

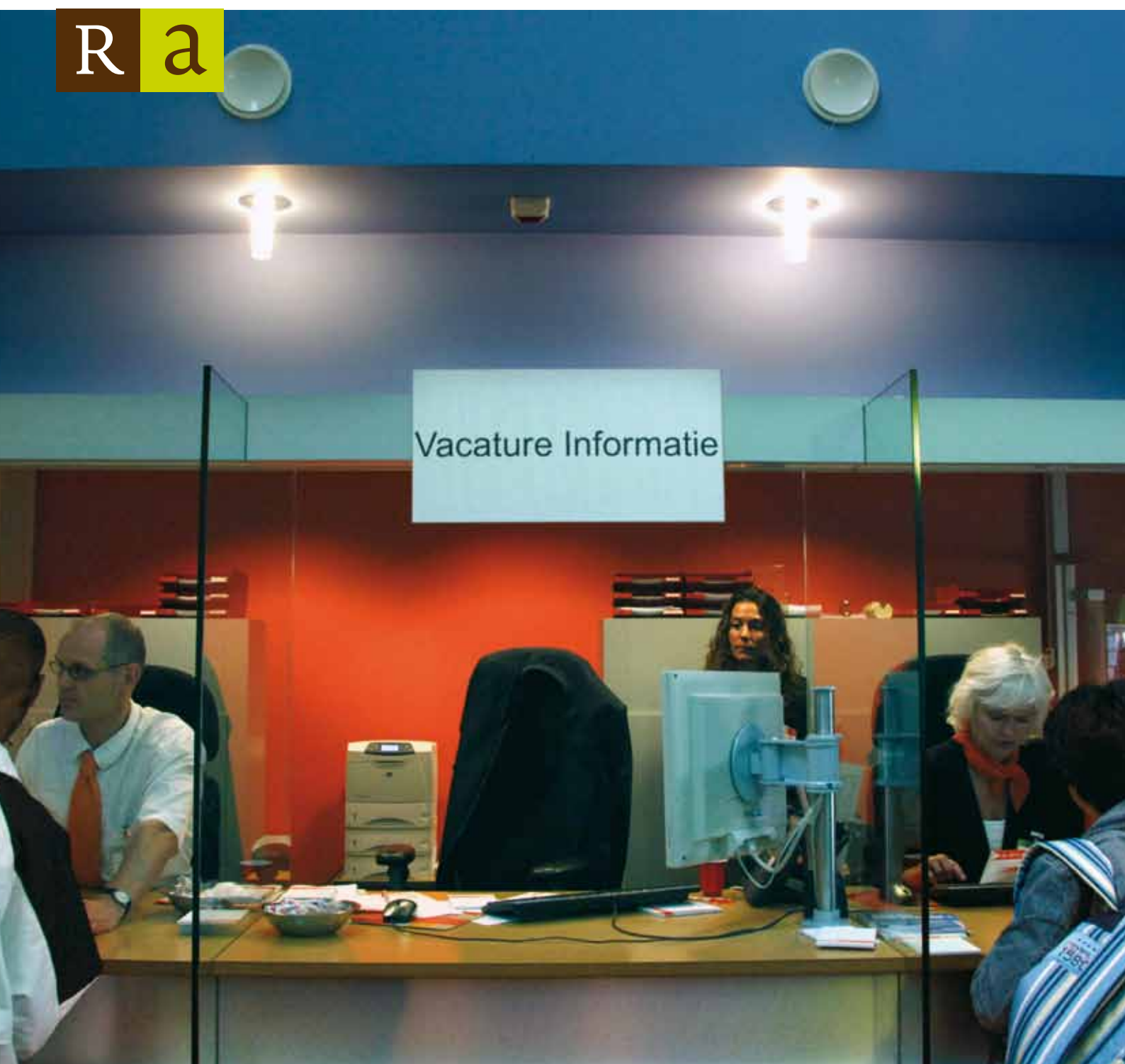
Vervolgonderzoek Re-integratie

Begeleiding van bijstand naar werk

juni 2009

Rekenkamer Amsterdam

R a



Vervolgonderzoek Re-integratie

Begeleiding van bijstand naar werk

juni 2009

Voorwoord

Voor u ligt het vervolgonderzoek Re-integratie. Dit onderzoek is een vervolg op het in januari 2007 gepubliceerde onderzoek Re-integratie - Begeleiding van bijstand naar werk. In dat onderzoek heeft de rekenkamer in totaal 5 aanbevelingen gedaan aan het college van B&W. Twee jaar na publicatie heeft de rekenkamer onderzocht hoe het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit ons onderzoek. In dit rapport presenteren wij onze bevindingen en conclusies en willen daarmee de gemeenteraad ondersteunen in zijn controlerende rol.

Een goed re-integratiebeleid wint aan belang met de huidige sombere economische voorspellingen waardoor veel mensen hun baan zullen verliezen. De gemeente Amsterdam wil zich sterk inspannen om degenen met een bijstandsuitkering optimaal te begeleiden naar werk en, zolang dit niet mogelijk is, goed te laten participeren in de Amsterdamse samenleving. Zicht op de resultaten van de re-integratietrajecten die de gemeente daarvoor inzet, is daarbij hard nodig.

Dit vervolgonderzoek had niet op een goede wijze uitgevoerd kunnen worden zonder de medewerking van diverse medewerkers van de Dienst Werk en Inkomen (DWI). Wij bedanken allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. In het bijzonder gaat onze dank uit naar de heer N. van Tent en de heer L. Hillege van DWI voor hun bereidwillige medewerking aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door mevrouw drs. E.W. van Dam (onderzoeker) en de heer drs. J. van Leuken (projectleider).

dr. V.L. Eiff
directeur Rekenkamer Amsterdam

Inhoudsopgave

1	Inleiding	15
1.1	Aanleiding onderzoek	15
1.2	Onderzoeksvragen en aanpak	15
1.3	Leeswijzer	15
2	Het rapport <i>Re-integratie</i> van januari 2007	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Conclusies rapport	17
2.3	Aanbevelingen rapport	19
2.4	Bestuurlijke reactie op het rapport en nawoord rekenkamer	20
3	Behandeling rapport door de gemeenteraad	21
3.1	Bevindingen	21
3.2	Conclusie	25
4	De stand van zaken per aanbeveling	27
4.1	Aanbeveling 1: Cliënten en klantmanagement	27
4.2	Aanbeveling 2: Evaluatie	36
4.3	Aanbeveling 3: Doelgroepen re-integratieladder	39
4.4	Aanbeveling 4: Uitstroom naar werk	41
4.5	Aanbeveling 5: Informatievoorziening	45
4.6	Conclusie	51
4.7	Aanvullende adviezen	53
5	Bestuurlijke reactie en nawoord	55
5.1	Bestuurlijke reactie op het vervolgonderzoek	55
5.2	Nawoord rekenkamer	59
	Bijlage 1 Lijst van gesprekspartners bij DWI	61
	Bijlage 2 Voorbeeld van een factsheet	63

Samenvatting

In januari 2007 publiceerde de Rekenkamer Amsterdam het rapport *Re-integratie – Begeleiding van bijstand naar werk*. Twee jaar later is de rekenkamer nagegaan hoe het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport om het re-integratiebeleid en de uitvoering daarvan te verbeteren. De bevindingen van dit vervolgonderzoek zijn in dit rapport weergegeven.

Conclusies in 2007

De rekenkamer kwam in het rapport *Re-integratie* van januari 2007 tot 7 conclusies:

1. De effectiviteit van het re-integratiebeleid is laag. De inzet van re-integratietrajecten in de treden 3 en 4 leidt maar beperkt (11%) tot uitstroom naar regulier werk.
2. De doelmatigheid van het ingezette budget is op onderdelen beperkt. De rekenkamer berekende dat een succesvolle re-integratie naar werk circa € 17.000 bedroeg. Bij het betalen van uitstroompremies deden zich in een aantal gevallen onregelmatigheden voor. Ook bleek dat klantmanagers geen inzicht hadden in de kosten en effectiviteit van een traject.
3. DWI heeft onvoldoende gewaarborgd dat de door de klantmanager gekozen trajecten passen bij de cliënt. Informatie over de cliënt en de trajectkeuze werd onvoldoende vastgelegd in het dossier. Klantmanagers kregen geen structurele informatie over de arbeidsmarkt en waren door het grote en wisselende aanbod niet bekend met de inhoud van alle trajecten.
4. Klantmanagers verliezen zowel tijdens als na het traject cliënten uit het oog. Oorzaken waren het grote aantal cliënten per klantmanager (oplopend tot 200 cliënten), het niet tijdig toesturen van voortgangsrapportages door de re-integratiebedrijven en een grotere aandacht van de klantmanagers voor het administratieve proces dan voor de inhoudelijke resultaten.
5. Beperkt evaluatief en lerend vermogen bij DWI. Om te weten welk traject het meest geschikt is voor welke cliënt, is kennis nodig over de effectiviteit van trajecten. DWI had echter onvoldoende zicht op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van zowel individuele instrumenten als het re-integratiebeleid als geheel.
6. Het ontbreken van specifiek beleid per doelgroep uit de re-integratieladder, waardoor onduidelijk bleef wat de gemeente wilde bereiken voor deze doelgroepen en tegen welke kosten.
7. Tekortschietende informatievoorziening en registraties bij DWI waardoor het zicht van op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsuitvoering belemmerd werd.

Bestuurlijke reactie in 2007

Op basis van deze conclusies formuleerde de rekenkamer in het rapport 5 aanbevelingen om het beleid en de uitvoering van de re-integratie te verbeteren. Het college nam 4 van de 5 aanbevelingen in het rapport over. De aanbeveling om specifiek beleid per doelgroep van de re-integratieladder te formuleren nam het college niet over. In de toelichting ging het college vooral in op maatregelen die al genomen waren om de uitvoering te verbeteren. De rekenkamer was van mening dat het college slechts in

beperkte mate reageerde op de concrete voorstellen in de aanbevelingen en adviseerde de gemeenteraad aan het college te vragen meer duidelijkheid te verschaffen over de uitvoering van de aanbevelingen.

Behandeling rapport door gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in ruime mate aandacht besteed aan het rapport *Re-integratie*. Sinds de publicatie van het rapport staat het onderwerp re-integratie prominenter op de politieke agenda. Raadsleden gaven wel aan dat zij re-integratie in een breder perspectief zien dan alleen gericht op uitstroom naar werk. De PvdA en met name GroenLinks waren van mening dat re-integratie ook competentieontwikkeling van bijstandsgerechtigden ten doel heeft, zodat zij beter maatschappelijk kunnen participeren. De andere fracties ondersteunden wel de benadering van de rekenkamer om uitstroom naar betaald werk als het belangrijkste resultaat van het re-integratiebeleid te centraal te stellen. De raad nam 4 besluiten die in relatie tot de uitkomsten van het rekenkameronderzoek van belang zijn:

- De motie van raadslid Ünver om de kwaliteitscontrole op het aanbod van de re-integratietrajecten uit te breiden met onaangekondigde bezoeken aan re-integratiebedrijven.
- De motie van raadsleden Hoogerwerf e.a. om de re-integratietrajecten zoveel mogelijk onder te brengen bij re-integratiebedrijven met een keurmerk.
- Het invoeren van competentiemeting als instrument om de resultaten van het re-integratiebeleid voor maatschappelijke participatie zichtbaar te maken.
- Het verlagen van de caseload voor de klantmanagers, in reactie op raadsnotities van PvdA en SP.

Conclusies vervolgonderzoek in 2009

In dit vervolgonderzoek is de rekenkamer nagegaan in welke mate de aanbevelingen zijn uitgevoerd. In onderstaande tabel staan onze conclusies hierover samengevat.

Tabel 1 - Uitvoering van de aanbevelingen - stand van zaken april 2009

Aanbeveling	Overgenomen	Uitgevoerd
1. Investeer in cliënten en het klantmanagement: <ul style="list-style-type: none"> - 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. 	Ja	Deels - <i>onduidelijk</i> - <i>nee</i> - <i>ja</i>
2. Leer door te evalueren: <ul style="list-style-type: none"> - 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. 	Ja	Ja - <i>deels</i> - <i>ja</i>

Aanbeveling	Overgenomen	Uitgevoerd
3. Formuleer specifiek beleid, prestaties en effecten per doelgroep van de re-integratieladder en verwerk dit inhoudelijk en financieel in de gemeentelijke begroting.	Nee	Nee
4. Formuleer consistent beleid voor de beoogde uitstroom naar werk, het toekennen en de hoogte van uitstroomprijzen en pas dit toe bij de aanbesteding en verlenging van re-integratiecontracten.	Ja	Ja
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.	Ja	Deels

We concluderen dat het college 4 van de 5 aanbevelingen overnam en 2 daarvan in voldoende mate heeft uitgevoerd. Twee aanbevelingen zijn gedeeltelijk uitgevoerd. De aanbeveling die niet door het college en de raad werd overgenomen, is vervolgens ook niet uitgevoerd. Hoofdstuk 4 van dit rapport bevat een uitgebreide toelichting op de stand van zaken per aanbeveling. De oordelen van de rekenkamer zijn hier per aanbeveling weergegeven.

Aanbeveling 1: Investeer in cliënten en het klantmanagement

- *Verhoog het aantal cliënten op traject.*

De rekenkamer kan niet vaststellen of het aantal cliënten op traject is vergroot doordat DWI een onduidelijke definitie van de participatiegraad hanteert. DWI blijkt daarbij uit te gaan van trajectplannen, wat niet altijd inhoudt dat cliënten feitelijk deelnemen aan een traject. Eigen onderzoek van DWI wijst uit dat bijna 20% van de cliënten met een actueel trajectplan op het meetmoment niet deelnam aan een traject. Door de gehanteerde definitie geeft de participatiegraad een te positief beeld van de mate waarin cliënten actief zijn in een re-integratietraject.

- *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.*

Klantmanagers hebben nog geen zicht op de kosten van een traject en evenmin op de effectiviteit van trajecten. Klantmanagers hebben door de invoering van de trajectenplanner wel betere kennis van de cliënten, bijvoorbeeld over hun competenties. DWI geeft de klantmanagers nog onvoldoende gestructureerde informatie over de inhoud van de trajecten en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Klantmanagers hebben die informatie nodig om een passend traject voor de cliënt te kunnen kiezen.

- *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.*

DWI voert meer overleg met en oefent meer controle uit op de re-integratiebedrijven. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie Ünver om aangekondigde en onaangekondigde bezoeken af te leggen aan de re-integratiebedrijven. De rekenkamer heeft in een aantal dossiers gezien dat de

verkregen informatie uit deze zogeheten locatiebezoeken van de projectconsulenten wordt gebruikt om de re-integratiepartners bij te sturen bij achterblijvende prestaties. DWI maakt evenwel tot nog toe geen samenvattende overzichten van de resultaten van deze bezoeken, bijvoorbeeld om de raad te informeren.

- De investering van € 2 miljoen in 40 extra klantmanagers om het aantal cliënten per klantmanager te kunnen verlagen, waartoe de raad eind december 2008 heeft besloten, is niet deugdelijk onderbouwd. De cijfers in de raadsvoordracht voor de wenselijke caseload van de klantmanagers wijken af van die in het validatieonderzoek waarnaar in de raadsvoordracht verwezen wordt. De rekenkamer becijferde op basis van het validatieonderzoek dat DWI minder extra klantmanagers nodig had dan gevraagd. DWI geeft echter aan dat dit een misverstand is, omdat DWI voor de raadsvoordracht een herberekening heeft gemaakt van de caseload, die afwijkt van het validatieonderzoek. De rekenkamer beoordeelt deze gang van zaken als ondoorzichtig, omdat de raad bij de kredietaanvraag niet op de hoogte is gesteld van deze herberekening.

Aanbeveling 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.*

Vergeleken met 2006 investeert DWI nu meer in onderzoek en evaluatie om het beleid te kunnen verbeteren. Voorbeelden zijn het SEO-onderzoek naar de effectiviteit van de re-integratietrajecten, het UvA-onderzoek voor de competentiemeting van cliënten en de interne contractevaluaties voorafgaand aan nieuwe aanbestedingen of contractverlengingen. De rekenkamer heeft geen rapportages aangetroffen waaruit blijkt dat DWI de ervaringen van andere gemeenten heeft benut voor het Amsterdamse beleid.

DWI zet in op het ontwikkelen van een competentiemeting om ook van re-integratietrajecten voor sociale activering en maatschappelijke participatie de effecten te kunnen vaststellen. De rekenkamer is positief over deze ontwikkeling, maar mist nog een operationeel plan voor de invoering. De wethouder heeft de raad nog niet geïnformeerd over het aantal cliënten waarvan de competenties zijn gemeten en de resultaten van die meting.

Aanbeveling 3: Formuleer specifiek beleid, prestaties en effecten per doelgroep van de re-integratieladder en verwerk dit inhoudelijk en financieel in de gemeentelijke begroting.

- Aan deze aanbeveling, die zowel door college als raad niet onderschreven werd, is geen uitvoering gegeven. De rekenkamer pleitte in 2007 voor een beleid dat aansluit op de 5 treden van de re-integratieladder, gelet op het aantal cliënten (toen ruim 40.000) en het budget (ruim € 200 miljoen). Ook in 2009 (ruim 35.000 cliënten en budget € 210 miljoen) kan het zinvol zijn om via de re-integratieladder in te spelen op de diverse cliëntengroepen.

Aanbeveling 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.

- DWI heeft consistent beleid geformuleerd voor het toekennen van uitstroompremies aan re-integratiebedrijven als cliënten duurzaam uitstromen naar werk, met als kanttekening dat de rekenkamer de toepassing in de praktijk in dit vervolgonderzoek niet heeft beoordeeld. In alle nieuwe contracten is duurzame uitstroom gedefinieerd als 'plaatsing op een *reguliere* baan', die gesubsidieerde arbeid uitsluit. De centrale administratie controleert daarbij volgens DWI standaard of er sprake is van een regulier dienstverband vóór een uitstroompremie wordt toegekend. De situatie waarin 2 re-integratiebedrijven betaald kregen voor gelijksoortige activiteiten voor dezelfde cliënt in dezelfde periode, deed zich in 2008 opnieuw voor. De aanbeveling is op dit onderdeel in onvoldoende mate uitgevoerd.
- Verder signaleert de rekenkamer risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik bij de 'voorbereidingssubsidie dienstverband' en de 'loonkostensubsidie', die urgenter zijn nu deze instrumenten grootschaliger worden ingezet en de subsidiebedragen fors zijn verhoogd.
- De raad heeft, in vervolg op de motie Hoogerwerf, nog geen informatie ontvangen over het aantal gecontracteerde bedrijven met en zonder kwaliteitskeurmerk, de keurmerken zelf en mogelijke hindernissen om deze te verwerven.

Aanbeveling 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.

- DWI heeft aanpassingen doorgevoerd in de informatiesystemen. Het nieuwe registratiesysteem 'RAAK' en de bijbehorende webapplicatie waarin de re-integratiebedrijven de voortgang van de cliënt aan DWI doorgeven, vormen een verbetering ten opzichte van de situatie van twee jaar geleden. Door een nieuwe belastingregel van februari 2009 zou DWI kosten kunnen besparen door alleen nog elektronische facturen te ontvangen. Ook de re-integratiebedrijven kunnen tijd en kosten besparen als zij de facturen niet langer per post naar DWI hoeven te versturen.
- De rekenkamer had bij de informatievoorziening aan de raad over de resultaten en kosten van de re-integratietrajecten een grotere verbetering verwacht. Alleen 'kale' informatie over de uitstroomredenen van cliënten is te beperkt om een indruk te krijgen van de beleidsuitvoering door DWI.
- De rekenkamer waardeert het dat DWI naar aanleiding van haar verzoek om actuele gegevens over de re-integratieresultaten zelf aan de slag is gegaan met een bestandsanalyse en deze periodiek wil herhalen en verbreden naar een meting van de verschuivingen van cliënten tussen de treden. De aanzet voor een dergelijke bestandsanalyse laat echter zien dat de DWI moeite heeft om de problemen die de registratie oplevert, afdoende op te lossen. We beoordelen de verkregen data als te onbetrouwbaar om op basis daarvan de resultaten en kosten van de re-integratietrajecten te kunnen berekenen.

- Tot slot is de rekenkamer van mening dat van een grote dienst als DWI een kwalitatief betere verantwoording mag worden verwacht over de kosten en de effectiviteit van het re-integratiebeleid.

Aanvullende adviezen

De rekenkamer geeft het college bij die onderdelen van de aanbevelingen uit het rapport van 2007 waarvan de uitvoering nog nadere aandacht behoeft of verder kan verbeteren, de volgende aanvullende adviezen om dit te kunnen realiseren.

1. Investeer in cliënten en het klantmanagement

- 1.1 De rekenkamer adviseert om de gehanteerde definitie van de participatiegraad te verduidelijken, en daarbij te rapporteren over het percentage cliënten, per trede, dat deelneemt aan een re-integratietraject.
- 1.2 Ten tweede adviseert de rekenkamer om alsnog uitvoering te geven aan de aanbeveling om klantmanagers te informeren over de kosten en effectiviteit van trajecten en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.
- 1.3 Een derde advies luidt om de raad periodiek te informeren over de resultaten en getroffen maatregelen naar aanleiding van de aangekondigde en onaangekondigde bezoeken aan de re-integratiepartners door de projectconsulenten.
- 1.4 Tot slot adviseert de rekenkamer het college om de raad alsnog te voorzien van een deugdelijke onderbouwing van het aantal klantmanagers dat DWI nodig heeft om de cliënten adequaat te kunnen begeleiden, en de kosten die daarmee gemoeid zijn.

2. Leer door te evalueren

- 2.1 De rekenkamer geeft het college het advies om een stappenplan met tijdspad aan de raad voor te leggen dat duidelijk maakt wanneer welke inhoudelijke resultaten van de competentiemeting verwacht kunnen worden. Omdat DWI aangeeft dat het verfijnen van de methodiek nog jaren kan duren, adviseren we om in de tussentijd de raadsleden te informeren over trajectresultaten die op basis van de huidige registratie wel bekend zijn, zoals de gerealiseerde productnormen (bijvoorbeeld het behalen van een diploma). DWI zou een operationeel plan moeten opstellen voor de invoering binnen de organisatie van de competentiemeting en over de wijze waarop het management over de voortgang daarvan wordt geïnformeerd.

3. Formuleer specifiek beleid per doelgroep van de re-integratieladder

Aangezien het college en de raad deze aanbeveling niet hebben overgenomen, heeft de rekenkamer hierover geen aanvullende adviezen.

4. Formuleer consistent beleid voor de uitstroom naar werk en de uitstroompremies

- 4.1 De rekenkamer geeft als aanvullend advies om periodiek te controleren of het beleid dat geformuleerd is voor de uitstroompremies door de centrale administratie consistent wordt toegepast, om te voorkomen dat uitstroompremies betaald worden voor:

- cliënten die doorstromen naar gesubsidieerde arbeidsplaats;
 - cliënten die niet duurzaam in een reguliere baan werkzaam zijn;
 - voor gelijksoortige activiteiten bij meerdere re-integratiebedrijven voor dezelfde cliënt in dezelfde periode.
- 4.2 Verder adviseert de rekenkamer een betrouwbaar registratiesysteem en een adequate interne controlesystematiek op te zetten voor de voorbereidingssubsidie dienstverband en de loonkostensubsidie.
- 4.3 De raad zou volgens de rekenkamer geïnformeerd moeten worden over het aantal gecontracteerde bedrijven met en zonder kwaliteitskeurmerk, de keurmerken zelf en mogelijke hindernissen om deze te verwerven.
5. *Zorg dat de informatievoorziening op orde komt*
- 5.1 De rekenkamer adviseert het college om de informatievoorziening aan de raad te verbeteren door het verder uitbouwen van de bestandsanalyse die voor dit vervolgonderzoek door DWI is uitgevoerd maar nog onvoldoende betrouwbare gegevens opleverde.
- 5.2 Als tweede aanvullend advies geeft de rekenkamer het college in overweging gebruik te maken van een nieuwe belastingregel van februari 2009 die de mogelijkheden voor elektronische facturering sterk vereenvoudigt.

Bestuurlijke reactie op vervolgonderzoek en nawoord rekenkamer

In de bestuurlijke reactie dankt het college de rekenkamer voor haar kritische en opbouwende rapportage over de voortgang van de aanbevelingen uit eerdere onderzoek *Re-integratie* over de periode 2004-2006. Over het algemeen deelt het college de conclusies van de rekenkamer. Het college wil de aanvullende adviezen benutten bij de verdere verbetering van het beleid en gaat daar per advies concreet op in. Op twee bevindingen in het rapport geeft het college een uitgebreidere reactie omdat die het verkeer van het college met de raad betreffen. Deze betreffen de participatiegraad en de caseload van de klantmanagers.

Nawoord rekenkamer

In zijn nawoord constateert de rekenkamer dat het college instemt met de aanvullende adviezen bij aanbeveling 4 en met een groot deel van het advies bij aanbeveling 1 en 5. De rekenkamer is teleurgesteld dat het college inzake het advies bij aanbeveling 2 tevreden is met de planning voor de introductie van de competentiemeting, zoals door DWI gepresenteerd. Het belang van dit onderwerp vraagt volgens de rekenkamer om een zo snel mogelijk inzicht in het aantal cliënten waarvan de competenties zijn vastgesteld en in de verbeteringen van die competenties, die door het doorlopen van de trajecten zijn bereikt.

Bij het advies over aanbeveling 5 zegt het College dat verdere verbetering van de informatievoorziening een hardnekkig traject vormt en meer tijd zal kosten dan tijdens het onderzoek van de rekenkamer beschikbaar was. De rekenkamer kan zich niet vinden in deze reactie en vindt dat van een grote dienst als DWI een kwalitatief betere verantwoording mag worden verwacht over de kosten en de effectiviteit van het re-integratiebeleid.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op 30 januari 2007 publiceerde de Rekenkamer Amsterdam het rapport *Re-integratie. Begeleiding van bijstand naar werk*. In het rapport doet de rekenkamer in totaal 5 aanbevelingen aan het college van B&W om de uitvoering van het re-integratiebeleid te verbeteren. Ruim twee jaar later (voorjaar 2009) is de rekenkamer nagegaan op welke wijze het college van B&W uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen en welke beleidsresultaten en -effecten zijn behaald sinds de publicatie van het rapport in 2007. De bevindingen van dit vervolgonderzoek zijn in dit rapport weergegeven.

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak

In dit vervolgonderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Tot welk resultaat heeft de behandeling van het rapport *Re-integratie* in de gemeenteraad geleid?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?
3. Tot welke resultaten en effecten hebben de beleidswijzigingen geleid?

De bevindingen over de wijze waarop en de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen zijn gebaseerd op:

- De schriftelijke reactie van DWI van 22 januari 2009 op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport.
- Relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van het rapport *Re-integratie*.
- Toelichtende gesprekken met directie en medewerkers van DWI.
- Analyse door de rekenkamer van het door DWI aangeleverde gegevensbestand over de re-integratieactiviteiten van de cliënten.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport begint met een samenvatting van het rapport *Re-integratie* van januari 2007 en de reactie van het college daarop (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 komt de behandeling van het rapport in de gemeenteraad aan bod. Ten slotte beoordelen we in hoofdstuk 4 op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen en tot welke resultaten en effecten de beleidswijzigingen hebben geleid. We sluiten hoofdstuk 4 af met enkele aanvullende adviezen voor de uitvoering van de aanbevelingen uit het oorspronkelijke onderzoek. Hoofdstuk 5, tot slot, bevat de bestuurlijke reactie van het college op het vervolgonderzoek en het nawoord van de rekenkamer.

2 Het rapport *Re-integratie* van januari 2007

2.1 Inleiding

De rekenkamer onderzocht in 2006 het re-integratiebeleid van de gemeente Amsterdam, met als centrale vraag:

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

Het onderzoek richtte zich op de resultaten en kosten van de re-integratieactiviteiten in de periode van 1 januari 2004 tot 1 juli 2006. De rekenkamer analyseerde in het bijzonder de uitvoering en resultaten van trajecten voor arbeidsactivering (trede 3 van de re-integratieladder) en arbeidstoeleiding (trede 4). Circa 30% van de 42.000 cliënten die de gemeentelijke Dienst Werk en Inkomen (DWI) moest begeleiden naar werk volgde een traject in de treden 3 en 4. Aan de hand van 3 trajecten is tevens onderzocht hoe de uitvoering verliep en welke rol de klantmanagers daarin vervulden.

2.2 Conclusies rapport

De rekenkamer trok op basis van haar onderzoek 7 conclusies.

1. De effectiviteit van het re-integratiebeleid is laag. De inzet van re-integratietrajecten leidt maar beperkt (11%) tot uitstroom naar regulier werk.

In de onderzochte periode nam het bestand van bijstandsgerechtigden van DWI met 4.000 cliënten af, maar was de uitstroom van cliënten naar een reguliere baan gering (8% van de totale uitstroom). Van de cliënten vond 5% op eigen kracht een baan en 3% na het volgen van re-integratieactiviteiten. Van alle cliënten die daarvoor in aanmerking kwamen, nam 60% daadwerkelijk deel aan een re-integratietraject. Na afronding van een traject in trede 3 of 4 vond 11% van de cliënten regulier werk. Bijna 70% bleef een uitkering ontvangen.

Re-integratiebedrijven realiseerden bij 9 van de 163 onderzochte contracten een uitstroom naar regulier werk van 35% of meer. Bij de overige 154 contracten hadden cliënten veel minder kans om een baan te vinden.

2. De doelmatigheid van het ingezette budget is op onderdelen beperkt.

De gemeente besteedde € 90 miljoen van de jaarlijks beschikbare € 250 miljoen voor re-integratie aan trajecten voor arbeidsactivering en arbeidstoeleiding (treden 3 en 4). Gemiddeld kostte een traject € 1.870 per cliënt. Afgezet tegen het lage percentage cliënten dat werk vond na afronding van re-integratieactiviteiten, berekende de rekenkamer dat een succesvolle re-integratie naar werk circa € 17.000 bedroeg. De gemeente gaf daarbij een olopend bedrag (€ 114 miljoen eind 2006) aan re-integratiemiddelen niet uit.

Door openbare aanbestedingen bij het afsluiten van contracten en het betalen van uitstroompremies als re-integratiebedrijven cliënten aan het werk hielpen, handelde de gemeente in opzet kostenbewust. In de uitvoering kwam de rekenkamer echter tegen dat:

- uitstroompremies ook werden betaald voor cliënten die doorstroomden naar gesubsidieerd werk of een ander re-integratietraject;
- 2 re-integratiebedrijven (FourstaR en WorkstaR) betaald kregen voor gelijksoortige activiteiten voor dezelfde cliënt in dezelfde periode;
- uitstroompremies werden betaald zonder dat werd vastgesteld of er sprake was van duurzame uitstroom;
- klantmanagers geen inzicht hadden in de kosten en effectiviteit van een traject.

3. Er is onvoldoende gewaarborgd dat de door de klantmanager gekozen trajecten passen bij de cliënt.

Klantmanagers probeerden het beste voor hun cliënt te bereiken door te inventariseren wat de cliënt wil en kan, en af te wegen of dit haalbaar is, maar hun kennis schoot op een aantal punten tekort. Informatie over de cliënt en de trajectkeuze werd onvoldoende vastgelegd in het dossier. Klantmanagers kregen geen structurele informatie over de arbeidsmarkt en de eisen van potentiële werkgevers. Ook was door het grote en wisselende aanbod de inhoud van veel trajecten voor klantmanagers onbekend.

4. Klantmanagers verliezen zowel tijdens als na het traject cliënten uit het oog.

Klantmanagers verloren na de plaatsing van een cliënt op een re-integratietraject vaak het zicht op de cliënt. Oorzaken waren het grote aantal cliënten per klantmanager (oplopend tot 200 cliënten), het niet tijdig toesturen van voortgangsrapportages door de re-integratiebedrijven en een grotere aandacht voor het administratieve proces dan voor de inhoudelijke resultaten. Klantmanagers konden daardoor niet tijdig bijsturen bij problemen, wat gezien de lage effectiviteit van de meeste re-integratiecontracten wel nodig was. Verder vond na afloop van een traject vrijwel geen nazorg plaats, niet door de klantmanagers en evenmin door de re-integratiebedrijven. De gemeente analyseerde niet wat de trajecten opleverden voor de cliënt en wat de contracten opleverden voor de gemeente.

5. Beperkt evaluatief en lerend vermogen.

Om te weten welk traject het meest geschikt is voor welke cliënt van DWI, is kennis nodig over de effectiviteit van trajecten. DWI had echter onvoldoende zicht op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van zowel individuele instrumenten als het re-integratiebeleid als geheel.

6. Het ontbreken van specifiek beleid per doelgroep uit de re-integratieladder.

DWI deelde cliënten en trajecten in op de vijf treden van de re-integratieladder, maar formuleerde geen bijbehorende doelen. Daardoor bleef onduidelijk wat de gemeente wilde bereiken voor deze doelgroepen en tegen welke kosten.

7. Tekortschietende informatievoorziening en registraties.

Alleen met een goede informatievoorziening kan het beleid goed vormgegeven en uitgevoerd worden. De informatievoorziening en de onderliggende registraties waren ten tijde van het onderzoek nog niet goed op orde. DWI registreerde cliëntgegevens niet altijd volledig en kon de verschillende registratiesystemen niet aan elkaar koppelen. Dit belemmerde het zicht van zowel klantmanagers als de gemeenteraad op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsuitvoering.

2.3 Aanbevelingen rapport

De rekenkamer deed het college 5 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-integratieladder 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 uitstroomprijzen 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.

2.4 Bestuurlijke reactie op het rapport en nawoord rekenkamer

In zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen in het rapport gaf het college van B&W aan 4 van de 5 aanbevelingen van de rekenkamer in algemene zin over te nemen. De aanbeveling om specifiek beleid per doelgroep van de re-integratieladder te formuleren nam het college niet over. In de toelichting ging het college vooral in op maatregelen die al genomen waren om de uitvoering te verbeteren.

De rekenkamer merkte daarover in het nawoord op dat bij het opstellen van de aanbevelingen al rekening was gehouden met deze maatregelen, en was van mening dat het college slechts in beperkte mate reageerde op de concrete voorstellen in de aanbevelingen. De rekenkamer raadde de gemeenteraad aan het college te vragen meer duidelijkheid te verschaffen over de uitvoering van de aanbevelingen.

3 Behandeling rapport door de gemeenteraad

3.1 Bevindingen

Twee dagen na publicatie, op 1 februari 2007, besprak de commissie Werk en Inkomen (WIJ) op verzoek van raadslid Paquay (SP) het rapport *Re-integratie* als actualiteit met wethouder Aboutaleb. De inhoudelijke bespreking van het rapport in de commissie WIJ volgde op 22 februari 2007 met wethouder Asscher, als tijdelijk vervanger van wethouder Aboutaleb die diezelfde dag aantrad als staatssecretaris Sociale Zaken. De directeur van de rekenkamer was aanwezig om vragen van de commissieleden te beantwoorden. Daarnaast beschikte de commissie over een brief van de wethouder ter beantwoording van vragen die tijdens de vergadering op 1 februari waren gesteld.¹ De commissie ging uitgebreid in op het rapport en besloot het debat voort te zetten in de raadsvergadering.

Commissie WIJ 22 februari 2007

De discussie spitste zich toe op de vraag of de rekenkamer wel een juiste keuze had gemaakt door de analyse van de resultaten van het re-integratiebeleid alleen te richten op de uitstroom naar werk. De re-integratiegelden zijn volgens de raadsleden immers ook bedoeld om sociale activering en maatschappelijke participatie van de bijstandsgerechtigden te bevorderen. Een bijkomend discussiepunt betrof het feit dat de rekenkamer de analyse van de uitstroom naar werk baseerde op zowel trajecten in trede 4 voor toeleiding naar werk, als trede 3 voor arbeidsactivering. Een deel van de raadsleden was van mening dat de trajecten in trede 3 vooral gericht zijn op maatschappelijke participatie en niet beoordeeld zouden moeten worden op uitstroom naar werk. Ze misten daarbij aandacht in het rapport voor de mate waarin DWI erin slaagt die maatschappelijke participatie van bijstandsgerechtigden te vergroten.

Desgevraagd licht de directeur van de rekenkamer toe dat het beleid voor sociale activering nog in ontwikkeling is en daarover weinig gegevens beschikbaar zijn. Hoewel het rapport ook ingaat op de totale groep bijstandsgerechtigden, is de analyse in het bijzonder gericht op de cliënten die het meest kansrijk zijn op de arbeidsmarkt. De rekenkamer heeft de trajecten in trede 3 beoordeeld op uitstroom naar werk, omdat de contracten met re-integratiebedrijven voor deze trede als doel hebben bijstandsgerechtigden aan het werk te krijgen. De re-integratiebedrijven krijgen daarvoor uitstroompremies.

Ondanks de toelichting van de directeur van de rekenkamer blijven de fracties verdeeld over de onderzoeksaanpak van de rekenkamer. De PvdA en met name GroenLinks stellen dat de rekenkamer de effectiviteit van de re-integratie te negatief interpreteert door alleen uitstroom naar werk als positief resultaat mee te tellen. Als trede 3 buiten beschouwing was gelaten, zou er een hogere succesratio uit het onderzoek gekomen

¹ Brief van wethouder Aboutaleb aan de commissie Werk en Inkomen over het rapport *Re-integratiebeleid* van de Rekenkamer, 16 februari 2007.

zijn. Re-integratie gaat er ook om dat bijstandsgerechtigden duurzame competenties opdoen, zodat zij beter kunnen participeren. De VVD, SP, CDA en D66 ondersteunen daarentegen de benadering van de rekenkamer om uitstroom naar betaald werk als het belangrijkste resultaat van het re-integratiebeleid te centraal te stellen in het rapport. Daarnaast uitten enkele fracties hun ongenoegen over de negatieve wijze waarop het college zich in de pers heeft uitgelaten over het rekenkamerrapport. Ondanks de verschillende standpunten over delen van het rapport, zijn de fracties én de wethouder wel eensgezind in hun constatering dat de resultaten van het re-integratiebeleid niet goed genoeg zijn. De wethouder zegt maatregelen toe om de uitstroomratio uit de bijstand naar werk te verbeteren en controle op de effectiviteit van de ingezette middelen te versterken. Tevens zegt hij toe dat de commissie een voorstel zal ontvangen voor een monitor en jaarlijkse effectrapportage over het re-integratiebeleid.

Gemeenteraad 4 april 2007

Op 4 april 2007 volgde de behandeling door de gemeenteraad. De raad voerde het debat met de nieuwe portefeuillehouder, wethouder Buyne. De raad besloot tot kennisneming van het rekenkamerrapport en nam 2 moties aan naar aanleiding van het rapport.² De eerste betrof een motie van de raadsleden Hoogerwerf (D66), Paquay (SP), Verweij (VVD) en Ünver (PvdA), waarin de wethouder werd gevraagd de re-integratietrajecten zoveel mogelijk onder te brengen bij re-integratiebedrijven met het Boaborea Keurmerk. De tweede motie werd ingediend door het raadslid Ünver, met het verzoek aan het college om de kwaliteitscontrole op het aanbod van de re-integratietrajecten uit te breiden met onaangekondigde bezoeken aan re-integratiebedrijven. De bezoeken zijn bedoeld om de kwaliteit van het traject voor de cliënt te beoordelen. De verkregen informatie dient tevens gebruikt te worden voor de evaluatie van de contracten met re-integratiebedrijven en de controle op de resultaten. Moties van raadslid Paquay om te onderzoeken of Amsterdam de re-integratie niet beter in eigen beheer zou kunnen uitvoeren, werden door de raad verworpen. Dat gold tevens voor een motie van de raadsleden Paquay en Hoogerwerf om alle 5 aanbevelingen van de rekenkamer onverkort over te nemen. Door het verwerpen van deze motie ondersteunde de raad de bestuurlijke reactie van het college op het rekenkamerrapport. Dit betekent dat de raad, in navolging van het college, de aanbeveling van de rekenkamer om specifiek beleid te formuleren per doelgroep van de re-integratieladder, *niet* overnam.

Brief aan commissie WIJ 10 mei 2007

Vervolgens heeft wethouder Buyne in een brief van 10 mei 2007 de commissie WIJ geïnformeerd over 5 speerpunten om de prestaties op het gebied van re-integratie te verbeteren. In de brief geeft zij tevens aan hoe de 4 overgenomen aanbevelingen van de rekenkamer en de aangenomen moties van de raad gerelateerd zijn aan de speerpunten.

² Raadsvoordracht nr. 114, motie 149 en motie 150, afd. 1 Gemeentebld, 2007.

De speerpunten zijn:

1. verbetering prestaties re-integratiepartners;
2. investeren in begeleiding;
3. nauwere samenwerking met werkgevers;
4. intensivering participatie;
5. ontwikkeling van competentiemeting.

De speerpunten moeten in de actualisatie van het *Meerjarenbeleidsplan Werk, Participatie en Re-integratie 2007-2010* verder geconcretiseerd worden door er doelstellingen bij te formuleren. In de brief vermeldt de wethouder dat voor de uitvoering van de motie Ünver projectconsulenten zullen worden ingezet die voor de nieuwe contracten vanaf de zomer 2007 onaangekondigde kwaliteitscontroles zullen uitvoeren bij de re-integratiebedrijven, waarbij ook de prestaties op klantniveau worden beoordeeld. Over de competentiemeting zal de wethouder de commissie later in het jaar informeren. De commissie WIJ bespreekt deze brief in haar vergadering van 21 juni 2007 (na uitstel wegens tijdgebrek in de vergadering van 31 mei 2007). De PvdA, GroenLinks en D66 spreken hun steun uit voor de in de brief verwoorde aanpak. De VVD en CDA zijn kritisch over het ontbreken van duidelijke doelstellingen en vrezen na een jaar weer eenzelfde discussie te moeten voeren. De SP was bij deze vergadering afwezig.

Meerjarenbeleidsplan Werk en Inkomen 2008-2011

Het geactualiseerde *Meerjarenbeleidsplan Werk en Inkomen* voor de periode 2008-2011 stond geagendeerd voor de commissievergadering van 6 december 2007. De commissieleden maken tijdens de bespreking van het agendapunt, dat gecombineerd is met een agendapunt over de Armoedemonitor, geen opmerkingen over re-integratie. Tijdens de daarop volgende raadsbehandeling op 19 december 2007, maken de VVD- en de CDA-fractie bezwaar tegen het ontbreken van meetbare doelstellingen bij de 5 speerpunten in het *Meerjarenbeleidsplan*. Ze refereren daarbij aan het rekenkameronderzoek. Beide fracties stellen dat door het gebrekkige zicht op de resultaten de besteding van de budgetten voor toeleiding naar werk nauwelijks controleerbaar is voor de raad. De wethouder antwoordt daarop dat het meten van competentieverbetering ingewikkeld is en het college daarvoor de deskundige steun van universiteiten heeft gevraagd. De raad stelde het plan vervolgens ongewijzigd vast.³

Commissie WIJ in 2008 en begin 2009

In 2008 en de eerste maanden van 2009 heeft de commissie WIJ meerdere keren over re-integratie gesproken. In de stukken en besprekingen werd vaak kort gerefereerd aan het onderzoek van de rekenkamer. Zo informeerde wethouder Ossel (opvolger van de in maart 2008 afgetreden wethouder Buyne) de commissie in oktober 2008 per brief

³ Raadsbesluit 220/679, afd. 3A Gemeentebld, 2007.

over de stand van zaken bij de re-integratie en blikte in november 2008 in een rapportage terug op de eerste 30 maanden van DWI.⁴

Onderzoek competentieontwikkeling

Op 6 november 2008 kreeg de commissie een presentatie over het onderzoek van de UvA naar competentieontwikkeling en re-integreerbaarheid van DWI-cliënten.⁵ Met dit onderzoek heeft DWI een begin gemaakt om de competentieontwikkeling van bijstandsgerechtigden meetbaar te maken. Op die manier kunnen de resultaten van trajecten voor sociale activering en maatschappelijke participatie zichtbaar gemaakt worden. Dit sluit aan bij de wens die raadsleden ook bij de bespreking van het rekenkamerrapport uitspraken, om re-integratie in een breder perspectief te zien dan alleen gericht op uitstroom naar werk. In de commissieflap en in een brief aan de commissie⁶ geeft de wethouder aan dat het competentiemodel in 2009 wordt ingevoerd bij DWI en geheel 2009 nodig zal zijn om alle cliënten op basis van de 4 bepalende factoren (omstandigheden, gedrag en attitude, sociaal kapitaal en competenties) te meten. Tussentijds kunnen wel resultaten worden getoond. De komende jaren zal verder onderzoek gedaan moeten worden naar de bijdrage van de 4 factoren aan uitstroom naar werk. Hoe de commissieleden in het vervolg geïnformeerd zullen worden over de voortgang en resultaten van de competentiemeting wordt in de flap en in de brief niet aangegeven.

Effectiviteitsonderzoek SEO

De commissie besprak daarnaast in februari 2009 de resultaten van een tweede onderzoek van SEO naar de effectiviteit van re-integratietrajecten in Amsterdam in de periode 2001-2007. In de commissieflap staan de belangrijkste uitkomsten weergegeven:

- De gemeentelijke re-integratieaanpak leidt tot een verhoging van de uitstroomkans met ruim een kwart (25,7% hoger);
- DWI zet bij nieuwe uitkeringsgerechtigden sneller dan voorheen een traject in.
- Over het algemeen zet DWI instrumenten in bij die doelgroepen waarvoor ze het meest effectief zijn.

⁴ Brief aan de commissie Werk en Inkomen, *Stand van zaken re-integratie*, 28 oktober 2008. Dienst Werk en Inkomen, *30 maanden DWI*, november 2008.

⁵ Kok, L., P. Hop en A. Alla, *Van bijstand naar werk in Amsterdam: update. Effectiviteit van re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in de periode 2001-2007*, SEO Economisch onderzoek, augustus 2008. Koen, J., U.-C. Klehe en A. van Vianen, *Competentieontwikkeling en reïntegreerbaarheid van DWI-klanten*, Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, september 2008.

⁶ Brief van wethouder Ossel aan de commissie Werk en Inkomen over het onderzoek *Ontwikkeling klanten Dienst Werk en Inkomen*, 9 oktober 2008.

Uit de bespreking van het rapport blijkt dat raadsleden het jammer vinden dat de uitkomsten alweer verouderd zijn.⁷ Ze zijn blij met de verbeteringen maar zouden graag willen weten wat de huidige stand van zaken is. Raadslid Hoogerwerf (D66) merkt op dat de netto effectiviteit van re-integratietrajecten nog steeds laag is. Zij ziet in het rapport dat de kans op werk door het volgen van traject met 6,8 procentpunt stijgt van 26,5% naar 33,3%. Ze vraagt hoe tevreden de wethouder hierover is. De wethouder antwoordt dat hij tevreden is over het effect van de trajecten.

Raadsnotities

Raadsleden waren ook zelf actief en stelden schriftelijke vragen en schreven raadsnotities over re-integratie.⁸ Zo brachten de PvdA en SP in juni 2008 gelijktijdig notities uit waarin beide fracties onder meer met de suggestie komen om (een deel van) de re-integratietrajecten weer in eigen beheer te gaan uitvoeren, door middel van een gemeentelijk re-integratiebedrijf. Het college neemt dit punt over en geeft aan daar in het *Meerjarenbeleidsplan Participatie* nadere invulling aan te zullen geven. Ook voorstellen voor een persoonsgebonden budget voor re-integratie en het verlagen van de caseload van de klantmanagers van DWI neemt het college over. Op 29 januari 2009, ruim een half jaar na het uitbrengen van de raadsnotities, bespreekt de commissie WIJ dit voorstel en komt tot het advies aan de raad om ermee in te stemmen. CDA, VVD en D66 staan kritisch tegenover het in eigen beheer gaan uitvoeren van re-integratietrajecten. De wethouder geeft aan dat er een *business case* (ondernemingsplan) wordt opgesteld, zodat duidelijk wordt wat het gaat kosten. Op 11 maart 2009 gaat de gemeenteraad akkoord. Overigens had de gemeenteraad in december 2008 al besloten om incidenteel € 2 miljoen beschikbaar te stellen voor het aanstellen van extra klantmanagers om de gemiddelde caseload te kunnen verlagen.

3.2 Conclusie

De rekenkamer concludeert dat de raad veel aandacht heeft besteed aan het rekenkamerrapport *Re-integratie. Begeleiding van bijstand naar werk*. In de besprekingen van het rapport gaf een meerderheid van de raadsfracties aan dat door het rapport inzichtelijk werd dat de resultaten en uitvoering van de re-integratie verbetering behoeften. Sinds de publicatie van het rapport staat het onderwerp re-integratie prominenter op de politieke agenda. Niet alleen spreekt de raad vaker over re-integratie naar aanleiding van brieven, rapportages en onderzoeken, de raadsleden nemen ook zelf initiatief door het opstellen van raadsnotities over re-integratie en het stellen van schriftelijke vragen.

⁷ Verslag vergadering commissie WIJ, 19 februari 2009, agendapunt 20.

⁸ Schriftelijke vragen SP-raadslid W. Paquay inzake controle van de re-integratiebureaus door de gemeente, 15 februari 2008. Raadsnotitie van SP-raadslid M. van der Pligt, *Hoe de SP Amsterdam mensen aan het werk wil helpen via een gemeentelijk re-integratiebedrijf*, 9 juni 2008. Raadsnotitie van PvdA-raadsleden M. van der Garde en E. Ünver, *Re-integratie: Weer aan het werk*, 12 juni 2008. Schriftelijke vragen SP-raadsleden M. van der Pligt en C. Boelhouwer inzake aangifte gemeente tegen re-integratiebedrijf FourstaR-WorkstaR, 16 oktober 2008.

In relatie tot de uitkomsten van het rekenkameronderzoek zijn vooral de volgende besluiten van de raad van belang:

- De aangenomen motie van Ünver om de kwaliteitscontrole op het aanbod van de re-integratietrajecten uit te breiden met onaangekondigde bezoeken aan re-integratiebedrijven. De motie wordt uitgevoerd door het inzetten van projectconsulenten die vanaf de zomer 2007 voor de nieuwe contracten kwaliteitscontroles op locatie zullen uitvoeren, waarbij ook de prestaties op klantniveau worden beoordeeld.
- De aangenomen motie van Hoogerwerf e.a. om de re-integratietrajecten zoveel mogelijk onder te brengen bij re-integratiebedrijven met een keurmerk. De motie wordt uitgevoerd door een keurmerk als criterium mee te nemen in de aanbesteding van nieuwe contracten.
- Het invoeren van competentiemeting als instrument om de resultaten van het re-integratiebeleid zichtbaar te maken, dat als speerpunt is uitgewerkt in het *Meerjarenbeleidsplan werk, participatie en re-integratie 2008-2011*. Het onderzoek *Competentieontwikkeling en reïntegreerbaarheid van DWI-klanten* van de UvA is hiervan het eerste resultaat, dat in november 2008 aan de commissie wordt gepresenteerd.
- Het verlagen van de caseload voor de klantmanagers, door het goedkeuren in maart 2009 van het voorstel dat het college deed in reactie op de raadsnotities van PvdA en SP van juni 2008 en tevens het besluit in december 2008 om hiervoor extra geld beschikbaar te stellen.

4 De stand van zaken per aanbeveling

Hieronder is per aanbeveling de stand van zaken aangegeven. De nummering van de aanbevelingen komt overeen met de nummering in het rapport *Re-integratie*.

Per aanbeveling is steeds aangegeven:

- De oorspronkelijke reactie van het college (in het rapport van januari 2007).
- Hoe in de praktijk navolging is gegeven aan de aanbevelingen: stand van zaken per april 2009.
- Het oordeel van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen.

4.1 Aanbeveling 1: Cliënten en klantmanagement

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.

4.1.1 Reactie college op deze aanbeveling (rapport januari 2007)

Het college wil het percentage cliënten dat deelneemt aan een traject verhogen, zodat meer cliënten meedoen aan de samenleving en op weg zijn naar werk. Om dit te bereiken is de zogenoemde 'werkstraat' ingesteld, om de 'match' tussen cliënt en traject te verbeteren. Meer cliënten zijn ingedeeld op de treden van de re-integratieladder en zij worden beter toegeleid naar een passend traject of andere begeleiding. Ook ontstaat volgens het college een steeds beter inzicht in de samenstelling van het klantenbestand, dat duidelijk maakt dat het klantenbestand en de contracten niet goed op elkaar aansluiten. Dat zal verbeteren bij de nieuwe aanbesteding(en), vanwege het aflopen van een groot deel van de contracten halverwege 2007. In 2006 is met de re-integratiepartners in verschillende bijeenkomsten besproken hoe de resultaten en informatie-uitwisseling verbeterd kunnen worden.

4.1.2 Stand van zaken april 2009

Voor elk van de 3 onderdelen van de aanbeveling geven we hieronder de stand van de uitvoering in april 2009 weer.

Cliënten op traject

Voor een beeld van de stand van zaken voor het eerste onderdeel van de aanbeveling om het aantal cliënten op traject te verhogen, gaan we eerst in op de ontwikkeling van het aantal cliënten met een re-integratiedoelstelling. Vervolgens kijken we naar de indeling van deze cliënten op de treden van de re-integratieladder. Tot slot komt aan de orde of het aantal cliënten dat deelneemt aan een re-integratietraject de afgelopen 2 jaar inderdaad is toegenomen.

Cliënten met een re-integratiedoelstelling

Het totaal aantal cliënten met een re-integratiedoelstelling bestaat niet alleen uit personen jonger dan 65 jaar met een WWB-uitkering. Ook kunstenaars en ondernemers met een inkomen onder bijstandsniveau en personen met een detachering, stage, loonkostensubsidie, WIW- of ID-baan worden meegeteld in de categorie cliënten met een re-integratiedoelstelling. De afgelopen 2 jaar is deze categorie met ruim 5.000 huishoudens gedaald (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 - Aantal cliënten (huishoudens) met re-integratiedoelstelling, 2006-2008

Categorie	Stand 31-12-06	Stand 31-12-07	Stand 31-12-08
Werkzoekendenuitkering (WWB)	34.720	32.041	30.984
Ondernemersinkomen (Wwik/Bbz)	597	561	628
Tijdelijke detacheringen	890	159	34
Stageovereenkomst <23 jaar	463	630	332
Stageovereenkomst >23 jaar	69	613	504
Loonkostensubsidie	234	818	612
WIW-baan	809	637	499
ID-baan	2.872	2.465	1.973
<i>Totaal</i>	<i>40.654</i>	<i>37.924</i>	<i>35.566</i>

Bron: DWI, afdeling PCF, *DWI in cijfers*

Het grootste deel van de daling werd veroorzaakt doordat minder cliënten een WWB-uitkering kregen. Het aantal nam af met ruim 3.700 huishoudens.

Indeling cliënten op de re-integratieladder

Cliënten jonger dan 65 jaar met een bijstandsuitkering worden sinds 2006 door de klantmanagers ingedeeld op de treden van de re-integratieladder, waarmee hun afstand tot de arbeidsmarkt wordt bepaald. Tabel 4.2 geeft weer dat zij in 2008 vrijwel allemaal op een trede zijn ingedeeld (99%), waarmee het zicht van DWI op de cliënten is verbeterd. Begin 2007 was 92% van de cliënten ingedeeld. Door instroom van nieuwe cliënten blijft er altijd een klein aantal over dat nog moet worden ingedeeld op een trede.

Tabel 4.2 - Indeling cliënten met bijstandsuitkering op de re-integratieladder

Re-integratieladder	Stand 01-01-07	Stand 30-09-07	Stand 01-01-08	Stand 30-09-08
Trede 5: werk	1.308	1.348	1.109	767
Trede 4: arbeidstoeleiding	2.540	1.963	1.689	1.139
Trede 3: arbeidsactivering	7.114	7.220	7.244	7.758
Trede 2: maatschappelijke participatie	8.550	8.452	8.803	9.372
Trede 1: zorg	12.364	12.715	12.469	11.929
Nog niet ingedeeld	2.844	1.108	727	302
<i>Totaal</i>	<i>34.720</i>	<i>32.806</i>	<i>32.041</i>	<i>31.267</i>

Bron: DWI, *Factsheets Werken en Inkomen 3e kwartaal 2008*

Deelname van cliënten aan een re-integratietraject

De rekenkamer deed begin 2007 de aanbeveling om het aantal cliënten op traject te verhogen. Het percentage cliënten met een re-integratiedoelstelling, en zonder ontheffing, dat aan een traject deelnam lag toen onder de 60%. In de jaren daarna zou deze participatiegraad volgens DWI zijn gestegen naar 81% eind 2008 (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 - Participatiegraad cliënten met re-integratiedoelstelling, 2006-2008

	Stand 31-12-06	Stand 31-12-07	Stand 31-12-08
Cliënten 'actief met re-integratie'	58%	86%	81%

Bron: DWI, *Factsheets Werk en Inkomen*

Er zit hier echter een addertje onder het gras. DWI heeft in 2007 de definitie van de participatiegraad aangepast.⁹ De participatiegraad is sindsdien niet meer gebaseerd op het aantal cliënten op traject maar op het aantal cliënten 'actief met re-integratie'. DWI blijkt dit te operationaliseren als 'het aantal actuele trajectplannen uitkeringsgerechtigden'.¹⁰ Informatie over de aard van de trajecten die onder de trajectplannen vallen en bijvoorbeeld de treden waarop deze zijn ingedeeld, is in de rapportages van DWI niet terug te vinden. Bij navraag blijkt dat een actueel trajectplan niet hetzelfde is als deelname aan een traject. Een trajectplan bevat activiteiten met begin- en einddatum die zijn afgesproken met de cliënt in het kader van diens re-integratie. Een activiteit kan echter van alles zijn; een gesprek met de klantmanager telt bijvoorbeeld ook mee. Het is voldoende dat de activiteiten zijn afgesproken; cliënten die op het meetmoment thuiszitten worden toch meegerekend. DWI meldt¹¹ dat de interne accountantsdienst van DWI heeft onderzocht of cliënten met een actueel trajectplan ook daadwerkelijk op dat moment een activiteit verrichten: een ingekocht traject of een eigen activiteit van DWI. Daarbij is geconcludeerd dat bij 12% de cliënt (nog) niet was aangemeld bij een re-integratiebedrijf en nog niet was gestart. DWI geeft aan dat dit te maken kan hebben met een werkvoorraad. Bij 7% van de gevallen gaat het om cliënten waarvan het trajectplan ten onrechte open staat.

In 2008 verhoogde DWI de doelstelling voor de participatiegraad van 60% naar 80%. Bij de begroting 2009 is de doelstelling voor 2008 tussentijds verhoogd naar 85% en voor de jaren daarna naar 90% (2009 en 2010), oplopend tot 95% (2011 en 2012). De gerealiseerde participatiegraad komt dicht in de buurt van de doelstelling. Omdat DWI trajectplannen als uitgangspunt neemt voor deze doelstelling, en niet de daadwerkelijke verrichte re-integratieactiviteiten, kan een verbeterde registratie van de trajectplannen en extra aandacht voor het afspreken van deze plannen al betekenen dat de doelstelling in zicht komt. In de huidige definitie heeft een hoge participatiegraad weinig inhoudelijke betekenis en betreft het vooral een papieren werkelijkheid. In de

⁹ DWI, *Factsheets Werk en Inkomen 2^e kwartaal 2007*, p. 5.

¹⁰ DWI, *Factsheets Werk en Inkomen december 2008*, blad *definities*.

¹¹ In de ambtelijke reactie van 8 juni 2009.

rapportages aan de raad wordt de betekenis van de participatiegraad meestal niet uitgelegd en niet altijd juist omschreven. Zo vermeldt de wethouder in oktober 2008 in een brief aan de commissie Werk en Inkomen: *“Op dit moment zit 85% van alle bijstandsgerechtigden die dat kunnen op een traject naar werk. In 2003 was dat net meer dan 50%. Ik werk onverminderd voort aan het verhogen van dit percentage: iedereen is nodig.”*¹²

Door op deze wijze over de participatiegraad te rapporteren, worden de raadsleden op het verkeerde been gezet. De wethouder had moeten aangeven dat het hier gaat om trajectplannen en niet om trajecten.

Op basis van de participatiegraad kunnen we niet vaststellen of DWI onze aanbeveling om het aantal cliënten op traject te verhogen, heeft uitgevoerd. Om zicht te krijgen op de daadwerkelijke re-integratie raadt de rekenkamer DWI aan om voortaan te rapporteren over het percentage cliënten, per trede, dat daadwerkelijk deelneemt aan een re-integratietraject.

Klantmanagement

DWI heeft op een aantal manieren geïnvesteerd in het klantmanagement. We gaan hieronder in op:

- de trajectenplanner om de trajectkeuze te ondersteunen;
- directe plaatsing van cliënten bij werkgevers door subsidiëring van scholing en loonkosten;
- scholingsmogelijkheden voor klantmanagers;
- extra geld om de gemiddelde caseload van de klantmanagers te verlagen.

Ook het zicht van de klantmanagers op kosten en effectiviteit van de trajecten en de resultaten van hun cliënten komt aan de orde.

Trajectenplanner

Klantmanagers kunnen gebruik maken van een systeem om de cliënten beter in te delen op de treden van de re-integratieladder: de trajectenplanner. Een voorloper van de trajectenplanner werd door DWI ingevoerd ten tijde van de afronding van het rekenkameronderzoek eind 2006. Bij de vervanging van het softwareprogramma waarmee aanvankelijk werd gewerkt door de trajectenplanner, zijn de ingevoerde gegevens grotendeels behouden, zo geeft DWI aan.¹³ De rekenkamer kreeg echter uit een gesprek met klantmanagers het signaal dat gegevens uit het vorige programma niet waren overgezet. Zij gaven aan geen tijd te hebben om alle cliënten opnieuw te spreken en hun gegevens in te voeren. Van nieuwe cliënten wordt informatie over opleiding, taalbeheersing, werkervaring, mate van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en competenties in de trajectenplanner opgenomen. De competenties zijn bijvoorbeeld motivatie, flexibiliteit, doorzettingsvermogen, zelfstandigheid, initiatief en communicatie. Ze komen voort uit het onderzoek van de UvA naar de mogelijkheden

¹² Brief wethouder Ossel aan commissie Werk en Inkomen over stand van zaken re-integratie, 28 oktober 2008, p.2.

¹³ In de ambtelijke reactie van 8 juni 2009.

voor een competentiemeting. De trajectenplanner levert feitelijk een uitgebreide cv op van de cliënt en komt op basis daarvan met een advies voor de trede-indeling. De klantmanager kan hiervan evenwel afwijken. Behalve ter ondersteuning van de klantmanager bij de trajectkeuze, zijn de ingevulde scores ook bedoeld om de competentieontwikkeling van de cliënten na het volgen van een traject te kunnen meten.

Informatie van DWI dat de trajectenplanner na invoer van de cliëntinformatie tevens een lijst van passende trajecten genereert, is naar het oordeel van de rekenkamer niet juist. We zagen bij een demonstratie dat de trajectenplanner, nadat de trede-indeling is bepaald en vervolgens een op de trede toegespitste vragenlijst is ingevuld, een flink aantal mogelijke trajecten presenteert. Deze zijn echter niet toegesneden op de persoonlijke kenmerken van de cliënt, zoals werkervaring en opleiding. In de praktijk maken klantmanagers de trajectkeuze dan ook eerder met behulp van de digitale re-integratieladder, waarin het actuele aanbod is opgenomen, dan op basis van de trajectenplanner. Het aantal contracten is groot: zo'n 100 contracten in trede 2 en 60 in trede 3. De klantmanagers kunnen zo'n groot aanbod moeilijk overzien en zijn niet van alle trajecten even goed op de hoogte. Of een cliënt dan geplaatst wordt op het voor hem of haar best passende traject blijft dus, ondanks het feit dat klantmanagers uiteraard zo gericht mogelijk een traject zullen kiezen, onzeker.

Subsidiëring van scholing en loonkosten

Contracten in treden 4 en 5 heeft DWI niet opnieuw aanbesteed of verlengd. Begin 2009 is op de contracten voor de treden 4 en 5 die nog lopen geen nieuwe instroom meer mogelijk. Cliënten die op deze treden zijn ingedeeld kunnen wel gebruik maken van flankerende voorzieningen. Sollicitatie- en computertrainingen, voorheen vaak onderdeel van trede 4-trajecten, vallen hier onder en verder schuldhulpverlening en taal- en inburgeringscursussen.

In plaats van het vroegere re-integratieaanbod zet DWI voor trede 4 en 5 nu volledig in op directe plaatsing van cliënten bij werkgevers door het subsidiëren van scholing en loonkosten.¹⁴ Deze route loopt niet via de klantmanager. Het is de bedoeling dat cliënten met begeleiding van de Vacature Service Amsterdam (onderdeel van DWI) een werkgever vinden en de werkgever vervolgens de subsidie aanvraagt bij VSA. De klantmanager kan cliënten doorsturen naar VSA als daar een geschikte vacature is aangemeld. VSA is echter sterk werkgevergericht en het was voor klantmanagers lastig om contact te leggen met VSA bij gebrek aan vaste contactpersonen. Dat bemoeilijkt de bemiddeling van cliënten door klantmanagers naar vacatures van VSA. DWI heeft de rekenkamer geïnformeerd dat de huidige werkwijze ('carousel') uitgaat van vaste medewerkers van VSA per Werkplein. Omdat VSA gebruik maakt van een ander registratiesysteem dan de klantmanagers, kunnen klantmanagers de voortgang van de cliënt na aanmelding bij VSA niet zelf volgen. Ze krijgen wel direct bericht van VSA bij verzuim van een cliënt en na 4 weken vindt een terugkoppeling plaats van VSA aan de

¹⁴ De maximale subsidie voor scholing van een werknemer uit de WWB is per 21 maart 2009 verhoogd van € 3.000 naar € 5.000 (Vorbereidingssubsidie Dienstverband). De loonkostensubsidie bedraagt maximaal € 15.000 (was € 6.000).

klantmanager. Toch meent de rekenkamer dat klantmanagers in deze situatie te veel afhankelijk zijn van acties van VSA, terwijl zij wel de regie hebben over het re-integratieproces van de cliënt.

Scholingsmogelijkheden voor klantmanagers

Intern organiseert DWI opleidingen voor de medewerkers. Klantmanagers kunnen bij deze DWI-Academie cursussen volgen om hun kennis over de arbeidsmarkt en re-integratie te verbeteren. Voorbeelden zijn een module over de WWB (in 2008 door 138 klantmanagers gevolgd) en trainingen voor de computersystemen die gebruikt worden (in 2008 gevolgd door 436 klantmanagers). Voor nieuwe klantmanagers is er een werk-leerroute van drie maanden. In 2008 namen hieraan 40 klantmanagers deel. In december 2008 heeft de gemeenteraad € 500.000 extra vrijgemaakt voor deze opleidingen.¹⁵ In 2009 start een programma om klantmanagers te coachen op het gebied van houding en gedrag van cliënten. De rekenkamer constateert dat DWI vergeleken met 2 jaar geleden meer investeert in de opleiding van klantmanagers.

Extra geld voor verlaging van de gemiddelde caseload van de klantmanagers

In het rapport *Re-integratie* constateerde de rekenkamer tevens dat in 2006 de caseload van de klantmanagers te hoog was om alle cliënten goed te kunnen begeleiden (formeel 150 cliënten, oplopend tot meer dan 200 cliënten per klantmanager). DWI heeft Twynstra Gudde en Atos Consulting een validatieonderzoek laten uitvoeren naar de caseload. Daaruit kwam een gemiddelde caseload van 140 cliënten per klantmanager als realistisch naar voren. Deze caseload van 140 cliënten is gebaseerd op gemiddeld 50 cliënten voor klantmanagers die cliënten in treden 4 en 5 begeleiden en 175 cliënten voor klantmanagers met cliënten in treden 1, 2 en 3. Voor bepaalde doelgroepen werd een verdere differentiatie voorgesteld, bijvoorbeeld een caseload van 50 cliënten voor jongeren en 80 cliënten voor dak- en thuislozen. Begin 2009 zijn er echter nog steeds klantmanagers met een caseload van 180 cliënten of meer, die aangeven dat dit aantal veel te hoog is om cliënten goed te kunnen begeleiden. Oorzaken die daarvoor worden genoemd zijn onder meer:

- ziekteverzuim en onderbezetting bij DWI;
- inwerkperiode van nieuwe klantmanagers;¹⁶
- moeite om voldoende gekwalificeerde klantmanagers aan te trekken vanwege een moeilijke doelgroep in Amsterdam vergeleken met omliggende gemeenten en het ontbreken van een reiskostenvergoeding.

In december 2008 stelt de gemeenteraad incidenteel € 2 miljoen uit de risicoreserve WWB beschikbaar om daarmee 40 extra klantmanagers aan te stellen, naast de huidige 300 klantmanagers. Daardoor kan het aantal cliënten per klantmanager dalen. De rekenkamer constateert dat in de raadsvoordracht voor het beschikbaar stellen van het krediet, de resultaten van het validatieonderzoek naar de caseload niet correct vermeld

¹⁵ Raadsbesluit 17 december 2008, Gemeentebld Afdeling 3A, nr. 264/754.

¹⁶ DWI geeft aan dat het inwerkprogramma voor nieuwe klantmanagers van de DWI-Academie bestaat uit een combinatie van werken en leren en 1,5 tot 2 maanden duurt.

staan. De onderzoekers zouden volgens de voordracht een caseload van 120 cliënten geadviseerd hebben, terwijl in het onderzoeksrapport zelf een gemiddelde van 140 cliënten vermeld staat. De raadsvoordracht luidt vervolgens:

“Met € 2 miljoen kunnen 40 extra klantmanagers worden aangesteld. De caseload daalt daardoor van 150 klanten per klantmanager tot 120, hetgeen overeenkomt met het validatieonderzoek.”¹⁷

De vraag is of deze voordracht er niet toe leidt dat de raad te veel geld beschikbaar stelt. Uitgaande van de wenselijke caseload van 140 cliënten uit het validatieonderzoek, hoeft de caseload slechts met 10 cliënten te dalen naar 140 cliënten per klantmanager, in plaats van met 30 cliënten te dalen naar 120 zoals in de raadsvoordracht staat. Daarvoor zijn ruim 13 extra klantmanagers nodig ($10/30 \cdot 40$). Als we net als in de raadsvoordracht ervan uitgaan dat 1 klantmanager € 50.000 kost, had de raad volgens deze berekening kunnen volstaan met het beschikbaar stellen van € 0,7 miljoen in plaats van € 2 miljoen.

Desgevraagd meldt DWI dat er sprake is van een misverstand. De aan de raad gerapporteerde caseload gaat niet over het aantal cliënten per klantmanager maar over het aantal uitkeringen per klantmanager. Een caseload berekend op basis van het aantal uitkeringen komt lager uit, omdat één uitkering 2 personen kan betreffen: de aanvrager en diens partner. Omdat de tot dan toe gehanteerde caseload van 150 volgens DWI is gebaseerd op het aantal uitkeringen, heeft DWI de door de onderzoekers berekende wenselijke caseload van 140 cliënten omgerekend naar 120 uitkeringen.¹⁸

De rekenkamer beoordeelt deze gang van zaken als ondoorzichtig. De raad is bij de kredietaanvraag niet op de hoogte gesteld van deze herberekening. In raadsvoordracht staat ten onrechte vermeld dat de caseload het aantal cliënten per klantmanager betreft, in plaats van het aantal uitkeringen per klantmanager. Daarbij ontbrak in de raadsvoordracht een deugdelijke onderbouwing van de berekende caseload en de benodigde financiering.

Het idee achter dit extra krediet is dat het wordt terugverdiend door lagere uitkeringslasten als gevolg van de werkzaamheden van de klantmanagers. Door hun inspanningen moeten meer cliënten een baan vinden. In april 2009 is het merendeel van de extra klantmanagers geworven. Het is nog onduidelijk of in de begroting 2010 een structurele financiering voor deze klantmanagers gevonden kan worden. Als de extra inzet slechts voor een jaar blijkt te zijn, zal er geen sprake zijn van een substantieel effect op de caseload en de uitkeringslasten. De vraag is daarbij hoeveel extra klantmanagers er nu eigenlijk nodig zijn en of zij de uitkeringslasten daadwerkelijk omlaag kunnen brengen.

¹⁷ Raadsvoordracht 10 december 2008, Gemeentebld Afdeling 1, nr. 754, p.2.

¹⁸ DWI hanteert in deze berekening een verhouding van 1 uitkering op 1,15 cliënten.

Inzicht klantmanagers in kosten en effectiviteit trajecten en resultaten van hun cliënten
Klantmanagers hebben in het registratiesysteem geen zicht gekregen op de kosten van de trajecten, hoewel dit technisch wel mogelijk is. Ze krijgen ook geen voortgangsoverzichten van de cliëntengroep die zij beheren. Ze hebben dus geen zicht op, bijvoorbeeld, de gerealiseerde uitstroom binnen hun bestand. Ook over de effectiviteit van de trajecten worden de klantmanagers niet geïnformeerd. Op basis van eigen ervaring hebben ze wel een indruk van succesvolle en minder succesvolle trajecten.

Overleg van DWI met re-integratiebedrijven over cliënten en prestaties

DWI heeft een nieuwe werkwijze ontwikkeld om de prestaties van de re-integratiepartners te controleren. Dit heeft er ook toe geleid dat er op operationeel (cliënt)niveau met re-integratiepartners wordt gesproken over de resultaten. De informatie-uitwisseling tussen DWI en de re-integratiepartners is hierdoor geïntensiveerd.

Productnormen

Om te beoordelen of re-integratiepartners hun werk goed hebben gedaan, worden per contract zogenoemde productnormen benoemd. Deze productnormen geven aan waar een (tussen)traject aan moet voldoen voordat de re-integratiepartner wordt betaald. De systematiek van productnormen is sinds 2006 verbeterd. De productnormen zijn concreter geformuleerd en lopen uiteen van een certificaat, diploma, rijbewijs tot uitstroom naar werk. Een gegeven als, bijvoorbeeld, 'aanwezigheid' past in deze systematiek niet meer als productnorm.

Projectconsulenten

Anders dan in 2006 worden nu alle re-integratiepartners beoordeeld door projectconsulenten, die aangekondigde en onaangekondigde bezoeken afleggen op locatie (als uitvoering van de motie Ünver uit 2007). Er zijn circa 35 projectconsulenten, die elk 4 tot 5 locaties van de re-integratiepartners onder hun hoede hebben. De beoordeling van de prestaties vindt plaats in samenspraak met klantmanagers en inkopers en wordt vastgelegd in een factsheet waarin kwalitatieve en kwantitatieve gegevens over het traject zijn opgenomen. Dit gaat om een oordeel over de uitvoering van het traject en de mening van klanten over het traject, maar ook om gegevens als een beschrijving van het traject, het aantal cliënten, de looptijd, het resultaat op basis van productnormen. In bijlage 2 is als voorbeeld een geanonimiseerde factsheet opgenomen. DWI voert binnenkort een nieuwe versie in van de factsheets, waarin de projectconsulenten hun inhoudelijke en kwalitatieve beoordeling beter kunnen weergeven. De factsheets worden 1 keer per kwartaal per contract opgesteld. Voor (een groot deel van) de lopende contracten is een factsheet beschikbaar. DWI stelt echter geen samenvattend overzicht op van de resultaten van de factsheets. De factsheets worden gebruikt in de bijsturing van de re-integratiepartners en de besluitvorming over een eventuele verlenging van contracten. De rekenkamer constateert dat deze nieuwe werkwijze een aanzienlijke verbetering vormt ten opzichte van die in 2006. In de rapportage over de eerste 30 maanden van DWI heeft de raad

kennis kunnen nemen van 3 voorbeelden van beoordelingen door de projectconsulenten. Ondanks deze eerste aanzet constateren we dat de raad verder geen gestructureerde informatie ontvangen heeft over de resultaten van de bezoeken van de projectconsulenten.

4.1.3 Oordeel rekenkamer

De rekenkamer concludeert dat van de 3 onderdelen van deze aanbeveling om te investeren in de cliënten en het klantmanagement er één is uitgevoerd. Het betreft het verbeteren van de informatie-uitwisseling in het overleg met de re-integratiepartners over individuele cliënten en de prestaties. Anders dan in 2006 worden nu alle re-integratiepartners beoordeeld door projectconsulenten, die aangekondigde en onaangekondigde bezoeken afleggen op locatie (als uitvoering van de motie Ünver uit 2007). De rekenkamer heeft in een aantal dossiers gezien dat de verkregen informatie uit de locatiebezoeken van de projectconsulenten wordt gebruikt om de re-integratiepartners bij te sturen bij achterblijvende prestaties. In een geval werd een deel van het contract stopgezet. De rekenkamer constateert dat deze nieuwe werkwijze een aanzienlijke verbetering vormt ten opzichte van die in 2006. Ondanks dat de locatiebezoeken naar aanleiding van een raadsmotie gestart zijn, heeft de raad nog geen gestructureerde informatie ontvangen over de concrete resultaten van de bezoeken, bijvoorbeeld in de vorm van een samenvatting op hoofdlijnen van de afzonderlijke factsheets, inclusief de getroffen maatregelen naar aanleiding van de bezoeken.

Van het deel van de aanbeveling om het percentage cliënten te verhogen dat deelneemt aan een traject, kan de rekenkamer niet vaststellen of dat is gelukt. DWI hanteert hiervoor de zogenoemde participatiegraad, die echter niet gebaseerd is op het aantal gevolgde trajecten, maar op het aantal actuele trajectplannen, waarin activiteiten voor re-integratie zijn afgesproken. Een activiteit kan echter ook een gesprek met de klantmanager zijn en hoeft op het meetmoment niet daadwerkelijk plaats te vinden. Zoals DWI de participatiegraad nu definieert, is deze volgens ons weinig informatief. De rekenkamer raadt DWI aan om voortaan te rapporteren over het percentage cliënten, per trede, dat deelneemt aan een re-integratietraject. De rekenkamer is wel positief over het gegeven dat inmiddels vrijwel alle cliënten ingedeeld zijn op de re-integratieladder.

Het deel van de aanbeveling dat gericht was op het vergroten van het inzicht van de klantmanagers in de trajectkosten en -effectiviteit, en hun kennis van de cliënt en de arbeidsmarkt is volgens de rekenkamer in onvoldoende mate uitgevoerd. Klantmanagers hebben nog geen zicht op de kosten van een traject en evenmin op de effectiviteit van trajecten. De kennis van de klantmanager over de cliënt is door invoering van de trajectenplanner toegenomen, maar levert niet per definitie een betere trajectplaatsing op. Op dit punt voldoet de trajectenplanner niet; de klantmanager moet nog steeds zelf een keuze maken uit het aanbod van alle trajecten op een trede. Hoewel klantmanagers hun kennis over de arbeidsmarkt via de DWI-Academie kunnen vergroten, is er geen sprake van structurele informatievoorziening aan de klantmanagers over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Daarbij komt dat ook de informatie vanuit de Vacature Service Amsterdam (VSA) naar de klantmanagers moeizaam verloopt. Of

cliënten geplaatst worden op een traject dat voor hen passend en effectief is, is voor de klantmanager door het tekort aan kennis over de trajecten en de arbeidsmarkt nog moeilijk te bepalen. Een goede aansluiting tussen cliënt en traject is echter essentieel voor het verder op weg helpen van de cliënt.

Tot slot concludeert de rekenkamer dat de kredietaanvraag aan de raad eind december 2008 voor de financiering van 40 extra klantmanagers, geen deugdelijke onderbouwing bevat van de wenselijke caseload en de daarvoor benodigde financiering. Uitgaande van het validatieonderzoek voor de wenselijke caseload van de klantmanagers waarop de raadsvoordracht is gebaseerd, had de raad kunnen volstaan met het beschikbaar stellen van € 0,7 miljoen. DWI geeft echter aan dat dit een misverstand is. DWI heeft zelf een herberekening gemaakt van de caseload, waardoor de cijfers in de raadsvoordracht afwijken van die in het validatieonderzoek. De rekenkamer beoordeelt deze gang van zaken als ondoorzichtig, omdat de raad bij de kredietaanvraag niet op de hoogte is gesteld van deze herberekening.

4.2 Aanbeveling 2: Evaluatie

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.

4.2.1 Reactie college op deze aanbeveling (rapport januari 2007)

Het college heeft in het *Meerjarenbeleidsplan* het re-integratiebeleid naar aanleiding van onderzoek naar de uitvoering en effectiviteit van re-integratie bijgesteld. Daarnaast zijn bijeenkomsten met re-integratiepartners georganiseerd om de re-integratie te verbeteren. Individuele contracten worden altijd beoordeeld op de vastgestelde doelstellingen. Deze evaluaties vormen de basis voor de inkoop van nieuwe contracten. Hiermee zal het college ook in de toekomst doorgaan. De ervaringen uit het evaluatieonderzoek van de rekenkamer zal het college ook meenemen.

4.2.2 Stand van zaken april 2009

DWI geeft aan dat sinds de publicatie van het rekenkameronderzoek *Re-integratiebeleid* meer inzicht is verkregen in de resultaten van (afzonderlijke) re-integratietrajecten, enerzijds door interne (contract)evaluaties, anderzijds door extern uitgevoerd onderzoek. De rekenkamer heeft geen rapportages aangetroffen waaruit blijkt dat DWI de ervaringen van andere gemeenten heeft benut voor het Amsterdamse beleid.

Interne (contract)evaluaties

De kennis uit de factsheets, die de projectconsulenten opstellen over de bezoeken aan de re-integratiepartners, gebruikt DWI om trajecten bij te sturen en nieuwe trajecten in te kopen. De standaardlooptijd van de nieuwe contracten in trede 3 is 1 jaar, met

meestal de mogelijkheid om de looptijd 1 of 2 keer met een jaar te verlengen. Dit voert DWI nu ook in voor de taal- en inburgeringscontracten (flankerende voorzieningen). De bedoeling is om bij elk contract na een half jaar een evaluatie uit te voeren op basis van de factsheets en ervaringen van de projectconsulenten en klantmanagers. Dit gebeurt nog niet bij alle contracten. Bij bijvoorbeeld de verlenging van 6 contracten voor sociale activeringstrajecten is al wel geëvalueerd. Deze evaluatie was goed gestructureerd met per contract eenzelfde wijze van beoordeling. Uit de evaluatie bleek dat bij deze 6 contracten de producten volgens de afgesproken productnormen geleverd werden, binnen de geldende doorlooptijden. Ook rapporteerden de re-integratiebedrijven tijdig en inhoudelijk op de juiste wijze over de voortgang van de cliënten en namen ze contact op met de klantmanager als er knelpunten waren in het traject. Bij alle 6 wordt geadviseerd het contract te verlengen.

Extern onderzoek

De Stichting Economisch Onderzoek (SEO) heeft in opdracht van DWI twee keer onderzoek gedaan naar de effectiviteit van re-integratie in Amsterdam. Effectiviteit is in deze onderzoeken benoemd in termen van 'toegenomen kans op uitstroom naar regulier werk door deelname aan re-integratieactiviteiten (binnen 2 jaar na instroom)'. SEO heeft daarbij niet gekeken naar de kosten van de trajecten. Het eerste onderzoek richtte zich op de periode 2001-2004; de periode vóór de start van DWI. De conclusie luidt dat de inzet van een traject de kans op uitstroom naar werk (2 jaar na instroom) met 4,4 procentpunt verhoogt: van 23,4% (zonder traject) naar 27,6% (met traject). Het tweede onderzoek van SEO ging over de klanten die instroomden in de periode 2001-2007. Over deze langere periode kwam de uitstroomkans na 2 jaar met een re-integratietraject uit op 33,3%, en zonder re-integratietraject op 26,5%. Het volgen van een traject verhoogde volgens dit onderzoek de uitstroomkans zodoende met 6,8 procentpunt. De rekenkamer reageert uiteraard verheugd op het feit dat DWI de effectiviteit van re-integratietrajecten nogmaals heeft laten onderzoeken. Het college heeft dit tweede SEO-onderzoek ter kennisneming naar de commissie WIJ gestuurd. Daarbij stelde het college geen maatregelen voor naar aanleiding van de resultaten uit het rapport. De commissie besprak het rapport in de vergadering van 19 februari 2009.

Een ander in opdracht van DWI verricht onderzoek betrof het ontwikkelen van een competentie-model voor de klanten van DWI door de Universiteit van Amsterdam. Dit onderzoek is op 6 november 2008 besproken in de commissie Werk en Inkomen. Het college gaf daarbij aan tot welke aanpassingen het onderzoek aanleiding gaf. Centraal in de re-integratieaanpak van DWI staat het verbeteren van competenties van cliënten om zodoende duurzame uitstroom te bevorderen. Inzicht in deze competenties en de verbetering daarvan is nodig om het re-integratie-instrumentarium effectief in te kunnen zetten. De resultaten van het onderzoek zijn ingebouwd in de trajectenplanner. Daardoor worden klanten 'objectiever' ingedeeld op de re-integratieladder. Het opzetten van een competentiemeting vereist echter onderzoek over een langere periode om het model (verder) te valideren. Door de competentieontwikkeling van de cliënten te meten is DWI van mening dat de effectiviteit van trajecten beter vastgesteld kan

worden. Veel trajecten zijn immers niet direct gericht op werk, maar op de stappen die cliënten eerst nog moeten zetten om hun sociale en werknemersvaardigheden te vergroten voor ze een kans maken op de arbeidsmarkt. Door ook deze tussenstappen te meten kan het effect van de diverse trajecten die DWI inzet inzichtelijk gemaakt worden. In 2009 is gestart met het invoeren van de competenties van nieuwe cliënten in de trajectenplanner. Het is de bedoeling dat van het hele cliëntenbestand de competenties worden ingevuld, maar klantmanagers komen daar in de praktijk door tijdgebrek niet aan toe. DWI heeft nog niet gerapporteerd over het aantal cliënten waarvan de competenties al zijn vastgelegd.

4.2.3 Oordeel rekenkamer

De aanbeveling om te leren door te evalueren heeft het college in voldoende mate uitgevoerd. De rekenkamer heeft alleen geen rapportages aangetroffen waaruit blijkt dat DWI de ervaringen van andere gemeenten heeft benut voor het Amsterdamse beleid.

De rekenkamer is met DWI van mening dat door de extern uitgevoerde onderzoeken en de interne evaluaties meer inzicht is verkregen in de resultaten van de re-integratie. Ook is deze informatie gedeeltelijk gebruikt bij de inkoop van nieuwe trajecten en om de beleidspraktijk te verbeteren. De rekenkamer raadt aan om bij de interne contractevaluaties meer inhoudelijke informatie over het traject en de productnormen op te nemen en ook de ervaringen van de deelnemende cliënten erin te betrekken.

DWI zet in op het ontwikkelen van een competentiemeting om ook van re-integratietrajecten voor sociale activering en maatschappelijke participatie de effecten te kunnen vaststellen. De rekenkamer is positief over deze ontwikkeling. Aangezien DWI aangeeft dat het verfijnen van de methodiek nog jaren in beslag zal nemen, raden we het college aan om een stappenplan met tijdpad aan de raad voor te leggen dat duidelijk maakt wanneer welke inhoudelijke resultaten van de competentiemeting verwacht kunnen worden. In de tussentijd zou vast gerapporteerd kunnen worden over resultaten die op basis van de huidige gegevensregistratie van de trajecten al bekend zijn. Aan de hand van, bijvoorbeeld, cijfers over de gerealiseerde productnormen (zoals het behalen van een diploma) kan DWI ook van trajecten die niet direct leiden naar werk de resultaten toch inzichtelijk maken voor de raadsleden. DWI zou een operationeel plan moeten opstellen voor de invoering binnen de organisatie van de competentiemeting en over de wijze waarop het management over de voortgang daarvan wordt geïnformeerd.

4.3 Aanbeveling 3: Doelgroepen re-integratieladder

Formuleer specifiek beleid, prestaties en effecten per doelgroep van de re-integratieladder en verwerk dit inhoudelijk en financieel in de gemeentelijke begroting.

4.3.1 Reactie college op deze aanbeveling (rapport januari 2007)

Deze aanbeveling neemt het college niet over. Door per doelgroep beleid, prestaties, effecten en budget te formuleren wordt volgens het college de re-integratiepraktijk genuilkorfd. De praktijk vraagt om een flexibele inzet van instrumenten en middelen, voor maatwerk per klant. Uit het SEO-onderzoek (2006) blijkt dat een zeer grote mate van doelgroepdifferentiatie nodig is voordat een doelgroepaanpak effectief wordt. Het college vindt dat een onwerkbaar situatie. Bovendien bleek in het verleden dat verschillende doelstellingen per doelgroep elkaar tegenwerkten. DWI werkt daarom met hoofddoelstellingen. Het college wil een methodiek ontwikkelen voor het meten van de competentieontwikkeling bij cliënten. Dan kunnen ook doelstellingen geformuleerd worden voor de doorstroom uit de treden en voor de afrekening van re-integratiepartners op deelresultaten.

4.3.2 Stand van zaken april 2009

Het standpunt van het college dat het niet zinvol is om uitvoering te geven aan deze aanbeveling van de rekenkamer is in de afgelopen 2 jaar niet gewijzigd. Het koppelen van doelstellingen aan de inzet van instrumenten zou er volgens het college toe leiden dat instrumenten meer worden ingezet dan nodig en nuttig is voor de klanten. In het Meerjarenbeleidsplan Werk, Participatie en Re-integratie is wel een verdeling van de middelen over de treden opgenomen, met uitzondering van trede 1 (zie tabel 4.4).

Tabel 4.4 - Verdeling re-integratiemiddelen over de treden, 2008

Trede re-integratieladder	Activiteiten	In te zetten middelen (in mln. €)	Totaal per trede (in mln. €)
2. Maatschappelijke participatie	Sociale activeringsplaatsen	5,8	15,7
	Maatsch. activeringsplaatsen	4,0	
	Jongerenwerkplaatsen	4,5	
	Pre-SW-detacheringen	1,4	
3. Arbeidsactivering	Participatieplaatsen	3,0	45,7
	Leerwerkstages, detacheringen	26,2	
	Re-integratietrajecten	16,5	

Trede re-integratieladder	Activiteiten	In te zetten middelen (in mln. €)	Totaal per trede (in mln. €)
4. Arbeidstoeleiding	Werkstages	13,0	79,4
	ID-regeling	49,6	
	WIW-regeling	6,0	
	Re-integratietrajecten	8,9	
	IRO/PGB	0,2	
	Werkgeversarrangementen	0,8	
	Zelfstandig ondernemerschap	0,9	
5. Werk	Werkgeversarrangementen	1,0	3,5
	Re-integratietrajecten	2,5	
Ondersteunende activiteiten	Taal- en inburgeringtrajecten	30,0	46,9
	Onkostenvergoeding traject	2,9	
	Schuldhelpverlening	0,6	
	Scholing	8,7	
	Kinderopvang	2,7	
	Medisch-arbeidskundige adviezen	2,0	
Uitvoeringskosten			18,9
Totaal			210,1

Bron: DWI, *Meerjarenbeleidsplan Werk, Participatie en Re-integratie, 2008-2011*, p. 36.

De rekenkamer is van mening dat dit middelenoverzicht in het *Meerjarenbeleidsplan* laat zien dat het goed mogelijk is om inzicht te geven in de activiteiten die voor de verschillende treden van het re-integratiebeleid verricht worden.

In de besluitvorming over de aanbevelingen in het rapport *Re-integratie* heeft de raad zich geconformeerd aan de reactie van het college, en deze aanbeveling van de rekenkamer over doelgroepenbeleid niet onderschreven. De rekenkamer constateert dat er tot dusver geen bestuurlijke steun bestaat voor deze aanbeveling.

4.3.3 Oordeel rekenkamer

Aangezien zowel college als raad de aanbeveling voor een doelgroepspecifiek beleid per trede van de re-integratieladder niet onderschreven, is het geen verrassing dat we na ruim twee jaar moeten concluderen dat deze aanbeveling niet is uitgevoerd. De middelenverdeling over de activiteiten per trede in het *Meerjarenbeleidsplan* laat volgens de rekenkamer zien dat deze informatie wel degelijk waardevol is.

De rekenkamer pleitte ook in het nawoord in het rapport van januari 2007 voor een beleid dat aansluit op de vijf treden van de door de gemeente gehanteerde re-integratieladder, gelet op het aantal cliënten (toen ruim 40.000) en het budget (ruim € 200 miljoen). De rekenkamer vindt een dergelijk beleid in mei 2009 nog altijd wenselijk (ruim 35.000 cliënten en budget € 210 miljoen), om meer zicht te krijgen op

de wijze waarop via de re-integratieladder kan worden ingespeeld op de diverse cliëntengroepen. Vervolgens kan ook verantwoording worden afgelegd over de effectiviteit van de verschillende instrumenten die behoren bij de afzonderlijke treden.

4.4 Aanbeveling 4: Uitstroom naar werk

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.

4.4.1 Reactie college op deze aanbeveling (rapport januari 2007)

Het college geeft aan dat de rekenkamer bij deze aanbeveling doelt op drie opvallende zaken bij de doelmatigheid van het ingezette budget. Het college vindt het beleid op zich wel helder, maar in het verleden konden 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.

De 3 opvallende zaken uit het oorspronkelijke rapport *Re-integratie* waarop het college doelt betreffen de volgende constatering van de rekenkamer:

- 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.

4.4.2 Stand van zaken april 2009

We gaan hieronder voor elk van de 3 constatering in op de huidige situatie. Vervolgens bespreken we enkele risico's die we signaleren bij de loonkosten- en scholingssubsidies en gaan we in op de uitvoering van de motie Hoogerwerf om voortaan re-integratiebedrijven met een kwaliteitskeurmerk in te schakelen om misstanden te voorkomen.

Uitstroompremie voor gesubsidieerd werk of traject met arbeidsovereenkomst

In contracten met re-integratiepartners heeft DWI uitstroom naar werk als prestatienorm (productnorm) opgenomen. Bij gedeeltelijke of volledige duurzame uitstroom van een cliënt naar werk, ontvangt de re-integratiepartner een contractueel vastgelegd bedrag. In alle nieuwe contracten wordt voor deze duurzame uitstroom als vaste definitie 'plaatsing op een *reguliere* baan' gehanteerd, die gesubsidieerde arbeidsplaatsen uitsluit. Het betreft hier hoofdzakelijk contracten voor trede 3. Situaties waarover de rekenkamer in januari

2007 rapporteerde, waarin DWI uitstroompremies betaalde voor cliënten die geplaatst werden op een (door DWI) gesubsidieerde arbeidsplaats, zijn bij deze nieuwe contracten niet meer mogelijk. Re-integratiebedrijven kunnen nog wel een uitstroompremie krijgen als een cliënt uitstroomt naar een reguliere baan waarvoor de werkgever een loonkostensubsidie krijgt. Daarbij heeft DWI uitgesloten dat een re-integratiebedrijf tegelijkertijd de werkgever is en zowel een uitstroompremie als een loonkostensubsidie krijgt. De rekenkamer adviseert DWI bij de uitstroompremies en loonkostensubsidies specifiek te letten op constructies die de grenzen van de regelgeving opzoeken. Zo kan DWI toetsen of het re-integratiebedrijf dat de uitstroompremie ontvangt en het bedrijf dat de loonkostensubsidie ontvangt juridisch verbonden zijn, bijvoorbeeld in het geval van dochterondernemingen binnen een holding.

Betaling aan 2 re-integratiebedrijven voor dezelfde cliënt in dezelfde periode

De huidige werkwijze via de centrale administratie maakt volgens DWI fouten vrijwel onmogelijk. In die gevallen waarin zaken wel fout zijn gelopen of dreigen te lopen, vormen de projectconsulenten een adequaat controlemechanisme, waarna maatregelen worden genomen. De rekenkamer heeft in dit vervolgonderzoek 7 contractdossiers ingezien (deels van 'oude' contracten) en bij 2 daarvan vastgesteld dat naar aanleiding van constatering van projectconsulenten vervolgacties zijn uitgevoerd, waarbij in een geval delen van het contact werden stopgezet. De berichtgeving over onregelmatigheden bij re-integratiebedrijven in de zomer 2008 en vervolgens opnieuw in november 2008, maakt duidelijk dat het haperen van de controle door DWI kan leiden tot betalingen waarvan de rechtmatigheid betwist kan worden. De rekenkamer merkt hierover op dat, voor zover dat uit de berichtgeving kon worden afgeleid, het in 2008 eenzelfde soort onregelmatigheden betrof als door de rekenkamer al geconstateerd waren in het rapport *Re-integratie* uit 2007, waarbij 2 re-integratiebedrijven worden betaald voor gelijksoortige activiteiten voor dezelfde cliënt in dezelfde periode. In het tussenliggende jaar heeft DWI deze onregelmatigheden waarbij re-integratiebedrijven de regels omzeilen, bij controles kennelijk toch niet tijdig kunnen opsporen.

Uitstroompremie zonder controle op duurzame uitstroom

DWI heeft een standaardcontrole door de centrale administratie ingevoerd, waarbij elk product 'duurzame plaatsing' gecheckt wordt door middel van een zogeheten SUWI-inkijk. Zo kan worden vastgesteld of er inderdaad een arbeidsverband bestaat. DWI heeft de rekenkamer geïnformeerd dat deze controle op twee momenten wordt uitgevoerd, namelijk op het moment dat de cliënt aan het werk gaat en na 6 maanden om vast te stellen of het dienstverband duurzaam is. De centrale administratie controleert dit, zo geeft DWI aan, altijd voorafgaand aan de uitbetaling van de uitstroompremie. De rekenkamer concludeert dat de situatie ten tijde van het oorspronkelijke onderzoek van de rekenkamer, waarin een uitstroompremie werd betaald zonder controle, zich bij een consequente toepassing van de nieuwe werkwijze niet meer kan voordoen.

Risico loonkosten- en scholingssubsidie

Voor de treden 4 en 5 sluit DWI geen nieuwe contracten meer af. De reden is dat cliënten die op deze treden zijn ingedeeld met minder begeleiding toe zouden kunnen. Voor cliënten in deze treden zet DWI voortaan in op arrangementen met werkgevers, ondersteund door loonkostensubsidie. Hierbij is geen sprake van een contractuele relatie tussen DWI en de werkgever. DWI heeft de bedragen die de werkgever hiervoor kan ontvangen verhoogd. De maximale subsidie voor scholing van een werknemer uit de WWB is per 21 maart 2009 verhoogd van € 3.000 naar € 5.000 (Vorbereidingssubsidie Dienstverband). De loonkostensubsidie bedraagt maximaal € 15.000 (was € 6.000). De verhoging van de loonkostensubsidie is ook bedoeld ter bestrijding van de gevolgen van de kredietcrisis: door de hogere bedragen zullen werkgevers eerder geneigd zijn om mensen vanuit een uitkering in dienst te nemen.¹⁹

In 2006 constateerde de rekenkamer tijdens de uitvoering van het oorspronkelijke onderzoek *Re-integratie* dat de loonkostensubsidies in Excelbestanden werden geadmistreerd. Begin 2009 was dit nog steeds het geval, hoewel een nieuw registratiesysteem in de maak was. Deze wijze van administreren is risicovol omdat het een grotere kans geeft op fouten, al dan niet opzettelijk gemaakt. Bovendien zijn controlemaatregelen moeilijker te realiseren, waardoor fouten minder snel gesignaleerd zullen worden. Met het oog op het grotere belang van deze vorm van subsidiëring adviseert de rekenkamer om deze administratie snel naar een beter systeem over te zetten.

Daarnaast is een adequaat controlesysteem nodig om misbruik en oneigenlijk gebruik van deze subsidies tegen te gaan en tijdig op te sporen. In de voorwaarden voor de loonkostensubsidie heeft DWI opgenomen dat de werkgever geen andere subsidie voor de loonkosten, of andere betaling door de gemeente voor de uitstroom van de cliënt mag ontvangen. Toch signaleert de rekenkamer als risico dat de regeling gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Door de forse bedragen die werkgevers kunnen ontvangen kunnen zij, eventueel in samenspraak met cliënten, in de verleiding komen om vooral vanuit een financieel oogpunt gebruik te maken van de regeling en niet om de cliënt een duurzaam perspectief te bieden op werk. DWI merkt op dit soort gevallen tot op heden nooit te zijn tegengekomen.²⁰ Bij het oorspronkelijke onderzoek *Re-integratie* stuitte de rekenkamer in het bestand op enkele werkgevers die veelvuldig (oplopend tot 35 keer in 2 jaar) gebruik maakten van loonkostensubsidie. DWI meldt dat dit vaak re-integratiebedrijven zijn die voor een branche als een soort overkoepelende werkgever functioneren, omdat de afzonderlijke bedrijven te klein zijn om goed in de begeleiding te kunnen voorzien. Dit neemt volgens de rekenkamer niet weg dat DWI extra alert moet zijn bij dit soort opvallende zaken. Omdat de loonkostensubsidie een dienstverband vereist van minimaal 6 maanden, zal DWI tevens goed moeten monitoren of cliënten ook daarna bij de werkgever in dienst blijven

¹⁹ Gemeente Amsterdam, Economische Zaken, *Bedreiging en kansen voor de economie van Amsterdam, Kwartaalrapportage n.a.v. de Kadernotitie Kredietcrisis*, februari 2009, p. 11.

²⁰In de ambtelijke reactie.

om de duurzaamheid van de uitstroom te kunnen bepalen. Cliënten die na 6 maanden worden ontslagen komen immers in de WW (behalve bij een hoog ziekteverzuim), en zijn dan opnieuw uitkeringsafhankelijk.

Kwaliteitskeurmerk om misstanden te voorkomen

Naar aanleiding van de motie Hoogerwerf e.a. (2007) om voortaan bij voorkeur re-integratiebedrijven met een kwaliteitskeurmerk in te schakelen om misstanden in de uitvoering tegen te gaan, neemt DWI in de aanbestedingsbestekken het hebben van een keurmerk op als criterium. In een aanbesteding kunnen aanbieders per criterium punten verwerven en wint de aanbieder met het hoogste aantal punten de aanbesteding. Voor het keurmerk heeft DWI echter bepaald dat de aanbieders er geen punten mee kunnen verwerven. De reden is dat kleine bedrijven ondanks een interessant aanbod dan te makkelijk zouden afvallen, omdat het verwerven van een keurmerk voor deze bedrijven vaak niet haalbaar is (te tijdrovend, te duur). In 2007 werd dit mogelijke effect tijdens de raadsbehandeling al door de raadsleden erkend. De praktische uitvoering is derhalve niet in strijd met de motie, die op deze manier echter ook weinig heeft bewerkstelligd.

4.4.3 Oordeel rekenkamer

De rekenkamer oordeelt dat DWI deze aanbeveling om consistent beleid te formuleren voor de uitstroom naar werk en het toekennen van uitstroompremies in voldoende mate heeft uitgevoerd. We hebben daarbij beoordeeld of het beleid voor de uitstroompremies consistent is geformuleerd. Of het beleid in de praktijk door DWI ook altijd consistent wordt toegepast, hebben we in het kader van dit vervolgonderzoek echter niet getoetst. Bij 2 van de 3 onregelmatigheden in de betalingen van DWI aan re-integratiebedrijven, waarover de rekenkamer in 2007 rapporteerde, ziet de rekenkamer een verbetering in het beleid:

- Zo wordt in alle nieuwe contracten duurzame uitstroom gedefinieerd als 'plaatsing op een *reguliere* baan', die gesubsidieerde arbeid uitsluit. Situaties waarover de rekenkamer in januari 2007 rapporteerde, waarin DWI uitstroompremies betaalde voor cliënten die geplaatst werden op een (door DWI) gesubsidieerde arbeidsplaats, zijn bij deze nieuwe contracten niet meer mogelijk. Re-integratiebedrijven kunnen nog wel een uitstroompremie krijgen als een cliënt uitstroomt naar een reguliere baan waarvoor de werkgever een loonkostensubsidie krijgt.
- De centrale administratie controleert daarbij volgens DWI standaard of er sprake is van een regulier dienstverband vóór een uitstroompremie wordt toegekend.

De derde onregelmatigheid betrof de betaling aan 2 re-integratiebedrijven voor gelijksoortige activiteiten voor dezelfde cliënt in dezelfde periode. Ook in 2008 was er berichtgeving dat een soortgelijke situatie zich bij deze re-integratiebedrijven opnieuw voordeed. Inmiddels heeft DWI alle contracten met deze 2 bedrijven verbroken. In de tussenliggende periode heeft DWI deze onregelmatigheden bij controles kennelijk niet tijdig kunnen voorkomen of opsporen. Op dit onderdeel van de aanbeveling heeft de uitvoering naar het oordeel van de rekenkamer toch te wensen overgelaten.

Verder signaleert de rekenkamer risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik bij de voorbereidingssubsidie dienstverband en de loonkostensubsidie, die urgenter zijn nu deze instrumenten grootschaliger worden ingezet en de subsidiebedragen fors zijn verhoogd. De rekenkamer adviseert snel een betrouwbaar registratiesysteem en een adequate interne controlesystematiek op te zetten voor deze subsidies.

Om de effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie te kunnen vaststellen zal DWI goed moeten monitoren of cliënten ook na die zes maanden bij de werkgever in dienst blijven en niet na ontslag in de WW komen. Als de loonkostensubsidie gepaard zou gaan met een 'carrousel' waarbij de cliënt vanuit de WWB na 6 maanden werk in de WW komt en vervolgens weer terugvalt in de WWB, dan zou alleen op basis van de uitstroomcijfers een te positief beeld ontstaan van de duurzaamheid van deze uitstroom.

De raad zou volgens de rekenkamer geïnformeerd moeten worden over het aantal gecontracteerde bedrijven met en zonder kwaliteitskeurmerk. Ook over de keurmerken zelf en mogelijke hindernissen om deze te verwerven zou de raad meer informatie moeten krijgen. Bij die informatie kan dan een concreet voorstel aan de raad gedaan worden over de wijze waarop de aangenomen motie om bij voorkeur re-integratiebedrijven in te schakelen met een kwaliteitskeurmerk, uitgevoerd zal worden.

4.5 Aanbeveling 5: Informatievoorziening

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.

4.5.1 Reactie college op deze aanbeveling (in rapport januari 2007)

Deze aanbeveling wordt door het 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 registratiesysteem. 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.

4.5.2 Stand van zaken april 2009

Registratie

DWI geeft in zijn reactie aan dat de afgelopen jaren de planning- en controlcyclus is geprofessionaliseerd. De volgende acties zijn uitgevoerd:

- De processen zijn inmiddels vrijwel allemaal beschreven. Daarin wordt standaard een kwaliteitscontrole ingebouwd. Het foutpercentage op het gebied van uitgaven uit de re-integratiemiddelen is inmiddels, mede door de interne controles, tot een minimum beperkt.
- De systemen 'BVS' en 'M2000', die ten tijde van de uitvoering van het onderzoek in 2006 gebruikt werden voor de registratie van de cliënten en re-integratietrajecten,

zijn opgegaan in een nieuw systeem, 'RAAK'.²¹ Het systeem wordt ook door de andere G4-gemeenten gebruikt. Via dit systeem worden de betalingen aan de re-integratiepartners verricht, op basis van geleverde producten. De re-integratiepartners hebben op hun locatie toegang tot een webapplicatie van 'RAAK'. Daarin voeren zij de mutaties in, die elke nacht gesynchroniseerd worden met het systeem bij DWI. De projectconsulenten controleren de levering van de producten, waarna er een signaal uitgaat naar de centrale administratie om de betaling uit te voeren. Deze werkwijze leidt tot een snellere betaling én minder discussie met de re-integratiepartners. De grote verschillenlijsten tussen de registratie van DWI en die van de bedrijven zelf zijn verleden tijd. Een nadeel is dat de bedrijven nog steeds de declaraties per post moeten versturen vanwege de rechtsgeldigheid van de handtekening. Er is dus nog sprake van twee parallelle informatiestromen, waarbij de schriftelijke leidend is. Als daar een oplossing voor gevonden zou worden, zou de efficiëntie van het proces aanzienlijk verbeteren.

De rekenkamer merkt over dit laatste punt op dat in februari 2009 de belastingregels voor het elektronisch factureren aanmerkelijk versoepeld zijn.²² Een factuur in de vorm van bijvoorbeeld een emailbijlage in pdf-formaat volstaat. Papieren facturen kunnen daardoor achterwege blijven. Daarbij hebben overheid en markt in april 2009 een convenant ondertekend om het elektronisch factureren aan de overheid te bevorderen.²³ De Vereniging Nederlandse Gemeenten was een van de ondertekenaars. Het convenant benadrukt dat elektronisch factureren tot aanzienlijke besparingen leidt en stelt als doel dat in 2010 minimaal 10% van de facturen elektronisch bij de overheid binnen zouden moeten komen. DWI meldt momenteel te onderzoeken, in overleg met de accountant, of het voor DWI mogelijk is om elektronisch factureren in te voeren.²⁴

DWI concludeert zelf in zijn reactie aan de rekenkamer: *“dat de informatievoorziening op orde is en waar nodig verbeteringen zullen worden doorgevoerd”*.

De rekenkamer is van mening dat de door DWI doorgevoerde veranderingen in de planning- en controlcyclus waardevol zijn en bijdragen aan een betere informatievoorziening. De vraag is echter of de informatievoorziening daarmee inderdaad op orde is. Zoals we in 2007 in het nawoord bij het rapport *Re-integratie* vermeldde, gaat het ons bij deze aanbeveling vooral om verbeteringen die bijdragen aan de bruikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie die de raad van het college ontvangt.

²¹ De afkorting RAAK staat voor: Re-integratie, Activering, Afspraken, Klantmanagement.

²² Ministerie van Financiën, *Omzetbelasting. Administratieve en factureringsverplichtingen, Beleidsbesluit e-factureren*, 12 februari 2009.

²³ Convenant van samenwerking tussen overheid en markt ter bevordering van het elektronisch factureren aan de overheid, 7 april 2009.

²⁴ In de ambtelijke reactie van 8 juni 2009.

Informatievoorziening aan de raad

Raadsleden vragen tijdens commissie- en raadsvergaderingen geregeld om meer informatie, bijvoorbeeld over de gerealiseerde uitstroom naar werk. Die informatie werd niet altijd naar tevredenheid verstrekt. Zo merkt raadslid Van der Pligt (SP) in januari 2009 op dat ze een resultaat als “82% van de klanten met een re-integratiedoelstelling is bezig met re-integratie” weinig informatief vindt, omdat dit niets zegt over de effectiviteit van de re-integratie. Ze zegt tevens: “Van een derde van het aantal uitstromers is de reden van uitstroom niet bekend. Wat is er aan de hand met die groep? Wat zijn de redenen? Waarom is het onbekend?”²⁵

De wethouder reageert dat het inderdaad nodig is om meer te weten over de effectiviteit van de re-integratie en verwijst dan naar de te ontwikkelen competentiemeting. Hij zal onderzoek doen naar de uitstromers en daar op terugkomen. Twee weken later stuurt hij de commissie een overzicht van de uitstroom van WWB-cliënten in 2008 (zie tabel 4.5).

Tabel 4.5 - Uitstroomredenen van WWB-cliënten jonger dan 65 jaar, 2008

Uitstroomredenen	Aantal uitgestroomde cliënten
a. Verkregen inkomsten	
arbeid in dienstbetrekking /uitkering ziekte	2.284
additionele arbeidsplaats	176
zelfstandig beroep of bedrijf	201
uitkering werkloosheid	31
uitkering arbeidsongeschiktheid	287
inkomensvoorz. asielzoekers/gedoogden	20
ander inkomen (bv. alimentatie)	459
b. Anders	
aanvang studie	48
aangaan huwelijk/relatie	137
bereiken leeftijd 65 jaar	612
overlijden	226
detentie	282
c. Administratieve redenen	
geen inlichtingen	1.980
verhuizing naar andere gemeente	333
verhuizing naar buitenland	284
oorzaak bij partner	143
andere oorzaak	722
Totaal	8.225

Bron: Brief wethouder Ossel aan commissie Werk en Inkomen, 23 januari 2009

²⁵ Verslag vergadering commissie Werk en Inkomen, 8 januari 2009, agendapunt 22 *Factsheets Werk en Inkomen 3^e kwartaal 2008*.

In de vergadering van maart 2009 bespreekt de commissie de brief.²⁶ Raadslid Van der Pligt dringt dan aan op een verdere verdieping van de cijfers omdat de categorieën 'geen inlichtingen' en 'andere oorzaak' nog steeds weinig informatief zijn en veel cliënten bevatten. Ze wil vooral weten hoe succesvol de duurzame uitstroom naar werk is. De wethouder antwoordt dat vergelijking van de gegevens met het UWV leert dat ongeveer de helft van het aantal cliënten dat een baan gevonden heeft, dat ook aan DWI laat weten. Uit onderzoek blijkt tevens dat meer dan 80% na een jaar nog aan het werk is. Gegevens over een langere termijn, waarom Van der Pligt vraagt, heeft de wethouder niet. Hij geeft aan dat het interessant zou zijn daarnaar te kijken.

Bestandsanalyse door DWI

Voor dit vervolgonderzoek wilde de rekenkamer inzicht verkrijgen in de ontwikkeling van de kosten en resultaten van de re-integratietrajecten sinds de publicatie van het rapport *Re-integratie* in januari 2007. DWI heeft zelf geen gedetailleerde analyses gemaakt van de trajectkosten en -resultaten, zoals wij in het oorspronkelijke rapport deden, ook niet na het uitbrengen van dat rapport. Maar DWI gaf bij de start van dit vervolgonderzoek begin 2009 aan zelf meer en structureel inzicht te willen verkrijgen in de resultaten. In overleg met de rekenkamer heeft DWI het voortouw genomen om een bestandsanalyse te maken van de re-integratiegegevens in 'RAAK' en 'NUS'²⁷. In eerste instantie met als doel de resultaten die de rekenkamer publiceerde over de periode 2004-medio 2006 te actualiseren voor de periode daarna (2006-2008). En in tweede instantie als aanzet voor een structurele analyse van de re-integratieresultaten, zowel van de uitstroom naar werk als einddoel van de re-integratie, als de doorstroom van cliënten tussen de treden na het volgen van een traject. Zo kan ook de ontwikkeling in sociale activering en maatschappelijke participatie vastgesteld worden. Deze structurele analyses zal het Werkbedrijf van DWI gaan uitvoeren. De rekenkamer is verheugd dat DWI alsnog de mogelijkheden wil benutten die de informatiesystemen bieden om de re-integratieresultaten te analyseren, en hierover periodiek te rapporteren. Het verkregen inzicht kan DWI gebruiken om de effectiviteit van het re-integratiebeleid te vergroten.

De eerste bestandsanalyse die DWI hiertoe in de periode februari-april 2009 gemaakt heeft, laat echter wel zien dat er nog veel inspanningen vereist zijn om tot een bruikbare en betrouwbare informatievoorziening te komen. We gaan hieronder in op de stand van zaken.

De rekenkamer heeft DWI gevraagd om een aantal resultaten uit het rapport *Re-integratie* te actualiseren voor de jaren 2006, 2007 en 2008. De vraag betrof de volgende gegevens:

²⁶ Verslag vergadering commissie Werk en Inkomen, 19 maart 2009, agendapunt 21.

²⁷ NUS staat voor Nieuw Uitkeringen Systeem.

- Uitstroom van cliënten naar werk na afronding van een traject, per trede.
- Aantal contracten per trede, naar trajectdoelstelling (waardoor duidelijk wordt of het contract uitstroom naar werk beoogt of een ander doel heeft).
- Totale en gemiddelde kosten van de trajecten per trede.
- Contracten met als doel uitstroom naar werk:
 - het aantal cliënten;
 - de kosten;
 - beoogd en gerealiseerd uitstroompercentage naar werk na afronding traject.

Deze gegevens wilde de rekenkamer vergelijken met de resultaten uit het oorspronkelijke onderzoek om na te gaan of de trajecten de afgelopen jaren tot meer of minder uitstroom naar werk hebben geleid en tegen welke kosten dat gerealiseerd is. DWI stuitte bij het opzetten van de analyse op diverse problemen in de registratie van de deelname van de cliënten aan re-integratietrajecten (contracten), waardoor er aanzienlijk meer tijd nodig was om een databestand te construeren dan aanvankelijk was voorzien. De rekenkamer waardeert de inspanningen die DWI geleverd heeft om tot een analyseerbaar databestand te komen, maar komt helaas ook tot de conclusie dat de betrouwbaarheid van het in april 2009 opgeleverde bestand te veel tekortkomingen kent. De gegevensanalyse levert daardoor geen bruikbare resultaten op die vergeleken kunnen worden met de eerdere resultaten van het rekenkameronderzoek.

De volgende problemen doen zich voor:

- Cliëntgegevens over loonkostensubsidie, stagevergoedingen en detachingskosten zijn niet in het analysebestand van DWI opgenomen, waardoor alleen de kosten van de trajecten zelf zijn meegenomen (betalingen aan de gecontracteerde re-integratiebedrijven). De kosten voor de re-integratie komen daardoor lager uit dan ze in werkelijkheid zijn.
- De kosten van de voormalige Maatwerkcontracten bleken op cliëntniveau niet goed geregistreerd.²⁸ Bij in ieder geval een deel van deze contracten stond het maximale bedrag voor het gehele contract bij de cliënt vermeld, in plaats van alleen de individuele trajectkosten. Om die reden zijn alle Maatwerkcontracten uit het bestand gehaald. Dat betekent dat het bestand niet alle contracten bevat waarbij cliënten konden uitstromen naar werk. Daardoor is ook niet duidelijk welke en hoeveel contracten een cliënt heeft doorlopen om naar werk uit te stromen.
- DWI hanteert geen eenduidige indeling van de contracten naar trede van de re-integratieladder. Bij de afdeling inkoop circuleerden verschillende indelingen, waarbij op de ene lijst een contract bijvoorbeeld als een trede 3-contract vermeld stond en op de andere als een trede 4-contract. Nadat de trede-indeling was gecorrigeerd, bleven er nog veel contracten over waarvan de trede-indeling niet bekend was. Zo zijn de vroegere contracten niet gecategoriseerd naar trede. In de analyse levert dat een groot aantal cliënten op die zijn uitgestroomd na een traject waarvan de trede onbekend is.

²⁸ DWI gebruikt hiervoor de term *back-office* contracten.

- Een deel van de contracten bestaat uit verschillende onderdelen, die elk met een apart volgnummer in het registratiesysteem zijn opgenomen. In het databestand zijn deze trajectonderdelen als aparte trajecten geteld, waardoor het totaal aantal trajecten veel te hoog uitkomt. De deelnamegegevens kunnen niet zonder meer opgeteld worden, omdat 1 cliënt aan verschillende onderdelen kan hebben deelgenomen.
- Van sommige trajecten zijn geen kosten bekend omdat deze via een ander registratiesysteem bijgehouden worden. Er worden echter wel kosten gemaakt voor deze trajecten. Als deze trajecten worden meegenomen in de analyse komen de totale kosten op basis van het databestand te laag uit.
- Het komt voor dat een cliënt volgens de status van de eindfactuur in het systeem is uitgestroomd naar werk, terwijl de geregistreerde uitstroomreden een andere is, bijvoorbeeld huwelijk, aanvang studie of detentie.

De rekenkamer is van mening dat de geconstateerde problemen met het databestand de uitkomsten van de analyse dusdanig beïnvloeden dat op basis daarvan geen valide uitspraken gedaan kunnen worden over de resultaten en kosten van de re-integratietrajecten van DWI.

4.5.3 Oordeel rekenkamer

De aanbeveling om de informatievoorziening te verbeteren door het aanpassen van informatiesystemen en een vollediger registratie van gegevens is naar het oordeel van de rekenkamer deels uitgevoerd.

De samenvoeging van oude registratiesystemen in het nieuwe systeem 'RAAK' vormt een verbetering ten opzichte van de situatie ten tijde van de uitvoering van het rekenkameronderzoek in 2006. DWI gebruikt het systeem ook om digitaal informatie te ontvangen van de re-integratiebedrijven (via een webapplicatie). Door een nieuwe belastingregel van februari 2009 zou DWI kosten kunnen besparen door alleen nog elektronische facturen te ontvangen. Ook de re-integratiebedrijven kunnen tijd en kosten besparen als zij de facturen niet meer ook per post naar DWI hoeven te versturen.

De rekenkamer beoordeelt de informatievoorziening aan de raad over de resultaten en kosten van de re-integratietrajecten op basis van de gegevens in de registratiesystemen, echter nog als onvoldoende. Alleen 'kale' informatie over de uitstroomredenen van cliënten is te beperkt om een indruk te krijgen van de beleidsuitvoering door DWI. Twee jaar na de aanbeveling in het oorspronkelijke onderzoek om de informatievoorziening te verbeteren, had de rekenkamer een grotere verbetering verwacht op dit onderdeel.

De rekenkamer heeft waardering voor het feit dat DWI naar aanleiding van ons verzoek om actuele gegevens over de re-integratieresultaten zelf aan de slag is gegaan met een bestandsanalyse. Dat DWI deze analyse op structurele basis wil blijven uitvoeren en wil verbreden naar een meting van de verschuivingen van cliënten tussen de treden, valt te beoordelen als een positieve ontwikkeling. De aanzet voor een dergelijke

bestandsanalyse laat echter zien dat de DWI moeite heeft om de problemen die de registratie oplevert, afdoende op te lossen. We beoordeelden de verkregen data als te onbetrouwbaar om op basis daarvan de resultaten en kosten van de re-integratietrajecten te kunnen berekenen.

Dit betekent niet dat de beschikbare registratiesystemen onbruikbaar zouden zijn voor een analyse van de re-integratie. De rekenkamer heeft zelf immers in 2006 een bruikbaar databestand opgebouwd uit gegevens van DWI. Ook heeft SEO twee maal een effectiviteitsonderzoek uitgevoerd met DWI-gegevens. DWI kan de externe ervaringen van de rekenkamer en SEO samen met de eigen ervaringen voor dit vervolgonderzoek benutten om in de loop van 2009 te komen tot een bruikbare set van gegevens. De rekenkamer adviseert DWI om vooraf na te gaan welke expertise hiervoor benodigd is en tijdens de uitvoering de stappen om te komen tot een bruikbaar bestand goed te documenteren.

4.6 Conclusie

In de reactie op het oorspronkelijke onderzoek gaf het college aan aanbeveling 3 niet over te nemen en de overige 4 grotendeels te onderschrijven. De rekenkamer constateert dat het college 2 van de 4 ‘grotendeels onderschreven’ aanbevelingen in voldoende mate heeft uitgevoerd en 2 gedeeltelijk. De aanbeveling die niet door het college en de raad werd overgenomen, is vervolgens ook niet uitgevoerd. Tabel 4.6 bevat een overzicht van de stand van zaken bij de uitvoering van de aanbevelingen.

Tabel 4.6 - Uitvoering van de aanbevelingen - stand van zaken april 2009

Aanbeveling	Overgenomen	Uitgevoerd
1. Investeer in cliënten en het klantmanagement: <ul style="list-style-type: none"> - 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. 	Ja	Deels - ? - nee - ja
2. Leer door te evalueren: <ul style="list-style-type: none"> - 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. 	Ja	Ja - deels - ja
3. Formuleer specifiek beleid, prestaties en effecten per doelgroep van de re-integratieladder en verwerk dit inhoudelijk en financieel in de gemeentelijke begroting.	Nee	Nee

Aanbeveling	Overgenomen	Uitgevoerd
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.	Ja	Ja
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.	Ja	Deels

Ruim twee jaar na de publicatie van het rapport *Re-integratiebeleid* constateert de rekenkamer verbeteringen in het beleid en de uitvoering.

- DWI voert meer overleg met en oefent meer controle uit op de re-integratiebedrijven. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie Ünver om aangekondigde en onaangekondigde bezoeken af te leggen aan de re-integratiebedrijven.
- Ook investeert DWI meer in onderzoek en evaluatie om het beleid te kunnen verbeteren. Voorbeelden zijn het SEO-onderzoek naar de effectiviteit van de re-integratietrajecten, het UvA-onderzoek voor de competentiemeting van cliënten en de interne contractevaluaties voorafgaand aan nieuwe aanbestedingen of contractverlengingen.
- DWI heeft tevens consistent beleid geformuleerd voor het toekennen van uitstroompremies aan re-integratiebedrijven als cliënten duurzaam uitstromen naar werk, met als kanttekening dat de rekenkamer de toepassing in de praktijk in dit vervolgonderzoek niet heeft beoordeeld.
- DWI heeft aanpassingen doorgevoerd in de informatiesystemen. Het nieuwe registratiesysteem 'RAAK' en de bijbehorende webapplicatie waarin de re-integratiebedrijven de voortgang van de cliënt aan DWI doorgeven, vormen een verbetering ten opzichte van de situatie van twee jaar geleden.

De rekenkamer concludeert aan de andere kant dat de aanbevelingen niet op alle onderdelen voldoende zijn uitgevoerd.

- DWI zou de klantmanagers meer moeten ondersteunen in hun werk door hen beter te informeren over de inhoud van de trajecten en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Klantmanagers hebben die informatie nodig om een passend traject voor de cliënt te kunnen kiezen. Klantmanagers hebben wel betere kennis van de cliënten.
- De investering van € 2 miljoen in 40 extra klantmanagers waartoe de raad eind december heeft besloten, is niet deugdelijk onderbouwd. De cijfers voor de wenselijke caseload van de klantmanagers in de raadsvoordracht wijken af van die in het validatieonderzoek dat hieraan ten grondslag ligt. Op basis van de gegevens uit het validatieonderzoek had DWI niet meer dan 13 extra klantmanagers nodig en had de raad dus kunnen volstaan met het beschikbaar stellen van € 0,7 miljoen.
- De rekenkamer constateert ook op diverse andere punten dat de informatievoorziening aan de raad over de uitvoering en de resultaten van het re-integratiebeleid verbetering behoeft:

- Zo is onduidelijk of het aantal cliënten op traject vergroot is door de onduidelijke definitie van de participatiegraad die DWI hanteert. DWI blijkt daarbij uit te gaan van trajectplannen, wat niet altijd inhoudt dat cliënten feitelijk deelnemen aan een traject.
 - De raad heeft nog geen rapportages ontvangen over de resultaten van de bezoeken van de projectconsulenten aan de re-integratiebedrijven, als uitvloeisel van de motie Ünver. DWI maakt tot nog toe geen samenvattende overzichten van de resultaten van deze bezoeken.
 - Ook heeft de raad nog geen resultaten ontvangen uit de competentiemeting van de mate waarin cliënten, na het volgen van een re-integratietraject, hun competenties hebben ontwikkeld.
- De rekenkamer waardeert het dat DWI naar aanleiding van haar verzoek om actuele gegevens over de re-integratieresultaten zelf aan de slag is gegaan met een bestandsanalyse en deze periodiek wil herhalen en verbreden naar een meting van de verschuivingen van cliënten tussen de treden. Het databestand was echter nog onvoldoende geschikt om een betrouwbare analyse te kunnen maken van de resultaten en kosten van de re-integratietrajecten.

4.7 Aanvullende adviezen

De rekenkamer geeft het college bij die onderdelen van de aanbevelingen uit het rapport van 2007 waarvan de uitvoering nog nadere aandacht behoeft of verder kan verbeteren, de volgende aanvullende adviezen om dit te kunnen realiseren.

6. Investeer in cliënten en het klantmanagement

- 6.1 De rekenkamer adviseert om de gehanteerde definitie van de participatiegraad te verduidelijken, en daarbij te rapporteren over het percentage cliënten, per trede, dat deelneemt aan een re-integratietraject.
- 6.2 Ten tweede adviseert de rekenkamer om alsnog uitvoering te geven aan de aanbeveling om klantmanagers te informeren over de kosten en effectiviteit van trajecten en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.
- 6.3 Een derde advies luidt om de raad periodiek te informeren over de resultaten en getroffen maatregelen naar aanleiding van de aangekondigde en onaangekondigde bezoeken aan de re-integratiepartners door de projectconsulenten.
- 6.4 Tot slot adviseert de rekenkamer het college om de raad alsnog te voorzien van een deugdelijke onderbouwing van het aantal klantmanagers dat DWI nodig heeft om de cliënten adequaat te kunnen begeleiden, en de kosten die daarmee gemoeid zijn.

7. Leer door te evalueren

- 7.1 De rekenkamer geeft het college het advies om een stappenplan met tijdspad aan de raad voor te leggen dat duidelijk maakt wanneer welke inhoudelijke resultaten van de competentiemeting verwacht kunnen worden. Omdat DWI aangeeft dat het verfijnen van de methodiek nog jaren kan duren, adviseren we om in de tussentijd de raadsleden te informeren over trajectresultaten die op basis van de huidige

registratie wel bekend zijn, zoals de gerealiseerde productnormen (bijvoorbeeld het behalen van een diploma). DWI zou een operationeel plan moeten opstellen voor de invoering binnen de organisatie van de competentiemeting en over de wijze waarop het management over de voortgang daarvan wordt geïnformeerd.

8. Formuleer specifiek beleid per doelgroep van de re-integratieladder

Aangezien het college en de raad deze aanbeveling niet hebben overgenomen, heeft de rekenkamer hierover geen aanvullende adviezen.

9. Formuleer consistent beleid voor de uitstroom naar werk en de uitstroompremies

- 9.1 De rekenkamer geeft als aanvullend advies om periodiek te controleren of het beleid dat geformuleerd is voor de uitstroompremies door de centrale administratie consistent wordt toegepast, om te voorkomen dat uitstroompremies betaald worden voor:
- cliënten die doorstromen naar gesubsidieerde arbeidsplaats;
 - cliënten die niet duurzaam in een reguliere baan werkzaam zijn;
 - voor gelijksoortige activiteiten bij meerdere re-integratiebedrijven voor dezelfde cliënt in dezelfde periode.
- 9.2 Verder adviseert de rekenkamer een betrouwbaar registratiesysteem en een adequate interne controlesystematiek op te zetten voor de voorbereidingssubsidie dienstverband en de loonkostensubsidie.
- 9.3 De raad zou volgens de rekenkamer geïnformeerd moeten worden over het aantal gecontracteerde bedrijven met en zonder kwaliteitskeurmerk, de keurmerken zelf en mogelijke hindernissen om deze te verwerven.

10. Zorg dat de informatievoorziening op orde komt

- 10.1 De rekenkamer adviseert het college om de informatievoorziening aan de raad te verbeteren door het verder uitbouwen van de bestandsanalyse die voor dit vervolgonderzoek door DWI is uitgevoerd maar nog onvoldoende betrouwbare gegevens opleverde.
- 10.2 Als tweede aanvullend advies geeft de rekenkamer het college in overweging gebruik te maken van een nieuwe belastingregel van februari 2009 die de mogelijkheden voor elektronische facturering sterk vereenvoudigt.

5 Bestuurlijke reactie en nawoord

5.1 Bestuurlijke reactie op het vervolgonderzoek

Het College van B&W stuurde ons op 23 juni 2009 zijn reactie op het conceptrapport van dit vervolgonderzoek. De reactie van het college geven wij hier integraal weer:

Op 9 juni 2009 heeft het College de concept nota van bevindingen ontvangen van uw vervolgonderzoek naar re-integratie.

Het College dankt de Rekenkamer voor haar kritische en opbouwende rapportage over de voortgang ten aanzien van de aanbevelingen gedaan naar aanleiding van uw eerdere onderzoek over de periode 2004-2006. Het College heeft begrepen dat er voor de totstandkoming van het rapport ambtelijk veel informatie is uitgewisseld die niet altijd heeft geleid tot aanpassingen in uw rapportage. Dit laat onverlet dat wij met u van mening zijn dat er veel is bereikt, en dat het nuttig is als daar door een externe partij kritisch naar wordt gekeken. Zeker met een onderwerp als re-integratie, waarover nog relatief weinig ervaring beschikbaar is, helpt dat om verder te verbeteren.

Over het algemeen deelt het College uw conclusies. Van de vier aanbevelingen die door de gemeenteraad zijn overgenomen, concludeert u dat er twee voldoende zijn uitgevoerd en dat er twee deels zijn uitgevoerd. Dat is goed nieuws, maar het geeft ook aan dat we nog niet klaar zijn. Wel blijkt ook uit uw rapportage dat er al veel is bereikt.

Hieronder gaat ons College in op uw conclusies en volgt daarbij, net als uw rapportage, de opbouw volgens de oorspronkelijke aanbevelingen zoals die zijn geformuleerd naar aanleiding van uw eerdere rapportage. Daar waar geen opmerkingen worden gemaakt, delen wij uw conclusies of aanbevelingen.

Aanbeveling 1

- Wij constateren met u dat DWI de informatie-uitwisseling met re-integratiebedrijven over individuele cliënten en trajecten sterk heeft verbeterd en die informatie ook benut om waar nodig bij te sturen.
- Wij zien met u een forse investering van DWI in de kwaliteit van het klantmanagement. Waar u van mening bent dat de klantmanager bij zijn keuze voor een traject ook de effectiviteit en kosten zou moeten kunnen meewegen, onderkennen wij dat dit op termijn wenselijk is. Vooralsnog wordt die afweging op centraal niveau door DWI wel gemaakt zodat de klantmanager er vanuit mag gaan dat de trajecten die hij beschikbaar heeft daarop zijn geselecteerd.
- De verhoging van het aantal cliënten op traject heeft het College in de afgelopen periode wel degelijk waargenomen. Wij komen daar later in deze brief nog op terug.

Aanbeveling 2

Het onderzoek naar succes- en faalfactoren en het benutten van die informatie voor de inkoop, heeft ook naar het oordeel van de rekenkamer in voldoende mate vorm

gekregen. Het College wijst er wel op dat dit leerproces nooit ophoudt. Immers er wordt veel overheidsgeld besteed aan re-integratie en de samenleving verdient het om daarbij de best mogelijke waar voor zijn geld te krijgen.

Aanbeveling 3

De aanbeveling uit uw eerdere rapportage om te komen tot doelstellingen per trede is toen door het College en de Raad niet overgenomen zodat wij daar nu niet opnieuw op in hoeven te gaan.

Aanbeveling 4

Het College is met de Rekenkamer van mening dat het formuleren van consistent beleid over de uitstroom naar werk en het toepassen van uitstroompremies in voldoende mate is gerealiseerd. Het College beschouwt het traceren van een geval van oneigenlijk gebruik van de regels als een succes van de controlesystematiek en niet als het falen daarvan.

Aanbeveling 5

Waar de Rekenkamer vaststelt dat de informatiesystematiek is verbeterd, maar dat daar nog verdere stappen in te maken zijn, deelt het College die opvatting. Er is, zoals ook door de Rekenkamer aangegeven, een grote stap voorwaarts gezet in de informatie-uitwisseling met de re-integratiebedrijven. De suggestie van de Rekenkamer om daar, gebruikmakend van nieuwe wettelijke ruimte, nog verdere stappen in vooruit te zetten, zal zeker worden opgepakt. De wens om ook de informatie naar het bestuur nog verder te verbeteren, is een door ons College en DWI gezamenlijk gevoelde wens. Het zoeken is nog naar een passende wijze van informatieverzameling en presentatie daarvoor.

Het College heeft met waardering kennis genomen van de aanvullende adviezen in uw rapportage en wil die benutten bij de verdere verbetering. Op een aantal punten passen daarbij kanttekeningen.

Aanvullende adviezen

1.1 Definitie participatiegraad

Het College vraagt DWI om te bezien hoe een nog scherpere meetmethode kan worden gevonden om de participatiegraad van de cliënten vast te stellen, en realiseert zich dat dit mogelijk ook kan leiden tot een bijgestelde doelstelling. Wij komen daar later in deze brief nog op terug.

1.2 Kennisniveau klantmanagers

De verhoging van het kennisniveau van de klantmanagers is een permanent aandachtspunt. Op onderdelen wordt ervoor gekozen die informatie niet op het niveau van de klantmanagers mee te wegen, maar op centraal niveau bij het inkopen en beschikbaar stellen van instrumenten.

1.3 Rapportage projectconsulenten

Het College vraagt DWI een goede vorm te vinden voor een periodieke rapportage aan de raad.

1.4 Caseload klantmanagers

Op dit punt gaat het College later in deze brief nog nader in.

2.1 Planning competentiemeting

Het College is tevreden met de planning zoals door DWI gepresenteerd voor de introductie van de competentiemeting en wil daar ook enige ruimte in houden gezien de wens om op dit vlak o.a. ook afstemming te kunnen zoeken met de G4 gemeenten die voor vergelijkbare opgaven staan.

4.1 Uitstroompremies

Het College zal DWI vragen periodiek controles te laten doen door de Interne Accountantsdienst ter voorkoming van oneigenlijk gebruik. Over de duurzaamheid van de uitstroom is door de Inspectie voor Werk en Inkomen recent onderzoek gedaan o.a. in Amsterdam, met hoopgevende resultaten.

4.2 Controle loonkostensubsidies

Het College heeft er kennis van genomen dat het versterken van de controlesystematiek van loonkostensubsidies door DWI al ter hand genomen is.

4.3 Keurmerk

Het College is graag bereid de Raad te informeren over het aantal bedrijven met of zonder keurmerk waar contracten mee bestaan. Overigens heeft het College de raad er al eerder op gewezen dat de wens om ook gebruik te maken van gespecialiseerde kleine partijen en van lokale uitvoerders zoals o.a. welzijnsinstellingen, zich slecht verhoudt met de wens tot voorkeur voor “keurmerkbedrijven”.

5.1 Informatievoorziening

Het College heeft er kennis van genomen dat de verdere verbetering van de informatievoorziening een hardnekkig traject vormt. Niettemin zal DWI dat ter hand nemen, maar gebleken is dat dit meer tijd kost dan tijdens uw onderzoek beschikbaar was.

5.2 Elektronische facturering

Het College maakt graag gebruik van de suggestie om tot vereenvoudiging te komen van de wijze van facturering, zodra met zekerheid is vastgesteld dat dit wettelijk mogelijk is.

Op twee punten uit uw rapportage wil het College haar visie nog graag onder de aandacht brengen omdat die het verkeer van het College met de Raad betreffen.

Het eerste punt betreft uw constatering dat u niet kunt rapporteren over het al dan niet realiseren van de aanbeveling om het aantal cliënten op traject te verhogen. Als indicator hiervoor heeft DWI een participatiegraad gedefinieerd. Het meten van de participatiegraad op basis van de actuele trajectplannen geeft aan met welke klanten actief wordt gewerkt aan de activering, al of niet via een ingekocht traject of een eigen activiteit van DWI.

De definitie is medio 2007 aangescherpt vanwege het feit dat de informatie waarop deze tot dan toe werd gebaseerd niet meer actueel kon worden gereproduceerd. De

definitie is toen onder meer gebaseerd op actuele trajectplannen. Gezien het feit dat de participatiegraad volgens deze definitie hoger uitviel, heeft het College voor de latere jaren de ambitie ook verhoogd. Over deze definitie is vanaf dat moment duidelijk gecommuniceerd (zie hiervoor onder andere de kwartaalrapportages van het tweede en derde kwartaal 2007 ('voor deze klanten is een trajectplan opgesteld of de klant is actief op bijvoorbeeld een ID of WIW-baan')).

Aanvullend heeft het College DWI gevraagd bij wijze van steekproef te rapporteren over de situatie voorafgaand aan medio 2007, gebruikmakend van de nieuwe definitie. Het resultaat daarvan laat een participatiegraad zien van 61,8 % per 31 december 2006. De participatiegraad in het eerste kwartaal van 2009 varieert afhankelijk van het meetmoment van 80,9 % per 31 december 2008 tot 79,2 mei 2009. Per saldo is sprake van een stijging.

Participatiegraad	December 2006	Juni 2007	December 2007	December 2008	April 2009	Mei 2009
	61,8%	69,5%	86,3%	80,9%	76,6%	79,2%

Zoals u ook aanhaalt is door de interne accountantsdienst van DWI nagegaan of de cliënten met een actueel trajectplan ook feitelijk actief zijn. Daarbij is gebleken dat er in een beperkt aantal gevallen sprake van is dat de participatiegraad onterecht aangeeft dat de klant participeert. Het College wil dan ook graag met DWI nagaan hoe een nog scherpere meetmethode kan worden gevonden.

Ten tweede stelt u de vraag aan de orde of wellicht de Raad teveel geld ter beschikking heeft gesteld voor de verlaging van de caseload: *“De Raad is bij de kredietaanvraag niet op de hoogte gesteld van deze herberekening. In (de) raadsvoordracht staat ten onrechte vermeld dat de caseload het aantal cliënten per klantmanager betreft, in plaats van het aantal uitkeringen per klantmanager. Daarbij ontbrak in de raadsvoordracht een deugdelijke onderbouwing van de berekende caseload en de benodigde financiering.”* Uw vraag stelt ons in de gelegenheid nog eens uiteen te zetten hoe de feiten zijn op dit punt.

Om te beginnen beantwoordt het College de door u gestelde vraag met een onomwonden nee. Deze vraag berust, naar de mening van het College, op een misverstand. Met het validatie-onderzoek naar de omvang van de caseload is niet alleen een herberekening gedaan van de benodigde caseload, maar tegelijkertijd is ook de definitie gewijzigd. In de nieuwe definitie wordt uitgegaan van personen. In de oude definitie van uitkeringen. Een uitkering staat in een aantal gevallen voor meer dan een persoon. Om het voor de Raad goed vergelijkbaar te maken met eerdergenoemde cijfers, is in de kredietaanvraag uitsluitend de oude definitie gehanteerd die voor de raad herkenbaar was namelijk: het aantal uitkeringen per klantmanager. Dat was 150 uitkeringen per klantmanager. Ook voor het nieuwe aantal is die definitie gehanteerd nl. 120 uitkeringen per klantmanager. Die 120 uitkeringen staan, zoals in het caseloadvalidatie-onderzoek naar voren is gekomen, voor 137 personen.

	Uitkeringen per klantmanager	Personen per klantmanager
Oude situatie	150	171
Nieuwe situatie	120	137

Een complicatie vormt het gegeven dat er sprake is van een diversiteit aan klantgroepen. Voor diverse groepen worden afwijkende caseloads gehanteerd. Om daar rekening mee te houden is voor het validatie-onderzoek een rekenmodel gehanteerd. Toepassing van dat model geeft aan dat bij het actuele klantenaantal 40 fte extra klantmanagers nodig zijn om deze verlaging te realiseren. De Raad heeft dus niet te veel geld ter beschikking gesteld.

Tot slot wil het College de Rekenkamer nogmaals dank zeggen voor deze rapportage die kan bijdragen aan de verdere kwaliteitsontwikkeling op het gebied van de re-integratie.

5.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn uitgebreide reactie op het rapport. De rekenkamer is tevreden dat het college over het algemeen de conclusies van het rapport deelt en de aanvullende adviezen wil benutten bij de verdere verbetering. Het college gaat verder op twee punten uit de rapportage nog wat uitgebreider in. De rekenkamer maakt hieronder nog een aantal kanttekeningen bij de reactie van het college.

Aanbevelingen

Bij de conclusies over aanbeveling 1 stelt het college dat het op termijn wenselijk is dat de klantmanager bij zijn keuze voor een traject ook de effectiviteit en de kosten zou moeten kunnen meewegen, maar dat die afweging vooralsnog op centraal niveau door DWI wordt gemaakt door middel van de selectie van de trajecten. Dit betekent dus dat de klantmanager door middel van zijn keuze van een traject geen invloed heeft op effectiviteit en kosten van de trajecten. De rekenkamer betreurt dit en roept het college op maatregelen te treffen om dit snel wel mogelijk te maken.

Bij de conclusies over aanbeveling 5 brengt het college naar voren dat de wens om ook de informatie naar het bestuur nog verder te verbeteren een door het college en DWI gezamenlijk gevoelde wens is. Vervolgens spreekt het college uit dat het nog zoeken is naar een passende informatieverzameling en presentatie daarvoor. De rekenkamer constateert dat twee jaar na bespreking van het onderzoeksrapport de informatievoorziening nog steeds onvoldoende is en dat het college nog zoekende is. De rekenkamer nodigt het college uit de raad hierover zo spoedig mogelijk een concreet voorstel te doen.

Aanvullende adviezen

De rekenkamer constateert dat het college instemt met de aanvullende adviezen die de rekenkamer deed bij aanbeveling 4 en met een groot deel van het advies bij aanbeveling 1 en 5. Terughoudender is het college inzake het advies bij aanbeveling 2.

Bij het advies over aanbeveling 1 maakt het college dezelfde opmerking over de mogelijkheden van de klantmanagers voor het selecteren van trajecten op grond van effectiviteit en kosten. De rekenkamer is hierop hierboven al in gegaan.

Bij het advies over aanbeveling 2 stelt het college dat het tevreden is met de planning voor de introductie van de competentiemeting zoals deze door DWI is gepresenteerd. De rekenkamer is enigszins teleurgesteld over deze reactie. Het belang van dit onderwerp en het gewicht dat de raad hangt aan het verhogen van de maatschappelijke participatie door middel van de verbetering van de competenties van de cliënten van DWI, vragen naar mening van de rekenkamer om een snel mogelijk inzicht in het aantal cliënten, waarvan de competenties zijn vastgesteld vóór ze een traject ingingen en in de verbeteringen van die competenties, die door het doorlopen van de trajecten zijn bereikt.

Bij het advies over aanbeveling 5 zegt het college dat verdere verbetering van de informatievoorziening een hardnekkig traject vormt en meer tijd zal kosten dan tijdens het onderzoek van de rekenkamer beschikbaar was. De rekenkamer kan zich niet vinden in deze reactie en vindt dat van een grote dienst als DWI een kwalitatief betere verantwoording mag worden verwacht over de kosten en de effectiviteit van het re-integratiebeleid.

Twee specifieke punten

Tenslotte gaat het college in zijn reactie uitgebreider in op twee specifieke punten uit de rapportage, namelijk de participatiegraad en de caseload van de klantmanagers. Het college licht de definitie van de participatiegraad in zijn reactie nog eens toe. Daaruit blijkt dat de participatiegraad wordt bepaald door alle cliënten waarvoor een trajectplan is opgesteld, maar dat niet altijd zeker is of deze cliënten ook actief zijn in een traject. Het college verwijst naar de interne accountantsdienst van DWI, die is nagegaan of cliënten met een actueel trajectplan ook feitelijk actief zijn. De accountantsdienst concludeerde dat 12% van de cliënten met een trajectplan nog niet aangemeld waren bij een re-integratiebedrijf en nog niet waren gestart en bij 7% van de cliënten het trajectenplan ten onrechte open stond. Dergelijke percentages zijn naar mening van de rekenkamer niet 'een beperkt aantal gevallen' zoals het college stelt. Zeker is dat de weergegeven percentages van de participatiegraad een overschatting zijn van het aantal cliënten dat daadwerkelijk actief op traject is. Volgens de rekenkamer blijft het wenselijk dat het college de raad rapporteert over het aantal cliënten, dat daadwerkelijk op traject is.

Vervolgens gaat het college in op de berekeningen voor de bepaling van de caseload van de klantmanagers. De rekenkamer heeft eerder van DWI om een toelichting op deze berekeningen gevraagd (en deze ook in het rapport opgenomen), omdat deze in de raadsvoordracht van december 2008 ontbraken. Hierdoor leek de raad te kunnen volstaan met een minder hoog bedrag om de caseload van de klantmanagers naar het gewenste niveau te verlagen. Op basis van de nieuwe berekening, zoals opgenomen in de bestuurlijke reactie, kan de rekenkamer de berekening van DWI volgen.

Bijlage 1 Lijst van gesprekspartners bij DWI

Mw. B. Visser-Rose	directeur re-integratie
Dhr. N. van Tent	hoofd afdeling PC&F
Dhr. L. Hillege	senior adviseur P&C
Mw. V. van Schaick	controller afdeling PC&F
Dhr. G. Carboni	teammanager Inkoop en Contractbeheer
Mw. C. Knol	teammanager Inkoop en Contractbeheer
Mw. N. Grundel	senior inkoper

Bovendien is in het kader van het vervolgonderzoek gesproken met een groep van 4 klantmanagers van DWI.

Bijlage 2 Voorbeeld van een factsheet

naam traject: **XX detailhandel , code**
TREDE 3, arbeidsactivering gericht op werk in de detailhandel
Inkoper: AA en Projectconsulent : BB

omschrijving traject : Klanten werken onder persoonlijke begeleiding aan het verwerven van beroeps- en werknemersvaardigheden. Het betreft een 'leren door doen' werksimulatie omgeving. In een half jaar, met daarna een verlenging mogelijk van drie maanden, worden de kandidaten voorbereid op de arbeidsmarkt. Dit gebeurt onder andere door het trainen van werknemersvaardigheden en het bieden van werkervaring in de detailhandel. XX heeft meerdere contracten met DWI. Naast LD3 bestaat onder meer ook LC8 horeca, LF3 facilitair, LP3 productie, LZ3 zakelijke dienstverlening. Allen 'leren door doen'. Verder is er ook een ruimbaan contract trede 4 en een dak- en thuisloze project trede 1 in huis.

Vanuit de sociale dienst Zaandam en Diemen worden ook klanten aangemeld op contracten van XX.

bevindingen projectconsulent

verloop van het traject

Op dit moment zijn er 16 klanten bezig bij XX. De eerste mensen zijn in december 2007 gestart. Twaalf hebben de LDD succesvol afgerond. Drie hebben een baan gevonden. Een persoon heeft een arbeidscontract gekregen.

In januari en februari heeft XX voor dit project weinig nieuwe aanmeldingen gekregen. In maart kreeg XX er negen bij. Opvallend is dat ruim de helft van de aanmeldingen niet wordt geaccepteerd. De redenen 'verwijzing onjuist, weggebleven zonder opgave' en 'aanmelding onjuist' scoren hoog. Daarna persoonlijke omstandigheden. De 'No show' is naar verhouding hoog. Advies aan de klantmanager: er moet selectiever worden aangemeld en er mogen voor de klant consequenties worden verbonden aan 'No show'.

De eerste projectconsulent is begonnen met het terugdringen van de doorlooptijden. De doorlooptijden zijn nu redelijk op orde. Aanvankelijk was de afspraak dat er wekelijks RAAK lijsten werden gemaïld naar XX. Dit is nu niet meer het geval. Het is aan de projectconsulent dit toch weer op te pakken om XX scherp te houden op de doorlooptijden.

Voortgang en beheersing van vaardigheden worden tijdens het traject in een portfolio bijgehouden. Aandachtspunt voor XX is dat zij LDD verslagen tijdig opstuurt naar de centrale administratie. Vanaf september zijn deze naar de klantmanagers gestuurd. Vanaf maart is duidelijk geworden dat de verslagen naar de CA gestuurd moeten worden, de fysieke verslagen met de handtekening van de klant. Met terugwerkende kracht gaat de contactpersoon van XX de verslagen alsnog naar de CA sturen.

Het blijkt dat sommige verslagen die binnenkomen, niet volgens de juiste Webverwerking hebben, einddatum vergeten in te voeren of verslag niet in WEB gezet.

Verzuimregistratie is vanaf het begin niet orde. Wekelijks worden verzuimlijsten verzonden naar XX. De tijdsduur van verzuim is te hoog. Reden hiervoor is dat de contacten tussen YY en XX niet soepel verlopen. XX verwijt YY niet of te laat reageren op hersteld meldingen.

Op dit moment zijn er nog deelnemers met een veel te hoge verzuimduur. Hier wordt door de contactpersoon bij XX aan gewerkt.

Voor zover bekend is er nog geen veelvuldig contact met de VSA. XX heeft zelf veel contacten met potentiële werkgevers.

Desondanks kan het voor XX waardevol zijn om van de inhoudelijke kennis bij VSA gebruik maken.

samenwerking met het re-integratiebedrijf

XX is betrokken bij de doelgroep. Zij zijn goed in het zoeken naar oplossingen.

Het contact met de contactpersoon van XX verloopt soepel. Zowel per mail als telefonisch is er wekelijks contact. Dit gaat over bijvoorbeeld nieuwe aanmeldingen, werkafspraken, lopende zaken. Twee a drie keer per maand gaat de projectconsulent langs bij de hoofdlocatie. De afspraken uit het contract en de werkafspraken leveren geen problemen op. Lijnen zijn kort en verlopen via mail of telefoon.

We hebben geconstateerd dat mensen na intake en acceptatie in de eerste maand een keer per week op afspraak bij de consulent moesten komen terwijl er naar een werkplek in de detailhandel werd gezocht. Dit vonden wij geen wenselijke situatie., omdat de mensen dan, na aanvang traject, nog niet actief bezig zijn. De afspraak is gemaakt dat mensen de eerste maand op de productieafdeling gaan werken en daarbij geobserveerd kunnen worden of de werknemersvaardigheden in orde zijn. Dit is aangepast in de re-integratieladder, dus voor klantmanagers duidelijk te lezen.

Voor de projectconsulent is het nog niet mogelijk geweest een training bij te wonen. Dit gaat wel gebeuren in de komende periode.

uitvoering traject

Het traject kent een urenbelasting van 16-36 uur afhankelijk van de beschikbaarheid van de kandidaat. Binnen het traject is een opbouw in uren mogelijk waarbij kandidaat aan het einde van het traject de volledig belastbare uren werkzaam moet zijn.

Het traject heeft een duur van 6 maanden. Incidenteel is verlenging mogelijk van 3 maanden. Bij plaatsing op regulier werk vindt nog 6 maanden nazorg plaats.

Binnen 2 weken na aanmelding volgt de intake. Afhankelijk van de uitkomst van het intakegesprek wordt de kandidaat toegelaten tot het traject. Na toelating tot het traject gaan kandidaten de eerste periode (maand) op de productie afdeling werken, waar zij werknemersvaardigheden opdoen/laten zien.

Voor de start van het traject worden eerst de capaciteiten getoetst en wordt de leerbaarheid in kaart gebracht. Aan de hand van een persoonlijk ontwikkelingsplan wordt gedurende het traject de voortgang gemonitord op de verschillende competenties en wordt de kandidaat hierop intensief begeleid (zowel individueel als in groepsverband).

Oriëntatiefase & Leren door Doen: 6 maanden

In de eerste periode worden de werknemersvaardigheden in beeld gebracht en wordt de beroepsrichting verder bepaald in het werkcentrum van XX. Tevens krijgen kandidaten in de eerste periode praktijkgerichte trainingen over passende functies in de detailhandel en de werkzaamheden die in een winkel aan bod komen zoals kassa (geld terugtellen en ontvangen), etalages of een winkel netjes maken en klantcontact. Er wordt een passende stageplek gezocht voor de klant om de werknemers- en beroepsvaardigheden verder te ontwikkelen.

Door middel van excursies en presentaties maken kandidaten kennis met verschillende beroepsrichtingen. Dit heeft de projectconsulent nog niet kunnen monitoren.

Praktijkexamen en portfolio

Via het portfolio en competentieprofiel worden kandidaten gericht klaargestoomd voor een praktijkexamen. Vooraf is inzichtelijk welke de - aan de arbeidsmarktgerelateerde - eindtermen zijn. Wekelijks wordt de progressie vastgelegd en halverwege vindt een test plaats.

Dit traject wordt afgerond met een eindrapportage waarin een advies is opgenomen welke mogelijke verdere stap(pen) gezet kunnen worden door de klant richting de reguliere arbeidsmarkt.

Voortgang en beheersing van vaardigheden worden tijdens het traject in een portfolio bijgehouden. Aandachtspunt voor XX is dat zij de (LDD) verslagen tijdig opstuurt naar de centrale administratie. Vanaf september zijn verslagen naar de klantmanagers gestuurd. Vanaf maart is duidelijk geworden dat de verslagen naar de CA gestuurd moeten worden, de fysieke verslagen met de handtekening van de klant. Met terugwerkende kracht gaat de contactpersoon de verslagen alsnog naar de CA sturen.

Het blijkt dat sommige verslagen die binnenkomen, niet de juiste Webverwerking hebben, einddatum vergeten in te voeren of verslag niet in WEB gezet. Deze zaken worden per mail of in direct contact teruggegeven.

klanten

Voor zover daar iets over te zeggen is, zijn Klanten zijn tevreden over het traject. De eerste projectconsulent heeft deelnemers geïnterviewd. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat klanten tevreden zijn over het traject en de begeleiding die zij ontvangen. Voor de huidige projectconsulent is het zaak dit zeker te hervatten. Zeker bij het LD3 traject waarbij mensen buiten de deuren van de hoofdlocatie werken en ze dus niet direct zichtbaar zijn.

* Klantmanager

De rol van de klantmanager is voor de kwaliteit van het traject zeer belangrijk. Het is zeer van belang dat gemaakte relevante informatie in RAAK wordt gekopieerd. Dit gebeurt lang niet altijd. Het is echt van essentieel belang voor het slagen van een traject dat informatie opgedaan tijdens het traject niet verloren gaat, maar leesbaar is voor een collega.

Verder is het de klantmanager die goedkeuring geeft voor verlenging of voor aanmelding naar een ander traject. Contact tussen begeleiders bij XX met klantmanagers verloopt naar behoren. Niet altijd is de juiste klantmanager te bereiken, er is ook sprake van veel wisselingen van klantmanager gekoppeld aan klanten wat het zoeken niet altijd makkelijker maakt.

Speerpunten bij code:

Na de intake worden deelnemers voor max. een maand op de productieafdeling gezet zodat de werknemersvaardigheden geobserveerd worden/aangeleerd kunnen worden. Daarna worden ze doorgeplaatst naar een plek in de detailhandel.

Verder moeten ze erop letten dat productnormen naar behoren worden afgeboekt in de web, evenals de verslagen naar de CA sturen.

kwalitatief oordeel projectconsulent (%) [= een optioneel scherm in RAAK dat na afloop van het traject ingevuld kan worden]					
	slecht	matig	voldoende	goed	n.v.t.
Hoe is de inhoud van de rapportage				X	
Wordt er maatwerk geleverd?				X	
Wordt verzuim afdoende gemeld?			X		
Hoe beoordeel je de samenwerking met het RIB?				X	
Heeft de klant een stap gemaakt?				X	
Vindt nazorg op een goede manier plaats?				X	

aanbieder	XX				
project	LD3				
trede	3				
instroomperiode	van	15-11-2007	tot	15-11-2009	
contractperiode	van	15-11-2007	tot	15-07-2011	
doel traject	Aanleren van werknemersvaardigheden en beroepsvaardigheden op het gebied van horeca en catering				

Activiteiten	Code	Prijzen (€) incl. 19% BTW
Traject 'leren door doen'	LDD	[bedrag]
Verlenging traject 'leren door doen'	VLD	[bedrag]
Plaatsing op werk	AHW	[bedrag]
Duurzaam ahw volledig uit de uitkering	DPV	[bedrag]
Duurzaam ahw gedeeltelijk uitkeringsonafhankelijk	DPG	[bedrag]
Duurzaam ahw NUG/ANW	DPN	[bedrag]

Werkstroomgegevens						
aanmeldingen		80				
Code	niet geaccepteerd	niet gestart	nog niet afgerond	activiteit voortijdig afgebroken	act. niet succesvol afgerond	act. succesvol afgerond
LDD	42(53%)	5(6%)	16(48%)	5(15%)	0	12(36%)
VLD	0	0	5(100%)	0	0	0
AHW	0	0	4(57%)	0	0	3(43%)
DPV	0	0	6(6%)	0	0	0
DPG	0	0	2(100%)	0	0	0
DPN	0	0	0	0	0	0
totaal	42 (42%)	5(5%)	33(62%)	5(9%)	0	15(28%)

Resultaat	
doel bereikt	-
aan het werk	-
duurzaam aan het werk	-

uitgave op contract op basis van de eindbevestigingen (inclusief BTW)	€ [bedrag]
---	------------



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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