgang.

Conclusies over de ondersteuning van het klantmanagement

Voor een effectieve uitvoering van het re-integratiebeleid is het belangrijk dat klantmanagers binnen DWI goed ondersteund worden in hun werk. In die ondersteuning constateren wij drie tekortkomingen:

1. Beperkt evaluatief en lerend vermogen.
2. Het ontbreken van specifiek beleid per doelgroep uit de re-integratieladder.
3. Tekortschietende informatievoorziening en registraties.

Beperkt evaluatief en lerende vermogen

DWI heeft onvoldoende zicht op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van individuele instrumenten en het re-integratiebeleid als geheel. Om te weten welk traject het meest geschikt is voor welke cliënt van DWI is kennis nodig over de effectiviteit van trajecten. In de paar in opdracht van de gemeente uitgevoerde evaluaties wordt echter nauwelijks ingegaan op, bijvoorbeeld uitstroompercentages en succes- en faalfactoren. Lessen voor de toekomst zijn zo moeilijk te leren, waardoor ook geen handreikingen kunnen worden geboden aan klantmanagers.

Geen specifiek beleid per doelgroep uit de re-integratieladder

DWI heeft de cliënten en trajecten wel ingedeeld naar de vijf treden van de re-integratieladder, maar geen bijbehorende doelen geformuleerd. Daardoor blijft het onduidelijk wat de gemeente wil bereiken voor deze doelgroepen en tegen welke kosten.

Tekortschietende informatievoorziening en registraties

Alleen met een goede informatievoorziening kan het beleid goed vormgegeven en uitgevoerd worden. De informatievoorziening en de onderliggende registraties zijn echter nog niet goed op orde. Zo worden cliëntgegevens niet altijd volledig geregistreerd en kunnen de verschillende registratiesystemen binnen DWI niet aan elkaar gekoppeld worden. Dit be-

leemert het zicht van zowel klantmanagers als de gemeenteraad op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsuitvoering.

Aanbevelingen

De rekenkamer doet het college tot slot vijf aanbevelingen om de uitvoering van het re-integratiebeleid te verbeteren en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid te vergroten:

1. Investeer in cliënten en het klantmanagement:
 - Verhoog het aantal cliënten op traject.
 - Geef de klantmanagers meer inzicht in de trajectkosten en effectiviteit en vergroot hun kennis van de cliënt en arbeidsmarkt, zodat cliënten op een voor hen effectief traject worden geplaatst.
 - Wissel in het overleg met de re-integratiebedrijven ook informatie uit over individuele cliënten en trajecten, en gebruik deze informatie om tijdig bij te sturen als de prestaties van cliënten of re-integratiebedrijven achterblijven.
2. Leer door te evalueren:
 - Onderzoek succes- en faalfactoren van re-integratietrajecten en -beleid, en kijk naar de ervaringen van andere gemeenten.
 - Gebruik deze kennis bij de inkoop van nieuwe trajecten en beslissingen over individuele trajecten.
3. Formuleer specifiek beleid, prestaties en effecten per doelgroep van de re-integratielader en verwerk dit inhoudelijk en financieel in de gemeentelijke begroting.
4. Formuleer consistent beleid voor de beoogde uitstroom naar werk, het toekennen en de hoogte van uitstroompremies en pas dit toe bij de aanbesteding en verlenging van re-integratiecontracten.
5. Zorg dat de informatievoorziening op orde komt door de informatiesystemen aan te passen aan de vooraf vastgestelde informatiebehoefte, en de benodigde gegevens volledig te registreren.

Bestuurlijke reactie en nawoord

De Rekenkamer Amsterdam dankt het college van B&W voor zijn uitgebreide inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen in ons rapport.

Het college geeft aan de aanbevelingen van de rekenkamer grotendeels te onderschrijven: vier van de vijf aanbevelingen neemt het college in algemene zin over. Daarbij gaat het college vooral in op maatregelen die al genomen zijn.

De rekenkamer merkt op dat bij het opstellen van de aanbevelingen al rekening is gehouden met deze maatregelen, en is dan ook van mening dat de geformuleerde aanbevelingen onverkort van kracht blijven. In de aanbevelingen zijn concrete voorstellen gedaan waarop het college slechts in beperkte mate reageert. De rekenkamer raadt de gemeenteraad aan het college te vragen meer duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop het invulling zal geven aan onze aanbevelingen.

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de gemeenteraad en het college gevolg geven aan onze aanbevelingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In Amsterdam was in 2006 een budget van bijna € 600 miljoen beschikbaar voor bijstands-uitkeringen. Daarnaast kon ongeveer € 250 miljoen¹ ingezet worden voor re-integratie: het naar werk begeleiden van mensen in de bijstand.

De rekenkamer heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma 2006 de uitvoering en effectiviteit van het re-integratiebeleid in Amsterdam gekozen als onderwerp voor onderzoek in 2006. De belangrijkste overwegingen hiervoor waren:

- het maatschappelijke belang;
- het financiële belang;
- de aanwezigheid van risico's voor de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Maatschappelijk belang

Het re-integratiebeleid raakt een grote groep Amsterdammers. In totaal behoren halverwege 2006 bijna 42.000 mensen tot de doelgroep die begeleid moet worden naar werk. Dit zijn mensen met een bijstandsuitkering, mensen met een gesubsidieerde baan en zogeheten niet-uitkeringsgerechtigden. Als gevolg van de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB), ingevoerd in 2004, dient de nadruk in de uitvoering door gemeenten meer dan voorheen te liggen op het vinden van een reguliere baan voor deze doelgroep. De rekenkamer wilde onderzoeken of de gemeente bij de uitvoering van deze taak doeltreffend te werk gaat.

Financieel belang

Sinds de invoering van de WWB mogen gemeenten geld dat overblijft bij het verstrekken van bijstandsuitkeringen zelf houden. Hierdoor profiteert de gemeente direct van het aan het werk krijgen van bijstandsgerechtigden. In Amsterdam is in 2006 voor deze re-integratie naar werk een budget van € 253,8 miljoen beschikbaar. De rekenkamer wilde onderzoeken of de gemeente dit budget doelmatig besteedt.

Risico's voor de doeltreffendheid en doelmatigheid

Met de WWB is de inhoudelijke rol en het financiële belang van de gemeente bij het verstrekken van de uitkeringen en de re-integratie van uitkeringsgerechtigden sterk vergroot. Met deze grotere verantwoordelijkheid is ook het risico voor de gemeente navenant toegenomen. En dit in een periode waarin de gemeente ook organisatorisch risico's loopt door de Sociale Dienst samen te voegen met Maatwerk Amsterdam en NV Werk tot de nieuwe Dienst Werk en Inkomen (DWI) per 1 januari 2006.

Volgens het door de gemeenteraad vastgestelde Businessplan van DWI wordt voor de vorming van DWI drie jaar uitgetrokken: van april 2004 tot april 2007. Met een onderzoek na twee van die drie jaar wil de rekenkamer bijdragen aan de verdere ontwikkeling van beleid en uitvoering.

1.2 Introductie begrippen re-integratie

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand in Amsterdam ligt met ingang van 1 januari 2006 bij de nieuw gevormde Dienst Werk en Inkomen (DWI). In DWI zijn de taken van de Sociale Dienst Amsterdam (SDA), Maatwerk Amsterdam en NV Werk opgegaan.

Vanwege de leesbaarheid gebruiken wij in dit rapport zoveel mogelijk de term DWI, ook als het activiteiten uit de jaren 2004 en 2005 betreft. Alleen daar waar de benaming DWI tot verwarring kan leiden benoemen we apart de Sociale Dienst Amsterdam (SDA), Maatwerk Amsterdam of NV Werk.

Onder het re-integratiebeleid verstaan we in dit onderzoek alle activiteiten die de gemeente (dan wel anderen namens de gemeente) verricht bij het re-integreren naar werk van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een gesubsidieerde baan. In onderstaande figuur zijn deze activiteiten schematisch beschreven.

Figuur 1.1 - Fasen re-integratieproces DWI



Bron: DWI – 'Beleidskader Werk, participatie en reïntegratie 2006', september 2005

Hieronder beschrijven we kort de inhoud van de afzonderlijke fasen:

Intake

Iemand die een bijstandsuitkering aanvraagt komt eerst op gesprek bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). In dat gesprek wordt beoordeeld wat de kansen op werk zijn (de zogeheten werkintake). Het CWI bemiddelt cliënten die naar verwachting binnen 6 maanden aan het werk kunnen worden geholpen (zogenaamde 'route A-clënten'). De minder kansrijke cliënten (zogenaamde 'route B-clënten') verwijst het CWI door naar DWI.

Beoordeling

Zodra de bijstandsaanvraag compleet is kan DWI de cliënt uitnodigen voor een vervolgsprek of een huisbezoek afleggen. Binnen 8 weken na de aanvraag dient DWI een beslissing te nemen over de toekenning van de bijstandsuitkering.

Als iemand er zelf niet in slaagt om werk te vinden, wordt hem/haar een re-integratietraject aangeboden. De klantmanager van DWI maakt een diagnose van de cliënt zodat het juiste re-integratieinstrument ingezet kan worden. DWI bepaalt de keuze voor het juiste instrument mede op basis van de vijf treden van de zogeheten 're-integratieladder' (zie kader 1.1). Binnen elke trede van de re-integratieladder onderscheidt DWI een aantal re-integratieinstrumenten, waaronder weer verschillende re-integratietrajecten vallen. Een voorbeeld van een re-integratieinstrument is een beroepsgeoriënteerd traject. Daaronder vallen aparte re-integratietrajecten voor bijvoorbeeld het opdoen van werkervaring in de sectoren toe-

zicht & beveiliging, bouw & techniek en groen & tuinbouw. De afspraken over het te volgen traject worden vastgelegd in een trajectplan.

Uitvoeren re-integratietrajecten

De uitvoering van de re-integratietrajecten is in Amsterdam grotendeels uitbesteed aan private re-integratiebedrijven. DWI koopt voor groepen cliënten specifieke re-integratietrajecten in bij re-integratiebedrijven. DWI werkt in 2006 samen met meer dan 100 re-integratiebedrijven. Deels gaat het om landelijk opererende bedrijven, deels om specifiek op de Amsterdamse regio gerichte bedrijven.

Uitstroom

Het uiteindelijke doel van de re-integratietrajecten is dat zoveel mogelijk cliënten duurzaam betaald werk gaan verrichten. Onder werk wordt in de WWB verstaan plaatsing op 'algemeen geaccepteerde arbeid'. De grens voor duurzaam ligt bij een half jaar.

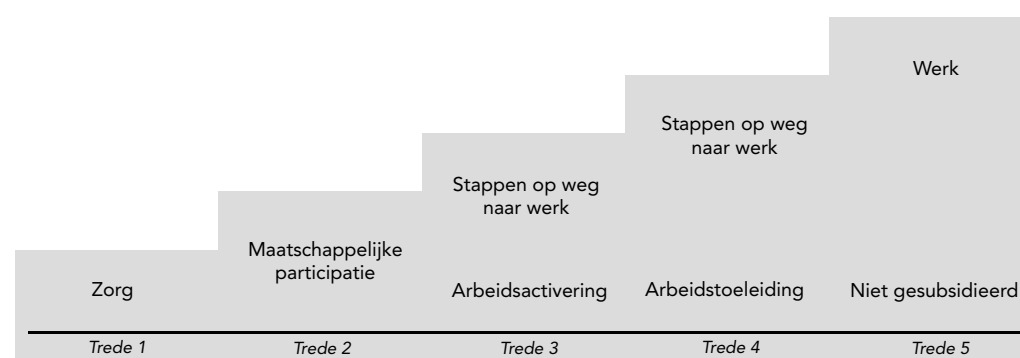
Kader 1.1 – Re-integratieladder

Vanaf het Businessplan uit 2004, dat aan de basis van de vorming van DWI ligt, is men de cliënten van DWI gaan indelen in een re-integratieladder. De toen gehanteerde indeling in vier fasen was afkomstig van het CWI. In 2005 is men overgestapt op een nieuw model re-integratieladder, zoals die door de Raad voor Werk en Inkomen is ontwikkeld.² Zoals de figuur op de volgende pagina illustreert bestaat deze re-integratieladder uit vijf treden op de route van zorg naar werk.

Trede 1 – Zorg

Hieronder vallen cliënten van DWI voor wie werk, of zelfs begeleiding naar werk, niet of nog niet tot de mogelijkheden behoort. DWI zet hier zelf geen instrumenten in, maar begeleidt de cliënt naar de GGD, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en andere organisaties die medische of maatschappelijke zorg aanbieden.

Figuur 1.2 - Re-integratieladder



Bron: DWI – 'Beleidskader Werk, participatie en reïntegratie 2006', september 2005

Trede 2 – Maatschappelijke participatie

Doel hierbij is dat cliënten daadwerkelijk actief worden, weer in beweging komen en werkervaring opdoen. Aangezien deze cliënten niet meteen geschikt zijn voor een normale baan kennen deze trajecten vaak een langere looptijd. DWI onderscheidt drie stadia bij maatschappelijke participatie:

- de cliënt wordt geactiveerd en komt zo uit het isolement van de eigen woonomgeving;
- de cliënt verricht vrijwilligerswerk;
- de cliënt werkt in een participatiebaan: werk met behoud van uitkering voor mensen die nog niet in aanmerking komen voor regulier werk (type werkzaamheden dat vergelijkbaar is met gesubsidieerde arbeid).

Trede 3 – Arbeidsactivering

Bij arbeidsactivering ligt de nadruk op het ontwikkelen van basisvaardigheden die onmisbaar zijn voor een baan. Dan gaat het bijvoorbeeld om op tijd komen, opdrachten aanvaarden en discipline. Cliënten krijgen van DWI een traject op maat bij een re-integratiebedrijf, dat naast het ontwikkelen van basisvaardigheden ook kan bestaan uit opleidingen gericht op specifieke beroepen. Een voorbeeld is het door ons onderzochte uitstroomtraject naar werk (zie § 1.3).

Trede 4 – Arbeidstoeleiding

Bij arbeidstoeleiding ligt de nadruk op het in contact brengen met beschikbare en geschikte vacatures op de arbeidsmarkt. Waar nodig worden cliënten getraind in sollicitatievaardigheden. Bij arbeidstoeleiding doen cliënten werkervaring op met inzet van instrumenten als proefplaatsingen, extra begeleiding of tijdelijke loonkostensubsidies. Een voorbeeld hiervan is het door ons onderzochte beroepsgeoriënteerde traject.

Trede 5 – Werk

In de laatste trede staat het deelnemen aan niet gesubsidieerd werk centraal. DWI verricht nazorg bij deze cliënten. Daarnaast vallen onder deze trede een aantal trajecten waarbij cliënten een arbeidscontract hebben dat grotendeels door DWI wordt gefinancierd. Het door ons onderzochte WorkFirst-traject is hier een voorbeeld van.

Ondersteunende instrumenten

Naast de instrumenten per trede kent DWI ook ondersteunende instrumenten zoals taaltrajecten, vacatureservice, schuldhulpverlening en kinderopvang.

1.3 Afbakening

Onder het re-integratiebeleid verstaan we in dit onderzoek alle activiteiten die de gemeente (dan wel anderen namens de gemeente) verrichten bij het begeleiden van bijstandsgerechtigden naar werk.

Hierbij onderscheiden we de hele beleidscyclus:

- de beleidsformulering;
- de uitvoering van het beleid door gemeente en re-integratiebedrijven;
- de prestaties en de effecten waar de uitvoering toe leidt;
- de informatievoorziening over de uitkomsten het beleid;
- de evaluatie van het beleid;
- het toezicht op dit geheel.

In dit onderzoek heeft de rekenkamer zich gericht op de uitvoering van het re-integratiebeleid van de gemeente Amsterdam vanaf de invoering van de WWB (1 januari 2004) tot november 2006. Bij de uitvoering van het re-integratiebeleid zijn in die periode vier organisaties betrokken. De op 1 januari 2006 opgerichte Dienst Werk en Inkomen, en de organisaties die daarin zijn opgegaan: de Sociale Dienst Amsterdam, Maatwerk Amsterdam en NV Werk.

Gezien het grote aantal veranderingen in het beleid en de organisatie van de uitvoering ligt de focus in de bevindingen op de situatie zoals we die tijdens de onderzoeksperiode, tussen april en november 2006, aantreffen.

Buiten beschouwing blijven activiteiten die DWI (en de Sociale Dienst Amsterdam) verricht bij het beoordelen van het recht op een uitkering en het verstrekken van uitkeringen.

Het onderzoek kende twee fasen. In de eerste fase zijn de hoofdlijnen van het re-integratiebeleid geanalyseerd: het beleid, de resultaten daarvan, de kosten die daarmee gepaard gaan en de beleidsinformatie die over dit alles beschikbaar is.

In de tweede fase zijn drie onderdelen van het re-integratiebeleid gericht onderzocht, namelijk arbeidsactivering (trede 3), arbeidstoeleiding (trede 4) en werk (trede 5). Deze instrumenten zijn gekozen, omdat de WWB als hoofddoel heeft “het zo snel mogelijk weer aan het werk helpen van zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden”.

Omdat op het moment van onderzoek maar 1 traject in trede 5 was ingedeeld (in het ons beschikbaar gestelde overzicht van lopende re-integratietrajecten) hebben wij ervoor gekozen om in dit rapport te spreken over trajecten gericht op arbeidsactivering en arbeidstoeleiding. In onze analyse hebben wij deze trajecten uiteraard wel meegenomen.

Het onderzoek richtte zich niet op de uitvoering van re-integratieinstrumenten gericht op zorg (trede 1) en maatschappelijke participatie (trede 2). Dit zijn instrumenten die minder direct gericht zijn op uitstroom naar werk.

In het bijzonder is de uitvoering van drie specifieke re-integratietrajecten onderzocht:

- een algemeen traject van 6 maanden bestaande uit sollicitatietraining en oriëntatie op de arbeidsmarkt, gericht op het zo snel mogelijk aan het werk krijgen van deelnemers (uitstroomtraject naar werk);
- een traject van 8 maanden waarin deelnemers ervaring opdoen met het repareren van computers en installeren van software, gericht op het vinden van een baan of het volgen van een opleiding (beroepsgeoriënteerd traject);
- een traject van 8 maanden waarin deelnemers ervaring opdoen met stickeren, inpakken en ompakken van artikelen, als opstap naar regulier werk. (WorkFirst traject)

Hierbij is voor in totaal twaalf cliënten de uitvoering van hun re-integratietraject onderzocht. Doel hiervan was om beter in beeld te krijgen wat re-integratietrajecten concreet inhouden, welke activiteiten DWI en re-integratiebedrijven daartoe verrichten en in welke mate dit tot uitstroom naar werk leidt.

1.4 Doel

De rekenkamer wil met het onderzoek de doeltreffendheid en doelmatigheid beoordelen van het door de gemeente gevoerde re-integratiebeleid.

Met de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid bedoelen we de mate waarin de prestaties van de gemeente bij de uitvoering van het re-integratiebeleid bijdragen aan het bereiken van het beoogde effect van dat beleid: zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk weer aan het werk helpen. Onder de doelmatigheid van het re-integratiebeleid verstaan we de mate waarin de beoogde resultaten (prestaties en effecten) worden bereikt met de inzet van de daartoe ingezette middelen.

Met het onderzoek en de daarin opgenomen aanbevelingen wil de rekenkamer bijdragen

aan het beleid en de uitvoering van het gemeentelijke re-integratiebeleid en de invulling van het toezicht daarop.

1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek richtte zich op de inspanningen die de gemeente sinds 2004 heeft verricht om re-integratie van bijstandsgerechtigden te bevorderen. De probleemstelling van het onderzoek luidde als volgt:

In hoeverre is de gemeente succesvol in het re-integreren van mensen met een bijstandsuitkering naar werk?

Deze probleemstelling valt uiteen in drie onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is het re-integratiebeleid van de gemeente doeltreffend en doelmatig?
2. In hoeverre dragen de instrumenten die de gemeente heeft ingezet voor re-integratie bij aan het realiseren van de doelen voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding?
3. Verloopt de uitvoering van drie re-integratietrajecten gericht op arbeidsactivering en arbeidstoeleiding doelmatig?

1.5.1 Algemene onderzoeksvragen

De eerste fase richtte zich op de hoofdlijnen van het re-integratiebeleid van de gemeente Amsterdam (onderzoeksvraag 1). Hierbij onderzochten we de volgende vragen:

Tabel 1.1 – Algemene onderzoeksvragen

Aspect	Onderzoeksvragen
Beleid	1. Zijn de doelen die de gemeente wil behalen met het re-integratiebeleid specifiek, tijdgebonden en onderling consistent?
Resultaten	2. Heeft de gemeente de beoogde prestaties en effecten gerealiseerd en tegen welke kosten?
Kosten	3. Worden de middelen voor de instrumenten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding doelmatig besteed?
Informatie en evaluatie	4. Verzamelt de gemeente gestructureerd informatie over het re-integratiebeleid? 5. Heeft de gemeente het re-integratiebeleid geëvalueerd op factoren die het bereiken van prestaties en effecten stimuleren of belemmeren, en zo nodig op basis van de uitkomsten bijgestuurd?
Toezicht	6. Vult de gemeenteraad de toezichhoudende rol adequaat in? 7. Krijgt de gemeenteraad daartoe tijdige, volledige en betrouwbare informatie over de gerealiseerde effecten, de geleverde prestaties en de werkelijke kosten?

1.5.2 Onderzoeksvragen uitvoering

In de tweede fase stonden de re-integratie-instrumenten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding centraal (onderzoeksvragen 2 en 3). Hiertoe onderzochten we de feitelijke uitvoering van drie re-integratietrajecten die DWI gebruikt om Amsterdamse bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen. Hierbij onderzochten we de stappen in de uitvoering vanaf het moment dat het traject gekozen is tot aan de resultaten van het traject en de nazorg die DWI daarop laat volgen. In deze fase stonden de volgende vragen centraal:

Tabel 1.2 – Onderzoeksvragen uitvoering

Aspect	Onderzoeksvragen
Trajectkeuze	8. Hoe zorgt de gemeente er voor dat een bijstandsgerechtigde in een passend traject voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding geplaatst wordt? 9. Waarborgt DWI dat het traject bij het re-integratiebedrijf aansluit op het trajectplan van de bijstandsgerechtigde?
Tijdens traject	10. Waarborgt DWI dat het re-integratiebedrijf het traject op adequate wijze uitvoert? 11. Voert het re-integratiebedrijf het traject uit en verantwoordt het zich conform de afspraken met DWI? 12. Is er sprake van een goede voortgangsbewaking door DWI van de uitvoering van het traject? 13. Bestaat het traject uit activiteiten die bijdragen aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de bijstandsgerechtigde?
Na het traject	14. Tot welke prestaties en effecten leidt het traject? 15. Wordt de uitvoering zonedig bijgestuurd op basis van informatie over de resultaten van de trajecten? 16. Voorziet DWI in goede nazorg na afronding van een traject?

1.6 Normenkader

De kern van rekenkameronderzoek is het beoordelen van de prestaties van de gemeente en de effecten die hiervan het gevolg zijn. Om tot een oordeel te komen zijn per onderzoeksvraag normen geformuleerd. Deze normen ontleen we in de eerste plaats aan de wettelijke eisen vanuit de Wet Werk en Bijstand (WWB) en bijbehorende landelijke regelgeving. In aanvulling hierop hanteert de rekenkamer normen die voortkomen uit gemeentelijke verordeningen en beleidsregels dan wel beleidsdocumenten van de Dienst Werk en Inkomen (en voorgangers daarvan). Waar relevant vergelijken we de bevindingen over Amsterdam met landelijke cijfers en resultaten in Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

We beschrijven in elk van de komende hoofdstukken de daarbij gehanteerde normen.

1.7 Aanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer diverse documenten bestudeerd, kwantitatieve analyses gepleegd op bestanden van DWI en interviews gevoerd. De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden in de periode van april tot en met november 2006.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek vormde een kwantitatieve analyse van bestandscijfers van DWI. Hiermee wilden we de resultaten beoordelen die tussen januari 2004 en juli 2006 zijn geboekt bij het re-integreren van bijstandsgerechtigden. Dit onderdeel bouwt voort op een onderzoek dat onderzoeksbureau SEO in opdracht van DWI heeft uitgevoerd naar de effectiviteit van re-integratieinstrumenten in de periode 2001 – 2004. Naast de effectiviteit zijn in onze bestandsanalyse ook de kosten van re-integratie beoordeeld. In bijlage 3 is een verantwoording van deze analyse opgenomen.

Een ander belangrijk onderdeel was een casusstudie naar 12 cliënten van de Dienst Werk en Inkomen die een re-integratietraject hebben gevolgd. Hiertoe zijn interviews gehouden met de cliënten zelf, begeleiders vanuit het re-integratiebedrijf, klantmanagers en inkopers van DWI en zijn elektronische en papieren dossiers bestudeerd. Ter aanvulling op de bevindingen uit deze casusstudie zijn nog diverse betrokkenen binnen en buiten DWI geïnterviewd om meer in algemene zin de werkwijze van DWI te kunnen beoordelen. In bijlage 1 is een overzicht van de geïnterviewden opgenomen.

Het doel van de casusstudie was primair om na te gaan wat trajecten concreet inhouden en welke activiteiten DWI daarbij verricht. De gesprekken zijn gebruikt om een beeld te krijgen van sterke en zwakke punten in de uitvoering. Daarbij lag de nadruk op de drie geselecteerde

teerde trajecten, maar hebben we tevens in algemene zin gevraagd naar de ervaringen met de uitvoering van het beleid door DWI.

1.8 Leeswijzer

Centraal in dit onderzoek staan de beoordeling van de resultaten van het beleid, de kosten daarvan en de kwaliteit van de uitvoering. Dit leidt tot de volgende hoofdstukindeling:

- In hoofdstuk 2 schetsen enkele belangrijke landelijke en lokale ontwikkelingen die onze bevindingen in perspectief plaatsen.
- In hoofdstuk 3 beoordelen we de mate waarin de beleidskaders richting geven aan de uitvoering en de rol van de gemeenteraad bij het vaststellen van die kaders.
- In hoofdstuk 4 en 5 behandelen we achtereenvolgens de resultaten van het re-integratiebeleid en de kosten die hiermee zijn gemoeid.
- In hoofdstuk 6 gaan we uitgebreid in op de uitvoering, waarbij we onderscheid maken tussen de activiteiten van DWI voorafgaand, tijdens en na afloop van het re-integratietraject.
- In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de informatie die over resultaten, kosten en uitvoering beschikbaar is, de wijze waarop de gemeenteraad hierover wordt geïnformeerd en de wijze waarop de gemeenteraad hiermee omgaat.
- In hoofdstuk 8 presenteren we de conclusies en aanbevelingen.
- Het rapport wordt in hoofdstuk 9 afgesloten met de bestuurlijke reactie van het college van B&W en het nawoord daarbij van de rekenkamer.

Voor een aantal terugkerende begrippen gebruiken we in dit rapport een afkorting. Deze staan in bijlage 2 beschreven.

2 De context van het re-integratiebeleid

2.1 Inleiding

In dit rapport presenteren we de uitkomsten van ons onderzoek naar het re-integratiebeleid in de gemeente Amsterdam. Het zou echter geen recht doen aan de inzet van alle betrokkenen binnen en buiten de gemeente als we de uitkomsten niet in een breder perspectief plaatsen. Zowel het beleid als de organisatie van het beleid zijn immers de afgelopen 10 jaar vrijwel voortdurend in beweging.

Voor we in de komende hoofdstukken ingaan op de oordelen en conclusies per aspect van het re-integratiebeleid schetsen we in dit hoofdstuk een aantal ontwikkelingen dat van invloed is geweest op de wijze waarop re-integratie op dit moment wordt uitgevoerd in Amsterdam.

2.2 Landelijke ontwikkelingen

Het landelijke beleid voor de sociale zekerheid, en daarbinnen het bijstandsbeleid, is de afgelopen tien jaar sterk veranderd. In een aantal stappen is het rijksbeleid steeds meer gericht op het stimuleren van gemeenten om een omslag te maken naar het re-integreren naar werk van zoveel mogelijk mensen. Dit heeft geleid tot veranderingen in het beleid, de financiering van het beleid en de organisatie daarvan.

1996 – Vernieuwde bijstandswet

Al onder de vernieuwde Algemene bijstandswet (Abw), die van 1996 – 2004 van kracht was, hadden gemeenten de taak om de re-integratie van bijstandsgerechtigden te bevorderen. De gemeenten beschikten voor re-integratie over het budget voor Scholing en Activering. Daarnaast konden ze het WIW-budget³ en het ID-budget⁴ inzetten voor gesubsidiëerde arbeid. In de praktijk lag het accent in de periode 1996-2004 in veel gemeenten meer op het verstrekken van bijstandsuitkeringen dan op re-integratie naar werk.

Onder de Abw ontvingen gemeenten de rijksmiddelen voor de bijstand voor 90% op declaratiebasis, dat wil zeggen op basis van de feitelijke uitgaven. Doordat het financiële belang van de gemeente bij het verminderen van de bijstand beperkt bleef tot 10% werden gemeenten niet aangemoedigd mensen actief te re-integreren. Dit bekostigingsmodel had als ongewenst neveneffect dat gemeenten die de bijstand niet erg doelmatig uitvoerden daarvoor in feite gecompenseerd werden.

2001 – Fonds Werk en Inkomen

De achterblijvende resultaten bij de re-integratie waren aanleiding tot nieuwe regelingen en afspraken. In 2001 is het Fonds Werk en Inkomen ingevoerd. Met dit fonds werden bijstandsuitkeringen en de kosten van re-integratie van werkzoekenden betaald. Het gemeentelijke aandeel in de uitkeringen van de Abw steeg van 10% naar 25%. Hierdoor kregen gemeenten een grotere financiële verantwoordelijkheid voor de bijstand. Het doel van deze regeling was het efficiënter maken van de uitvoering van de Abw en gemeenten te prikkelen tot meer aandacht voor re-integratie.

2001 – Bestuurlijke afspraken 'Agenda voor de Toekomst'

Om re-integratie van bijstandsgerechtigden te bevorderen, maakte de minister van SZW tussen 2001 en 2004 een serie bestuurlijke afspraken met de dertig grootste gemeenten. In het kader van de 'Agenda voor de Toekomst' hebben deze gemeenten, waaronder Amsterdam, afgesproken dat zij tot en met 2004 300.000 extra re-integratietrajecten realiseren en dat eind 2006 40% van de deelnemers aan deze trajecten (120.000 deelnemers) aan het werk is. De gemeenten hebben een subsidie gekregen om de afspraken te helpen realiseren.

2002 – Structuurwijziging uitvoering sociale zekerheid: werk boven uitkering

Met de invoering van de wet SUWI op 1 januari 2002 is de uitvoering van de bijstand, WW en WAO⁵ herzien. Expliciet hoofddoel van de wet is werk boven uitkering. Met de wet kregen de gemeenten te maken met twee nieuwe organisaties.

De Centra voor Werk en Inkomen (CWI's, voortgekomen uit de publieke arbeidsbureaus) zijn sindsdien een belangrijke partner voor sociale diensten bij het beperken van de instroom in de bijstand. Werkzoekenden kunnen bij het CWI terecht voor een baan en indien nodig voor het aanvragen van een uitkering.

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) beoordeelt of iemand recht heeft op een WW- of WAO-uitkering en zorgt voor de betaling ervan. Het UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie naar werk van mensen uit deze uitkeringen, ook bij samenloop met bijstand.

De oprichting van zowel CWI als UWV heeft veel aanloopproblemen gekend, waarvan ook de Sociale Dienst de gevolgen heeft ondervonden. Uit een recente evaluatie van de wet blijkt dat de samenwerking tussen gemeenten, CWI en UWV nog moet verbeteren.⁶

2002 – Private re-integratiemarkt

Tot 2000 moesten gemeenten al hun re-integratietrajecten inkopen bij de publieke arbeidsbureaus. Vanaf 2000 verviel deze gedwongen winkelnering. Met de invoering van de wet SUWI in 2002 werden gemeenten net als het UWV verplicht een groot deel van hun re-integratietrajecten bij private re-integratiebedrijven in te kopen. Deze verplichting is voor gemeenten met ingang van 2006 overigens weer vervallen. Gemeenten kunnen nu dus weer meer re-integratietrajecten zelf uitvoeren.

De privatisering van de re-integratiemarkt heeft tot de oprichting van een groot aantal re-integratiebedrijven geleid. De nieuwe markt heeft jaren nodig gehad om zich te ontwikkelen. In die periode zijn tal van re-integratiebedrijven failliet gegaan dan wel opgegaan in een groter geheel. Op dit moment zijn er in Nederland naar schatting ruim 650 re-integratiebedrijven actief.⁷ Bij het inkopen van trajecten voor bijstandsgerechtigden hebben de sociale diensten de eerste jaren moeten werken met onzekerheid over de kwaliteit en prestaties van re-integratiebedrijven.

2004 – Wet Werk en Bijstand (WWB)

Op 1 januari 2004 werd de Abw en een aantal andere wetten op het gebied van bijstand en gesubsidieerd werk vervangen door de Wet Werk en Bijstand (WWB). Het uitgangspunt van de WWB is dat iedere Nederlander in zijn eigen bestaan moet voorzien door middel van arbeid. Het hoofddoel van de WWB is dat bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk aan een betaalde baan geholpen worden, oftewel 'werk boven uitkering'. Het kabinet heeft hierbij als doelstelling geformuleerd dat de uitstroom naar regulier werk na een re-integratietraject in 2007 met 25% moet zijn gestegen ten opzichte van 2004.

Iedereen met een bijstandsuitkering is verplicht te solliciteren. Ook banen die niet aansluiten bij opleiding en werkervaring moeten geaccepteerd worden ('algemeen geaccepteerde arbeid'). Op basis van persoonlijke omstandigheden kan tijdelijk een ontheffing van de sollicitatieplicht ontleend worden.

Met de invoering van de WWB heeft de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor de bijstand verder gedecentraliseerd naar gemeenten. De ruimte voor eigen beleid en het financiële belang van gemeenten bij de re-integratie naar werk is hierdoor sterk vergroot. Hiermee wil het kabinet gemeenten verder stimuleren in de omslag naar het voeren van op uitstroom gericht re-integratiebeleid.

Op basis van budgetten voor zowel bijstandsuitkeringen (inkomensdeel) als het re-integratiebeleid (werkdeel) vullen gemeenten zelf hun re-integratiebeleid in. Geld dat overblijft van het inkomensdeel mogen gemeenten zelf houden. Geld dat overblijft van het werkdeel mag voor 75% meegenomen worden naar het volgende jaar.

Volgens de WWB moesten gemeenten vóór 1 januari 2005 het gemeentelijke re-integratiebeleid vastleggen in een verordening. De gemeenten waren vrij de inhoud toe te snijden op de lokale situatie.

2.3 Ontwikkelingen in Amsterdam

Naast genoemde landelijke ontwikkelingen zijn ook het bijstandsbeleid en de organisatie daarvan in Amsterdam sterk aan verandering onderhevig geweest. Een indicator daarvoor is het grote aantal wisselingen in het management van de Sociale Dienst. Elke nieuwe directeur had een eigen plan om de organisatie van de uitvoering een andere koers te geven. De focus is daarbij heen en weer gegaan van een nadruk op de zorg voor het zittende bijstandsbestand naar de nadruk op de rechtmatigheid van de uitvoering en het aan het werk krijgen van bijstandsgerechtigden.

2000 – Actieplan ‘Een tandje hoger’

In 2000 bereikte het toenmalige college haar werkgelegenheidsdoelstelling voor de hele collegeperiode 1998-2002: 10.000 uitkeringsgerechtigden aan het werk. Hierop werd besloten er een schepje bovenop te doen. Dit leidde in 2000 tot het uitvoeringsplan ‘Een tandje hoger’. Doel hiervan was om in een periode van drie jaar ruim 25.000 cliënten van de Sociale Dienst op een re-integratietraject te plaatsen en daarmee 10.000 mensen extra aan het werk te helpen. Het plan werd gepresenteerd als eerste stap in de richting van het serieus werk maken van het opstellen van trajectplannen en begeleiden van cliënten naar werk. De uitvoering van het actieplan strandde echter al snel. Een half jaar na het aannemen van ‘Tandje hoger’ stapte de directeur van de Sociale Dienst op.

2001-2004 – Verscherpt toezicht Sociale Dienst Amsterdam

Ondanks een vanaf 1996 ingezet verbeterplan van de gemeente heeft de minister van SZW in de periode tussen 1997 en 2001 een aantal grote tekortkomingen geconstateerd bij de uitvoering van de bijstand in Amsterdam. Hierbij ging het met name om tekortkomingen op het gebied van rechtmatigheid, handhaving en administratie, maar ook bij de activering van mensen naar werk. De gemeente Amsterdam is hier door de minister van SZW op aangesproken en vanaf juli 2001 onder verscherpt toezicht van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) gesteld. Elke maand rapporteerde de IWI aan de minister van SZW over de voortgang van de verbeteringen. Per 1 januari 2005 is het verscherpte toezicht opgeheven.

2001-2002 – Megabanenmarkt

Van oktober 2001 tot september 2002 was in Amsterdam de Megabanenmarkt geopend. Dit project is opgezet mede als gevolg van het verscherpte toezicht van IWI op de Sociale Dienst. De Megabanenmarkt was één van de maatregelen die werd genomen om de ernstige achterstanden in de re-integratie weg te werken. Het doel van de Megabanenmarkt was het verwerven van inzicht in het volledige cliëntenbestand van de Sociale Dienst en alle bemiddelbare cliënten zo snel mogelijk aan een baan of re-integratietraject helpen. De Megabanenmarkt kan gezien worden als een omslagpunt in het Amsterdamse re-integratiebeleid, omdat de focus meer kwam te liggen op de uitstroom naar werk en werkprocessen hiertoe anders werden ingericht.

Tot 2006 – Sociale Dienst Amsterdam, Maatwerk en NV Werk

In de periode tot 2006 was de Sociale Dienst Amsterdam met twee andere organisaties, Maatwerk Amsterdam en NV Werk, verantwoordelijk voor de uitvoering van bijstand en re-integratie:

- De Sociale Dienst had als taak om re-integratietrajecten in te kopen, cliënten door te verwijzen naar re-integratiebedrijven en de trajectvoortgang te monitoren.
- De Dienst Maatwerk was belast met de uitvoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW). Hierbij werden jongeren en langdurig werkzoekenden voor twee jaar in dienst genomen en uitgeleend aan een Amsterdamse werkgever.
- NV Werk hielp sinds 1995 langdurig werkzoekenden aan werk en richtte zich daarbij op het verwerven van gesubsidieerde ID-banen bij de overheid en in het bedrijfsleven. NV Werk was een zelfstandige onderneming, met de gemeente als 100% aandeelhouder.

De samenwerking tussen de drie organisaties liep echter niet altijd even goed. Het initiatief om tot één Dienst Werk en Inkomen te komen, is mede genomen om deze problemen te verhelpen.

2004-2007 – Vorming Dienst Werk en Inkomen

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand en re-integratie in Amsterdam ligt met ingang van 1 januari 2006 bij de nieuw gevormde Dienst Werk en Inkomen (DWI). Met de komst van DWI zijn genoemde drie organisaties en hun activiteiten geïntegreerd in één organisatie.

Voor het reorganisatieproces is drie jaar uitgetrokken van april 2004 tot april 2007. Aan de basis van de vorming van DWI liggen het Businessplan en het Transformatieplan zoals die in april 2004 zijn vastgesteld door de gemeenteraad. In vervolg daarop is de Projectorganisatie DWI opgericht en zijn maatregelen genomen voor het omvormen van de organisatie en het aanpassen van werkwijzen, mede als gevolg van de veranderende wetgeving.

Bij de vorming van DWI zijn drie grote veranderingen doorgevoerd:

- Meest zichtbare verandering is de vorming van zes marktpleinen. In de marktpleinen werkt DWI vanuit de een-loket-gedachte samen met CWI en UWV. De eerste marktpleinen zijn eind 2004 actief geworden, en in de loop van 2005 nieuwe werkwijzen gaan invoeren.
- Bij de inrichting van DWI is ervoor gekozen eerst de werkwijzen te veranderen die betrekking hebben op de toegang tot de bijstand en de daarbij behorende controles. De belangrijkste verandering was het inzetten op strenge controle aan de poort en standaard huisbezoeken bij nieuwe cliënten. Dit zogeheten 'inkomensstraatje' is eerst gereorganiseerd. De keuze om eerst energie te steken in de beperking van de instroom is overigens door veel sociale diensten gemaakt.
- Begin 2006 is het klantmanagement ingevoerd, met als doel het werkproces rond re-integratie te verbeteren. In de loop van 2006 is men zich gaan richten op verdere verbetering van het klantmanagement. Deze zogeheten 'werkstraat' is in de periode september tot november 2006 ingevoerd.

De reorganisatie heeft ook veel personele gevolgen voor de werknemers van DWI. Veel werknemers krijgen nieuwe functies of functies die sterk van inhoud zijn gewijzigd. In de directie en de eerste twee managementniveaus zijn veel nieuwe mensen ingestroomd. Daarnaast is er voor een deel van de werknemers geen plek meer in de nieuwe organisatie. Tijdens het fusieproces dient het personeelsbestand van ongeveer 2.000 formatieplaatsen met ruim 10% te krimpen.

2.4 Conclusie

Bij het beoordelen van het re-integratiebeleid dient rekening gehouden te worden met een aantal externe en interne ontwikkelingen.

Voor de uitvoering van de bijstand was de invoering van de Wet Werk en Bijstand in 2004 de belangrijkste wetswijziging. Sinds 2004 zijn het landelijke beleid voor de bijstand en ook de organisatiestructuur van de sociale zekerheid niet meer veranderd. Uiteraard hebben de eerder doorgevoerde wijzigingen nog wel doorgewerkt in de periode na 2004. Voor DWI betreft dit vooral de samenwerking met het CWI en de opbouw van de re-integratiemarkt. Bij de uitvoering van het re-integratiebeleid sinds 2004 zijn echter de veranderingen die binnen de gemeente Amsterdam zijn doorgevoerd belangrijker geweest. De vorming van DWI heeft geleid tot vele personele wisselingen en veranderingen in de werkprocessen. De focus lag hierbij in eerste instantie op het op orde krijgen van de verstrekking van bijstands-uitkeringen en het verminderen van de instroom in de bijstand. DWI is pas in 2006 toegekomen aan verbeteringen in de organisatie van het re-integratieproces.

3 Het beleid voor re-integratie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beoordelen we het re-integratiebeleid van de gemeente Amsterdam, en in het bijzonder de formulering van de beleidsdoelen. De doelen van het re-integratiebeleid moeten minimaal specifiek, tijdgebonden en consistent geformuleerd zijn om richting te kunnen geven aan het beleid en er achteraf verantwoording over te kunnen afleggen. Hierbij hanteren we de volgende onderzoeksnorm.

Onderzoeksnorm

De doelen die de gemeente Amsterdam wil behalen met het re-integratiebeleid zijn specifiek, tijdgebonden en onderling consistent geformuleerd

- *specifiek: concreet en niet voor meerdere uitleg vatbaar; het is duidelijk welke prestaties en effecten worden beoogd en op welke doelgroep het beleid zich richt;*
- *tijdgebonden: voorzien van een tijdspad met tussendoelen en een einddatum;*
- *consistent: in inhoud op elkaar afgestemd.*

Bij de beoordeling van de consistentie van de doelen is niet alleen afgewogen of de doelen onderling op elkaar afgestemd zijn, maar ook of ze in lijn zijn met de uitgangspunten voor re-integratie in de Wet Werk en Bijstand.

In diverse jaarplannen en beleidskaders zijn in de afgelopen vier jaar doelen geformuleerd voor het re-integratiebeleid. Dan gaat het chronologisch om de volgende beleidsdocumenten:

- Programmakkoord 2002 – 2006 (april 2002);
- Beleidskader WWB-werkdeel (oktober 2003);
- Jaarplan 2004 gemeente, onderdeel Werk en Inkomen;
- Actualisatie jaarplan 2004 Sociale Dienst Amsterdam (maart 2004);
- Businessplan voor de nieuwe Dienst Werk en Inkomen (april 2004);
- Beleidskader Werk en reïntegratie DWI 2004 en 2005 (april 2004);
- Actualisatie Beleidskader Werk en Reïntegratie DWI 2004 en 2005 (september 2004);
- Jaarplan 2005 DWI;
- Jaarplan 2005 gemeente, onderdeel Werk en Inkomen;
- Beleidskader Werk, participatie en reïntegratie 2006 (september 2005);
- Jaarplan 2006 DWI;
- Jaarplan 2006 gemeente, onderdeel Werk en Inkomen;
- Programmakkoord 2006 – 2010 (april 2006);
- Meerjarenbeleidsplan Werk, participatie en re-integratie 2007 – 2010 (september 2006);
- Begroting Werk en Inkomen 2007 (oktober 2006).

Genoemde documenten kennen niet altijd een strakke structuur. Daardoor is het lastig te onderscheiden welke doelen, effecten en prestaties nu eigenlijk met het beleid worden nagestreefd. In dit hoofdstuk beperken we ons tot een beoordeling van de belangrijkste doelen uit het programmakkoord en de jaarplannen van de gemeente.

Eerst beoordelen we de hoofddoelen van het beleid zoals vastgelegd in het Programmakkoord 2002 – 2006 (§ 3.2). Vervolgens beoordelen we in § 3.3 de beoogde prestaties en effecten zoals die in de jaarplannen 2004, 2005, 2006 en 2007 van de gemeente zijn neergelegd. Over de meetbaarheid van de doelen in het jaarplan 2007 heeft de Rekenkamer Amsterdam

overigens apart gerapporteerd in het in november 2006 verschenen rapport 'Meetbaarheid gemeten'.

3.2 Beoordeling doelen Programakkoord 2002-2006

Uit het programakkoord dat het college overeenkwam voor de periode 2002-2006 kunnen twee doelen voor re-integratie worden afgeleid:

Tabel 3.1 - Beoordeling formulering doelen Programakkoord 2002-2006

Re-integratiedoel	Oordeel doelformulering	
	Specifiek	Tijdgebonden
Iedere Amsterdammer die aan de kant staat wordt bemiddeld richting werk, en als dat niet zinvol blijkt: actie gericht op andere vormen van participatie	-	-
Bevorderen participatie en invullen maatschappelijke functies, gericht op doorstroming naar regulier werk	-	-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Consistent

De doelen zijn gedurende de gehele collegeperiode 2002 – 2006 leidend geweest. De invoering van de WWB in 2004 heeft deze doelen onverlet gelaten. De doelen zijn onderling inhoudelijk consistent en sluiten ook voldoende aan op het uitgangspunt van de WWB om bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen.

Specifiek en tijdgebonden

Zowel de doelgroep als de prestaties zijn niet specifiek en tijdgebonden omschreven. De doelgroep 'Amsterdammers die aan de kant staan' gaat waarschijnlijk over Amsterdammers met een WWB-uitkering; dit had dan ook beter op deze wijze vermeld kunnen worden. Verder was het overzichtelijker geweest als het eerste doel gericht zou zijn op re-integratie naar regulier werk en het tweede op (maatschappelijke) participatie en gesubsidieerde arbeid.

Overigens staat in het programakkoord 2006-2010 geen doelstelling voor re-integratie van mensen met een uitkering. Wel heeft het hoofdstuk Werk en Inkomen als uitgangspunt dat meer Amsterdammers aan het werk moeten. Het college wil ook investeren in maatschappelijke participatie van degenen die niet zelf werk vinden. Specifiek wordt daarbij het instrument participatiebanen genoemd. Met het nieuwe programakkoord worden, gezien het uitgangspunt 'werk, en anders participatie' de hoofdlijnen van het beleid in de vorige periode voortgezet.

3.3 Beoordeling doelen jaarplannen gemeente

In de gemeentelijke jaarplannen voor het resultaatgebied Werk en Inkomen is uitgewerkt welke prestaties en effecten worden nagestreefd met de doelen uit het Programakkoord, zoals het volgen van trajecten, de uitstroom naar regulier werk en gesubsidieerde arbeid. Voor de overzichtelijkheid onderscheiden we deze doelen in vier groepen, respectievelijk gericht op:

- de omvang van het cliëntenbestand (§ 3.3.1);
- de gerealiseerde uitstroom naar werk (§ 3.3.2);
- de inzet van re-integratietrajecten (§ 3.3.3);
- de inzet van gesubsidieerde arbeid (§ 3.3.4).

Hierbij zijn doelen die niet expliciet gericht zijn op re-integratie buiten beschouwing

gelaten. Dan gaat het onder meer om doelen gericht het beperken van de instroom in de bijstand, armoedebestrijding en de sociale werkvoorziening. Ook doelen gericht op de organisatie zelf vallen buiten dit kader.

3.3.1 Doelen gericht op omvang cliëntenbestand

Een van de centrale doelen in de afgelopen jaren was de beoogde daling van het cliëntenbestand. Dit kan zowel door een daling van de instroom als door een stijging van de uitstroom bereikt worden. Dit laatste aspect maakt dat het doel ook een indicator is voor de re-integratieactiviteiten van de gemeente.

Tabel 3.2 – Doelen gemeente gericht op omvang cliëntenbestand

Doelen gericht op omvang cliëntenbestand	Oordeel doelformulering	
	Specifiek	Tijdgebonden
Businessplan DWI 2004, jaarplan gemeente 2005, jaarplan gemeente 2006		
Op 1-1-2007 is het cliëntenbestand met een WWB-uitkering gereduceerd van 45.000 tot 40.000	+/-	+
Jaarplan gemeente 2007		
Daling cliëntenbestand met 500 cliënten meer dan landelijk gemiddelde (nulmeting 41.774 op 31-5-2006)	+/-	+
Aantal jongeren met een uitkering is stabiel of dalend (nulmeting 2.237 op 31-7-2006)	+/-	+
Geen toename van het aandeel DWI-clieuten dat al langer dan 5 jaar in de uitkering zit	+/-	+

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Consistentie

De beoogde daling van het cliëntenbestand tot 40.000 is vanaf 2004 tot 2006 consistent gehanteerd. Een probleem hierbij is dat de term cliëntenbestand door de jaren heen wisselend is gebruikt. Eerst betrof het mensen met een WWB-uitkering, maar later mensen met een re-integratiedoelstelling. Deze laatste groep is groter, omdat ook mensen worden meegeteld die een ondernemersinkomen, tijdelijke detachering, loonkostensubsidie, WIW- of ID-baan hebben. Een daling bij een van deze laatste groepen, bijvoorbeeld het aantal gesubsidieerd werkenden, brengt overigens het aantal WWB-uitkeringen niet omlaag.

Specifiek en tijdgebonden

Bovenstaand probleem maakt dat het doel niet specifiek genoeg was. Tijdgebonden was het doel wel. In 2007 is het doel minder scherp geformuleerd door het te koppelen aan een op voorhand nog onbekend landelijk gemiddelde. Het doel is weliswaar ambitieus maar minder richtinggevend voor de uitvoering. Bijsturing is slechts beperkt mogelijk doordat het benodigde vergelijkingsmateriaal pas in de loop van het jaar bekend wordt. Pas achteraf wordt zo duidelijk of DWI op de goede weg was.

Overigens maakte de gemeente bij dit doel tot 2007 geen onderscheid naar doelen per doelgroep. In het Businessplan uit 2004 werden nog streefwaarden benoemd voor cliënten in de fasen 1 tot en met 4 van de fase-indeling van het CWI. Sinds dat document zijn geen doelen meer per doelgroep geformuleerd, dus ook niet naar de op dit moment gehanteerde tredenindeling van de re-integratieladder. In het jaarplan 2007 worden wel doelen geformuleerd voor jongeren en bijstandsgerechtigden die al langer dan 5 jaar in de uitkering zitten. Dit zijn echter weer andere groepen dan de re-integratieladder kent.

In haar beleidsplannen en rapportages onderscheidt DWI wel zes categorieën cliënten die tot de doelgroep behoren met re-integratieverplichtingen.⁸ In tabel 3.3 staan deze groepen onderscheiden met de aantallen per 30 juni 2006. Ook voor deze categorieën zijn echter geen specifieke doelen geformuleerd.

Tabel 3.3 - Doelgroepen DWI met re-integratieverplichtingen

Aantal	Doelgroepen
36.118	Werkzoekendenuitkering WWB, IOAW of IOAZ
622	Ondernemersinkomen
907	Tijdelijke detacheringen
234	Loonkostensubsidie
917	WIW-baan
3.154	ID-baan
41.952	Totaal

Bron: DWI – 'Factsheets 2^e kwartaal 2006'

3.3.2 Doelen gericht op uitstroom naar werk

Het hoofddoel van de Wet Werk en Bijstand uit 2004 is de uitstroom naar regulier werk. In tabel 3.4 is aangegeven op welke wijze dit doel in de gemeentelijke jaarplannen terug komt.

Tabel 3.4 – Doelen gemeente gericht op uitstroom (naar werk)

Doelen gericht op uitstroom (naar werk)	Oordeel doelformulering	
	Specifiek	Tijdgebonden
<i>Afspraken Agenda voor de Toekomst 2002</i>		
Eind 2006 zijn 16.295 cliënten na 4 jaar uitgestroomd uit de uitkering	+	+
<i>Jaarplan gemeente 2004</i>		
-		
<i>Jaarplan gemeente 2005</i>		
3.218 trajectplannen werk/activering (prognose uitstroom)	+/-	+
25% van het cliëntenbestand heeft op 1-1-2007 een parttime inkomen naast een (aanvullende) uitkering	+/-	+
40% van alle nieuwe cliënten heeft binnen een jaar geen uitkering meer	+	+/-
<i>Jaarplan gemeente 2006</i>		
4.645 mensen uitgestroomd naar werk vanuit voor 2006 gestarte trajecten	+	+
4.750 DWI-clianten doet op 1-1-2007 parttime werk naast hun uitkering	+/-	+
40% van alle nieuwe cliënten heeft binnen een jaar geen uitkering meer	+/-	+/-
<i>Jaarplan gemeente 2007</i>		
-		

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Consistent

De gemeente heeft in 2002 met de minister van SZW bestuurlijke afspraken gemaakt over de te realiseren uitstroom naar werk. Deze doelen worden sindsdien gevolgd, en ook gerapporteerd. In de jaarplannen van de gemeente komen ze niet systematisch terug, en als ze genoemd worden is de formulering niet consistent. Dit maakt het voor de gemeenteraad lastig te beoordelen hoe de prestaties zich van het ene op het andere jaar ontwikkelen. Overigens is in het jaarplan 2007 als hoofddoelstelling 'duurzame uitstroom naar werk' geformuleerd. Het daarbij opgevoerde doel voor 2007 richt zich echter niet op duurzame uitstroom, maar op daling van het aantal cliënten (en is daarom in tabel 3.2 opgenomen).

Specifiek en tijdgebonden

De meeste doelen zijn tijdgebonden. In de jaarplannen is telkens aangegeven dat ze in het betreffende jaar bereikt moeten worden. Alleen voor de beoogde uitstroom binnen een jaar is niet duidelijk wat gemeten wordt, waarschijnlijk de instroom in het jaar ervoor.

De formulering van de doelen is redelijk specifiek. Een aantal doelen waren duidelijker geweest als de doelgroep preciezer was geformuleerd.

3.3.3 Doelen gericht op inzet van re-integratietrajecten

Om te komen tot uitstroom naar regulier werk worden door de gemeente re-integratietrajecten ingezet. In tabel 3.5 is aangegeven welke doelen de gemeente hierbij nastreeft.

Tabel 3.5 – Doelen gemeente gericht op inzet van re-integratietrajecten

Doelen gericht op inzet re-integratietrajecten	Oordeel doelformulering	
	Specifiek	Tijdgebonden
<i>Afspraken Agenda voor de Toekomst 2002</i>		
40.734 cliënten activeren in 4 jaar	+/-	+
<i>Jaarplan gemeente 2004</i>		
15.800 nieuwe trajectplannen in 2004 ⁹	+	+
<i>Jaarplan gemeente 2005</i>		
Voor 5.000 cliënten zijn op 1-1-2007 randvoorwaardelijke belemmeringen weggenomen om aan het werk te gaan	+	+
Minimaal 95% van de cliënten komt zijn afspraken over re-integratie na	+/-	+
<i>Jaarplan gemeente 2006</i>		
Eind 2006 zijn cliënten actief in hun traject, tenzij er uitzonderingsredenen zijn	-	+
In de loop van 2006 is voor 5.000 cliënten schuldhulpverlening, kinderopvang, taalscholing en/of sociale activering ingezet	+	+
<i>Jaarplan gemeente 2007</i>		
60% van de cliënten met een re-integratiedoelstelling zit op traject (nulmeting 52% op 31-5-2006)	+	+
80% jongeren bij het jongerenloket is (binnen 4 weken na aanmelding) aan de slag, naar school of op weg naar werk (nulmeting 58% in 2005)	+/-	+
Minimaal 500 niet-uitkeringsgerechtigden zitten op traject naar werk	+/-	+

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Consistent

Conform de bestuurlijke afspraken met de minister wilde de gemeente in 2004 bereiken dat alle cliënten een trajectplan kregen gericht op werk of participatie. Deze prestatie werd in de jaren daarna niet meer genoemd. De gemeente wil dan aantallen trajecten realiseren. Dit komt omdat met het ministerie is afgesproken om niet langer op activiteit (trajectplan), maar vooral op resultaat te sturen.¹⁰ In 2007 is dit doel nog iets preciezer geformuleerd. Uit de tabel blijkt dat de gemeente de doelen voor inzet van re-integratietrajecten jaarlijks wijzigt. In het jaarplan 2006 is hiervoor zelfs geen doel meer opgenomen, overigens wel over de uitstroom naar werk (zie tabel 3.4). Desondanks rapporteert de gemeente in 2006 wel over de realisatie van het aantal ingezette trajecten.

Specifiek en tijdgebonden

Alle doelen zijn tijdgebonden. In de jaarplannen is telkens aangegeven dat ze in het betreffende jaar bereikt moeten worden.

Het eerste doel in 2006 is in het geheel niet specifiek: de formulering 'cliënten zijn actief in hun traject' laat de lezer raden naar de betekenis. In 2004 en 2005 was deze prestatie omschreven als het nakomen door de cliënten van hun re-integratieafspraken. Daarbij gaf de gemeente aan dat dit niet gemeten kon worden.¹¹

Het tweede doel in 2006 is wel specifiek geformuleerd, zeker in vergelijking met het jaar daarvoor waarin gesproken werd over het 'wegnemen van randvoorwaardelijke belemmeringen'.

Overigens heeft de gemeente in de jaarplannen geen doelen geformuleerd voor de mate waarin trajecten succesvol worden afgerond. De branche-organisatie van re-integratie-bedrijven BoaBorea hanteert dit wel als prestatie-indicator.

3.3.4 Doelen gericht op inzet van gesubsidieerde arbeid

Ook onder de WWB wordt een groot deel van het voor re-integratie beschikbare budget besteed aan gesubsidieerde arbeid. Hoewel we hier in het onderzoek niet uitgebreid op ingaan, beoordelen we ook de doelen op dit terrein.

Tabel 3.6 – Doelen gemeente gericht op gesubsidieerd werk

Doelen gericht op gesubsidieerde arbeid	Oordeel doelformulering	
	Specifiek	Tijdgebonden
<i>Jaarplan gemeente 2004</i>		
Uitstroom naar regulier werk bevorderen zodat ID-banen beschikbaar blijven voor de doelgroep	-	-
Herijking instrumentarium gesubsidieerde arbeid in 2004	-	+/-
<i>Jaarplan gemeente 2005</i>		
4.300 ID-banen	+/-	+
1.650 WIW-banen		
Nieuwe arrangementen gesubsidieerde arbeid:	+/-	+
• 1.200 korte preventietrajecten		
• 6.000 diagnoses		
• 500 werkgevers-experimenten		
• 17.115 werk-arrangementen		
• 4.400 participatietrajecten		
<i>Jaarplan gemeente 2006</i>		
3.700 ID-banen		
Afname tot 750 WIW-banen	+/-	+
Instroom nieuwe arrangementen:	+/-	+
• 750 jongerenstages,		
• 1.000 detacheringen		
• 250 loonsubsidies		
• 4.000 mensen zijn actief met maatschappelijke participatie		
<i>Jaarplan gemeente 2007</i>		
1000 terugkeerbanen (nulmeting 100 op 31-5-2006)	+/-	+

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Consistent

Het beoogde aantal ID-banen en WIW-banen wordt geleidelijk steeds lager. Daarbij is niet duidelijk of het realiseren van de genoemde aantallen het doel is of juist de geleidelijke afname. Hier wreekt zich waarschijnlijk dat de gemeente oorspronkelijk deze banen wilde behouden, maar het rijk deze regelingen afschafte. In het verlengde hiervan richt de gemeente zich in het jaarplan 2007 vooral op het nieuwe instrument terugkeerbanen.

Specifiek en tijdgebonden

De doelen voor gesubsidieerde arbeid zijn wel tijdgebonden, maar niet specifiek genoeg geformuleerd. Terugkerende opmerking is dat niet duidelijk is op welke doelgroep de instrumenten zich richten.

Overigens licht de gemeente niet toe in welke mate deelnemers aan gesubsidieerde arbeid moeten doorstromen naar reguliere arbeid. Er had bijvoorbeeld aangegeven kunnen worden welk deel van de 4.000 actief maatschappelijk participierenden doorstroomt naar een traject gericht op werk.

3.4 Conclusie beleid

In het programmakkoord 2002-2006 zijn twee hoofddoelen voor het re-integratiebeleid bepaald. Samengevat gaan de doelen over het bemiddelen van mensen naar werk en anders het bevorderen van participatie. Deze worden consistent gehanteerd.

De twee hoofddoelen zijn gericht op werk en participatie en sluiten daardoor goed aan bij de uitgangspunten van de WWB. De gemeente maakt echter onvoldoende concreet wat ze met het re-integratiebeleid wil bereiken en wanneer. De doelen hadden daartoe specifiek geformuleerd moeten worden en voorzien moeten zijn van een tijdpad. Zeker bij een algemeen geformuleerd doel is het belangrijk om tussentijdse mijlpalen te benoemen. Dat maakt het mogelijk om te beoordelen of het doel gehaald kan worden.

De doelen in de jaarplannen van de gemeente zijn aanzienlijk minder consistent dan de doelen uit het programmakkoord. Hier lijkt voortschrijdend inzicht geleid te hebben tot een grote variatie aan doelen over de jaren heen.

De beoogde prestaties en effecten geven over het algemeen wel meer handen en voeten aan de hoofddoelen uit het programmakkoord. Ook wordt bij deze doelen veelal vermeld dat zij in het daaropvolgende jaar bereikt moeten zijn. De rekenkamer beoordeelt dit positief, met als kanttekening dat alleen het vermelden van korte-termijnprestaties onvoldoende compensatie vormt voor het ontbreken van een tijdpad bij de doelen.

De doelformulering als geheel verdient een betere uitwerking, vooral door duidelijker te maken wat de gemeente voor welke doelgroep wil bereiken. De indeling van alle cliënten in treden van de re-integratieladder geeft DWI steeds meer kennis van het bestand. In het verlengde hiervan zou het goed zijn als op basis van deze kennis ook ambities per doelgroep geformuleerd zouden worden. Dan kan het gaan om de uitstroom naar werk per doelgroep maar ook de daartoe in te zetten typen re-integratieinstrumenten.

Dit geeft richting aan de uitvoering en biedt de gemeenteraad betere mogelijkheden om de prestaties van de gemeente te volgen en controleren.

4 De resultaten van het re-integratiebeleid

4.1 Inleiding

Zoals het vorige hoofdstuk laat zien heeft de gemeenteraad in het programmakkoord 2002-2006 bepaald dat iedere Amsterdammer die aan de kant staat wordt bemiddeld richting werk. Als dat niet zinvol blijkt, wordt doorstroming naar werk bevorderd via participatie en invulling van maatschappelijke functies.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke resultaten de gemeente hierbij heeft geboekt en of het beleid daarmee doeltreffend is. De rekenkamer hanteert de volgende norm voor de beoordeling van de resultaten van het beleid.

Onderzoeksnorm

De beoogde prestaties en effecten zijn gerealiseerd, of kunnen (bij een langere tijdshorizon) volgens plan gerealiseerd worden

In dit hoofdstuk beoordelen we in paragraaf 4.2 de generieke resultaten van het beleid aan de hand van de doelen die de gemeente zichzelf heeft gesteld. Om het beeld te completeren, vergelijken we de resultaten in Amsterdam op onderdelen ook met landelijke referentiecijfers en met gegevens over Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Aangezien de doelen voor het re-integratiebeleid in de afgelopen jaren regelmatig wijzigden presenteren we de resultaten voor de overzichtelijkheid in vier subparagrafen:

- de omvang van het cliëntenbestand (§ 4.2.1);
- de gerealiseerde uitstroom naar werk (§ 4.2.2);
- de inzet van re-integratietrajecten (§ 4.2.3);
- de inzet van gesubsidieerde arbeid (§ 4.2.4).

Vervolgens beoordelen we in paragraaf 4.3 specifiek de effecten voor de twee onderdelen van het re-integratiebeleid die in dit onderzoek apart geanalyseerd zijn: instrumenten voor arbeidsactivering (trede 3) en arbeidstoeleiding (trede 4). Dit zijn de twee treden uit de re-integratieladder die naar verwachting de grootste bijdrage leveren aan de uitstroom van cliënten naar regulier werk.

4.2 Totale resultaten re-integratiebeleid

4.2.1 Omvang cliëntenbestand

De gemeente heeft in het Businessplan voor DWI uit maart 2004 als centraal doel geformuleerd om het cliëntenbestand met een WWB-uitkering te laten dalen naar 40.000.

In tabel 4.1 is de ontwikkeling in de periode tussen 2004 en medio 2006 beschreven.

Tabel 4.1 – Doelen gemeente gericht op omvang cliëntenbestand

Doelen gericht op omvang cliëntenbestand	Realisatie	Realisatie % cumulatief
<i>Businessplan DWI 2004</i>	<i>Jaarverslag gemeente 2004</i>	
Daling cliënten met een WWB-uitkering van 45.000 naar 40.000 op 1-1-2007	44.374 mensen met een uitkering WWB, IOAW, IOAZ, WIK (jaargemiddelde) ¹²	13%
<i>Jaarplan gemeente 2005</i>	<i>Jaarverslag gemeente 2005</i>	
Daling tot 40.000 cliënten met een WWB-uitkering op 1-1-2007	41.235 mensen met WWB-uitkering ¹³	75%
<i>Jaarplan gemeente 2006</i>	<i>Factsheets DWI 2e kwartaal 2006</i>	
Daling tot 40.000 cliënten met een WWB-uitkering op 1-1-2007	41.952 cliënten met een re-integratiedoelstelling (op 30-6-2006) ¹⁴	61%

Zoals de tabel laat zien daalt het aantal cliënten gestaag. Maar door de stijging van het aantal cliënten in het eerste halfjaar van 2006 is er sprake van een trendbreuk. Van de beoogde daling van het cliëntenbestand met 5.000 is een half jaar voor de deadline 61% gerealiseerd. De dalende instroom van cliënten levert een belangrijke bijdrage aan de daling van het cliëntenbestand. De strengere controle op het recht op een uitkering zal hier ongetwijfeld aan bijgedragen hebben. In hoeverre de re-integratieactiviteiten bijdragen aan de daling geeft de gemeente niet aan.

Wat hierbij enigszins verwarrend werkt is dat de gemeente het centrale doel in elke verantwoording net iets anders rapporteert. De huidige presentatie van de cijfers gaat over cliënten met een re-integratiedoelstelling, terwijl eerder over cliënten met een WWB-uitkering werd gesproken. De cijfers over het cliëntenbestand zijn daardoor niet helemaal vergelijkbaar.

Om de daling van het cliëntenbestand in perspectief te plaatsen zijn de gegevens over Amsterdam vergeleken met de landelijke ontwikkeling, en het gemiddelde van de vier grote steden (G4). In tabel 4.2 staan CBS-gegevens gepresenteerd over cliënten met een bijstandsuitkering jonger dan 65 jaar. Dit is een deel van de groep die hierboven in tabel 4.1 is gepresenteerd, maar vooral de trend is relevant.

Tabel 4.2 – Totaal aantal cliënten in de bijstand jonger dan 65 jaar

Jaar	Nederland		G4		Amsterdam		Verschil Amsterdam	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	t.o.v. NL	t.o.v. G4
1999	363.190		114.420		50.690			
2000	334.990	-7,8%	114.400	0,0%	46.070	-9,1%	1,3%	9,1%
2001	322.080	-3,9%	109.060	-4,7%	43.500	-5,6%	1,7%	0,9%
2002	320.100	-0,6%	105.310	-3,4%	39.650	-8,9%	8,3%	5,5%
2003	335.700	4,9%	107.210	1,8%	39.950	0,8%	4,1%	1,0%
2004	336.840	0,3%	105.430	-1,7%	38.920	-2,6%	2,9%	0,9%

Bron: CBS – 'Bijstandsuitkeringenstatistiek', september 2006

Wat opvalt is dat de daling van het bestand in Amsterdam over de gehele periode vanaf 1999 positief afsteekt bij zowel de daling in Nederland als die in de vier grote steden.

4.2.2 Gerealiseerde uitstroom naar werk

Bij het beoordelen van de resultaten van het re-integratiebeleid is vooral de uitstroom uit de bijstandsuitkering belangrijk. En dan niet zozeer de uitstroom zelf, maar vooral de uitstroom naar regulier werk. Dat is immers het hoofdoel van de Wet Werk en Bijstand uit

2004. Daarbij is de vraag in welke mate de ingezette re-integratietrajecten hebben bijgedragen aan de uitstroom naar regulier werk.

Uitstroom

Ook voor de uitstroom uit de bijstand kunnen we de gegevens over Amsterdam vergelijken met de landelijke ontwikkeling, en het gemiddelde van de vier grote steden (G4). In tabel 4.3 staan CBS-gegevens gepresenteerd over cliënten met een bijstandsuitkering jonger dan 65 jaar.

Tabel 4.3 - Uitstroom uit de bijstand van cliënten jonger dan 65 jaar (als % van het totale aantal mensen met een bijstandsuitkering)

Jaar	Nederland		G4		Amsterdam		Verschil Amsterdam	
	aantal	% bestand	aantal	% bestand	aantal	% bestand	t.o.v. NL	t.o.v. G4
1999	142.530	39,2%	34.580	30,2%	14.070	27,8%	-11,4%	-2,4%
2000	132.200	39,5%	35.530	31,1%	13.760	29,9%	-9,6%	-1,2%
2001	108.750	33,8%	30.700	28,1%	11.340	26,1%	-7,7%	-2,0%
2002	99.050	30,9%	29.490	28,0%	12.480	31,5%	0,6%	3,5%
2003	92.990	27,7%	25.580	23,9%	9.120	22,8%	-4,9%	-1,1%
2004	105.070	31,2%	27.050	25,7%	8.690	22,3%	-8,9%	-3,4%
2005	104.860	31,9%	28.300	28,2%	10.000	27,8%	-4,1%	-0,4%

Bron: CBS – 'Bijstandsuitkeringenstatistiek', september 2006

Opvallend is dat de uitstroom uit de bijstand in Amsterdam vrijwel elk jaar lager is dan de landelijke trend en de trend in de vier grote gemeenten. Met in het achterhoofd dat het totale aantal cliënten in Amsterdam sterker is gedaald dan landelijk en bij de vier grote gemeenten, betekent dit dat in Amsterdam vooral de instroom heeft bijgedragen aan het dalende bestand. Dit blijkt ook uit tabel 4.4.

Tabel 4.4 – Amsterdam: in- en uitstroom en totaal aantal cliënten in de bijstand jonger dan 65 jaar

Jaar	Instroom	Uitstroom	Totaal
2003	9.590	9.120	39.950
2004	7.980	8.690	38.920
2005	7.380	10.000	36.000

Bron: CBS – 'Bijstandsuitkeringenstatistiek', september 2006

Uitstroom naar werk

Uit onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen blijkt dat meer dan 40% van de bijstandsccliënten om andere redenen uit de bijstand stroomt dan vanwege het vinden van werk.¹⁵ Daarom is het van belang vooral de uitstroom naar werk nader te analyseren. In tabel 4.5 is beschreven op welke doelen de gemeente zich de afgelopen vier jaar heeft vastgelegd bij de uitstroom naar werk en wat hiervan is gerealiseerd.

Tabel 4.5 – Doelen gemeente gericht op uitstroom (naar werk)

Doelen gericht op uitstroom (naar werk)	Realisatie	Realisatie %
<i>Afspraken Agenda voor de Toekomst 2002</i>	<i>Factsheets DWI 2e kwartaal 2006</i>	
Eind 2006 zijn 16.295 cliënten na 4 jaar uitgestroomd uit de uitkering	13.135 (op 30-6-2006)	81%
<i>Jaarplan gemeente 2004</i>	<i>Jaarverslag gemeente 2004</i>	
-	-	
<i>Jaarplan gemeente 2005</i>	<i>Jaarverslag gemeente 2005</i>	
3.218 trajectplannen werk/activering (prognose uitstroom)	3.345 mensen zijn vanuit een eerder gestart traject in het kader van de Agenda voor de Toekomst uitgestroomd naar werk	104%
25% van het cliëntenbestand heeft op 1-1-2007 een parttime inkomen naast een (aanvullende) uitkering	6,9% van de werkzoekendenuitkeringen heeft parttime werk (2.545 cliënten)	27%
40% van alle nieuwe cliënten heeft binnen een jaar geen uitkering meer	28% van nieuwe instroom in 2004 en 2005 heeft binnen een jaar geen uitkering meer (3.943 uitkeringen op 14.296 huishoudens) ¹⁸	70%
<i>Jaarplan gemeente 2006</i>	<i>Factsheets DWI 2e kwartaal 2006</i>	
4.645 mensen uitgestroomd naar werk vanuit voor 2006 gestarte trajecten	970 mensen uitgestroomd naar niet-gesubsidieerd werk	21%
4.750 DWI-cliënten doen op 1-1-2007 parttime werk naast hun uitkering	Niet over gerapporteerd	Onbekend
40% van alle nieuwe cliënten heeft binnen een jaar geen uitkering meer	Niet over gerapporteerd	Onbekend

De resultaten bij de uitstroom naar werk blijven nog achter bij de verwachting. Vooral het jaar 2006 lijkt nog te weinig bij te dragen aan het beoogde doel.

- Van de in 2002 gemaakte bestuurlijke afspraken in het kader van 'Agenda voor de toekomst' is de realisatie een half jaar voor de deadline 81%. Hiermee is al voldaan aan de doelen van het rijk omdat de taakstelling vanwege de tegenvallende conjunctuur is bijgesteld naar 80%.
- Van de in 2006 beoogde uitstroom is na een half jaar slechts 21% gerealiseerd. DWI merkt hierover op dat het werkelijke aantal hoger zal liggen doordat de registratie van uitstroomredenen niet volledig en actueel is. DWI kan overigens niet aangeven wat de verwachte omvang van deze correctie is.

Uitstroom naar werk (bestandsanalyse)

Als onderdeel van dit onderzoek heeft de rekenkamer een bestandsanalyse verricht (zie voor een uitleg hiervan § 4.3 en bijlage 3). Hieruit zijn nadere gegevens te ontleen over de uitstroom naar werk van alle cliënten die op enig moment tussen 1 januari 2004 en 30 juni 2006 een uitkering hadden. Dit is in totaal een groep van 65.259 cliënten, waarvan 60.824 op enig moment een uitkering hadden.

Tabel 4.6 – Uitstroom naar werk per jaar van instroom in de bijstandsuitkering

Groepen met een bijstandsuitkering	Beginstand	Situatie per 1 juli 2006			
		In de uitkering	Uitstroom	Uitstroom naar werk	Uitstroom naar werk % beginstand
Bijstandcliënten per 1-1-2004	40.546	27.504	13.042	2.295	5,7%
Nieuwe instroom in 2004	7.800	3.809	3.991	1.134	14,5%
Nieuwe instroom in 2005	8.779	5.564	3.215	997	11,3%
Nieuwe instroom in 2006	3.699	3.090	609	221	6,0%
Totaal bijstandcliënten	60.824	39.987	20.857	4.647	7,6%

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

Tabel 4.6 laat zien dat van alle bijstandsgerechtigden tussen januari 2004 en juli 2006 gemiddeld 7,6% is uitgestroomd naar werk. Dit percentage is voor de nieuwe instroom in 2004 en 2005 hoger, respectievelijk 14,5% en 11,3%. Dat de uitstroom naar werk van de instroom in 2006 relatief nog lager is dan in 2005 komt doordat dit cijfers over het eerste half jaar zijn. De tabel laat ook zien dat het 39.987 van de 60.824 cliënten (65,7%) niet is gelukt om uit de bijstand te komen.

De landelijke doelstelling voor de uitstroom naar werk is overigens een stijging met 25% in 2007 ten opzichte van de uitstroom in 2004. Vergelijkbare gegevens over het bereiken van dit doel zijn nog niet beschikbaar.

Uitstroom naar werk binnen één jaar (bestandsanalyse)

Uit diverse onderzoeken blijkt dat de uitstroom naar werk vooral in het eerste jaar na instroom in de uitkering hoog is. Tabel 4.7 geeft een overzicht van de cliënten die binnen één jaar uit de uitkering (naar werk) stromen, onderscheiden naar leeftijd.

Tabel 4.7 – Uitstroom naar arbeid binnen 1 jaar, naar leeftijd

Leeftijdscategorie	Aantal cliënten	Uitstroom binnen één jaar	%	Uitstroom naar werk binnen één jaar	%
tot 18 jaar	68	44	64,7%	3	4,4%
19 t/m 23 jaar	1.976	801	40,5%	197	10,0%
24 t/m 27 jaar	4.072	1.079	26,5%	395	9,7%
28 t/m 30 jaar	3.741	851	22,7%	329	8,8%
31 t/m 35 jaar	7.620	1.435	18,8%	516	6,8%
36 t/m 40 jaar	8.222	1.127	13,7%	347	4,2%
41 t/m 45 jaar	8.594	836	9,7%	246	2,9%
46 t/m 50 jaar	7.806	611	7,8%	182	2,3%
51 t/m 56 jaar	7.883	412	5,2%	92	1,2%
57 jaar en ouder	10.842	349	3,2%	35	0,3%
Totaal uitkeringsgerechtigden	60.824	7.545	12,4%	2.342	3,9%

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

Uit tabel 4.7 blijkt dat 3,9% van de cliënten met een uitkering er binnen één jaar in geslaagd is werk te vinden. De overige 3,7% van de uitstroom naar werk (in totaal 7,6%, zie tabel 4.6) realiseert dit na een uitkeringsperiode van langer dan 1 jaar.

De kans op uitstroom uit de uitkering neemt af naar mate cliënten ouder worden. De kans om door het vinden werk uit de uitkering te komen is het grootst in de leeftijdscategorieën tussen 19 en 35 jaar.

4.2.3 Inzet van re-integratietrajecten

Om te komen tot uitstroom naar regulier werk worden door de gemeente re-integratietrajecten ingezet. Gezien de daarmee gemoeide middelen is het van groot belang dat deze trajecten effectief worden ingezet. Later in dit hoofdstuk (§ 4.3) gaan we specifiek in op de effectiviteit van de trajecten gericht op arbeidstoeleiding en arbeidsactivering. Eerst beschouwen we de doelgroep voor trajecten, het totaal aan ingezette trajecten en de effectiviteit van de inzet van deze trajecten.

Beschikbare doelgroep voor de inzet van trajecten

Niet iedereen uit de doelgroep met een re-integratieverplichting kan ingezet worden op een re-integratietraject. Dit komt omdat een deel van deze doelgroep op grond van artikel 9 van de WWB een tijdelijke ontheffing heeft van arbeidsverplichtingen. Daarbij gaat het onder meer om:

- het moeten aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- het daadwerkelijk moeten solliciteren;
- het mee moeten werken aan een re-integratietraject.

Tijdens de periode dat een tijdelijke ontheffing is verleend moet worden gewerkt aan het wegnemen van de belemmering die de oorzaak is voor de ontheffing.

Uit landelijke cijfers blijkt dat 38% van de mensen in de bijstand in 2004 een ontheffing had.¹⁷ In een casusstudie van de Inspectie Werk en Inkomen bleek het percentage ontheffingen per gemeente te variëren van eenderde tot tweederde van de mensen in de bijstand. De IWI schetst het verlenen van een ontheffing als een belangrijk selectiemoment: “Als mensen volledig ontheven zijn van arbeidsverplichtingen hebben zij veel minder kans op een traject. Er wordt in de periode van de ontheffing in de meeste casegemeenten niet actief gewerkt aan het wegnemen van de belemmeringen die de oorzaak zijn voor de ontheffing. Een minder kansrijke positie wordt hierdoor gefixeerd. De selectieve werking van de ontheffing raakt vooral minder kansrijke bijstandsgerechtigden.”¹⁸

Tabel 4.8 laat zien hoe het aantal ontheffingen zich in Amsterdam heeft ontwikkeld. Onderscheiden wordt daarbij het bestand per 1 januari 2004 en de nieuwe instroom in de bijstand in de jaren 2004, 2005 en 2006.

Tabel 4.8 - Categorie ontheffingen van cliënten onderverdeeld naar jaar van instroom

Reden ontheffing arbeidsverplichting	Stand 1-1-2004	Instroom 2004	Instroom 2005	Instroom 2006	Totaal	%
Geboren voor 1-11-1941	942	13	10		965	2%
Verzorging van een kind < 5 jr	1.066	35	38		1.139	2%
Opleiding	169	3	1		173	0%
Ouder dan 57,5 jaar	402	7	11		420	1%
Sociale activering	75	3	3		81	0%
Grote afstand tot de arbeidsmarkt	2.391	183	171	67	2.812	5%
Medische redenen	12.312	1.057	1.048	321	14.738	24%
Sociale redenen	1.480	368	420	195	2.463	4%
Wegens trajectverplichtingen	218	26	62	30	336	1%
Totaal ontheffingen	19.055	1.695	1.764	613	23.127	38%
Totaal cliënten	40.546	7.800	8.779	3.699	60.824	100%
Percentage per jaar	47%	22%	20%	17%	38%	

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

In totaal blijkt 38% van de cliënten met een uitkering in de periode tussen januari 2004 en juli 2006 een tijdelijke ontheffing te hebben gehad. Een getal dat gelijk is aan het landelijke cijfer. Het aantal ontheffingen blijkt duidelijk af te nemen van 47% voor de mensen die vóór 1 januari 2004 al in de bijstand zaten tot 17% voor de instroom in het eerste halfjaar van 2006. Ontheffingen om sociale en medische redenen vormen het grootste deel van de ontheffingen van de arbeidsplicht.

Inzet van re-integratietrajecten

In tabel 4.9 is beschreven welke ambities de gemeente de afgelopen jaren had bij de inzet van re-integratietrajecten en wat daarvan is gerealiseerd.

Tabel 4.9 – Doelen gemeente gericht op inzet van re-integratietrajecten

Doelen gericht op inzet van re-integratietrajecten	Realisatie	Realisatie %
<i>Afspraken Agenda voor de Toekomst 2002</i>	<i>Factsheets DWI 2e kwartaal 2005</i>	
40.734 cliënten activeren in 4 jaar	40.740 gestarte trajecten tot en met 2004	100%
Jaarplan gemeente 2004	Jaarverslag gemeente 2004	
15.800 nieuwe trajectplannen in 2004 ¹⁹	17.156 trajecten gestart	109%
<i>Jaarplan gemeente 2005</i>	<i>Jaarverslag gemeente 2005</i>	
Voor 5.000 cliënten zijn op 1-1-2007 randvoorwaardelijke belemmeringen weggenomen om aan het werk te gaan	Bij 836 mensen die eind 2005 nog in de uitkering zitten is een belemmering weggenomen; bij een groot deel van de mensen die zijn uitgestroomd zijn de belemmeringen ook weggenomen	Minimaal 17%
Minimaal 95% van de cliënten komt zijn afspraken over re-integratie na	Niet gemeten kan worden of 95% van de cliënten de afspraken over re-integratie nakomt ²⁰	Onbekend
<i>Jaarplan gemeente 2006</i>	<i>Factsheets DWI 2e kwartaal 2006</i>	
-	56,7% van de cliënten met een re-integratiedoelstelling zit op traject	

Uit de resultaten komt geen eenduidig beeld naar voren. Dit wordt deels veroorzaakt door de wisselende doelen, waardoor de gegevens niet goed vergelijkbaar zijn. Duidelijk is in ieder geval dat in 2004 de doelen ruim gehaald zijn. Opmerkelijk is dat in 2006 minder dan 60% van de doelgroep die voor re-integratie in aanmerking komt, en geen ontheffing heeft, een traject volgt.

Effectiviteit van de inzet van re-integratietrajecten

Zoals gezegd is het bij de inzet van re-integratietrajecten van groot belang dat deze bijdragen aan de uitstroom naar werk. In 2006 heeft onderzoeksbureau SEO twee onderzoeken uitgevoerd die het mogelijk maken de gegevens over Amsterdam te vergelijken met landelijke resultaten. In tabel 4.10 staat gepresenteerd wat de kans is dat iemand werk vindt binnen twee jaar na instroom in de bijstand. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen mensen die werk vinden zonder een re-integratietraject en mensen die werk vinden na het volgen van een re-integratietraject. De cijfers hebben overigens alleen betrekking op nieuwe instroom. Mensen die al langer in de bijstand zitten zijn niet meegenomen in de analyse.

Tabel 4.10 – Invloed re-integratietraject op uitstroom naar regulier werk binnen twee jaar in de periode 2001-2004

	Nederland	Amsterdam
Zonder traject	21%	23,4%
Met traject na 6 maanden	26%	27,6%
Effect in procentpunten	5%	4,2%

Bron Nederland: BoaBorea – 'Kosten en baten van reïntegratie', november 2006

Bron Amsterdam: SEO – 'Van bijstand naar werk in Amsterdam', juni 2006

Uit de tabel blijkt dat de werkhervattingskans in Amsterdam iets hoger is dan landelijk. Volgens de onderzoekers komt dat door de grootte van de arbeidsmarkt en de relatief grotere groei van de lokale economie.

Zorgwekkend is echter dat de effectiviteit van trajecten in Amsterdam vrijwel net zo laag is als het landelijk gemiddelde. In Amsterdam is de toegevoegde waarde van een re-integratietraject slechts 4%.

In het rapport over Amsterdam wordt ook een onderscheid gemaakt naar de effectiviteit van re-integratietrajecten voor verschillende doelgroepen. In tabel 4.11 is de effectiviteit onderverdeeld naar vier doelgroepen.

Hierbij wordt de fase-indeling gehanteerd die tussen 2001 en 2004 landelijk gebruikelijk was. Om dit te kunnen vergelijken met de in Amsterdam op dit moment gehanteerde re-integratieladder kunnen beide indelingen, met het nodige voorbehoud, als volgt geïnterpreteerd worden:

- Fase 1 ≈ Trede 4;
- Fase 2 ≈ Trede 3;
- Fase 3 ≈ Trede 2;
- Fase 4 ≈ Trede 1.

Tabel 4.11 - Invloed re-integratietraject op uitstroom naar regulier werk binnen twee jaar

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Zonder traject	33,6%	26,9%	20,4%	16,1%
Met traject na 6 maanden	38,7%	32,6%	24,9%	30,6%
Effect in procentpunten	5,1%	5,7%	4,5%	3,4%

NB – In deze tabel zijn ‘fase nader te bepalen’ en ‘fase onbekend’ weggelaten
Bron Amsterdam: SEO – ‘Van bijstand naar werk in Amsterdam’, juni 2006

Binnen Amsterdam is de kans op het vinden van werk groter voor de meest kansrijke doelgroepen (fase 1 en 2, respectievelijk 33,6% en 26,9%) dan voor de minder kansrijke doelgroepen (fase 3 en 4, respectievelijk 20,4% en 16,1%). Dat verschil neemt nog iets meer toe na inzet van een traject.

Het onderzoek over Amsterdam is in oktober 2006 aangeboden aan de gemeenteraad. In de begeleidende brief schrijft de wethouder Werk en Inkomen *“Deze uitkomst lijkt op het eerste gezicht teleurstellend. Wel stroken de bevindingen met indrukken die elders in Nederland zijn gemeld, namelijk dat een duidelijke relatie tussen reïntegratie-inzet en uitstroom moeilijk valt te leggen.”*²¹

De wethouder plaatst in zijn brief de resultaten van het onderzoek in perspectief door te wijzen op het feit dat effectiviteit van trajecten “ook betrekking kan hebben op een lagere kans op terugval in de uitkering of een verhoging van het competentieniveau.”²²

Overigens heeft de gemeente nog geen doelen geformuleerd voor de mate waarin trajecten moeten bijdragen aan verhoging van competenties. Dit wordt ook nog niet gemeten binnen de gemeente. Volgens de gemeente wordt op dit moment een meetinstrument ontwikkeld.

In het SEO-onderzoek wordt ook ingegaan op de effectiviteit van verschillende typen instrumenten voor bepaalde doelgroepen en de typen trajecten die de bijstandsmatenschappelijk werkers van de Sociale Dienst (deels vergelijkbaar met de huidige klantmanager) daarbij inzetten. Daaruit blijkt de aansluiting tussen doelgroep en instrument veel beter kan. Bijstandsmatenschappelijk werkers blijken in de periode 2001-2004 slechts voor één op de vijf cliënten een instrument te kiezen dat de kans op een reguliere baan vergroot. Verder blijkt in de helft van de keuzes een instrument gekozen te worden dat de kans op werk juist verlaagt.²³ Deze bevindingen dienen gezien te worden vanuit het perspectief van de zeer lage effectiviteit van de trajecten in Amsterdam.

Uit een landelijk onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen blijkt dat de kans om een baan te vinden in de periode 2001-2004 sterk beïnvloed werd door de dalende conjunctuur. De kans om een baan te vinden nam ieder jaar af. Voor bijstandsgerechtigden is vooral de kans op uitstroom in 2004 laag. Dit zou volgens de onderzoekers samen kunnen hangen met een effect van de WWB. Door de strengere selectie aan de poort stromen relatief kansrijke werkzoekenden wellicht minder snel in de bijstand. Het gevolg zou zijn dat de bijstandspopulatie uit lastiger te plaatsen mensen bestaat.²⁴ Of dit effect zich ook in Amsterdam heeft voorgedaan valt niet te zeggen. Feit is wel dat de uitstroom in Amsterdam in 2004 lager was dan het landelijk gemiddelde.

4.2.4 Inzet van gesubsidieerde arbeid

Binnen de gemeente wordt een aanzienlijk deel van het budget voor re-integratie besteed aan gesubsidieerde arbeid. Hoewel we hier in het onderzoek niet uitgebreid op ingaan, presenteren we in onderstaande tabel wel de bereikte prestaties bij gesubsidieerde arbeid.

Tabel 4.12 – Doelen gemeente gericht op gesubsidieerd werk

Doelen gericht op gesubsidieerd werk	Realisatie	Realisatie %
<i>Jaarplan gemeente 2004</i>		
<i>Jaarverslag gemeente 2004</i>		
Uitstroom naar regulier werk bevorderen zodat ID-banen beschikbaar blijven voor de doelgroep	4.355 ID-ers, uitstroom 886 1.581 WIW-ers, uitstroom 1.082	Onbekend, nulmeting ontbreekt
Herijking instrumentarium gesubsidieerde arbeid in 2004	1.493 nieuwe arrangementen 3.376 Amsterdammers actief met (sociale) activering	Onbekend, nulmeting ontbreekt
<i>Jaarplan gemeente 2005</i>		
<i>Jaarverslag gemeente 2005</i>		
4.300 ID-banen	3.934 ID-banen	109%
1.650 WIW-banen	1.044 WIW-banen	158%
Nieuwe arrangementen gesubsidieerde arbeid:	Nieuwe arrangementen gesubsidieerde arbeid:	
• 1.200 korte preventietrajecten	• bij 40 mensen heeft het CWI verzocht een 'opstapje' in te zetten	3%
	• 8.283 diagnoses door middel van een keuring of praktijkonderzoek	138%
• 6.000 diagnoses	• via RUIMbaan-projecten zijn 927 mensen geplaatst	185%
• 500 werkgevers-experimenten	• 13.000 werkarrangementen	76%
• 17.115 werk-arrangementen	• 4.253 participatietrajecten	97%
• 4.400 participatietrajecten		
<i>Jaarplan gemeente 2006</i>		
<i>Factsheets DWI 2e kwartaal 2006</i>		
3.700 ID-banen	ID-banen ruim onder 3.700, langzaam dalend	100%
Afname tot 750 WIW-banen	917 WIW-banen	81%
Instroom nieuwe arrangementen:	Totaal nieuwe arrangementen:	
• 750 jongerenstages,	• 728 jongerenstages	97%
• 1.000 detacheringen	• 907 WWB-detacheringen	91%
• 250 loonsubsidies	• 234 loonkostensubsidies	94%
• 4.000 mensen zijn actief met maatschappelijke participatie	• niet gerapporteerd	Onbekend

Hoewel het beeld over de jaren heen wat wisselt blijken de meeste doelen voor verschillende vormen van gesubsidieerd werk de afgelopen jaren voor een groot deel te zijn gerealiseerd.

4.2.5 Conclusie totale resultaten re-integratiebeleid

In deze paragraaf hebben we beschreven in welke mate de gemeente erin slaagt de beoogde prestaties en effecten van het re-integratiebeleid te realiseren. Onze conclusie valt uiteen in dezelfde vier aspecten als deze paragraaf.

Daling cliëntenbestand

De beoogde daling van het cliëntenbestand tot 40.000 per 1 januari 2007 is voor een belangrijk deel gerealiseerd. De daling van het bestand in Amsterdam blijkt aanzienlijk groter te zijn dan het gemiddelde in Nederland en dat van de vier grote gemeenten. Opvallend is echter dat de uitstroom uit de bijstand in Amsterdam vrijwel elk jaar lager is dan in vergelijking met de landelijke trend en de trend in de vier grote gemeenten.

Uitstroom naar werk

Bij de uitstroom naar werk blijven de resultaten achter bij de verwachtingen. In de periode tussen januari 2004 en juli 2006 is gemiddeld 7,6% van de cliënten uitgestroomd naar regu-

lier werk. Dit percentage is voor de nieuwe instroom in 2004 en 2005 hoger, respectievelijk 14,5% en 11,3%.

Van de in 2002 beoogde realisatie van uitstroom naar werk is een half jaar voor de deadline 81% gerealiseerd. Hiermee is overigens wel voldaan aan de eisen van het rijk. Van de in 2006 beoogde uitstroom was halverwege 2006 21% gerealiseerd. DWI verwacht dat het feitelijke percentage hoger zal liggen omdat de registratie van uitstroomreden nog niet volledig en actueel is.

Inzet re-integratieactiviteiten

Uit de resultaten bij het aantal ingezette re-integratietrajecten komt geen eenduidig beeld naar voren. Dit wordt deels veroorzaakt door de wisselende doelen, waardoor de gegevens niet goed vergelijkbaar zijn. Duidelijk is in ieder geval dat in 2004 de doelen ruim gehaald zijn.

De effectiviteit van de ingezette trajecten blijkt echter in Amsterdam zeer laag te zijn. In Amsterdam neemt in de periode 2001-2004 de kans van een bijstandsgerechtigde op een baan na een traject gemiddeld toe met slechts 4%.

Inzet gesubsidieerde arbeid

Bij de gesubsidieerde arbeid blijken de meeste doelen voor een groot deel te zijn gerealiseerd.

4.3 Resultaten instrumenten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding

In dit deel van het onderzoek richten we ons in het bijzonder op de effectiviteit van instrumenten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding. Het uitgangspunt van de re-integratieladder is dat arbeidsactivering en arbeidstoeleiding eerder leiden tot uitstroom naar werk dan trajecten uit andere treden van de re-integratieladder.

Eerst gaan we op de indeling van cliënten in treden van de re-integratieladder in, en vervolgens behandelen we de resultaten van onze bestandsanalyse.

4.3.1 Tredenindeling cliënten

DWI is begin 2006 gestart met het indelen van cliënten in treden van de re-integratieladder. Voor de jaren 2004 en 2005 is dus geen tredenindeling beschikbaar. Op 30 juni 2006 telde het DWI-bestand 41.062 cliënten met een bijstandsuitkering. DWI had op dat moment 64,2% van deze cliënten ingedeeld in een trede van de re-integratieladder.

Tabel 4.13 – Aantal cliënten per trede van de re-integratieladder, stand 30-6-2006

Tredenindeling	Aantal cliënten	%
Trede 1: Zorg	10.185	24,8
Trede 2: Maatschappelijke participatie ('Meedoen' en 'Terugdoen')	6.864	16,7
Trede 3: Stappen op weg naar werk (Arbidsactivering)	5.803	14,1
Trede 4: Begeleiding naar Werk (Arbeidstoeleiding)	2.353	5,7
Trede 5: Werk	1.173	2,9
Subtotaal	26.378	64,2
Nog niet ingedeeld	14.684	35,8
Totaal	41.062	100

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

De rekenkamer heeft in dit onderdeel van het onderzoek de nadruk gelegd op de treden 3, 4 en 5 van de re-integratieladder. Eind juni was 22,7% van de cliënten in deze treden ingedeeld. Volgens de factsheets van oktober 2006 was dit percentage eind september opgelopen naar ongeveer 29% van de DWI-clieënten.

4.3.2 Bestandsanalyse

Omdat een registratie van de tredenindeling over de gehele onderzoeksperiode ontbreekt, heeft de rekenkamer de tredenindeling van de cliënten gereconstrueerd. De basis voor de reconstructie vormen de door de cliënt gevolgde re-integratieactiviteiten. In totaal zijn in onze analyse 174 re-integratiecontracten meegenomen. Dit is dus het deel van de contracten dat zich richt op arbeidsactivering en arbeidstoeleiding, en betreft trajecten die eerder moeten leiden tot uitstroom naar werk dan trajecten uit andere treden van de re-integratieladder.

In het kort zijn in onze analyse de volgende gegevens opgenomen over de periode van 1 januari 2004 tot en met 30 juni 2006:

- De meest recente gegevens van cliënten die op enig moment een bijstandsuitkering hadden.
- Alle financiële uitkeringsgegevens van de cliënten inclusief de werkgeverslasten.
- Alle afgeronde re-integratieactiviteiten bij re-integratiebedrijven in de treden 3, 4, of 5 (inclusief de kosten), met een resultaat dat volgens DWI voldeed aan de norm en waarvan de activiteit gefiatteerd was.
- Alle activiteiten van detachering en stage inclusief de brutoloonkosten.
- Alle betaalde loonkostensubsidies.
- Alle opbrengsten van detacheringvergoedingen die de inlener betaalt aan DWI.

De volgende gegevens maken geen onderdeel uit van onze analyse:

- Cliënten waarvan het sofinummer ontbreekt.
- Cliënten met alleen bijzondere bijstand of cliënten met een ID- of WIW-baan.
- Cliënten die per 1 januari 2004 65 jaar of ouder waren.
- Alle in- en uitstroomgegevens van cliënten die meerdere malen de uitkering in en uitstroomden.
- Re-integratieactiviteiten in de treden 1 en 2.
- Re-integratieactiviteiten die voor 1 januari 2004 zijn gestart.
- Re-integratieactiviteiten die nog niet waren afgerond of waarvan het resultaat niet aan de norm voldeed of die niet waren gefiatteerd door DWI.
- De contractgebonden kosten voor dat deel van re-integratieactiviteiten bij re-integratiebedrijven dat DWI niet kan toerekenen aan individuele cliënten.
- De werkgeverslasten van de detacheringvergoedingen.
- Loonkostensubsidies die na 30 juni 2006 zijn betaald.

Na selectie en schoning hield de rekenkamer een bestand over met gegevens over 65.259 cliënten. De selecties uit dit bestand hebben geleid tot informatie over cliënten, contracten en (re-integratie)bedrijven. De informatie in de volgende paragrafen is veelal afkomstig uit deze bestandsanalyses. Een uitgebreidere verantwoording over de totstandkoming en onderbouwing van de bestandsanalyse hebben wij opgenomen in bijlage 3.

4.3.3 Ingezette re-integratietrajecten arbeidsactivering en arbeidstoeleiding

Voor we ingaan op de effectiviteit van de trajecten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding, kijken we eerst hoeveel cliënten hiermee bereikt zijn. Daartoe hebben we de cliënten in onze analyse ingedeeld in drie groepen:

- De eerste groep bestaat uit cliënten (zonder ontheffing) die re-integratieactiviteiten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding hebben afgerond.
- De tweede groep bestaat uit cliënten (zonder ontheffing) die nog geen re-integratieactiviteiten in de treden 3 en 4 hebben afgerond.
- De derde groep ten slotte bestaat uit cliënten die zijn ontheven van de arbeidsplicht (zie ook tabel 4.7)

Tabel 4.14 geeft een overzicht van de omvang van deze drie groepen op 1 januari 2004 en van de instroom in 2004, 2005 en 2006.

Tabel 4.14 – Bereik re-integratietrajecten arbeidsactivering en arbeidstoeleiding

Cliënten met afgeronde re-integratietrajecten	Stand 1-1-2004		Instroom 2004		Instroom 2005		Instroom 2006		Totaal	
		%		%		%		%		%
Afgerond	11.606	29%	2.645	34%	2.181	25%	666	18%	17.098	28%
Geen of niet afgerond	9.885	24%	3.460	44%	4.834	55%	2.420	65%	20.599	34%
Ontheffing	19.055	47%	1.695	22%	1.764	20%	613	17%	23.127	38%
Totaal	40.546	100%	7.800	100%	8.779	100%	3.699	100%	60.824	100%

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

Gemiddeld heeft 28% van de cliënten met een uitkering re-integratietrajecten gevolgd die gericht zijn op arbeidsactivering (trede 3), arbeidstoeleiding (trede 4) en werk (trede 5). Dit zijn de drie meest kansvolle treden van de re-integratieladder. Gemiddeld blijkt 34% van de cliënten zonder ontheffing geen re-integratietraject te hebben gevolgd of afgerond gericht op arbeidsactivering of arbeidstoeleiding. Uiteraard kunnen zij wel een traject gericht op zorg (trede 1) of maatschappelijke participatie (trede 2) hebben gevolgd dan wel ondersteunende instrumenten zoals taaltrajecten.

4.3.4 Uitstroom naar werk na arbeidsactivering en arbeidstoeleiding

Het doel van re-integratie en daarmee van arbeidsactivering en –toeleiding is uitstroom naar regulier werk. De rekenkamer is nagegaan van welke cliënten:

- de uitkering is beëindigd;
- de uitkering is beëindigd en uitgestroomd zijn naar werk;
- de uitkering is beëindigd, re-integratieactiviteiten hebben afgerond en uitgestroomd zijn naar werk.

Onder de re-integratieactiviteiten vallen scholings- en activeringsactiviteiten, detacheringen en stages en loonkostensubsidie voor zover zij betrekking hebben op arbeidsactivering en arbeidstoeleiding.

Uit de bestandsanalyse blijkt dat 60.824 (93%) van de 65.259 cliënten op enig moment een uitkering heeft ontvangen. Van de cliënten in het bestand ontvingen 4.435 cliënten (7%) gedurende de onderzoeksperiode geen bijstandsuitkering. Dit betreft vooral jongeren tot 27 jaar en cliënten met een tijdelijke detachering. Ook cliënten die een arbeidsovereenkomst

hebben met een werkgever die loonkostensubsidie ontvangt van de gemeente behoren tot deze categorie.

Figuur 4.1 toont de formule om basis waarvan wij de succesratio van re-integratie per uitstroomjaar te berekenen:

Figuur 4.1 - succesratio uitstroom naar werk

$$\text{Succesratio} = \frac{\text{Cliënten die zijn uitgestroomd naar werk en re-integratieactiviteiten hebben afgerond}}{\text{Ingestroomde cliënten}} \times 100\%$$

Uit tabel 4.15 blijkt dat van de 60.824 cliënten die op enig moment een bijstandsuitkering hadden 1.876 cliënten met behulp van re-integratieactiviteiten in de treden 3 of 4 zijn uitgestroomd naar werk. De succesratio van de gehele onderzoeksperiode komt daarmee op 3,1%.

Tabel 4.15 – Uitstroom naar werk, na afronding traject arbeidsactivering (trede 3) of arbeidstoeleiding (trede 4)

Groepen met een bijstandsuitkering	Beginstand	Situatie per 1 juli 2006			
		Uitstroom naar werk	Uitstroom naar werk %	Uitstroom naar werk na traject trede 3/4	Uitstroom naar werk na traject trede 3/4 %
Bijstandsccliënten 1-1-2004	40.546	2.295	5,7%	1.044	2,6%
Nieuwe instroom in 2004	7.800	1.134	14,5%	496	6,4%
Nieuwe instroom in 2005	8.779	997	11,3%	300	3,4%
Nieuwe instroom in 2006	3.699	221	6,0%	27	0,7%
Totaal cliënten	60.824	4.647	7,6%	1.867	3,1%

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

Uit de tabel blijkt dat in totaal 7,6% van de cliënten werk heeft gevonden waarvan 3,1% na afronding van re-integratieactiviteiten in trede 3 of 4. Met name van de instroom uit 2004 is de uitstroom naar werk na een traject in trede 3 of 4 hoger. Dat de percentages daarna afnemen kan mede veroorzaakt worden door de doorlooptijd van trajecten die in latere jaren zijn gestart.

Samenhang tussen beëindiging uitkering en re-integratietraject

Tabel 4.16 toont dat 33% van de DWI-cliënten wel en 67% geen re-integratieactiviteiten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding hebben afgerond.

Tabel 4.16 – Beëindigingsoorzaak uitkering onderverdeeld naar het afronden van re-integratieactiviteiten

Status uitkering	Geen re-integratietraject afgerond	Eén of meer re-integratietrajecten afgerond	Totaal
Uitkering beëindigd en uitgestroomd naar arbeid	2.780 (5%)	1.867 (3%)	4.647 (8%)
Uitkering beëindigd door andere oorzaken	12.861 (21%)	3.349 (6%)	16.210 (27%)
Uitkering niet beëindigd	28.047 (46%)	11.920 (20%)	39.967 (66%)
Subtotaal cliënten met een uitkering	43.688 (72%)	17.136 (28%)	60.824 (100%)
Cliënten zonder uitkering	n.v.t.	4.435	4.435
Totaal cliënten	43.688	21.571	65.259

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

Voor 11.920 (70%) van de 17.136 cliënten die een re-integratietraject in trede 3 of 4 hebben afgerond, heeft dit traject niet geleid tot uitstroom uit de uitkering. 1.897 cliënten (11%) vonden na afronding van het traject werk en 3.349 (20%) stroomden na het traject uit de uitkering om andere redenen.

Naast de 8% van de cliënten die met of zonder traject werk heeft gevonden, is nog eens 27% van de cliënten om andere redenen uit de uitkering gestroomd. Redenen hiervoor zijn onder meer detentie, overlijden, verhuizen, of een huwelijk c.q. relatie met een partner die een inkomen heeft boven een bepaald niveau. Ook het niet verstrekken van inlichtingen of het hebben van een ander inkomen zijn redenen om de uitkering te beëindigen.

De beëindigingsreden van de uitkering is gebaseerd op de DWI-registratie. DWI wordt echter niet altijd juist en volledig geïnformeerd door de cliënt. Voor 588 cliënten (3,4%) die re-integratieactiviteiten hebben afgerond was de oorzaak voor uitstroom uit de bijstands-uitkering onbekend bij DWI. DWI beschikt echter wel over de mogelijkheid om de registraties van CWI en UWV in te zien (SUWInet-inkijk), zodat zij met meer zekerheid de uitstroom naar werk kan vaststellen. DWI maakt van deze mogelijkheid gebruik om de verantwoording aan het rijk over de afspraken in het kader van de Agenda voor de Toekomst te preciseren. Een belemmering bij de SUWInet-inkijk is dat gegevens veelal pas een half jaar later beschikbaar zijn. Bovendien worden deze gecontroleerde gegevens niet in het systeem van DWI opgenomen. Hierdoor wijkt ook de informatie aan de raad in factsheets af van de werkelijkheid.

4.3.5 Bijdrage contracten aan uitstroom naar werk

Tijdens de onderzoeksperiode hebben 17.136 cliënten met een uitkering één of meerdere re-integratieactiviteiten afgerond gericht op arbeidsactivering en arbeidstoeleiding. Deze activiteiten zijn ondergebracht in 174 contracten die DWI met re-integratiebedrijven heeft afgesloten. Dit is dus het deel van de contracten dat zich richt op arbeidsactivering en arbeidstoeleiding, en betreft trajecten die eerder moeten leiden tot uitstroom naar werk dan trajecten uit andere treden van de re-integratieladder.

De rekenkamer heeft in haar analyse contracten beoordeeld waarbij de geleverde prestatie voldeed aan de contractuele norm van DWI en waarop DWI betaald heeft. Bij 11 contracten hebben wel activiteiten plaatsgevonden, maar was niet voldaan aan de norm. Betaling bleef daarom achterwege.

De rekenkamer heeft vastgesteld welke van de 163 contracten bijdragen aan de doelstelling om cliënten te laten uitstromen naar werk. Dit is veelal niet de enige doelstelling van de contracten met re-integratiebedrijven, maar in de ogen van de rekenkamer wel de belangrijkste. Daartoe heeft de rekenkamer in tabel 4.17 de uitstroom naar werk per contract afgezet tegen het totale aantal cliënten dat deelnam.

Tabel 4.17 – Mate waarin contracten bijdragen aan uitstroom naar werk

% Uitstroom naar werk per contract	Aantal contracten naar % uitstroom naar werk	Totaal aantal cliënten op contracten	Aantal cliënten uitgestroomd naar werk ²⁵
0%	57	1.111	0
0%- 10%	61	14.017	827
10% - 20%	21	3.559	502
20% - 35%	15	1.102	231
35% - 100%	9	423	188
Totaal	163	20.212	1.748

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

De tabel laat zien dat bij slechts 9 (5,5%) van de 163 onderzochte contracten 35% of meer van de deelnemers uitstromen naar werk. Dit betreft in totaal 188 cliënten op 423 deelnemers.

Deze grens van 35% sluit aan op de contractvoorwaarden zoals DWI die formuleert bij de aanbesteding van nieuwe re-integratiecontracten. In het bestek van de contracten 'Niemand aan de Kant' hanteert de gemeente namelijk een minimum succesratio van 35%. Deze ratio heeft betrekking op het percentage cliënten dat duurzaam uitstroomt naar regulier werk.

In tabel 4.18 worden de 9 succesvolste contracten gekenschetst.

Tabel 4.18 – Typering succesvolste contracten

Categorie	Aantal contracten	Instroom afgesloten
3. Begeleiding naar werk	3	3
3. Doelgroeptrajecten	1	
4. Directe bemiddeling naar werk	5	5

Op slechts 1 van de 9 contracten kunnen nog cliënten worden aangemeld. Dit betreft de doelgroeptrajecten voor (ex)gedetineerden. Op de overige 8 contracten kunnen geen cliënten van DWI meer worden aangemeld. Alle 9 contracten zijn in M2000 geregistreerd, en betreffen dus contracten die door Maatwerk zijn afgesloten. Het zijn vooral trajecten voor specifieke doelgroepen: jongeren, (ex)gedetineerden, vluchtelingen en cliënten die de eerste 6 maanden nog door het CWI begeleid kunnen worden.

In totaal dragen kennen 118 contracten geen of vrijwel geen uitstroom (0 tot 10%) naar werk. Aan deze trajecten namen 15.128 cliënten deel, waarvan 827 werk vonden. In totaal vertegenwoordigen deze contracten 72% van de door ons onderzochte contracten (163). Van de 57 contracten die in het geheel niet hebben bijgedragen aan uitstroom naar werk bleef 95% van de cliënten in de uitkering.

4.3.6 Conclusie resultaten instrumenten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding

De re-integratieactiviteiten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding zijn weinig doeltreffend geweest. Van de cliënten met een uitkering stroomde 34% in de onderzoeksperiode uit de uitkering, maar slechts 7,6% stroomde uit naar werk. De re-integratieactivi-

teiten hebben in geringe mate bijgedragen aan de uitstroom naar werk. In totaal stroomde 3,1% (1.867) van de cliënten met een uitkering uit naar werk met behulp van re-integratieactiviteiten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding.

Dit lage uitstroompercentage is veroorzaakt doordat:

- Niet alle cliënten die daarvoor geschikt waren kregen ook daadwerkelijk re-integratieactiviteiten aangeboden door de gemeente. In oktober 2006 zat 41,6%²⁶ van de cliënten die wel gere-integreerd kon worden nog niet op traject.
- Slechts 5,5% van de onderzochte contracten bleek bij te dragen aan een hoge uitstroom naar werk. Bij deze contracten vond minimaal 35% van de deelnemers een reguliere baan nadat zij re-integratieactiviteiten hadden afgerond.
- Veel cliënten die wel re-integratieactiviteiten volgden werden niet op contracten geplaatst die bijdragen aan uitstroom naar werk.
 - 57 van de 163 onderzochte re-integratiecontracten droegen op geen enkele wijze bij aan de uitstroom naar werk.
 - 61 contracten droegen slechts op een zeer geringe wijze bij aan de doelstelling.

Alle re-integratieactiviteiten ten spijt blijft 70% van de cliënten die een traject gericht op arbeidsactivering of arbeidstoeleiding hebben afgerond in de uitkering.

Overigens blijkt uit een landelijk onderzoek in opdracht van branche-organisatie BoaBorea dat re-integratie-instrumenten voor bijstandsgerechtigden vaak te laat worden ingezet. Door instrumenten op het juiste tijdstip in te zetten kunnen de netto-opbrengsten toenemen.²⁷ Met netto-opbrengst wordt dan bedoeld op de productie die degenen die weer aan het werk gaan realiseren, verminderde kosten om uitkeringen uit te betalen, verminderde uitgaven voor de gezondheidszorg, minder criminaliteit en minder versturende werking van belasting- en premieheffing.

4.4 Conclusie resultaten van het re-integratiebeleid

In dit hoofdstuk hebben we beschreven in welke mate de gemeente erin slaagt de beoogde prestaties en effecten van het re-integratiebeleid te realiseren.

De beoogde daling van het cliëntenbestand tot 40.000 per 1 januari 2007 is voor een belangrijk deel gerealiseerd. De daling van het bestand in Amsterdam blijkt aanzienlijk groter te zijn dan het gemiddelde in Nederland en dat van de vier grote gemeenten.

De uitstroom blijft in Amsterdam echter achter, net als de uitstroom naar werk. In de periode tussen januari 2004 en juli 2006 is slechts 7,6% van de cliënten uitgestroomd naar regulier werk. De effectiviteit van de ingezette trajecten blijkt in Amsterdam zeer laag te zijn. In Amsterdam neemt in de periode 2001-2004 de kans van een bijstandsgerechtigde op een baan na een traject gemiddeld toe met slechts 4%.

Ook de door ons onderzochte re-integratieactiviteiten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding zijn weinig doeltreffend geweest. Slechts 3,1% van de cliënten met een uitkering stroomde met behulp van deze re-integratieactiviteiten uit naar werk. Dit magere resultaat is enerzijds het gevolg van een beperkte deelname van cliënten aan re-integratieactiviteiten. Anderzijds zijn cliënten op contracten geplaatst die nauwelijks effectief bleken.

Slechts 5,5% van de onderzochte contracten bleek een hoge uitstroom naar werk te kennen. Bij deze contracten vond minimaal 35% van de deelnemers een reguliere baan nadat zij re-integratieactiviteiten hadden afgerond.

5 De kosten van re-integratie

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten van het beleid beoordeeld, nog zonder te kijken naar de kosten die hiermee gemoeid zijn. In dit hoofdstuk beoordelen wij of de middelen doelmatig zijn ingezet en of ze bijdragen aan het doel om cliënten te laten uitstromen naar werk. De rekenkamer hanteert de volgende norm voor de beoordeling van de kosten van re-integratie.

Onderzoeksnorm

De beoogde prestaties (succesvolle afronding trajecten) en effecten (uitstroom naar regulier werk) staan in verhouding tot de daartoe ingezette middelen

Analoog aan de indeling van hoofdstuk 4 schetsen wij onze bevindingen eerst voor de totale kosten (§ 5.2). Daarna gaan wij in paragraaf 5.3 specifiek in op de trajecten gericht op arbeidsactivering (trede 3) en arbeidstoeleiding (trede 4). Ten slotte beschrijven wij enkele bevindingen over de betaalde vergoedingen aan re-integratiebedrijven (§ 5.4).

5.2 Totale kosten voor re-integratie

5.2.1 Gemeentebreed

De kosten van re-integratie komen onder meer tot uitdrukking in de gemeentelijke begroting. De gemeente heeft sinds 2004 één (samenhangend) programma voor werk, armoede en inkomen. In 2005 besteedde de gemeente circa 33% van de middelen aan het onderdeel werk (zie tabel 5.1). Het totale budget van dit programma zit nagenoeg geheel bij DWI en maakt 17% van het totaal aan lasten 2005 van de gemeente als geheel uit.²⁸

Tabel 5.1 - Tabel met kerncijfers over inkomen, armoedebestrijding en werk

Kerncijfers DWI (lasten) (afgerond op € 1 miljoen)	Jaarrekening 2004	Jaarrekening 2005	Begroting 2006
Inkomen	706	696	738
Armoedebestrijding	58	62	60
Werk	(34%) 400	(31%) 333	(32%) 370
Totaal	1.165	1.090	1.168

Onder de begrotingspost werk vallen zowel de kosten voor de Wet sociale werkvoorziening (WSW) als de kosten om cliënten aan een baan te helpen. Het WSW-budget is echter niet beschikbaar voor re-integratie van cliënten uit de bijstand. Voor re-integratie is in 2006 circa € 300 miljoen beschikbaar (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 - Kosten voor sociale werkvoorziening en re-integratie

Budget (afgerond op € 1 miljoen)	Jaarrekening 2004	Jaarrekening 2005	Begroting 2006
Werk	€ 400	€ 333	€ 370
Sociale werkvoorziening	€ 69	€ 71	€ 69
Beschikbaar voor re-integratie	€ 332	€ 262	€ 301

NB – Bedragen inclusief apparaatskosten en reserveringen

Voor de uitvoering van de bijstand krijgen gemeenten vooraf door het Ministerie van SZW vastgestelde budgetten toegewezen, zowel voor de bijstandsuitkeringen (inkomensdeel) als het re-integratiebeleid (werkdeel). De omvang van het werkdeel per gemeente wordt bepaald door uitgaven in het verleden. Een gemeente die veel geld besteedde aan re-integratie, veelal aan gesubsidieerde arbeid, krijgt een groter budget dan andere gemeenten.

Geld dat overblijft van het inkomensdeel mogen gemeenten zelf houden. Een tekort moet in principe (tot een maximum van 10%) zelf aangevuld worden. Voor de besteding van het werkdeel gelden strikte regels. Geld dat overblijft van het werkdeel mag onder voorwaarden meegenomen worden naar het volgende jaar. Voor het meenemen van budget naar een volgend jaar geldt een plafond van 75% van het toegekende budget, alles wat boven dit plafond komt vloeit terug naar het rijk. Sinds de start van de WWB zijn de reserveringen opgelopen. Tabel 5.3 toont de stand van de reserveringen per jaar.

Tabel 5.3 - Standen reserveringen W-deel WWB-budget.

(x € 1 miljoen)	31-12-2004	31-12-2005	31-12-2006
Reservering Werk-deel ²⁹	€ 43,6	€ 64,5	€ 114 (prognose op basis van factsheets oktober 2006)

Eind 2005 had de gemeente € 64,5 miljoen gereserveerd. DWI ging er in het 'Beleidskader 2006' nog vanuit dit geld in 2006 voor een deel aan te wenden. Uit de factsheet over het derde kwartaal van 2006 blijkt echter dat DWI verwacht ook voor 2006 een bedrag aan de reservering toe te voegen in plaats van te onttrekken. Het zou gaan om een bedrag van € 55 miljoen, waarbij nog geen rekening is gehouden met € 5,5 miljoen kosten voor ID-banen. In totaal een toevoeging van € 49,5 miljoen indien zou blijken dat eind 2006 de bedragen ongewijzigd zijn gebleven. De prognose van de reservering komt daarmee op € 114 miljoen.

Bij het beoordelen van de doelmatigheid kijken wij in dit hoofdstuk naar kosten en opbrengsten. Ter dekking van de kosten is zoals hierboven geschetst rond € 300 miljoen per jaar beschikbaar. De opbrengsten zijn niet alleen in effecten voor cliënten uit te drukken, maar ook in bespaarde uitkeringen. De gemeente geeft in 2006 per maand per bijstandsccliënt gemiddeld ongeveer € 965 (exclusief vakantiegeld) uit om de cliënt van een inkomen te voorzien. Dit bedrag bespaart de gemeente dus met elke cliënt die werk vindt en daardoor geen aanspraak meer maakt op de bijstand.

5.2.2 Kosten van de re-integratieactiviteiten

In 2006 introduceert DWI de re-integratieladder en begrootte de kosten per trede (zie tabel 5.4). Van de ruim € 300 miljoen die volgens de begroting 2006 beschikbaar is voor re-integratie wordt in het beleidskader € 253,8 miljoen onderverdeeld naar re-integratieinstrumenten. Het resterende bedrag bestaat grotendeels uit apparaatskosten en reserveringen. Van de beschikbare € 253,8 miljoen kent DWI € 58,0 miljoen rechtstreeks toe aan instrumenten uit de treden 2, 3 en 4 van de re-integratieladder.

Tabel 5.4 - Overzicht begrote kosten en geraamde inzet van re-integratie-instrumenten³⁰

Re-integratieinstrumenten	Geraamde kosten 2006 (x € 1 miljoen)
Treden re-integratieladder	€ 58,0
• Maatschappelijke participatie (trede 2)	€ 16,1
• Arbeidsactivering (trede 3)	€ 33,6
• Arbeidstoeileiding (trede 4)	€ 8,3
Overige re-integratieinstrumenten	€ 195,8
• Gesubsidieerd werk	€ 116,4
• Ondersteunende instrumenten	€ 43,5
• Uitvoeringskosten	€ 28,2
• Diverse projecten	€ 4,8
• Overig	€ 2,9
Totaal	€ 253,8

De kosten voor de treden van de re-integratieladder (€ 58,0 miljoen) zijn onderverdeeld in de kosten voor:

- *Maatschappelijke participatie (trede 2)*: het merendeel van de kosten is begroot voor vrijwilligersplaatsen, participatiebanen en sociale activeringstrajecten;
- *Arbeidsactivering (trede 3)*: wordt gekenmerkt door projecten 'Niemand aan de kant', stages en het praktijkcentrum;
- *Arbeidstoeileiding (trede 4)*: bij deze trede is het merendeel van het budget toegekend aan de projecten 'De Herstelling' en het 'Hoya-project'; ook loonkostensubsidies vallen onder deze categorie van re-integratieactiviteiten.

Overigens behoort een deel van de instrumenten dat niet is ingedeeld naar de categorieën arbeidsactivering en arbeidstoeileiding (trede 3 en 4 van de re-integratieladder) daar in de aard wel toe. Deze kosten zijn verantwoord onder de overige re-integratieinstrumenten (€ 195,8 miljoen):

- *Gesubsidieerd werk (€ 116,4 miljoen)*: Hieronder vallen de kosten van de ID- en WIW-regelingen en het raadsbesluit om de werkgelegenheid te behouden in de sectoren Welzijn en Cultuur met behulp van gesubsidieerde banen. Ook de WWB-detacheringen (€ 15,1 miljoen) behoren tot deze categorie. In ons onderzoek hebben we deze laatste categorie meegenomen bij de analyse van activiteiten uit de trede 3, 4 en 5 van de re-integratieladder.
- *Ondersteunende instrumenten (€ 43,5 miljoen)*: Hiertoe behoort onder meer project '10.000 taaltrajecten'. In ons onderzoek hebben we de volgende kosten meegenomen in de analyse:
 - Vergoeding trajectkosten (€ 5 miljoen)
 - Nazorg / Budgetbeheer ex-uitkeringsgerechtigden (€ 0,7 miljoen)
 - Scholing en activering (uitbested) (€ 15,5 miljoen)
 - Ondersteuning individuele scholing (€ 3,5 miljoen)
- *Uitvoeringskosten (€ 28,2 miljoen)*: Hiertoe rekent DWI de kosten voor de uitvoering van de ID- en WIW-regeling en de unit Werk en Uitvoering. De activiteiten voor het jongerenloket (€ 2,5 miljoen) en de Vacature Service Amsterdam (€ 5,6 miljoen) hebben wij meegenomen in onze analyse.
- *Diverse projecten*: De RUIMbaan voor werkprojecten hebben in 2006 een budget van € 4,8 miljoen.

Uit het budget van de overige re-integratieinstrumenten rekenen we nog € 47,9 miljoen van de € 195,8 miljoen toe aan de re-integratieactiviteiten uit de treden 3, 4 en 5 van de re-integratieladder. In totaal komt daarmee het budget op € 89,8 miljoen voor deze re-integratieactiviteiten.

5.2.3 Conclusies totale kosten re-integratie

Jaarlijks heeft de gemeente circa € 300 miljoen beschikbaar voor re-integratiedoeleinden. Sinds de invoering van de WWB in 2004 heeft de gemeente dit bedrag nog niet volledig ingezet voor re-integratie. Een wettelijke verplichting is dat het niet bestede geld moet worden gespaard en niet voor andere doeleinden mag worden gebruikt. Eind 2005 was de reservering ruim € 64 miljoen. DWI verwacht ook voor 2006 het budget voor het werkdeel niet volledig te kunnen inzetten.

Voor arbeidsactivering (trede 3) en arbeidstoeleiding (trede 4) is in 2006 rechtstreeks € 41,9 miljoen begroot, ongeveer 14% van het jaarlijks begrote bedrag van € 300 miljoen. Echter ook in de ondersteunende instrumenten is budget gereserveerd voor deze doelgroepen waarmee het totale budget op € 89,8 miljoen komt (30%). Dit budget staat in verhouding tot het percentage van DWI-cliënten in deze doelgroepen (29%).

5.3 Kosten instrumenten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding

De gemeente heeft in de onderzoeksperiode (2004 tot en met juni 2006) circa € 80,4 miljoen aan arbeidsactivering en arbeidstoeleiding uitgegeven (zie tabel 5.5). Dit zijn kosten die aan bedrijven en cliënten zijn uitbetaald. Daar tegenover stond een detachingsopbrengst van circa € 33 miljoen die de inleners van cliënten als detachingsvergoeding aan DWI betaalden.

Tabel 5.5 – Kostenverdeling per re-integratiecategorie

Kostensoort	Totale kosten (afgerond op € 1 miljoen)	%
Arbeidsactivering en -toeleiding (contracten DWI en Sociale Dienst) ³¹	€ 16	20%
Arbeidsactivering en -toeleiding (contracten Maatwerk) ³²	€ 15	18%
Loonkostensubsidies 2004 en 2005	€ 0,7	2%
Loonkostensubsidies 2006	€ 0,3	
Detacheringen	€ 48	60%
Brutokosten re-integratie	€ 80	100%
Detachingsopbrengsten (vergoeding van inlener aan DWI)	€ 33	
Nettokosten re-integratie	€ 48	

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

In tabel 5.6 zijn de re-integratiekosten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding onderscheiden naar twee categorieën DWI-cliënten.

Tabel 5.6 – Kosten re-integratie onderscheiden naar cliënten met en zonder uitkering

Cliënten die re-integratieactiviteiten hebben afgerond	Totale kosten (afgerond op € 1 miljoen)	Gemiddelde kosten
17.136 cliënten met uitkering	€ 32	€ 1.869
4.435 cliënten zonder uitkering	€ 48	€ 11.029
Totaal	€ 80	€ 3.726

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

Eenzijds hebben 17.136 cliënten met een uitkering re-integratieactiviteiten afgerond die de gemeente circa € 1.870 per cliënt kosten (naast de kosten van de uitkering zelf). Anderzijds hebben 4.435 cliënten zonder uitkering wel re-integratieactiviteiten afgerond. Voor deze groep cliënten bedroegen de gemiddelde re-integratiekosten circa € 11.000 per cliënt. DWI besteedt daarmee gemiddeld meer geld aan de re-integratie van mensen zonder uitkering dan aan bijstandsccliënten. Dit grote verschil is gelegen in de aard van de ingezette re-integratietrajecten. Zo kost een sollicitatietraining aanzienlijk minder dan een werkervaringsplaats. Het gros van de kosten die aan cliënten zonder uitkering worden besteed zijn detachingskosten. De kosten van detachering worden deels vergoed door het bedrijf waar iemand gedetacheerd is. Daarbij dient wel bedacht te worden dat deze cliënten zonder WWB-detachering veelal wel een WWB-uitkering zouden hebben gehad.

In tabel 5.7 zijn de kosten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding onderscheiden naar de periode van instroom in de uitkering van cliënten.

Tabel 5.7 - Besteding re-integratiegelden arbeidsactivering en arbeidstoeleiding naar periode van instroom in de uitkering.

Jaar van instroom	Instroom	Aantal cliënten re-integratieactiviteiten afgerond	Re-integratiekosten (afgerond op € 1 miljoen)	Gemiddelde re-integratiekosten
Voor 2004	40.546	11.612	€ 21	€ 1.837
In 2004	7.800	2.657	€ 5	€ 1.942
In 2005	8.779	2.194	€ 4	€ 1.771
In 2006	3.699	673	€ 2	€ 2.443
Totaal	60.824	17.136	€ 32	€ 1.869

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

Tabel 5.7 laat zien dat DWI circa € 32 miljoen heeft besteed aan 17.136 cliënten die re-integratieactiviteiten voor arbeidsactivering (trede 3) en arbeidstoeleiding (trede 4) hebben afgerond. Dit is circa € 1.870 per cliënt. In hoofdstuk 4 (tabel 4.16) hebben we laten zien dat deze groep 28% van het DWI-bestand beslaat.

Aan de grote groep cliënten die in januari 2004 al in de uitkering zat is € 21,3 miljoen besteed. Van de 7.800 cliënten die in 2004 in de uitkering stroomden, hebben 2.645 cliënten (34%) één of meerdere re-integratieactiviteiten afgerond voor arbeidsactivering of arbeidstoeleiding. Deze activiteiten kostten de gemeente € 5,1 miljoen.

5.3.1 Kosten uitstroom naar werk na traject

Het doel van de gemeente is om cliënten te laten uitstromen naar werk. Voor 1.867 cliënten waren de re-integratieactiviteiten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding succesvol. In onderstaande tabel staan de kosten voor succesvolle uitstroom naar werk na een traject gepresenteerd.

Tabel 5.8 - Kosten per beëindigingsoorzaak uitkering onderverdeeld naar het afronden van re-integratieactiviteiten

	Cliënten die re-integratieactiviteiten hebben afgerond		Gemiddelde kosten
	Aantal	Totale kosten (afgerond op € 1 miljoen)	
Uitkering beëindigd en uitgestroomd naar arbeid	1.867	€ 7	€ 3.485
Uitkering beëindigd om door andere oorzaken	3.321	€ 11	€ 3.271
Uitkering niet beëindigd	11.948	€ 15	€ 1.226
Subtotaal cliënten met een uitkering	17.136	€ 32	
Cliënten zonder uitkering	4.435	€ 48	€ 10.903
Totaal cliënten	21.571	€ 80	

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens.

Uit de tabel blijkt dat de gemiddelde kosten voor DWI van een succesvolle uitstroom uit de bijstand naar werk na een traject € 3.485 per cliënt waren. Aan de 4.435 cliënten zonder uitkering is in de onderzoeksperiode gemiddeld € 10.903 uitgegeven. Dit betreft voor een groot deel detachingskosten. Voor 11.948 cliënten is de uitkering nog niet beëindigd. DWI besteedde aan deze cliënten ruim € 14,6 miljoen. Als alle kosten voor de cliënten met een uitkering worden toegerekend aan de 1.867 cliënten die werk vonden, komt het bedrag voor een succesvolle re-integratie uit op € 17.150. Gezien de gemiddelde uitkeringskosten van ongeveer € 965 per maand, moet een cliënt daarna anderhalf jaar uit de uitkering blijven voor de re-integratiekosten zijn terugverdiend.

5.3.2 Kosten bijdrage contracten aan uitstroom naar werk

In paragraaf 4.3.5 is beschreven in welke mate de contracten bijdragen aan uitstroom naar werk. Uit onderstaande tabel blijkt wat de gemiddelde kosten zijn van contracten die bijdragen aan de doelstelling.

Tabel 5.9 – Totale en gemiddelde kosten van contracten die bijdragen aan uitstroom naar werk

Uitstroom naar werk %	Aantal contracten naar % uitstroom naar werk	Totaal aantal cliënten op de contracten	Aantal cliënten uitgestroomd naar werk	Totale kosten (afgerond op € 1 miljoen)	Gemiddelde kosten per uitgestroomde cliënt
0%	57	1.111	0	€ 3	
0% - 10%	61	14.017	827	€ 21	€ 25.692
10% - 20%	21	3.559	502	€ 6	€ 12.288
20% - 35%	15	1.102	231	€ 0,7	€ 2.878
35% - 100%	9	423	188	€ 0,6	€ 2.987
Totaal	163	20.212	1748	€ 31	€ 17.962

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer op basis van DWI-gegevens

Van de 9 contracten waarbij meer dan 35% van de deelnemers werk hebben gevonden bedragen de kosten gemiddeld € 2.987 om een cliënt te laten uitstromen.

DWI gaf 76% (€ 24 miljoen) van de € 31,4 miljoen uit aan contracten die een geringe bijdrage (maximaal 10%) of geen bijdrage (0%) aan uitstroom naar werk leverden.

Van de contracten met een geringe bijdrage aan uitstroom naar werk is van de € 21,2 miljoen ruim € 7,1 miljoen besteed aan contracten die voor 2004 zijn afgesloten met re-integratie-

bedrijven, maar waar ook in 2004 en 2005 nog cliënten op konden worden aangemeld. Uit een nadere analyse van de contracten die op geen enkele wijze bijdroegen aan uitstroom naar werk blijkt 55% van de € 2.755.363 uitgeven aan 317 cliënten (28,5%) die geen WWB uitkering genoten. Voor 716 cliënten was het traject niet succesvol, zij bleven in de uitkering. Dit kostte de gemeente € 1,06 miljoen.

De cijfers in tabel 5.9 worden enigszins verstoord doordat zogeheten 'kosteloze trajecten' zijn opgenomen. In absolute zin dragen de 'kosteloze trajecten' het meeste bij aan de lage re-integratiekosten per uitgestroomde deelnemer. In totaal maakten 829 cliënten gebruik van kosteloze trajecten, waarvan 166 cliënten uitstroonden naar werk.

Kosteloze trajecten zijn die trajecten waarvoor DWI geen geld hoeft te betalen aan een re-integratiebedrijf of normale werkgever, terwijl de cliënt toch een re-integratieactiviteit afrondt. In de praktijk gebruiken klantmanagers kosteloze trajecten voor de registratie van al die 'trajecten' die niet in het geautomatiseerde systeem van DWI voorkomen (BVS). Het kan zijn dat de klantmanager een cliënt een periode gunt om te solliciteren of te oriënteren op de arbeidsmarkt en dit registreert als kosteloos traject. Een ander voorbeeld van een kosteloos traject is dat een cliënt een opleiding tot chauffeur kan volgen bij een uitzendbureau met baangarantie. Uit de in BVS opgeslagen informatie kan DWI afleiden dat deze trajecten geen re-integratiekosten voor DWI met zich meebrengen. Het is voor DWI niet mogelijk om te analyseren wat voor trajecten het zijn, bij welke instelling ze worden gevolgd en wat de effectiviteit van de afzonderlijke trajecten is.

5.3.3 Conclusie kosten instrumenten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding

De kosten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding waren in de onderzoeksperiode € 80 miljoen. Deze middelen hebben bijgedragen aan de doelstelling om cliënten uit te laten stromen naar werk. Gemiddeld kostte een re-integratietraject € 1.870. Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat deze uitstroom naar werk echter zeer gering is. Slechts 3,1% van de cliënten met een uitkering stroomde tussen januari 2004 en juli 2006 uit de uitkering na afronding van re-integratieactiviteiten, dit kostte de gemeente gemiddeld € 17.150 per cliënt die werk vond. Om deze kosten terug te verdienen moet een cliënt minimaal anderhalf jaar aan het werk blijven, uitgaande van de gemiddelde uitkeringskosten van € 965 per maand.

Bovendien rijzen er twijfels over de doelmatigheid van de voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding ingezette middelen. Oorzaken zijn:

- 57 contracten hebben op geen enkele wijze bijgedragen aan de uitstroom van cliënten naar werk. Dit kostte de gemeente € 2,7 miljoen.
- 61 contracten dragen in zeer geringe mate bij aan de uitstroom naar werk (maximaal 10%). Maximaal 10% van de cliënten met een uitkering die deelnamen aan een re-integratieactiviteit stroomde uit naar werk. Dit kostte de gemeente € 21,3 miljoen.
- Slechts bij 9 (5,5%) van de 163 contracten stroomt meer dan 35% van de cliënten met een uitkering uit naar werk. Deze contracten kostten de gemeente € 0,56 miljoen.

5.4 Vergoedingen aan re-integratiebedrijven

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de gemeente, afhankelijk van de voorwaarden in het contract, drie soorten vergoedingen betaalt aan re-integratiebedrijven:

- een vergoeding voor verleende diensten (de begeleidingskosten tijdens het re-integratietraject);
- een bijdrage in de loonkosten van een cliënt (als onderdeel van een re-integratietraject);

- een premie voor het realiseren van uitstroom uit de uitkering:
 - naar gesubsidieerde arbeid (onder WIW-, ID- en terugkeerbanen);
 - naar een door DWI gefinancierd traject (een arbeidsovereenkomst die onderdeel vormt van een re-integratietraject);
 - naar regulier werk met een loonkostensubsidie;
 - naar regulier niet gesubsidieerd werk.

Tijdens het uitvoeren van het detailonderzoek naar deze kostensoorten is de rekenkamer gestuit op een aantal opvallende zaken. Dit leidt tot bevindingen over drie typen vergoedingen aan re-integratiebedrijven:

- vergoeding van een premie voor arbeidsmarktkwalificatie;
- vergoeding van uitstroompremie voor plaatsing op door DWI gefinancierd traject;
- vergoeding van uitstroompremie voor plaatsing op regulier, niet door DWI gesubsidieerd werk.

5.4.1 Premie voor arbeidsmarktkwalificatie

Uit ons detailonderzoek blijkt dat DWI re-integratiebedrijf FourstaR € 800 betaalt als dit bedrijf cliënten een zogeheten aanbodversterkingsprogramma aanbiedt dat leidt tot een arbeidsmarktkwalificatie. FourstaR kan op twee manieren in aanmerking komen voor deze premie:

1. door aan DWI een kopie van een behaald diploma of certificaat te overleggen, of;
2. door aan DWI een kopie te overleggen van een arbeidsovereenkomst of een verklaring van de werkgever. Deze situatie geldt indien de beroepsopleiding niet uitmondt in een diploma of certificaat maar de cliënt volgens het re-integratiebedrijf wel 'klaar is voor de arbeidsmarkt'. Uit het contract van DWI met het re-integratiebedrijf blijkt dat dit regulier werk kan zijn, maar dat het ook kan gaan om een (door de gemeente) gefinancierd traject of gesubsidieerde baan.

De rekenkamer heeft onder de huidige voorwaarden twee bezwaren tegen het betalen van een premie voor arbeidskwalificatie aan re-integratiebedrijf FourstaR:

- De gemeente hanteert in het contract te ruime criteria voor de premie voor arbeidsmarktkwalificatie.
- Door twee re-integratiebedrijven te vergoeden om voor één cliënt een arbeidskwalificatie te verkrijgen geeft de gemeente teveel geld uit.

Te ruime criteria in contracten gemeente

De gemeente heeft in haar contract met het re-integratiebedrijf voorwaarden gesteld voor het in aanmerking komen van een vergoeding voor de arbeidsmarktkwalificatie. Deze voorwaarden zijn in de optiek van de rekenkamer te ruim geformuleerd.

Het contract maakt het namelijk mogelijk dat de gemeente een premie aan het re-integratiebedrijf moet betalen als een cliënt geplaatst wordt op een re-integratietraject. In onze optiek betaalt de gemeente hiermee teveel geld. De premie wordt zo niet ingezet als bonus voor een afgeronde opleiding of uitstroom naar regulier werk, maar voor plaatsing op een traject dat ook weer door de gemeente wordt betaald.

Gemeente betaalt te veel

Uit het detailonderzoek blijkt dat cliënten gedurende de arbeidsmarktkwalificatie bij FourstaR twee maanden stage lopen bij WorkstaR, een bedrijf dat onderdeel is van de FourstaR-bedrijvengroep. Deze stage heeft voor 16 cliënten van FourstaR geleid tot een arbeidsovereenkomst voor 6 maanden bij WorkstaR. Zowel de stage als de arbeidsovereenkomst worden

door DWI gefinancierd. Met een kopie van de arbeidsovereenkomst voldoet FourstaR aan de contractbepalingen voor de arbeidsmarktkwalificatie en gaat DWI over tot betaling van € 800 per cliënt. Aan het eind van die stage ontvangt WorkstaR voor dezelfde 16 cliënten eveneens een vergoeding van DWI, te weten € 1.500 per cliënt. In totaal betaalde DWI zo € 2.300 per cliënt en in totaal € 36.800 voor 16 cliënten aan FourstaR en WorkstaR samen.

Uit deze praktijksituatie concluderen wij dat de gemeente aan twee re-integratiebedrijven betaalt om voor een cliënt een arbeidskwalificatie te verkrijgen. In onze optiek betaalt de gemeente daarmee teveel geld. Immers, de enige prestatie die FourstaR contractueel hoeft te leveren om de vergoeding te ontvangen is het overleggen van een kopie van de arbeidsovereenkomst met WorkstaR aan de gemeente. Volgens FourstaR begeleidt het bedrijf in de cliënt ook in de stageperiode bij WorkstaR. De stagevergoeding van € 1.500 aan WorkstaR wordt in onze optiek op juiste gronden vergoed, de cliënt heeft namelijk stage gelopen.

Volgens de rekenkamer had de gemeente de mogelijkheid van samenlopende vergoedingen al bij het opstellen van het contract moeten onderkennen. Ook de situatie waarbij een cliënt gelijktijdig twee trajecten doorloopt had de gemeente op dat moment maar ook achteraf moeten signaleren. Vermoedelijk is deze situatie onopgemerkt gebleven omdat de prestaties van de verschillende re-integratiebedrijven niet in één informatiesysteem worden bijgehouden en aanmelding bij WorkstaR niet verliep via Sociale Dienst of Maatwerk, maar rechtstreeks door een ander re-integratiebedrijf.

5.4.2 Uitstroompremie voor plaatsing op door DWI gefinancierd traject

DWI betaalt een deel van de re-integratiebedrijven een uitstroompremie als zij erin slagen een cliënt duurzaam (voor minimaal zes maanden) aan het werk te krijgen. Er zijn afhankelijk van het soort contract drie situaties waarin een re-integratiebedrijf hiervoor in aanmerking komt:

1. De cliënt krijgt een arbeidsovereenkomst bij een reguliere werkgever.
2. De cliënt wordt geplaatst op gesubsidieerde arbeid (bijvoorbeeld ID- of WIW-baan).
3. De cliënt wordt geplaatst bij een ander re-integratiebedrijf op een arbeidsovereenkomst als onderdeel van een re-integratietraject. De gemeente financiert ook dit andere re-integratiebedrijf voor de arbeidsovereenkomst van de cliënt.

Naar onze mening is de intentie van de WWB dat cliënten uit de bijstand naar duurzaam werk stromen dat niet door DWI gefinancierd is. Of zoals DWI dat in haar ambtelijke reactie aangeeft: als mensen een gesubsidieerde tijdelijke plek krijgen blijven zij klant van DWI en dat is volgens DWI geen uitstroom. Betaling van een uitstroompremie moet in dit licht beoordeeld worden. De rekenkamer vindt dat de gemeente onder de huidige contractvoorwaarden te ruime criteria hanteert voor het vergoeden van deze uitstroompremie aan re-integratiebedrijven.

Te ruime criteria gemeente

In haar contract met re-integratiebedrijven heeft de gemeente voorwaarden gesteld voor het in aanmerking komen van een vergoeding voor duurzame uitstroom naar werk. Deze voorwaarden zijn in de optiek van de rekenkamer te ruim geformuleerd. Volgens de contractvoorwaarden moet de gemeente een premie betalen aan het re-integratiebedrijf als een cliënt een arbeidsovereenkomst van een half jaar uitdient, of in het geval van FourstaR als de cliënt 'minimaal 6 maanden verminderd uitkeringsafhankelijk is'. Volgens het contract maakt het daarbij niet uit of het een reguliere, niet gesubsidieerde, baan betreft of dat het om een door DWI gefinancierde baan gaat. Door een uitstroompremie te betalen voor plaatsing op een traject van een half jaar dat door de gemeente wordt gefinancierd, betaalt de gemeen-

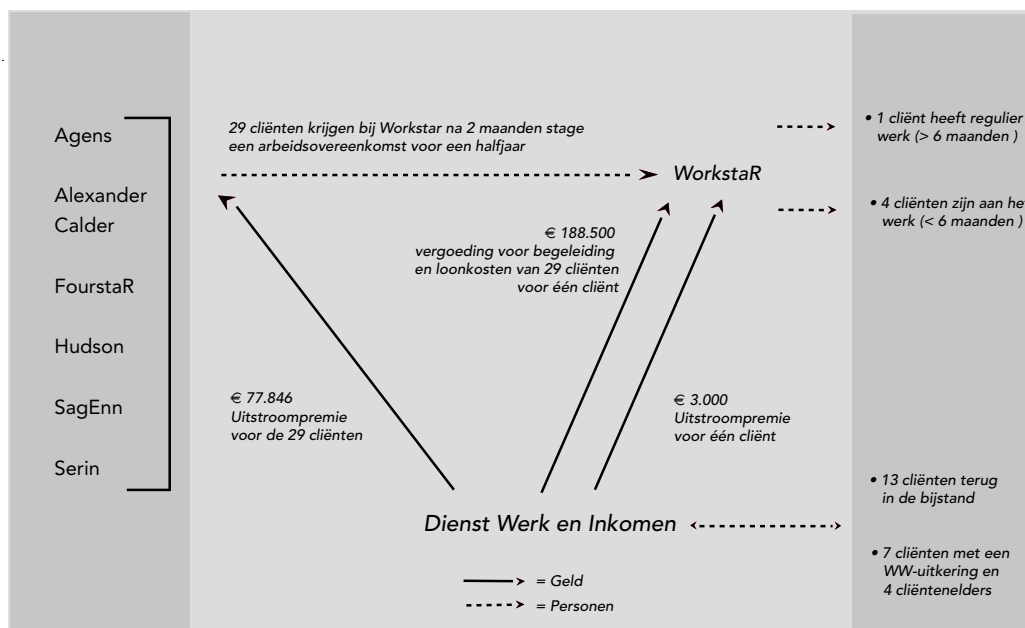
te in onze optiek teveel geld. Feitelijk heeft de cliënt een arbeidsovereenkomst en zit zo niet in de uitkering, maar ondertussen betaalt DWI toch dat hele traject. Re-integratiebedrijven worden zo niet voldoende gestimuleerd om cliënten te laten uitstromen naar duurzaam regulier werk.

In ons detailonderzoek zijn we bij WorkstaR gestuit op deze constructie. Bij WorkstaR stroomden tussen januari 2004 en juli 2006 29 cliënten in een re-integratietraject nadat ze eerst een re-integratietraject volgden bij een ander re-integratiebedrijf, te weten:

- AGENS Special Products – 3 cliënten;
- Alexander Calder Arbeidsintegratie – 4 cliënten;
- FourstaR Reïntegratie Service – 10 cliënten;
- Hudson Global Resources – 7 cliënten;
- SagEnn Reïntegratie – 4 cliënten;
- SERIN – 1 cliënt.

Alle 29 cliënten kregen, na een stageperiode van twee maanden, een arbeidsovereenkomst voor 6 maanden bij WorkstaR. Omdat de 29 cliënten de 6 maanden van de arbeidsovereenkomst uitdienden betaalde DWI aan de zes re-integratiebedrijven een uitstroompremie van in totaal € 78.000 (gemiddeld € 2.700 premie per cliënt). In figuur 5.1 hebben wij dit proces geïllustreerd.

Figuur 5.1 – vergoeding uitstroompremie



De plaatsing van deze 29 cliënten bij WorkstaR heeft de gemeente echter geen duurzame uitstroom naar werk opgeleverd, maar een door de gemeente gefinancierd re-integratietraject. Gevolg hiervan is dat bij uiteindelijke uitstroom naar regulier werk DWI drie keer een uitstroompremie heeft betaald. Voor de cliënt in deze casus is gedurende het gehele traject in totaal € 5.000 betaald aan uitstroompremies: € 800 aan FourstaR voor arbeidsmarkt-kwalificatie, € 1.200 aan FourstaR voor plaatsing bij WorkstaR en € 3.000 aan WorkstaR voor plaatsing op regulier werk.

De rekenkamer is nagegaan hoe vaak een constructie zoals bij WorkstaR binnen de gemeente kan voorkomen. Uit navraag bij de afdeling Inkoop en Productontwikkeling van DWI is gebleken dat er in november 2006 nog 12 lopende contracten de mogelijkheid bieden van een arbeidsovereenkomst als onderdeel van een re-integratietraject, en daarmee dezelfde handelwijze als bij WorkstaR mogelijk maakt. Binnen het kader van dit onderzoek konden we niet nagaan hoeveel cliënten dit betreft en welk bedrag aan uitstroompremies hiermee gemoeid is.

Overigens presenteert de gemeente plaatsingen op een door DWI gefinancierde arbeidsovereenkomst in haar rapportages onterecht als duurzame uitstroom naar regulier werk.

Hoewel de gemeente geen afspraken met WorkstaR heeft gemaakt over het aantal cliënten dat duurzaam moet uitstromen naar werk plaatsen wij vraagtekens bij de effectiviteit van het traject van WorkstaR. Voorlopig is slechts 1 van de 29 cliënten na afronding van de arbeidsovereenkomst bij WorkstaR uitgestroomd naar duurzaam regulier werk. Voor deze cliënt is gedurende het gehele traject dus in totaal € 11.500 betaald, waarvan € 5.000 aan uitstroompremies, € 3.500 betaald aan begeleidingskosten en € 3.000 aan loonkosten.

Van de overige 28 cliënten waren er in november 2006 4 cliënten aan het werk, 7 cliënten hadden een WW-uitkering en waren 13 cliënten weer terug in de bijstand. Van vier andere cliënten is bekend dat ze geen werk, WW- of bijstandsuitkering hebben. Al met al een lage uitstroom gezien de kosten (€ 8.500) per cliënt.

5.4.3 Uitstroompremie voor plaatsing op regulier werk

De gemeente heeft in het contract met WorkstaR afspraken gemaakt over een uitstroompremie van € 3.000 bij duurzame (voor minimaal zes maanden) plaatsing op werk. Volgens de contractvoorwaarden heeft WorkstaR recht op deze premie nadat de cliënt zes maanden een dienstverband heeft gehad bij een werkgever opeenvolgend aan het dienstverband bij WorkstaR.

WorkstaR heeft bij DWI voor 2 van de 29 cliënten een verzoek ingediend tot betaling van de uitstroompremie. DWI heeft echter nagelaten vast te stellen of voor de cliënten ook daadwerkelijk sprake is van duurzaam werk en heeft de factuur daarop betaald. De rekenkamer stelt vast dat voor één van de twee cliënten deze betaling te vroeg en daarmee onterecht is betaald. De betrokken cliënt werkte een half jaar na uitstroom bij WorkstaR weliswaar op een reguliere baan, maar deze baan was op dat moment echter nog niet als duurzaam aan te merken. In de tussenliggende periode heeft deze cliënt circa 4 maanden aanspraak gemaakt op een WW-uitkering. Een eventuele uitstroompremie had dus op z'n vroegst vier maanden later aan WorkstaR betaald mogen worden.

WorkstaR zelf is afhankelijk van de telefonische informatie van haar voormalig werknemer over de aanvangsdatum van het nieuwe dienstverband en over de huidige duur van het dienstverband. Gemiddeld heeft WorkstaR eens in de drie maanden contact met voormalige werknemers nadat deze een andere baan hebben gevonden.

De rekenkamer heeft in dit onderzoek niet kunnen vaststellen hoe vaak deze situatie zich voordoet. Maar aangezien DWI aangeeft controles op uitstroom slechts steekproefsgewijs uit te voeren en re-integratiebedrijven afhankelijk zijn van de informatie van voormalig werknemers, loopt de gemeente wel het risico dat hier misbruik van gemaakt wordt.

5.4.4 Conclusie vergoedingen aan re-integratiebedrijven

De rekenkamer concludeert dat de regels voor het toekennen van uitstroompremies zo ruim zijn geformuleerd dat de gemeente re-integratiebedrijven ook betaalt als cliënten doorstromen naar gesubsidieerd werk of naar re-integratietrajecten met een arbeidsovereenkomst. De gemeente betaalt dan feitelijk dubbel: voor de uitstroom naar een re-integratietraject en voor dat traject zelf. In onze casus betaalt de gemeente zo in totaal drie keer een uitstroompremie. Hierdoor worden uitstroompremies niet ingezet waar ze voor bedoeld zijn: een bonus voor cliënten die uit de bijstand naar niet door DWI gefinancierd duurzaam werk stromen. Deze situatie zijn we bij zes re-integratiebedrijven tegen gekomen.

De gemeente betaalt ook teveel door twee re-integratiebedrijven die tot dezelfde bedrijvengroep behoren te betalen voor soortgelijke activiteiten voor een cliënt. Het verkrijgen van een arbeidskwalificatie maakte deel uit van het traject bij het ene re-integratiebedrijf maar de feitelijke activiteiten vonden plaats bij het andere re-integratiebedrijf. DWI is in de opzet en controle tekortgeschoten, waarschijnlijk omdat prestaties in meerdere informatiesystemen worden geregistreerd en aanmeldingen niet via DWI maar rechtstreeks tussen re-integratiebedrijven liepen.

Ten slotte is de rekenkamer gestuit op een onterecht betaalde uitstroompremie. Daarbij heeft DWI nagelaten vast te stellen of ook daadwerkelijk sprake is van duurzaam werk. De rekenkamer heeft in dit onderzoek niet kunnen vaststellen hoe vaak deze situatie zich voordoet. De gemeente loopt hierbij wel een financieel risico aangezien DWI aangeeft controles op uitstroom slechts steekproefsgewijs uit te voeren.

In de ambtelijke reactie geeft DWI aan blij te zijn met de signalen van de rekenkamer en maatregelen te zullen nemen. DWI geeft aan geconstateerd te hebben dat bovenstaande zaken een beperkt aantal cliënten betreft. Volgens DWI komen de constatering voort uit in het verleden ingekochte trajecten. Daarnaast stelt DWI dat nu alle facturen worden gecontroleerd. De rekenkamer heeft de in deze reactie weergegeven standpunten niet kunnen controleren.

5.5 Conclusie kosten van re-integratie

De beschikbare middelen voor re-integratie (circa € 300 miljoen per jaar) hebben bijgedragen aan de doelstelling om cliënten uit te laten stromen naar werk. De doelmatigheid van deze uitgaven moet wel in perspectief geplaatst worden: de uitstroom naar werk is immers slechts 7,6%, terwijl het budget voor re-integratie niet volledig benut wordt.

Slechts bij 5,5% van de onderzochte contracten blijkt 35% of meer van de deelnemers uit te stromen naar werk. De in totaal € 32 miljoen die is ingezet voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding blijkt daarmee in beperkte mate doelmatig. DWI heeft € 24 miljoen besteed aan contracten die niet of nauwelijks (0 tot 10% uitstroom deelnemers naar werk) bijdragen aan het aan het werk helpen van bijstandsgerechtigden.

Bovendien rijzen er twijfels over de doelmatigheid van de ingezette middelen en daarmee over het kostenbewust handelen van de gemeente. Dit blijkt uit drie praktijkvoorbeelden:

- De regels voor het toekennen van uitstroompremies die bedoeld zijn om cliënten uit te laten stromen naar regulier werk, zijn zo ruim geformuleerd dat de gemeente ook betaalt voor cliënten die doorstromen naar gesubsidieerd werk of naar een re-integratietraject met een arbeidsovereenkomst.

- De gemeente betaalt teveel door twee re-integratiebedrijven te betalen voor gelijksoortige activiteiten voor dezelfde cliënt in dezelfde periode.
- De gemeente betaalt ten onrechte een uitstroompremie aan een re-integratiebedrijf, waarbij zij heeft nagelaten vast te stellen of ook daadwerkelijk sprake is van duurzame uitstroom.

DWI heeft aangegeven blij te zijn met deze signalen van de rekenkamer en maatregelen te zullen nemen.

6 De uitvoering van het re-integratiebeleid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beoordelen we de prestaties van de gemeente Amsterdam bij de uitvoering van drie verschillende re-integratietrajecten. Deze trajecten zijn gericht op arbeidsactivering en arbeidstoeleiding. Op basis van de bevindingen over deze drie trajecten en informatie over de uitvoering in het algemeen komen we tot een beoordeling van de rol van DWI in het uitvoeringsproces.

De hoofdvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is:

Verloopt de uitvoering van re-integratietrajecten gericht op arbeidsactivering en arbeidstoeleiding doelmatig?

Van een doelmatige uitvoering is sprake als:

- de trajecten daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van duurzame uitstroom naar werk;
- de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten.

Dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd:



Organisatie van de uitvoering bij DWI

Centraal in de uitvoering van het re-integratiebeleid staan de ruim 300 klantmanagers die gemiddeld 150 cliënten in portefeuille hebben. De klantmanager, een nieuwe functie, begeleidt cliënten in hun individuele traject naar werk. De klantmanagers werken vanuit zes locaties in de stad, op zogeheten Marktplaatsen. De uitvoering van de trajecten zelf gebeurt hoofdzakelijk door externe re-integratiebedrijven. De contracten met deze bedrijven worden beheerd door inkopers van het Werkbedrijf van DWI. Het plaatsen en volgen van cliënten op trajecten die door voormalig Maatwerk zijn afgesloten is een taak van projectconsulenten, die ook onder het Werkbedrijf vallen.

Vanwege de leesbaarheid gebruiken wij in dit hoofdstuk zoveel mogelijk de term klantmanager, ook als het activiteiten beschrijft uit de jaren 2004 en 2005 toen die functie nog niet bestond. In die jaren waren vooral bijstandsmatenschappelijk werkers van de Sociale Dienst en projectconsulenten van Maatwerk betrokken bij het plaatsen van cliënten op re-integratietrajecten.

Methodiek

Uit zeventig³³ trajecten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding zijn er twee gekozen om nader te onderzoeken. Het derde onderzochte traject is een WorkFirst traject dat direct op werk gericht is. Bij de keuze speelden de volgende overwegingen een rol:

- de trajecten verschillen inhoudelijk van elkaar, zodat er sprake is van variatie in activiteiten en deelnemers;
- het aantal deelnemers is groot genoeg om per traject vier personen met een verschillend trajectverloop te kunnen selecteren;
- DWI moet voor het traject betalen;

Bij de selectie is overleg gepleegd met DWI om te komen tot drie trajecten (en re-integratiebedrijven) waarover DWI op het moment van selectie zodanig tevreden was dat ze in aanmerking komen voor verlenging van het contract.

Het doel van deze casusstudie was primair om na te gaan wat trajecten concreet inhouden en welke activiteiten DWI daarbij verricht. Daartoe hebben we een aantal cliënten, direct betrokkenen bij DWI en bij de re-integratiebedrijven gevraagd naar hun ervaringen. Deze gesprekken zijn gebruikt om een beeld te krijgen van sterke en zwakke punten in de uitvoering. Daarbij lag de nadruk op de drie geselecteerde trajecten, maar hebben we tevens in algemene zin gevraagd naar de ervaringen met de uitvoering van het beleid door DWI. De bevindingen over de drie onderzochte re-integratietrajecten zijn derhalve gebaseerd op een niet-representatieve selectie van trajecten en cliënten. In de tekst hebben we opmerkingen uit de interviews opgenomen ter illustratie. De conclusies zijn gebaseerd op de feitelijke uitvoering door DWI bij de drie uitgekozen trajecten en de meningen van de betrokkenen daarover. Ze zijn niet per definitie geldig voor alle re-integratietrajecten die onder verantwoordelijkheid van DWI worden uitgevoerd.

De bevindingen over de activiteiten die DWI verricht geven een representatiever beeld, door het grote aantal geïnterviewden.

Op basis van uitdraaien uit de cliëntenregistraties en enkele oriënterende gesprekken met medewerkers van DWI zijn de volgende trajecten geselecteerd:

1. Uitstroomtrajecten naar werk door Alexander Calder Arbeidsintegratie.
2. Beroepsgeoriënteerde trajecten door Global Start.
3. WorkFirst traject door WorkstaR.

Tabel 6.1 - Aantal deelnemers en kosten van de geselecteerde trajecten (ex. BTW)

Traject	Doel	Aantal deelnemers	Kosten per deelnemer ³⁴	Bonus uitstroom werk
Uitstroomtrajecten naar werk door Alexander Calder ³⁵	Arbeidsactivering (trede 3)	500 ³⁶	€ 2.500 ³⁷	€ 4.000 ³⁸
Beroepsgeoriënteerde trajecten door Global Start	Arbeidstoeleiding (trede 4)	90 ³⁹	€ 8.400 ⁴⁰	€ 2.700 ⁴¹
WorkFirst-trajecten door WorkstaR	Werk (trede 5)	100 ⁴²	€ 6.500	€ 3.000

Om zicht te krijgen op de uitvoering van de trajecten hebben we interviews gehouden met deelnemers aan de drie trajecten, medewerkers van DWI en medewerkers van de drie betreffende re-integratiebedrijven.

Tabel 6.2 - Aantal gesprekspartners over de geselecteerde trajecten per respondentgroep

Traject	Deelnemers trajecten	Klantmanagers ⁴³ DWI	Overige medewerkers DWI ⁴⁴	Medewerkers re-integratiebedrijven
Drie onderzochte trajecten	11	10	6	11

Voor het onderzoek zijn 12 mensen geselecteerd die in de periode juni 2004 tot augustus 2005 via DWI een traject bij een van de drie re-integratiebedrijven volgden. Ondanks meerdere toezeggingen, is het met één deelnemer (aan een traject bij Alexander Calder) uiteindelijk niet gelukt een interview te houden. De informatie die over hem beschikbaar is bij DWI en het re-integratiebedrijf is wel meegenomen in het onderzoek.

Door personele wisselingen bij de klantmanagers is voor het WorkstaR-traject met relatief veel klantmanagers gesproken. Voor het Global Starttraject is dit aantal juist laag, omdat daarvoor één vaste projectconsulent verantwoordelijk is voor de doorverwijzing van alle cliënten naar dit traject.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- een kenschets van de gekozen trajecten en de uitvoerende bedrijven (§ 6.2);
- de uitvoering van de trajecten;
- de trajectkeuze voorafgaande aan de start van het traject (deze paragraaf);
- de daadwerkelijke uitvoering van het traject (§ 6.4);
- de resultaten en nazorg na afronding van het traject (§ 6.5).

6.2 Kenschets onderzochte re-integratietrajecten en uitvoerende bedrijven

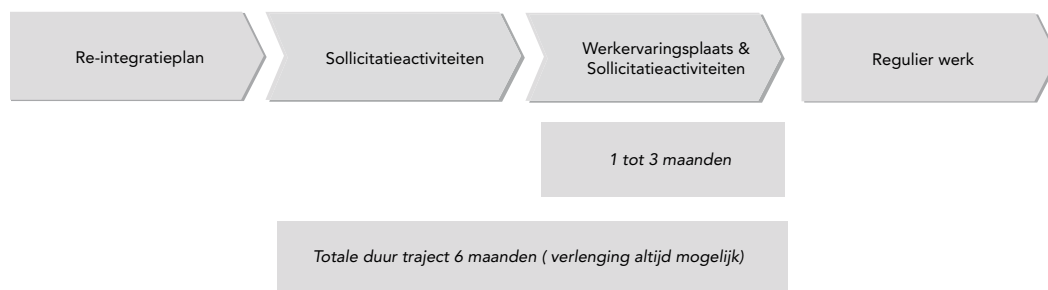
6.2.1 Uitstroomtrajecten naar werk door Alexander Calder Arbeidsintegratie

De gemeente Amsterdam plaatst sinds 2003 een groot aantal cliënten op re-integratietrajecten bij Alexander Calder Arbeidsintegratie. Het gaat om trajecten die expliciet gericht zijn op het zo snel mogelijk aan het werk krijgen van de deelnemers. De trajecten duren in principe zes maanden. Indien de cliënt na afloop van deze periode nog geen werk heeft gevonden, kan het traject eenmalig met zes maanden verlengd worden. De uitstroomtrajecten naar werk van Alexander Calder bestaan vooral uit algemene sollicitatietrainingen en arbeidsmarktoriëntatie. Deelnemers worden zowel individueel als in groepjes begeleid. Ze moeten de Nederlandse taal spreken en binnen zes maanden te plaatsen zijn op regulier werk.

Activiteiten

Alexander Calder heeft het uitstroomtraject als volgt opgebouwd:

Figuur 6.1 - Traject Alexander Calder



De sollicitatieactiviteiten vinden twee keer per week plaats in groepjes van ongeveer 10 personen en duren telkens 2 1/2 uur. Ze bestaan uit het maken van een CV, schrijven van sollicitatiebrieven, analyseren van vacatures en beter zicht krijgen op de eigen kwaliteiten en vaardigheden. Daarnaast kunnen deelnemers ook één dag in de week individuele begeleiding krijgen bij het zoeken naar vacatures. Dit trajectonderdeel neemt één maand in beslag.

Of een deelnemer vervolgens wordt bemiddeld naar een werkervaringsplaats of naar een betaalde baan, hangt af van diens kansen op de arbeidsmarkt. Als er een goede kans bestaat op betaald werk, worden de sollicitatieactiviteiten voortgezet.

Bij een werkervaringsplaats is de deelnemer gedurende 1 tot 3 maanden 10 uur per week aan de slag. Er worden eenvoudige werkzaamheden verricht, bijvoorbeeld in het groenonderhoud, administratie, schoonmaak, productie of afvalscheiding. Het accent ligt op werkritme en werkhouding. Daarnaast gaat de deelnemer verder met het oefenen van de sollicitatievaardigheden. De deelnemers moeten zelf zorgen voor een werkervaringsplaats, maar kunnen daarbij gebruik maken van het netwerk van Alexander Calder.

Organisatie

Alexander Calder is een landelijk opererend commercieel re-integratiebedrijf. Het is sinds 1992 actief in de re-integratiebranche. Alexander Calder is werkzaam voor ruim 180 gemeenten. Vanuit deze gemeenten komen jaarlijks 12.000 tot 18.000 mensen bij Alexander Calder op traject. Zij worden begeleid in 37 vestigingen, verspreid over het land. In totaal werken ruim 400 medewerkers bij Alexander Calder.

In Amsterdam zijn drie vestigingen van Alexander Calder, waarvan er één verantwoordelijk is voor de cliënten van DWI. Deze vestiging in Nieuw West heeft één vestigingsmanager en negen consulenten. De andere twee vestigingen voeren trajecten uit voor het UWV en omliggende gemeenten.

6.2.2 Beroepsgeoriënteerde trajecten door Global Start

De stichting Global Start voert vanaf september 2002 re-integratietrajecten uit voor de gemeente Amsterdam. Het traject is ontwikkeld ten tijde van de Megabanenmarkt en viel tot de vorming van DWI onder verantwoordelijkheid van Maatwerk.

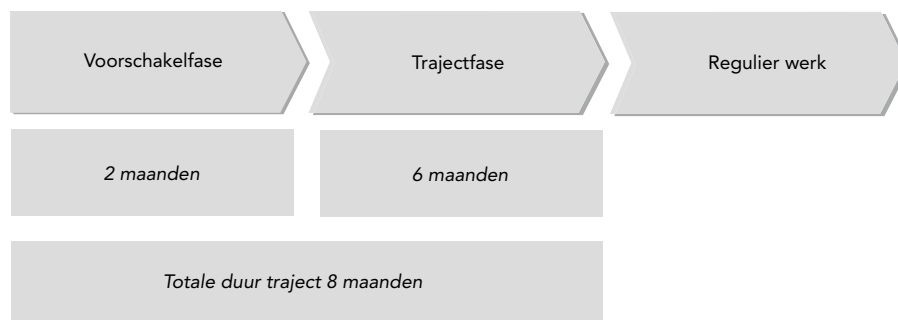
Het beroepsgeoriënteerde traject bij Global Start duurt in totaal acht maanden. Het uitgangspunt van het traject is dat de deelnemers een baan vinden of een opleiding gaan volgen. De eerste twee maanden zijn verkennend (voorschakelfase). Het eigenlijke traject duurt zes maanden. Voor de voorschakelfase sluit DWI met jongeren een stageovereenkomst af. Deelnemers ouder dan 26 jaar doen dit deel van het traject met behoud van uitkering. Als de deelnemer de voorschakelfase goed doorloopt, krijgt hij voor de trajectfase een WWB-dienstverband aangeboden. Bij een dergelijk dienstverband fungeert DWI als werkgever.

De werkzaamheden bij Global Start bestaan uit het repareren van computers, installeren van software en bouwen en beheren van netwerken. Deelnemers kunnen ook werken in een winkel, een call center of bij de administratie.

Activiteiten

Global Start heeft het uitstroomtraject als volgt opgebouwd:

Figuur 6.2 - Traject Global Start



De voorschakelfase van twee maanden fungeert als proeftijd. In deze twee maanden voeren de deelnemers reparatiewerkzaamheden uit en moeten ze een antwoord vinden op vragen als: 'waarom ben je hier; wat is je doel; kun je dit halen in acht maanden?'. Voor jongeren is het doel vaak een opleiding, voor ouderen werk. Dit doel wordt vastgelegd in een zoekovereenkomst.

In de trajectfase komen naast hardware ook software-installatie en netwerkbeheer aan bod. Deelnemers volgen daarvoor eerst een interne cursus. Het is ook mogelijk dat een deelnemer aan het werk gaat in een van de aan Global Start verbonden bedrijfjes, zoals een winkel en een call center. Er wordt vier dagen per week gewerkt. 's Middags is tijd ingeruimd voor sport.

Alle deelnemers besteden, met ondersteuning van de trajectbegeleiders, tijd aan activiteiten gericht op het individuele doel. Jongeren die een opleiding willen gaan doen kunnen een open dag bezoeken, studiefinanciering aanvragen en dergelijke. Deelnemers die aan het werk willen, kunnen zoeken naar geschikte vacatures en sollicitaties voorbereiden (CV's en brieven maken, gesprek voorbereiden).

Organisatie

Global Start is een non-profit re-integratiebedrijf dat in Amsterdam Zuidoost is gevestigd. Het bedrijf is in 2002 gestart en richt zich op Amsterdam en directe omgeving. Er is een tweekoppige directie met een kleine staf. De begeleiding van de deelnemers gebeurt door twee trajectbegeleiders, enkele werkvloerbegeleiders en ICT-docenten.

Gemiddeld zijn er in het beroepsgeoriënteerde traject tussen de 40 en 50 deelnemers actief. Naast dit traject is er een Jongerenwerkplaats voor 40 tot 50 jongeren die intensieve begeleiding nodig hebben. De activiteiten in de Jongerenwerkplaats zijn gericht op maatschappelijke participatie (trede 2 van de re-integratieladder). Behalve de trajecten voor DWI biedt Global Start stageplaatsen aan jongeren van een Amsterdamse school voor zeer moeilijk lerende kinderen.

6.2.3 WorkFirst-trajecten door WorkstaR

Het re-integratiebedrijf WorkstaR is in 2005 opgericht vanuit het al bestaande bedrijf FourstaR. WorkstaR voert het WorkFirst traject 'Werk met perspectief' uit, dat in eerste instantie is gestart als RUIMbaan-experiment, waarbij er 100 vacatures voor productiemedewerker waren voor mensen met een bijstandsuitkering.⁴⁵ Via de Vacature Service Amsterdam konden deelnemers aangemeld worden voor het traject bij WorkstaR.

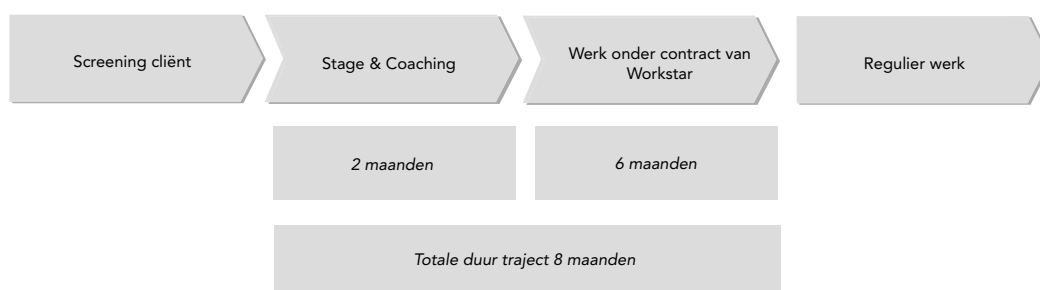
Het traject duurt in totaal acht maanden en bestaat uit twee fasen. De deelnemers gaan de eerste twee maanden met behoud van uitkering aan de slag op de productielocatie van WorkstaR. Als deze fase positief uitpakt, krijgen de deelnemers een arbeidscontract bij WorkstaR voor zes maanden, tegen het wettelijk minimumloon. De deelnemers werken in principe 40 uur per week. Tijdens het traject wordt ook aandacht besteed aan het verbeteren van de competenties van de deelnemers. Daarnaast worden de deelnemers gestimuleerd om elders werk te vinden. Het traject heeft als doel om deelnemers geplaatst te krijgen bij een werkgever met een contract van minimaal zes maanden.

De werkzaamheden van de deelnemers bestaan uit het stickeren, inpakken en ompakken van artikelen. Dit kunnen verschillende artikelen zijn, zoals shampooflessen of dienbladen. WorkstaR voert dit werk uit in opdracht van derden.

Activiteiten

Het traject bij WorkstaR is als volgt opgebouwd:

Figuur 6.3 - Traject WorkstaR



De werkzaamheden in de twee fasen verschillen niet van elkaar en zijn erg eenvoudig. Het werk wordt bij WorkstaR als middel gezien om het hoofdoel, uitstroom naar werk, te bereiken. WorkstaR ondersteunt de deelnemers op de productielocatie met het opdoen van werkvaardigheden.

Naast het werk zijn de deelnemers minimaal twee uur per week verplicht aanwezig in het jobcenter, waar vacatures hangen en men naar werk kan zoeken. In het jobcenter zijn twee begeleiders werkzaam en worden de deelnemers ondersteund bij sollicitatieactiviteiten. Er worden sollicitatietrainingen gegeven en soms gaat er een begeleider mee naar een sollicitatiegesprek. Deelnemers worden zo veel mogelijk gemotiveerd om aansluitend op het werk bij WorkstaR elders een reguliere baan te vinden.

Organisatie

WorkstaR is een commercieel bedrijf dat in verschillende plaatsen gevestigd is in Nederland en sinds juni 2005 ook in Amsterdam. De werkzaamheden worden echter per gemeente anders ingevuld, omdat gemeentelijke richtlijnen en procedures soms verschillen.

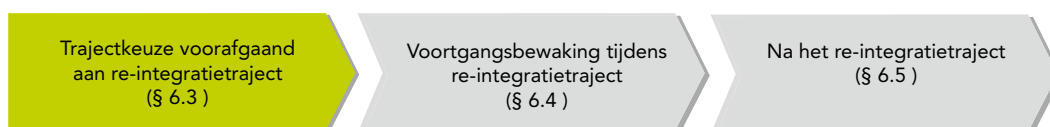
Op de productielocatie van WorkstaR werken niet alleen mensen met een bijstandsuitkering, maar ook jonggehandicapten of mensen die op de wachtlijst staan voor de sociale werkvoorziening. Aan het WorkstaR-traject 'Werk met perspectief' kunnen alleen WWB-cliënten deelnemen. In totaal werken er gemiddeld 120 productiemedewerkers.

6.3 De trajectkeuze voorafgaande aan het traject

In de uitvoering van de trajecten onderscheiden we drie fasen:

- de trajectkeuze voorafgaande aan de start van het traject (deze paragraaf);
- de daadwerkelijke uitvoering van het traject (§ 6.4);
- de resultaten en nazorg na afronding van het traject (§ 6.5).

In deze paragraaf beoordelen we manier waarop de trajectkeuze bij de drie onderzochte trajecten plaatsvindt. Deze paragraaf past als volgt in de structuur van dit hoofdstuk:



Voordat iemand aan een re-integratietraject gaat deelnemen, moet DWI bepalen welk traject het meest geschikt is voor de cliënt. We hebben gekeken hoe een trajectkeuze tot stand komt en hoe een juiste keuze gewaarborgd is. We doen dit aan de hand van vier onderzoeksnormen:

- Het gekozen traject sluit aan bij de mogelijkheden van de cliënt.
- Het gekozen traject sluit aan bij de vraag op de arbeidsmarkt.
- Bij de trajectkeuze wordt een gemotiveerde afweging gemaakt tussen de kosten en opbrengsten van het traject.
- De trajectkeuze wordt onderbouwd in het trajectplan.

In de subparagrafen worden per onderzoeksnorm de bevindingen beschreven, gevolgd door een oordeel. De paragraaf besluit met de conclusie.

6.3.1 Aansluiting traject bij mogelijkheden cliënt

Het re-integratieproces begint met het kiezen van een passend traject. Daarvoor voert de klantmanager een gesprek met de cliënt. De geïnterviewde klantmanagers gaven aan dat de keuze meestal in één gesprek wordt gemaakt. Soms zijn meer gesprekken nodig. De rekenkamer hanteert de volgende norm voor de beoordeling van de aansluiting van het traject:

Onderzoeksnorm

Het gekozen traject past bij de mogelijkheden van de cliënt.

De motivatie voor deze norm komt voort uit een van de uitgangspunten van de WWB, namelijk dat gemeenten individueel maatwerk moeten leveren. Bij elke cliënt moet onderzocht worden wat diens individuele capaciteiten en mogelijkheden zijn, en op welke wijze het vinden van werk het best bevorderd kan worden. Door een traject te kiezen dat aansluit bij de mogelijkheden en knelpunten van de cliënt, kan geld en tijd bespaard worden, wat bijdraagt aan een doelmatige uitvoering van re-integratietrajecten. Daartoe moet de klantmanager:

- kennis hebben over de trajecten;
- de mogelijkheden van de cliënt bepalen.

Bevindingen kennis over trajecten

Klantmanagers van DWI kunnen voor de keuze van een re-integratietraject gebruik maken van een trajectenmap of het trajectenoverzicht in het geautomatiseerde volgsysteem BVS. Hierin staan de trajecten kort beschreven, waarbij met name de informatie over de doelgroep, de instroomcriteria en de methodiek relevant zijn voor het bepalen van de keuze. Het zeer grote aanbod aan verschillende trajecten geeft enerzijds veel mogelijkheden om een passend traject te kiezen, maar maakt het anderzijds moeilijk voor de klantmanager om 'door de bomen het bos te zien'. Klantmanagers moeten een brede kennis hebben om alle mogelijke trajecten te kunnen overzien, terwijl ze voorheen vooral gericht waren op de inkomensverstrekking. Dat vergt een grote omschakeling, die tijd kost.

Global Start

Het traject bij Global Start, dat in de tijd van de Megabanenmarkt ontwikkeld is, is onder de ervaren klantmanagers wel bekend. Vanuit Maatwerk werd het traject bij de regio's onder de aandacht gebracht, onder andere door daar langs te gaan en presentaties te houden. Er zijn voldoende aanmeldingen voor het Global Start-traject. Gemiddeld volgen 40 tot 50 cliënten het traject, maar dit zouden er volgens Global Start gezien de capaciteit van het traject wel meer mogen zijn. Jongeren komen vaak binnen via de klantmanagers van de Jongerenloketten. Als de klantmanager meent dat het traject geschikt zou kunnen zijn voor de cliënt, wordt deze aangemeld bij de projectconsulent van het Werkbedrijf waar dit contract in beheer is. Op papier houdt de klantmanager de regie, maar na overdracht van de cliënt aan het Werkbedrijf ligt de regie in de praktijk bij de projectconsulent.

WorkstaR

Voor het traject bij WorkstaR konden cliënten worden aangemeld via de Vacature Service Amsterdam (vacature productiemedewerker). Omdat het WorkstaR-traject ten tijde van ons onderzoek niet in de trajectenmap was opgenomen, weten niet alle klantmanagers wat het project inhoudt. Drie van de vier cliënten in dit onderzoek zijn door een ander re-integratiebedrijf direct bij WorkstaR aangemeld, dus zonder tussenkomst van een klantmanager. De betrokken klantmanagers weten daarom niet wat het WorkstaR-traject is en wat de activiteiten inhouden. Maar één van de geïnterviewde klantmanagers was wel bekend met het traject bij WorkstaR.

Alexander Calder

De trajecten bij Alexander Calder zijn een voorbeeld van een algemeen contract voor cliënten met korte afstand tot de arbeidsmarkt. Naast de vele doelgroepsspecifieke trajecten heeft elk Marktplaatsplein namelijk een contract met een re-integratiebedrijf voor trajecten die gericht zijn op uitstroom naar werk. Op deze trajecten kunnen veel mensen geplaatst worden. Alle klantmanagers zijn bekend met deze trajecten. Ze vinden dat deze trajecten zo algemeen van aard zijn dat ze nooit precies aansluiten op de mogelijkheden van de cliënt, maar tegelijkertijd altijd wel aspecten bevatten waar een cliënt wat aan heeft. Een cliënt die op traject geweest is bij Alexander Calder maakt hier de volgende opmerking over:

“Klantmanagers zouden beter naar de wensen van de cliënt kunnen luisteren zodat geen geld verspild wordt aan een traject waar iemand weinig aan heeft. Er moet meer maatwerk geleverd worden in plaats van het massaal sturen van bijstandsgerechtigden naar standdaardtrainingen om ze zo snel mogelijk aan het werk te krijgen. Een traject zou moeten aansluiten bij de problemen en knelpunten die een persoon op de arbeidsmarkt ervaart.”

Bevindingen mogelijkheden cliënt

De gesprekken met de klantmanagers maakten duidelijk dat er binnen DWI geen vaste procedure is om de mogelijkheden van de cliënt te bepalen en op basis daarvan een passend traject te kiezen. De afwezigheid van een voorgeschreven werkwijze betekent dat er geen waarborgen zijn dat de trajectkeuze voldoende onderbouwd is. Eind 2006 heeft DWI de werkwijze van de klantmanagers gestandaardiseerd. Deze nieuwe werkwijze hebben we in het kader van dit onderzoek niet meer kunnen beoordelen.

In de praktijk wordt wel naar de mogelijkheden van de cliënt gekeken. Een klantmanager over haar aanpak:

De klantmanager kijkt naar het verleden van de cliënt en wat hij of zij kan en wil doen. Ze schat in wat realistisch is en bekijkt welke trajecten voorhanden zijn. Motivatie voor een traject vindt ze belangrijk, maar tegelijkertijd moet een traject ook de kortste route naar werk betekenen voor de cliënt in kwestie.

Bij de in het onderzoek betrokken cliënten kon er achteraf niet precies achterhaald worden welke factoren doorslaggevend waren om te bepalen welk traject geschikt was.

De vier onderzochte cliënten die een traject volgden bij Alexander Calder waren volgens hun klantmanagers in staat om met hulp snel werk te vinden. Dit was de belangrijkste reden om de cliënt een uitstroomtraject van Alexander Calder te laten volgen. De vier onderzochte cliënten die een traject bij Global Start volgden, hadden allen affiniteit met computers en wilden zelf het traject graag volgen. Soms moesten ze flink moeite doen om de klantmanager daarvan te overtuigen (zie kader).

Toen de cliënt zijn WWB-uitkering moest aanvragen heeft hij meteen aangekaart hoe hij terug kon komen op de arbeidsmarkt. Hij had voor het gesprek met de klantmanager zelf informatie opgezocht. Met haar goedvinden kwam hij vervolgens bij Maatwerk. Daar had hij geen goed gesprek. De consulent meende, zonder zijn CV gezien te hebben, dat hij geschikt was voor de beveiliging. Bij het tweede gesprek was ze het dossier kwijt, later is dat weer gevonden. Het derde gesprek ging, nadat hij een boze brief had geschreven met afschrift aan B&W, wel heel goed. Van kennissen had hij gehoord over Global Start en heeft in dit gesprek zelf aangegeven dat hij dit wilde. Ze heeft hem toen aangemeld en hij kreeg twee dagen later een telefoontje dat hij daarheen kon.

Drie van de vier onderzochte cliënten die een traject volgden bij WorkstaR hebben eerst een ander re-integratietraject doorlopen. Zij zijn vervolgens door het re-integratiebedrijf doorgeplaatst naar WorkstaR, niet door de klantmanager. Daardoor konden we de reden voor de keuze van het WorkstaR-traject niet achterhalen. De cliënt die wél door de klantmanager op het WorkstaR-traject is geplaatst, had al ervaring met magazijnwerk en vond dat het traject goed aansloot bij zijn wensen en mogelijkheden.

De klantmanagers noemen enkele factoren die het kiezen van een specifiek voor de betreffende cliënt geschikt traject belemmeren:

- Het aanbod van trajecten in de treden 3 en 4 is erg groot. Hierdoor zien klantmanagers soms ‘door de bomen het bos’ niet meer. Ze kennen niet alle trajecten. Veel (nieuwe) klantmanagers beperken zich door tijdgebrek tot het inkijken van de trajectenmap en BVS om tot een keuze voor een traject te komen. Veel klantmanagers kiezen daardoor voor trajecten, waar ze vanuit hun ervaring bekend mee zijn. Dit hoeft echter niet te betekenen dat dit het best passende traject voor de cliënt is.
- Aan de andere kant vinden klantmanagers het soms lastig dat er per Marktpluin maar één grote aanbieder is van uitstroomtrajecten naar werk. Als de ervaringen dan niet positief zijn, kan er niet makkelijk naar een ander, vergelijkbaar traject uitgeweken worden.
- Het komt voor dat het aantal aangemelde cliënten op een traject achterblijft bij de contractafspraken. Klantmanagers worden dan via hun leidinggevenden wel eens onder druk gezet om meer cliënten aan te melden voor deze trajecten.
- Klantmanagers hebben een te groot aantal cliënten onder hun hoede. Het aantal loopt soms op tot meer dan 200 cliënten per klantmanager.⁴⁶ Er is dan maar weinig tijd voor een cliënt beschikbaar. De klantmanagers noemen als oorzaken dat veel vacatures nog niet vervuld zijn, er veel personeelwisselingen zijn geweest en er bij een aantal organisatieonderdelen sprake is van een hoog ziekteverzuim.
- Veel klantmanagers zijn pas kort in dienst en moeten nog kennis over de cliënten en de re-integratietrajecten opbouwen. De cliënt moet eigenlijk op basis van één gesprek van 45 minuten een traject aangeboden krijgen. Voor nieuwe klantmanagers is dit vaak te kort om tot een goede trajectkeuze te komen.

Oordeel

Door van te voren goed te kijken of een re-integratietraject aansluit bij de mogelijkheden van een cliënt, kan een klantmanager tijd en geld besparen. De klantmanagers die de rekenkamer sprak konden beargumenteren hoe zij bepalen of een traject aansluit bij de mogelijkheden van de cliënt. Achteraf was het voor ons echter lastig om na te gaan wat precies de trajectkeuze voor de onderzochte cliënten had bepaald. Zowel in het elektronische als het papieren dossier wordt de motivatie voor de trajectkeuze niet systematisch vastgelegd. Een vaste procedure voor de trajectkeuze ontbreekt. Om te garanderen dat een traject passend is en willekeurig in de aanpak te voorkomen, is een vaste procedure gewenst.

In de praktijk lopen de klantmanagers tegen een aantal factoren aan die een goede match tussen cliënt en traject belemmeren. Bijvoorbeeld het onoverzichtelijk grote aanbod aan trajecten, het monopolie van aanbieders van uitstroomtrajecten naar werk, de ervaren druk om trajecten te ‘vullen’, het tijdgebrek door een te hoge caseload en de onervarenheid van nieuwe klantmanagers.

De rekenkamer constateert dat de kennis over de trajecten en de analyse van de mogelijkheden van de cliënten tekortschieten. Cliënten hebben zo onvoldoende zekerheid dat DWI hen op een passend traject plaatst.

6.3.2 Aansluiting traject op vraag arbeidsmarkt

Behalve een inschatting van de mogelijkheden van de cliënt moeten klantmanagers ook een inschatting maken van de vraag op de arbeidsmarkt om tot een goede keuze voor een traject te kunnen komen. Een traject dat aansluit bij de vraag op de arbeidsmarkt vergroot de kans op het vinden van een baan.

Onderzoeksnorm

Het gekozen traject sluit aan op de vraag vanuit de arbeidsmarkt.

Het uiteindelijke doel van een re-integratietraject is immers dat de cliënt werk vindt en geen uitkering meer ontvangt. Voor dit doel is het belangrijk dat:

- het traject arbeidsmarktgericht is: er moet voldoende vraag zijn naar de kennis en ervaring die cliënten in de trajecten kunnen opdoen;
- DWI de vacatureontwikkeling in de gaten houdt en de trajectkeuze daar op afstemt.

Bevindingen arbeidsmarktgerichtheid traject

Alexander Calder

De trajecten bij Alexander Calder zijn sterk arbeidsmarktgericht. Het doel is om cliënten aan het werk te helpen door middel van sollicitatietraining en werkervaringsplaatsen. De vraag is of die voldoende kwaliteit hebben om de cliënten daadwerkelijk aan een baan te helpen. Belangrijk is dat er aandacht is voor persoonlijke knelpunten die een cliënt ervaart bij het solliciteren. Dit is mogelijk als de groepen niet te groot en te verschillend zijn. In het kader staat een positieve ervaring van een deelnemer beschreven:

De sollicitatietraining gaf de deelnemer net even het steuntje in de rug dat hij nodig had om te kunnen solliciteren. Alexander Calder leerde hem om lef te hebben en een beetje fantasie te gebruiken zodat een sollicitatiebrief niet te standaard wordt. Zo ging hij na zijn sollicitatie bij een school gelijk bij de school langs om te vragen naar hun reactie op zijn brief, dat leidde meteen tot een uitnodiging voor een gesprek. Ook leerde hij tijdens de training dat kleine details (zoals een mooie envelop waarin je de sollicitatiebrief verstuurt) van belang zijn bij solliciteren. De training gaf hem zelfvertrouwen en hij leerde zichzelf er ook beter door kennen.

Een andere deelnemer was minder positief en vond dat ze vooral geleerd had om te bluffen over haar vaardigheden. Ze had liever haar vaardigheden zelf verbeterd tijdens het traject, want haar ervaring is dat je met bluffen wel een baan kunt krijgen, maar niet kunt behouden.

Global Start

Het traject bij Global Start is sterk ICT-gericht. Dat is enerzijds een sterk punt, omdat ICT-ervaring in veel banen van pas komt. Anderzijds was de afgelopen jaren de vraag naar ICT-werknemers een stuk lager dan daarvoor, waardoor de uitstroom van de deelnemers naar de arbeidsmarkt moeizaam ging. Het traject vergroot de kansen op de arbeidsmarkt wel. De deelnemers doen werkervaring en inhoudelijke kennis (cursussen) op, en worden begeleid in het solliciteren. Deelnemers kunnen in het Global Start-traject ook ervaring opdoen in een winkel of, tot voor kort, een call center. In deze branches zijn veel vacatures. Inmiddels groeit ook de vraag naar ICT-medewerkers weer.

In geval van Global Start is het uitstroomdoel niet alleen arbeidsmarkt, maar ook scholing.

Daarin is Global Start succesvol. Veel jonge deelnemers beginnen na het traject aan een ICT-opleiding bij het ROC, waarmee zij hun kennis verder kunnen ontwikkelen en een startkwalificatie behalen.

De geïnterviewde deelnemers oordelen positief over de aansluiting van het Global Start-traject op de arbeidsmarkt. Alle vier geven ze aan dat ze in het traject nieuwe werkervaring hebben opgedaan, die goed op hun CV staat. Ze menen dat het traject hun kansen op de arbeidsmarkt heeft vergroot. Ook het aanleren van sociale vaardigheden en werkritme noemen ze als positieve punten in het traject die van pas zullen komen op de arbeidsmarkt of tijdens een opleiding.

WorkstaR

Het traject bij WorkstaR is minder arbeidsmarktgericht dan de overige twee trajecten. Het richt zich op het opdoen van werknemersvaardigheden. De werkzaamheden die de deelnemers uitvoeren moeten deelnemers motiveren om aansluitend op het werk bij WorkstaR elders een reguliere baan te vinden. Door de deelnemers wordt wel werkervaring en –ritme opgedaan, omdat ze 40 uur per week aan het werk zijn als productiemedewerker. WorkstaR is van mening dat er ook binnen Amsterdam vraag is naar de in- en ompakvaardigheden van de cliënten van WorkstaR.

WorkstaR heeft bij het opzetten van het bedrijf tot doel gehad om werkzaamheden te creëren voor voormalige REA-cliënten. De leiding van WorkstaR beschouwt het werk daar als regulier werk. De rekenkamer deelt deze mening niet omdat het om werk gaat in de vorm van een traject dat door DWI gefinancierd wordt.

De vier deelnemers die wij spraken over het traject bij WorkstaR oordeelden negatief over de aansluiting van het traject op de arbeidsmarkt. De toegevoegde waarde van het traject is volgens hen gering, omdat de werkzaamheden eenvoudig zijn.

Het traject heeft volgens drie deelnemers dan ook niet geleid tot een verbetering van hun kansen op werk. Eén deelnemer geeft aan meer zelfvertrouwen te hebben gekregen en zijn eigen kwaliteiten te hebben ontdekt. Voor hem had het traject wel meerwaarde, omdat hij ervaring kon opdoen met leidinggeven. Dit staat goed op zijn CV. Zie in het kader het verhaal van deze deelnemer:

De deelnemer kwam bij WorkstaR terecht toen het bedrijf nog in de opstartfase zat. Na een week werd hij van productiemedewerker gepromoveerd tot voorman. Als voorman informeerde hij de anderen wat er gedaan moest worden en verdeelde het werk. Hij gaf leiding aan ongeveer 20 mensen. Hij hielp soms nog wel met het productiewerk als het nodig was. Van het leidinggeven aan groepen heeft hij veel geleerd, van de productiewerkzaamheden niet.

DWI is van mening dat met het WorkstaR-traject niet zozeer aansluiting bij de arbeidsmarkt wordt beoogd. Volgens hen is het doel van dit Workfirst-traject vooral dat cliënten snel aan de slag gaan, zodat ze in ieder geval bezig zijn, en dat ze arbeidsritme opdoen. DWI constateert dat cliënten ook tussentijds uitstromen omdat ze het werk niet leuk vinden en zelf op zoek gaan naar een baan.

De door ons onderzochte re-integratiebedrijven noemen zelf ook enkele factoren die de aansluiting van het traject op de arbeidsmarkt belemmeren, zeker in tijden van verminderde vraag naar werknemers:

- Werkgevers willen graag representatief uitziende werknemers, deelnemers voldoen vaak niet aan dat beeld en vissen dan achter het net.
- Ouderen komen moeilijk aan het werk, hoe geschikt ze ook zijn.

- Als deelnemers de Nederlandse taal niet goed beheersen, is het vinden van een baan lastig.

Bevindingen afstemming trajectkeuze op ontwikkeling arbeidsmarkt

De geïnterviewde klantmanagers maakten bij de trajectkeuze in meer of in mindere mate een inschatting van de aansluiting op de arbeidsmarkt. In de functietypering van de klantmanager staat dat de klantmanager de ontwikkeling van de arbeidsmarkt moet volgen. Ondanks dat verschilt de aandacht voor de arbeidsmarkt en de vacatureontwikkeling per klantmanager. In het kader een mening van een klantmanager:

De klantmanager vindt het erg belangrijk dat er vanuit de vraag van de arbeidsmarkt gekozen wordt. Een cliënt moet wel een baan kunnen vinden, als er bijvoorbeeld voor gekozen wordt een cliënt een opleiding te laten volgen. Momenteel heeft de klantmanager niet het gevoel dat ze een goed zicht heeft op de arbeidsmarkt, hoewel ze wel op vacatures let, ook bij het CWI.

Volgens een aantal klantmanagers verstrekt DWI te weinig informatie over de ontwikkeling van de arbeidsmarkt, terwijl deze behoefte er wel is. Van de klantmanagers wordt verwacht dat ze realistisch kijken naar het vacatureaanbod en hoe dat zich in de toekomst zal ontwikkelen, maar hoe ze dat moeten aanpakken is onduidelijk.

Oordeel

De drie onderzochte trajecten verschillen sterk van elkaar. De trajecten bij Alexander Calder en Global Start zijn voldoende arbeidsmarktgericht. Het traject van WorkstaR bestaat in feite uit zes maanden werk, maar sluit nauwelijks aan op de arbeidsmarkt. De werkervaring die de deelnemers bij WorkstaR opdoen is volgens deelnemers te eenvoudig van aard om te helpen bij het vinden van ander werk. Het is belangrijk dat trajecten arbeidsmarktgericht zijn, omdat de kans dat een cliënt uitstroomt naar een reguliere baan hierdoor vergroot wordt. De rekenkamer constateert dat klantmanagers wel proberen in te schatten of een traject aansluit bij de arbeidsmarkt, maar dat ze over weinig informatie over de arbeidsmarkt beschikken. Er bestaat geen vaste werkwijze om een goede aansluiting tussen cliënt, traject en arbeidsmarkt te bewerkstelligen.

6.3.3 Gemotiveerde afweging kosten en opbrengsten traject

De meeste trajecten kosten de gemeente geld. Het is dus van belang dat bij de keuze voor het traject ingeschat wordt welke opbrengsten hier tegenover staan. Op basis daarvan kan dan bepaald worden of het zinvol is om de cliënt te laten deelnemen aan het traject. Dit leidt tot de volgende norm voor het onderzoek:

Onderzoeksnorm

Bij de trajectkeuze wordt een gemotiveerde afweging gemaakt tussen kosten en opbrengsten.

Een gemotiveerde afweging tussen de kosten en opbrengsten van een re-integratietraject is een voorwaarde voor een efficiënte besteding van de re-integratiemiddelen. Hierdoor wordt duidelijk of een cliënt het meest voordelige passende traject gaat volgen. Volgens de Amsterdamse Re-integratieverordening moeten de mogelijkheden en belemmeringen van de persoon en het belang van de gemeente (beperkte kosten en inspanningen) tegen elkaar worden afgewogen (artikel 9). Van een gemotiveerde afweging is volgens de rekenkamer sprake wanneer een klantmanager nagaat of de kosten van het traject opwegen tegen het te behalen resultaat. In de functietypering staat hierover dat de klantmanager een kosten/

batenanalyse voor de re-integratie van de cliënt in het trajectplan moet opnemen. Ook moet de klantmanager per cliënt het re-integratiebudget bewaken.⁴⁷

Bevindingen

Volgens DWI wordt met name bij de inkoop van trajecten een afweging van kosten en doeltreffendheid binnen de doelgroep gemaakt. Om de kosten te bewaken, bevatten contracten met re-integratiebedrijven de voorwaarde dat een uitstroompremie alleen door de gemeente hoeft te worden betaald als een cliënt duurzaam uitstroomt naar werk. Met deze premie heeft de gemeente re-integratiebedrijven een behoorlijke financiële prikkel gegeven om cliënten te laten uitstromen. In onderstaande tabel is dit weergegeven.

Tabel 6.3 – Vergoeding en uitstroompremie geselecteerde trajecten

	Alexander Calder	Global Start	WorkstaR
Maximale vergoeding per deelnemer	2.500	8.400	6.500
Maximale uitstroompremie	4.000	2.700 ⁴⁸	3.000
Totaal	6.500	11.100	9.500
Uitstroompremie als percentage van het totaal	62%	24%	32%

Op individueel niveau maken klantmanagers volgens DWI een globale kostenbatenanalyse. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de geïnterviewde klantmanagers voorafgaande aan de plaatsing in een re-integratietraject geen gemotiveerde afweging maken tussen de kosten en opbrengsten van het traject. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat klantmanagers meestal niet weten wat de trajecten kosten. Klantmanagers zoeken informatie in BVS of de trajectenmap. In beide bronnen staan de kosten niet vermeld. Het gevolg is dat klantmanagers niet bewust stil staan bij de kosten van een traject. Klantmanagers plaatsen cliënten vooral gevoelsmatig op een bepaald traject; globaal weten zij wel dat bijvoorbeeld een ROC-opleiding duurder is dan een traject bij Alexander Calder.

De projectconsulenten van het Werkbedrijf zijn wel op de hoogte van de trajectkosten, omdat die in het systeem waarmee zij werken, M2000, wel vermeld staan. In de afweging om een cliënt al dan niet op het Global Start-traject te plaatsen staan de mogelijkheden en belemmeringen van de cliënt voorop en spelen de kosten geen rol.

Omdat de kosten veelal niet bekend zijn, kunnen klantmanagers deze ook niet afzetten tegen de verwachte opbrengsten. Uit de gesprekken blijkt dat ze wel aandacht besteden aan de verwachte opbrengsten, maar niet op een gestructureerde wijze. In de trajectplannen ontbreekt een onderbouwing van de verwachte opbrengsten. Bij enkele onderzochte cliënten gaven de klantmanagers in het gesprek aan dat het gekozen traject paste bij het uitgangspunt 'de kortste weg naar duurzaam werk'. Een klantmanager:

“Veel klanten willen een opleiding volgen. Motivatie voor een traject is belangrijk, maar tegelijkertijd moet een traject ook passen bij het idee van ‘de kortste weg naar werk’. Deze cliënt had via de sociale dienst al een opleiding gevolgd voor administratief medewerker. Daarna wilde hij nog een opleiding boekhouding doen. Ik was van mening dat hij genoeg opleiding had en dat hij met de behaalde diploma’s aan het werk kon: de kortste weg naar werk. Hij moest een baan zoeken. Daarom is hij geplaatst op een traject bij Alexander Calder, waar hij hulp zou krijgen bij het vinden van werk.”

Een neveneffect van het meewegen van opbrengsten bij de trajectkeuze is dat er een voorkeur kan bestaan voor het plaatsen op trajecten waarbij de cliënt een arbeidsovereenkomst of WWB-detachering krijgt. Dat betekent directe uitstroom, waarop binnen de Marktpleinen door middel van teamwerkplannen gestuurd wordt. Duurt een dergelijk traject minimaal zes maanden, dan ontstaat er recht op WW en komt de cliënt voorlopig niet terug bij de klantmanager. Of het traject ook voor de cliënt het best mogelijke is, kan in deze afweging op de achtergrond raken.

Tijdens het onderzoek werden twee redenen genoemd om klantmanagers geen inzicht te geven in de kosten. Enerzijds zou kosteninformatie voor klantmanagers geen toegevoegde waarde hebben. Een duur traject kan zichzelf ruimschoots terugverdienen als een deelnemer daarna langdurig uit de uitkering blijft. Vooraf is dat voor een klantmanager echter moeilijk in te schatten. Het kan zijn dat een klantmanager de afweging maakt om een ongemotiveerde cliënt niet op een relatief duur traject te plaatsen, terwijl dat traject misschien juist nodig is om de cliënt te motiveren. In die optiek vindt DWI het beter dat kosten/batenanalyses alleen gemaakt worden bij de inkoop van de trajecten. Daarna staan alle trajecten in principe open voor iedereen die aan de criteria voldoet. Anderzijds vormen de kosten concurrentiegevoelige informatie. Als de trajectkosten via de klantmanagers bij re-integratiebedrijven bekend worden, bestaat het risico dat re-integratiebedrijven de prijzen kunstmatig hoog houden.

Oordeel

Op het niveau van de individuele cliënt maakt DWI geen gemotiveerde afweging tussen kosten en opbrengsten van het re-integratietraject. Voor een belangrijk deel ligt de verklaring daarvoor in het onthouden van kosteninformatie aan de klantmanagers. Dit is strijdig met de functietypering van de klantmanager, waarin het maken van een kosten-batenanalyse als taak is opgenomen. Ook wordt op deze wijze geen recht gedaan aan de bepaling in de Re-integratieverordening om de kosten mee te nemen in de afweging.

Omdat de kosten niet duidelijk zijn, kunnen klantmanagers deze ook niet afzetten tegen de verwachte opbrengsten. De klantmanagers nemen de verwachte opbrengsten wel mee in de beslissing, maar dit gebeurt niet gestructureerd en wordt niet schriftelijk vastgelegd. De aandacht in de interne werkplannen voor het realiseren van uitstroom brengt het risico met zich mee dat cliënten te makkelijk worden doorverwezen naar trajecten die direct een (gesubsidieerde) arbeidsovereenkomst bieden, waardoor de cliënt meetelt in de uitstroom en voorlopig niet terugkomt bij de klantmanager. De vraag is of dan voldoende wordt meegewogen of een dergelijk traject voor de cliënt het beste perspectief biedt om duurzaam uit de uitkering te raken.

Echter, ook bij trajecten geregistreerd in het M2000-systeem waarin de kosten wel zichtbaar zijn, heeft de rekenkamer geen gemotiveerde afwegingen aangetroffen. Mogelijk komt dit omdat projectconsulenten cliënten alleen spreken over het specifieke traject waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

De rekenkamer vindt het ontbreken van een gemotiveerde afweging tussen kosten en opbrengsten een belangrijke tekortkoming in de uitvoering. Hierdoor is niet duidelijk of een cliënt het meest voordelige, passende traject volgt. De kosten/batenanalyses die bij de inkoop van de contracten gemaakt worden, kunnen naar het oordeel van de rekenkamer de afweging van kosten en opbrengsten voor een individuele cliënt niet vervangen. DWI zou de kosten/batenoverwegingen die zij op contractniveau maakt kunnen vertalen naar een werkwijze om een individuele kosten/batenanalyse te maken.

6.3.4 Onderbouwing trajectkeuze in trajectplan

Het is van belang dat er niet zomaar een traject wordt gekozen, maar dat dit op onderbouwde wijze gebeurt. In deze paragraaf staat de formele vastlegging van die keuze centraal. De klantmanager moet de trajectkeuze vastleggen in een trajectplan.

In het trajectplan worden afspraken met de cliënt over de re-integratieactiviteiten op papier gezet en ondertekend, onafhankelijk van het in te schakelen re-integratiebedrijf. Vervolgens wordt het trajectplan omgezet in een re-integratieplan door het re-integratiebedrijf.⁴⁹

Onderzoeksnorm

De keuze voor het traject is onderbouwd in een trajectplan.

De rekenkamer vindt het belangrijk dat de klantmanagers de trajectkeuze onderbouwen in het trajectplan, zodat alle belanghebbenden (cliënten, klantmanagers en re-integratiebedrijven) weten waarom het traject gekozen is. Zo kunnen ze ook volgen of het traject voldoet aan de verwachtingen. Omdat bij DWI vaak meerdere medewerkers te maken hebben met een cliënt, is het wenselijk dat de onderbouwing voor het gekozen traject helder is omschreven en gemakkelijk in het papieren of elektronische dossier is terug te vinden.

Bevindingen

In de praktijk blijkt het trajectplan te bestaan uit een half A4-tje met daarop:

- de geplande start- en einddatum van het traject;
- een algemene doelstelling. Bij de vier onderzochte cliënten waarvan in het dossier een trajectplan aanwezig was (volgden een traject bij Alexander Calder) stond er als doelstelling: “om met begeleiding en andere voorzieningen in staat te zijn om betaald werk (incl. tijdelijk, uitzend- of deeltijdwerk) te vinden”;
- de naam van het traject;
- de ondertekening van het plan door cliënt en de klantmanager van DWI.

In de praktijk bevat het trajectplan dus geen onderbouwing voor de keuze van een traject. Een van de klantmanagers over het trajectplan:

“Het trajectplan heeft weinig inhoudelijke waarde. Ook is het juridisch niet duidelijk of een cliënt het trajectplan moet ondertekenen. Sommige cliënten willen uit koppigheid niet tekenen, terwijl ze wel het traject willen volgen. In die gevallen moeten ze verklaren waarom ze niet akkoord gaan met het trajectplan. Wanneer het re-integratiebedrijf een cliënt terugstuurt omdat hij niet geschikt is voor het traject, wordt het trajectplan meestal niet gewijzigd.”

De klantmanagers leggen de onderbouwing van de keuze ook niet op een andere wijze vast, bijvoorbeeld in het papieren dossier of BVS. Wel is er een zeer summiere onderbouwing voor de keuze van het traject te vinden in het re-integratieplan dat Alexander Calder zelf opstelt over de doorverwezen cliënt. Een voorbeeld uit een re-integratieplan:

“Cliënt is chaotisch en neemt moeilijk besluiten. Hij is erg gemotiveerd om een baan te zoeken. Hij beschikt over diploma's. Hij heeft hulp nodig bij het schrijven van sollicitatiebrieven en een steuntje in de rug bij het voeren van sollicitatiegesprekken.”

Bij Maatwerktrajecten, zoals het Global Start-traject, verwijst de klantmanager de cliënt door naar het Werkbedrijf, waar de projectconsulent vervolgens in een gesprek met de cliënt beoordeelt of het traject inderdaad geschikt is. De onderbouwing van de keuze is dan

terug te vinden op het intakeformulier dat de projectconsulent invult. Een voorbeeld:

“Cliënt is goed opgeleid, heeft computercursussen gevolgd. Cliënt maakt een goede indruk op mij. Cliënt gaat starten bij Global Start. Hierna zal hij in een ander traject van Maatwerk komen. Geen goed beroepsbeeld. Daarom eerst oriënteren bij Global Start en daarna verder kijken.”

Er zijn geen trajectplannen voor de keuze voor het WorkstaR-traject te vinden in de dossiers. Omdat het contract met WorkstaR in het kader van RUIMbaan is afgesloten, verliep de aanmeldingsprocedure via de Vacature Service Amsterdam (onderdeel van het Werkbedrijf). Zoals eerder genoemd zijn drie van de vier cliënten die in dit onderzoek betrokken zijn, in eerste instantie aangemeld bij een ander re-integratiebedrijf. Hun re-integratieplannen zijn dus op een ander traject gebaseerd dan het traject van WorkstaR. Waarom cliënten bij WorkstaR zijn geplaatst wordt niet vastgelegd.

Oordeel

Volgens de rekenkamer zou de keuze voor een traject onderbouwd moeten worden in het trajectplan dat de klantmanager opstelt voorafgaand aan het traject. Bij de vier cliënten van wie de rekenkamer een trajectplan aantrof in het dossier werd de trajectkeuze niet onderbouwd. In feite zijn de aangetroffen trajectplannen niet meer dan een formaliteit en bevatten ze vrijwel geen informatie. De vraag is of een trajectplan dan nog toegevoegde waarde heeft. Achteraf kan nu niet meer nagegaan worden waarom voor een bepaald traject gekozen is. Als DWI de trajectkeuze wel zou onderbouwen in het trajectplan, kunnen klantmanagers:

- beter in de gaten houden of het traject voldoet aan de verwachtingen;
- cliënten in voorkomende gevallen soepel overdragen aan een nieuwe klantmanager.

6.3.5 Conclusie prestaties gemeente bij trajectkeuze

Op basis van de voorgaande paragrafen over de wijze waarop de gemeente de trajectkeuze uitvoert, komen we in deze paragraaf tot een conclusie over de prestaties. In onderstaande tabel zijn de normen inclusief de oordelen per re-integratietraject weergegeven.

Tabel 6.4 - Eindoordeel prestaties gemeente bij trajectkeuze

Norm trajectkeuze	Oordeel
1. Het gekozen traject past bij de mogelijkheden van de cliënt	+/-
2. Het gekozen traject sluit aan op de vraag vanuit de arbeidsmarkt	+/-
3. Bij de selectie van de in te zetten re-integratie-instrumenten en -trajecten wordt een gemotiveerde afweging gemaakt tussen kosten en opbrengsten	-
4. De keuze voor het traject is onderbouwd in een trajectplan	-
Eindoordeel prestaties gemeente bij trajectkeuze	+/-

+ = voldoen aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

De rekenkamer constateert dat DWI bij de trajectkeuze rekening houdt met de mogelijkheden van de cliënt en de vraag op de arbeidsmarkt, maar dat hier geen vaste werkwijze voor geldt. De trajectkeuze mist daardoor afdoende onderbouwing. Zo ontstaat volgens de rekenkamer een te groot risico dat een cliënt op een traject terecht komt dat niet voldoende passend is. Daar komt bij dat klantmanagers te weinig zicht hebben op de kosten van een traject. Ze kunnen daardoor geen gemotiveerde afweging maken tussen de kosten van een traject en de verwachte opbrengsten. We concluderen dat een doelmatige inzet van de re-integratiemiddelen in de huidige werkwijze geen beslissende factor is. Weliswaar is doel-

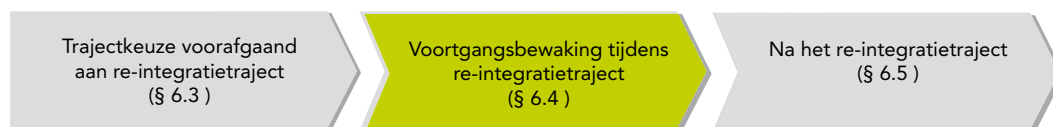
matigheid bij de aanbesteding van de contracten een belangrijk criterium, maar in de uitvoering wordt dit niet doorgetrokken. De ‘winst’ bij de aanbesteding kan snel verdampen als de ingekochte trajecten vervolgens ‘vrij’ toegewezen kunnen worden, zonder de kosten en opbrengsten in de beslissing mee te nemen.

De trajectkeuze wordt nergens onderbouwd vastgelegd, ook niet in het trajectplan dat daarvoor bedoeld is. Het gevolg is dat DWI daardoor later niet meer kan nagaan waarom voor een bepaald traject gekozen is en of het voldoet aan de verwachtingen.

6.4 Voortgangsbewaking door DWI tijdens het re-integratietraject

Nadat het traject is gekozen en de cliënt met het re-integratietraject is begonnen, resteert voor DWI de taak om de voortgang te bewaken. De voortgangsbewaking betreft zowel de wijze waarop het re-integratiebedrijf de gemaakte afspraken in het contract nakomt, als het verloop van de individuele trajecten. In §6.4.1 komt de bewaking van de contractuitvoering aan de orde en in §6.4.2 de individuele voortgangsbewaking.

Deze paragraaf past als volgt in de structuur van dit hoofdstuk:



6.4.1 Voortgang van de contractuitvoering

Het contract met het re-integratiebedrijf vermeldt op hoofdlijnen hoe het bedrijf het traject moet uitvoeren. Over de voortgang van de deelnemers aan het traject moet het re-integratiebedrijf aan DWI rapporteren. De rekenkamer beoordeelt de uitvoering van het traject aan de hand van de volgende norm:

Onderzoeksnorm

DWI ziet er op toe dat het re-integratiebedrijf de contractafspraken over de trajectuitvoering nakomt.

DWI heeft de uitvoering van re-integratietrajecten grotendeels uitbesteed. In het bestek voor de aanbesteding van de trajecten in 2005 staat dat: “DWI gedurende de looptijd van de contracten de uitvoering en de kwaliteit nauwgezet controleert en periodiek de resultaten van de re-integratiebedrijven vaststelt”.⁵⁰

Bevindingen

Buiten de contractafspraken heeft DWI geen beleid voor het beheer van de contracten vastgesteld. De inkopers van het Werkbedrijf zijn verantwoordelijk voor het contractbeheer. Globaal richt het beheer van de contracten zich op het:

- zoeken naar oplossingen voor knelpunten in de uitvoering van het contract;
- monitoren van de voortgang.

De wijze waarop dit gebeurt, verschilt per contract, hoewel voor de Maatwerk-contracten wel sprake is van enige standaardisatie:

- De betreffende inkoper en projectconsulent voeren periodiek voortgangsgesprekken met het re-integratiebedrijf.

- Het Werkbedrijf monitort de voortgang van de resultaten, waardoor de re-integratiebedrijven ook onderling vergeleken kunnen worden.

Alexander Calder

Volgens het contract overlegt DWI ook met Alexander Calder over de uitvoering. De aanvullende werkafspraken bepalen dat het overleg gaat over:⁵¹

- de afspraken;
- de instroom;
- de fase waarin cliënten zich bevinden binnen het traject;
- de voortgang van WorkFirst-activiteiten;
- de voortgang bij plaatsingen;
- de samenwerking met het Marktplaatsplein;
- de knelpunten in de uitvoering van het contract.

In de praktijk vond dit overleg maandelijks plaats. Medio 2005 is de frequentie van het overleg afgenomen naar eens per kwartaal. Dit werd onder meer veroorzaakt door de vorming van DWI en wisselingen in contactpersonen. Bovendien worden er geen notulen meer van gemaakt. De gesprekspartners van DWI en Alexander Calder gaven aan dat de meeste aandacht in het overleg uitgaat naar verschillen in de voortgangscijfers van DWI en die van Alexander Calder, waardoor afrekeningen nogal eens vertraging oplopen.

In februari 2004 heeft DWI een evaluatieronde gehouden voor de contracten die in 2003 waren aanbesteed, waaronder het contract met Alexander Calder. Er is toen ook een gesprek gevoerd met Alexander Calder. In de verslaglegging gaat het om alle contracten in Nieuw West en gemeentebreed. Er kan geen afzonderlijke informatie over Alexander Calder worden teruggevonden. De evaluatie gaat nog niet in op resultaten, omdat het daar nog te vroeg voor is. De deelnemers zijn meestal nog niet zo ver in het traject dat er al sprake is van uitplaatsing naar werk. Een tweede contractevaluatie op een moment dat er wel naar resultaten gekeken kon worden, heeft niet plaatsgevonden. Het nieuwe contract met Alexander Calder zal in 2007 worden geëvalueerd.

Global Start

Ook de tweemaandelijks voortgangsoverleggen met Global Start over de contractuitvoering gaan hoofdzakelijk over de verschillen in de informatie van DWI en van Global Start over de trajectfase waarin de deelnemers zich bevinden. Daarnaast vindt twee keer per jaar een contractevaluatie plaats, waarvan een formeel verslag wordt gemaakt voor alle betrokken partijen. Een keer is deze contractevaluatie overgeslagen omdat er vanwege administratieve problemen bij Global Start en DWI al intensief overleg plaatsvond. Uit het verslag van de contractevaluatie in maart 2006 blijkt dat er behalve over administratieve zaken ook over de inhoudelijke resultaten van het traject gesproken wordt.

WorkstaR

Tweemaandelijks vindt er overleg plaats tussen DWI en WorkstaR over de uitvoering van het traject. Er komen, net zoals bij Alexander Calder, vaste onderwerpen aan de orde. De overleggen gaan over de voortgang, instroom en uitstroom, en over knelpunten waarvoor oplossingen gezocht worden. Over individuele cliënten wordt niet gesproken. Daarnaast vindt er, volgens het contract, eenmaal per jaar een contractevaluatie plaats. Deze contractevaluatie is niet uitgevoerd en het ziet er niet naar uit dat dit nog zal gebeuren. Tijdens de tweemaandelijks overleggen is besloten om een nieuw contract af te sluiten voor nog eens 100 bijstandsccliënten.

Een probleem waar de onderzochte re-integratiebedrijven alle drie mee te maken hadden, is de stroef verlopende financiële afwikkeling van de contracten. De facturering verloopt moeizaam, zowel door fouten bij de re-integratiebedrijven als bij DWI. De bedrijven moeten de contractueel vastgelegde administratieve afspraken over de facturering zeer precies nakomen, anders betaalt DWI niet. Als het bedrijf bijvoorbeeld een factuur indient met een presentielijst waarop een handtekening van een van de deelnemers ontbreekt, schort DWI de betaling op. Ook binnen DWI moet het proces aan veel eisen voldoen. Een struikelblok vormt de fattering van de trajectonderdelen door de klantmanager in het systeem én op papier (dubbele bewijslast). De werkwijze is ingevoerd in de tijd dat de Sociale Dienst onder verscherpt toezicht van het ministerie stond en alle risico's wilde uitsluiten. Zolang een klantmanager niet aanvinkt dat een rapportage ontvangen is én de rapportage op papier heeft ondertekend en teruggestuurd aan het re-integratiebedrijf, kan er niet betaald worden. Door tijdgebrek komen klantmanagers daar niet altijd tijdig aan toe. Personele wisselingen door de vorming van DWI hebben voor extra vertraging gezorgd. Inkopers besteden daardoor in het contractbeheer noodgedwongen veel tijd aan het oplossen van administratieve knelpunten in de uitvoering van de contracten en het voorkomen dat deze knelpunten ontstaan.

Oordeel

DWI voert in voldoende mate overleg met de re-integratiebedrijven over de contractvoortgang, maar richt de aandacht daarbij hoofdzakelijk op financieel-administratieve zaken en te weinig op de inhoudelijke resultaten. Een periodieke contractevaluatie vindt niet altijd plaats. In evaluaties die er wel waren komen de inhoudelijke resultaten niet altijd aan de orde. Een verklaring kan zijn dat DWI de inhoudelijke kant van de trajecten beschouwt als eigen verantwoordelijkheid van het re-integratiebedrijf, waarop DWI het bedrijf gedurende de looptijd van het contract niet wil aanspreken. Een andere mogelijke verklaring is dat de financieel-administratieve knelpunten zo groot zijn dat deze alle aandacht opslokken. Zowel de re-integratiebedrijven als DWI struikelen over de vele gedetailleerde afspraken die ze daarover moeten nakomen.

6.4.2 Voortgangsbewaking van de individuele trajecten

Klantmanagers hebben de regie over het re-integratieproces. Dat betekent dat ze ook in de gaten moeten houden of hun cliënten het traject bij het re-integratiebedrijf goed doorlopen. De rekenkamer hanteert de volgende norm voor de beoordeling:

Onderzoeksnorm

De klantmanager van DWI ziet toe op de prestaties van het re-integratiebedrijf en de cliënt door:

- *monitoren van de voortgang van het traject;*
- *overleg over de voortgang van het traject met het re-integratiebedrijf en de cliënt;*
- *interventie als het re-integratiebedrijf of de cliënt de afspraken niet nakomen.*

Bevindingen monitoring

DWI monitort de voortgang van de individuele deelnemers aan de trajecten. In de contracten met de drie onderzochte re-integratiebedrijven is vastgelegd dat ze DWI regelmatig voortgangsrapportages over de deelnemers moeten toesturen.

Alexander Calder

Alexander Calder is contractueel verplicht eens per drie maanden over elke deelnemer een voortgangsrapportage te sturen aan DWI. Het contract stelt geen termijn waarbinnen deze rapportage moet worden geleverd. Wel staat in de aanvullende afspraken dat Alexander Calder de klantmanager informeert als de rapportage vertraging oploopt.

Uit de gesprekken blijkt dat klantmanagers beperkt zicht hebben op de voortgang van de cliënten bij Alexander Calder. Ze noemen twee oorzaken:

- Alexander Calder rapporteert niet regelmatig en tijdig aan de klantmanager over de voortgang van een traject. Soms komt een rapportage pas een half jaar later binnen. Dit kwam door een afname van het aantal consultants bij Alexander Calder. De overgebleven consultants kregen meer cliënten te begeleiden, waardoor er een achterstand in de werkzaamheden ontstond.
- De voortgang van een traject staat niet altijd goed in BVS geregistreerd. Dit probleem doet zich voor bij alle trajecten, niet alleen bij Alexander Calder. De redenen zijn:
 - Het dubbele flatteringsproces: een eindbevestiging kan pas verstuurd worden als twee klantmanagers hun fiat in BVS hebben gegeven ('vier-ogen-principe'). Deze dubbele bewijslast werkt vertragend. In het systeem staat dan dat een traject nog niet is afgerond, terwijl dit in de praktijk wel zo is.
 - De hoge werkdruk en onervarenheid met BVS bij beginnende klantmanagers. Dit speelt vooral vanaf 2006.

In de voortgangsrapportages wordt ingegaan op de houding en activiteiten van de deelnemer. Een voorbeeld uit een voortgangsrapportage:

“Cliënt is enthousiast, erg betrokken en een trouwe bezoeker van de workshops. Hij heeft veel gesolliciteerd maar wordt regelmatig afgewezen omdat hij te weinig werkervaring heeft. Cliënt krijgt een werkervaringplek voor minimaal 10 uur in de week.”

Global Start

Global Start moet DWI maandelijks presentielijsten van de deelnemers toesturen. Daarnaast maakt Global Start over elke deelnemer een viertal voortgangsrapportages:

- na de voorschakelfase;
- na de start van het dienstverband;
- tussentijds na drie maanden in het traject;
- na zes maanden in het traject.

Anders dan bij Alexander Calder geeft het contract met Global Start wel een termijn voor de aanlevering van de voortgangsrapportages, namelijk binnen twee weken na afronding van de betreffende trajectfase. Ook als een deelnemer uitvalt moet er een rapportage worden gemaakt. Ten slotte is een eindrapportage vereist binnen vier weken na uitstroom uit het traject. Of de rapportages tijdig binnenkomen hebben we niet kunnen vaststellen, omdat data op de rapportages ontbreken. Alleen de periode waarop de rapportage betrekking heeft is vermeld. De rapportages worden niet in een cliëntdossier bewaard. Alle rapportages zijn volgens eenzelfde structuur opgebouwd en beslaan een A4. Eerst wordt de algemene indruk die de deelnemer geeft beschreven, en vervolgens komen de taal, aanwezigheid, werkhouding, sociale en emotionele ontwikkeling aan bod. De voortgang in de persoonlijke ontwikkeling tijdens het traject kan zo goed gevolgd worden. Bijvoorbeeld of de deelnemer wel voldoende aanwezig is:

Verslag 1: Aanwezigheid matig. Door privéproblemen laat cliënt het regelmatig afweten. Hij is dan letterlijk ziek van de problemen. Cliënt komt te laat, verslaapt zich en is zonder bericht niet op de werkplek.

Verslag 2: Aanwezigheid beter. Hij is meer op tijd en vaker aanwezig. Soms verslaapt hij, maar hij is hier goed op aanspreekbaar.

Verslag 3: Matig. Er is sprake van een hoog ziekteverzuim.

Verslag 4: Slecht. Er is sprake van een hoog ziekteverzuim. Cliënt is sinds enige tijd niet meer komen opdagen.

WorkstaR

WorkstaR moet volgens het contract op vijf momenten verslagen aanleveren aan DWI:

- voor aanvang van de stage;
- na afloop van de stage;
- na afloop van de arbeidsovereenkomst van 6 maanden;
- bij voortijdige beëindiging van het traject;
- wanneer een cliënt na het traject bij WorkstaR een dienstverband van minimaal 6 maanden bij een andere werkgever heeft.

Er wordt in het contract met WorkstaR geen specifieke termijn gesteld waarbinnen de rapportages aangeleverd moeten worden. De afspraak is dat wanneer er geen rapportages geleverd worden, dat DWI de betaling op kan schorten. Er zijn hierover nooit problemen ontstaan tussen WorkstaR en DWI. In de praktijk blijkt dat DWI de verslagen alleen gebruikt om betalingen te verrichten. Inhoudelijk wordt er niets met de cliëntrapportages gedaan en vindt er geen bijsturing plaats vanuit DWI. Ook voor WorkstaR is onbekend wat er met de cliëntrapportages wordt gedaan; er vindt geen terugkoppeling plaats.

De rapportages kennen een vaste structuur, en geven beknopt in een A4 over tien punten een indruk van de wijze waarop de deelnemer het werk uitvoert. Het verslag eindigt met een korte conclusie. Een voorbeeld:

“Goede en dankbare medewerker die nog steeds leergierig is. Pikt zaken snel op en is flexibel in te zetten. Hierdoor voor werkgever prettig.”

Bevindingen overleg

In de contracten is weinig geregeld over overleg tussen DWI en de re-integratiebedrijven over de individuele deelnemers. Het contract met Alexander Calder stelt dat er overleg moet zijn met de klantmanager als zich knelpunten voordoen in het traject van een cliënt. In de werkafspraken tussen Global Start en DWI staat dat Global Start afwezigheid van of problemen met een deelnemer aan de projectconsulent van DWI moet melden. Het contract met WorkstaR vermeldt dat ontslag en andere vormen van uitval zo snel mogelijk gemeld moeten worden. Of het melden mondeling of schriftelijk moet gebeuren geven deze contracten niet aan. In de praktijk verschilt de mate van overleg per re-integratiebedrijf.

Alexander Calder

Mondeling overleg tussen DWI en Alexander Calder over de voortgang van de trajecten vindt wel plaats, maar er wordt lang niet altijd contact opgenomen als zich knelpunten in een traject voordoen. In principe heeft de klantmanager tijdens het re-integratietraject geen contact met de cliënt. Bij problemen kan er een ‘driegesprek’ plaatsvinden tussen de consulent van Alexander Calder, de klantmanager van DWI en de cliënt. Door de totstandkoming van DWI is het contact tussen Alexander Calder en de klantmanager volgens de geïnterviewden verslechterd. Door de vele personeelwisselingen bij zowel DWI als Alexander

Calder zijn bestaande netwerken en relaties verbroken. Aan de ene kant weten de consultants van Alexander Calder veelal niet wie de nieuwe aanspreekpunten bij DWI zijn én zijn klantmanagers telefonisch vaak onbereikbaar. Aan de andere kant zijn de nieuwe klantmanagers van DWI nog niet goed bekend met (de activiteiten van) Alexander Calder.

Global Start

Global Start en DWI voeren regelmatig overleg over het trajectverloop van individuele deelnemers. Er is voldoende mogelijkheid voor overleg, omdat de projectconsulent van DWI gewoonlijk een dag in de week aanwezig is op de locatie van Global Start. Daardoor is de consulent goed op de hoogte van de uitvoering van het traject en kan hij tijdig ingrijpen als dat nodig is. Het gemiddelde aantal trajectdeelnemers, 40 tot 50, is ook redelijk overzichtelijk. Als in de voortgangsbesprekingen tussen Global Start en de projectconsulent blijkt dat er problemen zijn met een deelnemer, moet deze bij de projectconsulent op gesprek komen. Omdat de deelnemers tijdens de trajectfase met een WWB-dienstverband werken, kan de projectconsulent hen aanspreken als werkgever, terwijl de manager bij Global Start zich richt op de inhoudelijke problemen. Die rolverdeling stemt beide partijen tot tevredenheid, omdat ze elkaar op die manier goed kunnen aanvullen. Een deelnemer over deze werkwijze:

“Met vragen kon je bij de opleidingsmanager van Global Start terecht, een behulpzame man. Bij problemen moest je bij hem komen. Maar ik deed mijn werk goed, dus ik hoefde weinig langs te komen. Bij de contactpersoon van DWI kwam je alleen als er problemen waren met de salarisbetaling of bij grote problemen.”

WorkstaR

Er vindt tussen DWI en WorkstaR geen overleg plaats op cliëntniveau. De klantmanagers zijn niet op de hoogte van de voortgang en ontwikkeling van de cliënt tijdens het traject. Omdat de aanmelding en selectie voor het WorkstaR-traject via de Vacatureservice Amsterdam verliep, is er geen contact over de cliënt tussen de betrokken klantmanager en WorkstaR. Er was tussen Vacatureservice Amsterdam en WorkstaR wel contact over de cliënten die werden aangemeld, maar niet over de voortgang van de cliënt op het traject.

WorkstaR zelf ziet het ontbreken van contact met DWI op cliëntniveau niet als een belemmering. Het vormt geen hinder bij de uitvoering van het WorkstaR-traject. Het doorgeven van informatie over cliënten, bijvoorbeeld bij incidenten, naar DWI wordt hierdoor wel bemoeilijkt.

Bevindingen interventie

Als de klantmanagers ervan op de hoogte zijn dat de trajectvoortgang niet volgens afspraak verloopt, mag verwacht worden dat ze ingrijpen.

Alexander Calder

Bij het Alexander Calder-traject is nauwelijks interventie door de klantmanagers. We zagen dat het vaak voorkomt dat ze niet of te laat op de hoogte zijn van het individuele trajectverloop. Als ze al interveniëren is dit niet gericht op de cliënt maar op Alexander Calder zelf. Het gaat dan om zaken als het te laat aanleveren of ontbreken van individuele voortgangsrapportages. Het is de verantwoordelijkheid van de klantmanager om bij Alexander Calder na te vragen waar de rapportage blijft. Veel klantmanagers hebben door het grote aantal cliënten geen tijd om zich zo actief op te stellen. Ook weten niet alle klantmanagers welke afspraken gemaakt zijn met Alexander Calder over de termijnen van de voortgangsrappor-

tages. Vooral wanneer een cliënt uitvalt of het traject zonder succes doorloopt, is het belangrijk voor de klantmanager om tijdig een rapportage van Alexander Calder te ontvangen. Deze rapportage kan aanknopingspunten bieden voor een eventueel vervolgetraject.

Global Start

De regelmatige gesprekken die de projectconsulent van DWI bij Global Start met deelnemers voert leiden wel tot interventies. De interventie is vooral gericht op de cliënt, die wordt aangesproken op zijn verplichtingen als werknemer. De projectconsulent spreekt Global Start zelf er wel eens op aan als de informatie over een cliënt te laat wordt aangeleverd of verkeerd blijkt te zijn. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een dienstverband ten onrechte wordt beëindigd, wat heel vervelend is voor de cliënt en veel tijd kost om te corrigeren.

WorkstaR

DWI is niet op de hoogte van de voortgang van cliënten bij het WorkstaR-traject, omdat er tussen WorkstaR en de klantmanagers geen uitwisseling van informatie plaatsvindt. Wanneer er door WorkstaR niet volgens afspraak gehandeld wordt, is DWI niet in staat in te grijpen. Het zicht op de cliënt is kwijt, terwijl de klantmanager de ontwikkelingen van de cliënt zou moeten volgen en contact moet hebben met de re-integratiebedrijven.⁵² Ingrijpen tijdens het traject, wanneer zaken niet volgens afspraak verlopen, is hierdoor niet mogelijk. Aan de andere kant hebben re-integratiebedrijven, die de deelnemer naar WorkstaR hebben geplaatst, niet voor terugkoppeling naar DWI gezorgd. Hierdoor was DWI niet op de hoogte van de doorverwijzing van de drie van de vier in het onderzoek betrokken cliënten.

Oordeel

Bij de drie door ons onderzochte re-integratietrajecten ziet DWI in wisselende mate toe op de prestaties tijdens de uitvoering. De voortgang van de individuele deelnemers krijgt over het algemeen weinig aandacht. Het grote aantal cliënten per klantmanager, dat in sommige gevallen opliep tot meer dan 300, hindert een actieve voortgangsbewaking. Het komt geregeld voor dat een klantmanager pas weer zicht krijgt op een cliënt nadat deze is uitgevallen uit een traject of na het traject geen werk heeft gevonden. Een positieve uitzondering is de voortgangsbewaking door DWI bij het traject van Global Start. Door de regelmatige aanwezigheid van de projectconsulent van DWI op de locatie van Global Start is er goed zicht op de voortgang van de deelnemers en kan zonodig geïntervenieerd worden.

Vooraf bij het Alexander Calder-traject heeft de reorganisatie van DWI geleid tot een vermindering van de voortgangsbewaking. Door de vele personeelwisselingen bij zowel DWI als Alexander Calder zijn bestaande netwerken en relaties verbroken en nog in onvoldoende mate weer opgebouwd. Vooral bij een grote contractpartner als Alexander Calder is een goede voortgangsbewaking van belang, omdat daar meer cliënten en middelen mee gemoeid zijn.

Door het ontbreken van contact tussen DWI en WorkstaR op cliëntniveau kan de voortgang en ontwikkeling van de deelnemers aan het WorkstaR-traject niet gevolgd worden. Zo was voor DWI ook niet zichtbaar dat cliënten door andere re-integratiebedrijven naar WorkstaR werden doorgeplaatst. De cliënt is niet in beeld, wat adequaat handelen van de klantmanager onmogelijk maakt.

6.4.3 Conclusie voortgangsbewaking door de gemeente

Op basis van de bevindingen concludeert de rekenkamer dat DWI de voortgang tijdens de uitvoering van de re-integratietrajecten bij één traject wel en de andere twee niet voldoende bewaakt. In de tabel zijn de oordelen over de normen weergegeven. De oordelen betreffen het handelen van DWI, niet dat van de re-integratiebedrijven.

Tabel 6.5 - Eindoordeel prestaties gemeente tijdens traject

Norm prestaties gemeente tijdens re-integratietraject		Oordeel		
		AC	GS	WS
4.	DWI ziet er op toe dat het re-integratiebedrijf de contractafspraken over de trajectuitvoering nakomt.	+/-	+	+/-
5.	De klantmanager van DWI ziet toe op de prestaties van het re-integratiebedrijf en de cliënt door: <ul style="list-style-type: none">• monitoren van de voortgang van het traject;• overleg over de voortgang van het traject met het re-integratiebedrijf en de cliënt;• interventie als het re-integratiebedrijf of de cliënt de afspraken niet nakomen.	-	+	-
Eindoordeel prestaties gemeente tijdens traject		-	+	-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

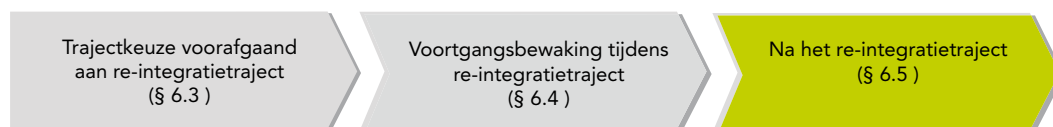
Het contractbeheer door DWI verloopt beter dan de individuele voortgangsbewaking. Wel zou de focus bij de besprekingen over de contractvoortgang op de financieel-administratieve problemen meer mogen verschuiven naar de inhoudelijke resultaten. De individuele voortgangsbewaking wordt gehinderd door het grote aantal cliënten per klantmanager. Positief voor de voortgangsbewaking is de regelmatige aanwezigheid van de projectconsulent op de trajectlocatie van Global Start. Alle drie de bedrijven sturen de afgesproken voortgangsrapportages toe, maar niet altijd tijdig. Als een klantmanager pas laat geïnformeerd wordt bij problemen kan hij of zij niet bijtijds ingrijpen. De rapportages hebben pas echt zin als ze daadwerkelijk inhoudelijk worden beoordeeld door de klantmanager. Dan kan er overlegd worden over de trajectvoortgang en zonodig worden ingegrepen. Nu vinden die interventies bij twee van de drie onderzochte trajecten niet of sporadisch plaats. Het op traject plaatsen mag niet betekenen dat DWI het zicht op de cliënt kwijtraakt.

6.5 Na het re-integratietraject

Wanneer een re-integratietraject is afgelopen heeft DWI drie taken:

- controleren of het re-integratiebedrijf de afgesproken prestaties en effecten heeft gerealiseerd;
- nagaan of het traject de arbeidsmarktpositie van de cliënt heeft verbeterd;
- nazorg realiseren om terugval in de uitkering te voorkomen.

De uitvoering van deze drie taken wordt hierna elk afzonderlijk beoordeeld. Deze paragraaf past als volgt in de structuur van het hoofdstuk:



6.5.1 Beoordeling gerealiseerde prestaties en effecten

DWI moet beoordelen of de re-integratiebedrijven de afgesproken prestaties en effecten hebben gerealiseerd. Dit is nodig om te bepalen of de trajecten zinvol zijn.

Onderzoeksnorm

DWI beoordeelt of het re-integratiebedrijf de afgesproken prestaties en effecten heeft gerealiseerd.

Gezien de bedragen die met de re-integratietrajecten gemoeid zijn, is de vraag of de afgesproken prestaties en effecten bereikt zijn relevant. Allereerst is het belangrijk dat DWI nagaat of de in de contracten opgenomen prestaties en effecten gehaald zijn. DWI zou zich op basis van de behaalde resultaten ook een oordeel moeten vormen over de mate waarin de trajecten succesvol zijn geweest. Dat maakt het ook mogelijk om te leren voor de toekomst.

Bevindingen afgesproken prestaties en effecten

Om te bepalen welke prestaties en effecten de re-integratiebedrijven moeten behalen hebben we gekeken naar de afspraken die zijn vastgelegd in de contracten met de bedrijven. Het kan gaan om:

- (duurzame) uitstroom naar werk;
- uitstroom naar gesubsidieerd werk;
- uitstroom naar een opleiding;
- verbetering van kennis en vaardigheden.

De contracten met de drie door ons onderzochte re-integratiebedrijven hebben een verschillende achtergrond. De contracten met Alexander Calder zijn door de voormalige Sociale Dienst afgesloten binnen de randvoorwaarden van de grote aanbestedingsrondes 'Niemand aan de kant' in 2003 en 2005. Het contract met Global Start is door voormalig Maatwerk afgesloten. Het contract met WorkstaR is aanbesteed als RUIMbaan-project, waarbij de eindverantwoordelijkheid ligt bij de Dienst Economische Zaken. Het contract met WorkstaR is overigens wel afgesloten door Maatwerk. Het nieuwe contract met WorkstaR valt buiten onze onderzoeksperiode. Het is wel bekeken om eventuele verschillen te kunnen aangeven. Zie tabel 6.6 voor een overzicht.

Tabel 6.6 – Contracten met de drie re-integratiebedrijven

Bedrijf	Contractnaam	Opdrachtgever	Looptijd	
			Van	Tot
Alexander Calder	Trajecten naar werk	SDA	01-04-2003	15-06-2007
	Trajectadviezen, voortrajecten werk en uitstroomtrajecten naar werk	SDA	15-03-2005	15-04-2011
Global Start	Beroepsrichting georiënteerd traject in de techniek	Maatwerk	01-07-2004	01-07-2007
WorkstaR	Experiment 'Werk met perspectief'	Maatwerk	01-12-2004	15-09-2006
	Begeleiden bij stage en uitplaatsen naar werk 'Werk met perspectief'	DWI	15-09-2006	01-12-2007

Hoewel de achtergrond verschilt, geldt voor alle contracten dat het traject is verdeeld in verschillende fasen of onderdelen, waaraan prestaties met bijbehorende financiering verbonden zijn. In tabel 6.7 staat het overzicht van de prestaties en effecten per contract.

Tabel 6.7 – Afspraken over prestaties en effecten in de contracten met de drie re-integratiebedrijven

Bedrijf	Contractnaam	Prestaties	Effecten
Alexander Calder	Trajecten naar werk (vanaf 2003)	Rapportages over de trajectonderdelen	40% duurzame plaatsing op regulier werk en 13% duurzame plaatsing op gesubsidieerd werk
	Trajectadviezen, voortrajecten werk en uitstroom-trajecten naar werk (vanaf 2005)	Rapportages over de trajectonderdelen	42% van alle deelnemers in een jaar (jaarcohort) stroomt uit naar werk en keert niet binnen zes maanden terug in de uitkering
Global Start	Beroepsrichting georiënteerd traject in de techniek (vanaf 2004)	Rapportages over de trajectonderdelen	70% van de deelnemers stroomt door naar de reguliere arbeidsmarkt of het reguliere onderwijs
WorkstaR	Experiment 'Werk met perspectief' (vanaf 2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Plaatsing 100 WWB-gerechtigden • Screening potentiële deelnemers • Stagebegeleiding en coaching • Jobcoaching • Coaching op nieuwe werkplek 	Geen afspraken gemaakt over de te bereiken effecten
	Begeleiden bij stage en uitplaatsen naar werk 'Werk met perspectief' (vanaf 2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Verzorgen stage van 2 maanden • Arbeidscontract van minimaal 32 uur, voor minimaal 6 maanden • Deelnemers een dagdeel per week begeleiden bij zoeken baan, aansluitend op het dienstverband bij WorkstaR 	Deelnemers zijn na de twee maanden stage uit de uitkering.

De prestaties zijn in twee van de vijf contracten inhoudelijk van aard (beide contracten met WorkstaR), in de andere (Alexander Calder en Global Start) worden alleen rapportageverplichtingen vermeld. Voor een beschrijving van het traject verwijst het contract naar de offerte van het bedrijf. Drie van de vijf contracten bevatten een met het traject te behalen effect (Alexander Calder en Global Start). In de contracten met WorkstaR ontbreekt dit.

Voor beide contracten met WorkstaR geldt dat maximaal 100 mensen het traject kunnen doorlopen. Een effect, bijvoorbeeld een percentage voor de doorstroom van deelnemers naar een andere baan na afloop van het traject, is niet opgenomen in het contract. WorkstaR moet de volgende prestaties leveren en daarover onderbouwd verslag uitbrengen aan DWI:

- screening van de geschiktheid van potentiële deelnemers;
- stagebegeleiding en coaching tijdens de eerste twee maanden van het traject;
- jobcoaching tijdens de zes maanden van de arbeidsovereenkomst;
- eventueel coaching gedurende twee maanden op de nieuwe werkplek.

DWI gaf als reden voor het ontbreken van een effect in het eerste contract met WorkstaR dat dit traject is als RUIMbaan-experiment van start is gegaan. Er hoeft bij RUIMbaan projecten niet bijgehouden te worden welke cliënten deelnemen aan een traject:

“In het RUIMbaan voor Werk-programma ligt het accent op de vraaggerichte benadering: de kern is dat vanuit de werkgeverszijde trajecten worden ontwikkeld en uitgevoerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen werkzoekenden en werklozen. Daarom wordt ook niet geregistreerd op achtergrond, c.q. al dan niet de uitkeringssituatie van kandidaten. De herkomst van kandidaten (WAO, WW, WWB, Wajong, Niet Uitkeringsgerechtigden, dreigende voortijdig schoolverlaters, werkend e.d.) is voor werkgevers niet relevant.”⁵³

Hoewel in het tweede contract met WorkstaR wel een effectdoel is opgenomen, namelijk uitkeringsonafhankelijkheid, is niet bepaald welk resultaat WorkstaR moet boeken nadat het dienstverband van zes maanden is afgelopen.

Het tweede contract met Alexander Calder is het enige van de vijf contracten waarbij een bonus/malusregeling is afgesproken. Voor elke prestatie boven de succesratio van 42% ontvangt Alexander Calder een extra bedrag. Omgekeerd zal Alexander Calder voor elke prestatie onder de succesratio een bedrag moeten terugbetalen.

In het contract met Global Start telt niet alleen een reguliere baan als positief effect mee maar ook de doorstroom naar het reguliere onderwijs. Dit is gedaan omdat veel schoolverlaters het ICT-traject van Global Start volgen. Voor hen is vervolgonderwijs vaak een wenselijker uitstroomdoel dan een baan.

In tabel 6.8 staan de door de drie bedrijven gerealiseerde prestaties en effecten, voor zover wij deze konden achterhalen. De prestaties en effecten betreffen een tussenstand, de doelbereiking kan nog niet worden vastgesteld omdat nog niet alle deelnemers hun traject hebben afgerond. Bij het tweede contract met Alexander Calder en het contract met Global Start kunnen ook nog nieuwe deelnemers starten.

Tabel 6.8 – Tussenstand gerealiseerde prestaties en effecten door de drie re-integratiebedrijven, medio 2006

Bedrijf	Contract	Prestaties	Effecten
Alexander Calder	Trajecten naar werk ⁵⁴	1.483 deelnemers met re-integratieplan: 311 uitstroom naar werk	195 duurzaam aan het werk (13% van 1.483)
	Uitstroomtrajecten naar werk ⁵⁵	388 deelnemers met re-integratieplan: 45 uitstroom naar werk	19 duurzaam aan het werk
Global Start	Beroepsrichting georiënteerd traject In de techniek ⁵⁶	Instroom 174 deelnemers: 49 nog in traject, 5 uitval door persoonlijke omstandigheden. Uitstroom 120 deelnemers: 30 ontslag, 29 uitstroom niet naar werk of scholing, deels naar ander traject	12 regulier werk (10% van 120) 49 fulltime scholing (41%)
WorkstaR	Experiment 'Werk met perspectief' ⁵⁷	Instroom 100 deelnemers: 16 uitvallers, 84 deelnemers met een arbeidsovereenkomst voor een halfjaar bij WorkstaR	2 duurzaam naar regulier werk ⁵⁸

De gegevens over prestaties en effecten worden door DWI niet gestructureerd en eenduidig bijgehouden. We hebben verschillende bronnen geraadpleegd om de tabel te kunnen samenstellen.

Alexander Calder

De voortgangsinformatie over Alexander Calder is door DWI uit BVS gegenereerd. De gegevens zijn door DWI niet voorzien van een analyse en moeilijk te interpreteren. Voor het tweede contract met Alexander Calder hebben we zelf BVS geraadpleegd. Tevens beschikten we voor dat contract over voortgangsinformatie van Alexander Calder. Daarin staat een voorlopige succesratio van 38% voor de eerste drie maanden waarin cliënten konden instromen (nog niet alle deelnemers hebben het traject dan al afgerond)⁵⁹. Bij navraag blijkt dit echter de plaatsingsratio te betreffen, waarbij alle plaatsingen op werk zijn meegeteld. De succesratio voor duurzame plaatsing op werk wordt pas na afloop van het contract bepaald en tussentijds niet bijgehouden. Een plaatsing telt als duurzaam als de cliënt 6 maanden aan het werk is en wordt achteraf, na bewijslast en rapportage, als duurzame plaatsing aange-merkt.

De succesratio voor het eerste contract komt volgens onze berekening uit op 13%. De plaatsingsratio die DWI hanteert is 21%. Beide percentages liggen ruim onder die in het contract (40% regulier werk en 13% gesubsidieerd werk), maar kunnen nog iets hoger worden. Het niet realiseren van de beoogde uitstroom heeft voor Alexander Calder geen consequenties, omdat in het oude contract geen bonus/malus was afgesproken. Evaluaties van de resultaten van het contract of de klanttevredenheid zijn er niet geweest. Een bredere evaluatie naar Marktplaats West gaf over Alexander Calder geen informatie.

Global Start

De gegevens over Global Start komen uit M2000. De uitstroomcijfers zijn gebaseerd op de situatie uiterlijk een maand na afloop van het traject, zoals opgegeven door Global Start. DWI gaat niet na of deze gegevens betrouwbaar zijn. Bestandscontrole door vergelijking met andere systemen vindt slechts bij uitzondering plaats, en dan alleen om de situatie van een individuele cliënt te controleren.

Bij de contractevaluatie zijn de toen beschikbare uitstroomgegevens voorzien van een korte analyse. Daarin werd geconstateerd dat de uitstroom naar regulier werk relatief laag is, wat geweten werd aan de slechte arbeidsmarkt in het voorgaande jaar. Er werd nauwelijks laag of niet-gekwalificeerde arbeid aangeboden. De uitstroom naar reguliere scholing, die meetelt als positief resultaat voor Global Start, is relatief hoog. Daarover wordt opgemerkt dat deelnemers binnenkomen zonder kennis van ICT en het traject afsluiten op MBO-niveau 3 of 4. Dit niveau halen ze in gemiddeld 6 maanden tijd, waar anders een paar jaar over wordt gedaan.

De positieve uitstroom medio 2006 is met 51% lager dan de 70% die in het contract was afgesproken. DWI gaf in de gesprekken aan dat dit percentage in alle oud-Maatwerk-contracten stond opgenomen, maar niet als realistisch beschouwd kan worden. Voor eventuele contractverlenging worden daarom de resultaten vergeleken met het gemiddelde van de contracten in die categorie (in geval van Global Start beroepsgerichte oriëntatie). Als het contract daaronder ligt, betekent dit dat het niet verlengd wordt, tenzij er goede redenen voor zijn. In die vergelijking scoort Global Start heel goed. Andere evaluaties van de contractuitvoering vinden niet plaats. Er wordt dus niet onderzocht wat de succes- en faalfactoren zijn en of de deelnemers tevreden zijn over het traject.

WorkstaR

De gegevens over WorkstaR zijn door het bedrijf aangeleverd aan DWI. DWI voert geen controle uit op de gegevens. WorkstaR telt conform de afspraak met de coördinator RUIM-baan voor Werk en de Sociale Dienst alle deelnemers die niet zijn uitgevallen mee in de uitstroom naar regulier werk. Ze krijgen immers een arbeidscontract bij WorkstaR voor zes maanden. Volgens de rekenkamer is deze berekeningswijze niet correct. Gezien de traject-

vergoedingen die DWI aan WorkstaR betaalt gaat het hier niet om regulier werk. Vanuit DWI werd in de gesprekken bevestigd dat het traject bij WorkstaR gezien moet worden als gesubsidieerd werk. De rekenkamer constateert dat DWI echter niet heeft voorkomen dat de WorkstaR-trajecten als regulier werk in de cijfers terechtkomen. Ook heeft DWI niet voorkomen dat andere re-integratiebedrijven door doorplaatsing van hun deelnemers naar WorkstaR uitstroompremies ontvangen voor duurzame plaatsing op werk (zie §5.4.2). Uit het bovenstaande blijkt al dat DWI de door WorkstaR aangeleverde gegevens niet verder heeft geanalyseerd. Een contractevaluatie of klanttevredenheidsonderzoek heeft niet plaatsgevonden.

Oordeel

Al met al is het zicht van DWI op de resultaten van Alexander Calder beperkt te noemen. Van een resultaatbeoordeling is geen sprake. Het tot nog toe gerealiseerde effect van het eerste contract ligt met 13 procent duurzame uitstroom ver onder het in het contract afgesproken percentage van 53 (40 regulier werk en 13 gesubsidieerd). Het percentage kan nog stijgen, omdat een deel van de deelnemers het traject nog niet of pas kort geleden hebben afgerond. DWI heeft naar het oordeel van de rekenkamer redelijk zicht op de resultaten van Global Start en voorziet ze van een summiere beoordeling. Ook bij Global Start ligt het behaalde effect met 51% uitstroom naar werk of school vooralsnog onder de 70% die in het contract was afgesproken. Vergelijken met andere Maatwerkcontracten is de score echter hoog te noemen. De resultaten van het contract met WorkstaR heeft DWI onvoldoende in het vizier en van een beoordeling is geen sprake. Door afspraken tussen WorkstaR, de coördinator RUIMbaan voor Werk en de voormalige Sociale Dienst worden de gesubsidieerde halfjaarcontracten bij WorkstaR door WorkstaR en de gemeente gepresenteerd als uitstroom naar regulier werk. Met WorkstaR heeft DWI geen effectafspraken gemaakt voor duurzame uitstroom naar werk. Uit de tussentijdse voortgangsinformatie blijkt dat 15% van de deelnemers is uitgestroomd naar werk, waarvan 2 duurzaam. De registratie van het nieuwe contract in BVS geeft DWI de mogelijkheid om de resultaten nauwkeuriger te bepalen en de definitie van het traject als zijnde regulier werk te herzien.

Zoals gezegd kan op dit moment nog niet vastgesteld worden of de beoogde effecten gerealiseerd zijn. Uit de nu beschikbare gegevens kan het volgende beeld worden afgeleid.

Tabel 6.9 – Tussenstand gerealiseerde effecten door de drie re-integratiebedrijven medio 2006

	Alexander Calder	Global Start	WorkstaR
Afspraak uitstroom werk (en scholing)	40%	70%	Geen afspraak
Realisatie			
Uitstroom naar niet gesubsidieerd werk	13%	10%	15%
Uitstroom naar scholing	n.v.t.	41%	n.v.t.

Voorzover afspraken zijn gemaakt over uitstroom naar niet gesubsidieerd werk worden deze nog niet gerealiseerd.

6.5.2 Bijdrage traject aan verbetering arbeidsmarktpositie

Bij voorkeur moet een arbeidsactiverings- of arbeidstoeleidingstraject leiden tot een reguliere baan. Het uiteindelijke doel van de re-integratietrajecten is dat mensen aan het werk gaan en niet meer terugkomen in de uitkering. Een tussendoel is dat de trajecten de arbeidsmarktpositie van de deelnemers verbeteren, waardoor hun mogelijkheden toenemen om werk te vinden.

Onderzoeksnorm

Het afgeronde re-integratietraject heeft de arbeidsmarktpositie van de cliënt verbeterd.

Ook op individueel niveau is het van belang dat DWI inzicht heeft in de bijdrage van een re-integratietraject aan de arbeidsmarktpositie van de cliënt. Daarbij gaat het vooral om het vergroten van de kennis en de vaardigheden van een cliënt. Wanneer een traject daadwerkelijk bijdraagt aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie, zijn de re-integratiemiddelen doelmatig ingezet.

Bevindingen

DWI registreert de ontwikkeling in arbeidsmarktpositie van de cliënten niet als zodanig. De tredenindeling op de re-integratieladder vormt wel een indicatie, maar de toepassing van de re-integratieladder staat nog in de kinderschoenen. De geïnterviewde klantmanagers zagen de tredenindeling als een formaliteit die bedoeld is voor het genereren van managementinformatie, en niet als een hulpmiddel voor henzelf. Medio 2006 was nog ongeveer eenderde van de cliënten nog niet in een trede ingedeeld. De kennis en vaardigheden van een cliënt krijgen bij een intakegesprek de aandacht en worden ook genoteerd. Daarna wordt dit echter niet altijd goed bijgewerkt. Wat een gevolgd traject oplevert voor de arbeidsmarktpositie van een cliënt is feitelijk niet na te gaan.

Klantmanagers weten vaak niet welk resultaat een traject heeft gehad. Door de vele personeelwisselingen bij DWI hebben veel cliënten een nieuwe klantmanager gekregen die de cliënt soms nog niet gezien heeft. Zo hebben de vier door ons onderzochte cliënten bij Alexander Calder allemaal een nieuwe klantmanager gekregen. Als de vorige klantmanager nog bij DWI werkt kunnen ze elkaar bellen, maar vaak baseren ze zich (door tijdgebrek) alleen op het dossier.

“Omdat de klantmanager deze cliënt niet op het traject heeft gezet, weet ze niet zoveel over hem. In BVS is te zien dat hij niet in een bepaalde trede van de re-integratieladder is ingedeeld. De klantmanager heeft hem nog niet kunnen oproepen voor een gesprek, omdat ze het erg druk heeft met dossiers die gecheckt moeten worden en het verwerken van de post van klanten.”

Voor WorkstaR geldt dat de klantmanagers geen zicht hadden op de deelnemers, niet tijdens en niet na het traject, en dus ook niet wisten of het traject een verbetering in de arbeidsmarktpositie oplevert. Met ingang van het nieuwe contract is deze situatie verbeterd en blijft de klantmanager verantwoordelijk voor de cliënt als deze een traject volgt bij WorkstaR.

Ook als rapportages van het re-integratiebedrijf over de voortgang en afronding van het traject pas maanden later binnenkomen, zoals bij Alexander Calder veelvuldig gebeurde, kunnen klantmanagers lastig beoordelen of een re-integratietraject daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de cliënt.

De cliënten die wij spraken noemden enkele concrete verbeteringen in hun kennis en vaardigheden als gevolg van het traject. Het traject bij Alexander Calder leverde vooral een verbetering in de sollicitatievaardigheden op. De cliënten bij Global Start meenden dat het traject gunstig uitpakte voor hun arbeidsmarktpositie vanwege de opgedane ICT-kennis. Het traject staat volgens hen goed op hun cv. Door de ingezakte arbeidsmarkt voor ICT-ers was het echter toch moeilijk om die kennis te gelde te maken. Cliënten waren over de bijdrage van het WorkstaR-traject aan hun arbeidsmarktpositie minder positief. Het productiewerk leverde volgens alle vier geen meerwaarde op. Twee cliënten deden uiteindelijk hoger gekwalificeerd werk bij WorkstaR waarvan ze vonden dat ze er wat aan hadden (voorman respectievelijk heftruckchauffeur).

Klantmanagers noemden het vinden van een baan soms als indicatie dat het traject de arbeidsmarktpositie van de cliënt had verbeterd. Enkele cliënten vonden werk dankzij het netwerk van het re-integratiebedrijf. De ervaring van een cliënt:

Het traject bij Global Start sloot aan bij de affiniteit van de cliënt met computers. Vooral over de hardware heeft hij nieuwe kennis opgedaan. Ook de sollicitatiecursus heeft hem geholpen. Maar uiteindelijk heeft het traject toch vooral op een indirecte manier zijn mogelijkheden om werk te vinden vergroot, namelijk door het netwerk van Global Start, waardoor hij aan zijn huidige baan (conciërge) is gekomen. Toen Global Start hoorde van deze vacature is geregeld dat hij mocht solliciteren. Zonder het netwerk van Global Start had hij deze baan niet gekregen. Hij vindt dat hij geluk heeft gehad. Als deze vacature er niet was geweest, had hij waarschijnlijk geen baan gevonden. Hij betwijfelt of het traject voldoende kennis geeft om een baan in de ICT te kunnen krijgen.

Zo bekeken ligt de meerwaarde van een re-integratietraject vooral bij het vinden van een directe ingang op de arbeidsmarkt, en in mindere mate bij het verbeteren van de arbeidsmarktpositie door te investeren in kennis en vaardigheden. Het risico daarbij is dat cliënten onvoldoende kennis en vaardigheden hebben om zich te handhaven in de baan en weer terugvallen in de uitkering. Dat levert dan de zogeheten 'draaideurcliënten' op, die telkens in en uit de uitkering stromen. Uit onderzoek van SEO in opdracht van DWI blijkt dat 30% van de uitgestroomde cliënten na vier jaar weer terug is in de bijstand.⁶⁰

Oordeel

DWI heeft weinig zicht op de bijdrage van het afgeronde re-integratietraject aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de cliënt. Ten eerste is de registratie niet gericht op het bijhouden van ontwikkelingen in kennis en vaardigheden van de cliënten. Ten tweede weten klantmanagers vaak niet wat het resultaat van een traject geweest is. De cliënten zelf zagen vaak wel een verbetering in kennis en/of vaardigheden als gevolg van het traject. Dat is positief. DWI zou zich meer moeten inspannen om de bijdrage van de trajecten aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de cliënten te achterhalen en vervolgens ook te registreren.

Een andere meerwaarde van de trajecten is dat de re-integratiebedrijven er door hun netwerk soms in slagen deelnemers een baan te bezorgen. Dat aspect verdient meer aandacht, waarbij wel goed gekeken moet worden hoe het 'draaideur'-risico wordt ondervangen dat ontstaat als cliënten eigenlijk te weinig kennis en ervaring hebben om zich in die baan te handhaven.

6.5.3 Toezicht op realisatie nazorg

Nazorg is volgens de Memorie van Toelichting van de WWB op te vatten als een voorziening (allerlei vormen van jobcoaching, begeleiding op de werkplek, advisering) die de gemeente kan aanbieden om terugval in de uitkering te voorkomen. Volgens de Model Re-integratieverordening van de VNG is het, mede gezien de beperkte budgetten, belangrijk ervoor te zorgen dat cliënten na uitstroom niet na een korte periode terugvallen in de uitkering.

Onderzoeksnorm

DWI ziet er op toe dat na afloop van het traject nazorg plaatsvindt.

Wanneer klantmanagers van DWI actief toezien op de realisatie van nazorg door het re-integratiebedrijf, kan duurzame uitstroom uit de bijstand worden bevorderd.

Bevindingen afspraken over nazorg

De contracten met de drie onderzochte re-integratiebedrijven bevatten weinig afspraken over nazorg. Alexander Calder en WorkstaR kunnen een uitstroompremie ontvangen als een deelnemer na het traject zes maanden aan het werk blijft (duurzaam aan het werk). Het re-integratiebedrijf moet daarvoor een rapportage met kopie van de arbeidsovereenkomst of een verklaring van de werkgever aan DWI sturen. Dit impliceert dat er na afloop van het traject nog contact met de werkende deelnemers is. Het eerste contract met WorkstaR bevat verder de bepaling dat deelnemers als dat nodig is voor het behouden van de baan gedurende twee maanden begeleiding krijgen van WorkstaR op hun nieuwe werkplek. Het contract met Global Start kent alleen een nazorgverplichting voor deelnemers die tijdens de trajectfase regulier werk vinden. Dan moet er gedurende drie maanden contact gehouden worden. Bij de deelnemers die het traject afronden hoeft er geen nazorg plaats te vinden.

Bevindingen nazorg in de praktijk

Gezien de beperkte afspraken wekt het geen verbazing dat de re-integratiebedrijven die wij onderzochten in de praktijk niet veel aan nazorg doen. Uit de gesprekken bleek dat DWI zelf ook vrijwel nooit contact opneemt met cliënten die na afloop van een traject aan het werk zijn gegaan. Als cliënten tijdens het traject uitvallen, krijgt DWI daar vroeg of laat melding van en vallen ze weer onder de regie van de klantmanager, die opnieuw de mogelijkheden gaat bekijken. Soms duurt het lang voor een cliënt weer wordt opgeroepen voor een gesprek.

Alexander Calder

De meeste cliënten hebben na afloop van het traject geen contact meer met het re-integratiebedrijf. Maar er zijn uitzonderingen. Vooral als de begeleiding tijdens het traject intensief geweest is, neemt de consulent naderhand nog wel contact op. Met twee van de vier onderzochte cliënten bij Alexander Calder is na afloop contact geweest. In één geval bleef de nazorg niet beperkt tot telefonisch contact, maar leidde het ook tot een bemiddelingspoging bij een conflict tussen de cliënt en zijn werkgever. Door personeelsverloop bij Alexander Calder heeft nazorg een tijd lang minder prioriteit gekregen. De ambitie is dat een consulent van Alexander Calder éénmaal per maand persoonlijk of telefonisch contact heeft met de cliënt gedurende de zes maanden dat deze werkzaam is bij de nieuwe werkgever.

Global Start

Nazorg voor deelnemers die het traject bij Global Start hebben afgerond gebeurt wel, maar niet systematisch. Vooral bij twijfels of het wel goed gaat met iemand die aan het werk is

gegaan wordt telefonisch contact gezocht. Global Start vindt dat er eigenlijk meer aan gedaan zou moeten worden, maar door tijdgebrek komt het er vaak niet van. Een voorbeeld:

“De deelnemer heeft het traject afgerond en is goed terechtgekomen bij één van de aan Global Start gelieerde bedrijfjes. De trajectbegeleidster heeft hem sindsdien niet meer gesproken. Ze was er nog niet van op de hoogte dat hij daar is weggegaan en inmiddels aan de slag is in Aalsmeer. Dat vindt ze jammer, want hij heeft meer in zich dan werken op de bloemenveiling.”

Via de contactpersoon bij het ROC houdt Global Start globaal bij hoe het de deelnemers vergaat die naar de ICT-opleiding zijn gegaan. De projectconsulent van DWI doet wegens tijdgebrek evenmin aan nazorg.

WorkstaR

Als een deelnemer aan het WorkstaR-traject uitstroomt naar werk, neemt de jobcoach soms contact op met de werkgever om te informeren naar de ervaringen met de cliënt. Een actief nazorgbeleid voor de cliënten zelf ontbreekt echter bij WorkstaR. Begeleiding op de nieuwe werkplek, zoals in het contract was opgenomen, vindt niet plaats. Klantmanagers verlenen geen nazorg, omdat zij geen zicht hebben op de deelnemers aan het WorkstaR-traject.

Oordeel

Nazorg krijgt onvoldoende prioriteit, zowel bij de re-integratiebedrijven als DWI. Volgens de gesprekspartners kwam dat vooral door tijdgebrek. De rekenkamer constateert dat de cliënt vaak niet direct in beeld is na afronding van een re-integratietraject. De afspraken tussen DWI en de re-integratiebedrijven over het verlenen van nazorg zijn niet voldoende concreet. Ook is de eigen taak van DWI voor het verlenen van nazorg niet uitgewerkt. Nazorg moet volgens de rekenkamer meer aandacht krijgen, omdat tijdig contact met cliënten die na een traject aan het werk gaan terugval in de uitkering kan voorkomen.

6.5.4 Conclusie prestaties en effecten na afloop van het traject

Op basis van de bevindingen concludeert de rekenkamer dat DWI weinig aandacht besteedt aan het proces na afloop van het re-integratietraject:

Tabel 6.10 - Eindoordeel prestaties gemeente na afloop van traject

Norm prestaties gemeentena afloop re-integratietraject	Oordeel
6. DWI beoordeelt of het re-integratiebedrijf de afgesproken prestaties en effecten heeft gerealiseerd.	+/-
7. Het afgeronde traject heeft de arbeidsmarktpositie van de cliënt verbeterd.	-
8. DWI ziet er op toe dat na afloop van het traject nazorg plaatsvindt.	-
Eindoordeel prestaties gemeente na afloop traject	-

+ = voldoen aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

DWI kijkt naar de geleverde prestaties en effecten, maar een goede beoordeling vindt nauwelijks plaats. Hierdoor is niet duidelijk of re-integratiemiddelen wel doelmatig worden ingezet. De score is een '+/-', omdat alleen de resultaten van het contract met Global Start redelijk worden gevolgd en beperkt geanalyseerd. Bij alle drie de onderzochte contracten vinden bestandsvergelijking om de opgegeven prestaties te controleren, evaluatie van de resultaten en meting van klanttevredenheid niet of nauwelijks plaats. Tussentijdse resultaten van de contracten laten zien dat de in de contracten afgesproken effecten bij lange na niet gehaald worden.

Verder heeft DWI weinig zicht op de bijdrage van het afgeronde re-integratietraject aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de cliënt. Er is geen registratie van ontwikkelingen in kennis en vaardigheden van cliënten en klantmanagers weten vaak ook niet wat het resultaat is geweest van een traject.

Het realiseren van nazorg na afloop van een traject krijgt onvoldoende prioriteit zowel bij de re-integratiebedrijven als DWI. De meest genoemde reden was tijdgebrek. De rekenkamer constateert dat er geen goede afspraken zijn met de re-integratiebedrijven over nazorg en dat DWI ook de eigen taak in het geven van nazorg niet heeft geconcretiseerd.

Het eindoordeel over de prestaties van de gemeente na afloop van het traject is alles bij elkaar opgeteld niet positief. Wat levert een traject op voor de cliënt? Wat levert een contract op voor de gemeente? Hoe wordt de cliënt afhankelijk van het trajectresultaat verder begeleid? Deze vragen kan de gemeente vooralsnog niet beantwoorden.

6.6 Conclusie uitvoering van het re-integratiebeleid

In dit hoofdstuk onderzochten we de prestaties van de DWI voorafgaande, tijdens en na afloop van re-integratietrajecten. Onze oordelen kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 6.11 - Totaaloordeel prestaties gemeente bij uitvoering trajecten

Fasen van re-integratietraject	Oordeel prestaties gemeente	Toelichting
Voor het traject	+/-	Wel aandacht voor mogelijkheden cliënt en arbeidsmarkt, maar geen afweging kosten en opbrengsten van trajecten. Onvoldoende onderbouwing van trajectkeuze.
Tijdens het traject	+/-	Bij een re-integratietraject voldoende zicht op trajectvoortgang, bij twee onvoldoende.
Na traject	-	Na afloop traject enig zicht op prestaties en effecten, maar niet op verbetering arbeidsmarktpositie. Onvoldoende nazorg.

+ = voldoen aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

De rekenkamer constateert dat de gemeente in de fase voor het traject de mogelijkheden van de cliënt en de aansluiting van het traject bij de arbeidsmarkt wel bij de trajectkeuze betreft, maar uiteindelijk niet onderbouwt waarom een bepaald traject gekozen wordt. Omdat de motivatie voor de trajectkeuze niet wordt vastgelegd, ook niet in het daarvoor bedoelde trajectplan, kan de gemeente later niet meer kan nagaan waarom voor een bepaald traject gekozen is en of het voldoet aan de verwachtingen. Er wordt bij de trajectkeuze geen vaste werkwijze gehanteerd om de mogelijkheden van de cliënt en de vraag op de arbeidsmarkt te bepalen. Zo ontstaat volgens de rekenkamer een te groot risico dat een cliënt op een traject terecht komt dat niet voldoende passend is.

Klantmanagers kunnen doordat zij te weinig zicht hebben op de kosten en de effectiviteit van de trajecten geen gemotiveerde afweging maken tussen kosten en opbrengsten (in termen van kans op duurzaam werk). De aandacht die er bij de aanbesteding van de contracten is voor een doelmatige inzet van de re-integratiemiddelen, is er niet bij de trajectkeuze. De doelmatigheid zou ermee gediend zijn als klantmanagers de kosten en opbrengsten wel in de beslissing meewegen.

Over de voortgangsbewaking door de gemeente tijdens het traject oordeelt de rekenkamer ten dele positief. Het contractbeheer door DWI verloopt beter dan de individuele voortgangsbewaking. Over de contractvoortgang is regelmatig overleg. Het grote aantal cliënten per klantmanager hindert een actieve voortgangsbewaking. De projectconsulent die de uit-

voering van één contract bewaakt kan door regelmatig aanwezig te zijn op de trajectlocatie de voortgang wel actief bewaken en waar nodig interveniëren. Klantmanagers kunnen door de late ontvangst van voortgangsrapportages vaak niet adequaat ingrijpen als er problemen zijn met een cliënt. Het op traject plaatsen mag niet betekenen dat DWI het zicht op de cliënt kwijtraakt.

De rekenkamer beoordeelt de prestaties van de gemeente na afloop van het traject als onvoldoende. De gemeente analyseert niet wat de trajecten opleveren voor de cliënt en wat de contracten opleveren voor de gemeente. Hierdoor is niet duidelijk of re-integratiemiddelen wel doelmatig worden ingezet. Er is enig zicht op prestaties en effecten van de contracten, maar deze informatie wordt niet gestructureerd bijgehouden. De trajecten worden niet, bijvoorbeeld voorafgaand aan een nieuwe aanbesteding, geëvalueerd op zaken als succes- en faalfactoren of klanttevredenheid. Ook weet DWI onvoldoende of het afgeronde re-integratietraject heeft bijgedragen aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de cliënt. Welke nazorg aan cliënten gegeven zou moeten worden door de re-integratiebedrijven en door DWI zelf is evenmin uitgewerkt.

De rekenkamer heeft de uitvoering van het re-integratiebeleid onderzocht in een periode dat DWI de werkprocessen nog moest vormgeven en veel medewerkers van werkplek waren veranderd. Dat heeft negatief uitgewerkt op onze beoordeling van de uitvoering. Inmiddels is DWI bezig met de invoering van nieuwe werkmethoden, zoals de 'Werkstraat' waarmee procedures gestandaardiseerd worden. Dit geldt in elk geval voor de trajectkeuze, die zal worden ondersteund door een computersysteem. Tijdens het onderzoek was de introductie van de nieuwe werkmethoden nog niet zo ver gevorderd dat we die konden meenemen in de beoordeling. De tekortkomingen in de uitvoering die uit de conclusies naar voren komen, zijn echter niet automatisch verholpen met de invoering van een nieuwe werkwijze.

7 Informatie, evaluatie en toezicht

7.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de resultaten van het beleid, de kosten die daarmee gepaard gaan en de kwaliteit van de uitvoering beoordeeld. Om de organisatie doeltreffend en doelmatig te kunnen aansturen is het van belang dat DWI goed op de hoogte is van elk van deze aspecten. Dit vergt goede managementinformatie binnen DWI. Op basis van die informatie kan ook de verantwoordelijk wethouder en de gemeenteraad actief geïnformeerd worden over de stand van zaken en mogelijke knelpunten.

In dit hoofdstuk analyseren we eerst de informatie die structureel binnen DWI verzameld wordt (§7.2) en in hoeverre aanvullend daarop periodiek evaluaties plaatsvinden (§ 7.3). vervolgens onderzoeken we de kwaliteit van de informatie die de raad ontvangt (§ 7.4) en wat de raad met die informatie doet, vanuit zijn controlerende rol (§ 7.5).

7.2 Informatie over het re-integratiebeleid

In deze paragraaf gaan we in op de vraag of de gemeente gestructureerd informatie verzamelt over het re-integratiebeleid. Hierbij hanteren we de volgende onderzoeksnorm:

Onderzoeksnorm

De gemeente verzamelt gestructureerd informatie over de voortgang van de re-integratietrajecten, de geleverde prestaties, de gerealiseerde effecten en de kosten van re-integratie.

In het Businessplan dat voor de start van DWI in 2004 is vastgesteld door de gemeenteraad wordt het belang van betrouwbare informatie over prestaties, effecten en kosten onderstreept.⁶¹

Bevindingen informatiesystemen

Binnen DWI bestaan verschillende systemen waarin informatie over cliënten en re-integratieactiviteiten worden opgenomen. Dit komt mede doordat de Sociale Dienst, Maatwerk en NV Werk elk hun eigen informatiesysteem hadden.

De Sociale Dienst gebruikte het NUS (Nieuw Uitkerings Systeem) als centraal systeem voor het opslaan van de inkomensgegevens van cliënten. Dit systeem wordt ook door DWI gebruikt en bevat tevens de uitkeringshistorie van de bijstandcliënten.

Maatwerk had een eigen systeem met gegevens over Maatwerktrajecten, M2000 genaamd. Dit systeem bevat informatie over cliënten die deelnemen of hebben deelgenomen aan een Maatwerktraject.

Ten tijde van de Megabanenmarkt in 2002 heeft de Sociale Dienst het Banenmarkt-Volgsysteem (BVS) laten ontwikkelen. BVS is afgeleid van M2000, alleen zijn de systemen in de loop der jaren minder vergelijkbaar geworden. Het systeem bevat veel informatie. In BVS worden gegevens van de cliënten opgeslagen, bijvoorbeeld het BurgerService-nummer (voorheen sofinummer), de trede van de re-integratieladder, de trajecthistorie en welk traject een cliënt volgt. Daarnaast wordt per re-integratiecontract van de Sociale Dienst in BVS informatie bijgehouden.

Voor DWI zijn op dit moment M2000 en BVS de centrale systemen met informatie over re-integratieactiviteiten zijn. Daarnaast kent DWI nog een systeem waarin de detacheringskosten op werknemersniveau zijn opgeslagen en bestanden waarin de loonkostensubsidie op cliëntniveau vastligt.

DWI kan de verschillende registratiesystemen onvoldoende aan elkaar koppelen. Daardoor is DWI onvoldoende in staat om goede managementinformatie uit de systemen te halen over bijvoorbeeld de voortgang van contracten of bepaalde groepen cliënten. Dit beeld is ook bevestigd in onze bestandsanalyse. Uit deze analyse blijkt onder meer dat de kwaliteit van de basisregistratie te wensen overlaat en verbeterd moet worden. Enkele oorzaken zijn:

- De redenen van beëindiging van de uitkering zoals deze worden geregistreerd zijn nog niet voldoende betrouwbaar. Om de betrouwbaarheid van de verantwoording aan het rijk over duurzame uitstroom te vergroten toetst DWI de gegevens in de registratie aan de informatie over de werk- of uitkeringssituatie in SUWInet. DWI legt eventuele correcties echter niet vast in haar registraties.
- DWI geeft aan dat zij bepaalde informatie niet registreert. Een voorbeeld is de mate waarin cliënten de afspraken over re-integratie nakomen.
- Van andere informatie wordt de historie niet bewaard. Vinden prijswijzigingen voor een re-integratieactiviteit plaats dan bewaart DWI alleen de prijs na wijziging.
- Daarnaast geeft DWI aan dat het sofinummer binnen M2000 niet voor iedereen is geregistreerd. Indien het sofinummer wel is geregistreerd hoeft dit niet het correcte sofinummer voor de desbetreffende persoon te zijn. Ook het DWI-administratienummer hoeft niet betrouwbaar te zijn.

DWI overweegt of zij een nieuw informatiesysteem moet bouwen dat deze nadelen niet kent. Daarnaast beschikt DWI op dit moment over een 'datawarehouse' waarin de gegevens uit NUS, BVS en M2000 zijn gekoppeld. Dit 'datawarehouse' is voor de afdeling informatiemanagement van DWI toegankelijk. Het datawarehouse is echter onvolledig. Het bevat geen gegevens over loonkostensubsidies en over kosten van detacheringen en stages (de perioden en aantallen zijn wel bekend).

We constateren dat DWI op dit moment echter niet beschikt over gestructureerde managementinformatie over de voortgang van de trajecten, de geleverde prestaties, de gerealiseerde effecten en de kosten van re-integratie. Dit vindt mede zijn oorzaak in het feit dat DWI sinds 1 januari 2006 de registraties van de Sociale Dienst, Maatwerk en NV Werk heeft overgenomen. DWI heeft de systemen nog in onvoldoende mate weten te koppelen, laat staan te integreren. Volgens DWI wordt hiertoe een nieuw systeem ontworpen, dat naar verwachting eind 2006 gereed zal zijn.

Klantmanagers blijken uit ons onderzoek niet altijd toegang tot alle elektronische registratiesystemen te hebben. Klantmanagers hebben wél altijd toegang tot BVS, maar kunnen bijvoorbeeld niet in het NUS nagaan wat de uitkeringsstatus van een cliënt is. Of in M2000 nagaan hoe hun cliënt gevorderd is op een Maatwerktraject. Omdat klantmanagers eindverantwoordelijk zijn voor de cliënten, is inzicht in de registratiesystemen juist voor hen van belang.

Bevindingen rapportages

Een belangrijke vorm van verslaglegging binnen DWI (en voorheen de Sociale Dienst) zijn de zogeheten factsheets. Deze worden sinds medio 2004 maandelijks opgesteld voor de directie van DWI en het college van B&W. Ze verschijnen ook op kwartaalbasis en worden in die vorm aangeboden aan de raadscommissie voor Werk en Inkomen.

In deze rapportages worden de prestaties en effecten gepresenteerd, bijvoorbeeld aantal cliënten op traject en (duurzame) uitstroom naar werk. Daarnaast komen de kosten van re-integratie op geaggregeerd niveau in de factsheets en kwartaalrapportages aan de orde. Uiteraard wordt ook in de jaarverslagen van DWI (en voorgangers) en het gemeentelijke jaarverslag gerapporteerd over prestaties, effecten en kosten. Tevens bracht de Sociale Dienst parallel aan het jaarverslag een beleidsevaluatie uit over 2004. Hierin komen de be-

reikte resultaten en de ontwikkelingen in het afgelopen jaar aan de orde, maar wordt niet ingegaan op de effectiviteit van maatregelen en de doelmatigheid van de uitgaven. Het document is onvoldoende uitgewerkt om het een evaluatie te noemen.

Ook de beleidsevaluatie die DWI over 2005 maakte kan volgens ons niet als een evaluatie gekwalificeerd worden. Er wordt vooral ingegaan op het belang van goede verantwoordingsinformatie, maar informatie over bijvoorbeeld stimulerende en belemmerende factoren voor het beleid blijft achterwege.

Oordeel

DWI verzamelt op verschillende manieren informatie over de uitvoering van het re-integratiebeleid. Doordat DWI onvoldoende in staat is de verschillende systemen te koppelen, beschikt DWI nog niet over gestructureerde managementinformatie over bijvoorbeeld de voortgang van de trajecten, de geleverde prestaties, de gerealiseerde effecten en de kosten van re-integratie. Daarnaast blijkt de kwaliteit van de gegevens binnen de verschillende systemen van onvoldoende kwaliteit te zijn.

De factsheets, jaarverslagen en zogeheten beleidsevaluaties dragen bij aan de kennis over de prestaties, effecten en globale kosten, maar leveren onvoldoende inzicht op over de voortgang van re-integratietrajecten en stimulerende en belemmerende factoren voor het beleid. De rekenkamer concludeert dat de informatie bij DWI over de uitvoering van het re-integratiebeleid versnipperd is, waardoor deze onvoldoende handvatten biedt voor bijsturing van de uitvoering.

7.3 Evaluatie van het re-integratiebeleid

Naast het structureel verzamelen van informatie is het van belang dat de gemeente het beleid periodiek evalueert, zodat zij het beleid kan bijsturen. We beoordelen dit aan de hand van de volgende onderzoeksnorm:

Onderzoeksnorm

De gemeente onderzoekt periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid (en de onderliggende instrumenten).

Met doeltreffendheid bedoelen we de mate waarin de uitvoering van het re-integratiebeleid bijdraagt aan het bereiken van het beoogde hoofddoel om bijstandsgerechtigden aan het werk te krijgen. Onder doelmatigheid verstaan we de verhouding tussen de kosten en de opbrengsten van het re-integratiebeleid.

Door te evalueren ontstaat er inzicht in stimulerende en belemmerende factoren bij de uitvoering van het re-integratiebeleid en de werking van onderliggende instrumenten. Op basis van deze kennis kan bijgestuurd worden.

Bevindingen

In het Businessplan uit 2004 wordt ingegaan op het belang van de beoogde effecten, en het meten van de realisatie: *“Investerings moeten zich terugverdienen in meetbare resultaten. Het rendement van beleid, activiteiten en projecten wordt bepaald door het gerealiseerde effect. Als ze niet bijdragen aan een beter resultaat of als er goedkopere alternatieven zijn dan worden activiteiten gestopt.”*⁶²

Ook elders in de tekst ademt het Businessplan de sfeer van een zakelijke lerende organisatie. Toch zijn er in de periode tussen 2004 en medio 2006 weinig evaluaties uitgevoerd naar het re-integratiebeleid of onderliggende beleidsinstrumenten. Na navraag bij DWI blijken de volgende evaluaties te zijn uitgevoerd:

- twee kwalitatieve evaluaties naar de ervaringen met re-integratiecontracten;
- een onderzoek naar sociale activering;
- een verkennend klanttevredenheidsonderzoek;
- een recent onderzoek naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid door onderzoeksbureau SEO, in opdracht van DWI.

Evaluaties van onderliggende beleidsinstrumenten als specifieke re-integratietrajecten of contracten vinden niet vaak plaats. Er zijn in 2004 twee interne evaluaties geweest, over de ervaringen met de uitvoering van re-integratietrajecten in de regio Nieuw-West en stadsbreed. In beide evaluaties wordt kort gereflecteerd op:

- de communicatie en samenwerking in de regio;
- de kwaliteit van de geleverde diensten;
- de contracten, aanvullende afspraken en het administratieve proces;
- de inkoop en dienstverlening van de afdeling SISA.

De evaluaties benadrukken dat resultaten nog onvoldoende zichtbaar zijn en dus nog niet beoordeeld kunnen worden. Er worden wel belemmeringen voor de uitvoering genoemd, maar deze zijn veelal algemeen van aard.

Tevens is in 2004 een onderzoek naar sociale activering uitgevoerd. Het onderzoek gaf invulling aan een toezegging van de wethouder in het debat over de begroting 2004 en het 'Beleidskader werk en reïntegratie 2004'. De voornaamste conclusie in het onderzoek is dat de Sociale Dienst altijd de regie dient te houden op het traject. Verder zou sociale activering een duidelijke plek moeten krijgen op de re-integratieladder en gekoppeld moeten zijn aan toeleiding naar werk.

In 2004 is ook een verkennend klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder 36 cliënten. Hoewel het voornemen was dit te laten volgen door een uitgebreid klanttevredenheidsonderzoek, is dat niet gebeurd.

In juni 2006 heeft SEO een onderzoek naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid gepubliceerd. Het hoofddoel van het onderzoek was te bepalen in hoeverre Amsterdam effectief gebruik heeft gemaakt van re-integratietrajecten en waar mogelijkheden voor verbeteringen zitten. Het onderzoek is in november 2006 kort besproken door de raadscommissie Werk en Inkomen. De commissieleden toonden zich geschokt over de geringe effectiviteit van re-integratietrajecten en de zorgen hierover werden door alle commissieleden gedeeld. Een commissielid over het onderzoek: *"Het is voor het eerst dat er onderzoek wordt verricht naar het effect van re-integratie. Ik vind het shockerend om te lezen dat in de periode 2001-2004 door inzet van re-integratietrajecten er voor mensen met sollicitatieplicht maar vijf procent meer kans bestaat op werk."*

De commissieleden willen als gevolg van het SEO-onderzoek geïnformeerd worden over de oorzaken van het geringe succes en de sterkten en zwakten van re-integratietrajecten.

Oordeel

Het re-integratiebeleid is door DWI in beperkte mate geëvalueerd. Mede door de nadruk die ligt op het op orde krijgen van de organisatie, is binnen DWI (en daarvoor de Sociale

Dienst) weinig ruimte genomen om te leren van het verleden. In de evaluaties die wel zijn uitgevoerd wordt niet of nauwelijks op stimulerende en belemmerende factoren ingegaan. De rekenkamer constateert dat DWI hierdoor onvoldoende zicht heeft op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid. Lessen voor de toekomst zijn zo moeilijk te leren. De vraag is of DWI daardoor wel in staat is om het beleid goed bij te sturen.

7.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Het belangrijkste instrument voor de raad om de prestaties van het college te controleren is het jaarverslag van de gemeente en het jaarlijkse verslag over de uitvoering (Vodu). Volgens de regels voor gemeentelijke verslaggeving dient het jaarverslag de centrale vragen uit de begroting te beantwoorden:

2. Wat hebben we bereikt?
3. Wat hebben we daarvoor gedaan?
4. Wat heeft het gekost?

De informatie aan de gemeenteraad moet minimaal tijdig, volledig en betrouwbaar zijn, zodat raad goed toezicht kan houden op de uitvoering van het re-integratiebeleid en zijn controlerende rol kan uitvoeren. De controlerende rol van de gemeenteraad is onder de WWB belangrijker geworden, mede door een vermindering van het rijkstoezicht.⁶³

Onderzoeksnorm

De gemeenteraad krijgt tijdige, volledige en betrouwbare informatie over de gerealiseerde effecten, de geleverde prestaties en de werkelijke kosten.

- *Tijdig: de informatie wordt op een zodanig moment openbaar dat daar in de oordeelsvorming rekening mee gehouden kan worden.*
- *Volledig: de informatie dient het beleid adequaat te weerspiegelen en dient aan te sluiten bij de informatiebehoeften van gebruikers.*
- *Betrouwbaar: de informatie mag geen materiele onjuistheden bevatten.*

De inbreng van de raad komt niet alleen tot uitdrukking in raadsvergaderingen, maar ook in (voorbereidende) commissievergaderingen.⁶⁴ In dit onderzoek wordt korthedshalve gesproken over de rol van de gemeenteraad. De beoordeling van deze rol is ondermeer gebaseerd op de vergaderverslagen van de raadscommissie Werk en Inkomen over de periode januari 2004 tot en met december 2005.

Bevindingen beleidsinformatie

De gemeenteraad besteedde in 2004 en 2005 vanwege de vorming van de nieuwe Dienst Werk en Inkomen veel aandacht aan de nog te leveren prestaties van het re-integratiebeleid. Beleidsplannen zijn uitgebreid besproken, waarbij de raad aangaf precieze resultaatformuleringen belangrijk te vinden. De focus van de raad lag veel minder op de al geleverde prestaties van het re-integratiebeleid.

De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad vaak beklag doet over de te late verstrekking van informatie. De raad benadrukt dat dit de beoordeling van de voortgang van het re-integratiebeleid belemmert. Vooral de kwartaalrapportages worden in de optiek van de raad laat aangeleverd. Dit was ook vóór 2004 al het geval.⁶⁵ Volgens DWI wordt dit vooral veroorzaakt door de aanleverprocedure.

Anderzijds blijkt de raad kwartaalrapportages en voortgangsrapporten regelmatig pas maanden nadat ze op de agenda zijn gezet te bespreken. De factsheets tot juni 2004 werden bijvoorbeeld pas in februari 2005 besproken, terwijl ze in oktober 2004 al op de agenda stonden.⁶⁶ Ook de behandeling van beleidsevaluaties of beleidsplannen wordt soms uitgesteld. De raad geeft zo de indruk dat tijdige verstrekking van informatie geen prioriteit hoeft te krijgen.

De raad krijgt over de ontwikkeling en voortgang van het re-integratiebeleid kwartaalverslagen, beleidskaders en jaarplannen. Hierin staan vooral gegevens over resultaten en kosten van het beleid als geheel. De raad kan zich op basis van deze documenten een oordeel vormen over de grote lijnen van het re-integratiebeleid, en is daardoor in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. De raad krijgt echter nog weinig informatie over succes- en faalfactoren van beleid en de effectiviteit van specifieke re-integratietrajecten. De raad vraagt af en toe wel om uitgebreidere informatie of een gedetailleerde uitwerking van het beleid.⁶⁷

De kans bestaat dat de informatie aan de raad over prestaties als het aantal cliënten op traject en effecten als de uitstroom naar werk materiële onjuistheden bevat. Uit ons bestandsonderzoek en de interviews blijkt dat de in BVS en M2000 geregistreerde informatie over de cliënten niet altijd volledig en juist is. Zo is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk of cliënten een traject al hebben afgerond, wat de werkelijke reden van uitstroom is en wordt het door DWI gefinancierde re-integratietraject bij WorkstaR geregistreerd als uitstroom naar regulier werk. De informatie aan de gemeenteraad in de factsheets en jaarverslagen wordt echter voor een groot deel gebaseerd op gegevens uit deze registratiesystemen.

Bevindingen financiële informatie

Om vast te stellen of de raad voldoende is geïnformeerd over de kosten van re-integratie om haar controlerende taak uit te voeren, hebben wij de begrotingen en jaarrekeningen op dit punt getoetst (zie tabel 7.1).

Tabel 7.1 - Informatie over kosten van resultaten

Bron	Informatie over wat het beleidsdoel kost	Informatie wat het kost om de resultaten te bereiken
Gemeentelijk jaarverslag 2004	Nee	Nee
Jaarrapportage 2005 DWI	Nee	Nee
Gemeentelijk jaarverslag 2005	Nee	Nee

Het gemeentelijk jaarverslag over 2004 geeft summiere informatie over de begrote en gerealiseerde kosten. De informatie betreft alleen de totale kosten voor het beleid als geheel. Deze kosten bedroegen in 2004 € 400 miljoen, terwijl € 356,7 miljoen was begroot. Het begrote tekort van € 24,1 miljoen liep daarom op naar € 39 miljoen. Een analyse van de oorzaken van de kostenstijging gedurende het jaar ontbreekt.

Ook in de DWI-jaarrapportage en het gemeentelijk jaarverslag over 2005 staat niet vermeld wat het heeft gekost om de doelen en bijbehorende resultaten te bereiken. De totale kosten bedroegen in 2005 volgens de DWI-rapportage € 224 miljoen en volgens het gemeentelijk jaarverslag € 220 miljoen. Er wordt in beide documenten niet toegelicht waarom de kosten zoveel lager zijn dan in 2004.

Wanneer in beleidsplannen de financiële onderbouwing onvoldoende is, worden er door de raad af en toe vragen over gesteld.⁶⁸ Bij de behandeling van het Beleidskader Werk en Reïntegratie 2004/2005 van DWI nam de raad bijvoorbeeld geen genoegen met nog niet begrote kosten (PM-kosten) en vroeg om uitwerkingen.⁶⁹ Ook had de raad in december 2005 veel vragen over de onrechtmatigheden in de financiën en de afgekeurde accountantsverklaring.⁷⁰

Oordeel

De rekenkamer constateert dat raadsleden regelmatig vragen om tijdige informatieverstrekking over de uitvoering van het re-integratiebeleid, maar het behandelen van deze informatie vaak doorschuiven op de agenda. Op die manier wekt de raad de indruk dat het tijdig verstrekken van informatie toch niet zo belangrijk is.

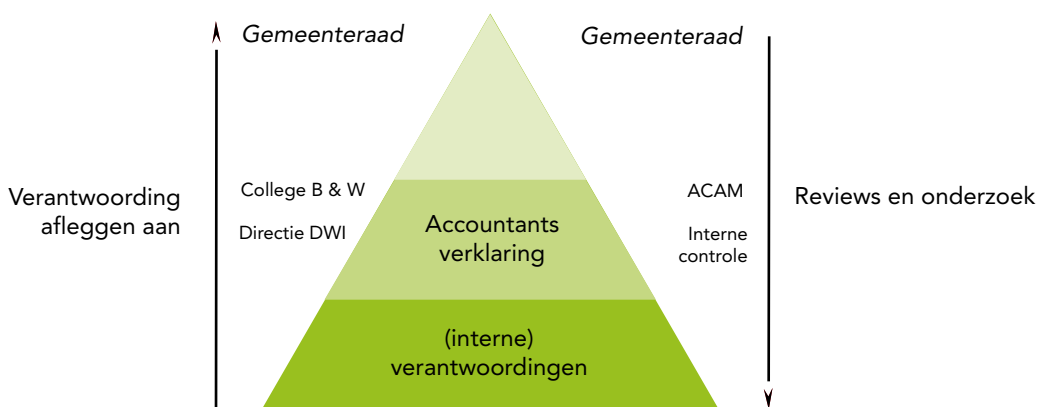
De beleidsinformatie die de raad krijgt sluit redelijk aan bij de informatiebehoefte, waardoor de raad in staat is zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. De rekenkamer is wel van mening dat de raad te veel op hoofdlijnen geïnformeerd wordt. De raad vraagt ook af en toe om uitwerkingen en detailleringen. De raad zou meer informatie moeten krijgen over de werking van het beleid, zoals over succes- en faalfactoren. Daarnaast beschikt de raad over onvoldoende informatie over de kosten die gemaakt worden om de doelen en bijbehorende resultaten te bereiken. Alleen de totale kosten worden gerapporteerd, niet de kosten per doel of resultaat.

Bij de betrouwbaarheid van de informatie aan de raad zijn op onderdelen vraagtekens te plaatsen. Gezien de wijze waarop de status van de cliënt wordt geregistreerd, is de kans op materiële onjuistheden in de beleidsinformatie aanwezig. Uit paragraaf 4.3.4 blijkt ook dat DWI de gecontroleerde gegevens niet in het systeem opneemt. Dit kan er voor zorgen dat de gemeenteraad, net als DWI zelf, op basis van een incompleet beeld geïnformeerd wordt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

7.5 Controle van de verantwoording

De directie en het managementteam van DWI dienen verantwoording af te leggen over de prestaties en effecten van het re-integratiebeleid aan het College van B&W. Op basis hiervan legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde re-integratiebeleid. De gemeenteraad ontvangt haar documenten altijd via het college, maar afhankelijk van de inhoud kan het een verantwoordingsdocument zijn dat afkomstig is van de directie DWI. In figuur 7.1 is deze verantwoordingsstroom links van de controlepiramide zichtbaar gemaakt.

Figuur 7.1 - Controlepiramide



Uitgangspunt van de controlepiramide is dat elke actor gebruik maakt van interne controles en daarnaast zelf informatie toetst. De raad maakt dus gebruik van de controles door het college en door de directie van DWI. Tevens wordt de gemeenteraad in haar controlerende taak ondersteund door de controles van de ACAM op de gemeentelijke jaarrekening, waaronder de dienstrekening van DWI. Daarnaast controleert ACAM ook specifieke verantwoordingen die betrekking hebben re-integratiegelden. Uitzonderingen daargelaten heeft het oordeel van de ACAM betrekking op de financiële verantwoording van DWI als geheel en niet specifiek op de re-integratiegelden. De ACAM geeft geen oordeel over de verantwoorde prestaties. Wel is ACAM bij de controle van de jaarrekening 2005 van DWI nagegaan hoe de informatie tot stand komt en is de controleerbaarheid ervan getoetst. ACAM constateert hierbij dat *“het proces, dat de juistheid en volledigheid van de gegevens zeker moet stellen onvoldoende is vastgelegd. Hierdoor is het proces rond de oplevering niet in voldoende mate op juistheid en volledigheid te controleren.”*⁷¹

Hoewel verwacht zou kunnen worden dat de interne accountantsdienst van DWI (IAD) ook informatie over re-integratieactiviteiten zou controleren, verricht de IAD geen werkzaamheden op dit vlak.

7.5.1 Verslag over de Uitvoering

Een specifiek punt van aandacht voor de controle door de gemeenteraad vormt het ‘Verslag over de uitvoering’ (Vodu). Met dit verslag wordt jaarlijks door gemeenten verantwoording afgelegd aan de minister van SZW over de uitvoering van de WWB. Het verslag levert het ministerie informatie om het definitieve werkbudget voor de re-integratievoorzieningen vast te kunnen stellen en de rechtmatigheid van de uitvoering en de uitgaven te beoordelen.⁷²

De raad is wettelijk verplicht een oordeel te hebben bij het Vodu. Er hoeft geen afzonderlijk rapportage van gemaakt te worden. Er kan volstaan worden met het meesturen van de notulen van de desbetreffende raadsvergadering.⁷³ We hebben de volgende onderzoeksnorm opgesteld:

Onderzoeksnorm

Het jaarlijkse ‘Verslag over de uitvoering’ van het College van B&W aan de minister van SZW dient te zijn voorzien van een oordeel aan de gemeenteraad over de uitvoering van de WWB.

Bij de oordeelsvorming dient:

- de gemeenteraad het Vodu daadwerkelijk te behandelen;
- de gemeenteraad een expliciet oordeel uit te spreken over het Vodu.⁷⁴

Bevindingen

De raadscommissie Werk en Inkomen heeft het Vodu over 2004 besproken, maar geen expliciet oordeel gegeven.⁷⁵ De bedoeling was dat de bespreking van het Vodu in de gemeenteraad voortgezet zou zijn. Uit raadsverslagen blijkt het geen agendapunt te zijn geweest of anderszins aan de orde te zijn gekomen. Mogelijk lag dit aan onervarenheid met de nieuwe WWB. Het verslag van de commissievergadering is op een later moment dan het Vodu naar het ministerie van SZW verzonden als bewijs dat er oordeelsvorming had plaatsgevonden.

Het Vodu over 2005 is door de gemeenteraad vastgesteld. In de raadscommissie Werk en Inkomen is het niet besproken, in de raad van 27 september 2006 was het een hamerstuk. Formeel is met het vaststellen van het Vodu aan de eisen van het ministerie voldaan. Er is echter geen expliciet oordeel over het Vodu gevormd, omdat de raad het niet inhoudelijk

besproken heeft. Uit onderzoek van het IWI blijkt dat 60% van de gemeenten het Vodu als hamerstuk behandelde.⁷⁶ Uiterlijk 20 september 2006 had het Vodu over 2005, inclusief het oordeel van de gemeenteraad, bij het ministerie van SZW moeten worden aangeleverd. Deze termijn is net niet gehaald.

Oordeel

Van de raad wordt expliciet een oordeel verwacht over de uitvoering van de WWB. Door het achterwege blijven van oordeelsvorming over het Vodu schiet de raad zowel in 2004 als 2005 tekort in de uitvoering van zijn controlerende rol.

7.6 Conclusie informatie, evaluatie en toezicht

DWI heeft geen gestructureerd zicht op de prestaties van het re-integratiebeleid. Door de verschillende registratiesystemen van DWI is er onvoldoende informatie over specifieke prestaties en kan er alleen op hoofdlijnen informatie worden verstrekt. Doordat de kwaliteit van de gegevens nog van onvoldoende niveau is, is de kans aanwezig dat de beleidsinformatie materiële onjuistheden bevat. Daarnaast voert DWI weinig evaluaties uit naar het re-integratiebeleid. Daardoor is er weinig kennis over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid. Dat beperkt de mogelijkheden voor een goede bijsturing van het beleid.

De gemeenteraad heeft een controlerende en toezichthoudende rol bij de uitvoering van het re-integratiebeleid en dient deze rol actief in te vullen. De raad beschikt op hoofdlijnen over voldoende informatie om de uitvoering van het re-integratiebeleid te beoordelen. Wel zou de raad beter geïnformeerd moeten worden over de werking en de kosten van het beleid. Met de uitvoering van het re-integratiebeleid is jaarlijks circa € 300 miljoen gemoeid. Terugkoppeling over een doelmatige inzet van die middelen aan en beoordeling daarvan door de raad zijn daarom van groot belang. De raad zelf schiet tekort in zijn controlerende rol door het jaarlijkse Verslag over de Uitvoering niet expliciet te beoordelen.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Het re-integratiebeleid raakt een grote groep Amsterdammers. In totaal behoren halverwege 2006 bijna 42.000 mensen tot de doelgroep die begeleid moet worden naar werk. Dit zijn mensen met een bijstandsuitkering, mensen met een gesubsidieerde baan en niet-uitkeringsgerechtigden. In Amsterdam is voor re-integratie naar werk jaarlijks een budget tussen € 200 miljoen en € 300 miljoen beschikbaar.

Als gevolg van de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB), die is ingevoerd in 2004, dient de nadruk in de uitvoering door gemeenten meer dan voorheen te liggen op het vinden van een reguliere baan voor bijstandsgerechtigden. De rekenkamer onderzocht of de gemeente Amsterdam, en in het bijzonder de nieuw gevormde Dienst Werk en Inkomen (DWI), bij de uitvoering van deze taak doeltreffend en doelmatig te werk gaat.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is de gemeente succesvol in het re-integreren van mensen met een bijstandsuitkering naar werk?

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid vast te kunnen stellen onderzocht de rekenkamer aan de hand van bestandsgegevens van DWI de resultaten en kosten van de re-integratieactiviteiten van de gemeente in de periode van 1 januari 2004 tot 1 juli 2006.

Daarnaast is nader onderzoek verricht naar de uitvoering van re-integratie door DWI. Dit deel van het onderzoek richtte zich op de uitvoeringspraktijk in het voorjaar van 2006. Daarbij hebben we ons gericht op dat deel van het totaal aan re-integratieactiviteiten dat ingezet wordt voor cliënten die relatief snel aan het werk zouden moeten kunnen:

- Het ontwikkelen van basisvaardigheden die onmisbaar zijn voor een baan en het volgen van opleidingen gericht op specifieke beroepen: arbeidsactivering, trede 3 uit de re-integratieladder die DWI hanteert.
- Het in contact brengen van de cliënt met beschikbare en geschikte vacatures op de arbeidsmarkt en waar nodig het trainen van sollicitatievaardigheden: arbeidstoeleiding, trede 4 uit de re-integratieladder.

Deze activiteiten richten zich op ongeveer 30% van de bijna 42.000 mensen die halverwege 2006 tot de doelgroep voor re-integratie behoorden. Het betreft cliënten die na inzet van trajecten het meest kansrijk zijn om duurzaam regulier werk te vinden.

Deze conclusies moeten geplaatst worden in het perspectief van voortdurende veranderingen in de regelgeving en reorganisaties van de uitvoering. Zowel bij het trekken van conclusies als bij het formuleren van aanbevelingen heeft de rekenkamer rekening gehouden met deze context.

In paragraaf 8.2 presenteren wij twee hoofdconclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid van de gemeente. Daarna wordt ingegaan op een aantal belemmerende factoren in de uitvoering door klantmanagers (paragraaf 8.3) en elders binnen DWI (paragraaf 8.4). In paragraaf 8.5 staan de aanbevelingen aan het college van B&W.

8.2 Hoofdconclusies

De rekenkamer trekt twee hoofdconclusies over de mate waarin de gemeente Amsterdam succesvol is geweest in het re-integreren van mensen met een bijstandsuitkering naar regulier werk:

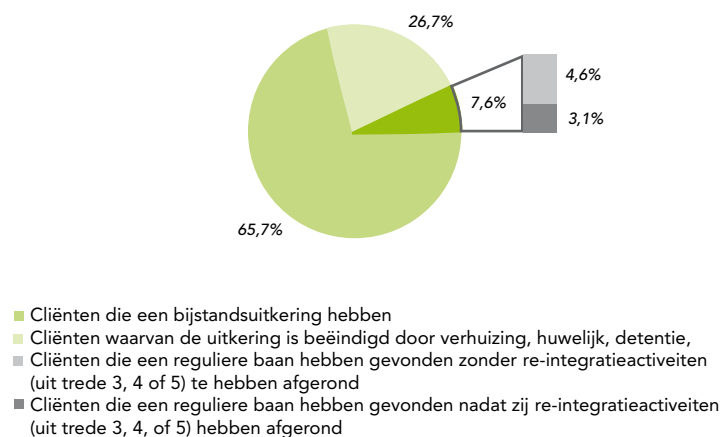
1. De effectiviteit van het re-integratiebeleid is laag: de inzet van re-integratietrajecten leidt maar beperkt (11%) tot uitstroom naar regulier werk.
2. De doelmatigheid van het ingezette budget is op onderdelen beperkt.

8.2.1 Effectiviteit laag: weinig uitstroom naar werk

De gemeente Amsterdam heeft een daling van het cliëntenbestand van DWI als centrale doelstelling geformuleerd. De beoogde daling van het cliëntenbestand van 45.000 naar 40.000 per 1 januari 2007 is voor een belangrijk deel gerealiseerd: eind september 2006 was de stand 41.041. De daling van het bestand in Amsterdam blijkt aanzienlijk groter te zijn dan het gemiddelde in Nederland en dat van de vier grote gemeenten. De cijfers over de uitstroom *naar werk* laten echter een minder rooskleurig beeld zien.

In de periode tussen januari 2004 en juli 2006 is 7,6% van de bijstandsgerechtigden erin geslaagd vanuit de bijstand regulier werk te vinden. In totaal gaat het dan om 4.637 cliënten die regulier werk hebben gevonden. Van deze 7,6% vond 3,1% werk na afronding van een re-integratieactiviteit als scholing, activering, stage of detachering. In onderstaande figuur is dit weergegeven.

Figuur 8.1 – Onderverdeling uitstroom bijstandsgerechtigden in de periode januari 2004 tot juli 2006.



Om mensen vanuit de bijstand naar werk te helpen koopt de gemeente re-integratietrajecten in bij re-integratiebedrijven. Eind september 2006 neemt bijna 60% van de doelgroep voor re-integratie deel aan zo'n traject.

Uit ons onderzoek naar de inzet van trajecten gericht op arbeidsactivering en arbeidstoeiding blijkt dat de effectiviteit van deze trajecten laag is, een minderheid van 11% vond regulier werk. Na afronding van zo'n re-integratietraject blijkt 70% van de cliënten nog steeds in de bijstand te zitten. Uit eerder onderzoek over de periode 2001 – 2004 blijkt dat het volgen van een re-integratietraject de kans van een Amsterdamse bijstandsgerechtigde op een baan gemiddeld slechts met 4% doet toenemen.

Van de 163 door ons onderzochte contracten met re-integratiebedrijven (uit de periode van januari 2004 tot juli 2006) realiseren 9 contracten (5,5%) een uitstroom naar werk die hoger is dan 35%. Bij deze contracten vond minimaal 35% van de deelnemers een reguliere baan nadat zij re-integratieactiviteiten hadden afgerond. Daarentegen kennen 118 van deze 163 contracten een uitstroom naar werk van 0% tot 10%. Aan deze contracten namen ruim 15.000 van de 20.000 bijstandsgerechtigden deel die aan één van de 163 contracten deelnamen.

Uit ons onderzoek blijkt dat in de door DWI afgesloten re-integratiecontracten niet altijd afspraken zijn vastgelegd over uitstroom naar werk. Dit is echter wel het uiteindelijke doel van het re-integratiebeleid van de gemeente. In een deel van de huidige re-integratiecontracten is de voorwaarde dat 35% van de deelnemers uitstroomt naar werk. Met dit als referentie is het aantal van 9 van de 163 contracten dat 35% of meer uitstroom realiseert laag.

In onze casusstudie hebben we specifiek drie trajecten onderzocht. Uit onderstaande tabel blijkt dat de resultaten vooralsnog achterblijven bij de contractafspraken.

	Alexander Calder	Global Start	WorkstaR
Aantal cliënten	1483	388	100
Contractafpraak m.b.t. uitstroom naar werk (en scholing)	40%	70%	Geen afspraak
<i>Realisatie</i>			
Uitstroom naar niet gesubsidieerd werk	13%	10%	15%
Uitstroom naar scholing	n.v.t.	41%	n.v.t.

8.2.2 Doelmatigheid ingezette middelen beperkt

De gemeente heeft jaarlijks tussen € 200 en 300 miljoen beschikbaar voor re-integratie. Sinds de start van de WWB heeft Amsterdam deze rijksgelden voor re-integratie nog niet volledig benut. Het niet benutte deel mag onder voorwaarden worden gereserveerd, zodat de gemeente het op een later tijdstip voor re-integratieactiviteiten kan aanwenden. Eind 2005 had de gemeente € 64,6 miljoen gespaard. Op basis van de factsheets over het 3^e kwartaal van 2006 concluderen wij dat deze reservering eind 2006 kan oplopen naar € 114 miljoen. Dit geld zou ingezet kunnen worden voor de ruim 40% van de cliënten met een re-integratiedoelstelling die eind september 2006 nog niet op een traject bleken te zitten. Vrijwel de helft van het re-integratiebudget wordt besteed aan bestaande gesubsidieerde banen (circa € 116 miljoen). DWI stelt jaarlijks circa € 90 miljoen beschikbaar voor de door ons onderzochte re-integratieactiviteiten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding. Een bedrag dat grotendeels wordt besteed aan ingekochte re-integratietrajecten. De doelmatigheid van deze middelen wordt sterk beperkt door de lage effectiviteit van de ingekochte trajecten.

Uit ons onderzoek blijkt dat de gemeente gemiddeld € 1.870 per bijstandsgerechtigde aan re-integratie heeft uitgegeven. Echter, slechts 3,1% van de bijstandsgerechtigden vindt werk na het afronden van re-integratieactiviteiten. Gemiddeld kost daardoor een succesvolle re-integratie naar werk circa € 17.000 per cliënt. Een cliënt moet daarna zeker anderhalf jaar aan het werk blijven voor deze re-integratiekosten zijn terugverdiend, gezien het gemiddelde van € 965 die de gemeente per maand aan uitkeringskosten kwijt is.

De gemeente handelt in opzet kostenbewust door re-integratietrajecten in te kopen via openbare aanbesteding. Om de kosten te bewaken, bevatten contracten de voorwaarde dat de gemeente alleen een uitstroompremie hoeft te betalen als een cliënt duurzaam uitstroomt naar werk. Met deze premie geeft de gemeente re-integratiebedrijven een behoorlijke financiële prikkel om cliënten te laten uitstromen.

Onderstaande tabel uit onze casusstudie illustreert het belang van de uitstroompremie in het totaal aan vergoedingen dat een re-integratiebedrijf kan krijgen.

	Alexander Calder	Global Start	WorkstaR
Maximale vergoeding per deelnemer	€ 2.500	€ 8.400	€ 6.500
Maximale uitstroompremie	€ 4.000	€ 2.700 ⁷⁷	€ 3.000
Totaal	€ 6.500	€ 11.100	€ 9.500
Uitstroompremie als % van het totaal	62%	24%	32%

In de uitvoeringspraktijk van klantmanagers speelt kostenbewustzijn evenwel een minder grote rol. Klantmanagers hebben namelijk geen inzicht in de kosten en de effectiviteit van de verschillende re-integratietrajecten. Voor hen is het daarom niet mogelijk om een (globale) kosten/batenanalyse te maken of zelf een afweging te maken tussen dure intensieve trajecten en minder kostbare kortlopende trajecten.

Dat de gemeente nog onvoldoende kostenbewust handelt, blijkt uit drie praktijkvoorbeelden:

- De regels voor het toekennen van uitstroompremies die bedoeld zijn om cliënten uit te laten stromen naar regulier werk, zijn zo ruim geformuleerd dat de gemeente ook betaalt voor cliënten die doorstromen naar gesubsidieerd werk of naar een re-integratietraject.
- De gemeente betaalt teveel door twee re-integratiebedrijven te betalen voor gelijksoortige activiteiten voor dezelfde cliënt in dezelfde periode.
- De gemeente betaalt ten onrechte een uitstroompremie aan een re-integratiebedrijf, waarbij zij heeft nagelaten vast te stellen of ook daadwerkelijk sprake is van duurzame uitstroom.

DWI heeft in reactie hierop aangegeven maatregelen te zullen nemen.

8.3 Conclusies over de uitvoering van het klantmanagement

Naast de resultaten en kosten van re-integratie hebben we ook nader onderzoek gedaan naar de uitvoering van het re-integratiebeleid door DWI. Dit maakt het mogelijk om mogelijke oorzaken aan te wijzen voor de lage effectiviteit van re-integratietrajecten.

De rekenkamer ziet in de uitvoering van het klantmanagement een aantal positieve ontwikkelingen. Klantmanagers proberen ieder op hun eigen wijze het beste voor hun cliënt te bereiken. Ze inventariseren wat de cliënt wil en kan, en wegen daarbij af of dit haalbaar is.

De rekenkamer constateert daarbij echter wel een aantal problemen die de effectiviteit van het beleid belemmeren. In deze paragraaf belichten we uit het totaal aan bevindingen over de uitvoering twee belangrijke belemmerende factoren:

- Onvoldoende is gewaarborgd dat gekozen trajecten passen bij de cliënt.
- Klantmanagers verliezen cliënten teveel uit het oog zowel tijdens als na het traject.

8.3.1 Gekozen trajecten passen niet goed bij cliënt

De klantmanager is de spil in de uitvoering, en daarmee de belangrijkste schakel in het naar werk begeleiden van bijstandsgerechtigden. De klantmanager dient daartoe een passend re-integratietraject te selecteren. Hiervoor moet de klantmanager beschikken over kennis van

de cliënt (wat kan een cliënt), kennis over de arbeidsmarkt (wat wil de potentiële werkgever) en kennis van trajecten.

De rekenkamer constateert dat de gemeente in de fase voor het traject de mogelijkheden van de cliënt en de aansluiting van het traject bij de arbeidsmarkt wel bij de trajectkeuze betreft, maar uiteindelijk niet onderbouwt waarom een bepaald traject gekozen wordt. Omdat de motivatie voor de trajectkeuze niet wordt vastgelegd, ook niet in het daarvoor bedoelde trajectplan, kan de gemeente later niet meer nagaan waarom voor een bepaald traject gekozen is en of het voldoet aan de verwachtingen.

Binnen DWI was ten tijde van ons onderzoek onvoldoende gewaarborgd dat door de klantmanager gekozen trajecten aansluiten bij de cliënt. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de klantmanager onvoldoende kennis blijkt te hebben van:

- De cliënt: De klantmanager heeft doorgaans beperkt tijd om in een gesprek alle relevante informatie van de cliënt te weet te komen. Aangezien informatie over de cliënt in onvoldoende mate wordt vastgelegd in het (elektronische) dossier is de overdracht van informatie aan andere klantmanagers niet volledig.
- De arbeidsmarkt: Klantmanagers krijgen geen structurele informatie aangeboden over de arbeidsmarkt.
- De trajecten: Het aanbod van trajecten is groot en wisselend, waardoor de inhoud van veel trajecten voor klantmanagers onbekend is. De klantmanagers zijn ook niet op de hoogte van de effectiviteit van afzonderlijke trajecten en van de effectiviteit voor cliënten op verschillende treden van de re-integratieladder.

Vanwege achterstanden bij DWI worden bijstandsgerechtigden later dan beoogd op gesprek uitgenodigd en op een traject geplaatst. Ruim 40% van de cliënten die tot de doelgroep van re-integratie behoren blijkt nog niet op een traject te zitten. Begin 2006 waren nog niet alle klantmanagers aangenomen en opgeleid. Met als gevolg onervarenheid van klantmanagers en veel cliënten die door één klantmanager geholpen moesten worden.

8.3.2 Klantmanager verliest cliënt uit beeld tijdens en na het traject.

Om terugval van de cliënt in de uitkering te voorkomen is het van belang dat de cliënt tijdens en na het traject goed begeleid wordt. Uit ons onderzoek blijkt dat klantmanagers het zicht op cliënten vaak verliezen zodra deze op een re-integratietraject geplaatst zijn. Hierdoor en vanwege tijdgebrek bij klantmanagers heeft goede nazorg maar sporadisch plaatsgevonden. Met de re-integratiebedrijven zijn weliswaar afspraken gemaakt over nazorg, maar ook die verlenen in de praktijk nauwelijks nazorg. De rekenkamer beoordeelt de prestaties van de gemeente na afloop van het traject als onvoldoende. De gemeente analyseert niet wat de trajecten opleveren voor de cliënt en wat de contracten opleveren voor de gemeente.

Het contractbeheer door DWI verloopt beter dan de individuele voortgangsbewaking. Over de contractvoortgang is regelmatig overleg. Het grote aantal cliënten per klantmanager hindert echter een actieve voortgangsbewaking. Klantmanagers kunnen door de late ontvangst van voortgangsrapportages vaak niet adequaat ingrijpen als er problemen zijn met een cliënt. Daarnaast handelen klantmanagers de wél ontvangen informatie soms alleen administratief af, wat niet tot het verkrijgen van extra kennis over de cliënt of tot bijsturing van het traject leidt. Dat bijsturing van belang is blijkt uit de lage effectiviteit van de meeste re-integratiecontracten.

8.4 Conclusies over de ondersteuning van het klantmanagement

Naast een aantal belemmerende factoren in de uitvoering door klantmanagers, zijn we ook nog op een aantal andere problemen gestuit. Om effectief re-integratiebeleid te voeren moeten niet alleen de klantmanagers goed functioneren, maar zij moeten ook goed ondersteund worden in hun werk. In die ondersteuning constateren wij de volgende tekortkomingen:

- De beperkte aanwezigheid van evaluatief en lerend vermogen.
- Het ontbreken van specifiek beleid per doelgroep uit de re-integratieladder.
- Tekortschietende informatievoorziening en registraties.

8.4.1 Evaluatief en lerend vermogen

Het evaluatief vermogen van DWI en haar voorganger de Sociale Dienst is beperkt.

Zeker gezien het grote aantal Amsterdammers waarvoor jaarlijks tussen € 200 miljoen en € 300 miljoen aan re-integratiemiddelen wordt ingezet is effectief en doelmatig handelen noodzakelijk. Om te weten welk traject het meest geschikt is voor welke cliënt van DWI is kennis nodig over de effectiviteit van trajecten. En dan is er niet alleen behoefte aan kale resultaten (uitstroompercentages) maar ook aan inzicht in succes- en faalfactoren op individueel niveau, op het niveau van specifieke trajecten en op het niveau van cliënten per trede van de re-integratieladder.

Het aantal uitgevoerde interne en externe evaluaties is beperkt gebleven. In wel aanwezige evaluaties wordt nauwelijks ingegaan op de succes- en faalfactoren van het uitgevoerde re-integratiebeleid. Specifieke re-integratieinstrumenten worden vrijwel niet inhoudelijk geëvalueerd. DWI heeft hierdoor onvoldoende zicht op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van individuele instrumenten, maar ook van het re-integratiebeleid als geheel. Lessen voor de toekomst zijn zo moeilijk te leren, en daardoor kunnen ook geen handreikingen worden geboden aan klantmanagers.

8.4.2 Specifiek beleid ontbreekt per doelgroep uit de re-integratieladder

Het hoofddoel van het re-integratiebeleid is algemeen geformuleerd: daling van het cliëntenbestand. Na de introductie van de re-integratieladder zijn geleidelijk ook de re-integratietrajecten en de cliënten ingedeeld naar de vijf treden van de ladder. Ondanks deze stappen heeft DWI er nog niet voor gekozen ook doelen te formuleren voor elk van de treden van de re-integratieladder. Hierdoor ontbreekt specifiek beleid voor de verschillende doelgroepen van DWI. Inmiddels moet het mogelijk zijn preciezer aan te geven welk type instrument nodig is voor cliënten in bijvoorbeeld trede 3 en welk deel van deze groep op welke termijn kan uitstromen naar werk. In losse contracten worden dit soort afspraken wel gemaakt, maar op het niveau van de doelgroep gebeurt dit nog niet. In onze optiek is het ook van belang dat de gemeenteraad op dit niveau betrokken wordt bij de prioriteiten van het beleid.

Ook in financiële zin is er geen beleid per doelgroep geformuleerd. Doordat klantmanagers nauwelijks zicht hebben op kosten moeten deze zonder deze kennis prioriteiten stellen bij het kiezen van een geschikt traject. Naar de mening van de rekenkamer moeten de kosten van een traject nadrukkelijk een rol spelen bij de trajectkeuze door klantmanagers.

8.4.3 Informatievoorziening en registraties schieten tekort

Om kaders te kunnen stellen, om te kunnen controleren, om beleid te ontwikkelen en om afzonderlijke cliënten te re-integreren is goede informatie noodzakelijk. Als informatie tijdig, betrouwbaar, juist, volledig en actueel is, kunnen kwalitatief betere beslissingen worden genomen. Beslissingen die de individuele cliënt ten goede komen, en daarmee uiteindelijk ook de effectiviteit van re-integratie.

Aan de kwaliteit van de informatievoorziening en de daaraan ten grondslag liggende registraties schort het een en ander:

- Kennis over de werking en effectiviteit van specifieke trajecten is maar ten dele bekend bij inkopers en niet bekend bij de klantmanagers.
- Klantmanagers kunnen bepaalde gegevens over de cliënt niet registreren in het informatiesysteem. Hierdoor kan DWI over een deel van de beoogde prestaties en effecten geen resultaten rapporteren.
- Daarnaast registreren medewerkers een deel van de vast te leggen gegevens niet. Voorbeelden hiervan zijn het niet vastleggen in de informatiesystemen van de onderbouwing van de trajectkeuze en de werkelijke uitstroomreden die een aantal maanden later via de SUWInet-inkijk wordt vastgesteld.
- Ten slotte wordt de informatievoorziening over re-integratieactiviteiten en cliënten belemmerd doordat de verschillende informatiesystemen van DWI nog niet gekoppeld zijn.

Hierdoor beschikken zowel klantmanagers als de gemeenteraad over onvolledige informatie. Dit belemmert het zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het re-integratiebeleid.

8.5 Aanbevelingen

Op basis van de hierboven beschreven conclusies komt de rekenkamer tot een aantal aanbevelingen aan het college van B&W. Bij het formuleren van deze aanbevelingen is kennis genomen van een aantal recente ontwikkelingen binnen DWI. Onze bevindingen over de uitvoering zijn vooral verzameld in de periode tussen april en juli 2006 en geven dan ook een beeld van de stand van zaken op dat moment. Sindsdien is DWI verder gegaan met het doorvoeren van een aantal koerswijzigingen die in ons onderzoek niet meer beoordeeld konden worden.

DWI heeft een meerjarenbeleidsplan voor de periode 2007 – 2010 opgesteld. In het plan worden doelstellingen en aandachtspunten voor deze periode geformuleerd.

Daarnaast heeft DWI sinds september 2006 een nieuw werkproces voor de klantmanagers ingevoerd. Met de implementatie van de ‘werkstraat’ moet het makkelijker worden een cliënt naar een passend traject te begeleiden. De keuze voor een traject wordt met behulp van een zogenaamde ‘trajectenkieser’ gemaakt. De trajectenkieser maakt gebruik van de systematiek van de re-integratieladder.

Met name de invoering van de werkstraat is in opzet een belangrijke versterking en uniformering van het klantmanagement. Dit sluit aan bij bevindingen van de rekenkamer over nog tekortschietende facilitering van klantmanagers. De werking hiervan heeft de rekenkamer echter nog niet kunnen beoordelen.

Naast deze veranderingen ziet de rekenkamer een aantal mogelijkheden tot verbetering van de uitvoering, die kunnen bijdragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid.

Om dit te realiseren doen wij het college van burgemeester en wethouders de volgende aanbevelingen:

1. Investeer in cliënten en het klantmanagement:

- Verhoog het aantal cliënten uit de doelgroep dat ook daadwerkelijk een traject krijgt aangeboden.
- Verbeter de match tussen cliënten en trajecten, zodat cliënten op een voor hen effectief contract worden geplaatst. Realiseer dit door:
 - Klantmanagers meer inzicht te geven in de kosten en effectiviteit van de beschikbare trajecten.
 - De kennis van klantmanagers over de cliënt te vergroten door ze voldoende tijd beschikbaar te geven voor het stellen van een diagnose, het maken van trajectkeuzes, het begeleiden van de cliënt tijdens en na het traject en het vastleggen van informatie.
 - Vergroot de kennis van klantmanagers over de arbeidsmarkt.
- Intensiveer het overleg met re-integratiebedrijven zodat ook informatie uitgewisseld wordt over individuele cliënten en trajecten. Benut deze informatie zodanig dat klantmanagers en inkopers tijdig kunnen bijsturen bij , zowel bij achterblijvende individuele prestaties van de cliënt als bij achterblijvende prestaties van een re-integratiebedrijf.

2. Leer door te evalueren:

- Onderzoek succes- en faalfactoren van afzonderlijke re-integratietrajecten en van het re-integratiebeleid in algemene zin. Benut daarbij inzichten die in andere gemeenten zijn opgedaan.
- Gebruik deze kennis bij de inkoop van nieuwe trajecten en beslissingen over individuele trajecten.

3. Formuleer specifiek beleid per doelgroep van de re-integratieladder:

- Formuleer beleid, prestaties en effecten (percentage uitstroom naar werk) voor specifieke doelgroepen in de re-integratieladder. Neem de hiermee beoogde doelen op in de begroting van de gemeente.
- Formuleer een integraal budget voor de groep cliënten per trede van de re-integratieladder.

4. Formuleer consistent beleid ten aanzien van de beoogde uitstroom naar werk, het toekennen en de hoogte van uitstrooppremies.

Pas dit beleid toe bij de aanbesteding van nieuwe re-integratietrajecten en verlenging van lopende re-integratiecontracten.

5. Zorg dat de informatievoorziening op orde komt:

- Ga na welke informatiebehoefte past bij de huidige beleidskaders van DWI.
- Pas de informatiesystemen aan op deze informatiebehoefte, en zorg voor volledige registratie van deze gegevens.
- Koppel of integreer de bestaande systemen die informatie bevatten over re-integratie.
- Bouw controles in de processen en informatiesystemen waarmee de juistheid van de informatie wordt geborgd.

9 Bestuurlijke reactie en nawoord

De Rekenkamer Amsterdam heeft het concept van dit rapport op 21 december 2006 voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W. Met dit bestuurlijk wederhoor is gevraagd te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De reactie van het college is in dit hoofdstuk opgenomen, voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

9.1 Bestuurlijke reactie college van B&W

Ons College heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport. Hierbij stuur ik u de reactie waarover ons College op 16 januari 2007 heeft besloten.

De hoofdconclusies van de Rekenkamer zijn:

1. De effectiviteit van het re-integratiebeleid is laag: de inzet van re-integratietrajecten leidt maar beperkt tot uitstroom naar regulier werk
2. De doelmatigheid van het ingezette budget is op onderdelen beperkt

De bestuurlijke reactie gaat in op deze conclusies en op de daaruit volgende aanbevelingen. Kern van de bestuurlijke reactie is dat in het onderzoek van de Rekenkamer de nadruk voornamelijk ligt op uitstroom naar regulier werk. Dit terwijl werk niet altijd het doel is van de trajecten die worden ingezet voor onze burgers. 'Niemand aan de kant' of 'iedereen doet mee'. Dat zijn de motto's van beide Colleges uit de periode waar het onderzoek betrekking op heeft. Deze motto's geven aan dat de opdracht aan ons College is om ervoor te zorgen dat Amsterdammers meedoen aan de samenleving. Streven daarbij is dat uiteindelijk zo veel mogelijk mensen aan het werk gaan, maar de realiteit is dat een deel van de Amsterdammers niet (direct) aan het werk kan. De gemeente geeft hen een duwtje in de rug en helpt hen op weg naar werk. Werk is dus niet altijd als korte termijn doel aan de orde.

Voorts komt het onderzoek van de Rekenkamer iets te vroeg. Verbeteringen en wijzigingen in het beleid zijn nog maar net doorgevoerd. Ons College zal toezien op het bereiken van de resultaten.

Effectiviteit re-integratiebeleid

De Rekenkamer concludeert dat de effectiviteit van het re-integratiebeleid laag is. De inzet van re-integratietrajecten leidt maar beperkt tot uitstroom naar regulier werk. Deze conclusie komt overeen met het onderzoek (Van bijstand naar werk in Amsterdam, SEO) dat ons College zelf heeft laten verrichten en waarover de Raad eerder is geïnformeerd. Ook landelijke onderzoeken en een onderzoek dat de gemeente Rotterdam heeft laten uitvoeren, hebben eenzelfde uitkomst. Amsterdam is geen uitzondering. Dat wil echter niet zeggen dat trajecten niet lonen. De effectiviteit van re-integratietrajecten moet worden bepaald aan de hand van de resultaten op de doelstellingen van deze trajecten. En deze doelstelling is niet altijd direct aan het werk.

In het onderzoek van de Rekenkamer wordt er, zoals eerder genoemd, van uitgegaan dat alle trajecten (in trede 3 en 4) moeten bijdragen aan uitstroom naar regulier werk. Dat klopt, maar het is niet de doelstelling van een groot aantal trajecten om direct af te sluiten met uitstroom naar regulier werk. Ook bij trede 4 zijn niet alle trajecten gericht op direct aan het werk. Op de trajecten in de onderste treden, waaronder ook trede 3 is te scharen, is dat zeker niet het geval. Het is niet reëel om ervan uit te gaan dat de klanten in de onderste treden van

de re-integratieladder direct aan het werk kunnen. De afstand tot de arbeidsmarkt is nog te groot. Het gaat bij deze trajecten dan ook om andere doelstellingen, zoals een stapje hoger op de re-integratieladder of participatie aan de maatschappij. Dit betekent dat om de effectiviteit van trajecten daadwerkelijk te kunnen bepalen, moet worden gekeken naar de doelstellingen van de trajecten.

In het Beleidskader Werk, Participatie en Re-integratie 2006 (en het Meerjarenbeleidsplan Werk, Participatie en Re-integratie 2007-2010) zijn de beginselen van de re-integratie-aanpak van de gemeente beschreven. De inzet van de instrumenten is erop gericht om voor de arbeidsmarkt duurzaam waarde toe te voegen aan de klant. Het gaat daarbij om de ontwikkeling van competenties en investeren in mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt. Klanten mogen niet na een kortstondige uitstap naar werk weer terugvallen in de uitkering.

Voorafgaand aan een op uitstroom gericht traject, wordt eerst waar nodig ingezet op het duurzaam toevoegen en verbeteren van competenties. Denk daarbij bijvoorbeeld aan Marokkaanse moeders in een achterstandspositie die nog volledig de taal moeten leren en daarvoor een taaltraject krijgen aangeboden (waarvan er inmiddels circa 18.000 zijn geweest). Daarmee gaan zij niet direct aan het werk, maar is wel een stap gezet in de verbetering van de kansen op de arbeidsmarkt. Denk ook aan (probleem)jongeren waarvoor het uitgangspunt is dat ze terug gaan naar school. Of zij gaan direct terug naar school of ze krijgen een traject gericht op het aanleren van elementaire werknemersvaardigheden, waarna ze niet direct aan het werk gaan, maar wel meer kansen hebben gekregen doordat hun competenties zijn verbeterd. En ook niet onbelangrijk, in de tussentijd zijn ze van de straat. Of denk aan een langdurig verslaafde die wat van zijn leven wil maken. Ons College investeert in deze mensen. En zal dat ook zo blijven doen.

De re-integratiepraktijk richt zich niet alleen op uitstroom naar werk, maar ook op maatschappelijke opbrengst die ook nog wel financieel is uit te drukken (meer vrijwilligers in een bejaardentehuis, minder cellen, etc.). Uit onderzoek van BoaBorea, de brancheorganisatie van re-integratiebedrijven, blijkt dat re-integratie loont. Een investering van € 700 miljoen levert een maatschappelijk rendement op van meer dan één miljard euro.

Conclusies 2006

De conclusies van de Rekenkamer die betrekking hebben op de uitstroom naar werk in 2006, komen volgens ons College nog te vroeg. Ten eerste zijn de resultaten van trajecten die bijvoorbeeld zijn gestart in maart van dit jaar nog niet zichtbaar, terwijl er wel al middelen aan worden besteed. Ten tweede is in het Beleidskader aangegeven dat de wijzigingen in het beleid in een meerjarenperspectief moeten worden ontwikkeld. Dit betekent dat pas in de loop van de meerjarenperiode de eerste resultaten van deze wijziging van het beleid zichtbaar kunnen worden en dat Amsterdam meerdere jaren nodig heeft om tot volledige implementatie van dit nieuwe beleid te komen. Het meerjarenperspectief van de beleidsverandering is niet zichtbaar in de bevindingen van de Rekenkamer. Tot slot is DWI juist opgericht om een aantal verbeteringen in de dienstverlening aan te brengen. In de oude situatie lagen werk en inkomen niet in één hand met de nadelen van dien. De opdracht aan DWI is om de taken op het terrein van werk en inkomen te stroomlijnen, waarbij de klant centraal staat. Eén organisatie, waardoor éénduidige sturing mogelijk is. Het jaar 2006 (en deels 2007) was bedoeld om daar waar nodig nog verbeteringen aan te brengen.

Doelmatigheid

De Rekenkamer concludeert dat de doelmatigheid van het ingezette budget op onderdelen beperkt is. Deze conclusie wordt gevormd door de constatering dat veel geld wordt besteed aan trajecten, terwijl het percentage klanten dat uitstroomt naar werk beperkt is. Ons College heeft hierboven al uitgebreid betoogd dat het doel van trajecten niet altijd direct uitstroom naar werk hoeft te zijn. Investeren in opleidingen, taaltrajecten of vrijwilligerswerk, leidt niet allemaal direct naar werk. Dit kan als niet kostenefficiënt beoordeeld worden (als dit uitsluitend in relatie wordt gebracht met uitstroom naar werk), maar het zijn wel investeringen die zich op de lange termijn kunnen terugbetalen. Mensen ontwikkelen zich en krijgen meer perspectief op een betere leefsituatie. Het gaat hier om politiek bestuurlijke keuzes die in het gemeenschappelijke overleg tussen ons College en de gemeenteraad tot stand komen. En als we kijken naar het klantenbestand van DWI, waarop in de afgelopen tijd steeds meer zicht is gekomen, dan valt op dat op dit moment het grootste deel van de klanten in trede 1, 2 en ook 3 zitten. Veel geld uit de W-middelen wordt ook ingezet voor de treden 2 en 3, waarvan de doelstelling vrijwel niet gericht is op direct naar regulier werk. Eind november 2006 was de verdeling van de klanten op de treden (een deel van de klanten is nog niet ingedeeld) als volgt:

- Trede 1: 13.456
- Trede 2: 10.155
- Trede 3: 7.612
- Trede 4: 2.778
- Trede 5: 1.405

Daarnaast constateert de Rekenkamer drie opvallende zaken. Het College gaat aan de slag met deze conclusies. Deze opvallende zaken hebben betrekking op 29 gevallen.

Ten eerste concludeert de Rekenkamer dat de regels voor het toekennen van uitstroompremies zo ruim zijn geformuleerd dat de gemeente deze ook betaalt als klanten doorstromen naar gesubsidieerd werk of naar re-integratietrajecten met een arbeidsovereenkomst. Ten tweede signaleert de Rekenkamer dat de gemeente teveel betaalt door twee re-integratiebedrijven te betalen voor activiteiten voor dezelfde klant. En ten derde is de Rekenkamer gestuit op een onterecht betaalde uitstroompremie. Daarbij is nagelaten vast te stellen of ook daadwerkelijk sprake is van duurzaam werk.

Deze situatie komt voort uit in het verleden ingekochte trajecten, die nu nog doorlopen. Dit kan zich voordoen doordat sprake is van verschillende contracten die in verschillende systemen zijn opgenomen. Een groot deel van deze doorlopende contracten loopt halverwege 2007 af. In nieuwe contracten zou dit niet meer mogen voorkomen. Daarnaast worden nu alle facturen gecheckt. Bovendien is het de klantmanager die bepaalt of een klant wordt geplaatst op een traject, dus plaatsing op een traject nadat de klant is uitgestroomd is niet meer mogelijk. Met het instellen van de klantmanager en een centrale inkoop, waardoor de regie in één hand ligt, zouden dit soort situaties niet meer kunnen voorkomen.

Aanbevelingen

De Rekenkamer doet op basis van de bovenstaande conclusies een aantal aanbevelingen:

1. Investeer in klanten en het klantmanagement door het verhogen van het aantal klanten uit de doelgroep dat ook daadwerkelijk een traject krijgt aangeboden, verbetering van de match tussen klanten en contracten en investeer in het overleg met re-integratiebedrijven zodat ook informatie uitgewisseld wordt over individuele klanten en trajecten.
2. Leer door te evalueren. Onderzoek succes- en faalfactoren van afzonderlijke re-integratietrajecten en van het re-integratiebeleid in algemene zin. Gebruik deze kennis bij de inkoop van nieuwe trajecten en beslissingen over individuele trajecten.
3. Formuleer specifiek beleid per doelgroep van de re-integratieladder. Daarbij gaat het om beleid, prestaties en effecten en een integraal budget per doelgroep.
4. Formuleer consistent beleid ten aanzien van de beoogde uitstroom naar werk, het toekennen en de hoogte van uitstroompremies.
5. Zorg dat de informatievoorziening op orde komt. Ga na welke informatiebehoefte past bij de huidige beleidskaders. Pas de informatiesystemen aan op de informatiebehoefte en zorg voor volledige registratie van deze gegevens. Koppel of integreer de bestaande systemen die informatie bevatten over re-integratie. En bouw controles in de processen en informatiesystemen waarmee de juistheid van de informatie wordt geborgd.

Ons College onderschrijft grotendeels de aanbevelingen van de Rekenkamer. De verschillende ontwikkelingen die voortkomen uit de aanbevelingen zijn immers, mede met de vorming van DWI en op basis van de uitkomsten van het eerdere rapport over de effectiviteit van re-integratie, al in gang gezet.

Ad 1.

De doelstelling is dat alle klanten op weg zijn naar werk. Deze weg duurt voor de één langer dan voor de ander. Er is al eerder geconstateerd dat nog niet voldoende klanten aan een traject naar werk bezig zijn. Op dit moment is de participatiegraad bijna 60%. Dit percentage moet omhoog, zodat meer klanten meedoen aan de samenleving en op weg zijn naar werk. Om dit te bereiken is de zogenoemde werkstraat ingesteld, waardoor het in beeld krijgen van de klanten een extra impuls krijgt. Hierover is de Raad op 3 oktober 2006 per brief geïnformeerd. De werkstraat is een werkwijze die garandeert dat de klanten een op maat gesneden re-integratietraject krijgen aangeboden. Op deze manier vindt een verbetering van de match tussen klant en traject plaats. De Rekenkamer geeft aan dit in opzet een goede ontwikkeling te vinden.

Er zijn nu meer klanten ingedeeld op de treden van de re-integratieladder en klanten worden beter toegeleid naar een passend instrument. Ook ontstaat een steeds beter inzicht in de samenstelling van het klantenbestand. Daardoor wordt ook duidelijk dat een mismatch is ontstaan tussen het klantenbestand en de huidige contracten. Een groot deel van de contracten loopt halverwege 2007 af. De inzichten uit onder andere de werkstraat worden meegenomen in de nieuwe aanbesteding(en). Op deze manier ontstaat ook een betere match tussen klanten en contracten.

Afgelopen jaar zijn er ook verschillende bijeenkomsten geweest met de re-integratiepartners. Tijdens deze bijeenkomst is besproken op welke wijze gezamenlijk de resultaten verbeterd kunnen worden. Daarbij is ook gekeken naar de uitwisseling van informatie.

Ad 2.

Bij de voorbereiding van DWI is besloten om een onderzoek uit te laten voeren naar de uitvoering en effectiviteit van re-integratie. Op basis van het onderzoek zijn bijstellingen in het re-integratiebeleid gedaan, zoals beschreven in het Meerjarenbeleidsplan Werk, Participatie en Re-integratie. Daarnaast zijn er bijeenkomsten met re-integratiepartners georganiseerd om de re-integratie te verbeteren en worden individuele contracten altijd beoordeeld op de vastgestelde doelstellingen. Er worden dus al evaluaties uitgevoerd, op basis waarvan de inkoop van nieuwe contracten wordt beoordeeld. Hiermee wordt ook in de toekomst doorgegaan. Het onderzoek van de Rekenkamer beschouwt ons College in deze ook als een evaluatie. De ervaringen uit dit onderzoek worden ook meegenomen.

Ad 3.

Deze aanbeveling neemt ons College niet over. Door per doelgroep beleid, prestaties, effecten en budget te formuleren wordt de re-integratiepraktijk genuilekorfd. De praktijk kenmerkt zich juist door een flexibele inzet van instrumenten en middelen, maatwerk per klant. Uit het eerder door SEO uitgevoerde onderzoek blijkt ook dat een zeer grote mate van doelgroepdifferentiatie nodig is voordat het effectief wordt. Dit is een onwerkbaar situatie. Bovendien is gebleken dat in het verleden verschillende doelstellingen per doelgroep waren geformuleerd, die elkaar gingen tegenwerken. DWI heeft dit gewijzigd in hoofddoelstellingen. De middelen die worden ingezet om deze hoofddoelstellingen te bereiken moeten flexibel kunnen worden ingezet.

Wel is ons College bereid om te kijken naar het formuleren van doelstellingen voor de doorstroom uit de treden voor afrekening van re-integratiepartners op deelresultaten. Hiervoor wordt bekeken of een methodiek voor de afrekening van re-integratiepartners voor de doorstroom op de ladder (het bijbrengen van competenties aan de klanten) mogelijk is. Dit is een zeer lastige opgave, maar ons College gaat de uitdaging aan om dit te ontwikkelen.

Ad 4.

De Rekenkamer doelt bij deze aanbeveling op de drie opvallende zaken bij de doelmatigheid van het ingezette budget. Op zich is het beleid wel helder, maar konden in het verleden deze zaken misgaan omdat de contracten en de plaatsing van klanten op een traject onvoldoende op elkaar waren afgestemd. Door de centrale positie van de klantmanager en de inrichting van de nieuwe contracten wordt dit zoveel mogelijk voorkomen. Tevens is hierover met de betreffende re-integratiepartners gesproken.

Ad 5.

Deze aanbeveling wordt door ons College onderschreven. Met de ontwikkeling van DWI is dit al in gang gezet, maar aanpassingen aan of integratie van ICT-systemen kost veel tijd (afstemming, samenwerking met andere gemeenten, etc.). Amsterdam ontwikkelt samen met de andere G4-gemeenten een nieuw systeem. Het duurt zeker nog tot 2008 voordat de systemen zijn geïntegreerd. Tot die tijd wordt bekeken op welke wijze met de huidige systemen een verbetering in de informatievoorziening kan worden gemaakt, zodat bijvoorbeeld meer informatie over uitstroom bekend is.

Tot slot constateert ons College verschillende feitelijke onjuistheden, die in het rapport niet zijn gecorrigeerd op basis van de ambtelijke reactie. Hierbij drie voorbeelden:

- De Rekenkamer stelt in de opzet dat klanten uit trede 3, 4 en 5 zijn meegenomen in het onderzoek. Uit het onderzoek blijkt echter dat de klanten uit trede 5 niet zijn meegenomen. Daarin constateert ons College een discrepantie. Daarnaast is aangegeven dat de activiteiten van Maatwerk en NV Werk zijn meegenomen, maar vervolgens blijkt dat ID- en WIW-banen niet in het onderzoek zijn betrokken, terwijl deze activiteiten zijn in te delen op trede 3 (en deels 4).
- De conclusie van de Rekenkamer is dat de re-integratiepraktijk in beperkte mate is geëvalueerd. Een van de eerste stappen die is gezet is een uitgebreid onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie (Van bijstand naar werk in Amsterdam van SEO, dat op 9 november 2006 in de Commissie WIJ is besproken).
- De Rekenkamer geeft aan dat het onderzoek over de periode 2001-2004 van SEO heeft uitgewezen dat het volgen van een re-integratietraject de kans van een Amsterdamse bijstandsgerechtigden op een baan gemiddeld slechts met 4% doet toenemen. Het SEO onderzoek geeft aan dat de kans op werk na een traject toeneemt van 23 naar 28%. Dat is een verschil van 5 procentpunt.

Ons College dankt de Rekenkamer voor haar bijdrage. Het helpt ons bij de zo noodzakelijke evaluatie van het beleid en de uitvoering.

9.2 Nawoord Rekenkamer Amsterdam

De Rekenkamer Amsterdam dankt het college van B&W voor zijn uitgebreide inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen in ons rapport. Op een aantal essentiële onderdelen van de reactie van het college gaan we hieronder in.

Conclusies

Kern van de reactie van het college is dat de nadruk in ons rapport vooral ligt op uitstroom naar regulier werk. Het college geeft aan dat dit niet altijd het doel is van de ingezette trajecten. Vanuit deze invalshoek moet volgens het college de lage effectiviteit van trajecten en de inzet van middelen bezien worden.

De rekenkamer heeft als uitgangspunt voor dit onderzoek de Wet Werk en Bijstand genomen, die op 1 januari 2004 is ingevoerd. Hoofddoel van deze wet is het zo snel mogelijk weer aan het werk helpen van zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden. Vanuit dit perspectief zijn ook de uitvoering, resultaten en kosten van het re-integratiebeleid in Amsterdam onderzocht. Daarbij hebben we bewust die trajecten buiten beschouwing gelaten die minder gericht zijn op uitstroom naar werk, zoals zorg (trede 1 van de re-integratieladder) en maatschappelijke participatie (trede 2). Volgens het college is echter ook een deel van de wel door ons onderzochte trajecten minder gericht op werk. Naar de mening van de rekenkamer zijn in de systematiek van de re-integratieladder echter zowel arbeidsactivering (trede 3) als arbeidstoeleiding (trede 4) 'stappen op weg naar werk'. Gezien het uiteindelijke doel van re-integratie, duurzame plaatsing op reguliere arbeid, hebben we de trajecten gericht op arbeidsactivering en arbeidstoeleiding dan ook vanuit dat doel beoordeeld.

Het college geeft ook aan dat de conclusies van de rekenkamer over het jaar 2006 te vroeg komen. Het college stelt dat het jaar 2006 en deels het jaar 2007 bedoeld zijn om de nodige verbeteringen door te voeren.

De rekenkamer erkent dat het beleid en de uitvoering in beweging zijn. Bij de start van dit onderzoek is al aangegeven dat de rekenkamer met een onderzoek op dit moment juist wil bijdragen aan de verdere ontwikkeling van beleid en uitvoering. Dit neemt niet weg dat de

gemeente al sinds 2004 verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand. Zowel het grote aantal cliënten als het grote budget voor re-integratie rechtvaardigt alleen daarom al een onderzoek twee jaar na invoering van die wet.

Aanbevelingen

Het college geeft aan de aanbevelingen van de rekenkamer grotendeels te onderschrijven: vier van de vijf aanbevelingen neemt het college in algemene zin over. Daarbij geeft het college aan dat veel al in gang gezet is. Ook per aanbeveling benoemt het college vooral maatregelen die al genomen zijn.

De rekenkamer heeft bij het opstellen van de aanbevelingen echter al rekening gehouden met deze ontwikkelingen, en is dan ook van mening dat de geformuleerde aanbevelingen onverkort van kracht blijven. In de aanbevelingen zijn concrete voorstellen gedaan waarop het college slechts in beperkte mate reageert. Hieronder gaan we per aanbeveling in op de reactie van het college:

1. **Investeer in cliënten en het klantmanagement.** Het college benoemt in zijn reactie verbeteringen die al bekend waren ten tijde van het onderzoek. Met de aanbevelingen beoogt de rekenkamer echter verdergaande investeringen in het klantmanagement en daarmee betere aansluiting tussen cliënten en trajecten.
2. **Leer door te evalueren.** Uit de reactie valt af te leiden dat het college niet van plan is meer onderzoek te doen naar het re-integratiebeleid en de effectiviteit van afzonderlijke trajecten. De rekenkamer is echter van mening dat het grote aantal trajecten en de daarmee gemoeid zijnde middelen om beter inzicht in succes- en faalfactoren bij re-integratie vragen.
3. **Formuleer specifiek beleid per doelgroep van de re-integratieladder.** Het college geeft aan de aanbeveling niet over te nemen. De rekenkamer is van mening dat zowel het aantal cliënten (ruim 40.000) als het budget (ruim € 200 miljoen) rechtvaardigt dat de raad een preciezer inzicht krijgt in de inzet van het college. De aanbeveling pleit voor beleid dat aansluit op de vijf treden van de door de gemeente gehanteerde re-integratieladder, wat gezien de aantallen en het budget een gewenste specificatie lijkt.
4. **Formuleer consistent beleid ten aanzien van de beoogde uitstroom naar werk, het toekennen en de hoogte van uitstroompremies.** Het college plaatst deze aanbeveling in het licht van onze bevindingen bij een steekproef van 29 cliënten. Wat we bij die groep cliënten constateerden kan echter ook bij andere cliënten voorkomen. Dit vormt voor ons de reden deze aanbeveling meer algemeen te formuleren.
5. **Zorg dat de informatievoorziening op orde komt.** Het college benoemt verbeteringen die al bekend waren ten tijde van het onderzoek. De rekenkamer beoogt met de aanbevelingen echter verdergaande verbeteringen die bijdragen aan de bruikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie die de raad van het college ontvangt.

De rekenkamer raadt de gemeenteraad aan het college te vragen meer duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop het invulling zal geven aan onze aanbevelingen.

Tot slot

Aan het eind van haar reactie gaat het College nog in op drie specifieke passages in het rapport. Volgens het college zijn dit onjuistheden die niet gecorrigeerd zijn door de rekenkamer. De drie opmerkingen bevatten in onze optiek echter geen onjuistheden, maar zijn als interpretaties van feiten te zien:

- Volgens het college heeft de rekenkamer trajecten in trede 5 niet meegenomen in het onderzoek. Dit is echter wel degelijk het geval.

- Het college deelt onze conclusie over de beperkte mate van evaluatie niet en verwijst daarbij naar het SEO-onderzoek. Naar de mening van de rekenkamer is dat onderzoek weliswaar nuttig maar vraagt het grote budget voor re-integratie om beter inzicht in succes- en faalfactoren van het re-integratiebeleid en afzonderlijke trajecten.
- Het college geeft aan dat uit het SEO-onderzoek blijkt dat de kans op werk na een traject toeneemt met 5%. Uit het SEO-rapport blijkt echter dat het werkelijke verschil 4,2% is (het verschil tussen 27,6% en 23,4%, zie ook tabel 4.10 in ons rapport).

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de gemeenteraad en het college gevolg geven aan onze aanbevelingen.

Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewde personen

Tijdens de voorbereiding op en uitvoering van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

College van B&W

Dhr. A. Aboutaleb Wethouder Werk en Inkomen

Dienst Werk en Inkomen

Mw. R. Bartholomé	Afdeling Productontwikkeling en Inkoop
Mw. P. Beentjes	Hoofd ICT
Mw. R. Besman	Afdeling Handhaving
Dhr. K. Borkus	Afdeling ICT
Dhr. M. Claassen	Manager Werkbedrijf, voorheen hoofd Productontwikkeling en Inkoop
Mw. M. Dors	Klantmanager
Mw. A. Ercolano	Klantmanager
Mw. E. van Gom	Klantmanager
Mw. N. Grundel	Afdeling Productontwikkeling en Inkoop
Mw. A. Hagen	Hoofd Productontwikkeling en Inkoop
Dhr. M. Hamelink	Klantmanager
Dhr. A. Hariri	Projectconsulent
Dhr. P. Hilberts	Senior beleidsmedewerker Dak- en thuislozen
Dhr. E. Hombergen-Muilwijk	Afdeling ICT
Dhr. K. Hulsman	Hoofd Beleid
Dhr. R. IJzelendoorn	Directie DWI, voorheen Manager Werkbedrijf
Dhr. A. Israelyan	Klantmanager
Mw. C. de Jong	Afdeling Productontwikkeling en Inkoop
Mw. M. de Kleuver	Klantmanager
Dhr. B. Krijgsman	Afdeling PCF
Dhr. C. van de Louw	Directielid
Dhr. A. Louwrier	Afdeling Productontwikkeling en Inkoop
Mw. M. Olumagba	Afdeling Productontwikkeling en Inkoop
Mw. W. Passmore	Afdeling Productontwikkeling en Inkoop
Dhr. T. Polman	Afdeling PCF
Mw. F. Razouki	Klantmanager
Dhr. J. Roep	Afdeling Beleid
Dhr. A. Spaander	Afdeling ICT
Mw. C. Telting	Klantmanager
Dhr. R. Versloot	Afdeling PCF
Mw. G. Zwiers	Coach klantmanagers, voorheen klantmanager

Bestuursdienst

Dhr. D. Polman	Directie Stedelijke Bestuursadvisering
Mw. C. Spaanderman	Directie Concern Financiën
Mw. A. Tjon a Tjoen	Directie Stedelijke Bestuursadvisering

ACAM

Dhr. L. Polak	Groepsmanager
Dhr. F. Nillesen	Controleleider
Dhr. R. de Vroom	Groepsmanager

Dienst Economische Zaken

Mw. K. Timmer	Afdeling Economische Ontwikkeling
---------------	-----------------------------------

Clënten Dienst Werk en Inkomen

11 cliënten en ex-clënten (uit privacyoverwegingen hier niet met naam genoemd)

Re-integratiebedrijven

Dhr. B. Beekman	Alexander Calder
Dhr. P. van der Bel	Salus
Mw. M. van Belkum	Randstad
Dhr. B. Bergkamp	FourstaR
Mw. E. Bouman	Global Start
Dhr. J. Brandhorst	Alexander Calder
Dhr. M. den Daas	Alexander Calder
Mw. W. Groenhuyzen	Global Start
Mw. C. Majoor	Alexander Calder
Dhr. G. Nahar	CWI
Dhr. F. Pedulla	WorkstaR
Dhr. G. Schippers	Global Start
Dhr. L. Verhoof	WorkstaR
Dhr. P. Veth	CCB
Dhr. F. Vreeken	WorkstaR
Dhr. R. Wijnen	WorkstaR

Leden raadscommissie Werk en Inkomen (2002-2006)

Mw. M. van der Garde	Raadslid PvdA
Dhr. M. Limmen	Raadslid CDA
Dhr. W. Paquay	Voormalig raadslid SP
Mw. J. van Pinxteren	Raadslid Groen Links, voorzitter raadscommissie Werk en inkomen
Mw. J. Sargentini	Raadslid Groen Links
Mw. R. van der Wieken- de Leeuw	Raadslid VVD
Dhr. Z. Yurdakul	Voormalig raadslid D66

Inspectie Werk en Inkomen

Dhr. J. van den Blankenvoort	Afdeling Onderzoek
Dhr. E. Janssen	Directie Toezicht Gemeenten
Dhr. B. Lucas	Directie Toezicht Gemeenten
Dhr. P. Stege	Directie Toezicht Gemeenten

SEO Economisch Onderzoek

Mw. L. Kok	Hoofd zorg en zekerheid
Mw. M. de Graaf-Zijl	Senior onderzoeker

Bijlage 2 – Lijst van afkortingen en begrippen

Abw	Algemene bijstandswet
AC	Re-integratiebedrijf Alexander Calder
ACAM	Accountantsdienst gemeente Amsterdam
ANW	Algemene Nabestaandenwet
College	College van burgemeester en wethouders
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DWI	Dienst Werk en Inkomen
GS	Re-integratiebedrijf Global Start
I-deel	Inkomensdeel bijstandsbudget dat gemeente ontvangt van het rijk, hier worden de uitkeringen uit betaald
ID	In- en doorstroom banen, voortkomend uit de Melkertbanen, gesubsidieerde banen in de publieke sector
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
RIB	Re-integratiebedrijf
SEO	Stichting voor economisch onderzoek, gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam
SDA	Sociale Dienst Amsterdam
SW	Sociale werkvoorziening
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie)
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
W-deel	Werkdeel bijstandsbudget dat gemeente ontvangt van het rijk, hier worden de re-integratietrajecten uit betaald
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, sinds januari 2006 opvolger van de WAO
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden, een subsidieregeling (1998-2004) waarbij van langdurig werklozen, werkloze uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren dienstbetrekkingen, werkervaringsplaatsen en REA-plaatsingen konden worden aangeboden
WS	Re-integratiebedrijf WorkstaR
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZW	Ziektewet

Bijlage 3 – Verantwoording bestandsanalyse

Tijdens de voorbereiding op dit onderzoek heeft de rekenkamer begin maart 2006 aan DWI gevraagd om de rekenkamer informatie te leveren over de re-integratieactiviteiten per trede van de re-integratieladder. De rekenkamer was met name geïnteresseerd in het aantal deelnemers op deze trajecten en de kosten die daarmee gepaard gaan. Na herhaaldelijk verzoek bleek het in mei 2006 voor DWI niet mogelijk om deze informatie te leveren.

In reactie hierop heeft de rekenkamer besloten zelf een analyse te verrichten op de bij DWI aanwezige bestanden. Daartoe is DWI op 11 juli 2006 verzocht om op cliëntniveau gegevens te verstrekken over de re-integratieactiviteiten uit trede 3, 4 en 5 van de re-integratieladder. Het doel van dit verzoek was om de met trede 3, 4 en 5 samenhangende re-integratieactiviteiten en kosten vanaf 1 januari 2004 tot en met 30 juni 2006 in beeld te brengen. De laatste bestanden ontving de rekenkamer na herhaaldelijk verzoek bijna vier maanden later op 3 november 2006.

Omdat een eenduidige indeling in trede van de cliënten en contracten ontbreekt in de systemen van DWI heeft de rekenkamer selectiecriteria aan DWI meegegeven om de informatie over de treden te verkrijgen. Deze selectiecriteria zijn tot stand gekomen in overleg met inhoudelijk deskundigen van de verschillende geautomatiseerde systemen van DWI en met inkopers die inhoudelijk op de hoogte zijn van de trajecten. Uit deze overleggen is naar voren gekomen dat DWI de kosten in verschillende systemen registreert. Globaal zijn de volgende systemen te onderscheiden:

- OP/NUS: uitkeringsgegevens van de cliënt inclusief kosten.
- M2000: alle deelnamegegevens op cliëntniveau van voormalig Maatwerk-trajecten. Hieronder vallen zowel de scholings- en activeringsactiviteiten (inclusief kosten) en de stage- en detacheringovereenkomsten (zonder de kosten). M2000 bevat ook alle gegevens over de jongeren. Deze groep krijgt geen uitkering maar wordt wel begeleid door DWI. Binnen M2000 vindt dit plaats in de module Jongeren Volg systeem (JVS)
- BVS: alle deelnamegegevens op cliëntniveau van de scholings- en activeringsactiviteiten (inclusief kosten) voor zover het niet de voormalig Maatwerk-trajecten betreft.
- PION: alle salarisgegevens behorend bij de detacheringovereenkomsten
- Excel: handmatige registraties van de loonkostensubsidies.

Koppelen van gegevens

De rekenkamer heeft de verkregen gegevens gekoppeld op basis van het sofinummer van de cliënt. Indien het sofinummer van de cliënt ontbrak hebben wij de gegevens buiten de analyses gelaten.

Onderzoeksperiode en doelgroep

Uitgangspunt voor onze selectie is geweest om alle cliënten te selecteren die op enig moment tussen 1 januari 2004 en 30 juni 2006 rechthebbend zijn binnen de WWB en daarmee re-integratieactiviteiten zouden kunnen volgen, dit betreft dus ook jongeren ook al krijgen deze normaliter geen geldelijke uitkering. De cliënten die 65 jaar of ouder waren hebben wij buiten de selectie gelaten omdat deze ontheven zijn van de re-integratieplicht.

Indien een cliënt in de onderzoeksperiode meerdere malen in en uit de uitkering is gestroomd beschikken wij alleen over de meest recente informatie. Onze in- en uitstroomcijfers per jaar kunnen dus lager zijn dan die van DWI.

Cliëntinformatie wordt voor de uitkeringsgerechtigden het meest volledig bijgehouden in OP/NUS. Hierin is bijvoorbeeld de beëindigingsdatum en -oorzaak van een uitkering opgenomen. In de selectie over informatie van de cliënten kwamen 437 sofinummers dubbel voor. Deze cliënten waren eenmaal als actieve partij en eenmaal als passieve partij geregistreerd. De termen 'actieve' en 'passieve' cliënten hebben geen beleidsinhoudelijke betekenis binnen DWI. Bij samenwonenden wordt de uitkering primair geadmistreerd op de naam en het administratienummer van de ene partner, ook wel aangeduid als cliënt of actieve cliënt; zijn of haar partner als partner of passieve cliënt. Actieve en passieve cliënt zegt dus volgens het beleid niets over de mate waarin de betrokkene zou moeten solliciteren, meewerken aan voorzieningen of anderszins wordt aangesproken in het kader van diens re-integratieverplichtingen. Het papieren dossier wordt echter aangemaakt voor een huishouden en gearchiveerd onder het nummer van de actieve partner. Binnen dat dossier worden de re-integratiegegevens van beide partners opgeborgen. De rekenkamer koos ervoor vanwege de dubbeltelling en verwarrende beëindigingsoorzaken deze cliënten buiten het bestandsonderzoek te laten.

Kosten uitkering

Van alle cliënten die op enig moment rechthebbend zijn binnen de WWB hebben wij vastgesteld wat de (bruto)uitkeringskosten voor de gemeente Amsterdam zijn voor de periode 1 januari 2004 tot en met 30 juni 2006. Dit zijn de uitkeringskosten inclusief toelagen en werkgeverslasten maar minus kortingen van de eigen inkomsten.

Kosten van (re-integratie)bedrijven

De kosten van (re-integratie)bedrijven bestaan voor de gemeente Amsterdam enerzijds uit de scholings- en activeringstrajecten die zij aan de re-integratiebedrijven betaalt en anderzijds aan de loonkostensubsidies die zij voor een beperkte periode vergoedt aan bedrijven.

De selectie van scholings- en activeringstrajecten heeft betrekking op cliënten die al zijn ingedeeld in trede 3 tot en met 5 of cliënten die trajecten hebben gevolgd uit de trede 3 tot en met 5. Lagere treden of ondersteunende instrumenten zijn dus niet geselecteerd. Heeft een geselecteerde cliënt echter wel een van deze andere activiteiten positief afgerond of heeft een cliënt gebruik gemaakt van een ondersteunend instrument dan zijn deze wel geselecteerd.

Activiteiten die voor 1 januari 2004 zijn gestart maar eindigen in de onderzoeksperiode maken geen onderdeel uit van de selectie.

De rekenkamer is voor dit onderzoek geïnteresseerd in de werkelijke kosten en heeft er daarom voor gekozen om alleen die re-integratieactiviteiten te selecteren die zijn afgerond door de cliënt en waarvan DWI van mening is dat het resultaat aan de norm voldoet. Alleen deze activiteiten worden door DWI aan de re-integratiebedrijven vergoed. Dit betekent dat trajecten die nog liepen tijdens de onderzoeksperiode, trajecten waarvan DWI niet geheel zeker was dat deze voldeden aan de norm of trajecten die buiten de onderzoeksperiode eindigden niet zijn meegenomen in de selectie.

Voor de gegevens uit M2000 zijn alle deelnames/contracten gekoppeld aan de factuurregels van de facturen. Dit heeft tot gevolg dat deelnames/contracten waarvoor niet gefactureerd is ook niet in onze tabellen zijn opgenomen.

De kosten uit BVS benaderen de werkelijke kosten voor scholing en activering. Het is voor DWI nog niet mogelijk om de werkelijke kosten op cliëntniveau te bepalen. Dit komt mede omdat het bedrag op de eindberekening kan afwijken van het afgesproken bedrag doordat prijzen tussentijds zijn gestegen, tarieven fluctueren met de groepsgrootte, bonussen en malussen in rekeningen worden gebracht en in een enkel geval een basisbedrag is vergoed aan een re-integratiebedrijf.

De kosten van de loonkostensubsidies hebben betrekking op de verslaggevingsjaren 2004, 2005 en 2006. Voor het verslaggevingsjaar 2006 hebben wij gekozen om alleen die kosten mee te nemen in het onderzoek waarvan de betalingsdatum voor 1 juli 2006 ligt.

Kosten van detachering

Van alle cliënten die op enig moment in de onderzoeksperiode een detachingsvergoeding ontvingen van de gemeente Amsterdam zijn de loonkosten geselecteerd. Deze loonkosten bestaan uit de componenten: salaris, vakantiegeld, onregelmatigheidstoeslag, reiskosten, stagevergoeding, fietsvergoeding, afrekening vakantiedagen, bruto loon vorig jaar, gratificatie, overlijdensuitkering, wettelijke rente en loonheffing. Het is voor DWI niet mogelijk om de werkgeverslasten uit het PION-systeem te halen, waardoor een inzicht in de werkelijke kosten niet kan worden gegeven. Tevens ontbreken de detachingskosten van ex-banenpoolers en ID-banen in de detachingskosten.

Opbrengsten van detachering

Indien een cliënt gedetacheerd is ontvangt DWI onder voorwaarden een detachingsvergoeding van de inlener. Van alle detachingsovereenkomsten in de onderzoeksperiode zijn de detachingsopbrengsten voor DWI geselecteerd. Hierin zijn dus wel de detachingsopbrengsten van de ID-banen en ex-banenpoolers opgenomen.

Eindnoten

- 1 In de begroting 2006 ging de gemeente uit van een WWB-budget van € 598,4 mln en een budget voor re-integratie van € 253,8 mln. Beide bedragen zijn bij de actualisatie van de begroting 2006 naar beneden bijgesteld naar respectievelijk € 507,6 mln en € 220,1 mln.
- 2 Raad voor Werk en Inkomen – ‘Omdat iedereen nodig is’, april 2005
- 3 Wet Inschakeling Werkzoekenden, een subsidieregeling (1998-2004) waarbij van langdurig werklozen, werkloze uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren dienstbetrekkingen, werkervaringsplaatsen en REA-plaatsingen konden worden aangeboden
- 4 Instroom & Doorstroom-banen, voortkomend uit de Melkertbanen, gesubsidieerde banen in de publieke sector
- 5 Sinds 1 januari 2006 is de WAO vervangen door de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)
- 6 Ministerie van SZW – ‘SUWI-evaluatie 2006 – Een evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen’, augustus 2006
- 7 Stichting Blik op Werk – ‘Keuzegids’ (voorheen Reïntegratiemonitor Raad voor Werk en Inkomen), cijfer november 2006
- 8 Niet elke doelgroep heeft re-integratieverplichtingen. Dit zijn bijvoorbeeld 65-plussers met een aanvullende WWB-uitkering en mensen in een inrichting.
- 9 Deze prestatie is vastgelegd in de bestuurlijke afspraken met het ministerie van SZW in het kader van Agenda voor de Toekomst. De ambitie is later opgehoogd naar 16.744. Uit de actualisatie van het Jaarplan 2004 SDA blijkt dat het gaat om gestarte trajecten.
- 10 Jaarplan 2005 resultaatgebied Werk en Inkomen, p. 82.
- 11 Jaarverslag 2005 resultaatgebied Werk en Inkomen, p. 62.
- 12 In het jaarverslag over 2005 rapporteert de gemeente overigens dat op 1 januari 2005 43.007 uitkeringsgerechtigden met een werkzoekendenuitkering in het bestand zaten
- 13 In de factsheets over het 2e kwartaal van 2006 rapporteert DWI overigens dat op 1 januari 2006 43.194 klanten met een re-integratiedoelstelling in het bestand zaten.
- 14 In dit rapport analyseren we de resultaten van het beleid in de periode tussen 1 januari 2004 en 1 juli 2006. In de factsheets van oktober 2006 wordt als laatste tussenstand een cliëntenbestand gepresenteerd van 41.041 per eind september 2006.
- 15 Raad voor Werk en Inkomen – ‘De weg naar werk’, juli 2006.
- 16 In het jaarverslag 2005 staat als realisatie 69% vermeld. Niet verifieerbaar hoe dit getal tot stand is gekomen. De in de tabel gepresenteerde 28% is gebaseerd op de in het jaarverslag opgevoerde gegevens.
- 17 Ministerie van SZW – ‘WWB in cijfers I’, april 2006, pag. 19
- 18 IWI – ‘Kiezen én delen, de selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten’, juni 2005, pag. 13
- 19 Deze prestatie is vastgelegd in de bestuurlijke afspraken met het ministerie van SZW in het kader van Agenda voor de Toekomst. De ambitie is later opgehoogd naar 16.744. Uit de actualisatie van het Jaarplan 2004 SDA blijkt dat het gaat om gestarte trajecten.
- 20 Hier worden geen gegevens over bijgehouden en tevens is onduidelijk wat er gemeten zou moeten worden (Jaarverslag 2005, p. 65).
- 21 Brief wethouder Werk en Inkomen aan raadscommissie Werk, Inkomen en Jeugd, 19 oktober 2006, pag. 2
- 22 Brief wethouder Werk en Inkomen aan raadscommissie Werk, Inkomen en Jeugd, 19 oktober 2006, pag. 2

- 23 SEO – ‘Van bijstand naar werk in Amsterdam’, juni 2006, pag. 25 en 39
- 24 Raad voor Werk en Inkomen - ‘De weg naar werk’, juli 2006, pag. 41
- 25 In de praktijk blijkt 45,1% van de cliënten deel te nemen aan meer dan één contract. Indien een cliënt bijvoorbeeld uitstroomt naar werk hebben alle contracten dus bijgedragen aan dit doel. Indien een cliënt eerst een disciplineringstraject volgt, gevolgd door een beroepsgeoriënteerd traject en daarna uitstroomt naar werk, hebben beide contracten bijgedragen aan de uitstroom naar werk. Gevolg van onze berekeningsmethodiek is dat cliënten ‘dubbel tellen’ als ze gebruik maken van meerdere contracten.
- 26 Uit de factsheets Werk en Inkomen 3e kwartaal 2006 blijkt dat 58,4 % van de cliënten deelneemt aan een traject. Daarmee neemt 41,6 % van de cliënten nog niet deel aan een traject, terwijl deze wel beschikbaar zijn voor een traject.
- 27 BoaBorea, Kosten en baten van re-integratie, november 2006, p I - II.
- 28 Jaarverslag 2005 gemeente, pag. 174
- 29 Bedragen afkomstig uit het financieel beeld, onderdeel 2 van het VODU 2004 en 2005.
- 30 DWI, Beleidskader Werk, participatie en re-integratie 2006
- 31 Betreft de betalingen uit BVS die zijn gefatteerd en die voldoen aan de norm, bedragen zijn niet exact door werking BVS. Dit is exclusief een korting van € 92.899 op de contracten omdat de afgesproken prestaties niet zijn gerealiseerd.
- 32 Betreft de betalingen uit M2000 die zijn gefatteerd en die voldoen aan de norm en waarvan de beëindigingsdatum van de activiteit voor 1 juli 2006 ligt.
- 33 Aantal trajecten dat vermeld staat in de map ‘Reïntegratieladder 2006’ uit het voorjaar van 2006. Deze map biedt de klantmanagers een overzicht van alle door het Werkbedrijf van DWI ingekochte trajecten.
- 34 Bij voltooiën gehele traject.
- 35 De opgenomen gegevens betreffen het tweede contract met Alexander Calder m.i.v. 15-03-2005.
- 36 Minimum aantal deelnemers vermeld in contract.
- 37 Betreft maximale kosten inclusief eventueel trajectadvies, exclusief uitstroompremies naar werk. Kosten van alleen het op werk gerichte deel zijn € 1.000.
- 38 Duurzaam aan het werk en volledig uit de uitkering gedurende minimaal zes maanden; bij gedeeltelijk uit de uitkering is de bonus €1.500.
- 39 Gemiddeld aantal deelnemers per jaar.
- 40 Trajectkosten minus terug te betalen inleenvergoeding aan DWI. Bij meer dan 49 deelnemers zijn de kosten iets lager.
- 41 Deze uitstroompremie wordt alleen betaald bij plaatsing op een reguliere baan voor minimaal drie maanden, binnen de zes maanden van de trajectfase.
- 42 Gedurende gehele looptijd contract.
- 43 Inclusief een projectconsulent
- 44 Vooral inkopers en beleidsmedewerkers
- 45 Overeenkomst betreffende het uitvoeren van het experiment ‘Werk met perspectief’, 28-12-2004, pag.1
- 46 Volgens DWI blijkt uit een nog te publiceren extern onderzoek dat het gemiddelde aantal cliënten per klantmanager 150 is.
- 47 Functietypering klantmanager, Dienst Werk en Inkomen, 15 april 2005, p. 1
- 48 Deze uitstroompremie wordt alleen aan Global Start uitbetaald bij tussentijdse uitstroom. In dat geval neemt de maximale vergoeding van € 8.400 per deelnemer af.
- 49 Beleidsevaluatie Sociale Dienst Amsterdam 2004, p. 9
- 50 DWI, ‘Niemand aan de kant 2005. Aanbesteding reïntegratiediensten’, november 2004, p.3.

- 51 DWI, 'Aanvullende afspraken/richtlijnen ten behoeve van de uitvoering van het tussen partijen gesloten contract CAL 2UW', d.d. 30 augustus 2005.
- 52 Functietypering klantmanager, Dienst Werk en Inkomen, 15 april 2005, p. 2
- 53 Memo programmamanager – Schriftelijke beantwoording vraag Commissie Werk en Inkomen, d.d. 6 juni 2006.
- 54 Gegevens komen uit werkstroominformatie SISA, en betreffen de periode 1 april 2003 tot half juli 2006.
- 55 Gegevens komen uit BVS (eigen analyse rekenkamer), en betreffen de periode 15 maart 2005 tot 1 juli 2006.
- 56 Gegevens komen uit monitor DWI en betreffen de periode 1 juli 2004 tot 1 juni 2006.
- 57 Gegevens komen uit voortgangsrapportage WorkstaR aan DWI en betreffen de periode 1 december 2004 tot 15 september 2006.
- 58 WorkstaR verwacht dat 15 van de 84 deelnemers doorstromen naar andere werkgevers aansluitend op het contract met WorkstaR
- 59 Stand in augustus 2006.
- 60 SEO – 'Van bijstand naar werk in Amsterdam', juni 2006, pag. 2 en 15-16
- 61 Businessplan Dienst Werk en Inkomen, maart 2004, pag. 3
- 62 Businessplan Dienst Werk en Inkomen, maart 2004, pag. 4
- 63 IWI – De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand, juni 2006, pag. 13
- 64 IWI – De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand, juni 2006, pag. 9
- 65 Raadscommissie Werk en Inkomen, 1 april 2004
- 66 Raadscommissie Werk en Inkomen, 20 januari 2005 en Raadscommissie 28 oktober 2004
- 67 Raadscommissie Werk en Inkomen, 10 maart 2005, 3 november 2005
- 68 Raadscommissie Werk en Inkomen, 22 april 2004 en 10 juni 2004
- 69 Raadscommissie Werk en Inkomen, 10 juni 2004
- 70 Raadscommissie Werk en Inkomen, 8 december 2005
- 71 Jaarrekening DWI 2005 – Paragraaf 3.4.1, interview 22 mei 2006, ACAM
- 72 Handreiking bijbehorende bij Vodu WWB 2004, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- 73 Handreiking bijbehorende bij Vodu WWB 2004, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- 74 Indeling ontleend aan: IWI – De rol van de gemeenteraad bij de WWB
- 75 Raadscommissie Werk en Inkomen – 8 december 2005
- 76 IWI – De rol van de gemeenteraad bij de WWB, p. 13
- 77 Deze uitstroompremie wordt alleen aan Global Start uitbetaald bij tussentijdse uitstroom. In dat geval neemt de maximale vergoeding van € 8.400 per deelnemer af.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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