



MAAK WERK VAN BIJSTAND - WORDT GEVOLGD

VERVOLGONDERZOEK NAAR
HET RE-INTEGRATIEBELEID
VAN DE GEMEENTE UTRECHT

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN:

- ◆ dr. R.V. Bijl
- ◆ mr. W.R. de Boer (voorzitter)
- ◆ mr. drs. G.N.J.A. Bukkems
- ◆ B.J.L. Degenhart

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

- ◆ drs. M. van den Berg (projectleider)
- ◆ drs. J. van der Zee

CONTACTGEGEVENS:

Postadres:	Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon:	030 - 286 1383
E-mail:	rekenkamer@utrecht.nl
Website:	www.rekenkamer.utrecht.nl

MAAK WERK VAN BIJSTAND - WORDT GEVOLGD

VERVOLGONDERZOEK NAAR HET RE-INTEGRATIEBELEID

VAN DE GEMEENTE UTRECHT

VOORWOORD

In oktober 2006 publiceerde de Rekenkamer haar rapport *Maak werk van bijstand. Een onderzoek naar de re-integratie van bijstandsgerechtigden in de gemeente Utrecht*. Dat jaar was voor zowel de afdeling Sociale Zaken als het re-integratiebeleid een overgangsfase. Na de invoering van de Wet werk en bijstand (2004), wat tot belangrijke beleidswijzigingen leidde, maakte de gemeente per 1 april 2006 een start met 'klantmanagement'; een resultaatgerichte werkwijze met klanten. In ons rapport in 2006 vroegen wij aandacht voor de *basics*, zoals een goede informatiehuishouding, zodat de gemeente kan sturen op resultaat, en goede randvoorwaarden voor adequate taakuitvoering door klantmanagers.

Nu, vier jaar later, in november 2010, zitten het re-integratiebeleid en de afdeling Sociale Zaken opnieuw in een overgangsfase. In het Masterplan 2010-2013 heeft het college van B&W ambitieuze doelstellingen geformuleerd voor het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de afdeling Sociale Zaken. Stijgende uitgaven als gevolg van een groeiend klantenbestand gecombineerd met een dalende rijksbijdrage vormden hiervoor de aanleiding.

Uit bovenstaande schets blijkt dat het re-integratiebeleid van de gemeente sterk onder invloed staat van externe ontwikkelingen: nieuwe wetgeving, rijksbezuinigingen en de laatste twee jaar de economische ontwikkelingen die de instroom in de bijstand vergroten en de uitstroom bemoeilijken. Het is begrijpelijk dat de gemeente druk is geweest met het vinden van antwoorden op deze externe ontwikkelingen. Wij constateren echter ook dat de primaire taak (de klant voortvarend begeleiden van werkloosheid naar werk met een aanbod 'op maat') en de cruciale randvoorwaarden om die taak succesvol tot uitvoering te brengen, onvoldoende aandacht hebben gekregen. Opnieuw, net als in 2006, zien wij belangrijke tekortkomingen in de informatiehuishouding en in de aansturing en toerusting van klantmanagers (nu: 'werkcoaches').

Wij doen dan ook aanbevelingen om in de lopende reorganisatie het primaire proces van de afdeling Sociale Zaken sterk te verbeteren. Om dit tot een succes te maken zal het college van B&W heldere en realistische prioriteiten moeten stellen en zal de raad haar controlerende rol actief moeten uitoefenen.

Watze de Boer
Voorzitter

Floris Roijackers
Secretaris

Oktober 2010

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	7
1.1	AANLEIDING	7
2	STURINGS- EN VERANTWOORDINGSINFORMATIE	10
2.1	INLEIDING	10
2.2	BEVINDINGEN REKENKAMER 2010	11
2.3	TOELICHTING	14
3	UITVOERINGSPRAKTIJK	24
3.1	INLEIDING	24
3.2	BEVINDINGEN REKENKAMER 2010	26
3.3	TOELICHTING	28
4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	38
5	REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W	41
6	NAWOORD REKENKAMER	45
	BIJLAGEN	47

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

In 2006 publiceerde de Rekenkamer Utrecht een rapport over de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Utrecht. In dit rapport *Maak werk van bijstand* stond centraal wat de resultaten en kosten zijn van het re-integratiebeleid van de gemeente Utrecht en wat succes- en faalfactoren zijn bij het toeleiden van bijstandsgerechtigden naar werk. Het onderzoek resulteerde in vijf opdrachten (raadsbesluiten) aan het college.¹

Op 1 september 2010 publiceerde de Rekenkamer *Wordt gevolgd 2010*, een bundeling van vervolgonderzoeken, waarin ook is ingegaan op het in 2006 uitgevoerde onderzoek naar het re-integratiebeleid. Een volwaardig vervolgonderzoek naar het re-integratiebeleid is in *Wordt gevolgd 2010* niet uitgevoerd vanwege de vele ontwikkelingen die sinds 2006 bij de afdeling Sociale Zaken op het gebied van re-integratie hebben plaatsgevonden. Om een goed onderbouwd oordeel te kunnen vellen vroeg bestudering van deze ontwikkelingen meer tijd. De Rekenkamer is daarom in juni 2010 gestart met een uitgebreider vervolgonderzoek. Al vrij snel bleek dat de afdeling Sociale Zaken net was begonnen met een ingrijpende nieuwe re-organisatie in de vorm van de uitvoering van het *Masterplan 2010-2013*. De achtergrond van dit Masterplan staat in kader 1.1.

Kader 1.1 Achtergrond Masterplan 2010-2013

In 2009 heeft bureau Berenschot een doorlichting gemaakt van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Er is gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Aanleiding voor het onderzoek waren de begrotingsproblemen die zich in het najaar 2008 en het voorjaar 2009 voordeden bij de afdeling Sociale Zaken. De uitgaven voor re-integratie stegen sneller dan verwacht en de verwachte daling van het aantal bijstandsgerechtigden bleef uit als gevolg van de kredietcrisis. Op basis van de doorlichting door Berenschot heeft de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) het *Masterplan 2010-2013. Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (9 maart 2010) opgesteld waarin doelstellingen zijn geformuleerd voor onder andere de terreinen van financiën, bedrijfsvoering, visie, dienstverlening, organisatie-inrichting en cultuur. Een en ander is verder uitgewerkt in het document *Masterplan in uitvoering. Spoorboekje veranderproces SoZaWe/BIGU* (19 mei 2010). Het spoorboekje beschrijft vijf sporen, te weten:

Spoor 1 Quick wins: acties die op korte termijn (voor juli 2010) mogelijk zijn ten behoeve van formatiereductie en het beter 'in control' komen van de afdeling.

Spoor 2 Bedrijfsvoering: de samenwerking met de afdeling Bedrijfsvoering van de DMO bevorderen, een informatiepiramide opzetten die moet leiden tot sturings- en verantwoordingsinformatie op verschillende niveaus (klantmanagers, leidinggevendenden tot en met college en gemeenteraad).

¹ Gemeente Utrecht (7 december 2006, nr. 220). Raadsbesluit *Re-integratiebeleid*.

Spoor 3 Samenvoeging afdeling Sociale Zaken-BIGU: in een eerste fase wordt Bureau Inburgering Gemeente Utrecht (BIGU) geïntegreerd met de afdeling Sociale Zaken waarbij functies en rechtsposities blijven gehandhaafd. In een tweede fase wordt uitgewerkt hoe inburgering verwerkt wordt in het nieuwe dienstverleningsconcept van de afdeling Sociale Zaken (zie ook spoor 4 en 5).

Spoor 4 Dienstverleningsconcept: dit spoor betreft een uitwerking van deelsporen beleidskeuzes (kerntaken en ketenpartners), klantfilosofie, klantstromen en werkprocessen, organisatievorm en ICT.

Spoor 5 Investeren in mensen: de veranderingen bij de afdeling Sociale Zaken hebben gevolgen voor management en medewerkers. De afdeling Sociale Zaken wil investeren in 'persoonlijk leiderschap', 'veranderkracht' en communicatie binnen units en teams. Managers en medewerkers kunnen vanaf het begin participeren in ontwikkelgroepen om gezamenlijk vorm te geven aan het nieuwe dienstverleningsconcept.

In bovengenoemd spoorboekje is een globale planning gegeven voor de vijf sporen en onderdelen hiervan. Het streven is het Masterplan zo ver als mogelijk te implementeren voorafgaand aan de verhuizing naar het nieuwe stadskantoor in 2013 (waarin men volledig conform het nieuwe gemeentebrede dienstverleningsconcept wil gaan werken).

Naast de ingrijpende ontwikkelingen in het kader van het *Masterplan 2010-2013* zijn er bovendien ook de nodige veranderingen in het beleid: de overgang van jongeren in de Wwb naar de WIJ (per juli 2010), een uitwerking van de kadernota Participatiebudget (2010) en het voorbereiden van een nieuwe nota re-integratiebeleid (de huidige nota bestrijkt 2009 t/m 2011).²

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen heeft de Rekenkamer er voor gekozen de rapportage en de werkwijze van het vervolgonderzoek af te stemmen op de ontwikkelingen binnen de afdeling Sociale Zaken. De Rekenkamer kan op deze manier aanbevelingen doen voor verbetering van beleid en uitvoering, die door het college en de afdeling Sociale Zaken in het traject van het *Masterplan 2010-2013* kunnen worden meegenomen. De Rekenkamer wil daarnaast de gemeenteraad voorzien van informatie waarmee zij haar controlerende en kaderstellende rol kan vervullen ten aanzien van de reorganisatie van de afdeling Sociale Zaken.

Uitvoering onderzoek

Voor het onderzoek zijn actuele documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met medewerkers van de afdeling Sociale Zaken en de afdeling Bestuursinformatie (zie bijlage 1). De Rekenkamer publiceert het onderzoek in het najaar van 2010 zodat de raad en het college de informatie uit het rapport kunnen benutten in aanloop naar de reorganisatie van de afdeling Sociale Zaken.

² De Wet Investeren in Jongeren (WIJ) is ingevoerd per 1 juli 2009. Het doel is jongeren tot 27 jaar aan werk of scholing te helpen door middel van het werkleerrecht. In plaats van bijstand krijgen zij een werkleeraanbod. Het Participatiebudget is ingevoerd op 1 januari 2010 en voorziet in een bundeling van de budgetten voor re-integratie (Wet werk en bijstand), inburgering (Wet Inburgering) en volwasseneneducatie (Wet Educatie Beroepsonderwijs).

Leeswijzer

Wij behandelen de uitvoering van de raadsbesluiten uit 2006 in twee hoofdstukken:

- ◆ Sturings- en verantwoordingsinformatie (de raadsbesluiten 1, 2 en 5);
- ◆ Uitvoering re-integratiebeleid (raadsbesluiten 3 en 4).

De hoofdstukken beginnen met een inleiding waarin de normen worden beschreven (wat zijn voorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend beleid?), waarbij we aansluiten bij het analysekader van het onderzoek in 2006. In deze inleiding staan wij ook kort stil bij de bevindingen uit 2006. De raadsbesluiten en het oordeel over de mate waarin deze zijn uitgevoerd staan centraal in de tweede paragraaf. In de derde paragraaf wordt het oordeel toegelicht. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.

De reactie van het college van B&W op onze conclusies en aanbevelingen en ons nawoord daarbij zijn opgenomen in hoofdstuk 5 respectievelijk hoofdstuk 6.

2 STURINGS- EN VERANTWOORDINGSINFORMATIE

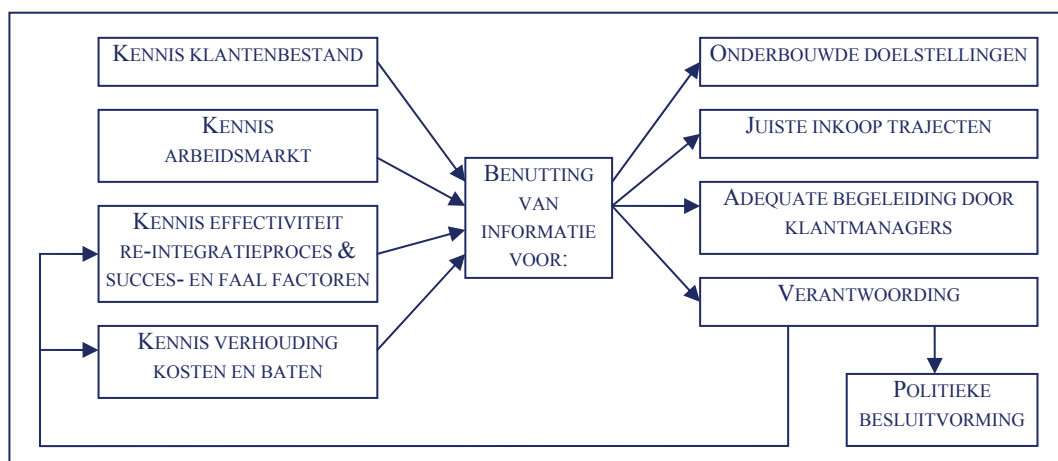
2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk behandelen wij de mate waarin het college de raadsbesluiten heeft uitgevoerd die betrekking hebben op sturings- en verantwoordingsinformatie. De raadsbesluiten hadden betrekking op verschillende aspecten:

- ◆ Inzicht in de samenstelling van het klantenbestand: wat zijn de kansen en belemmeringen van klanten en wat is hun afstand tot de arbeidsmarkt? Deze informatie moet worden geregistreerd in een klantinformatiesysteem en moet worden geanalyseerd.
- ◆ Inzicht in de relatie tussen de vraag en aanbod op de arbeidsmarkt: sluiten vraag en aanbod op elkaar aan? En zo nee: wat zijn de aard, omvang en oorzaken van deze 'mismatch'?
- ◆ Zicht op de effectiviteit van de beleidsmaatregelen: welke maatregelen werken wel en welke niet, bij welke doelgroep en waarom wel/niet? Registratie en analyse van de resultaatgegevens gekoppeld aan klantkenmerken maakt het mogelijk de succes- en faalfactoren in beeld te brengen.
- ◆ Zicht op de relatie tussen kosten en baten: hoe worden kosten en baten gedefinieerd, wat is de beoogde verhouding hiertussen en hoe houdt de gemeente hier zicht op?

Inzicht in deze vier aspecten is noodzakelijk om het re-integratiebeleid doelgericht te kunnen (bij)sturen: de informatie is een voorwaarde voor het formuleren van betekenisvolle doelstellingen voor het re-integratiebeleid en voor de keuze van de beleidsmaatregelen. Vervolgens moet de raad samenhangende en toereikende informatie krijgen die is toegesneden op zijn kaderstellende en controlerende rol. Zo moet informatie over resultaten aansluiten op de doelstellingen en worden voorzien van een adequate toelichting. In figuur 2.1 is weergegeven welke kennis op welke plaats in het re-integratiebeleid noodzakelijk is.

Figuur 2.1 Kennis en benutting van kennis in het re-integratiebeleid



Uit het onderzoek van de Rekenkamer in 2006 kwam naar voren dat de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid werd belemmerd doordat de gemeente niet beschikte over de juiste informatie om haar re-integratiebeleid deugdelijk te onderbouwen, de uitvoering van het beleid te volgen en het beleid zo nodig bij te sturen. De Rekenkamer signaleerde gebreken in de informatie over klanten, over de (mis)match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en in de informatie over de effectiviteit van de beleidsmaatregelen. Ook was er onvoldoende zicht op de verhouding tussen de kosten en de baten van het re-integratiebeleid, waardoor politiek-bestuurlijke afwegingen bemoeilijkt werden. De raad ontving veel informatie over de resultaten, maar deze gaf geen goed beeld van de doelen, prestaties, resultaten op het gebied van re-integratie en de ontwikkelingen daarin.

De raad gaf het college in 2006 de opdracht om de door de Rekenkamer geconstateerde knelpunten aan te pakken. De gedetailleerde raadsbesluiten die betrekking hebben op de sturings- en verantwoordingsinformatie staan opgenomen in tabel 2.1.

2.2 BEVINDINGEN REKENKAMER 2010

In onderstaande tabel 2.1 is voor de raadsbesluiten uit 2006 weergegeven in hoeverre deze door het college van B&W zijn uitgevoerd. De kolom Uitvoering geeft een oordeel over de mate waarin het raadsbesluit is uitgevoerd (+: het raadsbesluit is uitgevoerd, +/-: het raadsbesluit is gedeeltelijk uitgevoerd, -: het raadsbesluit is niet of in onvoldoende mate uitgevoerd). De kolom Bevindingen beschrijft de belangrijkste constatering die aan dit oordeel ten grondslag liggen.

Tabel 2.1 Uitvoering raadsbesluiten re-integratiebeleid

Raadsbesluiten 7 december 2006		Uitvoering	Bevindingen
<i>De raad draagt het college op om:</i>			
1	Zorg te dragen voor betere beleidsinformatie door meer inzicht te krijgen in:		
	a de samenstelling van het klantenbestand;	-	Het klantinformatiesysteem RMW biedt in opzet de mogelijkheid om relevante informatie over klanten te registreren. Op dit moment wordt deze informatie onvoldoende omgezet in beleidsinformatie over de samenstelling van het klantenbestand en de kansen en belemmeringen van klanten.
	b de aard, omvang en oorzaken van de mismatch op de arbeidsmarkt;	+/-	Met het werkgeversservicepunt Werk 030 heeft de gemeente een goede stap gezet om beter zicht te krijgen op de behoefte op de arbeidsmarkt (de vraag naar werknemers). Het uitvoeren van analyses van de arbeidsmarkt in relatie tot het klantenbestand is echter geen kerntaak van Werk 030: het is in eerste plaats een werkgeversservicepunt gericht op

		vacaturematching. Daarnaast is het zicht van Werk 030 op de arbeidsmarkt onvolledig doordat zij zich op een beperkt deel van de markt richt (vooral het MKB). Met de recent gestarte Werkgelegenheidsprojecten wordt inmiddels meer aandacht besteed aan vacatures bij grote bedrijven. Doordat het zicht op de samenstelling van het klantenbestand tekortschiet, is het aanbod aan arbeid nog niet goed in beeld. Het zicht op aard, omvang en oorzaken van de kloof tussen vraag en aanbod wordt daardoor belemmerd.
c de effectiviteit van beleidsmaatregelen;	-	Het zicht op de prestaties van het re-integratiebeleid (<i>bruto-effectiviteit</i>) is verbeterd (instroom, uitstroom uit de bijstand en realiseren van een tussendoel). Ook is voor een aantal klantkenmerken (geslacht, leeftijd, of etniciteit) nagegaan of er verschillen zijn in instroom- en uitstroomresultaten. Dit raadsbesluit was nadrukkelijk gericht op het verbeteren van het zicht op de toegevoegde waarde van de inzet van re-integratie-instrumenten: is de gerealiseerde uitstroom naar werk het directe gevolg van de inzet van een re-integratie-instrument (<i>netto-effectiviteit</i>)? Er zijn verschillende mogelijkheden om het zicht op deze netto-effectiviteit dichterbij te benaderen. Bijvoorbeeld door succes- en faalfactoren in beeld te brengen en de beleidsvooronderstellingen te toetsen. Dit is in onvoldoende mate uitgevoerd.
d de verhouding tussen kosten en baten van het re-integratiebeleid. De wenselijke verhouding tussen kosten en baten vereist een politiek–bestuurlijke afweging.	+/-	Er is een aanzet gedaan voor een politiek–bestuurlijke afweging over de wenselijke kosten-batenverhouding van het ingezette beleid, op basis van informatie over standaardkosten per deelnemer en de uitstroomresultaten op instrumentniveau. Er ontbreekt nog belangrijke informatie om een goede inhoudelijke afweging te maken, zoals de gemiddelde kosten die worden gemaakt om iemand te laten uitstromen uit de Wwb, de ontwikkeling van klanten binnen/tussen de treden van de re-integratieladder, de afstand tot de arbeidsmarkt van de door- of uitgestroomde

		klanten en de besparingen op bijstandsuitkeringen.
2a De beleidsinformatie te benutten voor de onderbouwing van de doelstellingen van het re-integratiebeleid.	-	Beleidsinformatie (bijvoorbeeld over de samenstelling van het klantenbestand en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt) wordt niet gebruikt voor het formuleren van de beleidsdoelen. De indicatoren die worden gehanteerd voor de doelstellingen van het re-integratiebeleid zeggen weinig over de effectiviteit van het gevoerde beleid.
2b De beleidsinformatie te benutten voor de keuze van de beleidsmaatregelen waarmee deze moeten worden gerealiseerd.	+/-	Relevante informatie voor onderbouwing van de keuze van het beleidsinstrumentarium ontbreekt. Het gaat om informatie over de kansen en belemmeringen van de klanten uit het klantenbestand, de mismatch, de effectiviteit van het beleid en de relatie tussen kosten en baten. Dit hiaat wordt deels gevuld door prestatiegegevens van lopende beleidsinstrumenten en andere bronnen zoals gesprekken met professionals en informatie die audits bij re-integratiebedrijven opleveren.
5 De raad informatie te verschaffen over de resultaten van het re-integratiebeleid die is toegesneden op de kaderstellende en controlerende taken van de raad, door:		
a informatie over resultaten consequent aan te laten sluiten op de doelstellingen en deze van een adequate toelichting te voorzien;	-	De informatie aan de raad is van onvoldoende kwaliteit om de kaderstellende en controlerende rol naar behoren te kunnen uitvoeren. Zo zijn doelen onvoldoende concreet om zicht te krijgen op de ambities van het college, worden resultaten onvoldoende geanalyseerd en toegelicht en ontbreekt er nog belangrijke informatie over de verhouding tussen kosten en baten.
b in overleg met de raad het aantal verschillende rapportages te beperken en, bij meerdere rapportages, de inhoud onderling af te stemmen.	+	De raad wordt bij de Programmabegroting en Verantwoording op hoofdlijnen geïnformeerd over het re-integratiebeleid. Daarnaast krijgt de raad jaarlijks de Effectiviteitsmeting re-integratie en stuurt het college commissiebriefjes naar aanleiding van actuele ontwikkelingen. Dit zijn voldoende informatiemomenten.

2.3 TOELICHTING

1a) Zicht op samenstelling klantenbestand

De afdeling Sociale Zaken maakt sinds 20 april 2009 gebruik van het klantdiagnose- en volgsysteem *Re-integratie Module Wigo4it* (RMW). RMW biedt de mogelijkheid om relevante informatie over kansen en belemmeringen van klanten te registreren, bijvoorbeeld over het opleidingsniveau of de taalbeheersing. Het klantvolgsysteem kan op basis van een bepaalde set klantgegevens een diagnose stellen door klanten in te delen op de re-integratieladder en instrumenten voor te stellen (zie bijlage 2 voor een beschrijving van de re-integratieladder). De beleidsinformatie over de verdeling van de klanten op de re-integratieladder biedt onvoldoende basis om het re-integratiebeleid bij te sturen: weliswaar is er enig zicht op de afstand tot de arbeidsmarkt van bepaalde klantgroepen, maar waar de kansen en belemmeringen liggen van deze klantgroepen is niet in beeld. De informatie over individuele klanten wordt in de praktijk onvoldoende gebruikt voor een analyse van het klantenbestand als geheel, omdat de afdeling Sociale Zaken het informatiesysteem niet heeft ingericht om *managementinformatie* te leveren op basis van de individuele klantkenmerken. Volgens de afdeling Sociale Zaken is dit in de toekomst wel mogelijk. Dat het tot op heden nog onvoldoende gebeurt, komt doordat de prioriteit ligt bij de implementatie van RMW als klantvolgsysteem.

Naast de diagnosemodule in RMW beschikken diverse re-integratie-instrumenten over eigen diagnoses (bijvoorbeeld bij Werk Loont! en het Jongerenloket). Deze diagnoses dragen weliswaar bij aan de mogelijkheid om optimaal in te zetten op de kansen van de individuele klanten en eventuele belemmeringen op te lossen, maar de gegevens die deze diagnoses opleveren zijn niet bruikbaar als sturingsinformatie voor de afdeling Sociale Zaken. Dit komt omdat deze gegevens niet worden opgenomen in het centrale klantinformatiesysteem (RMW) en daarmee ook niet raadpleegbaar zijn ten behoeve van een analyse van het klantenbestand.

De afdeling Bestuursinformatie maakt jaarlijks ten behoeve van de afdeling Sociale Zaken bestandskoppelingen en uitgebreidere analyses van het klantenbestand (bijvoorbeeld voor de *Effectiviteitsmeting re-integratie*). Volgens de afdeling Sociale Zaken worden de uitkomsten hiervan gebruikt om het re-integratie-instrumentarium te optimaliseren of de begeleiding van klanten door klantmanagers te verbeteren. Dit soort analyses kan echter niet makkelijk met het klantinformatiesysteem RMW worden gegenereerd en de analyses zijn tot op heden beperkt gebleven tot de uitsplitsing van de uitstroomgegevens uit re-integratie-instrumenten naar etniciteit, leeftijd en geslacht.

1b) Analyse van de mismatch

Het zicht op de aard, omvang en oorzaken van de mismatch is deels verbeterd ten opzichte van de situatie in 2006. Met het in september 2008 gestarte werkgeversservicepunt Werk 030 wil de gemeente werkgevers één aanspreekpunt bieden waar zij terecht kunnen met vragen over de regionale arbeidsmarkt. Daarnaast beoogt de gemeente een actueel beeld te verkrijgen van de behoefte op de arbeidsmarkt (de vraag naar werknemers van de kant van werkgevers). Verschillende partijen binnen de gemeente en UWV WERKbedrijf (CWI) werken in Werk 030 met elkaar samen. Twee ROC's en werkgeversverenigingen zijn als partner aan Werk 030 verbonden. Werk 030 verzamelt vacatures, onderhoudt werkgeverscontacten en heeft daarmee een beeld van de vraag op de arbeidsmarkt. Vacatures worden tegelijk uitgezet naar klantmanagers, en consultants van de afdeling Sociale Zaken en UWV WERKbedrijf en na enkele dagen ook naar consultants van re-integratiebedrijven. Daarnaast maakt Werk 030 periodiek een overzicht van de tien meest beschikbare vacatures. Dit overzicht maakt het klantmanagers mogelijk om kansrijke klanten voor te bereiden op deze vacatures door bijvoorbeeld het voeren van gesprekken, de inzet van specifieke re-integratie-instrumenten of eventueel het aanbieden van aanvullende scholing.

In de praktijk is het beeld dat Werk 030 heeft van de arbeidsmarkt niet compleet. De analyse van de arbeidsmarkt en de mismatch is niet benoemd als kerntaak van Werk 030. Het is in de eerste plaats een werkgeversservicepunt dat werkgevers wil ondersteunen bij het vinden van de meest geschikte kandidaat voor vacatures. Daarbij richt Werk 030 zich in de praktijk op het midden- en kleinbedrijf omdat daar de service-functie het best tot zijn recht komt: grote werkgevers zijn beter in staat zelf de vraag naar arbeidskracht op te lossen. Gevolg is dat Werk 030 een deel van de behoefte niet in beeld krijgt. Daarnaast is Werk 030 niet, zoals oorspronkelijk was beoogd, de enige die werkgeverscontacten onderhoudt (zie kader 2.2).

Kader 2.2 Werk 030

Een recente evaluatie van Werk 030 (BMC, mei 2010) maakt duidelijk dat het werkgeversservicepunt nog niet de positie van hét aanspreekpunt voor werkgevers heeft. Binnen de gemeente zijn toch nog steeds verschillende partijen die werkgevers benaderen en vacatures verzamelen (al dan niet in samenwerking met Werk 030) bijvoorbeeld het Jongerenloket, het Mobiliteitscentrum (bevorderen van werk-naar-werk trajecten) en het Leerwerkloket. Daarnaast is recent een extern ingehuurd re-integratiebedrijf, in samenwerking met Werk 030, begonnen met de uitvoering van Werkgelegenheidsprojecten. In het kader van deze Werkgelegenheidsprojecten worden volgens de afdeling Sociale Zaken ook grotere werkgevers benaderd voor vacatures, zodat dit hiaat ingevuld kan worden. De keuze om de verantwoordelijkheid voor het onderhouden van werkgeverscontacten op verschillende plekken te beleggen heeft als risico dat voor werkgevers opnieuw onduidelijk is wat het aanspreekpunt is binnen de gemeente en dat er weer een versnipperd beeld van de vraag ontstaat. Een versnipperd beeld belemmert vervolgens de mogelijkheden een goede analyse van de mismatch te maken. Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het opbouwen en onderhouden van werkgeversnetwerken bij extern ingehuurde partijen vormt daarnaast een risico voor de continuïteit doordat de kennis gemakkelijk verloren kan gaan bij de beëindiging van het contract.

Doordat het zicht op de samenstelling van het klantenbestand tekortschiet (zie *1a Zicht op samenstelling klantenbestand*), is er geen goede analyse mogelijk van de aard, omvang en oorzaken van de kloof tussen vraag (vacatures) en aanbod (potentiële arbeidskrachten vanuit het Wwb-klantenbestand) op de regionale arbeidsmarkt.

1c) Zicht op prestaties

Verantwoordingsdocumenten over de effectiviteit van het re-integratiebeleid (de Programmaverantwoording en de *Effectiviteitsmeting re-integratie*) bieden informatie over de omvang van het klantenbestand en de ontwikkeling hierin. Het zicht op de prestaties zoals instroom en (duurzame) uitstroom, ook wel "bruto-effectiviteit" genoemd, is sinds 2006 verbeterd. De prestaties van extern ingekochte of zelf uitgevoerde instrumenten worden door de afdeling Sociale Zaken structureel bijgehouden (zie kader 2.3).

Kader 2.3 Beter zicht op prestaties

De prestaties van extern (bij re-integratiebedrijven) ingekochte instrumenten en instrumenten van de afdeling Sociale Zaken (en eventuele partners; Werk Loont, Werk 030) worden bijgehouden. Re-integratiebedrijven moeten maandelijks een managementrapportage (met onder andere in- en uitstroomcijfers) aan het team Contractmanagement van de afdeling Sociale Zaken voorleggen en minstens eens per jaar voert de afdeling Sociale Zaken een audit uit op locatie bij het re-integratiebedrijf. Bij aanbestedingscontracten wordt meer dan in het verleden gelet op het leveren van de afgesproken prestaties en er wordt zonodig (bij)gestuurd. Een actueel voorbeeld hiervan is het stopzetten van de instroom in het re-integratie-instrument Activering (breed inzetbaar voor de arbeidstoeleiding van trede 3 en 4 klanten), omdat het re-integratiebedrijf niet de afgesproken dienstverlening kon bieden die in het aanbestedingsbestek was opgenomen. Inmiddels is het contract beëindigd.

In de *Effectiviteitsmeting re-integratie* (juni 2009) is opgenomen of trajecten hebben geleid tot uitstroom naar werk of een tussendoel (maatschappelijk actief, vrijwilligerswerk of opleiding). Er ontbreekt nadere informatie over en analyse van de uitval uit trajecten en afgeronde, maar niet succesvolle trajecten. Zicht op de duurzaamheid van de gerealiseerde uitstroom naar regulier werk is nog niet overal in beeld (bij uitstroom via Werk 030 en/of loonkostensubsidie). Incidenteel worden deze zaken in beeld gebracht, bijvoorbeeld door de inblik in SUWInet op klantniveau.³

1c) (vervolg) Zicht op de effectiviteit van beleidsmaatregelen

De raad besloot in 2006 naar aanleiding van het rekenkamerrapport dat het college het zicht op de effectiviteit moest verbeteren: er was nog te weinig eenduidige informatie over de effectiviteit en de *toegevoegde waarde* van het Utrechtse beleid was nog onvoldoende in beeld. Wij constateren dat het zicht op de mate waarin de Utrechtse re-integratie-instrumenten bijdragen aan de uitstroom van klanten naar werk of hun stijging op de re-integratieladder, oftewel "netto-effectiviteit" nog steeds onvoldoende is.

³ SUWInet is het netwerk dat toegankelijk is voor de organisaties in de keten Werk en Inkomen (inclusief de belastingdienst), waardoor de ketenpartijen in staat zijn om gegevens van elkaar in te zien en uit te wisselen. De gemeente kan de (geanonimiseerde) gegevens gebruiken om de terugval in een uitkeringssituatie in beeld te krijgen.

Een antwoord op de vraag naar de relatieve bijdrage van het beleid ("was de klant zonder de inzet van een bepaald instrument niet of minder snel uitgestroomd?") kan de gemeente in de meeste gevallen niet geven. De Rekenkamer is zich er - net als in 2006 - van bewust dat het verkrijgen van zicht op de effectiviteit van re-integratie heel moeilijk is: het is een vraagstuk waar alle gemeenten mee te maken hebben en dat ook landelijk de nodige aandacht krijgt.⁴ Wij verwachten dan ook niet dat de afdeling Sociale Zaken dit vraagstuk oplost, maar de gemeente mag wel de ambitie hebben om beter zicht te krijgen op de relatieve bijdrage van het eigen beleid aan de re-integratie van haar klanten. Komen de verwachtingen van de re-integratie-instrumenten in de praktijk uit?

Ook de gemeenteraad vraagt van het college deze ambitie, getuige het verzoek om meer analyse en verklaringen bij prestaties die in de *Effectiviteitsmeting re-integratie* (juni 2009) zijn beschreven.⁵

Om een idee te krijgen van de effectiviteit van het gekozen beleid is het noodzakelijk dat de afdeling Sociale Zaken niet alleen zicht heeft op de prestaties en de duurzame uitstroom, maar ook in de (beïnvloedbare en niet beïnvloedbare) factoren die van invloed zijn op de toeleiding van Wwb-klanten naar de arbeidsmarkt. In 2006 formuleerden wij dit in de vorm van de vraag: wat werkt wel en wat werkt niet, bij wie en waarom? Bij de beantwoording van deze vragen kan bijvoorbeeld gekeken worden naar: het economisch klimaat en de arbeidsmarktsituatie specifiek voor de Utrechtse regio, de betekenis van (bij)scholing voor bemiddeling en re-integratie, de meerwaarde van een instrument als nazorg, klantkenmerken, de invloed van motivatie of ziekte, succes- en faalfactoren van instrumenten. De afdeling Sociale Zaken zou bijvoorbeeld kunnen analyseren wat verklaringen zijn voor duurzame uitstroom dan wel terugval naar de poort, wat verklaringen zijn voor het achterblijven of juist overschrijden van de streefwaarden die aan de doelstellingen zijn gekoppeld. Een basis hiervoor kan worden gevormd door evaluatieonderzoeken die de afdeling Sociale Zaken uitvoert, of laat uitvoeren naar re-integratie-instrumenten (recent o.a. voor Werk Loont!, Werk 030 en het Jongerenloket) of door ander onderzoek wat door de gemeente wordt uitgevoerd (bijvoorbeeld op het terrein van Economische Zaken). Onderstaand kader 2.4 geeft een voorbeeld van de toegevoegde waarde die een netto-effectanalyse kan hebben.

⁴ *Onderzoek effectiviteit re-integratie*. Brief Minister van SZW aan de Tweede Kamer (12 juli 2010). De minister van SZW stelt in deze brief dat onderzoeksbureau SEO constateert dat gegevens van gemeenten op dit moment van onvoldoende kwaliteit zijn om uitspraken te doen over de mate waarin re-integratie ondersteuning door gemeenten leidt tot een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt. De minister geeft aan dat een andersoortig onderzoek (een complex en grootschalig experiment) nodig is om uitspraken te kunnen doen over netto-effectiviteit van re-integratiebeleid. Dit experiment zou begin 2011 kunnen starten.

⁵ De raadscommissie Mens en Samenleving verzocht in de vergadering van 29 oktober 2009 bij de bespreking van de *Effectiviteitsmeting re-integratie* om een nadere analyse van de resultaten van het re-integratiebeleid.

Kader 2.4 Voorbeeld van analyse netto-effectiviteit

In recente beleidsdocumenten, zoals het *Masterplan 2010-2013*, wordt gesteld dat de afdeling Sociale Zaken de afgelopen jaren een grote slag heeft geslagen bij de re-integratie: in verhouding tot andere grote steden zijn relatief meer klanten naar de arbeidsmarkt geleid en is het bijstandsbestand relatief sneller gedaald en, toen het minder ging met de economie, minder snel weer gestegen. Deze ontwikkeling wordt gebruikt om achteraf te stellen dat de juiste beleidskeuze is gemaakt door enkele jaren extra formatie aan klantmanagers aan te stellen.

Deze stelling had echter aan kracht gewonnen wanneer ook andere factoren dan alleen de beleidskeuzes waren betrokken in een analyse. Bijvoorbeeld door de specifieke ontwikkeling van de Utrechtse economie en lokale arbeidsmarkt, de klantkenmerken van de uitstromers in vergelijking met de niet-uitstromers en het type uitstroom erbij te betrekken. Precieze kennis van succes- en faalfactoren biedt de mogelijkheid om het re-integratiebeleid doelmatiger en doeltreffender te maken.

1d) De verhouding tussen kosten en baten

In het kader van noodzakelijke bezuinigingen is in de raad discussie gevoerd over de prestaties van re-integratie-instrumenten (gerealiseerde uitstroompercentages) in relatie tot de standaard kostprijs per individueel traject voor de verschillende re-integratie-instrumenten.⁶ Het ontbrak de raad aan belangrijke informatie om een goede inhoudelijke afweging te maken. Stelling van een deel van de raad was dat lage uitstroompercentages kunnen worden gezien als niet efficiënt ingezet budget. Daarbij kan de kanttekening worden geplaatst dat ook moet worden gekeken naar bijvoorbeeld het uitstroompotentieel van doelgroepen: bij een doelgroep met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kunnen een lager uitstroompercentage, hogere trajectprijzen, of lagere trajectdoelen verdedigbaar zijn. Tot op heden heeft de afdeling Sociale Zaken dit nog niet in beeld gebracht.

Om een goede afweging te kunnen maken moet de raad beschikken over zicht op de kosten die *gemiddeld* worden gemaakt om iemand in de bijstand via een traject met succes naar regulier werk te begeleiden, of om iemand een tussendoel te laten bereiken (zoals een trede hoger op de re-integratieladder, een startkwalificatie, gesubsidieerd werk, of vrijwilligerswerk). Ook de veronderstelde besparingen op bijstandsuitkeringen zouden hierbij kunnen worden meegenomen. Op basis van deze informatie kan de raad een discussie voeren die leidt tot een politiek bestuurlijk besluit over wat er precies onder kosten en baten moet worden verstaan en wat de gewenste kosten-batenverhouding is voor het re-integratiebeleid als geheel en de instrumenten die daarvan deel uitmaken.

⁶ De Commissie Mens en Samenleving heeft in de vergadering van 27 en 29 oktober 2009 de Effectiviteitsmeting re-integratie 2007-2008 besproken. Ten behoeve van deze bespreking heeft de VVD fractie een overzichtstabel ingebracht waarin kosten en resultaten van re-integratie-instrumenten zijn gepresenteerd (VVD Utrecht, 5 november 2009. *De VVD sceptisch over resultaten re-integratie: Afschaffen wat niet werkt!* Bron: www.vvd-utrecht.nl). Uit het verslag van de commissievergadering blijkt dat de tabel voorziet in een informatiebehoefte bij de raad en dat de wens om een inhoudelijke discussie met het college te voeren over de kosten en baten verhouding van ingezette re-integratie-instrumenten door het merendeel van de raadsfracties wordt gedragen.

2a) Doelstellingen en de onderbouwing

De beleidsdoelstellingen -en indicatoren van de gemeente Utrecht op het terrein van re-integratie zijn gericht op de volumeontwikkeling van het Wwb-klientenbestand, het aantal plaatsingen op trajecten en bepaalde instrumenten, en uitstroom naar gesubsidieerd werk en regulier werk (zie kader 2.5). De Rekenkamer constateert dat de beleidsdoelstellingen en effect- en prestatie-indicatoren de afgelopen jaren grotendeels onveranderd zijn. Veranderende omstandigheden (budget, arbeidsmarkt, economie) noch beleidsinformatie (prestaties en effecten, succes- en faalfactoren, omvang en samenstelling van het klientenbestand, de mismatch) zijn aanleiding geweest voor nieuwe doelstellingen of om de doelstellingen inhoudelijk aan te passen. De gehanteerde prestatie- en effectdoelen en de daarbij gekozen indicatoren en streefwaarden die op programmaniveau worden gehanteerd voor het re-integratiebeleid zeggen weinig over de effectiviteit en geven onvoldoende mogelijkheid tot bijsturing.

Kader 2.5 Doelformulering in de Programmabegroting 2010

In de *Programmabegroting 2010* zijn verschillende doelstellingen voor het programma Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid opgenomen. Er is beschreven wat het college wil bereiken in de vorm van een kwalitatieve effectdoelstelling 'Werk', waarvan het doelbereik gemeten wordt aan de hand van een set effectindicatoren, namelijk:

- ◆ Aantal huishoudens met een Wwb-uitkering
- ◆ Instroom huishoudens tot 65 jaar in de Wwb
- ◆ Uitstroom huishoudens tot 65 jaar uit de Wwb

Voor re-integratie luidt de prestatiedoelstelling: *"Het begeleiden en faciliteren van werkloos werkzoekenden, waarbij we streven naar de volgende resultaten: regulier betaald werk, het behalen van een startkwalificatie en waar nodig inburgeringsdiploma en werken met subsidie of met behoud van uitkering."*

Het bereik van het prestatiedoel re-integratie wordt gemeten aan de hand van vier prestatie-indicatoren, namelijk:

- ◆ Aantal klienten op traject (begroting 2010: 3.750)
- ◆ Aantal plaatsingen op regulier werk (begroting 2010: 280)
- ◆ Aantal plaatsingen op Werk Loont! in plaats van afhandeling aanvraag Wwb (begroting 2010: 650)
- ◆ Aantal plaatsingen op gesubsidieerd werk (begroting 2010: 300)

De streefwaarden in de programmabegroting worden meerzeggend als ze (ook) in percentages worden uitgedrukt en worden gerelateerd aan andere indicatoren. Bijvoorbeeld: het percentage uitstroom naar regulier werk vanuit traject, in relatie tot het percentage uitval (dat wil zeggen klienten die een traject niet afmaken) en het percentage neutrale uitstroom zonder resultaat (dat wil zeggen klienten die een traject wel afronden maar het trajectdoel niet behalen). In de toelichting op de resultaten zou vervolgens ook aandacht moeten zijn voor verklarende factoren (waarom worden trajectdoelen wel of niet gehaald?) en de verhouding tussen kosten en baten. Deze gegevens kan het college gebruiken om de raad duidelijk te maken welke ambities de gemeente heeft en zicht te bieden op de beleidsontwikkeling en de wijze waarop de afdeling Sociale Zaken daar op stuurt.

In het verleden heeft het college wel incidenteel gebruik gemaakt van dit soort indicatoren. Zo bevatte de *Programmabegroting 2007* een aanvullende informatieve doelstelling en prestatie-indicator: de gemiddelde uitkeringsduur van klanten (jonger dan 65 jaar) en de ratio succesvolle trajecten (het aantal trajecten met uitstroom naar regulier werk ten opzichte van het aantal beëindigde trajecten). Deze zijn in latere programmabegrotingen komen te vervallen. Op het niveau van de individuele instrumenten worden wel streefwaarden (targets) geformuleerd voor bijvoorbeeld de succesvolle uitstroom. Deze zijn terug te vinden in de *Effectiviteitsmeting re-integratie*.

2b) Onderbouwing van de beleidsmaatregelen

Een deel van de relevante informatie voor onderbouwing van de keuze van het beleidsinstrumentarium ontbreekt. Er is onvoldoende beleidsinformatie beschikbaar over de kansen en belemmeringen van de klanten uit het klantenbestand, de (mis)match op de arbeidsmarkt, de effectiviteit van het beleid en de verhouding tussen kosten en baten. Hierdoor bestaat het risico dat de afdeling Sociale Zaken niet beschikt over het re-integratie-instrumenten die aansluiten op enerzijds de kansen en belemmeringen van klanten en anderzijds de kansen op de arbeidsmarkt.

Overigens wordt het hiaat in de informatie deels opgelost door het team Contractmanagement van de afdeling Sociale Zaken, het onderdeel van de organisatie dat de re-integratie-instrumenten inkoopt en toeziet op de uitvoering. Contractmanagement benoemde in een gesprek een aantal aanvullende bronnen van informatie (zie kader 2.6).

Kader 2.6 Bronnen voor de onderbouwing en de inrichting re-integratiebeleid

- 1 Bijeenkomsten met professionals. Het team Contractmanagement voert gesprekken met betrokkenen bij re-integratie, participatie en inburgering binnen de gemeentelijke organisatie. Daarnaast zijn er open sessies met re-integratiebedrijven.
- 2 Audits bij re-integratiebedrijven, gesprekken met re-integratiebedrijven en maandelijkse verantwoordingsrapportages door re-integratiebedrijven geven Contractmanagement inzicht in de kwaliteit van re-integratiebedrijven.
- 3 Analyses van het klantenbestand en prestaties van re-integratie-instrumenten. Het Informatiepunt (van team Planning & Control) voert op verzoek van de unit Bedrijfs- en Juridische Zaken (BJZ) analyses uit van het klantenbestand van SoZaWe. Ten behoeve van de jaarlijkse rapportage *Effectiviteitsmeting re-integratie* voert de afdeling Bestuursinformatie (BI) analyses uit op basis van prestatiegegevens die het team Contractmanagement verzamelt onder de re-integratiebedrijven. Deze analyses worden door de afdeling Sociale Zaken aangevuld met toelichtende tekst en kwalitatieve informatie. De Effectiviteitsmeting uit 2009 is volgens Contractmanagement door hen benut voor de keuze van nieuwe aanbestedingen in 2010.

Ten aanzien van de als derde genoemde bron hebben wij eerder in het rapport geconstateerd dat de informatie te beperkt is.

Daarnaast is er volgens Contractmanagement nog een aantal factoren die meespelen bij de inrichting van het re-integratiebeleid. In de eerste plaats het wettelijke kader. Het lokale beleid moet voldoen aan het (landelijk) wettelijk kader. Het beleid van gemeente Utrecht is bijvoorbeeld aangepast om de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) uit te kunnen voeren. Ook het participatiebudget en de komst van de participatieplaatsen zijn hier voorbeelden van. In de tweede plaats speelt het politieke kader een belangrijke rol. Een andere politieke samenstelling van college en raad heeft invloed op de invulling van het re-integratiebeleid, de besteding van middelen en inzet van personele capaciteit. Ten slotte is er het financiële kader. De bezuinigingen op het terrein van re-integratie in de gemeente Utrecht zijn sterk bepalend geweest voor de recente veranderingen in het re-integratiebeleid

Knelpunten in informatiehuishouding en ICT

Hierboven hebben wij verschillende knelpunten geconstateerd in de beleidsinformatie van de afdeling Sociale Zaken. Deze knelpunten waren er ook toen wij in 2006 ons rapport publiceerden. Uit gesprekken en documenten maken wij op dat de afdeling Sociale Zaken in de afgelopen jaren geen adequate inventarisatie heeft gedaan van de informatie die noodzakelijk is voor de bijsturing van en verantwoording over het beleid.⁷ Er zijn wel aanzetten geweest, bijvoorbeeld door de informatiebehoefte af te leiden van de bestaande doelen in de programmabegroting, maar deze zijn niet uitgewerkt. De afdeling Sociale Zaken had hierbij gebruik kunnen maken van de kennis van de afdeling Bestuursinformatie bij het vaststellen van de informatiebehoefte, maar heeft dat niet gedaan.

Ook bij de ontwikkeling van een nieuw digitaal klant-informatiesysteem is onvoldoende gekeken naar of het systeem relevante beleidsinformatie kan genereren. Uit ons onderzoek blijkt dat het de toepassing van RMW op cruciale punten belangrijke tekortkomingen kent. In onderstaand kader gaan we nader in op de ontwikkelingen en problemen rond ICT-systemen bij de afdeling Sociale Zaken (kader 2.7).

Kader 2.7 Automatisering bij de afdeling Sociale Zaken

De afdeling Sociale Zaken heeft sinds 2006 fors geïnvesteerd in diverse ICT-systemen en het opleiden van medewerkers om er mee te werken. Uit een gesprek met team Planning en Control blijkt dat deze investeringen door de afdeling Sociale Zaken uit eigen middelen incidenteel zijn bekostigd. Voor de re-integratietaken is sinds 2006 gebruik gemaakt van drie verschillende systemen: GWS4All (2000-2007), WCM (2008-03/2009) en RMW (04/2009-heden). RMW is gebaseerd op het Amsterdamse systeem 'Raak' en is door het G4 platform voor ICT, Wigo4it, gekozen tot het G4 klantregistratie- en volgsysteem voor het re-integratiebeleid.

⁷ Berenschot komt in de *Doorlichting* (november 2009) met betrekking tot de informatiehuishouding tot een aantal constatering die overeenkomen met oordelen van de Rekenkamer uit 2006. Zo constateert Berenschot dat er geen informatieplan is waarin is vastgelegd welke informatie op welke plek in de organisatie nodig is, op welke plekken in de organisatie zich deze informatie bevindt, en hoe deze informatie verzameld kan worden (Zie o.a. hoofdstuk 7 'Bedrijfsvoering' en hoofdstuk 9 'De knoppen van de Sociale Zaken').

Geen systeem op maat

Hoewel RMW voor Utrecht een nieuw systeem is (ingevoerd per april 2009) en veel mogelijkheden biedt om klantgegevens over re-integratie vast te leggen, is er geen sprake van een 'systeem op maat' voor de afdeling Sociale Zaken. De keuze voor RMW kwam volgens gesprekspartners voort uit tijdsdruk: het contract met de leverancier van het 'oude' systeem GWS4All liep af. RMW is gebaseerd op het in Amsterdam gebruikte systeem 'RAAK' en bevat onderdelen die voor Utrecht niet relevant zijn. In RMW ontbrak functionaliteit die in bijvoorbeeld GWS4all en WCM wel aanwezig was, zoals de SRG-verantwoordingsinformatie voor het rijk (Statistiek Re-integratie Gemeenten). Niet benutte onderdelen van RMW zijn nu zo geprogrammeerd dat de SRG registratie toch gaat werken (naar verwachting per 1 januari 2011). RMW kan dus wel worden doorontwikkeld, maar dit is een intensief en tijdrovend proces.

Systeem met veel vrijheid

RMW biedt uitgebreide registratiemogelijkheden voor klant- en trajectgegevens met een hoog detailniveau. Er is onvoldoende sturing en controle geweest op de gegevensinvoer door eindgebruikers zoals klantmanagers (dezelfde type gegevens op dezelfde wijze en momenten invoeren). Hierdoor ontbreken gegevens, zijn ze niet eenduidig omschreven, of niet actueel. Met name de gegevensinvoer door klantmanagers laat volgens onze gesprekspartners bij Sociale Zaken nog te wensen over.

Niet de ruggengraat van de informatiehuishouding:

Klantmanagers maken nog gebruik van papieren dossiers. Dit wordt ontmoedigd onder andere door deze fysiek op één locatie te bewaren, zodat klantmanagers voor inzage meer moeite moeten doen. Tegelijkertijd werd in gesprekken ook aangegeven dat papieren dossiers nog steeds onontbeerlijk zijn voor een rechtmatige uitkeringsverstrekking (ondertekende documenten met een juridische status) en dat controle zich ook nog primair richt op de papieren dossiers. Ook werd aangegeven dat in de gemeente Utrecht een goed digitaal documentmanagementsysteem ontbreekt, waardoor de overstap naar een volledig digitaal klantmanagementsysteem wordt belemmerd.

Niet ingericht op managementinformatie:

Uit een gesprek met Sociale Zaken bleek dat pas in de loop van de ontwikkeling van RMW vanuit Utrecht is aangegeven dat het systeem ook managementinformatie moest kunnen leveren. Uiteindelijk is er voor gekozen dat de G4-steden op dit vlak ieder hun eigen weg gaan. Het argument hiervoor is dat de wijze waarop de informatie beschikbaar moet zijn per stad verschilt. Utrecht maakt voor het raadpleegbaar maken van managementinformatie sinds kort (medio 2010) gebruik van het systeem Business Objects (BO). Ook hiervoor geldt dat niet is geanalyseerd welke informatie op welk niveau noodzakelijk is voor bijsturing van het beleid, maar dat men vooralsnog uit is gegaan van de bestaande informatiestromen. Bij de afdeling Sociale Zaken is op dit moment nog niet in beeld in hoeverre het (midden-)management gebruik maakt van BO.

Gebrek aan vertrouwen in het systeem

In gesprekken werd aangegeven dat het re-integratiebeleid technisch gesproken vrijwel volledig via RMW kan worden uitgevoerd, maar dat de informatie die in het systeem is vastgelegd nog niet voldoende betrouwbaar is. Een voorbeeld: re-integratiebedrijven kunnen via een webmodule alle registraties via RMW laten lopen. Maar ten behoeve van de maandelijkse facturatie van re-integratiebedrijven houdt de afdeling Sociale Zaken voorlopig vast aan het gebruik van Excel-bestanden.

In het *Masterplan 2010-2013* worden de informatiehuishouding en de ICT gezien als belangrijke aandachtspunten en kansen. Zo wordt in het *Spoorboekje* gesteld dat er een 'informatiepiramide' komt waarin vastgelegd wordt welke sturings- en verantwoordingsinformatie nodig is, hoe die wordt aangeleverd en wordt beheerd. De concrete uitwerking van deze aandachtspunten vindt momenteel plaats.

5) Informatie aan de raad

De informatiestroom richting de raad is gereguleerd. De raad wordt bij de Programmabegroting en Verantwoording op hoofdlijnen geïnformeerd over het re-integratiebeleid. Daarnaast krijgt de raad jaarlijks de *Effectiviteitsmeting re-integratie* en stuurt het college commissiebrieven naar aanleiding van actuele ontwikkelingen. Dit zijn voldoende informatiemomenten.

Wat betreft de inhoud schiet de informatie die aan de raad wordt voorgelegd te kort om de kaderstellende en controlerende rol goed uit te kunnen voeren. Er ontbreekt cruciale informatie om zicht te krijgen op de ambities van het college en de wijze waarop het beleid wordt ingericht en bijgestuurd om deze ambities te realiseren. Zo zijn doelen onvoldoende concreet en worden de behaalde resultaten onvoldoende geanalyseerd om zicht te krijgen op de effectiviteit en ontbreekt informatie over de verhouding tussen kosten en baten.

3 UITVOERINGSPRAKTIJK

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk behandelen wij de mate waarin het college de raadsbesluiten heeft uitgevoerd die betrekking hebben op de uitvoeringspraktijk van het re-integratiebeleid. De raadsbesluiten hadden betrekking op verschillende aspecten van klantmanagement.

Klantmanagers begeleiden een klant bij de re-integratie op de arbeidsmarkt.⁸ Een eerste voorwaarde in dit proces is het verzamelen van informatie over de klant om een diagnose (klantprofiel) te kunnen stellen en op basis van deze diagnose een passend aanbod te realiseren. Een aanbod kan bestaan uit een snelle bemiddeling naar een baan door Werk 030 of het inzetten van re-integratie-instrumenten. Deze re-integratie-instrumenten kunnen 'eigen' instrumenten zijn van de afdeling Sociale Zaken (Werk Loont!), of begeleiding bij persoonsgebonden re-integratiebudgetten), of extern ingekochte dienstverlening door bijvoorbeeld re-integratiebedrijven. De klantmanager voert de regie over het gehele re-integratieproces.

De werkgroep *Professionaliteit uitvoerders* van het G4-project *Eén in diensten* stelde recent dat de effectiviteit van het re-integratieproces voor een flink deel wordt bepaald door de klantmanagers.⁹ Dit is ook de opvatting van de afdeling Sociale Zaken, zo blijkt uit een gesprek met de unit Contractmanagement.

In het rapport *Maak werk van bijstand* (2006) stelde de Rekenkamer vast dat er een aantal succesfactoren is voor een doelmatige en doeltreffende toeleiding:

- ◆ Een resultaatgerichte organisatie: resultaatgerichte doelstellingen en een werkwijze en prestatieafspraken die aansluiten op deze doelstellingen.
- ◆ Een kwalitatief goede diagnose: een inhoudelijk goede diagnose van de competenties, kansen en beperkingen van de klant.
- ◆ Voortvarende toeleiding: de kans op succesvolle re-integratie neemt af met de tijd dat iemand in de bijstand zit. Een snelle start van de re-integratie-activiteiten, voortvarendheid in het vervolg en zo min mogelijk en soepele schakelmomenten zijn daarom van belang.
- ◆ Intensief klantcontact: door intensief klantcontact is de klantmanager beter in staat de competenties en intenties van de klant te doorgronden, het traject van de klant te volgen en zo nodig bij te sturen. Bovendien merkt de klant door intensief contact dat de gemeente serieus werk maakt van de re-integratie.
- ◆ Maatwerk per klant: het aanbod van voorzieningen moet aansluiten op de mogelijkheden, beperkingen en wensen van de individuele klant.

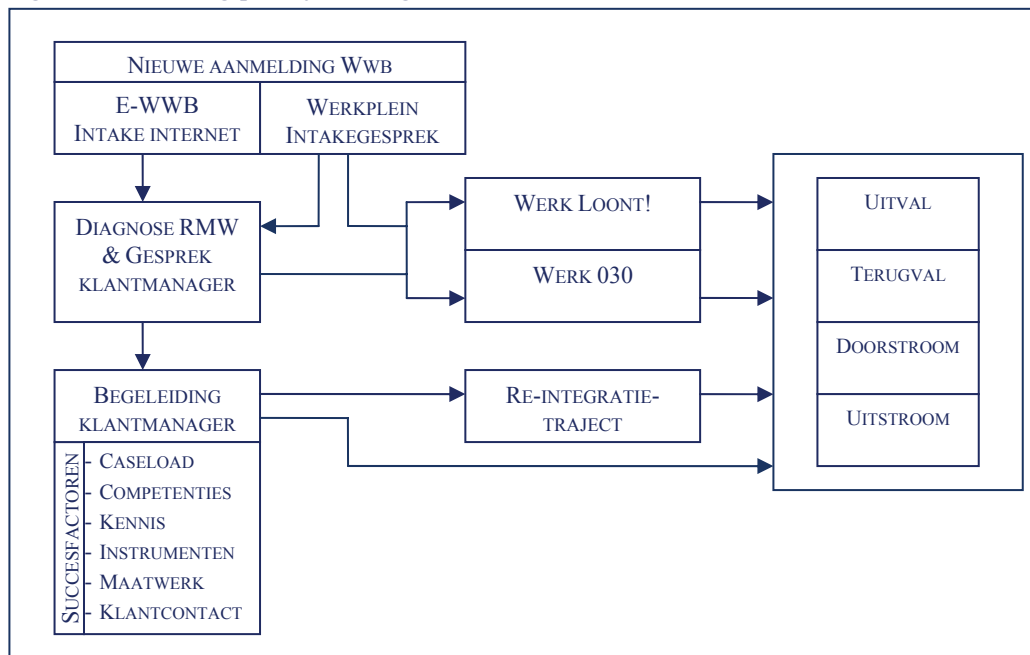
⁸ De term 'klantmanager' is inmiddels aangepast in 'werkcoach', een term die door UWV WERKbedrijf reeds werd gehanteerd. In het kader van de geïntegreerde dienstverlening en uniformiteit op de Werkpleinen hanteert de gemeente Utrecht deze term nu ook.

⁹ Het G4 project *Eén in diensten* is in 2010 gestart met als doel het re-integratiebeleid van de G4-gemeenten te harmoniseren. Er zijn werkgroepen rond de thema's werkgeversbenadering, keuzes en doelen, professionaliteit uitvoerders en effectiviteit van het re-integratiebeleid.

- ◆ Samenwerking klantmanager en re-integratiebedrijf: door een heldere rolverdeling en voldoende contacten tussen klantmanager en re-integratiebedrijf kan een goede keuze van re-integratievoorzieningen voor de klant tot stand komen. De klantmanager moet als regievoerder zicht hebben op de voortgang van het traject en klant en de prestaties van het re-integratiebedrijf.
- ◆ Kennis van de arbeidsmarkt: de kansen van een klant op uitstroom naar werk zijn groter wanneer bij zijn ondersteuning rekening wordt gehouden met de (toekomstige) vraag van werkgevers. Ook kan dan beter worden vastgesteld welke kennis en competenties van een klant aansluiten en welke niet aansluiten en (verder) ontwikkeld moeten worden. Een zekere mate van kennis van de arbeidsmarkt is daarom gewenst bij klantmanagers.

In de onderstaande figuur 3.1 is het toeleidingsproces vereenvoudigd weergegeven:

Figuur 3.1 Uitvoeringspraktijk re-integratie



In de bovenstaande figuur is vereenvoudigd weergegeven welke stappen een persoon kan doorlopen die zich via internet, of direct aan de poort van het Werkplein aanmeldt voor een Wwb-uitkering. Het deel van de instromers dat tot de doelgroep behoort en kan werken wordt direct doorverwezen naar Werk Loont! (geen uitkering, maar arbeidscontract voor drie maanden) of naar (intensieve) arbeidsbemiddeling door Werk 030. Het deel dat niet direct kan werken krijgt een Wwb-uitkering en wordt toegewezen aan een klantmanager die de klant vervolgens een aanbod samenstelt om de klant terug te leiden naar de arbeidsmarkt. Ook een klantmanager kan een klant die hiervoor geschikt is naar Werk Loont! of Werk 030 doorverwijzen. Voor het bestaande klantenbestand zijn in principe dezelfde instrumenten inzetbaar.

Bevindingen Rekenkamer 2006

De Rekenkamer stelde in *Maak werk van bijstand* (2006) dat het in 2006 ingevoerde organisatiemodel van klantmanagement veel kansen biedt voor een succesvolle re-integratie van bijstandsgerechtigden, maar ook dat het risico's met zich mee brengt als er geen goede invulling aan wordt gegeven. Knelpunten waren deels te relateren aan onervarenheid van klantmanagers met de nieuwe werkwijze, taken (toen nog re-integratie én inkomenszaken) en caseload. Knelpunten deden zich voor op alle hierboven genoemde succesfactoren. De raad gaf het college de opdracht om de door de Rekenkamer geconstateerde knelpunten aan te pakken. De gedetailleerde raadsbesluiten die betrekking hebben op de uitvoeringspraktijk van de toeleiding naar de arbeidsmarkt zijn opgenomen in tabel 3.1.

3.2 BEVINDINGEN REKENKAMER 2010

In onderstaande tabel 3.1 is voor de raadsbesluiten uit 2006 weergegeven in hoeverre deze door het college van B&W zijn uitgevoerd. De kolom uitvoering geeft een oordeel over de mate waarin het raadsbesluit is uitgevoerd (+: het raadsbesluit is uitgevoerd; +/-: het raadsbesluit is gedeeltelijk uitgevoerd; -: het raadsbesluit is niet, of in onvoldoende mate uitgevoerd). De kolom 'bevindingen' beschrijft de belangrijkste constatering die aan dit oordeel te grondslag liggen.

Tabel 3.1 Uitvoering raadsbesluiten *Maak werk van bijstand*

Raadsbesluiten 7 december 2006	Uitvoering	Bevindingen
<i>De raad draagt het college op om:</i>		
3 Belemmeringen voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het re-integratiebeleid op te lossen; onder meer door:		
a) Er voor te zorgen dat klantmanagers over de benodigde vaardigheden beschikken;	-	Knelpunten in kennis en competenties van klantmanagers zijn onderkend, maar onvoldoende aangepakt. Deze zijn nog steeds een risico voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het klantmanagement.
b) Klantmanagers te voorzien van goede en uitgewerkte instrumenten voor diagnose en handhaving van een rechtmatige uitkeringsverstrekking;	+/-	Met het klantregistratie- en volgsysteem RMW is een basale diagnose van de klant mogelijk in de vorm van een trede-indeling en een advies voor re-integratie-instrumenten. De uitkomst van deze diagnose gaat onvoldoende in op specifieke kansen, belemmeringen en competenties van de klant in relatie tot de arbeidsmarkt. Klantmanagers moeten zelf een stap extra zetten om maatwerk te realiseren, maar deze komt niet altijd tot stand door gebrek aan tijd of kennis over de klant of het instrumentarium. Dit wrekt zich met name bij klanten met een complexer profiel.

		De rechtmatigheidstoets op de uitkeringsverstrekking is geen onderdeel meer van het takenpakket van de klantmanager.
c) De hoogte van de caseload van klantmanagers te bewaken en zonodig bij te stellen als blijkt dat daarmee de resultaten van de begeleiding kunnen worden verbeterd;	-	Een adequate onderbouwing van de hoogte van de caseload ontbreekt. Er is onvoldoende inzicht in de relatie tussen de omvang van de caseload en succesvolle bemiddeling door de klantmanager. In het Masterplan ontbreekt een beargumenteerd uitgangspunt voor de hoogte van de caseload van klantmanagers. De verdere verhoging van de caseload in het kader van het Masterplan kan een negatief effect hebben op de mate waarin het aanbod aan de klant passend is.
d) Er voor te zorgen dat klantmanagers en re-integratiebedrijven een helder en eenduidig beeld hebben van de taken en verantwoordelijkheden die zij hebben in het toeleidingsproces;	+/-	De afdeling Sociale Zaken (contractmanagement) maakt met re-integratiebedrijven duidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden. Wat betreft de taken en verantwoordelijkheden van klantmanagers zijn er knelpunten te constateren. Voor klantmanagers is niet altijd duidelijk wat zij voor welke klanten kunnen en mogen doen. De belangrijkste gevolgen hiervan zijn dat maatwerk en dienstverlening aan klanten op trede 0-2 (de zogenaamde zorgklanten) in de praktijk onvoldoende aandacht krijgen.
e) De kennis van kansen voor bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt bij klantmanagers in het werkproces te verankeren;	+/-	Het zicht krijgen op de kansen op de arbeidsmarkt is voor een belangrijk deel neergelegd bij Werk 030 en aanbieders van re-integratie-instrumenten. Klantmanagers zijn voor hun kennis van actuele kansen op de arbeidsmarkt afhankelijk van Werk 030. Werk 030 informeert klantmanagers periodiek over de nieuwste vacatures en de tien meest voorkomende vacatures. Een kanttekening is dat Werk 030 geen volledig zicht heeft op de regionale arbeidsmarkt.
f) De continuïteit en kwaliteit van het relatienetwerk van de gemeente met werkgevers te waarborgen;	+/-	Door in Werk 030 verschillende werkgeversgerichte initiatieven en ketenpartners te bundelen is de continuïteit en kwaliteit van het relatienetwerk met werkgevers in opzet verbeterd. Er zijn inmiddels echter verschillende

		werkgeversgerichte initiatieven naast Werk 030 ontwikkeld. Hoewel er onderlinge samenwerking is met Werk 030, is er hierdoor geen sprake meer van één aanspreekpunt voor werkgevers.
g) De vacaturewerving te stroomlijnen en afspraken te maken over de uitwisseling van vacatures;	+/-	De werving van vacatures is neergelegd bij Werk 030. Werk 030 hanteert hiervoor een vaste werkwijze en er zijn afspraken over de uitwisseling van vacatures. Kanttekeningen zijn het deels beperkte werkterrein van Werk 030 (met name MKB) en de aanwezigheid van andere organisaties die ook vacatures werven.
h) De regierol richting het CWI beter op te pakken.	+	De gemeente Utrecht en UWV WERKbedrijf (voorheen CWI) hebben samen de instroom(beperking) van WW naar Wwb goed vormgegeven. De samenwerking om tot geïntegreerde dienstverlening op de Werkpleinen te komen verloopt goed, maar blijft qua planning en intensiteit achter bij de oorspronkelijke planning en invulling die het rijk heeft beoogd.
4) Na afloop van de implementatieperiode van de nieuwe werkwijze bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid (klantmanagement), medio 2007, de raad te informeren over de effectiviteit van de nieuwe werkwijze en de mate waarin de knelpunten zijn opgelost die samenhangen met de implementatie.	-	In de commissiebrief van 6 februari 2007 zei het college toe een evaluatierapport over de invoering van het klantmanagement op te stellen voor de commissievergadering in november 2007. Dit is niet gebeurd.

3.3 TOELICHTING

3) Oplossen belemmeringen voor een doeltreffend en doelmatig re-integratieproces

a) Kennis en vaardigheden van klantmanagers

Uit gesprekken met de afdeling Sociale Zaken is naar voren gekomen dat een deel van de klantmanagers niet over voldoende informatie over het re-integratie-instrumentarium en de klant beschikt om maatwerk aan klanten te kunnen bieden. Te vaak wordt een breed inzetbaar re-integratietraject ingezet, terwijl er een beter passend aanbod beschikbaar is, of een specifiekere opdracht aan een re-integratiebedrijf kan worden meegegeven voor de klant. Daarnaast blijft de instroom in bepaalde instrumenten achter bij de verwachtingen, wat er volgens gesprekspartners eveneens op kan duiden dat de kennis van de klantmanager over het instrumentarium niet optimaal is.

Door de wisselingen in het takenpakket en instrumentarium van de klantmanager en in de visie op de functie van klantmanager (bijvoorbeeld generalistisch versus gespecialiseerd) veranderden ook de eisen die qua kennis en competenties aan de klantmanagers worden gesteld (onder andere: meer klantgericht en meer resultaatgericht werken).

In het kader van de doorontwikkeling van het klantmanagement in 2009 is een evaluatieonderzoek uitgevoerd onder medewerkers van de teams van de unit Primaire Processen van de afdeling Sociale Zaken (december 2009). Uit de evaluatie blijkt dat er onvoldoende aandacht is besteed aan het opleiden van medewerkers binnen de nieuwe setting van het klantmanagement: 45% van de respondenten gaf aan voorafgaand aan het hernieuwde klantmanagement 'redelijk goed' te zijn opgeleid om te starten in de nieuwe setting, 55% dacht hier anders over. Daarnaast gaf 58% aan een opleidingsbehoefte goed te kunnen bespreken met de leidinggevende, 42% was het hier niet mee eens.

Door de afdeling Sociale Zaken is een modulaire leergang klantmanagement ontwikkeld, maar deze is niet doorgezet, ondanks dat er consensus lijkt te bestaan over de inhoudelijke kwaliteit en meerwaarde van de leergang. Na de ontwikkeling is de leergang neergelegd bij de unit Primaire processen, maar deze beschikte niet over voldoende budget om de leergang uit te voeren. De afdeling Sociale Zaken had vooraf geen middelen gereserveerd voor de implementatie van de leergang. Volgens de afdeling Sociale Zaken moest de leergang er onder andere toe leiden dat klantmanagers met het beschikbare aanbod beter in staat zijn maatwerk te leveren aan de klant en dat klantmanagers zelfverzekerder optreden richting bijvoorbeeld re-integratiebedrijven. Ook moest het kostenbewustzijn van de klantmanagers worden vergroot: zij moeten zich bewust zijn van de efficiëntie van trajecten die klanten richting arbeidsmarkt doorlopen. Daarnaast moeten zij zich bewust zijn van de kosten van de instrumenten en meer gaan werken met normtijden (hoeveel tijd kan besteed worden aan de klant).

Uit gesprekken komt naar voren dat er geen goed alternatief is voor de leergang. Vooropleidingen zijn te breed georiënteerd (niet toegespitst op de praktijk van het klantmanagement) en het aanbod aan cursussen en trainingen is fragmentarisch.

In plaats van de leergang is er een cursus van twee dagdelen voor klantmanagers, maar in een gesprek is aangegeven dat klantmanagers daarmee niet het aanbod aan instrumenten leren kennen. Op 8 juni 2010 is een -vooralsnog eenmalige- informatiemarkt georganiseerd over het aanbod aan re-integratie-instrumenten. Alle klantmanagers waren hiervoor uitgenodigd. Een zeer klein aantal van hen nam er aan deel.

De ontwikkeling van klantmanagers heeft ook de aandacht van de G4, maar deze ontwikkelingen gaan volgens betrokkenen traag. De ontwikkeling van werknemers is genoemd als actiepoint in het *Masterplan 2010-2013*, maar nog niet uitgewerkt. Het is nog niet duidelijk welke knelpunten met de ontwikkeling van medewerkers worden aangepakt en door middel van welke maatregelen.

b) Instrumenten voor diagnose

Klantmanagers kunnen een diagnose van hun klanten stellen met behulp van het klantvolgsysteem RMW. Op basis van een set klantgegevens wordt een klant ingedeeld in een trede op de re-integratieladder en het klantvolgsysteem geeft advies voor re-integratie-instrumenten. Vervolgens moeten klantmanagers zelf een stap zetten om maatwerk te realiseren.

In verschillende gesprekken werd aangegeven dat de diagnose voor verbetering vatbaar is. Er worden drie verbeterpunten genoemd.

1. Het diagnose-instrument kent inhoudelijke beperkingen doordat het, met name bij klanten met complexe problematiek, de klantmanager niet genoeg ondersteuning biedt bij de doorverwijzing naar instrumenten. Het diagnose-instrument houdt onvoldoende rekening met specifieke kansen, belemmeringen en competenties van de klant in relatie tot de arbeidsmarkt.
2. Klantmanagers hebben te weinig tijd om in gesprek met de klant relevante informatie te verzamelen en aan het diagnosemodel toe te voegen.
3. Klantmanagers voegen niet op uniforme wijze gegevens aan het systeem toe.

Deze oorzaken lichten wij hieronder nader toe.

Kader 3.1 Oorzaken voor onvoldoende zicht op kansen en belemmeringen van klanten

Sinds 20 april 2009 is het klantdiagnose- en volgsysteem *Re-integratie Module Wigo4it* (RMW) operationeel in de gemeente Utrecht. RMW biedt een beperkt diagnosemodel door de klant in te delen op de treden van de re-integratieladder. Dit geeft klantmanagers een globale indicatie van de afstand van de klant tot de arbeidsmarkt. RMW geeft daarnaast aan welke instrumenten de klantmanager voor de klant kan inzetten. RMW benut hiervoor de klantgegevens die aan de poort en door de klantmanager aan het systeem zijn toegevoegd. De verwachting was dat met RMW een klantmanager efficiënter gebruik kan maken van het totale aanbod aan voorzieningen. Uit gesprekken met de afdeling Sociale Zaken is gebleken dat alleen de diagnose in RMW op basis van de trede-indeling en de door het systeem voorgestelde instrumenten niet altijd voldoende informatie biedt voor de klantmanager om een goed aanbod op maat te kunnen samenstellen.

Hoewel RMW meer mogelijkheden biedt om klantgegevens vast te leggen dan de voorgaande systemen, leidt dit nog niet automatisch tot een afdoende diagnose. Vaak zijn er specifieke omstandigheden, kansen of belemmeringen waardoor de klantmanager nog een extra stap moet zetten om de diagnose inhoudelijk te verbeteren. De klantmanager moet voldoende tijd hebben om deze 'diepere' laag in gesprek met de klant boven tafel te krijgen en aan het (digitale) klantdossier toe te voegen. In de praktijk ontbreekt het de klantmanager aan tijd om dit uit te voeren (zie ook de toelichting bij raadsbesluit 3c over de caseload).

Door de unit Primaire Processen is aangegeven dat een klantmanager met RMW een goed overzicht van de klant kan krijgen, mits het systeem volledig en correct wordt gebruikt. Sinds de invoering van RMW is er echter niet gecontroleerd op de wijze waarop medewerkers het systeem gebruiken. Er moet daarom opnieuw worden vastgesteld wat klantmanagers (en andere medewerkers) aan gegevens in RMW moeten registreren en op welke wijze zij dat registreren (uniformiteit).¹⁰

¹⁰ Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Unit Primaire Processen. Samenvatting evaluatieverslag RMW. *Samenvatting van geconstateerde problemen & aanbevelingen*.

Behalve de diagnose in RMW beschikken bijna alle re-integratiepartijen en de re-integratie-instrumenten Werk Loont! en het Jongerenloket over een eigen aanvullende diagnosemethodiek. Op basis hiervan wordt bepaald of iemand deel kan nemen aan het instrument, en hoe het instrument het best voor de betreffende persoon kan worden ingezet. Het is dus mogelijk dat een klant in korte tijd verschillende keren een intakegesprek en diagnose krijgt. Volgens de afdeling Sociale Zaken wordt door een 'warme overdracht' zoveel mogelijk gebruik gemaakt van al verzamelde informatie over de klant en bouwen de verschillende diagnoses op elkaar voort.

Uit gesprekken komt naar voren dat de diagnose-instrumenten van Werk Loont! en het Jongerenloket ('Mens Centraal') uitgebreider van opzet zijn dan RMW. Mens Centraal biedt bovendien een verbinding met SONAR van het UWV WERKbedrijf. Er is vooralsnog geen vergelijkende analyse van de diverse diagnosemodellen door de afdeling Sociale Zaken gemaakt. Er is niet geprobeerd om de pluspunten van de diagnosemodellen van Werk Loont! en het Jongerenloket aan RMW toe te voegen.

Uit verschillende gesprekken binnen de afdeling Sociale Zaken komt de noodzaak naar voren voor een uitgebreider, integraal diagnosemodel voor alle klanten van de werkpleinen waarmee sneller een beter re-integratieaanbod tot stand komt en een betere match gerealiseerd kan worden met vacatures op basis van de mogelijkheden en belemmeringen van de klant. Deze noodzaak wordt gedeeld door de drie andere grote gemeenten. De G4 en UWV WERKbedrijf hebben in een overleg op 31 mei 2010 een opdracht uitgezet om een voorstel te maken voor de ontwikkeling van een uitgebreider diagnose-instrument.¹¹ De bestaande diagnose-instrumenten zijn in hoofdzaak gebaseerd op een diagnose en positiebepaling van de klant (zijn/haar afstand tot de arbeidsmarkt) en richt zich vervolgens op de vraag welke belemmeringen moeten worden weggewerkt om de afstand te verkleinen. De G4 en UWV WERKbedrijf willen een diagnose-instrument dat verder gaat en het gehele klantprofiel (mogelijkheden en belemmeringen) in relatie tot de (actuele) kansen op de arbeidsmarkt beziet. Het belang van een professioneel klantmanagement en 'stevige aandacht' voor opleiding, cultuur, houding en gedrag van klantmanagers maakt hier volgens de G4 onderdeel van uit. Het streven is dat er op 1 oktober 2010 een uitgewerkt voorstel ligt op basis waarvan de G4 en UWV WERKbedrijf groen licht kunnen geven aan de ontwikkeling van het nieuwe diagnosemodel.

¹¹ Harms, M. en Vrie, N. de (1 juli 2010). *Uitwerking opdracht Diagnose-instrument*. Memorandum aan de Raad van bestuur UWV en Algemeen Directeuren G4.

c) Bewaken en bijstellen caseload

Het klantmanagement is binnen de afdeling Sociale Zaken ondergebracht bij de unit Primaire Processen. Volgens de afdeling Sociale Zaken waren er in mei 2010 ongeveer 100 klantmanagers; op de werkpleinen zijn nu rond de 40 klantmanagers werkzaam.¹² De omvang van de caseload (het aantal klanten waarvoor de klantmanager op één moment de regie voert over het re-integratieproces) is niet inhoudelijk onderbouwd. Er is onvoldoende inzicht in de relatie tussen de omvang van de caseload, het takenpakket en succesvolle regie door de klantmanager. Een complicerende factor is dat de inrichting van klantmanagement in de afgelopen jaren verschillende keren is veranderd waardoor het moeilijk is een goed ijkpunt voor een caseload vast te stellen, de caseload te volgen en bij te stellen.

Berenschot trekt in de rapportage *Doorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid Utrecht* (november 2009) de (voorzichtige) conclusie dat de formatie bij de afdeling Sociale Zaken omlaag kan en de caseload omhoog. De afdeling Sociale Zaken heeft deze conclusies, mede uit de noodzaak aanzienlijke bezuinigingen door te voeren, overgenomen.¹³

Uit de evaluatie van de *doorontwikkeling klantmanagement* (december 2009) blijkt een aanzienlijk deel van de klantmanagers ontevreden te zijn over de wijze waarop zij de klant van dienst kunnen zijn.¹⁴ Ruim driekwart van de respondenten (76,5%) geeft aan onvoldoende tijd te hebben voor de re-integratie van hun klanten. Verder komt uit gesprekken met de afdeling Sociale Zaken naar voren dat de klanten op trede 0-2 onvoldoende aandacht krijgen en dat maatwerk onvoldoende wordt gerealiseerd. Deze signalen vormen een alarmerend contrast met het besluit om de formatie te verlagen en caseload te verhogen. Er is een reële kans dat de kwaliteit van het re-integratieaanbod aan de klant - en hierdoor de re-integratieresultaten - verder onder druk komen te staan. Het ontbreekt aan een onderbouwing door de afdeling Sociale Zaken waaruit blijkt dat de formatieverlaging en caseloadverhoging mogelijk is en tegelijkertijd de kwaliteit van de dienstverlening kan worden gewaarborgd.

d) Taken en verantwoordelijkheden in het toeleidingsproces

De inkoop van re-integratie-instrumenten wordt uitgevoerd door het team Contractmanagement van de afdeling Sociale Zaken. Contractmanagement legt in het bestek van een aanbesteding duidelijk vast wat taken en verantwoordelijkheden zijn

¹² Bureau Berenschot constateerde in november 2009 in de *Doorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid Utrecht* dat bij de unit Primaire Processen 259 FTE werken, waarvan 72 FTE klantmanagers. In oktober 2008 waren er 64 FTE klantmanagers (bron: *OR-advies aanvraag Doorontwikkeling klantmanagement* (23 oktober 2008)).

¹³ De totale formatie van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid is ongeveer 600 fte (bron: *Doorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid Utrecht*, Berenschot, november 2009). Het *Masterplan SoZaWe 2010-2013* bevat een taakstellende reductie van de formatie met 116 formatieplaatsen. Voor 2010 is 22 fte reductie ingeboekt (bron: *Masterplan in uitvoering. Spoorboekje veranderproces SoZaWe/BIGU*, 19 mei 2010).

¹⁴ Per 1 april 2009 is gestart met het werken met de nieuwe werkwijze van klantmanagement in zogenaamde 'proeftuinen'. In december 2009 is de doorontwikkeling klantmanagement geëvalueerd door de afdeling P&O. Onder de teams van de unit Primaire processen (klantmanagers, financieel personeel en administratief personeel) is een enquête uitgezet en er zijn groepsgesprekken gevoerd.

van re-integratiebedrijven en wat qua dienstverlening en prestaties van het re-integratiebedrijf verwacht wordt. Door het vastleggen van deze taken en verantwoordelijkheden kan Sociale Zaken de uitvoering door re-integratiebedrijven goed volgen en indien noodzakelijk bijsturen.

De taken en verantwoordelijkheden van klantmanagers zijn op papier helder. Instrumentarium, werkwijzen en protocollen zijn voor een groot deel vastgelegd op intranet. Er is een online handboek (Mavim).¹⁵ Deze informatie is door alle medewerkers te raadplegen. De online informatie is echter niet actueel. Het uitvoeringsprotocol re-integratiecontracten stamt bijvoorbeeld uit 2006 en de beschrijving van de dienstverlening in het handboek Sociale Zaken is nog gebaseerd op de doelgroepenindeling en de beleidsnota *Aan de Poort, op de ladder en aan het werk*, en niet op de nu gehanteerde trede-indeling (beleidsnota *Aan de slag*).

Een belangrijk knelpunt is dat niet voor alle klantmanagers helder is voor welke klanten ze wat *mogen* en *kunnen* doen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de voortdurende aanpassing van het klantmanagement. Deze voortdurende aanpassing kent twee oorzaken:

- ◆ De afdeling Sociale Zaken van de gemeente Utrecht heeft sinds de invoering in 2006 grote moeite gehad om de rol, taken en verantwoordelijkheden van de klantmanager in het re-integratieproces optimaal in te vullen. Er zijn verschillende varianten uitgetoetst: gespecialiseerde klantmanagers (gericht op 'zorgklanten' of op 'activeringsklanten'), integrale klantmanagers (alle klanten, alle taken), om uiteindelijk met de aanpak doorontwikkeling klantmanagement (DKM) op een tussenvariant uit te komen. Deze doorontwikkeling houdt in dat teams en taken zijn herverdeeld en dat inkomens taken van de klantmanager zijn overgeheveld naar inkomensconsulenten. Er bestaat nog onduidelijkheid over de afbakening van taken tussen de inkomensconsulent en de klantmanager, met name wat betreft de verstrekking van bijzondere bijstand.
- ◆ De dienstverlening door klantmanagement is ook gewijzigd door veranderingen in het re-integratiebeleid (bijvoorbeeld aanpassingen in het re-integratie-instrumentarium met de komst van een nieuw college en een nieuwe beleidsnota), of doordat de gemeente moest aansluiten bij landelijke veranderingen in wet- en regelgeving. Genoemd kunnen worden: de geïntegreerde dienstverlening met UWV WERKbedrijf op de Werkpleinen, de invoering van de Wet Investeren in Jongeren en de wet Stimulering Arbeidsparticipatie.

Een gevolg van deze verschillende organisatorische- en beleidsveranderingen is dat klantmanagers zich verschillende keren in korte tijd nieuwe taken en verantwoordelijkheden en nieuw beleid eigen moesten maken.

Verschillende gesprekspartners binnen de afdeling Sociale Zaken onderkennen dat deze vele veranderingen elkaar snel opvolgden en dat deze zware eisen stellen aan

¹⁵ Bijvoorbeeld Handboek SoZaWe, Werkinstructies RMW en Werkinstructies Socrates, uitvoeringsprotocol re-integratiecontracten

klantmanagers en inkomensconsulenten, maar ook dat deze veranderingen noodzakelijk waren.

Uit de *Evaluatie doorontwikkeling klantmanagement* uit 2009 blijkt dat klantmanagers vrezen dat op de Werkpleinen de taken en verantwoordelijkheden opnieuw zullen wijzigen en er (opnieuw) een ander ICT systeem zal komen met de nodige aanloopproblemen.¹⁶ Uit de evaluatie DKM blijkt dat de werkprocessen voor ruim driekwart (77%) van de klantmanagers duidelijk zijn. Uit gesprekken is gebleken dat een deel van de klantmanagers de taken en verantwoordelijkheden niet helder in het vizier heeft. Ook lijken klantmanagers niet over de benodigde randvoorwaarden te beschikken om een goede invulling te kunnen geven aan taken en verantwoordelijkheden. Voor een deel wordt de oorzaak hiervan gezocht in een gebrek aan kennis en competenties, op te lossen door scholing, en voor een deel zou de oorzaak gelegen zijn in een gebrekkige aansturing door direct-leidinggevend en het MT. De visie op de dienstverlening wordt niet eenduidig door het management uitgedragen en komt niet goed terecht bij direct-leidinggevend (zoals teamleiders klantmanagement) en medewerkers. Een voorbeeld hiervan is dat door verschillende medewerkers van de afdeling Sociale Zaken is aangegeven dat klantmanagers zich van hun teamleider vooral (moeten) richten op trede 3 en 4 klanten, en niet of nauwelijks op trede 0-2 klanten, die óók onderdeel uitmaken van de caseload en waarvoor een (hetzij beperkt) aanbod kan worden ingezet. De taak om klanten op trede 0-2 een aanbod te doen komt onvoldoende van de grond.

e, f, g) Kennis van de arbeidsmarkt en het relatienetwerk met werkgevers en stroomlijnen van de vacaturewerving

De kennis van kansen op de arbeidsmarkt en de kwaliteit van het relatienetwerk met werkgevers van de gemeente is sinds het rekenkamerrapport *Maak werk van bijstand* (2006) verbeterd. In Werk 030 zijn verschillende werkgeversgerichte initiatieven en ketenpartners gebundeld (waaronder UWV WERKbedrijf). Werk 030 is in augustus 2008 van start gegaan. In vergelijking met de situatie in 2006 die in *Maak werk van bijstand* is geschetst, heeft de komst van Werk 030 weliswaar geleid tot een verbetering van de kennis van de arbeidsmarkt, het relatienetwerk van de gemeente onder werkgevers en de werving en uitwisseling van vacatures, maar zijn er ook nog belangrijke kanttekeningen te plaatsen.

De werving van vacatures is door de afdeling Sociale Zaken primair neergelegd bij Werk 030. Werk 030 hanteert een vaste werkwijze en er zijn afspraken over de uitwisseling van vacatures. Werk 030 informeert klantmanagers periodiek over de tien meest voorkomende vacatures en brengt wekelijks een vacaturekrant uit met de nieuwste vacatures. Alle vacatures zijn bovendien toegankelijk op www.werk030.nl. Nieuwe vacatures zijn sinds eind juni 2010 de eerste drie dagen exclusief toegankelijk voor klantmanagers en consulenten van de afdeling Sociale Zaken en UWV WERKbedrijf en worden daarna ook toegankelijk voor re-integratiebedrijven. Hiermee is de beschikbare kennis van de arbeidsmarkt en vacatures voor een deel verankerd in het werkproces van klantmanagers.

¹⁶ Afdeling P&O / Afdeling SoZaWe/Unit Primaire Processen. *Evaluatie DKM*. December 2009.

Het klantregistratie- en volgsysteem RMW biedt de mogelijkheid om vacatures en klanten met elkaar te matchen op basis van verschillende criteria. Dit wordt in de praktijk (nog) niet benut. Klantmanagers gebruiken op dit moment RMW niet om voor de klant op basis van opleiding, competenties en andere criteria een lijst met geschikte actuele vacatures op te roepen. Volgens de afdeling Sociale Zaken zullen klantmanagers hiertoe worden opgeleid in het najaar 2010.

Uit een gesprek bij Werk 030 bleek dat ook Werk 030 geen gebruik maakt van de matchmogelijkheid in RMW om bij een vacature criteria vaststellen en op basis daarvan geschikte kandidaten uit het klantenbestand te zoeken. Het systeem RMW is volgens Werk 030 onvoldoende gevuld met bruikbare en benaderbare klantgegevens. Via de systemen van UWV WERKbedrijf (WBS en Sonar) heeft Werk 030 een alternatief, doordat hier ook de werkzoekenden van Sozawe voor een deel in geregistreerd staan. Uit een gesprek met Werk 030 blijkt dat Werk 030 op dit moment met name vertrouwt op de kennis van klantmanagers van de afdeling Sociale Zaken van hun klantenbestand om een match tussen klant en vacature te realiseren. Het matchen van vacatures is voor een belangrijk deel maatwerk en vooralsnog handwerk.

Uit het gesprek met Werk 030 blijkt ook dat Werk 030 niet goed bekend staat bij de klantmanagers. Een reden hiervoor is dat Werk 030 relatief vaak klanten afwijst die door de klantmanager voor een vacature zijn aangemeld. Bij een vacature kan Werk 030 vaak maar één klant plaatsen, terwijl het aanbod van kandidaten vanuit het klantenbestand doorgaans groot is. De kans dat een klantmanager zijn/haar klant geplaatst ziet op een vacature is daarom klein en Werk 030 gaf tot op heden doorgaans geen redenen voor de afwijzing aan de klantmanager of klant door. Daar wordt door Werk 030 aan gewerkt, onder andere door klantmanagers een inhoudelijke terugkoppeling te geven waarom de klant niet is geselecteerd voor de vacature.

In de praktijk is Werk 030 niet de enige organisatie die werkgevers benadert en vacatures werft. Vacatures worden ook verzameld door het Jongerenloket, Bureau Werkgelegenheidsprojecten, Werk Loont! en (andere) re-integratiebedrijven waar de gemeente Utrecht zaken mee doet. Uit een gesprek bij Werk 030 en uit de recente evaluatie van Werk 030, uitgevoerd door BMC, blijkt dat door de versnipperde benadering van werkgevers de continuïteit van het werkgeversnetwerk van de gemeente onder druk staat.¹⁷ Hierdoor is er geen sprake meer van één aanspreekpunt voor werkgevers. Het Bureau Werkgelegenheidsprojecten is uitbesteed aan re-integratiebedrijf Calder. Werk 030 werkt hiermee samen.¹⁸ Vacatures die beschikbaar komen door werving door Bureau Werkgelegenheidsprojecten zijn (ook) in te zien bij Werk 030.

¹⁷ BMC (mei 2010). *Evaluatie Werk 030. Evaluatieonderzoek re-integratie-instrumenten gemeente Utrecht*.

¹⁸ Het bureau Werkgelegenheidsprojecten komt voort uit het Aanvalsplan Arbeidsmarkteffecten Economische crisis (fonds EUR 10 miljoen). Dit wordt uitgevoerd door re-integratiebedrijf Alexander Calder in samenwerking met Werk 030. Het bureau Werkgelegenheidsprojecten heeft de opdracht vraag en aanbod op de arbeidsmarkt samen te brengen zodat duurzame uitstroom gerealiseerd kan worden. Er worden ongeveer 20 projecten ontwikkeld en uitgevoerd en ongeveer 300 klanten van SoZaWe en UWV bemiddeld naar regulier werk.

Daarnaast blijkt uit de evaluatie door BMC dat Werk 030 niet de gehele arbeidsmarkt bereikt, maar met name het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Uit gesprekken die BMC voerde met een selectie van werkgevers blijkt dat zij de positie van Werk 030 in het Utrechtse Werkgeversnetwerk als marginaal beschrijven: de overgrote meerderheid van de Utrechtse werkgevers is niet bekend met Werk 030. Werk 030 heeft zich, mogelijk met uitzondering van het MKB, nog geen sterke positie in het Utrechtse werkgeversnetwerk weten te verwerven. Het recent gestarte Bureau Werkgelegenheidsprojecten richt zich volgens de afdeling Sociale Zaken ook op grotere werkgevers in de regio, zodat het relatienetwerk ook in die richting kan worden versterkt.

h) Regierol richting UWV Werkbedrijf (voorheen CWI)

Het raadsbesluit om de regierol richting CWI te versterken was gericht op méér samenwerking om de overloop van Ww naar Wwb goed te structureren. Ofwel gezamenlijk werken aan instroombeperking. Wat betreft de instroombeperking in de Wwb is de Rekenkamer van mening dat de afdeling Sociale Zaken en UWV WERKbedrijf dit gezamenlijk goed hebben vormgegeven.

Wij zien de volgende verbeteringen:

- ◆ Er zit geen knip meer in de overgang van Ww naar Wwb. In de oude situatie werd een klantdossier na beëindiging van de Ww periode door het UWV afgesloten waarna de klant zich kon gaan melden bij de balie van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Utrecht. Deze knip is uit het proces gehaald. Zes maanden voor het aflopen van de Ww hebben de werkcoaches van UWV en gemeente een gesprek over de klant en drie maanden voor aflopen van de Ww krijgt een klant een voorlichtingsgesprek over het bijstands- en armoedebelief van de gemeente. Dan wordt ook nagegaan of er preventief gemeentelijke re-integratie-instrumenten kunnen worden ingezet.
- ◆ Mocht het tot een overdracht van Ww naar de Wwb komen dan gebeurt dit door middel van een zogenaamde 'warme overdracht': een driegesprek tussen klant en de werkcoaches van UWV WERKbedrijf en de gemeente Utrecht. Daar waar mogelijk wordt volstaan met een overdrachtsgesprek tussen de beide werkcoaches.

Er zijn ook verbeterpunten wat betreft de samenwerking tussen gemeente Utrecht en UWV WERKbedrijf op de Werkpleinen. Er is geen koppeling tussen het klantregistratie- en volgsysteem van UWV Werkbedrijf (SONAR) en het systeem dat de gemeente Utrecht en de andere drie grote gemeenten hanteren (RMW). Klantinformatie moet worden overgetypt als een klant van Ww overgaat naar de Wwb. Ook is er geen integrale diagnose voor alle typen klanten aan de poort van het Werkplein (Ww, Wwb etc.). Gemeente, UWV en diverse re-integratie-instrumenten hanteren hun eigen diagnosesystematiek.

Hierdoor voldoet de Utrechtse praktijk op dit moment nog niet volledig aan de landelijke richtlijnen voor geïntegreerde dienstverlening door de Werkpleinen.¹⁹ Dit is volgens de afdeling Sociale Zaken bekend en niet uitsluitend een Utrechts probleem: het volgt deels uit ICT knelpunten die landelijk opgelost moeten worden.

4) Informatie aan de raad over knelpunten en oplossingen klantmanagement

De raad stelde op 23 november 2006 de raadsbesluiten vast naar aanleiding van het rapport *Maak werk van bijstand*. In de raadsbrief van 6 februari 2007 deelde het college de gemeenteraad mede welke raadsbesluiten gerealiseerd zijn of gaan worden, of op welke termijn het college komt met een voorstel voor het uitvoeren van een raadsbesluit. Wat betreft het informeren van de raad over de effectiviteit van het klantmanagement en de mate waarin eerder geconstateerde knelpunten zijn opgelost, zei het college in de raadsbrief toe een evaluatierapport over de invoering van het klantmanagement op te stellen voor de commissievergadering in november 2007. Dit is niet gebeurd. De evaluatie is wel opgesteld, maar voor zover de Rekenkamer heeft kunnen achterhalen, niet aan de raad gezonden. Wel heeft de raad diverse vragen gesteld over knelpunten bij het klantmanagement tijdens de raadsvergadering over de beleidsnota *Aan de poort, op de ladder en aan het werk*.

Twee mogelijke oorzaken zijn dat de uitstroomprestaties van de gemeente Utrecht landelijk gezien prima waren in 2007, waardoor mogelijk een kritische inkijk in het klantmanagement minder van belang werd geacht. Daarnaast werd de oorspronkelijke opzet van het klantmanagement al snel doorontwikkeld waardoor een evaluatie van de oorspronkelijke vorm wellicht minder van belang werd geacht en aan de doorontwikkeling prioriteit is gegeven door de afdeling Sociale Zaken. Op de vergadering van de Commissie Maatschappelijke Ontwikkeling (10 juli 2008) over het rapport *Betaalde baan* (loonkostensubsidies) attendeerde de Rekenkamer de raad nogmaals op de toegezegde evaluatie van het klantmanagement.

¹⁹ Zie ook de Memorie van Toelichting Wijziging Wet SUWI. De essentie van het beoogde dienstverleningsconcept is kort samengevat: één aanspreekpunt, één geïntegreerd ketenwerkproces en klantvolgsysteem, een andere klantbenadering door en houding van medewerkers en een geïntegreerde werkgeversbenadering.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

Op basis van ons vervolgonderzoek naar het re-integratiebeleid constateren wij dat van de vijf raadsbesluiten die zijn genomen naar aanleiding van het rekenkamerrapport *Maak werk van bijstand* (2006), één raadsbesluit niet is uitgevoerd en vier raadsbesluiten onvolledig zijn uitgevoerd. Wij signaleren diverse knelpunten voor een doelmatig en doeltreffend re-integratiebeleid en re-integratieproces van klanten.

- a) Er ontbreekt belangrijke informatie die nodig is om een doelgericht beleid te voeren en klanten goed te bedienen.

De (beleids-)informatie schiet tekort ten aanzien van de samenstelling van het klantenbestand, de aansluiting van het klantenbestand op de regionale arbeidsmarkt en de kosten-batenverhouding en succes- en faalfactoren van re-integratie-instrumenten (zie hoofdstuk 2 van dit rapport).

- b) In de uitvoering van het klantmanagement doen zich knelpunten voor, die een doelmatig en doeltreffend re-integratieproces belemmeren.

De Rekenkamer constateert knelpunten in de toedeling van taken en verantwoordelijkheden aan klantmanagers, de onderbouwing van de caseload, de realisatie van maatwerk in het aanbod aan de klant, de dienstverlening aan klanten op treden 0-2 en de (tijdige) bijscholing, kennis- en competentieontwikkeling van klantmanagers (zie hoofdstuk 3 van dit rapport).

Oorzaken

Belangrijke oorzaken voor deze knelpunten en achterblijvende prestaties met betrekking tot organisatieverbetering in de afgelopen jaren zijn:

- ◆ De wet- en regelgeving is voortdurend in ontwikkeling geweest en dat vergde van de afdeling Sociale Zaken tijd en energie om te verwerken.
- ◆ De afdeling Sociale Zaken moest reageren op de veranderende verwachtingen vanuit de politiek: welke doelgroepen krijgen prioriteit en welke instrumenten worden ingezet?
- ◆ Het management heeft, naast het verwerken van de ontwikkelingen van buiten, óók zelf ingrijpende veranderingen in gang gezet (nieuwe ICT systemen en de herziening van klantmanagement). De benodigde tijd en inzet voor een goede voorbereiding en uitvoering van deze veranderingen is onderschat.
- ◆ Daarbij is er onvoldoende sturing gegeven door het management van de afdeling Sociale Zaken op adequate informatiehuishouding en ICT, en op de invoering en ontwikkeling van klantmanagement. Bovendien was er onvoldoende aandacht voor kennis- en competentieontwikkeling van klantmanagers (training en opleiding).

Er zijn ook zaken verbeterd in de afgelopen jaren, die wij niet onvermeld willen laten.

- ◆ De afdeling Sociale Zaken heeft de regie op vacaturewerving en contacten met werkgevers verbeterd (Werk 030). Wij signaleren wel het risico van versnippering door nieuwe initiatieven die niet onder de naam Werk 030 worden uitgevoerd.
- ◆ De prestaties van re-integratie-instrumenten (bruto-effectiviteit) worden beter in beeld gebracht.
- ◆ De aansturing van re-integratiebedrijven is verbeterd en de inkoop van re-integratie-instrumenten wordt onderbouwd met de beschikbare informatie.
- ◆ De samenwerking met UWV WERKbedrijf is verbeterd wat betreft de instroom van WW-ers in de Wwb en instroombeperkende maatregelen.

Aanbevelingen

In 2010 is door de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) een verbeterplan opgesteld: het *Masterplan 2010-2013. Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (9 maart 2010). Wij zijn nagegaan of de aspecten van het re-integratiebeleid die wij in 2006 hebben aangekaart in ons rapport *Maak werk van bijstand*, onderdeel zijn van het verbeterplan. Een aantal aspecten komt daarin terug, bijvoorbeeld het opzetten van een 'informatiepiramide' om de behoefte aan sturings- en verantwoordingsinformatie in beeld te brengen en het opleiden van het management en de medewerkers. Deze verbeterpunten zijn in het plan van aanpak behorende bij het Masterplan (het *Spoorboekje*) nog onvoldoende geconcretiseerd of uitgewerkt. Wij bevelen het college van B&W aan de tekortkomingen die wij signaleren een duidelijke plaats te geven in het traject dat is ingegaan na vaststelling van het *Masterplan 2010-2013*.

1) Verbeter de informatiehuishouding.

Bepaal welke informatie nodig is om het klantenbestand, de prestaties van klantmanagers en de effectiviteit en de kosten-baten verhouding van ingezette re-integratie-instrumenten beter in beeld te brengen, te volgen en bij te sturen. De afdeling Sociale Zaken kan zich hierbij laten ondersteunen door de afdeling Bestuursinformatie. Zorg ervoor dat het klantvolgsysteem dat wordt gebruikt de benodigde informatie kan leveren (ICT).

2) Investeer in klantmanagement en de klantmanagers.

Formuleer heldere resultaatverwachtingen en zorg voor eenduidigheid in de communicatie over taken en verantwoordelijkheden, zodat klantmanagers en management hiervan hetzelfde beeld hebben. Onderbouw de prestatie- en resultaatverwachtingen van klantmanagers en ga uit van realistische aannames over de caseload. Investeer in de kwaliteit van klantmanagers (training en opleiding). Reserveer hiervoor voldoende middelen.

3) Draag zorg voor een daadkrachtig, consistent en resultaatgericht afdelingsmanagement, dat gericht is op adequate sturing en beheersing van alle relevante processen in onderlinge samenhang.

Uit het *Masterplan 2010-2013* blijkt dat het college van B&W veel effect verwacht van verbeteringen in de ICT en in de cultuur. De Rekenkamer wil er tot slot op wijzen dat bij de introductie van het klantmanagement in 2006 ook veel is verwacht van ICT en cultuurverandering (zoals resultaat- en klantgericht werken, ondernemend gedrag, focus op uitstroom). Vier jaar later is de ICT nog niet op orde, en is een cultuurverandering nog steeds nodig. Hoewel wij het belang van maatregelen op deze terreinen onderkennen, signaleren wij het risico van overschatting van het effect van deze maatregelen. Eerste vereisten zijn heldere doelstellingen, heldere taken en verantwoordelijkheden en realistische veronderstellingen over de prestaties van klantmanagers. Vervolgens moet vastgesteld worden:

- ◆ welke aanpassingen nodig zijn in de ICT om klantmanagers in staat te stellen adequaat regie te voeren over het re-integratieproces van klanten.
- ◆ welke veranderingen in de organisatiecultuur nodig zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid van klantmanagement verder te verbeteren.

5 REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Er gebeurt heel veel bij de afdeling DMO/SoZaWe en BIGU. Er is een nieuw integraal dienstverleningsconcept in de maak dat bijna gereed is. Er wordt geïnvesteerd in de verbetering van de bedrijfsvoering en de competenties van het personeel. Ook zijn we bezig met de fusie tussen SoZaWe en BIGU om gezamenlijk tot integrale en efficiëntere dienstverlening te komen met minder mensen. Uw Rekenkamer heeft oog voor de vele verbeteringen die zijn ingezet en er voor gekozen om het rapport en de werkwijze aan te laten sluiten op de verandersporen van het Masterplan SoZaWe. U komt met een drietal aanbevelingen:

- 1 Verbeter de informatiehuishouding,
- 2 Investeer in klantmanagement en de klantmanagers,
- 3 Draag zorg voor een daadkrachtig, consistent en resultaatgericht afdelingsmanagement, dat gericht is op adequate sturing en beheersing van alle relevante processen in onderlinge samenhang.

Wij herkennen deze aanbevelingen en verbeteringen en hebben ze voor het grootste deel al meegenomen in het Masterplan, dat zich over de komende jaren uitstrekt. Hieronder staan we wat uitgebreider stil bij de aanbevelingen.

1 INFORMATIEHUISHOUDING

We onderschrijven het belang van beter registreren van competenties van bijstandsccliënten. Daarmee kunnen we de link met de arbeidsmarkt nog beter leggen. Het is onze ambitie om onze klanten nóg beter te leren kennen zodat we een scherpere diagnose kunnen stellen van hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Dit is ook onderdeel van ons nieuwe dienstverleningsconcept en onze participatienota.

Ten behoeve van de beleidsvorming en de bijsturing van ons re-integratiebeleid beschikken wij binnen de gemeente over verschillende bronnen van informatie zoals:

- ◆ het rapport "Uitkering, werk en activering" (afdeling Bestuursinformatie),
- ◆ het rapport "Utrecht Werkt/Arbeidsmarkt 2009" (juni 2009)
- ◆ de arbeidsmarkt van Midden-Nederland 2020' (onderzoeksbureau EIM in opdracht van de KvK)

Al deze informatie gebruiken wij bij de vormgeving van ons beleid.

De Rekenkamer geeft verder aan dat belangrijke informatie ontbreekt ten aanzien van de kosten- batenverhouding en succes- en faalfactoren van re-integratie- instrumenten. Wij delen deze mening maar het betreft hier complexe materie. Inzicht in de kosten- batenverhouding van re-integratie is een landelijk vraagstuk. De vraag is namelijk of de klant zonder de inzet van een bepaald instrument niet of minder snel uitgestroomd zou zijn? In deze informatie zijn we allemaal geïnteresseerd. In het onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie is het gangbaar om een onderscheid aan te brengen tussen bruto en netto effectiviteit. Zoals de Rekenkamer in haar rapport zelf ook al constateert is een wetenschappelijk experiment noodzakelijk om meer inzicht te

krijgen in de netto- effectiviteit van re-integratie. SoZaWe heeft dit in de beroepsvereniging Divosa aangekaart.

Wij stellen vast dat het heel lastig is om goed zicht te krijgen op de effectiviteit van re-integratie en de verhouding tussen kosten en baten van het re-integratiebeleid. Dit laat onverlet dat wij zelf voortdurend bezig zijn om het zicht op onze prestaties te verbeteren. Hierin zijn wij ook heel transparant. In tegenstelling tot veel andere gemeenten bieden wij onze effectiviteitsmeting ook aan de Raad aan. Wij zijn van mening dat we met de nieuwe effectiviteitsmeting re-integratie een deel van de genoemde knelpunten in het rapport oplossen. In deze meting presenteren we informatie overzichtelijker per instrument op hoofdlijnen (zoals gewenst door de raadscommissie). In de totaaloverzichten is aandacht voor het bereiken van gestelde doelen, de kosten en - nieuw - de effecten op de uitstroom uit de bijstand per instrument. Daarmee komt betere en duidelijkere informatie beschikbaar dan in vorige edities. Het is een ontwikkelproces waar wij niet alleen, maar ook in G4-verband in samenwerken. Als G4 hebben wij op basis van een groot aantal onderzoeken in kaart gebracht wat onze meest succesvolle re-integratie instrumenten zijn en welke wel en niet in de praktijk werken. Dit heeft geleid tot het document, "De trots van de G4". Daarnaast geeft ook de website www.interventiesnaarwerk.nl informatie over succesvolle re-integratie-instrumenten.

2 KLANTMANAGEMENT EN KLANTMANAGERS

De Rekenkamer constateert dat heldere doelstellingen, heldere taken en verantwoordelijkheden en realistische veronderstellingen over de prestaties van klantmanagers noodzakelijk zijn. Wij hebben dit ook onderkend en meegenomen in de verandersporen van het Masterplan. We komen hier bij punt 3 ook nog nader op terug. Een kanttekening daarbij is dat we niet alle gewenste verbeteringen in één keer kunnen doorvoeren. Dit kost tijd en geld en hierin moeten we scherpe keuzes maken.

In het afgelopen jaar zijn belangrijke stappen gezet in de samenwerking met het UWV op de Werkpleinen, zowel richting werkgevers als richting klanten. Vanaf mei 2010 zijn de klantmanagers (nu werkcoaches) feitelijk gehuisvest op de werkpleinen. De Jeugdwerkloosheid is samen met de regio-gemeenten aangepakt. Ruim 3500 jongeren zijn aan werk geholpen en vele honderden zijn terug naar school gegaan of hebben een werk-leerbaan. Ondanks dat de professionalisering van de werkcoaches nog intensief gaande is, slagen we er dus in op een aantal fronten tot de beste van Nederland te horen. Maar we gaan door met investeren in deze groep, dat is nog lang niet afgelopen. Zo zijn afspraken gemaakt over het gezamenlijk ontwikkelen van een goed diagnosemodel, de aansluiting van inburgering op de Werkpleinen en het ontwikkelen van een eenduidige set aan managementinformatie. Tot slot heeft de G4 met het UWV overeenstemming bereikt over de koppeling van de ICT-systemen, een hulpmiddel om de matching tussen vraag en aanbod te verbeteren.

3 DAADKRACHTIG, CONSISTENT EN RESULTAATGERICHT AFDELINGSMANAGEMENT

We onderschrijven de aanbeveling van de Rekenkamer om te komen tot een daadkrachtig, consistent en resultaatgericht afdelingsmanagement. De verandersporen in het Masterplan zijn erop ingericht om een daadkrachtig, consistent en resultaatgericht afdelingsmanagement te waarborgen. Inmiddels zijn al wijzigingen in het management van SoZaWe gaande. Wij vertrouwen erop dat zij erin slagen de turbulente opgave waar zij voor staan, de komende 4 jaar tot een goed einde te brengen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Burgemeester en wethouders van Utrecht

5 oktober 2010

6 NAWOORD REKENKAMER

Wij danken het college van B&W voor zijn bestuurlijke reactie op het onderzoek *Re-integratie - wordt gevolgd*. Het college geeft aan dat het zich herkent in de aanbevelingen en verbeteringen zoals deze door ons worden voorgesteld. Daarbij geeft het college aan dat deze aspecten voor het grootste deel zijn meegenomen in het Masterplan. Wij constateren dat het Masterplan op een aantal punten nog onvoldoende is uitgewerkt en adviseren de raad de vinger aan de pols te houden bij de uitvoering van de raadsbesluiten in de verdere ontwikkeling van het Masterplan. Wij adviseren de raad specifiek op de volgende twee punten te letten:

a) Zet het college de verbetering van de informatiehuishouding voldoende in gang? Dit is cruciaal om tot betere beleidsinformatie te komen over de werking van het re-integratiebeleid, op basis waarvan het management van de afdeling Sociale Zaken, het college en de gemeenteraad beter sturing kunnen geven aan het re-integratiebeleid. Een betere informatiehuishouding betekent dat de afdeling Sociale Zaken in staat is om inzicht te bieden in de mogelijkheden en belemmeringen van de klanten en de investeringen in klanten, op het niveau van het klantenbestand. Denk daarbij aan indicatoren over het klantenbestand (per trede of klantgroep) met betrekking tot: opleidingsniveau, aantal jaren werkervaring, taalvaardigheid, psychosociale belemmeringen, fysieke belemmeringen, motivatie, gemiddelde kosten van re-integratietrajecten, doorstroom naar een hogere trede, etc. Dit kan, meer dan alleen informatie over geslacht, leeftijd en etniciteit die nu voorhanden is, handvatten bieden voor aanscherping van het beleid.

b) Wat gaat het college precies doen om het klantmanagement te verbeteren? Wij willen de raad in overweging geven het college te vragen om een eenduidige visie op de rol van klantmanagers in het re-integratieproces. Wat wordt er van hen verwacht en welke randvoorwaarden voor adequate taakuitvoering horen daar volgens het college bij?

Om zijn controlerende rol invulling te geven kan de raad op termijn vragen om een nieuwe evaluatie van klantmanagement. Deze evaluatie zou moeten aantonen dat er een eenduidige opvatting is bij het management en op de werkvloer over de taken en verantwoordelijkheden van klantmanagers.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 BRONNEN

Documenten

- ◆ Afdeling Bestuursinformatie (juni 2009). *Effectiviteitsmeting re-integratie 2007-2008*.
- ◆ Afdeling Bestuursinformatie (oktober 2010). Conceptversie *Effectiviteitsmeting re-integratie 2010*.
- ◆ Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Unit Primaire Processen (versie 0.3, december 2009). *Evaluatie DKM*.
- ◆ Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Unit Primaire Processen. Samenvatting evaluatieverslag RMW. *Samenvatting van geconstateerde problemen & aanbevelingen*.
- ◆ Berenschot (november 2009). *Doorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid Utrecht. Een onderzoek naar de doelmatigheid en effectiviteit*.
- ◆ BMC (mei 2010). *Evaluatie Werk Loont! Evaluatieonderzoek re-integratie-instrumenten*.
- ◆ BMC (mei 2010). *Evaluatie Werk 030. Evaluatieonderzoek re-integratie-instrumenten*
- ◆ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling / afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (oktober 2003). *Meerjarig Integraal Beleidsplan Werk en Bijstand 2004-2008*.
- ◆ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling / afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (29 januari 2007). *Aan de Poort, Op de Ladder en Aan het Werk. Het re-integratiebeleid in Utrecht 2007 – 2010*.
- ◆ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling / afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (mei 2009). *Re-integratiebeleid 2009 tot en met 2011. Aan de Slag!*
- ◆ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (versie college, 9 maart 2010). *Masterplan 2010-2013. Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.
- ◆ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (19 mei 2010). *Masterplan in uitvoering. Spoorboekje veranderproces SoZaWe/BIGU*.
- ◆ Gemeente Utrecht / afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (versie 3, 13 november 2009). *Implementatieplan Participatieladder*.
- ◆ Harms, M en Vrie, N. van de (1 juli 2010). *Memorandum Uitwerking opdracht Diagnose-instrument UWV en G4*.
- ◆ Projectgroep Implementatie Werkpleinen (versie 1.1, 1 augustus 2010). *Instructieboek Werkcoaches op de Werkpleinen*.

Gesprekspartners

- ◆ De heer E. Voeten, projectleider Werk 030, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- ◆ De heer F. van Huystee, manager team Planning en Control, unit Bedrijfsvoering en Control, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- ◆ De heer P. Verheule, manager unit Primaire Processen, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- ◆ De heer R. Tromp, senior beleidsonderzoeker, afdeling Bestuursinformatie.

- ◆ De heer R. Vermeer, senior beleidsmedewerker unit Bedrijfsvoering en Control, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- ◆ De heer T. Hegeman, Adviseur Informatievoorziening team Planning en Control, unit Bedrijfsvoering en Control, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- ◆ De heer W. van Ittersum, projectleider Werkpleinen, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- ◆ Mevrouw A. de Beer, manager team Werk en Contractmanagement, unit Beleid en Juridische Zaken, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- ◆ Mevrouw D. Fiolet, accountmanager maatschappelijke ontwikkeling, afdeling Bestuursinformatie.
- ◆ Mevrouw L. Neeft, hoofd afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- ◆ Mevrouw M. van der Steen, manager unit Beleid en Juridische Zaken, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- ◆ De heer L. Kuijpers, Operationeel contractmanager, team Werk en Contractmanagement, unit Beleid en Juridische Zaken, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

BIJLAGE 2 DE RE-INTEGRATIELADDER TOEGELICHT

Inleiding

Het bestand van bijstandsgerechtigden van de gemeente Utrecht is van oudsher ingedeeld in categorieën. Deze categorieën zijn oplopend en geven de afstand van de klant tot de arbeidsmarkt aan (en de mate van bemiddelbaarheid op de arbeidsmarkt). De systematiek is in de afgelopen jaren verschillende keren inhoudelijk gewijzigd. Hieronder beschrijven wij de verschillende indelingen die in de afgelopen jaren door de gemeente Utrecht werden gehanteerd en de meest recente toegepaste indeling.

Van vier fasen naar zes doelgroepen

Oorspronkelijk werd een indeling in vier fasen gehanteerd die ook door het CWI (nu UWV WERKbedrijf) werd gebruikt, waarbij fase 4 bestond uit de klanten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Deze klanten werden gezien als niet, of amper bemiddelbaar, oftewel het zogenaamde 'granieten bestand' van de bijstand. In 2003 introduceerde de afdeling Sociale Zaken een andere indeling van het bijstandsgerechtigdenbestand in zes doelgroepen, afgeleid van de CWI-fase-indeling.²⁰ De reden hiervoor was dat de gemeente Utrecht de indeling van het CWI te beperkend vond. De invoering van de Wwb per 1 januari 2004 stelde nieuwe eisen aan de re-integratietaak van de gemeente en de afdeling Sociale Zaken achtte een minder grofmazige indeling met een minder strikte scheiding tussen de doelgroepen noodzakelijk.

Doelgroepenindeling gemeente Utrecht (2003)	
Doelgroep 1	CWI fase 1. Goed bemiddelbaar
Doelgroep 2	CWI fase 2 + bovenkant CWI fase 3.
Doelgroep 3	CWI fase 3 + bovenkant CWI fase 4.
Doelgroep 4	Midden CWI fase 4 met arbeidsplicht.
Doelgroep 5	Onderkant CWI fase 4 zonder arbeidsplicht. Niet of nauwelijks bemiddelbaar.
Doelgroep 6	65-Plussers. Niet relevant geacht voor het re-integratiebeleid.

Bron: *Meerjarig Integraal Beleidsplan Werk en Bijstand 2004-2008 (oktober 2003)*

De re-integratieladder, eerste versie (2007-2009)

Met de beleidsnota *Aan de poort, op de ladder en aan het werk* introduceerde de afdeling Sociale Zaken de re-integratieladder.²¹ Met de re-integratieladder is de dienstverlening (instrumenten voor zorg, activering en arbeidstoeleiding) aan de verschillende doelgroepen in beeld gebracht. In de ladder zijn per trede instrumenten genoemd, die specifiek voor de doelgroep in deze trede zijn ontwikkeld. Zowel de doelgroepindeling als de re-integratieladder zijn een ondersteunende methodiek en geen protocol waar de klantmanager aan vast *moet* houden. De klantmanager bepaalt welk instrument de klant nodig heeft om het gestelde doel zo snel mogelijk te bereiken en kan instrumenten uit een bepaalde trede inzetten voor een klant die is ingedeeld in een andere doelgroep.

²⁰ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling / afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (oktober 2003). *Meerjarig Integraal Beleidsplan Werk en Bijstand 2004-2008*.

²¹ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling / afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (29 januari 2007). *Aan de Poort, Op de Ladder en Aan het Werk. Het re-integratiebeleid in Utrecht 2007 – 2010*.

De afdeling Sociale Zaken onderscheidde oorspronkelijk vier treden in de re-integratieladder.

Re-integratieladder gemeente Utrecht (versie 2007)	
Arbeidstoeleiding	voor doelgroepen 1 en 2. Op deze trede wordt directe ondersteuning geboden bij duurzame uitstroom naar werk.
Arbeidsactivering	voor doelgroepen 2, 3 en 4. Hier worden klanten toegerust met de kwaliteiten die zij nodig hebben om door te kunnen stromen naar regulier werk of naar arbeidstoeleiding.
Sociale activering	voor doelgroepen 4 en 5. Maatschappelijke participatie en doorstroom naar arbeidsactivering zijn hier de gestelde doelen.
Zorg en hulpverlening	voor de doelgroep 5. Hier staat het verminderen van de geestelijke of lichamelijke beperkingen centraal.

Bron: *Aan de Poort, Op de Ladder en Aan het Werk* (januari 2007).

De re-integratieladder, tweede versie (2009-heden)

Sinds de invoering van de beleidsnotitie *Aan de slag* (mei 2009) gebruikt de afdeling Sociale Zaken een nieuwe re-integratieladder.²² Deze vervangt de indeling in doelgroepen en de hier later aan toegevoegde re-integratieladder met vier treden. De nieuwe versie van de re-integratieladder onderscheidt zeven treden.

Re-integratieladder gemeente Utrecht (versie 2009)		
Trede 6	Regulier werk	Personen verrichten zonder ondersteuning regulier werk.
Trede 5	Werk met behulp van re-integratie	Personen verrichten regulier werk en krijgen hierbij ondersteuning via een loonkostensubsidie en/of jobcoaching.
Trede 4	Arbeidstoeleiding	Personen kunnen bemiddeld worden naar werk, maar hebben maximaal zes maanden ondersteuning nodig bij het vinden van werk.
Trede 3	Arbeidsactivering	Personen zijn in staat zijn om te werken, maar hebben een intensief programma of een traject van minimaal zes maanden nodig om re-integratie te realiseren.
Trede 2	Maatschappelijke Activering	Personen met een meervoudige problematiek met op termijn wel een re-integratiemogelijkheid richting werk. De klant kan mogelijk wel een inburgeringsprogramma volgen.
Trede 1	Zorg	Personen zijn niet in staat tot re-integratie door zware beperkingen, kunnen geen re-integratieactiviteiten ontplooiën en hebben een zorgaanbod nodig. De klant kan mogelijk wel een inburgeringsprogramma volgen.
Trede 0	Rust	Personen kunnen of hoeven geen re-integratieaanbod te ontvangen. De klant kan mogelijk wel een inburgeringsprogramma volgen.

Bron: *Re-integratiebeleid 2009 tot en met 2011. Aan de slag!* (mei 2009)

- ◆ Personen die zijn ingedeeld op trede 6 behoeven, als de nazorg is afgerond, geen ondersteuning (meer). In de oude doelgroepindeling van SoZaWe kwamen deze klanten niet voor.
- ◆ Personen die regulier werk verrichten met een loonkostensubsidie zijn ingedeeld in trede 5. Zij worden ondersteund bij het krijgen van een baan zonder subsidie.
- ◆ De eerste opdracht van SoZaWe, de bemiddeling van klanten naar ongesubsidieerd werk en naar een opleiding voor het behalen van een startkwalificatie, richt zich de komende twee jaar op klanten die zijn ingedeeld in trede 3 en trede 4, respectievelijk arbeidsactivering en arbeidstoeleiding.

²² Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling / afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (mei 2009). *Re-integratiebeleid 2009 tot en met 2011. Aan de Slag!*

- ◆ De klanten die gezien hun problematiek zijn onderverdeeld op een van de drie onderste treden: trede 0: rust, trede 1: zorg en trede 2: maatschappelijke activering vallen onder de secundaire opdracht: het realiseren van een vangnet.

De participatieladder

In 2008 heeft de gemeente Utrecht het initiatief genomen om met geïnteresseerde gemeenten een project op te zetten om te komen tot een Participatieladder. Er waren meerdere aanleidingen voor dit initiatief. Ten eerste zijn er verschillende vormen van re-integratieladders in gebruik bij gemeenten en hierop zouden activiteiten van inburgering of educatie niet goed zijn in te passen. Daarnaast riep de komst van het Participatiebudget nieuwe vragen op, zoals:

- ◆ Kunnen we participatie meer operationeel vertalen, zodat een toename of afname daarvan kan worden gemeten?
- ◆ Kunnen we de drie betrokken 'sectoren' (re-integratie, inburgering, volwasseneneducatie) daarbij meer integraal in beeld krijgen?
- ◆ Kunnen we effecten van beleid en inzet van middelen daarmee beter in beeld brengen voor gemeenteraad en management?
- ◆ Is het ook mogelijk daarmee onze inspanningen gericht te sturen?

In het najaar van 2008 heeft Regioplan in opdracht van 12 gemeenten en VNG de participatieladder ontwikkeld. Deze is grotendeels identiek aan de re-integratieladder.²³

Participatieladder VNG (versie 2009)		
Niveau 6	Betaald werk	bijvoorbeeld: baan met arbeidscontract, zzp'er, ondernemer
Niveau 5	Betaald werk met ondersteuning	bijvoorbeeld: werk met aanvullende uitkering van gemeente of UWV, werk met externe begeleiding, werk en scholing
Niveau 4	Onbetaald werk	bijvoorbeeld: werk met behoud van uitkering, stage, vrijwilligerswerk
Niveau 3	Deelname aan georganiseerde activiteiten	bijvoorbeeld: cursus of opleiding, actief verenigingslid
Niveau 2	Sociale contacten buitenshuis	bijvoorbeeld: bezoeken van burens en vrienden, incidenteel deelnemen aan activiteiten
Niveau 1	Geïsoleerd levend	bijvoorbeeld: dakloos, alleen internetcontacten

Bron: *Participatieladder brochure* VNG (december 2009)

In juni 2009 is de projectorganisatie onder verantwoordelijkheid van de VNG gebracht. In 2010 is in 19 koplopergemeenten (inclusief gemeente Utrecht) gestart met de implementatie van de participatieladder. De gemeente Utrecht heeft eind 2009 aangegeven de participatieladder nog niet volledig te implementeren. Er zijn teveel grote veranderingen gaande binnen de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid om op dit moment deze implementatie door te voeren en de re-integratieladder te vervangen. Ook is het ICT systeem RMW nog niet voorbereid op de toepassing van de participatieladder.²⁴

Het is de bedoeling van de VNG dat de participatieladder uiteindelijk landelijk wordt uitgerold zodat alle gemeenten over dezelfde methodiek beschikken.

²³ Zie ook www.participatieladder.nl.

²⁴ Gemeente Utrecht / afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (versie 3, 13 november 2009). *Implementatieplan Participatieladder*.

De Rekenkamer van de gemeente Utrecht heeft tot doel door middel van onderzoek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen te verbeteren.

Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.