

WORDT GEVOLGD 2010

ZES ONDERZOEKEN VAN DE REKENKAMER
UIT DE PERIODE 2006-2009 GETOETST OP RESULTAAT

DEEL II: ONDERZOEKSRAPPORTAGES

INHOUDSOPGAVE

1	Vervolgonderzoek <i>Uitgezette gelden</i> (treasury).....	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Treasurystatuut.....	5
1.3	Liquiditeitsplanning	9
1.4	Controleerbaarheid uitzettingenbeleid	11
1.5	Effecten kredietcrisis.....	12
Bijlage 1	Bronnen	17
Bijlage 2	Uitleg begrippen.....	18
Bijlage 3	Renteswap	19
2	Vervolgonderzoek <i>Betaalde baan</i> (loonkostensubsidie).....	20
2.1	Inleiding	20
2.2	Zicht op de resultaten van loonkostensubsidie.....	21
2.3	Controleerbare afspraken met werkgevers	24
2.4	Succes - en faalfactoren van loonkostensubsidie	27
Bijlage 1	Inzicht in de verschillende typen loonkostensubsidie	32
Bijlage 2	Bronnen	35
3	Vervolgonderzoek <i>UW Holding BV – Sturing en toezicht</i>	37
3.1	Inleiding	37
3.2	Nota verbonden partijen.....	39
3.3	Financieel tekort bij de uitvoering Wsw	42
3.4	Duurzaam houdbare regeling	45
3.5	Toezicht op UW Holding BV.....	50
3.6	Raad van Commissarissen UW Holding BV	54
Bijlage 1	Bronnen	56

4	Vervolgonderzoek <i>Gericht en geregeld</i> (handhaving)	58
4.1	Inleiding	58
4.2	Inventarisatie handhavingstaken gemeente Utrecht	59
4.3	Gemeentebreed handhavingsbeleid	61
4.4	Uitwisseling kennis en ervaring	69
Bijlage 1	Bronnen	71
5	Vervolgonderzoek <i>Berichten aan burgers</i> (persberichten)	73
5.1	Inleiding	73
5.2	Bevindingen	73
Bijlage 1	Bronnen	81
Bijlage 2	Aantal persberichten per beleidsterrein en kernboodschap	82
6	Vervolgonderzoek <i>Maak werk van bijstand</i> (re-integratie)	83
6.1	Inleiding	83
6.2	Ontwikkelingen in het re-integratiebeleid	85
6.3	Concluderende opmerkingen	97
Bijlage 1	Bronnen	99

1 VERVOLGONDERZOEK *UITGEZETTE GELDEN* (TREASURY)

1.1 INLEIDING

De Rekenkamer deed in 2008 een onderzoek naar de uitgezette gelden van de gemeente Utrecht; gelden die tijdelijk niet worden gebruikt voor gemeentelijke doeleinden en die zijn ondergebracht bij financiële instellingen. In het onderzoek stond de volgende vraag centraal:

Voert de gemeente Utrecht een zorgvuldig beleid met betrekking tot het uitzetten van gelden, volgens de wet- en regelgeving die hiervoor geldt?

Wij bestudeerden de relevante wet- en regelgeving (landelijk en lokaal) en de beschikbare documentatie bij de Centrale Treasury en we voerden gesprekken met de betrokkenen. Het onderzoek leidde tot de rekenkamerbrief *Uitgezette gelden – in ijzer en beton* (januari 2009). Het raadsadvies van de Rekenkamer werd, na amendering van advies 1, op 12 maart 2009 door de raad vastgesteld.¹ Het amendement ging over de aanpassing van het Treasurystatuut, waarop de raad zich nader wilde beraden in afwachting veranderende rijksregelgeving. De raad gaf het college de volgende opdrachten.

Raadsbesluiten 12 maart 2009

De raad draagt het college op:

- 1a De zorgvuldige uitzettingenpraktijk van de Centrale Treasury te continueren, in ieder geval tot het moment waarop de raad tot een beslissing is gekomen over het al dan niet aanpassen van het Treasurystatuut.
- 1b De aanpassing van de Ministeriële regeling (Ruddo) aan te grijpen om het Treasurystatuut opnieuw tegen het licht te houden. Hierbij in overleg met de subcommissie Controle en Financiën te treden om te bezien of aanpassing noodzakelijk of gewenst wordt geacht door de raad. Daarbij kunnen onderwerpen aan bod komen als het aanwijzen van preferente banken, een minimale 'landenrating', uitzetten van gelden bij de schatkist, etc.
- 2 Te zorgen voor een adequate liquiditeitsplanning voor het concern, zowel voor de korte als voor de lange termijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat de diensten de regels over informatievoorziening aan de Treasury gaan naleven.
- 3 Zo spoedig mogelijk te komen met een verklaring voor de afwijking in de liquiditeitsontwikkeling in 2008 van de planning 2008-2012 en de mogelijke consequenties daarvan in beeld te brengen.

¹ Gemeente Utrecht (12 maart 2009, nr. 23). Raadsbesluit *Uitgezette gelden*. (Amendement 2009/A6 *Zorgvuldig uitgezette gelden*).

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">4 De controleerbaarheid (documentatie en archivering) van het uitzettingenbeleid te verbeteren.5 Een brede risicoanalyse te maken van de effecten van de kredietcrisis en de economische gevolgen daarvan, zodat de risico's voor de bedrijfsvoering van de gemeente Utrecht tijdig kunnen worden afgedekt. |
|--|

Doel en aanpak vervolgonderzoek 2010

Met het vervolgonderzoek wil de Rekenkamer in beeld brengen in welke mate het college de raadsbesluiten van 12 maart 2009 heeft uitgevoerd. Wij gingen na wat er tot nu toe in gang is gezet. De Rekenkamer bestudeerde documenten en voerde een gesprek bij de Centrale Treasury.

Per raadsbesluit beschrijven wij in de volgende paragrafen in hoeverre het college deze heeft uitgevoerd.

1.2 TREASURYSTATUUT

1.2.1 Inleiding

De Rekenkamer stelde in 2008 vast dat de praktijk van het uitzetten van gelden door de gemeente Utrecht ruim binnen de landelijke en lokale regels viel. De gemeente voerde een risicomijdend uitzettingenbeleid. Om deze praktijk voor de toekomst veilig te stellen (minder persoonsafhankelijk te maken en minder gevoelig voor politiek-bestuurlijke druk) beval de Rekenkamer aan:

- ◆ De werkwijze vast te leggen in het Treasurystatuut: alleen gelden uitzetten bij financiële instellingen met minimaal een AA (bij uitzettingen korter dan één jaar) of AAA-rating (bij uitzettingen langer dan één jaar).
- ◆ Als college een aanwijzingsbesluit te nemen over 'preferente banken' (conform Treasurystatuut), waarbij ook 'schatkistbankieren' als optie bekeken kon worden.

De raad wilde zich beraden op de aanbeveling, in afwachting van veranderende rijksregelgeving, en nam een amendement aan met die strekking (Amendement 2009/A6).

Raadsbesluit 12 maart 2009

De raad draagt het college op:

- 1a De zorgvuldige uitzettingenpraktijk van de Centrale Treasury te continueren, in ieder geval tot het moment waarop de raad tot een beslissing is gekomen over het al dan niet aanpassen van het Treasurystatuut.
- 1b De aanpassing van de Ministeriële regeling (Ruddo) aan te grijpen om het Treasurystatuut opnieuw tegen het licht te houden. Hierbij in overleg met de subcommissie Controle en Financiën te treden om te bezien of aanpassing noodzakelijk of gewenst wordt geacht door de raad. Daarbij kunnen onderwerpen aan bod komen als het aanwijzen van preferente banken, een minimale 'landenrating', uitzetten van gelden bij de schatkist, etc.

1.2.2 Bevindingen

- a Het Treasurystatuut is aangepast en op 8 april 2010 vastgesteld door de gemeenteraad. De zorgvuldige uitzettingenpraktijk van de afgelopen jaren is daarmee "in ijzer en beton gegoten". Het college is over de actualisering van het Treasurystatuut in overleg getreden met de subcommissie Controle en Financiën van de gemeenteraad.

1.2.3 Toelichting

De Ministeriële Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) vormt de nadere uitwerking van de Wet financiering decentrale overheden (wet Fido) op het punt van het uitzetten van gelden en het afsluiten van contracten voor financiële derivaten.² Naar aanleiding van de kredietcrisis is de Ruddo in 2009 door de Minister van Financiën aangescherpt. Hierdoor is het Treasurystatuut van de gemeente Utrecht (2005) aan actualisering toe: de eisen in de Ruddo zijn nu deels strenger dan het Treasurystatuut. De actualisering van het Treasurystatuut is voltooid; de gemeenteraad heeft op 8 april 2010 het geactualiseerde Treasurystatuut vastgesteld. Ook de afgeleide regelgeving is aangepast.³ Uit een gesprek bij de Centrale Treasury kwam naar voren dat de gemeente zich in de praktijk al hield aan de strenger geworden eisen van de rijksoverheid voor het uitzetten van geld (Ruddo 2009). De Centrale Treasury zet alleen geld uit bij Nederlandse banken.

Het geactualiseerde Treasurystatuut en de afgeleide regelgeving sluit aan bij de tekst van de Ruddo en is zelfs strenger wat betreft minimale rating van de financiële instellingen waarmee de Centrale Treasury zaken mag doen. Nu de gemeenteraad het Treasurystatuut heeft vastgesteld is de zorgvuldige uitzettingenpraktijk van de afgelopen jaren "in ijzer en beton gegoten" (zie tabel 1.1). Zoals afgesproken

² Financiële derivaten: overeenkomst waarmee het financiële risico verbonden aan een onderliggende waarde (bijvoorbeeld een lening) wordt overgenomen door een andere partij.

³ De Uitvoeringsregeling 1A en de Organisatieregeling gemeente Utrecht zijn door het college vastgesteld.

(Amendement 2009/A6) heeft het college de concept-versie van het geactualiseerde Treasurystatuut (en de afgeleide regelgeving) op 1 februari 2010 met de subcommissie Controle en Financiën besproken.

Tabel 1.1 Bepaling voor het uitzetten van gelden en afsluiten overeenkomsten financiële derivaten

	Treasurystatuut 2005 gemeente Utrecht	Ruddo 2009	Treasurystatuut 2010 gemeente Utrecht
Landencriterium	-	Alleen bij instellingen gevestigd in lidstaten EEC* met een minimaal een AA-rating. Rating door minimaal twee ratingbureaus.	Alleen bij instellingen gevestigd in lidstaten EEC* met een minimaal een AA-rating. Rating door minimaal twee ratingbureaus.
Kort uitzetten	Tot 1 jaar bij instelling met A-rating ten hoogste van EUR 50 miljoen (artikel 9, lid3a)	Tot 3 maanden bij instelling met A-rating. Rating door minimaal twee ratingbureaus.	Tot 3 maanden bij instelling met AA-minusrating. Rating door minimaal twee ratingbureaus.
Lang uitzetten	Langer dan 1 jaar bij instelling met AA-rating ten hoogste van EUR 100 miljoen (artikel 9, lid 3b) Ongelimiteerd bij instelling met AAA-rating (artikel 9, lid 3c)	Langer dan 3 maanden bij instelling met AA-minusrating. Rating door minimaal twee ratingbureaus.	Langer dan 3 maanden bij instelling met AAA-minusrating. Rating door minimaal twee ratingbureaus.

* EEC: Europese Economische Ruimte

De subcommissie Controle en Financiën gaf aan dat de Centrale Treasury de mogelijkheden voor duurzaam beleggen moest meenemen bij de verdere uitwerking van het Treasurystatuut.⁴ In de gemeenteraadsvergadering van 8 april 2010 is hierover een amendement aangenomen. In het Treasurystatuut 2010 is vastgelegd dat "wordt gestreefd naar het afnemen van financiële diensten bij bankrelaties die aantoonbaar maatschappelijk verantwoord en duurzaam bankieren" (art. 16 Relatiebeheer, lid 6). Welke criteria het college van B&W daarvoor moet hanteren is voor de Rekenkamer niet duidelijk.

Overeenkomsten met betrekking tot financiële derivaten

Voor het aangaan van overeenkomsten voor financiële derivaten is er, naast de aanscherpingen die zijn opgesomd in tabel 1, ook sprake van een versoepeling. Voorheen was per keer een expliciet collegebesluit vereist voor het afsluiten van

⁴ In vergadering bijeen op 1 februari 2010.

dergelijke overeenkomsten. Met de geactualiseerde Uitvoeringsregeling 1A (artikel 1.2 lid 2) is de Treasurer gemandateerd om dat te doen voor bepaalde financiële derivaten,⁵ mits:

- ◆ hij binnen de kaders van wet- en regelgeving blijft;
- ◆ het uitsluitend is bedoeld ter beperking van renterisico's.

In het Treasurystatuut 2010 zijn voor het aangaan van overeenkomsten voor financiële derivaten dezelfde kredietwaardigheidseisen gesteld aan financiële instellingen als bij uitzettingen.

Het college heeft op 3 november 2009 besloten dat de Treasurer overeenkomsten mag afsluiten voor derivaten. De subcommissie Controle en Financiën is op 30 november 2009 op de hoogte gebracht van het voornemen om een 'renteswap' af te sluiten. Daarna heeft de Centrale Treasury een renteswap afgesloten met de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG; hoofdsom: EUR 130 miljoen; looptijd: 50 jaar; te betalen vaste rente: 3,42%; te ontvangen rente: variabele rente 3-maands Euribor).⁶ Daar tegenover staat op dit moment een 3-maandskasgeldlening, waarbij een rente wordt betaald die 0,12% lager ligt dan de 3-maands Euribor. De Treasurer wil deze lening vervangen door een langlopende lening waarbij de 3-maands Euribor wordt betaald, zodra op de kapitaalmarkt de liquiditeitsopslagen zijn verdwenen.⁷

De Centrale Treasury gebruikt de renteswap om het renterisico van de gemeentebrede financieringspositie (inclusief langlopende projecten zoals het Muziekpaleis) voor een substantieel bedrag voor langere tijd af te dekken tegen een laag rentepercentage. De gemeente betaalt nu niet de hoge liquiditeitsopslagen die de banken hanteren voor langlopende leningen.

Aanwijzingsbesluit preferente banken

De bepaling in het vorige Treasurystatuut dat het college met een besluit 'preferente banken' aanwijst, is uit het Treasurystatuut 2010 geschrapt. De reden hiervoor is dat het aanwijzingsbesluit geen toegevoegde waarde zou hebben ten opzichte van de kredietwaardigheidseisen die gesteld worden aan financiële instellingen waarmee de Treasury zaken mag doen.

Schatkistbankieren

Over de voor- en nadelen van het schatkistbankieren in de toekomst is nog onvoldoende duidelijkheid geschapen door de rijksoverheid. De bezwaren tegen het schatkistbankieren voor decentrale overheden zijn tot op heden ten dele opgelost:

- ◆ Sinds oktober 2009 kunnen decentrale overheden partieel schatkistbankieren (deposito). Het is niet meer vereist dat zij hun totale publieke middelen in de

⁵ Cap, Floor, Colar, Swaption, Forward Rate Agreement, Swap (zie bijlage 1 voor uitleg van begrippen).

⁶ Renteswap: overeenkomst tussen twee partijen om toekomstige rentebetalingen van verschillend karakter voor een bepaalde periode met elkaar te ruilen. In bijlage 3 lichten wij het instrument renteswap toe.

⁷ Liquiditeitsopslag: een opslag op de Euribor-rente die banken sinds de kredietcrisis hanteren.

schatkist onderbrengen en een rekening-courantrelatie met het ministerie van Financiën aangaan ('integraal schatkistbankieren').

- ◆ Er is geen leenfaciliteit; gemeenten kunnen alleen geld wegzetten bij de schatkist.

In opdracht van de Minister van Financiën wordt er een onderzoek uitgevoerd naar verruiming van de mogelijkheden. Een belemmering vormt het gevolg dat het schatkistbankieren kan hebben voor de sectorbanken BNG en de Waterschapsbank, waarbij veel decentrale overheden nu bankieren. Besluitvorming door de Minister van Financiën wordt verwacht in het tweede kwartaal van 2010.

Financiële positie gemeente Utrecht

De financiële positie van de gemeente Utrecht is sterk gewijzigd ten opzichte van de afgelopen jaren. Het 'tafelzilver' (participaties van de gemeente in energiemaatschappijen en dergelijke) is verkocht en besteed of voor langere tijd uitgezet. In 2013 en 2016 komen de laatste voor langere tijd uitgezette gelden vrij (EUR 175 miljoen respectievelijk EUR 50 miljoen bij BNG en RABO-bank). In de toekomst zal er vooral sprake zijn van het aantrekken van geld (lenen), om de investeringen die samenhangen met de grote projecten van de gemeente te realiseren (bijvoorbeeld Stationsgebied; Leidsche Rijn en Actieplan Luchtkwaliteit). Zo is er in 2008 voor EUR 151 miljoen aan nieuw geld aangetrokken en is voor EUR 25 miljoen aan leningen geherfinancierd.

1.3 LIQUIDITEITSPANNING

1.3.1 Inleiding

Een voorwaarde voor een onderbouwd uitzettingenbeleid is dat de Centrale Treasury beschikt over adequate liquiditeitsprognoses van de diensten, als basis voor een liquiditeitsplanning. De Centrale Treasury kan dan zijn praktijk van aantrekken en uitzetten van geld afstemmen op de toekomstige geldbehoefte van de gemeentelijke diensten. Uit het rekenkameronderzoek in 2008 bleek dat de diensten de Treasury niet goed informeren over verwachte inkomsten en uitgaven. De Rekenkamer constateerde dat de liquiditeitspositie eind 2008 sterk afweek van de prognose die was gemaakt door het concern. De oorzaken hiervan waren toen nog niet bekend.

Raadsbesluiten 12 maart 2009

De raad draagt het college op:

- 2 Te zorgen voor een adequate liquiditeitsplanning voor het concern, zowel voor de korte als voor de lange termijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat de diensten de regels over informatievoorziening aan de Treasury gaan naleven.
- 3 Zo spoedig mogelijk te komen met een verklaring voor de afwijking in de liquiditeitsontwikkeling in 2008 van de planning 2008-2012 en de mogelijke consequenties daarvan in beeld te brengen.

1.3.2 Bevindingen

- a Het college heeft toegezegd de liquiditeitsprognoses te verbeteren. De Centrale Treasury legt daarbij de nadruk op zicht krijgen op de grotere investeringsstromen, via het financiële systeem (verplichtingenadministratie) en door contact te onderhouden met sleutelfiguren bij de diensten.
- b Het college heeft in de Verantwoording 2008 de verklaring gegeven voor de liquiditeitsontwikkeling in 2008.

1.3.3 Toelichting

Liquiditeitsprognoses

Het college heeft in de Programmabegroting 2010 nogmaals toegezegd dat in overleg met de gemeentelijke diensten de liquiditeitsprognoses worden verbeterd. Het college maakt de kanttekening dat aan elke liquiditeitsprognose onzekerheidsmarges zijn verbonden. De invloed van externe factoren op de uitgaande en inkomende kasstroom speelt hierin volgens het college een belangrijke rol, zoals:

- ◆ de ontvangst van incidentele rijkssubsidies;
- ◆ juridische procedures of marktfactoren die de feitelijke uitvoering van het investeringsprogramma (inclusief grondexploitaties) beïnvloeden.

De volgende verplichtingen met betrekking tot liquiditeitsprognoses zijn vervallen nu de raad het geactualiseerde Treasurystatuut heeft vastgesteld:

- ◆ dat de diensten betalingen en ontvangsten groter dan EUR 1 miljoen melden aan de Treasury (artikel 1.7 lid 5 Uitvoeringsovereenkomst 1A);
- ◆ dat de diensten periodiek een 12-maands voortschrijdende prognose van inkomsten en uitgaven aan de Treasury zenden (artikel 1.9 Uitvoeringsovereenkomst 1A)

Volgens de Treasurer krijgt het verbeteren van de informatiepositie van de Centrale Treasury over de verwachte liquiditeitsontwikkeling vooral vorm door een beter gebruik van het financiële systeem (verplichtingenadministratie) en contacten met sleutelfiguren binnen de diensten; de mensen die zicht hebben op investeringsstromen (bijvoorbeeld financieel beleidsmedewerkers of projectcontrollers). De Treasurer zoekt maandelijks contact met deze sleutelfiguren en is dan vooral geïnteresseerd in de realisatie(-termijn) van investeringen en de benutting van bestemmingsreserves door de diensten. Dit zijn volgens de Treasurer de voor hem relevante zaken, die bepalend zijn voor het tekort of het overschot aan liquide middelen op enig moment.

In het Treasurystatuut 2010 is de bepaling opgenomen dat diensten op verzoek van de Centrale Treasury de benodigde informatie verstrekken. Dit is een werkbaar alternatief voor de geschrapte bepalingen (1.7, lid 5 en 1.9), zodat de informatiepositie van de Centrale Treasury is gewaarborgd.

Afwijking liquiditeitsontwikkeling 2008

De Rekenkamer constateerde in 2008 dat de liquiditeitspositie eind 2008 sterk afweek van de prognose die was gemaakt door het concern. De oorzaken hiervan waren toen nog niet bekend. In de Verantwoording 2008 heeft het college de afwijking toegelicht: het verschil verklaart het college uit het feit dat "onvoldoende rekening was gehouden met de toename van investeringsuitgaven en met de begrote onttrekkingen aan reserves" (zie kader 1.1).

Kader 1.1 Toelichting door het college van B&W op de omslag van de liquiditeitspositie in 2008

Citaat uit de Verantwoording 2008 (Jaarverslag, p216): *

"In 2008 zijn de liquide middelen met 151 miljoen euro afgenomen, namelijk van 80 miljoen euro korte beleggingen en 15 miljoen euro korte leningen per 1 januari 2008 naar 86 miljoen euro korte leningen per 31 december 2008. Daarnaast is in 2008 een lange lening aangetrokken van 25 miljoen euro. Per saldo was er een financieringsbehoefte in 2008 van 176 miljoen euro."

→ *Van EUR 80 miljoen uitgezet naar EUR 86 miljoen lenen (minus de EUR 15 miljoen geleend geld) = EUR 151 miljoen. Plus EUR 25 miljoen (lange lening) = EUR 176 miljoen aan aangetrokken financieringsmiddelen in 2008.*

"De belangrijkste oorzaken hiervan zijn:

- ◆ de netto investeringen in gebouwde voorzieningen van 69 miljoen euro;
- ◆ de (begrote) onttrekkingen aan reserves van 112 miljoen euro, de onttrekking aan voorzieningen van 23 miljoen euro, deels goedge maakt door een rekeningresultaat van 68 miljoen euro;
- ◆ de contractuele aflossing van lange leningen van 24 miljoen euro;
- ◆ toename van het benodigde werkkapitaal met 19 miljoen euro.

De financieringsbehoefte viel hoger uit dan verwacht omdat onvoldoende rekening was gehouden met de toename van de investeringsuitgaven en met de begrote onttrekkingen aan reserves."

→ *EUR 69 miljoen + EUR 112 miljoen + EUR 23 miljoen + EUR 24 miljoen + EUR 19 miljoen = EUR 247 miljoen. Minus EUR 68 miljoen (rekeningresultaat) en ontvangen aflossingen op verstrekte leningen (ruim EUR 3 miljoen) = EUR 176 miljoen financieringsbehoefte in 2008.*

* Afgeronde bedragen

1.4 CONTROLEERBAARHEID UITZETTINGENBELEID

1.4.1 Inleiding

De Rekenkamer constateerde dat het gevoerde uitzettingenbeleid onvoldoende controleerbaar was, als gevolg van gebrekkige documentatie van het offertetraject en gebrekkige archivering.

Raadsbesluit 12 maart 2009

De raad draagt het college op:

- 4 de controleerbaarheid (documentatie en archivering) van het uitzettingenbeleid te verbeteren.

1.4.2 Bevindingen

- a Het college heeft toegezegd dat het de controleerbaarheid van het uitzettingenbeleid zal verbeteren.

1.4.3 Toelichting

Het college heeft in de Programmabegroting 2010 opnieuw toegezegd dat het de controleerbaarheid van het uitzettingenbeleid zal verbeteren. De Centrale Treasury zal van elke afgesloten langer lopende leningovereenkomst een transactieverslag maken en dit vastleggen in het leningendossier. In het gesprek bij de Centrale Treasury is ons verzekerd dat bovenstaande werkwijze wordt gevolgd bij lenen en uitzetten van geld. Het lang uitzetten van geld komt in de toekomst veel minder voor, door de veranderde financiële positie van de gemeente.

In het Treasurystatuut (artikel 13) stond al dat bij uitzettingen langer dan één jaar drie offertes moeten worden opgevraagd. Omdat met 'lang lopend' nu wordt bedoeld langer dan drie maanden (artikel 9) is deze bepaling in feite aangescherpt. Aan het artikel is toegevoegd dat de gemeente *indien mogelijk* offertes opvraagt bij minimaal drie instellingen. In de toelichting wordt gesteld dat "voor uitzettingen [...] niet altijd 3 offertes kunnen worden opgevraagd".

De Rekenkamer constateert dat door de uitbreiding van het mandaat van de Treasurer in het Treasurystatuut 2010 (geen aanwijzingsbesluit 'preferente banken'; geen expliciet collegebesluit over het afsluiten van derivaten), het belang van controleerbare treasuryactiviteiten groter is geworden. De Rekenkamer is van mening dat voor alle treasurybesluiten teruggezocht moet kunnen worden wat doorslaggevend was voor de keuze, in een (gedigitaliseerd) logboek.

1.5 EFFECTEN KREDIETCRISIS

1.5.1 Inleiding

Tijdens de uitvoering van het rekenkameronderzoek in 2008 werd het steeds duidelijker dat de kredietcrisis grote gevolgen kon gaan hebben voor de gemeentelijke bedrijfsvoering. Op dat moment was er nog geen gemeentebrede risicoanalyse gemaakt, op basis waarvan de raad geïnformeerd kon worden over de mogelijke financiële gevolgen van de kredietcrisis voor de gemeente.

Raadsbesluit 12 maart 2009

De raad draagt het college op:

- 5 Een brede risicoanalyse te maken van de effecten van de kredietcrisis en de economische gevolgen daarvan, zodat de risico's voor de bedrijfsvoering van de gemeente Utrecht tijdig kunnen worden afgedekt.

1.5.2 Bevindingen

- a In de begrotingscyclus 2010 (voorjaarsnota 2009; programmabegroting 2010) is er veel aandacht besteed aan de economische crisis en de gevolgen voor de stad en de gemeente Utrecht. Het gemeentebestuur heeft maatregelen getroffen (extra investeringen; fondsen; bezuinigingen en ombuigingen; monitoring).
- b Het weerstandsvermogen is verlaagd tot onder de norm van de nota Weerstandvermogen. Het college heeft aangekondigd dat het in 2010 met een Plan van aanpak herstel weerstandsvermogen komt.

1.5.3 Toelichting

Op 1 april 2009 heeft het college de raad per brief geïnformeerd over de (mogelijke) gevolgen van de economische crisis voor de gemeente Utrecht en de maatregelen die het college in voorbereiding heeft.⁸ Dit liep overigens samen met de vorming van een nieuwe coalitie; de uitkomsten van het politieke overleg hierover zijn in de raadsbrief opgenomen. Bovendien liep het samen met de bekendmaking door het kabinet van het maatregelenpakket van de rijksoverheid om de gevolgen van de crisis het hoofd te bieden. Het college zag in de maatregelen van het kabinet "kansen voor Utrecht, waarmee zij de gevolgen van de crisis voor de stad en haar inwoners kan aanpakken: voorkomen van (jeugd)werkloosheid, investeren in onderwijs en kennis, investeren in een duurzame economie en het versneld investeren in bouwplannen en infrastructuur". Het college kondigde in de brief aan dat in de Voorjaarsnota 2009 de maatregelen die het college wil nemen zijn uitgewerkt.

In de Voorjaarsnota 2009 (juni 2009) meldde het college dat "de inkomsten minder stijgen dan verwacht [...] en aan de andere kant de uitgaven harder stijgen dan bij de programmabegroting 2009 was voorzien". Het college geeft aan binnen welke programma's de effecten zich vooral voordoen, bijvoorbeeld:

- ◆ Sociale zaken en arbeidsmarktbeleid: het beroep op re-integratietrajecten, schuldhulpverlening en armoedebestrijding zal toenemen.
- ◆ Leidsche Rijn: de aanbouw van woningen zal fors minder zijn dan de prognose; de kansen voor ontwikkeling van kantorenlocaties en bedrijventerreinen nemen af; het verwachte resultaat van de grondexploitatie Leidsche Rijn moet negatief worden bijgesteld.

⁸ College van B&W (1 april 2009). Raadsbrief *Kredietcrisis*.

In de Programmabegroting 2010 worden de volgende (mogelijke) gevolgen van de economische crisis genoemd (zie kader 1.2).

Kader 1.2 (Mogelijke) gevolgen van de economische crisis

- ◆ Toenemende werkloosheid (hogere instroom in de bijstand; stijgende lasten van de bijstandverstrekking).
- ◆ Ongunstige arbeidsmarkt voor werkzoekenden. Lager budget voor re-integratie, maar de opgave is groter geworden door lagere uitstroom.
- ◆ Oplopende jeugdwerkloosheid.
- ◆ Meer huishoudens met financiële problemen. Toename aantal aanvragen bijzondere bijstand, U-pas en schuldhulpverlening.
- ◆ Zzp-ers in de problemen.
- ◆ In 2010 lagere productiecijfers woningbouw (halvering), bijvoorbeeld in Leidsche Rijn. Vertraging van projecten.
- ◆ Minder bouwplannen en legesopbrengsten (die overigens kostendekkend zijn, dus dit is een budgetneutraal gevolg).
- ◆ De culturele sector heeft te maken met sponsors die zich terugtrekken (festivals en evenementen); beroep op gemeentelijke bronnen voor financiering.
- ◆ Aanpak Krachtwijken onder druk, door de financiële positie van de gemeente, corporaties, welzijnsinstellingen en andere betrokken organisaties.
- ◆ Geen nieuwe intentie- en erfpachtovereenkomsten in 2009 voor de ontwikkeling van kantoren in Papendorp.
- ◆ Leidsche Rijn: uitgifte van bedrijfskavels is stil komen te liggen. Dit kan gevolgen hebben voor de fasering van de woningbouw.
- ◆ Vertraging in de doorstroom binnen de sociale huursector. Verblijfsduur in vrouwenopvang neemt hierdoor toe.
- ◆ Moeilijke omstandigheden voor het sociale werkvoorzieningsbedrijf (UW Holding BV); de financiële positie staat verder onder druk.
- ◆ Gezondheid: na verlies van baan is er risico op een neerwaartse spiraal; ook voor dak- en thuislozen (terugval).
- ◆ Afname hotelovernachtingen (toeristenbelasting).

(bron: Programmabegroting 2010)

In de Voorjaarsnota 2009 zijn de maatregelen gepresenteerd die het college wil nemen om de gevolgen van de kredietcrisis op te vangen. In de Programmabegroting 2010 zijn de maatregelen nader uitgewerkt en ter besluitvorming aan de raad voorgelegd:

- ◆ Versneld investeren (EUR 200 miljoen) in openbare ruimte, rioleringen, Leidsche Rijn en projecten uit het Actieplan Luchtkwaliteit.
- ◆ Stimuleringsmaatregelen (fondsen) in de sfeer van woningbouw, economie en arbeidsmarkt (EUR 35 miljoen) en bereikbaarheid/luchtkwaliteit (vanaf 2013 EUR 15 miljoen extra per jaar).⁹

⁹ Stimuleringsfonds Woningbouwproductie Utrecht; Fonds stimulering lokale economie; Incidenteel fonds Sociale zaken.

- ◆ Maatregelen voor het voorkomen en verminderen van de gevolgen van werkloosheid (Actieplan 'Jeugd sterker uit de crisis'; extra geld voor bijstand, armoedebestrijding en schuldhulpverlening).
- ◆ Extra middelen voor culturele sector, die te maken heeft met zich terugtrekkende sponsors bij belangrijke festivals en evenementen.
- ◆ Verlaging van de afvalstoffenheffing en de onroerende zaakbelasting (EUR 7 miljoen) en bevrozing van de parkeerbelasting.

De afdeling Bestuursinformatie heeft vanaf april 2009 periodiek een nieuwsbrief uitgebracht over de gevolgen van de economische crisis voor Utrecht (*Thermometer economische crisis*) en in november 2009 een verdiepende analyse van de economische recessie in Utrecht.¹⁰

Dekking en weerstandsvermogen

In de Voorjaarsnota 2009 en de Programmabegroting 2010 zijn de volgende dekkingsbronnen opgenomen, voor het mogelijk maken van de maatregelen die voortkomen uit het nieuwe collegeprogramma (inclusief maatregelenpakket kredietcrisis):

- ◆ Scherper begroten: van EUR 4 miljoen in 2010 oplopend tot EUR 10 miljoen in 2013 (structureel).
- ◆ Besparingen op programma's: van 14 miljoen in 2010 oplopend tot EUR 18,5 miljoen in 2013 (structureel).
- ◆ Efficiëncytaakstellingen (algemeen en voor de afvalinzameling): van EUR 3 miljoen in 2010 oplopend tot EUR 9 miljoen in 2013 (structureel).
- ◆ Verminderen van externe inhuur: van EUR 1 miljoen in 2010 oplopend tot EUR 5 miljoen in 2013 (structureel).
- ◆ Afkomen bestemmingsreserves en dienstbedrijfsreserves: EUR 35,5 miljoen respectievelijk EUR 1 miljoen (incidenteel 2009).
- ◆ Vrijval voorzieningen: EUR 4,2 miljoen (incidenteel 2009).
- ◆ Algemene reserve: EUR 21 miljoen (incidenteel 2010).

Door het beroep op de algemene reserve staat het weerstandsvermogen onder de norm van 1, namelijk op 0,83.¹¹ Het college accepteert tijdelijk een lagere norm (0,8) en kondigt in de Programmabegroting 2010 aan dat het in 2010 met een plan van aanpak komt voor het herstel van het weerstandsvermogen.

Ontwikkeling gemeentefinanciën vanaf 2012

In de raadsbrief van 22 februari 2010 geeft het college van B&W een actueel beeld van de komende bezuinigingen op het gemeentefonds en van de gevolgen van de kredietcrisis.¹² Het financiële gevolg van de bezuiniging op het gemeentefonds raamt

¹⁰ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (24 november 2009). *Analyse recessie Utrecht*.

¹¹ De gemeente hanteert het uitgangspunt dat de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal gelijk is aan de benodigde weerstandscapaciteit (Nota *Weerstandsvermogen en risicomanagement*).

¹² College van B&W (22 februari 2010). Raadsbrief *Actuele ontwikkelingen gemeentefinanciën*.

het college op EUR 50 miljoen, plus of min EUR 25 miljoen (structureel vanaf 2012).

Dit is nog met veel onzekerheid omgeven.

Daarnaast gaan de bezuinigingen van de rijksoverheid doorwerken in de specifieke uitkeringen voor gemeentelijke beleidsterreinen.

Ook geeft het college van B&W in de raadsbrief aan dat het saldo grondexploitatie Leidsche Rijn zich ontwikkelt van EUR 20 miljoen negatief naar EUR 60 miljoen negatief.

BIJLAGE 1 BRONNEN

DOCUMENTEN

- ◆ College van B&W (1 april 2009). Raadsbrief *Kredietcrisis*.
- ◆ College van B&W (30 januari 2009). *Commissiebrief Woningbouwproductie/gevolgen kredietcrisis op de woningbouw*.
- ◆ College van B&W (16 februari 2010). *Uitvoeringsregeling IA Treasury*.
- ◆ College van B&W (16 februari 2010). *Organisatieregeling gemeente Utrecht*.
- ◆ College van B&W (22 februari 2010). Raadsbrief *Actuele ontwikkelingen gemeentefinanciën*.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (12 maart 2009, nr. 23). Raadsbesluit *Uitgezette gelden*.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (8 april 2010). Amendement 2010/A12. *Gemeente moet maatschappelijk verantwoord en duurzaam bankieren*.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (8 april 2010). *Treasurystatuut gemeente Utrecht*.
- ◆ Gemeente Utrecht (16 april 2009). *Verantwoording 2008*.
- ◆ Gemeente Utrecht (4 juni 2009). *Voorjaarsnota, inclusief bestuursrapportage 2009*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (juni, juli en september 2009 en maart 2010). *Thermometer economische crisis*.
- ◆ Gemeente Utrecht (10 september 2009). *Programmabegroting 2010*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (24 november 2009). *Analyse recessie Utrecht*.
- ◆ Rekenkamer Utrecht (15 januari 2009). Rekenkamerbrief 2008-01 *Uitgezette gelden – in ijzer en beton*.

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

- ◆ De heer P. Schriek, Treasurer gemeente Utrecht.

BIJEENKOMSTEN

- ◆ Subcommissie Controle en Financiën d.d. 30 november 2009 en 1 februari 2010.

BIJLAGE 2 UITLEG BEGRIPPEN

<i>Financiële derivaten</i>	Contract waarbij het renterisico van een onderliggende waarde (bijvoorbeeld een lening) wordt overgenomen door een andere partij. Beleggingsinstrumenten waarvan de waarde wordt afgeleid van een onderliggende waarde.
Soorten financiële derivaten waar de gemeente mee mag werken (Treasurystatuut 2010):	
<i>Cap</i>	Overeenkomst tussen twee partijen waarbij een maximum rentepercentage wordt gegarandeerd (renteplafond onderliggende verplichting is vastgelegd).
<i>Floor</i>	Overeenkomst tussen twee partijen waarbij een minimum rente wordt gegarandeerd (bodembepaling voor rente-inkomsten).
<i>Collar</i>	Combinatie van Cap en Floor.
<i>Swaption</i>	Geeft tegen betaling van een premie het recht om op een nu overeengekomen moment een renteswap af te sluiten tegen een nu vastgesteld renteniveau.
<i>Forward Rate Agreement (FRA)</i>	Legt de rente op een variabelrentende lening voor een bepaald tijdvak vast.
<i>Renteswap</i>	Overeenkomst tussen twee partijen om toekomstige rentebetalingen van verschillend karakter voor een bepaalde periode met elkaar te ruilen.

BIJLAGE 3 RENTESWAP

Renteswap

Een 'renteswap' (Interest Rate Swap, IRS) is een afspraak tussen twee partijen (bijvoorbeeld de gemeente en een bank) om gedurende een bepaalde periode de betaling van een geïndexeerde, variabele rente te ruilen tegen de betaling van een vaste rente. Op deze wijze kan een rentetarief op basis van variabele rente synthetisch worden gefixeerd. Gedurende de looptijd van de transactie wordt de variabele rente steeds opnieuw vastgesteld, meestal met een drie- of zesmaands interval. Voor de rentevaststelling wordt een officieel gepubliceerd tarief gebruikt. Aan het eind van de daarbij behorende renteperiode verrekenen de partijen het saldo van de vaste en de variabele rente over die renteperiode.

Risico's

Hoewel renteswaps veelal worden afgesloten in combinatie met een financiering, is er geen direct verband. Bij voortijdige beëindiging of tussentijdse wijziging van de onderliggende transactie, blijven de rechten en/of plichten voortvloeiende uit de renteswap onverminderd van kracht. Dit zou kunnen inhouden dat, ook als je geen geld leent, je toch nog de verplichtingen uit de swap moet nakomen.

In theorie blijft er dus een renterisico bestaan, maar gezien de toekomstige liquiditeitsbehoefte van de gemeente en de lage rente waarop de swap is afgesloten is dat risico gering.

Daarnaast zit er ook een kredietrisico aan de renteswap. De bank waarmee de gemeente de renteswap is aangegaan moet gedurende de looptijd wel in staat zijn aan haar verplichtingen te voldoen, namelijk de betaling van de overeengekomen variabele rente. De gemeente Utrecht heeft de swap afgesloten met een zeer kredietwaardige bank (Bank Nederlandse Gemeenten).

2 VERVOLGONDERZOEK *BETAALDE BAAN* (LOONKOSTENSUBSIDIE)

2.1 INLEIDING

De Rekenkamer voerde in 2008 een onderzoek uit naar de doeltreffendheid van de loonkostensubsidieregeling van de gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht beschikt over verschillende re-integratie-instrumenten die erop zijn gericht om de afstand van bijstandsgerechtigden tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Met loonkostensubsidies wil de gemeente werkgevers stimuleren arbeidsplaatsen beschikbaar te stellen voor mensen met een bijstandsuitkering.¹³ De werknemer kan in een reguliere werkomgeving werkervaring opdoen en kennis en vaardigheden verbeteren. De werknemer vergroot daarmee de kans op een reguliere betaalde baan. De gemeente vergoedt aan de werkgever een gedeelte van de loonkosten. De loonkostensubsidie (LKS) is een tijdelijke subsidie. Eenmaal aan het werk moeten deze werknemers naar een regulier betaalde baan zónder subsidie worden geleid, zo mogelijk bij dezelfde werkgever.

De gemeente Utrecht zet sinds 1 januari 2009 één vorm van loonkostensubsidie in; de opstapsubsidie. Tot januari 2009 kon ook een beroep worden gedaan op de vangnetsubsidie, zie kader 2.1.

Kader 2.1 De vangnet- en opstapsubsidie

De vangnetsubsidie is een 3-jarige loonkostensubsidie van EUR 20.000 per jaar, uitgaande van een 32-urige werkweek. Eind 2008 is de instroom van nieuwe deelnemers stopgezet. De laatste klanten stromen uit in 2012. De opstapsubsidie is een 1-jarige loonkostensubsidie van EUR 10.000 per jaar, uitgaande van een 32-urige werkweek (bedrag sinds 2009. Vóór 2009 was het een bedrag van EUR 12.500). Per 1 januari 2009 is de opstapsubsidie de enige loonkostensubsidie die door de gemeente wordt ingezet. Deze subsidie kan onafhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt ingezet worden. Aanvullend op dit reguliere beleid zijn er de fitbanen en jongerenvouchers. Dit zijn loonkostensubsidies voor jongeren, incidenteel gefinancierd vanuit het regionale actieplan jeugdwerkloosheid.¹⁴

De commissie Maatschappelijke Ontwikkeling verzocht de Rekenkamer in september 2007 onderzoek te doen naar de loonkostensubsidieregeling van de gemeente Utrecht.

¹³ In de afgelopen jaren zijn verschillende typen loonkostensubsidie ingezet. De bijlage bevat een overzicht, waarbij de instroom- en beëindigingsperiode is weergegeven.

¹⁴ Het regionale actieplan jeugdwerkloosheid is een incidentele impuls (2009) om de jeugdwerkloosheid terug te dringen. Voor 2010 en 2011 worden mogelijk nieuwe actieplannen opgesteld.

In het onderzoek stond de volgende vraag centraal:

In hoeverre draagt de gemeente met haar stelsel van loonkostensubsidies bij aan de duurzame uitstroom van bijstandgerechtigden naar regulier werk?

Het onderzoek resulteerde in het rapport *Betaalde baan. Een onderzoek naar de loonkostensubsidie van de gemeente Utrecht* (juni 2008). Het raadsadvies van de Rekenkamer werd op 25 september 2008 door de raad vastgesteld. De raad heeft alle aanbevelingen van de Rekenkamer overgenomen.

Raadsbesluit 25 september 2008

De raad draagt het college op:

- 1 Het zicht op de resultaten van de loonkostensubsidie te verbeteren.
- 2 De voorwaarden van de subsidieovereenkomst meer invulling te geven door met de werkgevers die loonkostensubsidie gaan ontvangen controleerbare afspraken te maken over de ondersteuning van de werknemer; en tijdens en na afloop van de subsidieperiode te controleren of de werkgevers de afspraken naleven.
- 3 Na te gaan welke succes- en faalfactoren de resultaten van de loonkostensubsidie het meest beïnvloeden.

Doel en aanpak vervolgonderzoek 2010

Met het vervolgonderzoek wil de Rekenkamer in beeld brengen in welke mate het college de raadsbesluiten van 25 september 2008 heeft uitgevoerd. De Rekenkamer bestudeerde ten behoeve van het onderzoek documenten van de gemeente Utrecht en voerde gesprekken met betrokkenen (zie de bijlage).

Per raadsbesluit beschrijven wij in de volgende paragrafen in hoeverre het college deze heeft uitgevoerd.

2.2 ZICHT OP DE RESULTATEN VAN LOONKOSTENSUBSIDIE

2.2.1 Inleiding

De gemeente wil met loonkostensubsidies verschillende doelen bereiken. Ten eerste de plaatsing van uitkeringsgerechtigden op een loonkostensubsidiebaan, waardoor zij uit de uitkering stromen (prestatiedoel). Ten tweede duurzame uitstroom van werknemers uit de loonkostensubsidiebaan naar ongesubsidieerd regulier werk.¹⁵

¹⁵ Onder 'duurzame uitstroom' wordt verstaan minimaal zes maanden en een dag ongesubsidieerd aan het werk, na beëindiging van de loonkostensubsidie.

De Rekenkamer constateerde in 2008 dat de gemeente wel het aantal plaatsingen op een loonkostensubsidiebaan in beeld had, en ook de uitstroom van werknemers naar regulier werk direct na afloop van de loonkostensubsidie. De gemeente kon echter niet aantonen of mensen ook aan de slag *blijven* ('duurzame uitstroom'). In de periode 2004-2007 had bijna 70% van de mensen na beëindiging van de subsidie geen betaalde baan. Van de 30% die wel aan de slag bleef, wist de gemeente niet hoe lang zij hun baan behielden.

Door periodiek te onderzoeken hoe lang mensen na afloop van de loonkostensubsidie aan de slag blijven, kan de gemeente meer zicht krijgen op de effectiviteit van de regeling. Vervolgens kunnen het college van B&W en de gemeenteraad de kosten en baten van de regeling beter tegen elkaar afwegen.

De Rekenkamer adviseerde de kosten-baten analyse eenvoudig te houden, en daarbij niet maatschappelijke kosten en baten te betrekken. Dit voert te ver voor één gemeente. De relevante kosten van de loonkostensubsidieregeling zijn bijvoorbeeld de subsidiebedragen die aan werkgevers zijn uitgekeerd. De baten zijn onder meer (veronderstelde) uitgespaarde bijstandsuitkeringen.

Raadsbesluit 25 september 2008

De raad draagt het college op:

- 1 Het zicht op de resultaten van de loonkostensubsidie te verbeteren.

2.2.2 Bevindingen

- a Het college rapporteert aan de gemeenteraad over de resultaten van het re-integratiebeleid (*Effectiviteitsmeting re-integratie*). De duurzaamheid van de uitstroom uit een loonkostensubsidie naar regulier werk is in de rapportage niet in beeld gebracht. Ook de kosten-baten analyse van de loonkostensubsidieregeling is niet gemaakt.

2.2.3 Toelichting

Kengetallen loonkostensubsidies

In het onderstaande kader 2.2 zijn enkele kengetallen van de vangnet-, vangnetplus- en opstapbanen weergegeven.

Kader 2.2 Kengetallen van loonkostensubsidies

Het aantal banen met een loonkostensubsidie nam in de periode 2007-2009 toe. In 2007 waren dit er 745 en in 2008 waren het er 1.004. Op 1 mei 2009 telde Utrecht 1.371 banen met een loonkostensubsidie.¹⁶ Deze personen zijn vooral actief in vangnetbanen (998 vangnetbaan en 121 vangnetplusbaan) en in mindere mate in de opstapbanen (161).

¹⁶ Gemeente Utrecht (mei 2009). Nota *Re-integratiebeleid 2009 tot en met 2011. Aan de slag!*

De prognose van uitstroom naar regulier ongesubsidieerd werk uit de *opstapbanen* werd in 2007 ruimschoots behaald (65% uitstroom, prognose 60%) en werd in 2008 bijna behaald (45% uitstroom, prognose 50%). De uitstroom naar regulier ongesubsidieerd werk uit de *vangnetbanen* ligt lager dan bij de opstapbanen. Van de personen die in 2007 startten met een vangnetbaan stroomde 21% uit naar regulier ongesubsidieerd werk (prognose: 30%). In 2008 stroomde 36% uit (prognose: 30%). Niet bekend is of dit duurzame uitstroom betreft.

In 2009 was het instroomplafond voor de vangnetsubsidie 0 en voor de opstapsubsidie 300. In 2010 is het plafond voor de opstapbanen 300, in 2011 en 2012 is dit 400. Het instroomplafond van 300 voor de opstapbaan werd in 2009 niet gehaald, ondanks het wegvallen van de mogelijkheid van de vangnetsubsidie voor werkgevers. Volgens de afdeling Sociale Zaken is de opstapbaan minder interessant voor werkgevers omdat de subsidie voor maximaal een jaar is en het jaarlijkse bedrag van de opstapsubsidie lager is dan de vangnetsubsidie. Per 1 januari 2009 is het subsidiebedrag van de opstapbaan verlaagd van EUR 12.500 naar EUR 10.000 als gevolg van een bezuinigingsmaatregel.

Zicht op duurzame uitstroom

De Rekenkamer constateerde in 2008 dat de gemeente niet goed weet of mensen na afloop van de loonkostensubsidie ook *duurzaam* aan de slag blijven. De jaarlijkse rapportage over de resultaten van het re-integratiebeleid, de *Effectiviteitsmeting re-integratie* gaat in op de loonkostensubsidies. De afdeling Bestuursinformatie van de gemeente stelt de effectiviteitsmeting op en de afdeling Sociale Zaken levert hiervoor gegevens aan. De meest recente effectiviteitsmeting (juni 2009) gaat in op de resultaten van in 2007 en 2008 gestarte loonkostensubsidies.¹⁷ In die rapportage is geen inzicht gegeven in de duurzaamheid van de uitstroom. Bij de gegevens die wel zijn verstrekt (instroom, uitstroom direct na beëindiging van de loonkostensubsidie en realisatie van prognoses) ontbreekt een nadere analyse. Hier gaan we bij raadsbesluit 3 op in.

De afdeling Sociale Zaken beschikt over twee mogelijkheden om duurzame uitstroom vast te stellen voor personen waarvan de loonkostensubsidie is afgerond. Deze twee mogelijkheden zijn in het onderstaande kader 2.3 beschreven.

Kader 2.3 Mogelijkheden om duurzame uitstroom in beeld te brengen

In de raadsbrief *Aanbevelingen Rekenkamerrapport LKS* van 20 oktober 2009 stelt het college dat inzicht in de realisatie van de duurzame uitstroom wordt verkregen via de uitvoering van het Ontwikkelplan nazorg (OPN). Het OPN heeft een looptijd gelijk aan de loonkostensubsidie en is eigenlijk geen nazorg, maar een begeleidingstraject uitgevoerd door een re-integratiebedrijf (zie ook paragraaf 1.3). Het OPN wordt afgesloten met een rapportage door het re-integratiebedrijf, waarin wordt vastgesteld of een klant duurzaam is uitgestroomd naar regulier werk (op basis van een 7^e-maandsloonstrook). Op dat moment krijgt het re-integratiebedrijf de resterende 50% van de vergoeding voor het nazorgtraject uitbetaald. De duurzame uitstroom wordt door de consultant nazorg van de afdeling Sociale Zaken geregistreerd in het digitale klantvolgsysteem.

¹⁷ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (juni 2009). *Effectiviteitsmeting re-integratie. Resultaten van gestarte trajecten in 2007 en 2008.*

Een kanttekening bij deze werkwijze is dat bij 30% van alle personen met een loonkostensubsidie geen OPN wordt ingezet en dat voor hen de duurzame uitstroom niet wordt geregistreerd.

In aanvulling op de hierboven beschreven uitstroomcontrole door het re-integratiebedrijf kan de gemeente in SUWInet zien of een klant (nog steeds) regulier betaald werk verricht, of dat een klant (opnieuw) een uitkering heeft (Ww, Wwb, etc).¹⁸ Deze mogelijkheid is tot nu toe door de afdeling Sociale Zaken incidenteel toegepast voor individuele gevallen, maar niet om in beleidsrapportages (zoals de effectiviteitsmeting) het zicht op de duurzaamheid van de uitstroom uit een loonkostensubsidiebaan te verbeteren.¹⁹

Wij constateren dat de registratie van duurzame uitstroom op basis van de rapportages over de uitgevoerde nazorg door de re-integratiebedrijven, in combinatie met SUWInet, voldoende informatie kan bieden voor het voor de raad in beeld brengen van duurzame uitstroom uit de loonkostensubsidieregeling. Tot op heden is dit voor de raad niet in beeld gebracht. Ook is geen kosten-baten analyse uitgevoerd om het college en raad te ondersteunen bij het maken van politiek bestuurlijke afwegingen.

Het college schrijft in de raadsbrief van 20 oktober 2009 dat over de effecten (duurzame uitstroom) van de loonkostensubsidie (en andere re-integratie-instrumenten) wordt gerapporteerd in de *Effectiviteitsmeting re-integratie*.²⁰ De nieuwe *Effectiviteitsmeting re-integratie* is naar verwachting medio 2010 beschikbaar. Het is nog onbekend of in die meting een overzicht van de duurzame uitstroom wordt gegeven.²¹

2.3 CONTROLEERBARE AFSPRAKEN MET WERKGEVERS

2.3.1 Inleiding

De Rekenkamer constateerde in 2008 dat de gemeente in de afgelopen jaren verbeteringen heeft doorgevoerd in de opzet en uitvoering van de loonkostensubsidieregeling. Zo was de regeling aantrekkelijker gemaakt voor werkgevers, en zouden de deelnemers beter worden begeleid door de re-integratiebureaus. De Rekenkamer gaf aan hoe de loonkostensubsidieregeling verder verbeterd kan worden. Een van de aanbevelingen was dat de gemeente concrete afspraken moet maken met werkgevers over de begeleiding van de deelnemers.

¹⁸ SUWInet is het klantregistratie- en volgsysteem dat toegankelijk is voor de organisaties in de keten Werk en Inkomen. Dit stelt de ketenpartijen in staat om gegevens van elkaar in te zien en uit te wisselen. In SUWInet is zichtbaar of een persoon regulier werk heeft en of de persoon op een bepaald moment klant is bij een uitkeringsinstantie.

¹⁹ Bij *Werk Loont!* (het 'work first' instrument van de gemeente Utrecht) wordt in SUWInet de situatie van uitgestroomde klanten getoetst. Een medewerker van Werk Loont! gaf in een gesprek aan dat dit volledig geautomatiseerd kan plaatsvinden.

²⁰ *Aanbevelingen Rekenkamerrapport LKS*. Brief van wethouder Spit aan de raad. 20 oktober 2009.

²¹ Uit gesprekken bij de afdeling Sociale Zaken en Bestuursinformatie blijkt dat het niet duidelijk is of afdeling Sociale Zaken tijdig gegevens over duurzame uitstroom kan aanleveren om nog aan de nieuwe effectiviteitsmeting toe te voegen.

Werkgevers waren niet goed aan te spreken op hun inspanningsverplichting om de deelnemers te begeleiden naar een reguliere betaalde baan.

Raadsbesluit 25 september 2008

De raad draagt het college op:

- 2 De voorwaarden van de subsidieovereenkomst meer invulling te geven door met de werkgevers die loonkostensubsidie gaan ontvangen controleerbare afspraken te maken over de ondersteuning van de werknemer; en tijdens en na afloop van de subsidieperiode te controleren of de werkgevers de afspraken naleven.

2.3.2 Bevindingen

- a In de subsidiebeschikking is een extra voorwaarde opgenomen over de begeleiding van de werknemer door de werkgever. De voorwaarden zijn niet uitgewerkt in concrete, controleerbare afspraken met de werkgevers.
- b De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de controle op de naleving van de voorwaarden bij de re-integratiebedrijven neergelegd. De gemeente kan sanctioneren door de loonkostensubsidie in te trekken of terug te vorderen.

2.3.3 Toelichting

Het college geeft in de raadsbrief *Aanbevelingen Rekenkamerrapport LKS* van 20 oktober 2009 aan dat het re-integratiebedrijf een grote rol heeft bij het ontwikkelen, ondersteunen en begeleiden van de werknemer met een baan met loonkostensubsidie, en dat de werkgever een beperkte rol heeft. Het college stapt af van eerder voorgesteld beleid om de werkgever een plan op te laten stellen voor de ontwikkeling van de werknemer.²² Het college geeft als reden dat de loonkostensubsidieregeling voor een werkgever laagdrempelig en eenvoudig moet zijn. Administratieve lasten en regels zouden drempelverhogend zijn voor de werkgever en bovendien zou het niet leiden tot een heldere taakverdeling met het re-integratiebedrijf. De gemeente heeft volgens de afdeling Sociale Zaken geen juridische middelen om een werkgever te verplichten op enigerlei wijze te investeren in de medewerker voor wie hij/zij loonkostensubsidie krijgt.

Een loonkostensubsidie en de begeleiding daarbij is volgens het college een 'partnership' van alle bij loonkostensubsidie betrokken partijen (re-integratiebedrijf, afdeling Sociale Zaken, werknemer en werkgever). Van deze samenwerking verwacht het college meer dan van een strengere controle van de werkgever die moeilijk te handhaven zou zijn.²³

²² In de raadsbrief van 20 oktober 2009 is aangegeven dat in de beleidsnota *Aan de Poort, Op de Ladder en Aan het Werk* (Gemeente Utrecht, januari 2007) nog gesproken werd over een plan dat door de werkgever zou worden opgesteld, maar dat voortschrijdend inzicht heeft geleerd dat dit niet tot een heldere taakverdeling tussen werkgever en re-integratiebedrijf leidt.

²³ Raadsbrief *Aanbevelingen Rekenkamerrapport LKS*. 20 oktober 2009.

Een maatregel die naar aanleiding van het raadsbesluit is genomen is het beter vastleggen van taken en verantwoordelijkheden van de bij loonkostensubsidie betrokken partijen. Deze worden in de volgende documenten vastgelegd:

- ◆ Contract: afspraken tussen het re-integratiebedrijf en de gemeente over de dienstverlening door het re-integratiebedrijf.
- ◆ Subsidiebeschikking: afspraken tussen de werkgever en gemeente over de verstrekking van loonkostensubsidie en de hieraan verbonden voorwaarden.
- ◆ Voorzieningenplan: afspraken tussen de klant en gemeente over het in te zetten re-integratietraject.
- ◆ Arbeidsovereenkomst: primaire arbeidsvoorwaarden en andere functiegerelateerde afspraken tussen de werknemer en werkgever.
- ◆ Ontwikkelplan nazorg (OPN): afspraken tussen re-integratiebedrijf, gemeente en werknemer over ondersteuning en begeleiding tijdens de loonkostensubsidie.

Het re-integratiebedrijf stelt samen met de klant het OPN op. Uit de notitie *Ontwikkelplan nazorg (inhoudelijke informatie voor de RIB's)* kan worden opgemaakt dat ook de werkgever betrokken is bij het opstellen van het OPN, bijvoorbeeld bij het vaststellen van de benodigde competenties. Er worden geen concrete afspraken met de werkgever vastgelegd in het OPN over bijvoorbeeld de ondersteuning die de werkgever gaat bieden bij het ontwikkelen van arbeidsvaardigheden. De werkgever krijgt het opgestelde OPN ter inzage, maar hoeft het niet te ondertekenen. Volgens de afdeling Sociale Zaken wordt van de werkgever verwacht dat hij de werknemer voldoende ruimte biedt om deel te kunnen nemen aan de activiteiten die in het OPN staan. In de subsidiebeschikking is aan de vier bestaande voorwaarden een vijfde toegevoegd waarin dit is vastgelegd. Zie kader 2.4.

Kader 2.4 Begeleiding werknemer: voorwaarden in de subsidiebeschikking

Om het recht op subsidie definitief te verkrijgen dient u te voldoen aan de volgende voorwaarden voor begeleiding voor de werknemer benoemd in deze beschikking:

- 1 Bij gebleken geschiktheid spant u zich in om de werknemer na afloop van de periode met loonkostensubsidie regulier in dienst te houden.
- 2 U dient de werknemer te ondersteunen bij het verder ontwikkelen van arbeidsvaardigheden en ontwikkelpunten gedurende zijn/haar arbeidsovereenkomst binnen uw instelling.
- 3 U dient bij ziekte van de werknemer deze zo spoedig mogelijk te ondersteunen bij terugkeer naar het werk conform Wet Poortwachter.
- 4 U werkt mee aan de overeengekomen afspraken in het nazorg ontwikkelplan, dat is opgesteld door het begeleidende re-integratiebedrijf ten behoeve van de werknemer voor wie deze beschikking is afgegeven.
- 5 U dient het Re-integratiebedrijf dat de nazorg en/of monitoring uitvoert op de hoogte te houden van de voortgang van de werknemer en (dreigende) uitval te melden aan dit bedrijf en de gemeente Utrecht.

De subsidievoorwaarden bieden een formele grond om de werkgever aan te spreken op zijn verantwoordelijkheid. Als de werkgever volgens het re-integratiebedrijf onvoldoende meewerkt aan de uitvoering van het Ontwikkelplan nazorg dan kan de gemeente een vooraankondiging sturen aan de werkgever dat als de werkgever niet meewerkt aan het OPN de subsidie ingetrokken en/of teruggevorderd kan worden. Dit gebeurt alleen in het geval de werkgever het de werknemer onmogelijk maakt zich volgens het OPN te ontwikkelen (dit is in 2009 vier keer voorgekomen). Het re-integratiebedrijf kan in dat geval een andere werkplek zoeken voor de klant.

De afdeling Sociale Zaken heeft de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van de werknemer bij de ontwikkeling van zijn competenties, scholing en zijn ontwikkeling richting de reguliere ongesubsidieerde arbeidsmarkt neergelegd bij het re-integratiebedrijf. Het re-integratiebedrijf moet ook toezien op de wijze waarop de werkgever de werknemer ondersteunt. De controle door het re-integratiebedrijf op de werkgever bestaat uit een periodiek gesprek. De afdeling Sociale Zaken heeft naar eigen zeggen zicht op de mate waarin er contacten zijn tussen de re-integratiebedrijven en de werkgevers, dankzij maandelijkse rapportages van de re-integratiebedrijven. Wij hebben niet onderzocht in hoeverre de afdeling Sociale zaken in beeld heeft hoe de re-integratiebedrijven hun verantwoordelijkheid in de praktijk vorm geven.

In het verleden zijn klachten geweest over de begeleiding van klanten met een vangnetsubsidie naar werk door het re-integratiebedrijf, en de communicatie van het re-integratiebedrijf met werkgevers.²⁴ Volgens de afdeling Sociale Zaken wordt de rol van de re-integratiebedrijven gecontroleerd door middel van kwaliteitsaudits en maandelijkse rapportages en overleggen. Hieruit bleek volgens de afdeling Sociale Zaken dat twee re-integratiebedrijven minder presteerden op het gebied van de begeleiding van klanten. Of deze re-integratiebedrijven inmiddels beter zijn gaan presteren is op dit moment bij de afdeling Sociale Zaken niet bekend.

2.4 SUCCES - EN FAALFACTOREN VAN LOONKOSTENSUBSIDIE

2.4.1 Inleiding

De Rekenkamer constateerde in 2008 dat de gemeente beter moet nagaan waarom de loonkostensubsidie bij de ene deelnemer leidt tot een reguliere betaalde baan en bij de andere deelnemer niet (succes- en faalfactoren). De gemeente had bijvoorbeeld niet goed in beeld om welke redenen mensen tijdens en na afloop van de loonkostensubsidie uitvallen. Als de gemeente succes- en faalfactoren beter in beeld heeft, kan zij de loonkostensubsidieregeling verder verbeteren.

²⁴ Zie bijvoorbeeld het verslag van de openbare vergadering van de Commissie Mens en Samenleving, d.d. 27 en 29 oktober 2009.

- 3 Ga na welke succes- en faalfactoren de resultaten van de loonkostensubsidie het meest beïnvloeden.

2.4.2 Bevindingen

- a De analyse (oorzaken, verklaringen, succes- en faalfactoren) van de resultaten van loonkostensubsidies is tot nu toe niet meegenomen in de *Effectiviteitsmeting re-integratie*.
- b De afdeling Sociale Zaken heeft in 2009 een onderzoek laten uitvoeren naar succes- en faalfactoren bij de inzet van loonkostensubsidie onder werkgevers, werknemers en re-integratiebedrijven. Dit onderzoek heeft bruikbare informatie opgeleverd, maar het richt zich vooral op de inmiddels afgeschafte vangnetsubsidie. Specifieke aandacht voor opstapsubsidie is er in het onderzoek niet en er zijn door de afdeling Sociale Zaken geen verbeterpunten voor de opstapsubsidie uit het onderzoek afgeleid.

2.4.3 Toelichting

Zoals bij hierboven bij de behandeling van raadsbesluit 1 ook is aangegeven, worden de gerealiseerde prestaties van de loonkostensubsidies in de *Effectiviteitsmeting re-integratie* beschreven, maar ontbreken verklaringen voor afwijkingen van prognoses, of voor verschillen tussen opeenvolgende jaren. In de *Effectiviteitsmeting re-integratie* gaat het college niet in op verbeterpunten en succes- en faalfactoren. Het ontbreken van verklaringen voor de gepresenteerde cijfers maakt het voor de raad moeilijker om een discussie te voeren over de effectiviteit van loonkostensubsidies en wat er eventueel nog kan worden verbeterd. De raad heeft daarom bij de bespreking van de *Effectiviteitsmeting re-integratie 2007-2008* op 29 oktober 2009 aan het college de vraag gesteld hoe de effectiviteit beter in beeld kan worden gebracht. Volgens de raad ontbrak het aan kwalitatieve analyse en discussie over de effectiviteit.

Volgens de afdeling Sociale Zaken beschikt de afdeling Bestuursinformatie over voldoende gegevens en cijfers om uitgebreidere analyse te maken van de resultaten van loonkostensubsidies. De afdeling Sociale Zaken heeft niet bepaald welke extra analyses en verdieping nodig zijn om aan te sluiten bij de behoefte van de raad over de effectiviteit.

De afdeling Sociale Zaken heeft het raadsbesluit gedeeltelijk uitgevoerd door een kwalitatief onderzoek uit te laten voeren door de afdeling Bestuursinformatie.²⁵ In maart 2009 zijn 17 werkgevers en 23 werknemers gevraagd naar hun ervaringen met het instrument loonkostensubsidie.²⁶ Uit dit kwalitatieve onderzoek komen verschillende succes- en faalfactoren naar voren. Deze zijn vervolgens voorgelegd aan drie re-integratiebedrijven.²⁷ Het onderzoek levert bruikbare resultaten op waarmee de loonkostensubsidies verder kunnen worden verbeterd. In het onderstaande kader 2.5 zijn de mogelijke verbeterpunten opgesomd.

Kader 2.5 Verbeterpunten en maatregelen volgens werkgevers, werknemers en re-integratiebedrijven

Verbeterpunt	Gesuggereerde maatregelen
Verbeteren begeleiding en ondersteuning door het re-integratiebedrijf.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Meer aandacht door het re-integratiebedrijf voor problemen van de werknemer op andere vlakken (psychisch, fysiek, financieel). Dit is vooral een wens van werkgevers. ◆ Intensievere begeleiding van de werknemer.
Voorkomen van verkeerde plaatsing (mismatch)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Beargumenteerde plaatsing. Zo compleet mogelijk beeld schetsen van problemen van een werknemer voor de werkgever om mismatch te voorkomen. ◆ Werknemers melden niet altijd alle relevante informatie over zichzelf. Daarnaast kunnen bepaalde gegevens (bijv. medische) niet altijd aan de werkgever worden medegedeeld volgens het re-integratiebedrijf. ◆ Heldere communicatie naar werkgever: de loonkostensubsidie is er niet voor niets. Werknemers hebben een afstand tot de arbeidsmarkt die verschillende oorzaken kan hebben. Dit besef lijkt soms onvoldoende aanwezig. ◆ Re-integratiebedrijven krijgen nu ongeveer EUR 1.000 per jaar voor het OPN. Er moet beter in kaart worden gebracht wat de daadwerkelijke kosten zijn van het gewenste pakket aan begeleiding, zeker als begeleiding uitgebreider of intensiever moet worden.
Groot verloop consultants van Re-integratiebedrijven heeft negatieve invloed op klantcontact	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Betere overdracht klantdossiers bij wisseling consultants.
Betere aansturing van re-integratiebedrijven door de gemeente.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aanscherping subsidiebeschikking en voorwaarden. ◆ Frequentere voortgangsgesprekken. ◆ Actie bij achterblijvende prestaties bij ondersteuning werknemer: andere werkplek/werkgever.

²⁵ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (september 2009). *Mooi meegenomen of nuttig instrument? Werkgevers en werknemers over de loonkostensubsidieregeling.*

²⁶ Met werkgevers werden diepte-interviews gehouden en met werknemers groeps gesprekken. Uit het rapport blijkt niet hoe respondenten zijn geselecteerd.

²⁷ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (oktober 2009). *Re-integratiebedrijven en de ervaringen rond de loonkostensubsidieregeling. Oplegnotitie bij het rapport 'Mooi meegenomen of nuttig instrument?'*.

<p>Vooral bij de vangnetbaan kan de 'comfortabele' situatie remmend werken op uitstroombrealisatie. Meer focus op doelstelling regulier ongesubsidieerd werk (scherpere prikkel naar uitstroom).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Frequentere voortgangsgesprekken. ◆ Actie bij achterblijvende prestaties bij ondersteuning werknemer: andere werkplek/werkgever. ◆ Werkgevers moeten perspectief kunnen bieden en in staat zijn de werknemer regulier in dienst te nemen. ◆ Het werk moet arbeidsmarktrelevant zijn. ◆ Werkgever en werknemer moeten uitstroom zelf willen. ◆ Minder loonkostensubsidie naarmate de klant zich meer ontwikkelt.
--	--

Op een deel van de verbeterpunten die in het kwalitatieve onderzoek naar voren zijn gekomen is (of was al eerder) actie ondernomen door de afdeling Sociale Zaken, zo blijkt uit de toelichting in de oplegnotitie bij het kwalitatieve rapport:

- ◆ De begeleiding is geïntensiveerd, met als doel competentieontwikkeling van de werknemer.
- ◆ Er worden voortgangsrapportages gemaakt in overleg met werkgevers.
- ◆ Er is extra ingezet op trainingen arbeidsvaardigheden.
- ◆ Er is een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd voor werkgevers.
- ◆ Er is meer druk op werkgevers om te investeren in klanten.
- ◆ De gemeente initieert en steunt de acties.

Het college en de afdeling Sociale Zaken hebben niet aangegeven welke verbeteringen er nog doorgevoerd zullen gaan worden.

De uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek zijn besproken op de raadsinformatieavond van 19 november 2009. Daarbij werd vooral teruggeblikt op ervaringen met de vangnetsubsidie. Er is niet besproken welke verbeterpunten er specifiek voor de opstapbanen kunnen worden ingezet. De actuele situatie is echter dat de vangnetsubsidie is afgeschaft en alleen de opstapsubsidie nog beschikbaar is. Volgens de afdeling Sociale Zaken worden er in de werkwijze van de opstapbaan voorlopig geen verbeteringen doorgevoerd.

Het Ontwikkelplan nazorg

Het Ontwikkelplan nazorg (OPN) is in 2008 ingevoerd om de kans op succesvolle doorstroom van klanten naar regulier werk zonder loonkostensubsidie te vergroten. Enkele re-integratiebedrijven hebben bij de afdeling Sociale Zaken gemeld dat zij vangnetters te weinig begeleiding kunnen bieden. Het bedrag dat zij van de gemeente ontvangen voor de uitvoering van de nazorg is te laag in verhouding tot de mate van begeleiding die is gewenst en de breedte van de terreinen waarop zij ondersteuning en competentieontwikkeling moeten realiseren.²⁸ Dat brengt het risico met zich mee dat de afstand tot de arbeidsmarkt niet effectief wordt verkleind.

²⁸ De gemiddelde prijs voor een OPN is EUR 2.075 voor 3 jaar op basis van no-cure less pay (bron: afdeling Sociale Zaken).

In maart 2009 heeft een re-integratiebedrijf een verbeterplan ingediend bij de gemeente Utrecht met voorstellen om het OPN te veranderen.²⁹ Een deel van deze verbeter suggesties heeft het college overgenomen en is vermeld in de raadsbrief van 20 oktober 2009. Het is niet duidelijk of die verbeterpunten inmiddels tot een verbetering van de resultaten hebben geleid (betere competentieontwikkeling van werknemers en een hogere uitstroom).

²⁹ Het re-integratiebedrijf Alexander Calder heeft een verbeterplan OPN ingediend bij de afdeling Contractmanagement Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook andere re-integratiebedrijven zijn volgens de afdeling Sociale Zaken gevraagd met verbeter suggesties te komen.

	<p>maar werd verlengd tot 31 december 2011. Het subsidiebedrag is gerelateerd aan de toenmalige I/D-subsidie van de werknemer. In 2005 en 2006 was het subsidiebedrag voor een vangnetplusser hoger dan voor een vangnetter. In 2007 is het subsidiebedrag voor een vangnetter verhoogd en kwamen de subsidiebedragen voor beide regelingen dicht bij elkaar te liggen.</p>
Vangnetsubsidie:	<p>Dit is een 3-jarige loonkostensubsidie met een bedrag van EUR 20.000 per jaar. Eind 2008 is de gemeente gestopt met nieuwe aanmeldingen voor een driejarige vangnetsubsidie. In 2009 is het plafond op 0 gezet. De vangnetbaan zal uiteindelijk als instrument verdwijnen als de laatste klanten uitstromen.</p>
Sectorbanen:	<p>De sectorbaan, ook vangnetco-baan genoemd, is een regeling die in 2006 in het leven is geroepen. De vangnetco-baan kent naast een basisbedrag van EUR 20.000 per jaar (bij een 32-urige werkweek) een additionele subsidie van EUR 8.000 indien de werkgever afkomstig is uit de sector Onderwijs, Sport, Welzijn, of Culturele Zaken. In 2007 hadden 167 personen een vangnetco-baan, in 2008 154 personen en in 2009 76 personen. De laatste uitstroom is in 2010.</p>
Formulierenservice:	<p>Burgers uit de stad kunnen via de formulierenservice ondersteuning krijgen bij het invullen van formulieren van alle instanties. De formulierenservice wordt uitgevoerd door werklozen die in aanmerking komen voor een vangnetbaan. De loonkostensubsidie van de vangnetbaan dekt echter niet allerlei bijkomende kosten. Bij de start van de formulierenservice is met de welzijnsinstellingen afgesproken dat de formulierenservice voor hen geen extra kosten met zich mee zal brengen. Hierdoor is het noodzakelijk de loonkostensubsidie voor de werknemers die op een vangnetbaan bij de formulierenservice aan het werk zijn te verhogen, zodat alle werkgeverslasten gedekt zijn. Afgesproken is dat een werknemer voor de formulierenservice in schaal 1, trede 1 wordt geplaatst. Om extra kosten te financieren is per vangnetter een aanvullend bedrag nodig van EUR 13.776,00 per heel kalenderjaar, bij een werkweek van 32 uur. In 2008 en 2009 waren 4 personen werkzaam bij de Formulierenservice.</p>
Milieubaan:	<p>De milieubaan is eind 2006 voor oud-ID-ers in het leven geroepen die niet bij hun werkgever konden blijven. UW Re-integratie heeft deze oud-ID-ers in dienst genomen, taken van deze werknemers waren om energiebesparende maatregelen uit te voeren bij huishoudens met een U-pas die aangegeven hadden behoefte aan energiebesparende maatregelen te hebben. De regeling liep op 1-1-2008 af. Er was geen vast subsidiebedrag gebonden aan de milieubaan, daadwerkelijke loonkosten konden door de werkgever gedeclareerd worden (werknemers waren 8-36 uur werkzaam per week). In 2007 waren 48 personen werkzaam d.m.v. een milieubaan.</p>
Opstapbanen:	<p>1 jarige loonkostensubsidie met een bedrag van EUR 10.000 per jaar (vóór 2009 was dit EUR 12.500). Per 1 januari 2009 is werken met een loonkostensubsidie alleen mogelijk door middel van de éénjarige opstapbaan.</p>
Jongerenvoucher:	<p>De jongerenvoucher is een specifieke loonkostensubsidie voor jongeren die vanuit één van de vier varianten werkleeraanbod van de WIJ kunnen uitstromen naar regulier werk. Indien de jongere, die reeds drie maanden werkloos is, door een werkgever in dienst wordt genomen voor minstens zes maanden, dan ontvangt de</p>

	<p>werkgever een loonkostensubsidie van EUR 2.848,08 (voor een jongere van 18-21 jaar) of EUR 5.348,16 (voor een jongere van 22-27 jaar). De richtlijn voor het aantal jongeren vouchers in de gemeente Utrecht in 2009 is 58. De jongeren voucher is onderdeel van het Regionaal Actieplan Jeugdwerkloosheid (gefinancierd uit de Klijnsmagelden).</p>
Fitbaan:	<p>De fitbaan is een werkervaringsplaats voor jongeren bij een reguliere werkgever van maximaal zes maanden. De jongere werkt 4 dagen en volgt 1 dag training of scholing. De loonkostensubsidie is gelijk aan de maximale WIJ-uitkering die geldt voor de betreffende jongere. De fitbaan is onderdeel van het Regionaal Actieplan Jeugdwerkloosheid (gefinancierd uit de Klijnsmagelden). Als de jongeren vouchers minder goed lopen, kan dit budget worden overgeheveld naar de fitbanen, en andersom.</p>

BIJLAGE 2 BRONNEN

DOCUMENTEN LANDELIJK

- ◆ Research voor beleid (Zoetermeer, 16 mei 2008). Loonkostensubsidie & Werken met behoud van uitkering. Quickscan naar de toepassing van deze re-integratie-instrumenten door gemeenten.
- ◆ Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
- ◆ Wet werk en bijstand
- ◆ Wet stimulering arbeidsparticipatie
- ◆ Wet participatiebudget
- ◆ Wet sociale werkvoorziening
- ◆ Wet investeren in jongeren

DOCUMENTEN

- ◆ Alexander Calder (maart 2009). *Plan van aanpak Ontwikkelplan nazorg.*
- ◆ College van B&W (20 oktober 2009). Aanbevelingen Rekenkamerrapport LKS.
- ◆ Gemeente Utrecht (januari 2007). Beleidsplan *Aan de Poort, Op de Ladder en Aan het Werk. Het re-integratiebeleid in Utrecht 2007-2010.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (24 mei 2007). *Ontwikkelplan cliënt – fase nazorg LKS.* (UVP 2006 versie 1.0).
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (begin 2008). *Ontwikkelplan Nazorg* (inhoudelijke informatie voor de RIB's).
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (april 2008). *Effectiviteitsmeting re-integratie. Resultaten van gestarte trajecten in 2007.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (30 oktober 2008). Brief aan werkgevers (kenmerk 08.081208), Plafond vangnetbanen in 2008.
- ◆ Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ondersteuning (november 2008). *Jaarplan 2009 Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (december 2008). *Uitvoeringsprotocol 2008 SoZaWe en Re-integratiebedrijven* (versie 1.2).
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (december 2008). *Notitie Aanpassingen in het re-integratie-instrumentarium 2008 t/m 2011.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). *Nadere voorwaarden ten aanzien van de loonkostensubsidiebeschikking in het kader van de Re-integratieverordening Wwb 2004 voor een loonkostensubsidie.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (20 januari 2009). *Memo ontwikkelplan Nazorg. Werkwijze nazorg beëindiging en opstellen Ontwikkelplan nazorg bij LKS subsidie.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (mei 2009). *Nota Aan de Slag! Re-integratiebeleid 2009 tot en met 2011.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (juni 2009). *Effectiviteitsmeting re-integratie. Resultaten van gestarte trajecten in 2007 en 2008.*
- ◆ Gemeente Utrecht (9 juli 2009) *Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004.*

- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (4 augustus 2009). *Beleidsregels Wet investeren in jongeren.*
- ◆ Gemeente Utrecht (september 2009). *Programmabegroting 2010.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (september 2009). *Mooi meegenomen of nuttig instrument? Werkgevers en werknemers over de loonkostensubsidieregeling.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (september 2009). *Re-integratiebedrijven en de ervaringen rond de loonkostensubsidieregeling. Oplegnotitie bij het rapport 'Mooi meegenomen of nuttig instrument?'*
- ◆ Gemeente Utrecht, DMO/Sociale Zaken en Werkgelegenheid (16 februari 2010). Voorbeeldbrief aanvraag vangnetbaan (beschikking + voorwaarden).
- ◆ Gemeente Utrecht, DMO/Sociale Zaken en Werkgelegenheid (16 februari 2010). Voorbeeldbrief intrekken/beëindigen/terugvorderen loonkostensubsidie.
- ◆ Gemeente Utrecht, DMO/Sociale Zaken en Werkgelegenheid (17 februari 2010). Voorbeeld rappedbrief werkgever opstellen OPN.
- ◆ Rekenkamer Utrecht (juni 2008). *Betaalde baan. Een onderzoek naar de loonkostensubsidieregeling van de gemeente Utrecht.*

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

- ◆ Mevrouw A. de Beer, strategisch contractmanager/senior beleidsmedewerker afdeling Sociale Zaken.
- ◆ De heer H. Brink, plaatsvervangend sectiehoofd.
- ◆ De heer R. Koene, beleidsmedewerker.
- ◆ Mevrouw L. Neeft, hoofd afdeling Sociale Zaken.
- ◆ Mevrouw M. van der Steen, unitmanager afdeling Sociale Zaken.
- ◆ De heer P. Verheule, unitmanager primaire processen afdeling Sociale Zaken.
- ◆ Groepsgesprek Kliëntenraad, met: de heer R. Alberelli, mevrouw C. Hidding, de heer J. de Ram (ambtelijk secretaris), mevrouw Y. del Valle en de heer H. van Zanten (voorzitter).

3 VERVOLGONDERZOEK *UW HOLDING BV* – *STURING EN TOEZICHT*

3.1 INLEIDING

De Rekenkamer deed in 2007 onderzoek naar de aansturing van en het toezicht op UW Holding BV door de gemeente Utrecht. De complexiteit van de band van de gemeente met UW vormde de aanleiding van het onderzoek (zie kader 3.1). De Rekenkamer onderzocht of de gemeente goed zicht had op de bestuurlijke en financiële risico's en hoe de gemeente omging met de financiële tekorten bij UW.

Kader 3.1 UW Holding BV en de gemeente

UW Holding BV is een publiek-private onderneming die voor de gemeente Utrecht taken uitvoert op het gebied van gesubsidieerde arbeid (sociale werkvoorziening en re-integratie van mensen met een arbeidshandicap en een Wsw-indicatie). Daarnaast voert UW onder de handelsnaam UW Reïntegratie (re-integratie-) activiteiten uit op de private markt. UW Reïntegratie bestaat uit de bedrijfsonderdelen UW Productie, UW Groen BV, UW Kwekerij, UW Schoonmaak, UW Flora en Businesspost Utrecht.

Het huidige UW Holding BV ontstond in 1997 uit een fusie van drie stichtingen die voor gemeente Utrecht onder meer de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) uitvoerden. Dit waren de stichting Utrechtse Werkvoorzieningsbedrijven, stichting Trajectplan en stichting Maatwerk. De gemeente werd 100% aandeelhouder van UW Holding BV. Bij de fusie trof de gemeente een afkoopregeling met UW (EUR 4,8 miljoen). Daarnaast kon UW over het kasgeld van de stichtingen beschikken (EUR 3,8 miljoen). De afspraak werd gemaakt dat financiële tegenvallers die daarna zouden optreden volledig voor eigen rekening van UW zouden zijn. Na de fusie teerde UW snel in op het vermogen. Om de vermogenspositie te versterken verstrekke de gemeente in 2000 een achtergestelde lening van EUR 4,5 miljoen aan UW onder gunstige voorwaarden (met rentesubsidie van EUR 1,6 miljoen). Verder staat de gemeente garant voor een lening van UW Holding BV bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). In 2007 boekte UW een winst van EUR 82.000. In 2006 en 2008 verstrekke de gemeente een extra financiële bijdrage van EUR 800.000 respectievelijk EUR 694.000 aan UW Holding BV. Voor 2009 is de benodigde extra bijdrage ingeschat op EUR 998.000. Het voor 2010 verwachte tekort bedraagt EUR 889.000.³⁰

De gemeente heeft de wettelijke opdracht om Wsw-geïndiceerden betaald werk te bieden dat aansluit op hun mogelijkheden. Mocht UW failliet gaan, dan moet de gemeente een alternatieve werkplek zoeken voor de bij UW werkzame mensen.

³⁰ Voor 2010 hield het college rekening met een tekort van EUR 500.000 (bron: de risico-inventarisatie die ten grondslag ligt aan de paragraaf 3.1 van de Programmabegroting 2010 over het weerstandsvermogen). Dit is later bijgesteld tot EUR 889.000. Deze bijstelling heeft plaatsgevonden op basis van de begroting 2010 van UW Holding BV (vastgesteld door de Raad van Commissarissen van UW in december 2009). De belangrijkste oorzaak van het verder opgelopen tekort is het achterblijvende aantal detacheringen als gevolg van de kredietcrisis.

In februari 2008 publiceerde de Rekenkamer het rapport *UW Holding BV - Sturing en toezicht door de gemeente Utrecht*. Het raadsadvies van de Rekenkamer werd besproken in de gemeenteraadsvergadering van 6 maart 2008. In de vergadering werd een amendement aangenomen waarmee de punten 4 en 5 van het raadsadvies werden aangepast.³¹

Raadsbesluit 6 maart 2008

De raad draagt het college op om:

- 1 In een nota verbonden partijen de uitgangspunten vast te leggen voor de sturing van en het toezicht op verbonden partijen door de gemeente, waar onder UW Holding BV, en in dit kader afspraken te maken met de raad over de informatievoorziening over de verbonden partijen.
- 2 Voor de raad in beeld te brengen wat het structurele financiële tekort is aan rijksbijdrage voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening door UW Holding BV en deze informatie jaarlijks te actualiseren.
- 3 Toe te werken naar een duurzaam houdbare regeling voor de financiering van de uitvoering van de Wsw door UW. Als financiële ondersteuning door de gemeente aan UW Holding BV hiervan deel uitmaakt, zorg er dan voor:
 - a dat de doelstelling van de financiële ondersteuning (bijvoorbeeld “versterken van de vermogenspositie van UW”) realistisch, meetbaar en tijdgebonden is;
 - b dat het geheel aan afspraken met UW, in het kader van de diverse financiële bindingen, zo veel mogelijk in lijn liggen met de doelstelling voor de financiële ondersteuning, inclusief de bestemming van een eventueel te ontstaan positief bedrijfsresultaat in de toekomst;
 - c dat de risico's voor de financiële ondersteuning in beeld zijn gebracht en zijn betrokken in de afweging over de financiële ondersteuning;
 - d dat UW in het kader van de financiële ondersteuning wordt geprikkeld om extra prestaties te leveren, bijvoorbeeld met betrekking tot door- en uitstroom van Wsw medewerkers.
- 4 De verschillende opties op een rij te zetten voor het beter waarborgen van de kwaliteit van het toezicht op UW en de andere verbonden partijen. Hierbij in ieder geval de aanbeveling van de Rekenkamer te betrekken om de eindverantwoordelijkheid neer te leggen bij één centrale dienst, die het toezicht door de andere gemeentelijke afdelingen coördineert, ondersteunt en bewaakt. De gemeenteraad op basis van deze vergelijking een voorstel te doen.
- 5 De verschillende opties op een rij te zetten voor de voordracht door de gemeente van een commissaris van UW. Hierbij in ieder geval de aanbeveling van de Rekenkamer te betrekken om geen wethouder meer voor te dragen voor benoeming in de Raad van Commissarissen van UW, maar een vakdeskundige zonder binding met het gemeentebestuur. De gemeenteraad op basis van deze vergelijking een voorstel te doen.

³¹ Gemeente Utrecht. Raadsbesluit *UW Holding BV*. 6 maart 2008, nr 35. (Amendement 2008/A3).

Doel en aanpak vervolgonderzoek 2010

Met het vervolgonderzoek wil de Rekenkamer in beeld brengen in welke mate het college van B&W de raadsbesluiten van 6 maart 2008 heeft uitgevoerd. De Rekenkamer bestudeerde voor het onderzoek documenten van de gemeente Utrecht en UW Holding BV en voerde gesprekken met de betrokkenen (zie bijlage 1: een overzicht van geraadpleegde documenten en gevoerde gesprekken).

Per raadsbesluit beschrijven wij in de volgende paragrafen in hoeverre het college deze heeft uitgevoerd.

3.2 NOTA VERBONDEN PARTIJEN

3.2.1 Inleiding

In de financiële verordening heeft de gemeenteraad vastgelegd dat het college van B&W tenminste eenmaal in de vier jaar een nota verbonden partijen aan de raad aanbiedt.³² De Rekenkamer constateerde in 2008 dat het stadsbestuur geen nota verbonden partijen had vastgelegd, met uitgangspunten voor de sturing en het toezicht door de gemeente Utrecht en de informatievoorziening aan het bestuur over verbonden partijen. Hierdoor kon de raad zijn controlerende rol niet optimaal vervullen. Over UW Holding BV concludeerde de Rekenkamer in 2008 dat de informatievoorziening aan de raad tekortschoot.

Raadsbesluit 6 maart 2008

De raad draagt het college op:

- 1 in een nota verbonden partijen de uitgangspunten vast te leggen voor de sturing van en het toezicht op verbonden partijen door de gemeente, waaronder UW Holding BV, en in dit kader afspraken te maken met de raad over de informatievoorziening over de verbonden partijen.

3.2.2 Bevindingen

- a De raad heeft in mei 2009 de nota verbonden partijen vastgesteld. De nota biedt een goed kader voor hoe de gemeentelijke diensten om dienen te gaan met verbonden partijen. Hoe de uitgangspunten van de nota in de praktijk worden gebracht en wie in de organisatie daar toezicht op houdt is niet geregeld.
- b De raad wordt op een aantal vaste momenten in het jaar door het college op hoofdlijnen geïnformeerd over alle verbonden partijen. Duidelijke afspraken tussen de raad en het college over informatievoorziening over de *risicovolle* verbonden partijen zijn er niet. De raad krijgt in de praktijk op verzoek wel méér informatie over de risicovolle verbonden partijen (bijvoorbeeld UW Holding BV en Stichting Muziekpaleis Utrecht).

³² Gemeente Utrecht (11 februari 2010), *Financiële verordening gemeente Utrecht*. Artikel 20.

3.2.3 Toelichting

Verbonden partijen

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk belang én een financieel belang heeft. UW Holding BV is één van de verbonden partijen van de gemeente. De gemeente Utrecht heeft een bestuurlijk en financieel belang in UW Holding BV. De gemeente is volledig aandeelhouder en heeft verschillende financiële bindingen met UW Holding BV (zie kader 3.1). De gemeente heeft zeggenschap in UW Holding BV via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders en heeft als aandeelhouder invloed op de samenstelling van de Raad van Commissarissen.

Nota verbonden partijen

De eerste nota verbonden partijen is op 7 mei 2009 door de raad vastgesteld.³³ De bedoeling van de nota is de risico's van deelnemingen of verbonden partijen goed te beschrijven zodat deze beter te controleren zijn. De nota gaat in op een scala aan uitgangspunten voor:

- ◆ gemeentelijke deelnemingen;
- ◆ vertegenwoordigingen;
- ◆ sturing na verzelfstandiging.

Met de nota verbonden partijen beschikken de gemeentelijke diensten over dezelfde basis om tot een afgewogen beleidsbeslissing te komen over de deelname, of voortzetting van deelname, in een externe partij. Er zijn aandachtspunten, criteria en stappen benoemd voor de besluitvorming over een nieuwe relatie met een partij en heroverweging van bestaande relaties, en aandachtspunten voor de risico-analyse en het toezichtarrangement. In de nota staat dat participatie in een verbonden partij alleen kan plaatsvinden nadat een toezichtarrangement is vastgesteld door het college, na de raad te hebben gehoord. In de nota is genoemd uit welke elementen een toezichtarrangement moet bestaan. De gemeenteraad is in de commissiebrief van 22 september 2009 geïnformeerd over het toezichtarrangement van UW Holding BV; bij raadsbesluit 4 gaan we hier nader op in (paragraaf 3.5).³⁴

In dit onderzoek hebben wij niet gekeken of de nota in de praktijk de gewenste uitwerking heeft en of de doelen die in de nota gesteld zijn worden bereikt. Wel gingen wij na of de nota verbonden partijen in uitvoering is genomen. Wij constateren het volgende:

- ◆ Er zijn geen afspraken gemaakt en vastgelegd over hoe de nota in de praktijk wordt gebracht (bijvoorbeeld in de vorm van plan van aanpak om de uitgangspunten van de nota door te voeren).
- ◆ Er is niet bepaald wie toezicht houdt op de naleving van de uitgangspunten en hoe dat gebeurt.

³³ Gemeente Utrecht (7 mei 2009). Raadsbesluit nota verbonden partijen., nr. 47.

³⁴ College van B&W (22 september 2009). Commissiebrief *Motie 2009/M51*..

In de praktijk wordt in het juridische controllersoverleg over de verbonden partijen gesproken als daar aanleiding voor is. Hiervoor biedt volgens betrokkenen de nota verbonden partijen het kader. Een gemeentebrede scan van de verbonden partijen, afgezet tegen de geformuleerde uitgangspunten, heeft nog niet plaatsgevonden. Hierdoor kan de naleving door de gemeentelijke diensten van de uitgangspunten van de nota verbonden partijen in de praktijk uiteenlopen.

Informatievoorziening over de verbonden partijen

Het college informeert de raad jaarlijks op twee momenten over de ontwikkelingen op hoofdlijnen bij alle verbonden partijen, namelijk in de programmabegroting en in de verantwoording. Verder is in de vergaderingen van de raadscommissies een vast agendapunt de "terugkoppeling uit de gemeenschappelijke regelingen/verbonden partijen". In de praktijk wordt hier zelden gebruik van gemaakt.

De informatie over de verbonden partijen in de bijlage bij de nota is beknopt. Er wordt kort een aantal kenmerken en ontwikkelingen beschreven, zoals: doel en openbaar belang van het onderhouden van de relatie, bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijken, bestuurlijk en financieel belang, zeggenschap, eigen vermogen, solvabiliteit en financieel resultaat. Daarnaast worden ontwikkelingen geschetst zoals, in het geval van UW Holding BV, het streven naar een duurzaam houdbare regeling voor de financiering van de Wsw-activiteiten (zie raadsbesluit 3, paragraaf 3.4). Ook de paragraaf over verbonden partijen in de programmabegroting en de verantwoording beperkt zich vooral tot kenmerken, kengetallen en een korte feitelijke omschrijving van ontwikkelingen. Het ontbreekt in deze stukken aan een beschrijving van en oordeel over aanwezig of te verwachten risico's.³⁵ In de paragraaf 'weerstandvermogen' worden risico's van verbonden partijen beschreven, als deze groot genoeg zijn bevonden. In de paragraaf wordt verwezen naar een uitgebreidere onderliggende lijst van actuele problemen. De risico's bij UW zijn niet groot genoeg bevonden om in de paragraaf op te nemen. De onderliggende lijst actuele problemen noemt de naar verwachting niet sluitende begroting van UW in 2010 als risico en koppelt hieraan het mogelijk in gevaar komen van de aflossing van de BNG-lening door UW, waar de gemeente garant voor staat. De lijst gaat niet in op de onderliggende risico's die bij (kunnen) dragen aan de verliesgevende exploitatie van UW in 2010 en komende jaren.

Bij sommige verbonden partijen, zoals de UW Holding BV en Stichting Muziekpaleis Utrecht, is zoveel dynamiek dat het van belang is dat de raad regelmatig geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen, terwijl bij andere verbonden partijen minder informatiemomenten nodig zijn. Voor de raad is op basis van het overzicht bij de nota verbonden partijen, de begroting en de verantwoording niet duidelijk welke verbonden partijen met dusdanige risico's te maken hebben dat zij (extra) aandacht en controle verdienen. Als dat wel duidelijk wordt gemaakt kan de raad concrete afspraken maken

³⁵ Artikel 21 van de Financiële verordening van gemeente Utrecht stelt dat bij de begroting en jaarstukken op eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen moet worden ingegaan.

met het college over de informatievoorziening over deze risicovolle verbonden partijen. In de praktijk krijgt de raad op verzoek wel méér informatie over de risicovolle verbonden partijen in ad hoc commissiebriefen.

3.3 FINANCIEEL TEKORT BIJ DE UITVOERING WSW

3.3.1 Inleiding

De uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening is een publieke taak van UW Holding BV, waarvoor de gemeente middelen krijgt van de rijksoverheid die zij doorsluis naar UW. In 2008 constateerde de Rekenkamer dat UW Holding BV structureel geld tekort komt voor de uitvoering van de Wsw. De gemeente heeft UW structureel financieel ondersteund in de periode van 2000-2007, terwijl de afspraak was dat UW in principe geen extra middelen zou krijgen van de gemeente. Gezien de financiële risico's voor de gemeente dient de raad jaarlijks inzicht te hebben in de precieze omvang van een financieel tekort of overschot, inclusief de wijze waarop een eventueel tekort zal worden gedekt door de gemeente. Uit het onderzoek in 2007 bleek dat de informatie voor de raad over de financiële ondersteuning van UW niet helder was.

Raadsbesluit 6 maart 2008

De raad draagt het college op:

- 2 voor de raad in beeld te brengen wat het structurele financiële tekort is aan rijksbijdrage voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening door UW Holding BV en deze informatie jaarlijks te actualiseren.

3.3.2 Bevindingen

- a De raad is (op herhaald verzoek) in september 2009 per brief door het college geïnformeerd over de gerealiseerde en verwachte resultaten van het publieke en private deel van UW Holding BV, de vermogenspositie van UW en de jaarlijkse financiële bijdrage van de gemeente Utrecht.
- b De informatie over de financiële positie van UW Holding BV in de toekomst (prognose), is niet voldoende transparant (onduidelijk is hoe financiële risico's zijn verwerkt in de prognose) en niet helemaal compleet: de aflossing in 2013 van de lening die BNG aan UW heeft verstrekt (EUR 3,8 miljoen) is niet in de prognose verwerkt.
- c Het college heeft geen toezeggingen gedaan over of het de informatie over de financiële positie van UW jaarlijks zal actualiseren ten behoeve van de controle door de gemeenteraad; door de raad is dit niet opnieuw gevraagd.

3.3.3 Toelichting

Inzicht in de financiële positie van UW Holding BV

Op 9 juli 2009 heeft de raadbesluiten 2 en 3 van 6 maart 2008 opnieuw onder de aandacht gebracht bij het college (motie 2009/M51) en daarmee het college gevraagd de raad te informeren over de financiële positie van UW; dit had het college nog niet gedaan. Om aan het verzoek van de raad tegemoet te komen heeft het college in zijn brief van 22 september 2009 de financiële situatie van UW beschreven over de periode 2006 t/m 2013: realisatie en prognoses van inkomsten en uitgaven, zowel wat betreft publieke als private activiteiten (zie tabel 3.1). Ook beschrijft het college de onzekerheden en de (financiële) risico's.

Tabel 3.1 Exploitatie UW Holding BV 2006-2013 (bedragen x EUR 1.000)

	Jaarrekening			Prognose				
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Subsidies *</i>	29.582	28.039	28.397	28.562	nb	nb	nb	nb
Resultaat Publiek	-2.200	-3.001	-2.231	-1.492	-1.097	-704	-439	-439
Resultaat Privaat	1.400	3.083	1.537	509	509	509	509	509
<i>Totaal</i>	<i>-800</i>	<i>82</i>	<i>-694</i>	<i>-983</i>	<i>-588</i>	<i>-195</i>	<i>70</i>	<i>70</i>

Bron: commissiebrief 22 september 2009 en Jaarrekeningen UW Holding BV 2007 en 2008.

* Dit zijn regelinggebonden subsidies. De grootste subsidie is de rijksbijdrage Wsw (in 2009 EUR 20.462.457). Daarnaast ontvangt UW diverse andere regelinggebonden financieringen. De gemeente (DMO) neemt de diensten af van UW na Europese aanbesteding. Subsidies voor 2010 en later zijn nog niet bekend.

Uit de tabel blijkt dat het private deel jaarlijks een positief resultaat kent, maar het publieke deel (Wsw) een tekort. Dit betekent dat de rijkssubsidie voor de uitvoering van de Wsw niet kostendekkend is in Utrecht. Het publieke tekort van UW wordt deels gedekt door het positieve private resultaat. In de afgelopen jaren moest de gemeente Utrecht steeds een extra financiële bijdrage aan UW verstrekken om het jaarlijkse exploitatietekort van UW te compenseren. In 2006 en 2008 bedroeg deze extra bijdrage respectievelijk EUR 800.000 en EUR 694.000. In 2007 boekte UW een kleine winst (EUR 82.000). Voor 2009 en 2010 werden extra bijdragen ingeschat van respectievelijk EUR 983.000 en EUR 588.000. Deze zijn later bijgesteld tot EUR 998.000 in 2009 en EUR 889.000 voor 2010. De belangrijkste oorzaak hiervan is het achterblijvende aantal detacheringen als gevolg van de kredietcrisis.

Uit onderzoek blijkt dat de structurele verliesgevendheid van de uitvoering van de Wsw-regeling een landelijk probleem is (zie kader 3.2).³⁶

³⁶ SEO in opdracht van Cedris (Amsterdam, oktober 2009) *Sector- en bedrijfsinformatie Sociale Werkgelegenheid en Arbeidsintegratie 2008*. Ook de commissie 'Fundamentele herbezinning Wet sociale werkvoorziening' (commissie de Vries) constateerde dat veel gemeenten exploitatietekorten compenseren.

Kader 3.2 Bedrijfsresultaat SW-bedrijven 2008

Cedris, de koepel van SW-bedrijven, constateerde in 2008 dat het uitvoeren van Wsw-regeling niet kostendekkend plaatsvindt, terwijl het faciliteren van andere doelgroepen de branche geld oplevert. Landelijk viel bij 62% van de SW-bedrijven het bedrijfsresultaat (exclusief gemeentelijke bijdrage) negatief uit. Het gemiddelde verlies in deze SW-bedrijven bedroeg EUR 1,4 mln. Volgens Cedris ontvingen 19 bedrijven in 2008 een incidentele gemeentelijke bijdrage achteraf (zoals in Utrecht). Het gemiddelde bedrag hiervan bedroeg EUR 1,2 mln. Hoewel UW bij de 62% van verliesgevende SW-bedrijven zit, is het verlies in 2008 (EUR 694.000) een stuk lager dan het landelijk gemiddelde.

Het resultaat van UW Holding BV is sterk beïnvloed door bijzondere baten en lasten. Opvallend is bijvoorbeeld de fluctuatie in de resultaten van de private (re-integratie-) activiteiten: een verdubbeling van het resultaat in 2007 ten opzichte van 2006, maar een halvering in 2008 ten opzichte van 2007. Naar verwachting nemen de resultaten privaat in 2009 met tweederde af ten opzichte van 2008.

Uit onder andere de toelichting op de meerjarenraming 2009-2013 van UW Holding BV blijkt er in het verleden een aantal incidentele baten en lasten te zijn geweest met een grote invloed op de exploitatie, waaronder:³⁷

- ◆ Correctie 'WAO-slayers': UW ontving een aantal jaren Wsw-subsidie voor werknemers die volledig in de WAO zaten (en waar UW dus geen loonkosten voor had). Hoewel dit destijds een mogelijkheid was binnen de bestaande wet, was de subsidie wel oneigenlijk. In 2008 is de correctie hiervan afgerond.
- ◆ Heraanbesteding van Werk Loont! met een veel lagere winstmarge (2008).
- ◆ Beëindiging van de vangnetsubsidie (2008/2009).
- ◆ Openbreken van de driejarige Doe Mee aanbesteding als gevolg van de beëindiging van vangnetsubsidies (2008/2009).
- ◆ Afschaffing van Voortrajecten Naar Gesubsidieerde Arbeid (VNGA).

Verwachtingen en risico's

De prognose van het financiële resultaat van UW Holding BV in de commissiebrief van 22 september 2009 is gebaseerd op verschillende aannames en verwachtingen. Het college geeft bij de prognose aan dat er een aanzienlijke onzekerheidsmarge is. Het college deelt de verwachting van de directie van UW dat het verlies op het publieke deel van UW jaarlijks zal afnemen. Hiervoor wordt als belangrijkste reden gegeven dat het als gevolg van de kredietcrisis achtergebleven aantal (groeps)detacheringen zich weer zal herstellen. Of dit daadwerkelijk gaat gebeuren is op voorhand niet te zeggen; er zijn geen garanties dat er een kleiner tekort zal zijn in de toekomst op het resultaat van UW publiek. Daarnaast schetst het college diverse risico's voor UW privaat. Zo loopt in 2010 een aantal (re-integratie-) opdrachten van UW af en het is niet zeker dat UW deze opdrachten bij een heraanbesteding behoudt. Het is niet duidelijk wat de financiële gevolgen van dergelijke risico's zijn en in hoeverre die al zijn meegenomen in de prognose. Er zijn bijvoorbeeld geen variaties op de prognose gemaakt op basis van een negatief of positief scenario. Wat ontbreekt in de

³⁷ UW Holding BV, *Begroting 2009* en kwartaalrapportages.

commissiebrief is de eindaflossing van de lening van UW bij de BNG, waarvoor de gemeente garant staat. Jaarlijks lost UW EUR 247.764 af en per februari 2013 lost UW de resterende EUR 3,8 miljoen ineens af.³⁸ De eindaflossing is niet in de prognose verwerkt of anderszins genoemd (bijvoorbeeld als noodzakelijke 'herfinanciering').

Vermogenspositie UW Holding BV

Solvabiliteit is een indicator of een onderneming op langere termijn in staat is om aan de betalingsverplichtingen te kunnen voldoen en toekomstige verliezen kan opvangen (weerstandsvermogen). Wij constateerden in 2008 dat de solvabiliteit ontoereikend is. Het college beaamt dit in zijn brief van 22 september 2009. Eind 2008 bedroeg de solvabiliteit 14%, terwijl voor een gezonde bedrijfsvoering een solvabiliteit van 25-30% wenselijk is.

Op dit moment is de vermogenspositie van UW zodanig dat UW zelf geen leningen kan afsluiten zonder dat de gemeente garant staat. Dit brengt voor de gemeente extra financiële risico's met zich mee, mocht UW niet aan de verplichtingen kunnen voldoen. Daarnaast kan de vermogenspositie van een onderneming een criterium zijn in het pakket van eisen voor aanbestedingen. Een potentiële opdrachtgever wil weten wat de (financiële) continuïteit is van de opdrachtnemer. Bij een gelijkblijvend eigen vermogen (de gemeente ziet hierop toe met de jaarlijkse financiële bijdrage) en een toename van het balanstotaal (door het afsluiten van nieuwe leningen voor herhuisvesting; toename vreemd vermogen) zal de komende jaren (in ieder geval in de periode 2009-2011) de solvabiliteitspositie van UW verder verslechteren. Voor de jaren 2012 en 2013 verwachten UW en het college een positief exploitatieresultaat, dat UW, na instemming van de aandeelhouder, kan toevoegen aan de reserves om de vermogenspositie te herstellen.

Actualiseren van financiële informatie over UW Holding BV

Het college heeft geen toezegging of uitspraak gedaan over het periodiek actualiseren van de informatie over de financiële positie van UW Holding BV, zoals in de commissiebrief van 22 september 2009. Uit gesprekken is gebleken dat deze informatie wel beschikbaar zal zijn bij de afdeling Sociale Zaken. Deze informatie wordt ieder kwartaal geactualiseerd in het kader van het verscherpte toezicht op UW.

3.4 DUURZAAM HOUSBARE REGELING

3.4.1 Inleiding

In de periode 1997-2007 heeft de gemeente op verschillende momenten UW Holding BV financieel ondersteund. De Rekenkamer constateerde in 2008 dat er geen uitgewerkte gemeentelijke visie ten grondslag lag aan de financiering van het

³⁸ Jaarrekening 2008 UW Holding BV.

structurele tekort op de uitvoering van de Wsw. De gemeente hield vast aan de vooronderstelling dat UW met private opbrengsten publieke tekorten kan compenseren. De Rekenkamer concludeerde in haar onderzoek dat deze vooronderstelling niet is uitgekomen en dat er geen duurzaam houdbare regeling was voor de financiering van de uitvoering van de Wsw.

Raadsbesluit 6 maart 2008

De raad draagt het college op:

- 3 om toe te werken naar een duurzaam houdbare regeling voor de financiering van de uitvoering van de Wsw door UW. Als financiële ondersteuning door de gemeente aan UW Holding BV hiervan deel uitmaakt, zorg er dan voor dat:
 - a de doelstelling van de financiële ondersteuning (bijvoorbeeld “versterken van de vermogenspositie van UW”) realistisch, meetbaar en tijdgebonden is;
 - b het geheel aan afspraken met UW, in het kader van de diverse financiële bindingen, zo veel mogelijk in lijn liggen met de doelstelling voor de financiële ondersteuning, inclusief de bestemming van een eventueel te ontstaan positief bedrijfsresultaat in de toekomst;
 - c de risico's voor de financiële ondersteuning in beeld zijn gebracht en zijn betrokken in de afweging over de financiële ondersteuning;
 - d UW in het kader van de financiële ondersteuning wordt geprikkeld om extra prestaties te leveren, bijvoorbeeld met betrekking tot door- en uitstroom van Wsw medewerkers.

3.4.2 Bevindingen

- a Er is door de gemeente een regeling voor de financiering van de uitvoering van de Wsw getroffen, maar deze voldoet niet aan de uitgangspunten van het raadsbesluit van 6 maart 2008. De financiële ondersteuning die UW Holding BV krijgt is niet gericht op het duurzaam verbeteren van de financiële positie van UW, zodat de continuïteit van de uitvoering van de Wsw is gewaarborgd. De financiering geschiedt op basis van nacalculatie en bevat geen prikkels voor UW om extra prestaties te leveren.
- b UW Holding BV heeft haar strategie uiteengezet om tot een beter bedrijfsresultaat te komen. Het college verwacht dat de financiële positie van UW zal verbeteren en UW vanaf 2012 geen gemeentelijke bijdrage nodig heeft. Dit is voor een belangrijk deel gebaseerd op aannames met aanzienlijke onzekerheden. Het college erkent dit, maar brengt geen alternatieve scenario's in beeld.
- c De concrete voornemens van de gemeente om zelf bij te dragen aan een hogere omzet van UW Holding BV zijn tot nu toe niet omgezet in daden:
 - ◆ Er zijn amper Wsw-ers gedetacheerd in de gemeentelijke organisatie.
 - ◆ Uitbreiding van het protocol Social Return met de Wsw-doelgroep is niet gerealiseerd.
 - ◆ Het ontbreekt aan centrale sturing en verslaglegging over de inzet van het voorbehoud aan SW-bedrijven bij aanbestedingen.

3.4.3 Toelichting

Duurzaam houdbare regeling

De gemeente Utrecht heeft een regeling getroffen voor de financiering van de uitvoering van de Wsw door UW Holding BV (commissiebrief 22 september 2009). Hieruit blijkt dat de gemeente bereid is een verlies op de jaarrekening van UW Holding BV aan te vullen tot een 0-saldo. De doelstellingen van de financiële ondersteuning zijn:

- ◆ het op peil houden van de vermogenspositie van UW;
- ◆ UW in staat stellen aan zijn betalings- en aflossingsverplichtingen op korte termijn te voldoen.

Een onderneming zou in staat moeten zijn om verliesgevende jaren op te vangen met de bedrijfsreserves. UW beschikt over onvoldoende reserves om tekorten zelf op te vangen; de vermogenspositie van UW is onvoldoende. De gemeente wil er daarom voor zorgen dat het eigen vermogen niet verder terugvalt. Het college is voornemens een verlies (achteraf) te compenseren, zodat UW geen beroep hoeft te doen op de bedrijfsreserves en het eigen vermogen van UW minimaal gehandhaafd blijft. Dit is ook nodig om UW kansen te geven bij aanbestedingstrajecten.

Wanneer UW een positief bedrijfsresultaat heeft mag de gemeente Utrecht, als volledig aandeelhouder, beslissen wat er met gerealiseerde winsten gebeurt. De gemeente kan besluiten om winsten toe te voegen aan de reserves van UW, of om winsten als dividend aan de aandeelhouder uit te keren. In de commissiebrief van 22 september 2009 meldt het college dat het de verwachte positieve bedrijfsresultaten in 2012 en 2013 zal toevoegen aan de bedrijfsreserves, waardoor de vermogenspositie van UW verbetert. Er zal in die jaren dan geen financiële ondersteuning worden vertrekt aan UW. Zoals beschreven in paragraaf 3.3.3 is het hoogst onzeker of UW daadwerkelijk een positief bedrijfsresultaat kan realiseren in die jaren. In de commissiebrief van 22 september 2009 is wat betreft de extra opbrengsten en besparingen uitgegaan van het meest gunstige scenario. Het college en UW achten een resultaat tussen de EUR 0 en EUR 500.000 negatief realistisch, maar gaan tegelijkertijd uit van een resultaat van ten minste EUR nihil.

De Rekenkamer constateert dat weliswaar een regeling is getroffen met UW, maar dat er niet wordt toegewerkt naar een stabiele financiële verhouding met UW. De gemeente hanteert nog altijd het uitgangspunt 'private baten dekken publieke tekorten', te bereiken met een combinatie van maatregelen. Dit is geen realistische veronderstelling gebleken.

Daarnaast stellen wij vast dat niet alle concrete mogelijkheden tot verbetering van de financiële verhouding tussen de gemeente en UW zijn onderzocht en in de commissiebrief van 22 september 2009 beschreven. Bijvoorbeeld: de leningen,

garantstellingen (zie kader 1.1) en aanvullende kredietbehoefte van UW zijn niet in samenhang gezien vanuit het perspectief van het terugbrengen van kosten.³⁹

Met de huidige lage rentevoet zou de mogelijkheid onderzocht kunnen worden om de kredietbehoefte van UW te herfinancieren, met hulp van externe financiers of als gemeente in de rol van aandeelhouder. De gemeente kunnen overwegen om (een deel van) haar lening om te zetten in aandelenkapitaal, maar dit betekent wel een éénmalig (rente-) verlies voor de gemeente (de resterende hoofdsom van de lening wordt ineens afgeschreven). Een complicerende factor is dat het niet is toegestaan de BNG-lening geheel of gedeeltelijk vervroegd af te lossen.

Ook voldoet de regeling niet aan de uitgangspunten uit het raadsbesluit, omdat de extra financiering door de gemeente niet is voorzien van prestatieprikkels, bijvoorbeeld met betrekking tot het bevorderen van door- en uitstroom van de Wsw-ers, naar een detachingsplaats of zo mogelijk naar de reguliere arbeidsmarkt. De afgelopen jaren heeft UW sterk ingezet op uitstroom naar detachingsplekken. De opbrengst voor een gedetacheerde Wsw-er is volgens UW drie tot vier keer zo hoog als die van een werknemer in een beschutte omgeving. Doorstroom van Wsw-ers naar detachingsplaatsen is belangrijk voor UW omdat de arbeidsproductiviteit van nieuwe instromers volgens UW de afgelopen jaren steeds verder is afgenomen, terwijl de rijkssubsidie gelijk is gebleven. Uitstroom van Wsw-ers naar regulier werk kan negatief zijn voor de bedrijfsvoering omdat iemand met hoge arbeidsproductiviteit vertrekt. Volgens zowel de afdeling Sociale Zaken als UW komt uitstroom naar regulier werk niet of nauwelijks voor.

De commissie De Vries stelt een nieuwe systematiek van subsidiëring voor waar een prestatieprikkels voor gemeenten en een loonwaardesystematiek deel van uitmaken.⁴⁰ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat pilots starten naar loonwaardebepaling en loondispensatie voor Wsw-ers. Uit de pilots moet blijken of een subsidie op basis van een systematiek van loonwaardebepaling voor gemeenten een oplossing kan bieden voor de structurele tekorten op de uitvoering van de Wsw. Mogelijk biedt dit een bruikbaar alternatief voor de extra financiering van UW Holding BV door de gemeente Utrecht. Namens de vier grote gemeenten (G4) hebben Rotterdam en Amsterdam op de pilot ingeschreven. Indien de pilots door het ministerie wordt toegekend aan deze gemeenten zullen Den Haag en Utrecht meeliften.

Tijdens een informele raadsinformatieavond op 18 februari 2010 is door twee raadsleden gesproken met een aantal woordvoerders van DMO/Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de invulling van een duurzaam houdbare regeling. Drie opties voor een financiële regeling met UW kwamen daarbij aan de orde. Ten eerste de

³⁹ UW Holding BV heeft extra middelen nodig om de strategische plannen te kunnen uitvoeren.

⁴⁰ Commissie fundamentele herbezinning Wsw (oktober 2008). *Werken naar vermogen*. De commissie onder voorzitterschap van Bert de Vries kreeg van de staatssecretaris van SZW de opdracht een voorstel doen om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen zonder dat daarvoor meer publieke middelen hoeven te worden ingezet. Zie ook: www.werken-naar-vermogen.nl.

huidige regeling (op basis van nacalculatie). Ten tweede een vaste jaarlijkse (vooraf verstrekte) bijdrage. Ten derde een combinatie van een vaste jaarlijkse financiële bijdrage en een aanvullende financiële bijdrage op basis van nacalculatie. Vervolgens heeft de afdeling Sociale Zaken de combinatievariant nader uitgewerkt. De kern van de notitie bestaat uit een uitwerking die weinig verschilt van de huidige aanpak. De huidige bijdrage op nacalculatie wordt omgezet in een vast bedrag vooraf, en de verdeling van eventuele winst valt in de voorgestelde regeling onder de noemer nacalculatie. De voorgestelde regeling heeft nog steeds het risico dat de vaste bijdrage ontoereikend blijkt. De verdeling van winsten is ook onder de huidige regeling mogelijk. Er gaan geen (extra) prikkels uit van de voorgestelde regeling.

Verbeteren winstgevendheid UW Holding BV

UW Holding BV tracht zelf de winstgevendheid van het bedrijf te verbeteren in de komende jaren. Als dit zou lukken kan het tekort van het publieke deel beter worden gecompenseerd met het private resultaat. UW Holding BV heeft de volgende strategieën om de winstgevendheid te vergroten:

- ◆ Meer detacheren: het detacheren van Wsw-personeel is een substantiële inkomstenbron voor UW Holding. Van de circa 1.000 fte die UW in dienst heeft werkt ongeveer de helft buiten UW op (groeps-) detacheringsbasis. UW streeft naar meer detacheringen, bijvoorbeeld door de verkoop van bedrijfsonderdelen (zoals recent UW Groen).
- ◆ UW Holding BV als leerwerkbedrijf: het creëren van leerwerkbanen voor de doelgroep jongeren (Wet investeren in jongeren).
- ◆ Verbreding activiteiten en opdrachtgeverskring: het vergroten van (private) re-integratieopbrengsten door nieuwe markten te betreden en nieuwe diensten aan te bieden.
- ◆ Verminderen bedrijfskosten: vooral de kosten van de bedrijfshuisvesting moeten volgens UW omlaag.
- ◆ Debiteurenbewaking en voorraadbeheer: een scherpere bedrijfsvoering.

De kredietcrisis heeft in 2009 tot een vermindering van het aantal (groeps)detacheringen geleid en ook tot een vermindering van het productiewerk binnen UW. Of het echt lukt om meer inkomsten te genereren en de kosten te drukken is zeer onzeker.

Maatregelen gemeente Utrecht - intern

De gemeente heeft ook maatregelen aangekondigd die kunnen bijdragen aan het bedrijfsresultaat van UW Holding BV:

- ◆ Het college heeft toegezegd het *protocol Social Return* uit te breiden met de Wsw-doelgroep. De gemeente hanteert dat protocol bij aanbestedingen, boven een bepaalde grens en in bepaalde sectoren.⁴¹ Het protocol verplicht de uitvoerende

⁴¹ Het protocol is opgesteld door de afdeling Sociale Zaken van de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

partij om een bepaald percentage van de aanbestedingsom uit te laten voeren door werkzoekenden of jongeren in leerwerkbanen.⁴²

- ◆ Méér Wsw-detacheringen bij gemeente Utrecht. In de gemeentelijke organisatie zijn ongeveer 20 Wsw-ers werkzaam. Het college heeft in oktober 2009 toegezegd te proberen tot een uitbreiding van het aantal detacheringen te komen.⁴³
- ◆ De gemeente kan aanbestedingen voorbehouden aan SW-bedrijven, als de werkzaamheden door Wsw-ers worden uitgevoerd. Concerninkoop heeft alleen zicht op voorbehoud aan SW-bedrijven bij gemeentebrede aanbesteding. Het is niet duidelijk of gemeentelijke diensten en afdelingen deze mogelijkheid voldoende benutten. Het ontbreekt aan centrale sturing en rapportage over de mogelijkheden en het toepassen van het voorbehoud aan SW-bedrijven.

De Rekenkamer constateert dat de voornemens van de gemeente Utrecht nog niet in daden zijn omgezet en dat er geen centrale coördinatie is op het realiseren van Wsw-plekken bij de gemeente, 'social return' en voorbehoud aan SW-bedrijven, waardoor het risico groot is dat het 'voornemens op papier' blijven.

3.5 TOEZICHT OP UW HOLDING BV

3.5.1 Inleiding

De Rekenkamer concludeerde in 2008 dat de gemeente in de periode 2001-2005 de bestuurlijke en financiële risico's voor de gemeente van UW Holding BV laat heeft opgemerkt en aangepakt. Vanaf 2006 is door het college een verscherpt toezichtsregime ingesteld, waardoor risico's beter werden gesignaleerd. De Rekenkamer concludeerde dat het verbeterde toezicht niet structureel was verankerd.

De Rekenkamer beval aan de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op verbonden partijen neer te leggen bij één centrale dienst, met de taak te coördineren, te ondersteunen en de kwaliteit van het toezicht te bewaken. De raad bracht bij amendement een wijziging aan in het advies van de Rekenkamer (zie raadsbesluit 4).⁴⁴

⁴² Social Return geldt bij projecten vanaf EUR 225.000 (excl. BTW) die de gemeente aanbesteedt in de sectoren: bouw, infrastructuur en onderhoud, groenvoorziening, zorg, schoonmaak en catering. Bij deze projecten moet in principe 5% van de aanneemsom worden besteed om werkzoekenden of jongeren een baan of leerwerkstage aanbieden. Werk030 bemiddelt tussen de werkgever(s) en de werklozen/jongeren. Wanneer de wsw-doelgroep wordt toegevoegd en het percentage niet wordt opgehoogd ontstaat er mogelijk concurrentie tussen doelgroepen.

⁴³ Toezegging in de commissie Mens en Samenleving 27 oktober 2009 met betrekking tot de motie 2009/M51.

⁴⁴ Gemeenteraad Utrecht (6 maart 2008). Amendement 2008/A3.

Raadsbesluit 6 maart 2008

De raad draagt het college op:

- 4 de verschillende opties op een rij te zetten voor het beter waarborgen van de kwaliteit van het toezicht op UW en de andere verbonden partijen. Hierbij in ieder geval de aanbeveling van de Rekenkamer te betrekken om de eindverantwoordelijkheid neer te leggen bij één centrale dienst, die het toezicht door de andere gemeentelijke afdelingen coördineert, ondersteunt en bewaakt. De gemeenteraad op basis van deze vergelijking een voorstel te doen.

3.5.2 Bevindingen

- a In de nota verbonden partijen is een opzet voor een toezichtarrangement voor verbonden partijen beschreven, waarin de cruciale onderdelen van adequaat toezicht worden benoemd. Er is niet een afdeling aangewezen die nagaat of de toezichtsarrangementen van de verbonden partijen aan de eisen van de nota verbonden partijen voldoen.
- b De raad is niet geïnformeerd en geconsulteerd over de afwegingen die zijn gemaakt met betrekking tot de organisatie van het feitelijke toezicht op UW Holding BV. De opties voor de organisatie van het toezicht zijn niet op een rij gezet voor de gemeenteraad.
- c Het verscherpt toezicht op UW Holding BV is gecontinueerd. De gemeente heeft voldoende zicht op de bedrijfsvoering, (verwachte) resultaten en ontwikkelingen bij UW Holding BV, met name wat betreft de korte termijn.
- d De beschrijving van het toezichtarrangement van UW Holding BV is onvolledig: niet alle elementen, die er volgens de nota verbonden partijen in zouden moeten zitten, zijn uitgewerkt.

3.5.3 Toelichting

Waarborgen voor de kwaliteit van het toezicht

De aanbeveling van de Rekenkamer om de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op verbonden partijen neer te leggen bij één centrale dienst is niet uitgevoerd. De Bestuurs- en Concerndienst (BCD), de dienst die de nota verbonden partijen heeft opgesteld, vervult hierin geen pro-actieve rol. In het juridisch controllersoverleg wordt wel gereageerd op actuele ontwikkelingen rond verbonden partijen.

De uitvoering van het toezicht op UW Holding BV is een verantwoordelijkheid van de afdeling Sociale Zaken; hierin zijn geen veranderingen aangebracht sinds het raadsbesluit over het toezicht op verbonden partijen. In de nota verbonden partijen worden de ambtelijk verantwoordelijke en de bestuurlijke verantwoordelijke voor het toezicht genoemd.

De raad is niet geïnformeerd over de afwegingen die zijn gemaakt met betrekking tot de organisatie van het toezicht op UW Holding en de overige verbonden partijen. De opties zijn niet op een rij gezet voor de gemeenteraad voor het beter waarborgen van

de kwaliteit van het toezicht. Wel is met de nota verbonden partijen de waarborg getroffen dat de raad wordt gehoord over het toezichtsarrangement, bij de afweging over het aangaan of het voortzetten van een deelneming in een externe partij.

Toezicht op UW Holding BV

In de brief aan de commissie Mens en Samenleving van 22 september 2009 zet het college uiteen hoe sturing en toezicht op UW Holding BV er nu uitziet. Het verscherpte toezicht is gehandhaafd en nog wat uitgebreid ten opzichte van de werkwijze in 2006. Het college stelt dat het verscherpt toezicht kan worden afgebouwd als UW Holding BV na de kredietcrisis in twee achtereenvolgende jaren positieve resultaten laat zien en als de prognoses voor de drie opeenvolgende jaren ook positief zijn. Het toezicht is beschreven in een toezichtarrangement (zie kader 3.3):

Kader 3.3 Verscherpt toezicht op UW Holding BV

- ◆ Maandelijks Wsw-rapportages (in- en uitstroom, aantal detacheringen, plaatsingen begeleid werken, percentage langdurig zieken, uitstroom richting bijvoorbeeld WAO en pensioen). Dit betreffen spreadsheets (managementinformatie) over Wsw, Wsw-vergelijkbare dienstbetrekkingen (voortrajecten naar gesubsidieerde arbeid) en begeleid werken.
- ◆ Kwartaalrapportage voor het college waarin zowel over de private als publieke activiteiten wordt verantwoord (financiën, in- en uitstroom, aantal detacheringen, plaatsingen begeleid werken, langdurig zieken, etc.). Deze kwartaalrapportages zijn voorzien van een accountantsverklaring.
- ◆ Kwartaalgesprek tussen de directie en controller van UW Holding BV en de gemeente Utrecht (op ambtelijk niveau afdeling Sociale Zaken).
- ◆ Kwartaalgesprek tussen de algemeen directeur van UW Holding BV en de gemeente Utrecht (wethouder en hoofd afdeling Sociale Zaken). Dit zijn informele gesprekken zonder verslaglegging.
- ◆ Kwartaalgesprek over de voortgang van Wsw Begeleid Werken. Voortgangsrapportages begeleid werken worden besproken in een overleg bestaande uit UW, Wesselinggroep en afdeling SoZaWe (beleidsmedewerker).
- ◆ Kwartaalgesprek over de gevolgen en de uitvoering van de moderniseringswet Wsw (sinds 1 januari 2008). Minder frequent in 2009 dan in 2008, omdat in 2008 de meeste knelpunten zijn aangepakt. Deelnemers: UW (Bedrijfsbureau, afdeling Beleid), en de afdeling Sociale Zaken (financieel beheer, unit bedrijfsjuridische zaken).
- ◆ Kwartaalgesprek (of vaker indien nodig) over de wachtlijst Wsw die UW in opdracht van de gemeente bijhoudt.
- ◆ Tussentijdse afstemming tussen de senior beleidsmedewerker B&C van de afdeling Sociale Zaken en de controller van UW Holding BV. Dit zijn incidentele gesprekken zonder verslaglegging.

Bron: commissiebrief 22 september 2009

Alle afspraken tussen de gemeente Utrecht en UW Holding BV over rapportage (verantwoording) en overleg (afstemming en informeren) zijn vermeld in het toezichtarrangement. Volgens de nota verbonden partijen moeten ook andere elementen onderdeel uitmaken van het toezichtarrangement, zoals de doelstellingen, taakomschrijving, sturingsvisie, etc. (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 Toezichtarrangement UW in relatie tot de nota verbonden partijen

Aspecten uit de nota verbonden partijen	Beschrijving toezichtarrangement UW in commissiebrief 22 september 2009
<i>Participatie in een verbonden partij alleen laten plaatsvinden nadat door het college, de raad gehoord, een toezichtarrangement is vastgesteld. Aandacht dient te worden gegeven aan.</i>	
a Duidelijkheid van de doelstelling en taakomschrijving en de meetbaarheid van prestaties van de verbonden partij.	Niet beschreven.
b Financiële, maar ook maatschappelijke risico's en de wijze waarop de risico's worden beheerd en beheerst. Een risico-analyse zal hiervoor de basis moeten zijn.	Niet beschreven. Risico's zijn wel benoemd, maar niet gewogen / gekwantificeerd.
c Sturingsvisie - het geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen, waaronder de bestuurlijke verhoudingen, goedkeuring ondernemingsplan, vertegenwoordiging, benoeming bestuurders, functiescheiding.	Niet beschreven.
d Wijze waarop de publieke belangen zijn geborgd en op welke wijze de democratische controle plaatsvindt (bekostigings-voorwaarden, vaststellen tarieven/heffingen, goedkeuring begroting, goedkeuren / vaststellen van regelingen van het uitvoeringsorgaan).	Niet beschreven.
e Wijze van verantwoording (informatieplicht, controlerechten, verplichtingen tot het indienen van verantwoordingsinformatie).	Wel beschreven.
f De met de verbonden partij contractueel vast te leggen bevoegdheid om zonodig aanwijzingen en richtlijnen te geven.	Niet beschreven.
g Wijze (inhoud en tijdstippen) waarop er wordt geëvalueerd inclusief doorlichtingen op effectiviteit en efficiency.	Wel beschreven.

Uit de tabel blijkt dat niet alle elementen van een toezichtsarrangement zoals bedoeld in de nota verbonden partijen, zijn beschreven in de commissiebrief van 22 september 2009 over het toezichtarrangement voor UW Holding BV. Deze elementen zijn deels wel vastgelegd in de statuten. De gemeenteraad beschikt niet over één compleet overzicht van het toezicht en bijbehorende aspecten zoals is voorgesteld in de nota verbonden partijen.

Uit gesprekken met UW Holding BV en de afdeling Sociale Zaken blijkt dat het ambtelijk overleg met gemeente Utrecht op dit moment goed verloopt. Er is frequent overleg en er is een vertrouwensbasis. Ondanks deze vertrouwensbasis moeten de kwartaalcijfers die UW aanlevert bij de gemeente zijn voorzien van een beoordelingsverklaring van een accountant. Volgens de afdeling Sociale Zaken is een kritische blik op de cijfers door een accountant 'gezond' en noodzakelijk om UW scherp te houden.

De Rekenkamer constateert dat over verschillende aspecten van UW Holding BV periodiek gedetailleerde informatie wordt verstrekt door UW (bedrijfsvoering, financiën, personele aspecten, Wsw). Alle ingrediënten zijn aanwezig om de rol van toezichthouder te kunnen vervullen. Er is vanuit verschillende niveaus in de gemeentelijke organisatie invulling gegeven aan het toezicht (ambtelijk en bestuurlijk). De zeggenschap die mogelijk is via de aandeelhoudersvergadering en de mogelijkheid om als college van B&W leden voor de Raad van Commissarissen aan te bevelen, dragen bij aan dit toezicht.

3.6 RAAD VAN COMMISSARISSEN UW HOLDING BV

3.6.1 Inleiding

De Rekenkamer concludeerde in 2008 dat het toezicht door de Raad van Commissarissen (RvC) van UW Holding BV tekort schoot. Problemen in de bedrijfsvoering werden te laat opgemerkt en aangepakt. Voor de gemeente was de RvC in onvoldoende mate een extra waarborg voor een goede bedrijfsvoering van UW. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat de wethouder Sociale Zaken als lid van de RvC een lastige constructie is, die een risico vormt voor de onafhankelijkheid en professionaliteit van het toezicht door de RvC. De Rekenkamer beval aan als gemeente een vakdeskundige voor te dragen die het aandeelhoudersbelang voor ogen heeft. De gemeenteraad wilde zich nader oriënteren op deze aanbevelingen en nam een amendement aan met deze strekking.⁴⁵

Raadsbesluit 6 maart 2008

De raad draagt het college op:

- 5 de verschillende opties op een rij te zetten voor de voordracht door de gemeente van een commissaris van UW. Hierbij in ieder geval de aanbeveling van de Rekenkamer te betrekken om geen wethouder meer voor te dragen voor benoeming in de Raad van Commissarissen van UW, maar een vakdeskundige zonder binding met het gemeentebestuur. De gemeenteraad op basis van deze vergelijking een voorstel te doen.

3.6.2 Bevindingen

- a In de commissiebrief van 1 juli 2008 zijn, naast het advies van de Rekenkamer, nog vier alternatieven opgenomen voor vertegenwoordiging van de gemeente in de Raad van Commissarissen (RvC). De gemeenteraad heeft besloten dat de gemeente geen wethouder meer voordraagt voor de RvC van UW Holding BV, maar een vakdeskundige. De statuten van UW Holding BV zijn hierop aangepast.

⁴⁵ Gemeenteraad Utrecht (6 maart 2008). Amendement 2008/A3.

3.6.3 Toelichting

In de commissiebrief gedateerd 1 juli 2008 heeft het college, naast het advies van de Rekenkamer, vier alternatieven geschetst voor de voordracht van een wethouder in de RvC van UW Holding BV.⁴⁶ In deze brief nam het college het advies van de Rekenkamer over. De raad nam het voorstel over.

De statuten van UW Holding BV zijn op 9 juli 2009 aangepast. Met deze statutenwijziging is opvolging gegeven aan de beslissing van de gemeenteraad dat geen wethouder meer wordt voorgedragen voor benoeming in de RvC. Om aandeelhoudersbelang van de gemeente extra te waarborgen wordt door de gemeente voortaan een vakdeskundige voorgedragen. Inmiddels is de wethouder Sociale Zaken geen lid meer van de RvC en is een vakdeskundige door de gemeente voorgedragen en door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders benoemd als nieuw lid. De RvC heeft daarnaast een rooster van aftreden vastgesteld. Komende jaren tot en met 2013 zal de samenstelling van de RvC naar verwachting geheel zijn vernieuwd.

⁴⁶ College van B&W (1 juli 2008). Commissiebrief *Alternatieven wethouder SoZaWe in RvC UW*.

BIJLAGE 1 BRONNEN

DOCUMENTEN GEMEENTE UTRECHT

- ◆ College van B&W (16 juni 2009). *Commissiebrief Statutenwijziging UW Holding BV*.
- ◆ College van B&W (17 juni 2009). *Commissiebrief Organisatievormen UW en aanbesteding* (inclusief memo Deloitte).
- ◆ College van B&W (22 september 2009). *Commissiebrief UW Holding BV Sturing en Toezicht*.
- ◆ Gemeente Utrecht, DMO/Sociale Zaken en Werkgelegenheid (februari 2010). Notitie naar aanleiding van de Raadsinformatieavond op 18 februari 2010. Onderwerp: UW-Holding BV: duurzaam houdbare regeling.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (6 maart 2008). Raadsbesluit UW Holding BV – Sturing en toezicht.
- ◆ Gemeente Utrecht, Bestuurs- en concernzaken (17 maart 2009). Nota Verbonden Partijen.
- ◆ Gemeente Utrecht, Concerninkoop (februari 2008). *Nota aanbestedingsbeleid Utrecht 2008. Een opmaat naar op maat inkopen*.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (9 juli 2009). Motie 2009/M51 *Naleven raadsbesluit UW Holding BV sturing en toezicht*.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (februari 2010). *Gespreksnotitie ten behoeve van de informele bijeenkomst op 18 februari met de woordvoerders Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de commissie Mens en Samenleving*.
- ◆ Rekenkamer Utrecht (5 februari 2008). *UW Holding BV – Sturing en toezicht door de gemeente Utrecht*.

DOCUMENTEN UW HOLDING BV

- ◆ UW Holding BV *Begroting 2007*.
- ◆ UW Holding BV (19 mei 2008). *Jaarrekening 2007*.
- ◆ UW Holding BV *Begroting 2008*.
- ◆ UW Holding BV (19 maart 2008). *Jaarrekening 2008*.
- ◆ UW Holding BV (19 maart 2009). *Concept Doorlopende tekst statuten*.
- ◆ UW Holding BV (9 juli 2009). *Kopie akte van statutenwijziging*.
- ◆ UW Holding BV. *Begroting 2009*.
- ◆ UW Holding BV (7 maart 2007 t/m 19 maart 2009). Notulen Raad van Commissarissen.
- ◆ UW Holding BV. *Kwartaalrapportage UW* (t/m 1e kwartaal 2009 en t/m 2e kwartaal 2009).
- ◆ UW Holding BV. Verslag van het kwartaaloverleg UW Holding BV – gemeente Utrecht (19 januari 2009, 17 april 2009, 15 juli 2009 en 6 november 2009).
- ◆ UW Holding BV. Besluitenlijst van het wachtlijstoverleg (3 juni 2008, 23 juli 2008, 25 november 2008).
- ◆ UW Holding BV. *Meerjarenraming UW Holding 2009-2013*.

DOCUMENTEN (LANDELIJK/EXTERN)

- ◆ Commissie fundamentele herbezinning Wsw (oktober 2008). *Advies Werken naar vermogen.*
- ◆ Ministerie van Economische Zaken (15 september 2008). *Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO).*
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2 juli 2009). *Nadere uitwerking pilots n.a.v. advies commissie fundamentele herbezinning Wsw.*
- ◆ Kenniscentrum Europa Decentraal (November 2008). *Notitie Europees aanbesteden, staatssteun en SW-bedrijven.*
- ◆ Kenniscentrum Europa Decentraal (Juli 2009). *Sociale aspecten bij aanbesteden.*
- ◆ SEO in opdracht van Cedris (Amsterdam, oktober 2009). *Sector- en bedrijfsinformatie Sociale Werkgelegenheid en Arbeidsintegratie 2008.*

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

- ◆ De heer J. Barendse, juridisch controller, Bestuurs- en Concerndienst.
- ◆ De heer R. van Krimpen, algemeen directeur UW Holding BV.
- ◆ Mevrouw L. Neeft, hoofd afdeling Sociale Zaken.
- ◆ Mevrouw R. de Poorter, senior beleidsmedewerker, afdeling Sociale Zaken.
- ◆ De heer R. Vermeer, senior beleidsmedewerker Bedrijfsvoering en Control, afdeling Sociale Zaken.

4 VERVOLGONDERZOEK *GERICHT EN GEREGLD* (HANDHAVING)

4.1 INLEIDING

De Rekenkamer deed in 2006-2007 onderzoek naar de handhaving van regels door de gemeente Utrecht; ofwel de activiteiten die de gemeente uitvoert om ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven in Utrecht zich houden aan de wet- en regelgeving. In het onderzoek stond de volgende vraag centraal:

In hoeverre is de doeltreffendheid van de handhaving in de gemeente Utrecht gewaarborgd?

Wij onderzochten het gemeentelijke handhavingsbeleid en tien cases op uiteenlopende terreinen.⁴⁷ Het onderzoek resulteerde in oktober 2007 in het rapport *Gericht en geregeld. Een onderzoek naar de handhaving van regels door de gemeente Utrecht*. Het raadsadvies van de Rekenkamer werd op 29 november 2007 door de raad vastgesteld.⁴⁸ Hiermee gaf de raad het college de volgende opdrachten.

Raadsbesluiten 29 november 2007

De raad draagt het college op:

- 1 Alle handhavingstaken van de gemeente Utrecht in kaart te brengen, inclusief de handhavingstaken die voortvloeien uit landelijke en Europese wet- en regelgeving.
- 2 De samenhang in en kwaliteit van de handhaving te verbeteren door een gemeentebreed handhavingsbeleid te formuleren. Dit bestaat in ieder geval uit de volgende onderdelen:
 - a een bestuurlijke visie op de inhoud en aanpak van de handhaving;
 - b kaders voor de uitvoering van de handhaving;
 - c kaders voor de informatievoorziening aan de raad over uitvoering en resultaten.
- 3 De handhaving bij de andere diensten en afdelingen te verbeteren door gebruik te maken van kennis en ervaring van diensten en afdelingen die de handhaving goed op orde hebben.

Doel en aanpak vervolgonderzoek 2010

Met het vervolgonderzoek wil de Rekenkamer in beeld brengen in welke mate het college de raadsbesluiten van november 2007 heeft uitgevoerd. De Rekenkamer

⁴⁷ De tien casussen hadden betrekking op: Bestemmingsplannen, Binnenevenementen, Exploitatievergunningen horeca, Gemeentebelastingen, Inburgeringsplicht, Kwaliteit kinderopvang, Leerplicht, Parkeerbelasting, Rechtmatige bewoning en Seksinrichtingen/straatprostitutie.

⁴⁸ Gemeente Utrecht (29 november 2007). Raadsbesluit *Handhaving*, nr. 247.

bestudeerde in het onderzoek documenten, waaronder de gemeentebrede visie op handhaving en de (concept-) handhavingsprogramma's van de diensten met handhavingstaken (zie bijlage 1: lijst van bestudeerde documenten).

Per raadsbesluit beschrijven wij in de volgende paragrafen in hoeverre het college deze heeft uitgevoerd.

4.2 INVENTARISATIE HANDHAVINGSTAKEN GEMEENTE UTRECHT

4.2.1 Inleiding

Een voorwaarde voor het formuleren van een onderbouwd gemeentebreed handhavingsbeleid en het stellen van prioriteiten in het handhavingsbeleid is dat het stadsbestuur overzicht heeft over al zijn handhavingstaken. Uit het rekenkameronderzoek uit 2007 kwam naar voren dat het overzicht van de gemeente niet compleet was.

Raadsbesluit 29 november 2007

De raad draagt het college op:

- 1 Alle handhavingstaken van de gemeente Utrecht in kaart te brengen, inclusief de handhavingstaken die voortvloeien uit landelijke en Europese wet- en regelgeving.

4.2.2 Bevindingen

- a Het college heeft de gemeentelijke handhavingstaken geïnteriseerd en heeft in het voorjaar van 2008 hierover aan de raad gerapporteerd. De gemeente bleek op 124 terreinen handhavingstaken te hebben; 18 meer dan op de lijst die de Rekenkamer in 2007 samenstelde.
- b Op de lijst van handhavingstaken ontbreken de relevante EU-richtlijnen en -verordeningen en de verdragsbepalingen voor de interne markt. Als deze onvoldoende bij de gemeente in beeld zijn vormt dat een risico voor bijvoorbeeld juiste prioritering en juiste uitvoering van de handhaving van EU-regels.

4.2.3 Toelichting

Het college van B&W heeft de handhavingstaken van de gemeente geïnteriseerd. In mei 2008 heeft het college het overzicht aan de raad gezonden (inclusief de wettelijke grondslag van de handhaving, de beleidsdoelen, de verantwoordelijke diensten en samenwerkingspartners).⁴⁹ Hieruit blijkt dat de gemeente op dat moment 124 handhavingstaken had; 18 meer dan op de lijst die de Rekenkamer in 2007 samenstelde.

⁴⁹ Commissiebrief *Handhaving*, 7 mei 2008

Uit de lijst kan niet worden opgemaakt of de gemeente is nagegaan of er Europese verordeningen en richtlijnen zijn waarbij de gemeente een handhavingstaak heeft. Europese *verordeningen* bevatten regels die direct gelden voor alle burgers in de landen van de Europese Unie. Deze hebben dezelfde werking als een nationale wet van één van die landen. Er zijn verordeningen, bijvoorbeeld op het gebied van staatssteun, die gemeenten (evenals de nationale en andere decentrale overheden) moeten toepassen en handhaven. Europese *richtlijnen* zijn als het goed is in nationale wetgeving verankerd en hebben dan indirect een plek op de lijst van gemeentelijke handhavingstaken gekregen.

Wij raadpleegden de heer prof. dr. Hessel om gemeentelijke handhaving van EU-regelgeving beter in beeld te krijgen.⁵⁰ Hieruit bleek dat in Europese richtlijnen zeer precieze aanwijzingen kunnen staan voor de wijze waarop een richtlijn moet worden gehandhaafd. Deze precieze aanwijzingen zijn niet altijd opgenomen in de nationale wet- en regelgeving, maar moeten uiteraard wel worden nageleefd. Het is daarom van belang dat de richtlijnen ook in beeld zijn bij de gemeente, om als gemeente tot juiste prioriteiten in en uitvoering van de handhavingstaken te komen.

Als er in de richtlijnen geen specifieke eisen worden gesteld aan de handhaving moet de gemeente de algemene regels in acht nemen. Dat zijn de beginselen van het Hof van Justitie ten aanzien van handhaving (doeltreffendheid, proportionaliteit, assimilatie en afschrikwekkend effect) die de speelruimte voor de gemeente aanzienlijk beperken. Bovendien kan de gemeente te maken krijgen met onjuist omgezette richtlijnen en dan moet zij de nationale wet buiten toepassing laten of conform de richtlijn interpreteren.

Daarnaast wees de heer Hessel op de risico's van onvoldoende verankering in de gemeentelijke regelgeving van de meer algemene Europese bepalingen, bijvoorbeeld de vier vrijheden van het verdrag (vrij verkeer van personen, goederen, diensten en geld) en de regelgeving voor staatssteun. Deze regels raken nagenoeg alle gemeentelijke diensten. Als deze algemene bepalingen niet goed zijn verwerkt in de gemeentelijke regelgeving kan dit volgens de heer Hessel bijvoorbeeld leiden tot ongelijke behandeling van de Nederlandse onderdanen ten opzichte van de overige Europese onderdanen die in Nederland activiteiten ontplooiën.

Wij zijn voor dit vervolgonderzoek niet nagegaan of de gemeentelijke diensten en afdelingen de EU-regels goed in beeld hebben.

Bij handhaving zijn zeven gemeentelijke diensten betrokken. Een overzicht van de betrokken diensten en de verdeling van het aantal handhavingstaken op het moment van de inventarisatie is opgenomen in kader 4.1.

⁵⁰ Bijzonder hoogleraar Europees recht en decentrale overheden aan het Europa Instituut van de Universiteit van Utrecht (Gesprek d.d. 30 maart 2010).

Kader 4.1 Gemeentelijke diensten met (aantal) handhavingstaken (2008)

- ◆ Stadswerken: 50
 - ◆ StadsOntwikkeling: 33
 - ◆ Brandweer: 14
 - ◆ Dienst Burgerzaken en Gemeentebelastingen: 9
 - ◆ Bestuurs- en conerndienst: 5¹
 - ◆ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling: 4
 - ◆ GG&GD: 3
- Voor zes handhavingstaken zijn meerdere diensten gezamenlijk verantwoordelijk.

Bron: Commissiebrief *Handhaving*, mei 2008 en *Keuzes in de handhaving*, maart 2009

¹ Twee taken zijn volgens de BCD onterecht in de inventarisatie van handhavingstaken terecht gekomen: Bibob en Optochten/betogingen en manifestaties. De Wet Bibob geeft de gemeente een extra instrument om zo mogelijk op grond van andere wet- en regelgeving vergunningen te weigeren of handhavend op te treden. Optochten/betogingen en manifestaties zijn grondwettelijk vastgelegd; OOV heeft een organisatorische taak bij het in goede banen leiden. Daarmee had de BCD in 2008 3 handhavingstaken.

Het aantal handhavingstaken en de toewijzing van de verantwoordelijkheid voor handhavingstaken aan de diensten is steeds aan verandering onderhevig. Bijvoorbeeld: op dit moment (2010) is de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de Bestuurs- en Concerndienst (BCD) nog verantwoordelijk voor twee van de drie handhavingstaken die in 2008 tot de verantwoordelijkheid van deze afdeling behoorden, namelijk 'Betaald voetbal' en 'Binnenevenementen groter dan 2.000 bezoekers'. Met ingang van mei 2010 gaat de verantwoordelijkheid voor 'Binnenevenementen' over naar de sector Publieke diensten van de dienst StadsOntwikkeling en ligt er dus nog één handhavingstaak bij BCD/OOV. Daarnaast komen er door ontwikkeling in de wet- en regelgeving handhavingstaken bij. Een voorbeeld hiervan is 'Toezicht op gastouders' door de GG&GD met ingang van 2010.

4.3 GEMEENTEBREED HANDHAVINGSBELEID

4.3.1 Inleiding

Handhaving is geen doel op zichzelf, maar een middel om maatschappelijke doelen te bereiken: een leefbare stad, veilige kinderopvang, etc. Handhaving is daarom een taak van de gemeente met een groot politiek-bestuurlijk belang. Het is aan het stadsbestuur om prioriteiten te stellen in het gemeentebrede handhavingsbeleid.

Een voorwaarde voor doelgerichte handhaving is dat de handhaving onderdeel is van een samenhangend pakket aan maatregelen, bijvoorbeeld om de leefbaarheid van de stad te verbeteren ("wat en waarom wordt er gehandhaafd?"). Daarnaast kan het college met uitgangspunten, regels en richtlijnen sturing geven aan de handhaving in de praktijk ("op welke wijze wordt er gehandhaafd?"). De raad en het college kunnen

de handhaving gericht bijsturen als er zicht is op de resultaten van de handhaving ("wat heeft de gemeente bereikt met de handhaving?").

Uit het rekenkameronderzoek uit 2007 bleek dat de vragen "wat, waarom en op welke wijze?" er wordt gehandhaafd onvoldoende centraal stonden bij het college en de raad. Bovendien ontbrak het op veel van de onderzochte terreinen aan inzicht in de resultaten van de handhaving: de gemeente kon vaak niet laten zien of handhaving bijdraagt aan bijvoorbeeld de leefbaarheid van de stad.

Raadsbesluit 29 november 2007

De raad draagt het college op:

- 2 De samenhang in en de kwaliteit van de handhaving te verbeteren door een gemeentebreed handhavingsbeleid te formuleren. Dit bestaat in ieder geval uit de volgende onderdelen:
 - a een bestuurlijke visie op de inhoud en aanpak van de handhaving;
 - b kaders voor de uitvoering van de handhaving;
 - c kaders voor de informatievoorziening aan de raad over uitvoering en resultaten.

4.3.2 Bevindingen

- a Het college heeft een bestuurlijke visie op handhaving ontwikkeld en vastgelegd in de nota *Keuzes in de handhaving* (maart 2009). Het college geeft daarmee op hoofdlijnen sturing aan de uitvoering van handhaving door de gemeente (de wijze waarop er wordt gehandhaafd). De raad heeft de nota vastgesteld.
- b De raad heeft in de praktijk onvoldoende gelegenheid om invloed te hebben op de inhoudelijke prioritering in de handhaving. In de visie is vastgelegd dat de handhavingsprogramma's op dienstniveau worden opgesteld ("wat en waarom wordt er gehandhaafd?") en het college deze vast stelt. De raad krijgt tot nu toe geen inzichtelijk totaaloverzicht van de (onderbouwde) prioriteiten binnen de handhavingstaken.
- c De aansluiting van de handhavingsprogramma's van de diensten op de gemeentebrede visie op handhaving kan beter. Een aantal inhoudelijke aspecten van *Keuzes in de handhaving* moet concreter geformuleerd worden om tot een eenduidige opzet, uitwerking en uitvoering van de handhavingsprogramma's te komen (bijvoorbeeld over de voorgeschreven omgevingsanalyse en de formulering van handhavingsdoelen). Dit geldt ook voor de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd: de afspraken hierover zijn onvoldoende duidelijk, waardoor diensten verschillend omgaan met de informatievoorziening aan de raad. Op centraal niveau ontbreekt regie op de wijze waarop de diensten met de gemeentebrede visie op handhaving omgaan.

4.3.3 Toelichting

De gemeenteraad stelde in maart 2009 de gemeentebrede visie *Keuzes in de handhaving. Een visie op handhaving van regels in de gemeente Utrecht* vast.⁵¹ Centraal in dit document staan:

- ◆ de wijze waarop de gemeente Utrecht in de toekomst de prioriteiten in de handhaving bepaalt;
- ◆ uitgangspunten voor de wijze van handhaving in de praktijk.

Bestuurlijke visie op de inhoud van de handhaving (prioritering)

Wij constateren dat met *Keuzes in de handhaving* een beargumenteerde visie op de inhoud van de handhaving is vastgelegd. De nota biedt het kader waarmee de gemeentelijke prioriteiten moeten worden vastgesteld. De gemeente streeft ernaar 'programmatisch' te handhaven, met handhavingsprestaties die zijn vastgelegd in een jaar- of meerjarenprogramma, op basis van een omgevingsanalyse. Deze omgevingsanalyse en prioritering moet op dienstniveau plaatsvinden. Het gemeentebestuur kiest er expliciet voor om niet vanuit een gemeentebreed overzicht van handhavingstaken prioriteiten te stellen in de handhaving. Het argument hiervoor is dat de verschillen tussen de wettelijke regelingen die de gemeente moet handhaven te groot zijn (het zou "appels met peren vergelijken" zijn). Een risico is dat hierdoor de politiek-bestuurlijke invloed op de prioritering van handhavingstaken onvoldoende tot zijn recht komt. Daarom is vastgelegd dat op dienstniveau de bestuurlijke/maatschappelijke visie op handhaving in de omgevingsanalyse moet worden meegenomen. Er is niet aangegeven hoe dit moet gebeuren, waardoor de politiek-bestuurlijke invloed op de prioritering op dit moment niet goed is gewaarborgd. Dit wordt versterkt doordat de raad in 2009 geen (samengevoegd) gemeentebreed handhavingsprogramma heeft gekregen, bijvoorbeeld bij de programmabegroting, op basis waarvan hij alsnog prioriteiten had kunnen aangeven.

Kaders voor de handhaving in de praktijk

Keuzes in de handhaving bevat een kader voor de aanpak van de handhaving. De kern hiervan wordt gevormd door een beschrijving van het programmatisch handhaven. Dit kan worden onderverdeeld in een aantal stappen die in het document kort worden beschreven:

Stap 1: Uitvoeren omgevingsanalyse.

Stap 2: Bepalen prioriteiten en strategie.

Stap 3: Opstellen en uitvoeren handhavingsprogramma.

Stap 4: Verantwoording.

De kaders voor de uitvoering worden gevormd door stappen 1, 2 en 3. Hierop gaan we nu eerst in. Stap 4 betreft de informatievoorziening aan de raad en behandelen we verderop in deze paragraaf.

⁵¹ Raadsbesluit *Keuzes in de handhaving*, 26 maart 2009, met als bijlage *Keuzes in de handhaving. Een visie op de handhaving van regels in de gemeente Utrecht*.

Stap 1 in het programmatisch handhaven is de omgevingsanalyse. Deze analyse bestaat uit een inschatting van de risico's van overtreding van regels (de kans dat de regels worden overtreden) en weging van risico's (het effect van overtreding van regels). Aangegeven wordt dat ook bestuurlijke en maatschappelijke opvattingen over naleving van regels onderdeel moeten zijn van de omgevingsanalyse, maar niet duidelijk is op welke wijze dit moet gebeuren.

De omgevingsanalyse is uitgangspunt voor stap 2 van het programmatisch handhaven: het bepalen van de prioriteiten in de handhaving en de strategie die bij de handhaving wordt gehanteerd:

- ◆ "Welke regels krijgen in de handhaving veel aandacht en welke minder, en welk niveau van naleving willen we bereiken?"
- ◆ "Welke mix van instrumenten zetten we in bij de handhaving?"

De 'Utrechtse handhavingsmix', het model dat door diensten moet worden gehanteerd bij het bepalen van de handhavingsstrategie, schetst kort het repertoire aan instrumenten dat handhavers ter beschikking hebben bij de handhaving. Afhankelijk van de regelgeving, het beleidsveld en de ernst van de overtreding zijn er vanuit het toezicht vier mogelijke manieren om bewoners en bedrijven die regels overtreden tegemoet te treden. Handhavers kunnen:

- ◆ informeren over regels;
- ◆ verleiden de regels na te leven;
- ◆ afspraken maken over naleving;
- ◆ en zonodig sanctioneren.

Er wordt aangegeven dat er geen algemeen recept is voor de juiste handhavingsmix. De keuze waar het accent op komt te liggen – informeren, verleiden, afspreken of sanctioneren of een combinatie – moet op dienstniveau worden gemaakt. Een aspect dat een dienst daarbij in de overweging kan meenemen is bijvoorbeeld of een regel nieuw is of als bekend mag worden verondersteld. Per handhavingstaak moet volgens de visie een beargumenteerde keuze voor de handhavingsmix worden vastgelegd. Dit vormt een waarborg voor een eenduidige aanpak.

Stap 3 in het programmatisch handhaven is het vastleggen en uitvoeren van het handhavingsprogramma. Alle diensten met handhavingstaken moesten voor het jaar 2010 een handhavingsprogramma opstellen.

Wat ontbreekt aan de *Keuzes in de handhaving* is een eis voor diensten om controleerbare prestatie- en effectdoelen voor de handhavingstaken te formuleren (wat willen we bereiken en wat gaan we daar voor doen?).

Uitwerking handhavingsvisie op dienstniveau

Omdat in *Keuzes in de handhaving* is vastgelegd dat een aantal verantwoordelijkheden op dienstniveau liggen, keken wij in hoeverre deze verantwoordelijkheden door de diensten zijn opgepakt. Concreet keken wij naar de volgende aspecten:

- ◆ Hebben de diensten een handhavingsprogramma geformuleerd?
- ◆ Zijn de richtlijnen voor de inhoud van de handhaving gevolgd; oftewel zijn er dienstbrede prioriteiten gesteld in de handhaving op basis van een transparante risicoanalyse?
- ◆ Zijn de richtlijnen voor de aanpak van de handhaving gevolgd; oftewel wordt er gebruik gemaakt van de Utrechtse handhavingsmix bij de formulering van de handhavingsstrategie?

Tabel 4.1 geeft de resultaten aan van de beoordeling van de handhavingsprogramma's van de diensten.

Tabel 4.1 Handhavingsprogramma's diensten

Diensten *	Handhavings- programma	Inhoud		Aanpak
		Omgevingsanalyse	Prioriteiten	Strategie
SO				
SW				
BCD				
BW				
DB&GB				
GG&GD				
DMO		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

= aanwezig
 = deels aanwezig
 = niet aanwezig

* De afkortingen worden toegelicht in kader 4.2.

Uit de tabel wordt duidelijk dat zes van de zeven diensten een handhavingsprogramma hebben. De DMO heeft geen dienstbreed handhavingsprogramma; op afdelingsniveau zijn er wel programma's, maar deze zijn niet op dienstniveau afgestemd en gebundeld. Alle diensten met een handhavingsprogramma hebben prioriteiten in de handhaving gesteld. De transparantie van de omgevingsanalyse, op basis waarvan de prioritering plaatsvindt, kan nog wel worden verbeterd. Ook hebben nog niet alle diensten een beargumenteerde handhavingsstrategie vastgelegd volgens de Utrechtse handhavingsmix. Onderstaand kader 4.2 bevat per dienst een toelichting.

Kader 4.2 Toelichting op de handhavingsprogramma's per dienst

StadsOntwikkeling, Stadswerken, Brandweer en Bestuurs- en conerndienst

De diensten Stadsontwikkeling (SO), Stadswerken (SW), Brandweer (BW) en de Bestuurs- en Concerndienst (BCD) hebben samengewerkt aan een handhavingsprogramma, dat in totaal circa 80% van de gemeentelijke handhavingstaken omvat. Zij gaan daarmee een stap verder dan de handhavingsvisie van het bestuur.

StadsOntwikkeling laat in een bijlage grafisch zien hoe de risico's worden ingeschat en gewogen voor het totaal aan handhavingstaken en geeft ook aan waar de bestuurlijke prioriteiten volgens de dienst liggen. Op basis van deze analyse zijn de prioriteiten in de handhaving vastgesteld. De Brandweer heeft

handhavingstaken gebundeld rondom een aantal benoemde prioriteiten die allemaal gericht zijn op brandveiligheid.

Stadswerken en de Bestuurs- en Concerndienst geven ieder een summier beschrijving van de risico's per geprioriteerde handhavingstaak, maar de risico's kunnen niet worden afgezet tegen elkaar of tegen het totaal aan handhavingstaken waarvoor de respectievelijke diensten verantwoordelijk zijn.

StadsOntwikkeling, Stadswerken en de Brandweer geven bij iedere geprioriteerde handhavingstaak aan welke keuze uit de Utrechtse handhavingmix wordt ingezet bij de handhaving. Deze drie diensten werken ook aan een gezamenlijke handhavingstrategie, die kan worden beschouwd als een uitwerking van de *Keuzes in de handhaving* op uitvoeringsniveau. Hierin is ondermeer opgenomen dat in de gevallen waar een integrale aanpak over de domeinen heen voor de hand ligt, de verantwoordelijke diensten een integrale handhavingstrategie opstellen.

Dienst Burgerzaken en Gemeentebelastingen

Het handhavingprogramma van de Dienst Burgerzaken en Gemeentebelastingen (DB&GB) bevat een summier risicoanalyse: er wordt gewezen op het belang van volledige invordering, die de kurk vormt van de gemeentelijke belastingheffing. Concreet betekent dit dat alle handhavingstaken worden opgepakt. Er wordt echter niet aangegeven wat het risico is wanneer dit niet gebeurt en welke consequenties dit heeft voor de prioritering in de handhaving. Per handhavingstaak wordt een korte beschrijving gegeven van de wijze waarop de handhaving plaatsvindt. Hierbij wordt niet gebruik gemaakt van de begrippen van de Utrechtse handhavingmix.

GG&GD

Het handhavingprogramma van de Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GG&GD) wordt voor een belangrijk deel bepaald door wetwijzigingen op het gebied van de kinderopvang en de consequenties die dit heeft voor het toezicht door de gemeente. De gemeente moet namelijk met ingang van 2010 toezicht houden op alle individuele gastouders. En de GG&GD moet risicogericht gaan handhaven. Met name de eerste ontwikkeling leidt tot een gebrek aan handhavingcapaciteit en daarmee tot de noodzaak weloverwogen te prioriteren. De risicoanalyse staat in het teken van de risico's die de GG&GD/de gemeente loopt, bijvoorbeeld: het risico op minder kinderopvang; het risico op boetes van het rijk wanneer de GG&GD er niet in slaagt tijdig aangemelde gastouders te onderzoeken; en het risico op een reactie van het ministerie nu niet aan de wettelijke verplichting wordt voldaan om alle opvanglocaties jaarlijks te inspecteren. Risico's voor de veiligheid van de kinderen die worden opgevangen komen alleen impliciet aan de orde wanneer wordt gesteld dat de prioritering/gebrek aan capaciteit voor het toezicht als consequentie heeft "dat signalen en klachten mogelijk niet of niet tijdig kunnen worden opgepakt." De handhavingstrategie zoals vastgelegd in het handhavingprogramma sluit niet aan bij de Utrechtse handhavingmix, maar wel bij de richtlijnen die door GGD-Nederland worden geboden.

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) heeft geen dienstbreed handhavingprogramma opgesteld. Het argument dat hiervoor bij navraag door de dienst wordt gegeven, is dat er op het niveau van de afdelingen met handhavingstaken al beleid bestaat, oftewel bij SoZaWe, Leerlingzaken en Inburgering. Doordat het handhavingbeleid op afdelingsniveau wordt bepaald, ontbreekt de mogelijkheid om op dienstniveau prioriteiten te stellen, terwijl dit wel het beoogde doel van het college

was met *Keuzes in de handhaving*. Het handhavingsbeleid dat op afdelingsniveau bestaat, volgt niet de richtlijnen voor het bepalen van de inhoud (de uitvoering van een omgevingsanalyse) en aanpak van de handhaving (de Utrechtse handhavingsmix), en het sluit daarmee niet aan bij de uniforme werkwijze die het college met *Keuzes in de handhaving* wil bewerkstelligen. Dit betekent overigens niet dat het handhavingsbeleid op afdelingsniveau geen goede waarborgen biedt voor een doelmatige en doeltreffende handhaving: de afdelingen Leerlingzaken en Inburgering hanteren hetzelfde beleid als in 2007, wat wij destijds in het casuonderzoek respectievelijk als goed en voldoende beoordeelden. En het handhavingsbeleid van SoZaWe sluit aan bij het handhavingsprogramma van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, wat mogelijk een waarborg vormt voor doeltreffende gemeentelijke handhaving.

Informatievoorziening aan de raad

In *Keuzes in de handhaving* is vastgelegd dat de handhavingsprogramma's die de diensten moeten opstellen (stap 3 van het programmatisch handhaven), ter beoordeling aan het college en de gemeenteraad moeten worden voorgelegd. Dit vormt een waarborg voor duidelijke afspraken over de inhoud en aanpak van de handhaving tussen eerst diensten en college en vervolgens college en raad voorafgaande aan de uitvoering. Ook biedt deze stap de mogelijkheid aan het college en de raad om bestuurlijke/politieke prioriteiten te bepalen. Op welke aspecten het college en de raad de handhavingsprogramma's moeten beoordelen en welke procedure hierbij moet worden gevolgd, wordt in *Keuzes in de handhaving* niet beschreven.

In *Keuzes in de handhaving* wordt gesteld dat verantwoording over resultaten bij programmatisch handhaven hoort. Het is de bedoeling van het college om de handhavingsprogramma's en de verantwoordingen hierover een plaats te geven in de begrotingscyclus. Het college geeft aan dat sprake is van een groeimodel en dat het oog houdt voor een zo gering mogelijke bureaucratische last. In *Keuzes in de handhaving* wordt echter niet aangegeven op welke resultaten de verantwoording over handhaving betrekking moet hebben: gaat het bijvoorbeeld om de bijdrage die handhaving levert aan de hoger gelegen maatschappelijke doelen (bijvoorbeeld dat leerlingen naar school gaan, dat nieuwe woningen veilig worden opgeleverd, dat bedrijven zonder milieuschade produceren), of gaat het om prestatiedoelen (het aantal handhavingsacties, het aantal opgelegde sancties). Ook wordt niet aangegeven of, en zo ja wanneer, het groeimodel wordt geëvalueerd.

Uit de inventarisatie van de handhavingsprogramma's die de Rekenkamer uitvoerde blijkt dat er op centraal niveau beperkt zicht is op de stand van zaken wat betreft de aanlevering en de inhoud van de programma's, en dat regie ontbreekt. De juridisch concerncontroller heeft als taak te controleren óf de diensten zich aan de verplichting houden. In dit kader heeft hij in oktober 2009 de diensthoofden en juridisch controllers per e-mail herinnerd aan de verplichting, en aangegeven dat de handhavingsprogramma's uiterlijk in december 2009 aan de raad moeten worden voorgelegd. Ten aanzien van de inhoud van de handhavingsprogramma's heeft de juridisch concerncontroller geen toetsende rol.

Tijdens de inventarisatie door de Rekenkamer bleek bij een aantal diensten (de GG&GD, de DB&GB en de DMO) onduidelijkheid te bestaan over (onderdelen van) de consequenties die voor de diensten voortkomen uit *Keuzes in de handhaving*, zoals de plicht een handhavingsprogramma op te stellen, de eisen waaraan dat moet voldoen, en het moment en wijze waarop het moet worden aangeleverd bij het college en de raad. Ook werd duidelijk dat er vooralsnog geen plannen zijn om op basis van de door de diensten opgestelde handhavingsprogramma's gezamenlijke terug te koppelen naar de gemeentebrede visie op handhaving en zo te komen tot bijvoorbeeld *best practices*.




We gingen na hoe de diensten met handhavingstaken met de kaders voor de informatievoorziening zijn omgegaan. Wij keken naar de volgende aspecten van de programma's:

- ◆ Is het programma voorgelegd aan de raad?
- ◆ Bevat het programma prestatie- en effectdoelen voor de handhaving, waarnaar kan worden teruggekoppeld?
- ◆ Is vastgelegd op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over de resultaten van de handhaving?

Tabel 4.2 geeft de resultaten aan van de inventarisatie van de handhavingsprogramma's.

Tabel 4.2 Handhavingsprogramma's diensten

Diensten *	Handhavings-programma voorgelegd aan raad	Prestatiedoelen	Effectdoelen	Informatie over resultaten
SO				
SW				
BCD				
BW				
DB&GB			n.v.t.	
GG&GD				
DMO	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

 = aanwezig  = deels aanwezig  = niet aanwezig

* De afkortingen worden toegelicht in kader 4.2.

Het gezamenlijke handhavingsprogramma van de diensten StadsOntwikkeling, Stadswerken, Bestuurs- en Concerndienst en de Brandweer is 15 december 2009 door het college vastgesteld en vervolgens ter informatie aan de raad gezonden. De andere twee handhavingsprogramma's zijn wel vastgesteld door het college, maar tot op heden (maart 2010) nog niet aan de raad voorgelegd. Door het late moment en de versnipperde wijze waarop de handhavingsprogramma's aan de raad worden

voorgelegd, worden de mogelijkheden voor de raad beperkt om op basis van een integrale afweging van handhavingstaken afgewogen politiek-bestuurlijke prioriteiten aan te geven binnen de handhaving als geheel. Dat de raad er behoefte aan kan hebben om haar visie op handhaving mee te geven zodra er een transparant handhavingsprogramma ligt, blijkt uit de bespreking van het handhavingsprogramma 2009 van StadsOntwikkeling (zie kader 4.3).

Kader 4.3 Beïnvloeding handhaving door college en raad

De bespreking van *Keuzes in de handhaving* en het *Handhavingsprogramma 2009* van StadsOntwikkeling in de vergadering van de commissie Mens en samenleving in maart 2009 was voor de raad aanleiding om een aantal aanvullende vragen te stellen over een aantal specifieke (aspecten van) handhavingstaken:

- ◆ De preventieve aanpak van asbest.
- ◆ Overlast op en vanaf het water.
- ◆ De rol van de gemeente en politie bij handhaving op het terrein van horeca.

De 'prioritering' die door de raad op deze manier is aangebracht, is echter niet tot stand gekomen op basis van een gemeentebreed beeld van risicoanalyses op de verschillende handhavingsterreinen, maar op basis van één handhavingsprogramma.

Alle handhavingsprogramma's bevatten prestatiedoelen. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op het aantal handhavingsacties, controles of toezichtsactiviteiten. Eén van de diensten formuleert effectdoelen met indicator op een hoger gelegen niveau (Stadswerken) en maakt daarmee zichtbaar dat handhaving van regels één van de instrumenten is om maatschappelijke effectdoelen te realiseren. Drie diensten formuleren wel een hoger doel ("De stad een stukje veiliger, gezonder en leefbaarder maken") maar geven hierbij geen indicator of concrete uitwerking. De eis effectdoelstellingen te formuleren beschouwen wij als niet van toepassing op de dienst Burgerzaken en gemeentebelastingen omdat de gemeentebelastingen geen beleidsinstrument zijn, maar gericht zijn op het innen van geld. Vijf van de zes handhavingsprogramma's verwijzen in het handhavingsprogramma vooruit naar een verantwoordingsdocument waarin verslag zal worden gedaan van de resultaten van de handhaving. De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling heeft geen dienstbreed handhavingsprogramma. Er zijn wel handhavingsprogramma's op afdelingsniveau, maar deze hebben wij niet beoordeeld voor dit vervolgonderzoek, waarin de coördinatie en samenhang van het handhavingsbeleid centraal staat.

4.4 UITWISSELING KENNIS EN ERVARING

4.4.1 Inleiding

Uit het casuonderzoek dat deel uitmaakte van het rekenkameronderzoek van 2007 bleek dat er een aantal afdelingen waren die handhaving goed op orde hadden. Deze

afdelingen zouden een voorbeeld kunnen zijn voor andere afdelingen en diensten wat betreft de opzet van de handhaving.

Raadsbesluit 29 november 2007

De raad draagt het college op:

- 3 De handhaving bij de andere diensten en afdelingen te verbeteren door gebruik te maken van kennis en ervaring van diensten en afdelingen die de handhaving goed op orde hebben.

4.4.2 Bevindingen

- a De gemeentelijke diensten hebben intensief samengewerkt bij de opstelling van de gemeentebrede handhavingsvisie (*Keuzes in de handhaving*). Vier diensten (StadsOntwikkeling, Stadswerken, Brandweer en Bestuurs- en Concerndienst) hebben samengewerkt bij het opstellen van het handhavingsprogramma.

4.4.3 Toelichting

Wij zijn in het kader van dit vervolgonderzoek niet nagegaan of de handhaving in de praktijk is verbeterd en of op afdelingsniveau 'best practices' zijn uitgewisseld. Wij constateren wel dat er intensief is samengewerkt tussen diensten bij de opstelling van *Keuzes in de handhaving*. Hierbij waren vanuit verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie functionarissen betrokken die in de dagelijkse praktijk een rol hebben in de handhaving. Dit bood de mogelijkheid visies op de aanpak van handhaving gemeentebreed uit te wisselen en te komen tot een eenduidige en breed gedragen visie op handhaving.

Van de zeven diensten met handhavingstaken werken vier diensten (StadsOntwikkeling, Stadswerken, Brandweer en Bestuurs- en Concerndienst) aan gezamenlijke integrale handhaving. Deze vier diensten hebben gezamenlijk ongeveer 80% van de handhavingstaken in hun portefeuille. Zij hebben hun handhavingsprogramma 2010 gebundeld aan de raad aangeboden. Waar mogelijk werken de diensten ook bij de uitvoering van de handhaving samen, bijvoorbeeld in de vorm van het gezamenlijk of voor elkaar uitvoeren van controles. Daarnaast werken drie van de vier betrokken diensten aan een gezamenlijke handhavingsstrategie. Belangrijke stimulans voor de samenwerking is de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) die hoogstwaarschijnlijk halverwege 2010 wordt ingevoerd: handhaving van alle onderliggende wetgeving moet vanaf dat moment gecoördineerd plaatsvinden. Integrale handhaving moet ook leiden tot minder druk bij bewoners en bedrijven.

BIJLAGE 1 BRONNEN

DOCUMENTEN ALGEMEEN

- ◆ College van B&W (7 mei 2008). Commissiebrief *Handhaving*. Bijlage met inventarisatie gemeentelijke handhavingstaken.
- ◆ College van B&W (7 januari 2009). Brief aan dienstdirecteuren *Utrechtse handhavingmix*.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (26 maart 2009). Raadsbesluit *Keuzes in de handhaving*. Met als bijlage *Keuzes in de handhaving. Een visie op de handhaving van regels in de gemeente Utrecht* (16 december 2008).
- ◆ Gemeente Utrecht, Afdeling Juridische Zaken, BCD (5 oktober 2009). Brief aan dienstdirecteuren, juridische controller en leden werkgroep *Keuzes in de handhaving*.
- ◆ Rekenkamer Utrecht (oktober 2008). *Gericht en geregeld. Een onderzoek naar handhaving van regels door de gemeente Utrecht*.

DOCUMENTEN HANDHAVINGSBELEID DIENSTEN

- ◆ College van B&W (13 januari 2009). *Handhavingsprogramma Publieke Diensten 2009*.
- ◆ College van B&W (20 maart 2009). Commissiebrief *Handhavingsvisie en handhavingsprogramma Publieke Diensten 2009*.
- ◆ College van B&W (1 december 2009). Raadsbrief, Informatie over het vaststellen van het Handhavingsbeleidsplan van de Brandweer. Met als bijlage *Handhavingsbeleidsplan Brandweer Utrecht. Afdeling proactie en preventie 2009-2010*.
- ◆ College van B&W (15 december 2009). Concept collegebesluit *Wijzigingen wettelijke eisen kinderopvang en consequenties 2010*. Met drie bijlagen: *Prioriteiten toezicht en handhaving kwaliteit kinderopvang 2010*, *Ontwikkelingen en nieuwe wettelijke eisen kinderopvang 2010 en consequenties voor toezicht en handhaving en Risicogestuurd toezicht op de kwaliteit in de kinderopvang, opgesteld door GGD Nederland* (2009).
- ◆ College van B&W (15 december 2009). Raadsbrief *Handhavingsprogramma 2010 Openbare en bebouwde ruimte*.
- ◆ College van B&W (15 december 2009). *Handhavingsprogramma 2010 Openbare en bebouwde ruimte*.
- ◆ Gemeente Utrecht, Team handhaving SoZaWe (2008). *Jaarplan 2008*.
- ◆ Gemeente Utrecht, Team handhaving SoZaWe (2009). *Jaarverslag 2008*.
- ◆ Gemeente Utrecht. Stadsontwikkeling/Publieke diensten, Afdeling Toezicht en Handhaving (2009). *Handhaving 2008. Jaarverslag*.
- ◆ Gemeente Utrecht (z.j.). *Preventie voorop. De koers voor handhaving Wet Werk en Bijstand 2009-2010*.
- ◆ Gemeente Utrecht, Afdeling Gemeentebelastingen, Dienst Burgerzaken en gemeentebelastingen (december 2008). *Afdelingsplan. Afdeling Gemeentebelastingen 2009*.

- ◆ Gemeente Utrecht (februari 2009). *Preventie voorop. Integraal uitvoeringsplan handhaving Wet Werk en Bijstand 2009.*
- ◆ Gemeente Utrecht, Dienst Burgerzaken en Gemeentebelastingen (28 oktober 2009), Interne mededeling Handhavingsprogramma 2010 DB&G.
- ◆ Gemeente Utrecht, Dienst StadsOntwikkeling, Dienst Stadswerken, Dienst Brandweer (22 december 2009), *Handreiking handhavingsstrategie openbare en bebouwde ruimte* (door het college vastgesteld op 2 februari 2010).
- ◆ Gemeente Utrecht, Dienst StadsOntwikkeling, Dienst Stadswerken, Dienst Brandweer (22 december 2009), *Handhavingsstrategie. Bestuurlijke samenvatting* (door het college vastgesteld op 2 februari 2010).

5 VERVOLGONDERZOEK *BERICHTEN AAN BURGERS* (PERSBERICHTEN)

5.1 INLEIDING

De Rekenkamer deed in 2007 onderzoek naar de persberichten van de gemeente Utrecht. De aanleiding voor dit onderzoek was tweeledig. Ten eerste wilde de Rekenkamer in het kader van haar tienjarig bestaan onderzoek doen naar een onderwerp dat dicht bij de burger staat. Ten tweede waren er vanuit de raad kritische signalen over persberichten die een eenzijdig, onvolledig of onjuist beeld van de gemeente zouden geven aan de burger. De vraag die centraal stond was:

In hoeverre zijn de persberichten van de gemeente Utrecht nieuwswaardig, evenwichtig, feitelijk en helder?

Wij onderzochten destijds het gemeentelijke persbeleid en analyseerden de 307 persberichten die in de eerste helft van 2007 werden gepubliceerd. Het onderzoek leidde tot een raadsadvies dat op 10 januari 2008 door de raad werd vastgesteld (zie paragraaf 5.2).⁵²

Doel en aanpak vervolgonderzoek 2010

Met het vervolgonderzoek wil de Rekenkamer in beeld brengen in welke mate het college het raadsbesluit van januari 2008 heeft uitgevoerd. Wij voerden een gesprek met het hoofd van het Communicatiebureau en de manager van de afdeling Bestuurscommunicatie van het Communicatiebureau (Dienst Ondersteuning). Daarnaast bestudeerden wij documenten, waaronder de *Richtlijn voor perswoordvoering*, het *Persbeleid gemeente Utrecht*, de *Checklist persbericht*, de *Tien spelregels van het embargo* en de intranetsite van het Communicatiebureau (zie bijlage 1: lijst van bestudeerde documenten). Wij beoordeelden niet opnieuw de kwaliteit van een groot aantal persberichten, maar gebruiken wel een aantal persberichten als illustratie.

5.2 BEVINDINGEN

5.2.1 Inleiding

Het persbeleid is een onderdeel van het totale communicatiebeleid. De persberichten zijn voor de gemeente één van de instrumenten om de buitenwereld te informeren of te beïnvloeden. De gemeente Utrecht benoemt in haar persbeleid een aantal normen waaraan persberichten moeten voldoen. Wij vatten deze normen samen met de termen

⁵² Gemeenteraad (10 januari 2008) Raadsbesluit *Berichten aan burgers*. Jaargang en nummer: 2008-2.

nieuws waarde, evenwichtigheid, feitelijkheid en helderheid. Uit onze beoordeling van de persberichten in 2007 kwam naar voren dat de naleving van deze normen voor verbetering vatbaar was. Naar aanleiding van het onderzoek kwam de raad tot de volgende raadsbesluiten:

Raadsbesluiten 10 januari 2008

De raad draagt het college op:

- 1 De richtlijnen voor het opstellen van de persberichten aan te scherpen en de volgende aandachtspunten daarbij te betrekken:
 - a De nieuws waarde van persberichten: stel criteria op aan de hand waarvan de nieuws waarde kan worden bepaald en stem de mediakeuze en de wijze van verzenden af op de nieuws waarde van het persbericht.
 - b De evenwichtigheid van persberichten: zorg er voor dat in persberichten niet alleen wordt vooruitgekeken, maar ook wordt teruggekeken. Wees ook duidelijk over slecht nieuws.
 - c De feitelijkheid van persberichten: zorg er voor dat de informatie in een persbericht verifieerbaar en onderbouwd is.
 - d De helderheid van persberichten: zorg voor bondige persberichten met een concrete kernboodschap. Vermijd jargon, moeilijke woorden en lange opsommingen.
- 2 De richtlijnen voor het opstellen van persberichten beter na te leven.

5.2.2 Bevindingen

- a In 2009 verzond de gemeente 504 persberichten, tegen 567 in 2008 en 573 in 2007. Uit de inventarisatie van de inhoud kwam naar voren dat het beleidsterrein met de meeste berichten, net als in 2007, 'Beheer openbare ruimte, milieu en duurzaamheid' is. Ook wat betreft de kernboodschap is de uitkomst hetzelfde als in 2007: 'Nieuw beleid/beleidsmaatregel' komt het meest voor als kernboodschap.
- b De richtlijnen voor persberichten zijn door het college niet aangescherpt en aangevuld. De bruikbaarheid van de huidige richtlijnen wordt belemmerd doordat ze opgenomen zijn in verschillende documenten en de criteria soms weinig scherp zijn geformuleerd.
- c De grip van het Communicatiebureau op de persberichten, en daarmee de mogelijkheid om ze te toetsen op nieuws waarde, evenwichtigheid, feitelijkheid en helderheid, is niet optimaal. Communicatie gaf hiervoor als verklaring dat de inbedding van communicatie bij de diensten soms tekort schiet waardoor medewerkers van het Communicatiebureau te laat bij het beleid worden betrokken. Daarnaast belemmert de politiek-bestuurlijke context waarin de bestuurscommunicatieadviseurs hun werk moeten doen in incidentele gevallen de naleving van de gemeentelijke richtlijn.

5.2.3 Toelichting

Hoeveelheid persberichten

Wij gingen na hoeveel persberichten de gemeente Utrecht de afgelopen jaren verzond. Hierbij baseerden wij ons op de lijst persberichten op de website van de gemeente Utrecht (tabel 5.1).

Tabel 5.1 Aantal persberichten per jaar

Jaar	Aantal persberichten
2009	504
2008	567
2007	573*

Bron: www.utrecht.nl.

* Opmerking: de website geeft 534 persberichten. Het overzicht over 2007 was echter niet helemaal compleet omdat vóór april 2007 ook gemeentelijke diensten zelf persberichten uitbrachten. We telden de 39 persberichten mee die in 2007 in ieder geval buiten Bestuurscommunicatie om werden verspreid.

Van de in totaal 157 persberichten die verschenen in de maanden oktober 2009 tot en met januari 2010 gingen wij na op welke beleidsterreinen zij betrekking hebben. Wij maakten daarbij gebruik van de indeling in zestien categorieën die we ook tijdens het eerste onderzoek naar persberichten hebben gehanteerd. De resultaten staan in bijlage 2, tabel 1. Het beleidsterrein met de meeste persberichten is 'Beheer openbare ruimte, milieu en duurzaamheid', met bijna 13 procent van de berichten. Twee beleidsterreinen met relatief veel persberichten zijn 'Economische zaken' en 'Openbare orde en veiligheid' met allebei rond de 10 procent van het totaal aantal berichten. Voor dezelfde persberichten stelden we vervolgens de aard van de hoofdboodschap vast. De resultaten staan in tabel 2 van bijlage 2. Net als tijdens het vorige onderzoek handelen de meeste persberichten over nieuw beleid (ruim 20 procent). Rond de 10 à 11 procent van het totaal zitten de berichten uit de categorieën Activiteiten voor burgers, Incidenteel nieuws, Bouwplannen en Uitreiking prijs/keurmerk. Het aantal berichten over uitkomsten van beleid – 11 berichten - is procentueel net zo hoog als tijdens het vorige onderzoek (7 procent).

Richtlijnen

Het Communicatiebureau van de gemeente Utrecht heeft een aantal documenten over persbeleid, omgaan met de media en persberichten. Van belang voor de gemeentelijke persberichten zijn: de *Richtlijn perswoordvoering*, het *Persbeleid gemeente Utrecht*, de *Checklist persbericht* en *Tien spelregels van het embargo*. Deze richtlijnen staan ook op de intranetsite van het Communicatiebureau. Een samenvatting van de richtlijnen is opgenomen in kader 5.1.

Kader 5.1 Gemeentelijke richtlijnen voor persberichten

De *Richtlijn perswoordvoering* bevat een aantal statements over de visie op het gemeentelijke persbeleid:

- ◆ De gemeente wil laten zien dat zij een duidelijke en geloofwaardige overheid is, wat alleen kan door open en eenduidig naar buiten te treden.
- ◆ De informatie die de gemeente verstrekt dient te allen tijde integer te zijn (naar eer en geweten verstrekt) evenals verifieerbaar. Ook is informatie altijd eenduidig en begrijpelijk.

Het *Persbeleid* heeft het over het belang van goede, betrouwbare informatie en een open houding.

De *Checklist persbericht* bevat daarnaast uitgangspunten voor het opstellen van persberichten. Zo moet een persbericht:

- ◆ nieuwswaarde hebben (actualiteit, belangrijkheid, belangstelling media en/of doelgroep, afwijken gangbare nieuws);
- ◆ aansluiten bij het persmedium en de doelgroep;
- ◆ goed getimed zijn;
- ◆ foutloos zijn (taal en feiten);
- ◆ geen onwaarheden of halve waarheden bevatten.

Deze richtlijnen zijn nog identiek aan die van 2007. Destijds vormden zij het uitgangspunt voor de aspecten waaraan wij de Utrechtse persberichten toetsten: nieuwswaarde, feitelijkheid, helderheid en evenwichtigheid van persberichten. Voor deze aspecten zijn uit de documenten criteria te distilleren:

- ◆ nieuwswaarde: actualiteit, belangrijk, belangstelling, goed getimed;
- ◆ feitelijkheid: open, integer, verifieerbaar, foutloos (feiten), geen onwaarheden of halve waarheden;
- ◆ evenwichtigheid: geloofwaardig, betrouwbaar, eenduidig;
- ◆ helderheid: foutloos (taal), duidelijk, begrijpelijk.

De bruikbaarheid en helderheid van de richtlijnen wordt belemmerd door de versnipperde presentatie in verschillende documenten en de soms weinig scherpe formulering van de criteria, vooral wat betreft feitelijkheid en evenwichtigheid. Zo is ons niet duidelijk hoe bijvoorbeeld 'verifieerbaar' door communicatieadviseurs gehanteerd moet worden: betekent het dat in de tekst een bronverwijzing moet zijn opgenomen? Of betekent het dat er geen onjuistheid in de tekst mag staan? En waar moeten persberichten volgens de visie precies aan voldoen om de gemeente als 'geloofwaardige' overheid neer te zetten?

De leiding van het Communicatiebureau gaf aan dat zij geen toegevoegde waarde zien in het bundelen en aanscherpen van de richtlijnen: de medewerkers van het Communicatiebureau die persberichten schrijven hebben de richtlijnen volgens het Communicatiebureau goed "tussen de oren". De Rekenkamer stelt dat richtlijnen een waarborg vormen dat de timing en inhoud van persberichten aansluiten bij een gemeentelijke visie op communicatie. Alle persberichten gaan langs de afdeling Bestuurscommunicatie op het stadhuis, en de bestuurscommunicatieadviseurs kunnen de richtlijnen gebruiken om de persberichten te toetsen.

Wij kozen ter illustratie een aantal persberichten die volgens onze interpretatie niet voldoen aan de normen zoals die in de richtlijnen zijn opgenomen (kader 5.2).

Kader 5.2 voorbeelden persberichten

Onvoldoende feitelijk

In het persbericht "[...] Nieuwe directeur Vredenburg" (5 januari 2010) wordt gesteld dat er bij Vredenburg op 1 januari een nieuwe, afgeslankte, slagvaardige en competente organisatie van start is gegaan. Van de eerste twee adjectieven kan nog worden *aangenomen* dat ze feitelijk juist zijn. Slagvaardig en competent zijn kwalificerende eigenschappen die vragen om onderbouwing. Deze onderbouwing ontbreekt in het bericht.

Een voorbeeld van een verhullende titel: "Restauratie werven stap dichterbij", zo kopt een persbericht op 9 december 2009. De tekst handelt vooral over de kap van bomen die hiervoor noodzakelijk is. Onduidelijk is waarom er in de kop van het bericht geen verband wordt gelegd tussen de restauratie van werven en de kap van bomen.

Het persbericht "Continuïteit noodzakelijke voorwaarde; Resultaten programma Krachtwijken stemmen hoopvol" (17 december 2009) gaat over resultaten van het programma Krachtwijken. "De resultaten geven hoop voor de toekomst", "problemen zijn hardnekkig", "de inspanningen moeten de komende jaren onverminderd hoog blijven" zo wordt in het bericht gesteld. Ook wordt genoemd dat projecten lopen en hiervan worden ook voorbeelden gegeven. De uitspraak dat de resultaten hoop geven wordt niet onderbouwd: het persbericht blijft hangen in algemeenheden.

Het persbericht "Criminaliteit daalt in Utrecht" (26 januari 2010) is op een subtiele manier wervend doordat de feiten in de tekst verschillend worden gewogen. De gegevens in het bericht zijn verifieerbaar: de bron van de criminaliteitscijfers die in het bericht worden genoemd is als link bijgevoegd. De hoofdboodschap is dat de totale criminaliteit daalt, waarbij de cijfers voor zichzelf moeten spreken. De gegevens worden maar beperkt toegelicht. Alleen de stijging van criminaliteit in Leidsche Rijn (gevolg van de groei van de wijk; eigenlijk blijft het relatief op hetzelfde niveau) en de stijging van het aantal geweldsdelicten (stijging aantal aangiftes/meldingen huiselijk geweld) worden verklaard. Voor de toch behoorlijke toename van het aantal woninginbraken en winkeldiefstallen wordt geen verklaring gegeven, en ook wordt de kans niet aangegrepen om een verband te leggen tussen de goede resultaten en de aanpak die de gemeente, politie en OM hebben ingezet in 2009. Opvallend is ook dat delictsoorten die stijgen, woninginbraken, winkeldiefstallen en geweldsdelicten "zorgenkindjes" worden genoemd. Geweldsdelicten en woninginbraak zijn ernstige delicten die een behoorlijke impact kunnen hebben op de slachtoffers. Een belangrijke vraag die niet expliciet wordt beantwoord is of de ambities voor 2010 wel realistisch zijn.

Onvoldoende helder

De hoofdboodschap van het bericht "Geen realisatie Belle van Zuylen Utrecht" (22 januari 2010) is duidelijk: het project gaat niet door. Maar de reden waarom wordt in het bericht niet concreet gemaakt. Het persbericht blijft hangen in vaag taalgebruik: "De financiële en economische crisis heeft ingrijpende gevolgen voor de vastgoedmarkt. Door de crisis is het risicoprofiel van dit unieke en complexe project sterk verhoogd. De gemeente vindt het nu niet verantwoord verregaande verplichtingen aan te gaan voor een dermate risicovol project." Ook in de tweede alinea gaat het over 'meer dan gemiddelde risico's' en de financiële en economische crisis. Welk risico de gemeente nu precies loopt blijft onduidelijk

(bijvoorbeeld: financieel risico, leegstand, onvoltooid bouwwerk).

Twee voorbeelden van onduidelijke titels: "Maatregelen werpen vruchten af" (1 december 2009) en "Gemeente Utrecht; prettig geregeld!" (17 november 2009). De lezer kan op basis van de titel niet vaststellen waar het bericht betrekking op heeft.

Het persbericht "Jeugdmonitor 2009: investeren in Utrechtse jeugd blijft hard nodig" (15 januari 2010) heeft geen eenduidige hoofdboodschap. De kop geeft aan dat investeren in Utrechtse jeugd hard nodig blijft, maar in de eerste regel wordt gesteld dat het over het algemeen goed gaat. De statements worden niet onderbouwd. Het persbericht bevat allerlei cijfers over jongeren die voortkomen uit een enquête die de gemeente onder jongeren heeft gehouden. Maar onduidelijk blijft of we ze nu positief of negatief moeten beoordelen. Wat betekent het dat 83% van de jongeren zijn gezondheid als (heel) goed ervaart of dat meer dan de helft van de jongeren per dag 5 uur of meer besteedt aan computeren of tv-kijken.

Context

Naast de richtlijnen zijn er ook andere aspecten die de timing en inhoud van gemeentelijke communicatie, en daarmee de kwaliteit van gemeentelijke persberichten beïnvloeden. Uit het gesprek dat wij voerden met het hoofd van het Communicatiebureau en de manager van Bestuurscommunicatie kwam een aantal van deze invloeden naar voren. Wij onderscheiden de volgende aspecten:

- 1 de implementatie van het persbeleid bij de diensten;
- 2 de vaardigheden van communicatiemedewerkers;
- 3 de politiek-bestuurlijke context waarin de communicatie vaak plaatsvindt.

Uit het gesprek kwam naar voren dat men zich bewust is van deze aspecten en dat het Communicatiebureau probeert de richtlijnen te handhaven.

Implementatie van communicatiebeleid bij de diensten

Een eerste belangrijke factor die de timing en inhoud van persberichten beïnvloedt, is de implementatie van het communicatiebeleid bij de diensten. Ontwikkelingen waarover de gemeente wil communiceren zijn vaak afkomstig van de diensten, bijvoorbeeld nieuws over beleid, werkzaamheden, of bouwplannen. Als communicatie een vast onderdeel is van het beleidsproces, en de gemeentelijke visie en richtlijnen daarbij stevast worden gehanteerd, vormt dat met betrekking tot persberichten een waarborg voor een heldere en feitelijke inhoud en voor nieuwswaardige persberichten. Hierin ziet het hoofd Communicatiebureau jaarlijks verbetering optreden, maar op sommige afdelingen is zeker nog meer verbetering mogelijk.

Een groot deel van de medewerkers van het Communicatiebureau is decentraal gedetacheerd bij de diensten. Uitgangspunt is dat communicatiemedewerkers hierdoor dicht op ontwikkelingen zitten en meedenken met het opstellen van bijvoorbeeld communicatiestrategieën en communicatiemiddelen, zoals een persbericht. Omdat ze dicht op het beleid zitten kunnen ze ook beter zicht hebben op de feiten.

Uit het gesprek kwam naar voren dat de grip van het Communicatiebureau op het communicatieproces nog niet altijd optimaal is. Zo is communicatie niet overal standaard ingebed in de beleidscyclus van de diensten: het vormt soms een sluitpost of

beleidsmedewerkers veronderstellen dat ze communicatie er wel even bij kunnen doen. In dergelijke gevallen worden communicatiemedewerkers op een (te) laat moment in het proces ingeschakeld. Met betrekking tot communicatie richting de pers heeft dit soms als gevolg dat Bestuurscommunicatie, de afdeling die uiteindelijk alle berichten 'naar buiten' stuurt, op een onverwacht moment wordt geconfronteerd met een persbericht, en de tijdsdruk groot is. Dit vormt een risico voor de nieuwswaarde, feitelijkheid en helderheid van een bericht doordat Bestuurscommunicatie maar beperkt de mogelijkheid heeft om een check te doen op deze aspecten.

Het Communicatiebureau probeert de gemeentelijke organisatie communicatiever te maken en het omgevingsbewustzijn te vergroten. Het Communicatiebureau biedt diensten daartoe trainingen of begeleiding aan.

Vaardigheid van de communicatiemedewerkers

De deskundigheid en ervaring van communicatiemedewerkers is een tweede belangrijke factor in het communicatieproces. Het Communicatiebureau stelt dat de medewerkers van het Communicatiebureau ervaren vakmensen zijn, met kennis van de stad en haar inwoners, en de bestuurlijke organisatie; zij zorgen er voor dat de gemeente helder, duidelijk en eenduidig communiceert. Het idee van een centraal Communicatiebureau met gedetacheerde medewerkers bij de diensten is dat er altijd vakmensen dicht op beleidsontwikkelingen zitten. In het gesprek gaf de leiding van het Communicatiebureau aan dat er steeds wordt gewerkt aan ontwikkeling van de medewerkers van het Communicatiebureau. Zo bestaat er voor communicatiemedewerkers de mogelijkheid tot bijscholing door het volgen van cursussen, bijvoorbeeld een cursus 'persberichten schrijven' of 'omgaan met de media'. Sinds 2008 wordt er ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een '*in-company-training*' te organiseren over communicatie. Dit biedt volgens het Communicatiebureau de mogelijkheid om een grotere groep te bereiken en tegelijkertijd een specifiek toegesneden programma aan te bieden.

De politiek-bestuurlijke context

Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor alle persvoorlichting. Daarmee is het college ook verantwoordelijk voor de naleving van de richtlijnen. In de *Richtlijn perswoordvoering* is beschreven dat het college het vanuit zijn verantwoordelijkheid belangrijk vindt om zelf regie te kunnen voeren op de persvoorlichting.

Om deze regie vorm te kunnen geven is vastgelegd dat alle externe communicatie via medewerkers van het Communicatiebureau gaat. Specifiek met betrekking tot persberichten is in het *Persbeleid* bovendien vastgelegd dat ze allemaal via de afdeling Bestuurscommunicatie gaan. Deze afdeling zit centraal en dicht bij het college op het stadhuis. Heeft de boodschap politiek-bestuurlijk belang, dan wordt de kernboodschap vooraf altijd geautoriseerd door het bestuurlijk verantwoordelijke collegelid. Ook is vastgelegd dat, als het mogelijk is, in een persbericht een verband moet worden gelegd met het collegeprogramma. Daarnaast moet zo mogelijk aandacht worden besteed aan

de uitvoering en het gewenste resultaat van het beleid of de activiteit waarop het persbericht betrekking heeft.

Het Communicatiebureau gaf aan dat het zogenaamde 'tegenlezen' van conceptpersberichten door bestuurscommunicatieadviseurs de mogelijkheid biedt de berichten te toetsen op leesbaarheid, inhoud en nieuwswaarde en te adviseren over de mediakeuze. De toets leidt er soms toe dat persberichten worden aangepast of dat ze niet worden verzonden, bijvoorbeeld omdat de nieuwswaarde als onvoldoende wordt beoordeeld. Tijdens het vorige rekenkameronderzoek was het ook al beleid dat alle persberichten langs Bestuurscommunicatie gingen, maar in de praktijk bleek dat er ook nog persberichten werden verzonden rechtstreeks vanuit de diensten. Doordat alle berichten nu langs Bestuurscommunicatie gaan, is er meer grip op de timing en inhoud van de persberichten.

Ondanks dat nu alle berichten langs Bestuurscommunicatie gaan, gaf de leiding van het Communicatiebureau aan dat er naar hun mening nog altijd veel persberichten worden verstuurd.

Uit het gesprek dat wij voerden met de leiding van het Communicatiebureau werd duidelijk dat bestuurscommunicatieadviseurs bij persberichten over onderwerpen met een politiek-bestuurlijke lading in de praktijk vooral te maken hebben met de wethouder die bestuurlijk verantwoordelijk is voor het onderwerp waar het bericht betrekking op heeft. De bestuurders hebben vaak een duidelijke visie op de inhoud van persberichten en dit stemt niet altijd overeen met de professionele opvatting over communicatie en persberichten van de communicatieadviseurs. In incidentele gevallen, zo geeft de leiding van het Communicatiebureau aan, zijn de berichten vanuit communicatie bekeken dan niet optimaal.

BIJLAGE 1 BRONNEN

DOCUMENTEN

- ◆ Gemeente Utrecht (2009). *Richtlijn perswoordvoering*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2007). *Persbeleid gemeente Utrecht*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2007). *Checklist persbericht*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2007). *Tien regels van het embargo*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2010). Intranetsite Communicatiebureau <http://intranet.utrecht.nl/smartsite.dws?id=172990>.
- ◆ Rekenkamer Utrecht (oktober 2007). *Berichten aan burgers. Een onderzoek naar de persberichten van de gemeente Utrecht*.

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

- ◆ De heer R. Jurriens, hoofd Communicatiebureau, Dienst Ondersteuning, gemeente Utrecht.
- ◆ Mevrouw S. Klatter, hoofd Bestuurscommunicatie, Communicatiebureau, Dienst Ondersteuning, gemeente Utrecht.

BIJLAGE 2 AANTAL PERSBERICHTEN PER BELEIDSTERREIN EN KERNBODSCHAP

Het betreft persberichten uit de periode 1 oktober 2009 tot en met 31 januari 2010.

Tabel 1 Aantallen persberichten per beleidsterrein

	Beleidssterrein	Aantal januari 2007- Juni 2007 (6 maanden)	Aantal oktober 2009 - januari 2010 (4 maanden)
1	Beheer openbare ruimte, milieu, duurzaamheid	67 (21,8%)	20 (12,7%)
2	Openbare orde en veiligheid	40 (13%)	15 (9,5%)
3	Cultuur	30 (9,7%)	13 (8,2%)
4	Bouwen, wonen en monumenten	27 (8,7%)	10 (6,3%)
5	Verkeer en parkeren	23 (7,4%)	11 (7%)
6	Lokale democratie	23 (7,4%)	10 (6,3%)
7	Jeugd	17 (5,5%)	11 (7%)
8	Welzijn, integratie	14 (4,5%)	7 (4,4%)
9	Onderwijs, educatie en bibliotheek	13 (4,2%)	4 (2,5%)
10	Volksgezondheid	12 (3,9%)	11 (7%)
11	Sociale zaken en arbeidsmarktbeleid	11 (3,5%)	8 (5%)
12	Algemene, personele en financiële zaken	11 (3,5%)	6 (3,8%)
13	Stationsgebied	7 (2,2%)	5 (3,1%)
14	Sport	5 (1,6%)	9 (5,7%)
15	Economische zaken	5 (1,6%)	16 (10,1%)
16	Publieksdienstverlening	2 (0,6%)	1 (0,6%)
	Totaal	307 (100%)	157 (100%)

Tabel 2 Kernboodschap persberichten

	Kernboodschap	Aantal januari 2007- Juni 2007 (6 maanden)	Aantal oktober 2009 - januari 2010 (4 maanden)
1	Nieuw beleid/beleidsmaatregel	89 (28,9%)	33 (21%)
2	Activiteit voor burgers	33 (10,7%)	18 (11,4%)
3	Werkzaamheden weg/water/bouw	32 (10,4%)	6 (3,8%)
4	Uitkomsten beleid	21 (6,8%)	11 (7%)
5	Uitreiking prijs/keurmerk	21 (6,8%)	16 (10,1%)
6	Raad informeert zich/besluit	20 (6,5%)	11 (7%)
7	Nieuws (niet georganiseerd/incidenteel)	17 (5,5%)	18 (11,4%)
8	Werkbezoek	17 (5,5%)	11 (7%)
9	Bouwplannen	17 (5,5%)	17 (10,8%)
10	Opening nieuwe voorziening	14 (4,5%)	9 (5,7%)
11	Werkzaamheden bomen kappen/planten	11 (3,5%)	3 (1,9%)
12	Personele mededeling	8 (3%)	3 (1,9%)
13	Uitspraak in rechtszaak	7 (2,2%)	1 (0,6%)
	Totaal	307 (100%)	157 (100%)

6 VERVOLGONDERZOEK *MAAK WERK VAN BIJSTAND* (RE-INTEGRATIE)

6.1 INLEIDING

De Rekenkamer voerde in 2006 onderzoek uit naar de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Utrecht. In het onderzoek stond de volgende vraag centraal:

Wat zijn de resultaten en kosten van het re-integratiebeleid van de gemeente Utrecht en wat zijn succes- en faalfactoren bij het toeleiden van bijstandsgerechtigden naar werk?

Het onderzoek resulteerde in oktober 2006 in het rapport *Maak werk van bijstand. Een onderzoek naar de reïntegratie van bijstandsgerechtigden in de gemeente Utrecht*. Het raadsadvies van de Rekenkamer werd op 7 december 2006 door de raad vastgesteld.⁵³ De raad gaf het college de volgende opdrachten:

Raadsbesluiten 7 december 2006

De raad draagt het college op om:

- 1 Zorg te dragen voor betere beleidsinformatie door meer inzicht te krijgen in:
 - a de samenstelling van het klantenbestand;
 - b de aard, omvang en oorzaken van de mismatch op de arbeidsmarkt;
 - c de effectiviteit van beleidsmaatregelen;
 - d de verhouding tussen kosten en baten van het re-integratiebeleid. De wenselijke verhouding tussen kosten en baten vereist een politiek–bestuurlijke afweging.
- 2 De beleidsinformatie te benutten voor de onderbouwing van de doelstellingen van het re-integratiebeleid en voor de keuze van de beleidsmaatregelen waarmee deze moeten worden gerealiseerd.
- 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;
 - b klantmanagers te voorzien van goede en uitgewerkte instrumenten voor diagnose en handhaving van een rechtmatige uitkeringsverstrekking;
 - 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;
 - d er voor te zorgen dat klantmanagers en re-integratiebedrijven een helder en

⁵³ Gemeente Utrecht (7 december 2006). Raadsbesluit *Maak werk van bijstand*.

- eenduidig beeld hebben van de taken en verantwoordelijkheden die zij hebben in het toeleidingsproces;
 - e de kennis van kansen voor bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt bij klantmanagers in het werkproces te verankeren;
 - f de continuïteit en kwaliteit van het relatienetwerk van de gemeente met werkgevers te waarborgen;
 - g de vacaturewerving te stroomlijnen en afspraken te maken over de uitwisseling van vacatures;
 - h de regierol richting het CWI beter op te pakken.
- 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.
- 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;
 - b in overleg met de raad het aantal verschillende rapportages te beperken en, bij meerdere rapportages, de inhoud onderling af te stemmen.

In tegenstelling tot de andere vervolgonderzoeken waarover in de voorgaande hoofdstukken wordt gerapporteerd, geeft deze vervolgrapportage nog geen antwoord op de vraag in welke mate het college de raadsbesluiten heeft uitgevoerd. Wij beperken ons nu tot het voor de gemeenteraad in beeld brengen welk beleid is ontwikkeld en ingezet op het terrein van re-integratie sinds 2006. Voor de oordeelsvorming over de onderbouwing, uitvoering en resultaten van het re-integratiebeleid sinds 2006 hebben wij meer tijd nodig. Er zijn recent fundamentele veranderingen in het re-integratiebeleid doorgevoerd en er zijn veranderingen in ontwikkeling (o.a. de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en UWV Werkbedrijf in de Werkpleinen). Die veranderingen blijven wij volgen om later (na de zomer 2010) uitgebreider te rapporteren. Dan brengen wij ook in beeld in hoeverre de raadsbesluiten van 7 december 2006 door het college van B&W zijn uitgevoerd.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf (6.2) wordt een aantal belangrijke ontwikkelingen in het re-integratiebeleid in de periode 2006 tot heden beschreven. Daarbij gaan we eerst in op landelijke ontwikkelingen, zoals wet- en regelgeving en vervolgens op beleidsontwikkelingen in de gemeente Utrecht. Daarna beschrijven wij hoe de gemeente Utrecht de evaluatie en verantwoording van het re-integratiebeleid in de afgelopen jaren heeft aangepakt en welke ontwikkelingen er waren in de organisatie en automatisering van het re-integratiebeleid. Het hoofdstuk besluit in paragraaf 6.3 met een aantal concluderende opmerkingen. Voor het opstellen van deze rapportage zijn beleidsstukken verzameld en diverse gesprekken gevoerd (onder andere met medewerkers van de afdeling Sociale Zaken en

Werk Loont!). In de bijlage is weergegeven welke documenten zijn bestudeerd en welke gesprekspartners in het onderzoek zijn betrokken.

6.2 ONTWIKKELINGEN IN HET RE-INTEGRATIEBELEID

6.2.1 Beleidsontwikkelingen rijksoverheid

Sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb; 2004) en het rekenkamerrapport *Maak werk van bijstand* (2006) is er veel veranderd in de landelijke wet- en regelgeving. Dit zijn bijvoorbeeld wijzigingen in de uitvoeringsstructuur of in de financiering van re-integratie door de rijksoverheid, prestatieafspraken met gemeenten en regelgeving die het voor gemeenten mogelijk maakt nieuwe instrumenten in te zetten. In tabel 6.1 staan enkele grote wijzigingen beschreven.

Tabel 6.1 Recente beleidsontwikkelingen met gevolgen voor het re-integratiebeleid

Ontwikkeling	Gevolgen voor gemeentelijk re-integratiebeleid
Bestuurlijk akkoord Participatie tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (31 mei 2007)	Rijk en gemeenten hebben het verhogen van de participatiegraad als gezamenlijke doelstelling door: <ol style="list-style-type: none"> 1. Terugbrengen van het aantal WWB-ers (65-minners) met 75.000 huishoudens. 2. Het activeren van 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden naar werk of maatschappelijke participatie. 3. Een extra impuls aan het bestrijden van armoede en het terugdringen van het aantal huishoudens met problematische schulden. 4. Het ondernemerschap vanuit de Wwb stimuleren juist ook bij kwetsbare groepen. Op www.waarstaatjegemeente.nl worden prestaties van gemeenten bijgehouden. Gemeenten die het beter doen dan op basis van de conjunctuur verwacht mag worden, mogen het uitgespaarde deel van het Inkomensdeel van het WWB-budget houden. Gemeenten die het minder goed doen moeten een tekort zelf bijleggen.
Wet Stimulering ArbeidsParticipatie (STAP) (per 1 januari 2009)	Met de Wet STAP hebben gemeenten de mogelijkheid om participatieplaatsen aan te bieden aan mensen die moeilijk aan de slag kunnen komen. Zij kunnen met behoud van hun uitkering werkervaring opdoen op een speciaal gecreëerde functie of een al bestaande functie die onder individuele begeleiding wordt uitgevoerd. Deelnemers kunnen in aanmerking komen voor een zesmaandelijks premie. Om dit mogelijk te maken voorziet de wet STAP ook in een aantal aanpassingen van bestaande wetgeving (o.a. Wwb) om dit mogelijk te maken.

Wet Participatiebudget (per 1 januari 2009)	Met het participatiebudget worden de gemeentelijke middelen voor re-integratie (het Wwb-Werkdeel, ofwel het budget dat gemeenten van het rijk ontvangen voor de uitvoering van re-integratietaken), inburgering en volwasseneneducatie gebundeld in één specifieke uitkering voor gemeenten. Gemeenten kunnen met het participatiebudget re-integratievoorzieningen, inburgeringsvoorzieningen, educatie-opleidingen en combinaties hiervan financieren voor een brede doelgroep van iedereen van 18 jaar en ouder. Het participatiebudget kan ook worden ingezet voor 16- en 17-jarigen die zijn ontheven van de kwalificatieplicht of al een kwalificatie hebben. Daarnaast is het participatiebudget ook inzetbaar voor jongeren van 16 of 17 jaar voor wie schooluitval dreigt, maar die door een leer-werktraject alsnog een startkwalificatie kunnen behalen.
Besluit participatiebudget (per 1 januari 2009)	Het Besluit participatiebudget is een uitwerking van de Wet Participatiebudget. Hierin wordt een aantal zaken geregeld, waaronder de verdeling van het participatiebudget over de gemeenten via verdeelsleutels.
Tijdelijke wet pilot loondispensatie - in voorbereiding	32 gemeenten gaan pilots uitvoeren met het instrument loondispensatie. De doelgroep betreft personen met een Wwb-bijstandsuitkering die op de Wsw-wachtlIJst staan, en niet-Wsw-geïndiceerden met een Wwb-uitkering die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen omdat zij minder arbeidsproductief zijn. De werknemer ontvangt loon van de werkgever dat overeenkomt met de verminderde arbeidsproductiviteit en een aanvullende uitkering van de gemeente. De pilots lopen tot 1 januari 2013. De wet is goedgekeurd door de Tweede Kamer en werd 20 april 2010 plenair in de Eerste Kamer behandeld.
Werkpleinen en geïntegreerde dienstverlening door gemeente en UWV	Alle op werk en re-integratie gerichte activiteiten van UWV en CWI zijn sinds 1 januari 2009 ondergebracht in UWV WERKbedrijf. Gemeenten en UWV WERKbedrijf werken samen in de zogenaamde Werkpleinen. Op de Werkpleinen moeten de ketenpartners integrale dienstverlening gaan aanbieden aan werkzoekenden en werkgevers (bijvoorbeeld één gezamenlijk loket). Hoe ver de samenwerking gaat wordt op lokaal niveau bepaald. De rijksoverheid heeft als richtdatum gesteld dat per 1 januari 2010 de integrale dienstverlening op de werkpleinen moet zijn gerealiseerd.

6.2.2 Beleidsontwikkelingen gemeente Utrecht

Naast de beleidsontwikkelingen bij de rijksoverheid zijn er ook bij de gemeente diverse beleidswijzigingen ingezet sinds het rekenkamerrapport *Maak werk van*

bijstand (oktober 2006). Met de nota *Aan de poort, Op de ladder en Aan het Werk* (2007) kwamen meer re-integratiemogelijkheden beschikbaar zowel voor kansrijke klanten als voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Om de instroom aan de poort te beperken werd het instrument *Werk Loont!* ingevoerd (2008). Hierbij krijgen klanten aan de poort geen uitkering maar tijdelijk werk met salaris en ondersteuning bij het solliciteren (het 'Work First'-principe). Met de meest recente nota *Aan de slag!* (2009) is een duidelijke koerswijziging in het beleid doorgevoerd, namelijk om vooral in te zetten op het bemiddelen van kansrijke klanten naar de arbeidsmarkt.

Opvallend is dat kort na elkaar twee beleidsnota's re-integratie zijn verschenen (in 2007 en in 2009). Het nieuwe college van B&W dat in april 2009 aantrad, zag in de kredietcrisis, de bezuiniging op het Werkdeel Wwb door het rijk en de sterk toegenomen kosten van loonkostensubsidies aanleiding voor de koerswijziging.

Hieronder zijn in tabel 6.2 de belangrijkste ontwikkelingen sinds 2006 in het gemeentelijk re-integratiebeleid op rij gezet. Vervolgens beschrijven wij deze ontwikkelingen stuk voor stuk.

Tabel 6.2 Overzicht beleidsdocumenten

<ul style="list-style-type: none"> ◆ <i>Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004.</i> ◆ <i>Nota Aan de Poort, Op de Ladder en Aan het Werk. Het re-integratiebeleid in Utrecht 2007-2010</i> (januari 2007). ◆ <i>Werkgelegenheidsoffensief 2007-2010</i> (april 2007). ◆ <i>Notitie Aanpassingen in het re-integratie-instrumentarium 2008 t/m 2011</i> (december 2008). ◆ <i>Nota Re-integratiebeleid 2009 tot en met 2011 – Aan de Slag!</i> (mei 2009). ◆ <i>Commissiebrief Uitwerking motie: Geef het vangnet vorm. opdracht II, klanten met weinig kansen op treden 0-2.</i> (september 2009). ◆ <i>Aanvalsplan Arbeidsmarkteffecten economische crisis</i> (bijlage bij <i>Aan de Slag!</i>). ◆ <i>Richtlijn Participatieplaatsen en Participatiepremie werkzoekenden</i> (september 2009). ◆ <i>Nota Participatiebudget in Utrecht</i> (maart 2010).

Re-integratieverordening Wwb

De Wet werk en bijstand stelt dat gemeenten hun actuele re-integratiebeleid per verordening moeten vastleggen.⁵⁴ Als er wijzigingen in het beschikbare instrumentarium zijn, dan moet de verordening daarop worden aangepast. Tot nu toe is de verordening jaarlijks aangepast. De gemeenteraad moet de re-integratieverordening goedkeuren en kan zo invloed uitoefenen op de instrumenten die de gemeente inzet. De laatste re-integratieverordening, waarin bijvoorbeeld het beëindigen van de vangnetbanen en de mogelijkheid van participatieplaatsen is verwerkt, is gepubliceerd in het gemeenteblad van 9 juli 2009.

⁵⁴ Gemeente Utrecht (9 juli 2009). *Reintegratieverordening Wet werk en bijstand 2004.*

Nota Aan de Poort, Op de Ladder en Aan het Werk (2007)

Deze nota (29 januari 2007) beschrijft het re-integratiebeleid voor de periode 2007-2010 en is een uitwerking van het collegeprogramma *Utrecht voor elkaar*. De nota bevat vier centrale doelstellingen die in de nota verder worden uitgewerkt:

- ◆ Realiseren van een grotere uitstroom uit de bijstand en voorkomen van instroom.
- ◆ Ontwikkelen en inzetten van instrumenten voor klanten met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- ◆ Het bieden van een re-integratietraject aan alle klanten die (op termijn) tot re-integratie is staat zijn.
- ◆ Het optimaliseren van de benutting van de verschillende budgetten (Werkdeel en Inkomensdeel) van de Wwb, zodat tekorten op een budget kunnen worden voorkomen of beperkt (door bijvoorbeeld uit het W-deel klanten betaalde werkervaring op te laten doen kan worden bespaard op de uitgaven voor bijstandsuitkeringen uit het I-deel).

In de nota zijn verschillende nieuwe re-integratie-instrumenten opgenomen:

- ◆ Werk Loont!: personen die een Wwb-uitkering aanvragen krijgen per 1 januari 2008 een verplichte tijdelijke baan (3 maanden) waar loon tegenover staat dat (minimaal) even hoog is als het uitkeringsbedrag. Werk Loont! wordt uitgevoerd door Apprenti, een samenwerkingsverband tussen de afdeling Sociale Zaken en UW Re-integratie.⁵⁵
- ◆ Samenlooptrajecten voor inburgering en re-integratie zijn na een pilotfase in 2006 structureel onderdeel van het beleid.
- ◆ Doe Mee Banen: gesubsidieerde banen voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Klanten krijgen een contract bij de Doe Mee-organisatie (UW Re-integratie / Agens) voor 1 jaar (max. 2 keer met 1 jaar te verlengen).
- ◆ Verhoging van het loonkostensubsidiebedrag van de Vangnetbanen.
- ◆ Re-integratietrajecten voor klanten met grote problemen (zoals psychiatrische problemen en/of verslaving)
- ◆ Uitstroompremie van EUR 1.000 voor de klant bij duurzame uitstroom (na zes maanden) uit de bijstand naar werk of studiefinanciering.

Werkgelegenheidsoffensief 2007-2010 (april 2007)

Voor het re-integratiebeleid is het van belang dat de gemeente zicht heeft op de werkgelegenheid in de regio Utrecht. Dit geeft inzicht in de mogelijkheden van klanten op de arbeidsmarkt. De afdeling Sociale Zaken heeft in samenwerking met de afdeling Economische Zaken en Onderwijs een gedetailleerde analyse uitgevoerd van de regionale arbeidsmarkt in de sectoren zorg, onderwijs en techniek. Het uitgangspunt van het Werkgelegenheidsoffensief is om meer mensen (weer) aan het werk te krijgen in onder andere deze sectoren. Ook dit is, net als de nota *Aan de Poort*,

⁵⁵ UW Re-integratie voert in opdracht van de gemeente Utrecht ook de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) uit. Gemeente Utrecht is 100% aandeelhouder van UW Holding BV (zie hoofdstuk drie van dit rapport).

een uitwerking van het collegeprogramma *Utrecht voor elkaar*. Het programma heeft drie pijlers:

Pijler 1: Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt verbeteren door onder andere:

- ◆ Het Programma Aanpak Voortijdig School Verlaten 2005-2009.
- ◆ De Diensten Desk Utrecht (DDU). DDU is een netwerk van vmbo-scholen en ROC's. DDU verwerft trajecten voor vmbo-leerlingen bij bedrijven. Binnen deze bedrijven kunnen de leerlingen praktische vaardigheden leren.
- ◆ Risicjongeren en arbeidsmarkt. De inzet is het verbeteren van de samenwerking van gemeentelijke afdelingen bij het ondersteunen van risicjongeren naar een startkwalificatie of een plek op de arbeidsmarkt.
- ◆ Pilot jongerenloket. Het doel is in beeld te brengen wat de wensen en mogelijkheden zijn van jongeren tot 27 jaar ten aanzien van werk. Vervolgens kan een traject in worden gezet voor scholing, werk of een combinatie van die twee.

Pijler 2: Matchen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt

Met 'Vraaggericht Werkt' is één centraal serviceloket opgezet (later Werk030 genoemd).⁵⁶ Werkgevers uit Utrecht en omgeving die vragen hebben over werving en plaatsing van vacatures, leerbanen en stageplaatsen hebben één aanspreekpunt en hoeven niet meer diverse instanties af.

In Werk030 werken verschillende organisaties met elkaar samen (CWI, UWV, ROC Midden Nederland, ROC ASA, werkgeversvertegenwoordigers en het gemeentelijk Matchbureau). Het werkgeversservicepunt is gevestigd op drie locaties.

Pijler 3: Stimuleren van werkgelegenheid

De gemeente Utrecht en een aantal Utrechtse vastgoedeigenaren hebben het Utrecht Investment Agency (UIA) opgericht met als doel het benaderen en ondersteunen van bedrijven die zich in Utrecht willen vestigen.

Notitie Het re-integratie-instrumentarium 2008-2011

In december 2008 constateerde de gemeente dat het beleid dat met *Aan de Poort* in gang was gezet succesvol is geweest. De uitstroom verliep volgens planning. De gemeente was tevreden over de prestaties van de re-integratiebedrijven. Echter, het gebruik van de vangnetsubsidie kende een explosieve stijging in 2007 en 2008 waardoor het re-integratiebudget gevaar liep. Bij ongewijzigd beleid zou er een aanzienlijk tekort ontstaan op het W-deel (EUR 17 mln. in 2009 en EUR 54 mln. in 2010). Er waren dringend maatregelen nodig om het re-integratiebeleid aan te passen binnen de toekomstige financiële mogelijkheden van de gemeente. Een werkgroep binnen de afdeling Sociale Zaken heeft dit uitgewerkt.

In de notitie zijn vier categorieën van maatregelen beschreven:

⁵⁶ Onderdeel van 'Vraaggericht Werkt!' is een gerichte benadering van werkgevers in sectoren die bovengemiddelde kansen bieden (zorg, onderwijs, techniek, detailhandel, ict). Daarnaast worden samenwerkingsactiviteiten georganiseerd (bijv. een wijkbanenmarkt en werkgeversbijeenkomsten).

- 1 Budgettaire verschuivingen zonder gevolgen voor de klant (effect: EUR 9,8 mln.).
Onder andere het financieren van een aantal re-integratieactiviteiten via het arbeidsmarktbudget.
- 2 Wijzigingen in het re-integratie-instrumentarium (effect: EUR 6,7 mln.).
Onder andere een strengere selectie voor deelname aan Werk Loont!, resultaatvergoeding voor re-integratiebedrijven bij duurzame uitstroom, verlaging van het Persoonsgebonden Re-integratie Budget (PRB) en de realisatie van participatieplaatsen.
- 3 Wijzigingen in loonkostensubsidies (effect: EUR 24,2 mln.)
Onder andere het stopzetten van de vangnetbanen, stopzetten van tijdelijke banen voor Wsw-kandidaten, instellen van een plafond voor opstapbanen en geen opstapbanen meer voor niet-uitkeringsgerechtigden. Verlaging van het plafond van betaalde Doe Mee banen. De doelgroep van de Doe Mee banen op een participatiebaan aanmelden vanaf 1 juli 2009.
- 4 Maatregelen in de organisatie van het re-integratieaanbod (effect: EUR 8,3 mln.)
Onder andere een bonus voor een re-integratiebedrijf bij bemiddeling naar betaald werk voor het einde van een re-integratietraject, verhogen van de caseload van klantmanagers en bezuinigen op formatie/kosten binnen de gemeente.

De prognose van de gemeente is dat met de voorgestelde maatregelen eind 2011 de inkomsten en uitgaven op zowel het Wwb Werkdeel als het Wwb Inkomensdeel in balans zijn.

Nota Aan de Slag!

De meest recente nota re-integratiebeleid is de nota *Aan de slag!* (mei 2009). Het college dat in april 2009 aantrad, stelt met de nota een drastisch gewijzigd beleid voor. De aanleiding hiervoor is met name de kredietcrisis en de bezuiniging op het Werkdeel door het rijk. In de *Programmabegroting 2010* is geschetst dat het volume bijstandgerechtigden de komende jaren stijgt (met name door de hogere instroom door de gevolgen van de kredietcrisis). Het rijk heeft voor 2009 en waarschijnlijk ook de jaren erna aan Utrecht een hoger budget voor het Wwb I-deel beschikbaar gesteld (+ EUR 4,4 mln.). Het college denkt in Utrecht de groei van het volume bijstandcliënten onder het landelijke verwachtingscijfer te kunnen houden, wat uiteindelijk een financieel voordeel op zal leveren op het I-deel. Echter de middelen vanuit het rijk voor re-integratie (Wwb-Werkdeel, vanaf 2010 Participatiebudget) nemen af. Hierop is - in navolging van de notitie *Het re-integratie-instrumentarium 2008-2011* - geanticipeerd door het re-integratie-instrumentarium te beperken en een plafond te stellen aan de instroom in bijvoorbeeld gesubsidieerde banen. Door deze plafonds zijn er voor bijstandcliënten minder trajecten beschikbaar.

In de nota *Aan de slag!* heeft het college twee opdrachten voor de uitvoering van het re-integratiebeleid uitgewerkt. Opdracht I betreft een aanpak voor klanten die kansrijk worden geacht voor het verkrijgen van regulier betaald werk (treden 3 en 4 van de re-integratieladder), terwijl opdracht II is gericht op klanten met weinig kansen op werk (treden 0, 1 en 2). Zie tabel 6.3 hieronder. De gemeente zet voornamelijk in op

opdracht I. Er wordt minder dan voorheen ingezet op het re-integreren van personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (opdracht II).

Voor klanten op treden 0-2 met een grote afstand tot de arbeidsmarkt moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van voorzieningen op basis van andere regelingen (zoals de pilots activering in de wijk vanuit de wijkactieplannen Krachtwijken, AWBZ, Ziektekostenverzekering en WMO).

In het onderstaande schema zijn de verschillende re-integratie-instrumenten die de gemeente in de periode 2009-2011 tot haar beschikking heeft gekoppeld aan de verschillende treden van de re-integratieladder.

Tabel 6.3 Instrumentarium (uit de nota *Aan de slag!*)

	Re-int. ladder	Instrumenten	Plafond instroom 2010	Populatie bijstandsgerechtigden	
	Trede 5	Ontwikkelplan nazorg		192 (3%) *	
Opdracht I	Trede 4 Trede 3	Werk Loont (Work First) 27+ jaar	800	2.608 (36%)	
		Werk030 bemiddeling en jobhunting	nb		
		-----	-----		
		Opstapbanen/Leerwerkbanen	300 **		
		Participatieplaatsen (kan icm scholing) 27+ jaar	200		
		Activering kansrijke klanten (Carroussel, EVC)	400		
		Persoonlijk Re-integratie Budget (EUR 5.000)	50		
		Bureau Zelfstandigen	nb		
Opdracht II	Trede 2 Trede 1 Trede 0	Samenlooptrajecten (re-integratie/inburgering allochtonen)	225	1.478 (20%)	
		Scholing	300		
		Huisvesting en bemiddeling ex-gedetineerden	15		
		Inburgeringsprogramma	60		1.509 (21%)
		Re-integratieaanbod dak- en thuislozen	300		
		Assesment/diagnose en matching/bemiddeling naar zorg- of dagactiviteit (schulden, ggz, verslaving)			
Opdracht II	Trede 1 Trede 0	Inburgeringsprogramma		1.425 (20%)	
		Zorg- of dagbestedingsactiviteit			

* Het plafond van de opstapbaan bedraagt 2010 300 plaatsen en voor 2011 en 2012 400 plaatsen.

** 192 klanten op trede 5 hebben naast een bijstandsuitkering ook een deeltijd loonkostensubsidiebaan.

Per 1 mei 2009 waren in totaal 1.371 personen ingedeeld in trede 5 , waarvan 161 op een opstapbaan en 1.210 op een vangnetbaan (alle vormen).

Motie Geef het vangnet vorm

De raad heeft op 9 juli 2009, bij de behandeling van de nota *Aan de slag!*, een motie aangenomen waarin het college wordt gevraagd om opdracht II 'Klanten met weinig

kansen op de arbeidsmarkt op treden 0-2' nader uit te werken, zodat het beleid nader onderbouwd wordt met visie en meetbare doelstellingen.

Ook vraagt de raad het college om inzichtelijk te maken welke middelen in aanmerking komen voor de bekostiging en hoe deze ingezet gaan worden.

Het college heeft hier 22 september 2009 met een brief aan de raad op geantwoord. Bij deze brief is een bijlage gevoegd met een overzicht van het aanbod in de gemeente Utrecht dat onder de noemer 'sociaal vangnet' past. Dit zijn activiteiten en projecten die bijvoorbeeld door welzijnsorganisaties, buurtverenigingen en tal van andere organisaties worden uitgevoerd.

Het college stelt in de brief dat er geen compleet beeld is van deze sociale infrastructuur en dat een overkoepelende registratie van dit aanbod ontbreekt. Het zicht van de afdeling Sociale Zaken op de sociale infrastructuur is niet volledig en niet actueel. Volgens het college is een overkoepelende registratie moeilijk te realiseren, onder andere doordat de activiteiten niet alleen voor bijstandsgerechtigden op treden 0-2 worden georganiseerd, maar ook andere doelgroepen. Aanpassing van de registratie kost extra geld en inzet van capaciteit. Wel is er een jaarlijkse koppeling van bestanden in het kader van cliënten van het Participatiebudget (inclusief volwasseneneducatie per 2009), er komen dus wel steeds meer gegevens binnen handbereik van de afdeling Sociale Zaken (een 'relevante set basisgegevens'). Daarnaast wordt binnen de afdeling Sociale Zaken een instrument geïntroduceerd om verwijzingen naar de sociale infrastructuur te vereenvoudigen (het Etalage en Match instrument naar dagbesteding voor 27+ers).

Aanvalsplan Arbeidsmarkteffecten economische crisis

De rijksoverheid stelt het budget van het Wwb-Werkdeel voor gemeenten vast. Zeker tot 2011 (en waarschijnlijk tot en met 2013) neemt het Werkdeel jaarlijks af.⁵⁷ Om de negatieve effecten van de recessie op de arbeidsmarkt in Utrecht toch aan te kunnen pakken heeft het college incidenteel EUR 10 miljoen beschikbaar gesteld voor de periode 2009-2011. Dit 'aanvalsplan' is opgenomen in de bijlage van de nota *Aan de Slag!* Met een deel van het fonds (EUR 5,3 miljoen) wordt de capaciteit van een aantal re-integratie-instrumenten vergroot om de stijgende klantengroep te kunnen bedienen. Het betreft:

- ◆ Opstapsubsidies/leerwerkbanen: budget EUR 50,8 miljoen + EUR 1.1 miljoen uit het fonds.
- ◆ Activeringstrajecten: budget EUR 10,7 miljoen + EUR 3,4 miljoen uit het fonds.
- ◆ Participatieplaatsen/Doe Mee banen: budget EUR 12,5 miljoen + EUR 0,8 miljoen uit het fonds.

Verder kan de gemeente met behulp van het fonds de inzet van Jobhunters bij Werk030 veilig stellen door dekking van bestaande formatieplaatsen (EUR 1 miljoen uit het fonds). Verder wordt een deel van het fonds wordt ingezet voor het opzetten

⁵⁷ Met ingang van 2010 maakt het Wwb-Werkdeel, samen met de budgetten voor volwasseneneducatie en inburgering, deel uit van het Participatiebudget. Een verlaging van de voor de gemeenten vanuit het rijk verstrekte re-integratiemiddelen betekent daarom niet per definitie dat het gehele Participatiebudget afneemt.

van verschillende werkgelegenheidsprojecten (EUR 2,2 miljoen uit het fonds). In het aanvalsplan zijn voorbeelden genoemd die moeten leiden tot 200 trajecten. Resterende middelen worden ingezet voor de projectorganisatie (EUR 0,5 miljoen uit het fonds) en voor investeringen in nader te bepalen succesvolle projecten (EUR 1 miljoen uit het fonds).

Richtlijn Participatieplaatsen en Participatiepremie

Met de Wet Stimulering ArbeidsParticipatie (STAP) heeft de gemeente de mogelijkheid gekregen om een nieuw instrument voor werken met behoud van uitkering te realiseren: de participatieplaats. De participatieplaats duurt maximaal 2 jaar. Een klant komt in aanmerking voor een halfjaarlijkse participatiepremie van maximaal EUR 300 (bij 32 uur werk per week of meer). De beleidsregels omtrent de participatieplaatsen zijn op 7 oktober 2009 vastgesteld.⁵⁸

Nota Participatiebudget in Utrecht

De Wet Participatiebudget is per 1 januari 2009 deels van kracht. Per 1 januari 2010 zijn de budgetten voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie gebundeld in het Participatiebudget.

Met de wet participatiebudget is het verbinden en bekostigen van deze verschillende voorzieningen in geïntegreerde trajecten vereenvoudigd.

In de nota *Het participatiebudget in Utrecht. De klant centraal* is de Utrechtse visie op het participatiebudget beschreven.

De drie speerpunten van de invoering van het participatiebudget in Utrecht zijn:

- 1 Betere dienstverlening: de klant centraal.
- 2 Verbeteren van de inkoop van participatievoorzieningen.
- 3 Regie op beleid: samenhang in de doelen en prestaties en inzichtelijke financiën.

Het participatiebeleid is een aaneenschakeling van reeds bestaande beleidsplannen en voorzieningen. Het betreft trajecten die leiden tot werk, startkwalificaties, taalverwerving en andere basisvaardigheden. Wat betreft de dienstverlening wil de gemeente Utrecht één intake en één participatieplan met een mix van instrumenten voor de klant realiseren. In de nota wordt de participatieladder geïntroduceerd, een model om klanten in te delen naar de mate waarin zij participeren. De onderverdeling in treden in het model is vergelijkbaar met de re-integratieladder. In de nota participatiebudget zijn de prestatiedoelstellingen voor 2010 beschreven. Deze zijn onderverdeeld in prestaties voor re-integratietrajecten- en instrumenten, gecombineerde trajecten, inburgeringstrajecten en trajecten voor volwasseneneducatie.

⁵⁸ Gemeente Utrecht (2009) *Richtlijn participatieplaatsen en Participatiepremie Werkzoekenden en Toelichting op de richtlijn ten behoeve van de uitvoering*. Gemeenteblad van Utrecht 2009, nr. 47.

6.2.3 Evaluatie en verantwoording van beleid

De gemeente brengt de resultaten van het re-integratiebeleid in beeld door middel van de rapportage *Effectiviteitsmeting re-integratie*. Het doel hiervan is inzicht te verschaffen in zowel de gerealiseerde prestaties als in de effectiviteit van het beleid. Daarmee moet duidelijk worden welke instrumenten succesvol zijn en welke niet (of in mindere mate) en in hoeverre de kosten en baten van het beleid in verhouding zijn.

Effectiviteitsmetingen

In de *Effectiviteitsmeting re-integratie* beschrijft de gemeente de prestaties van het re-integratiebeleid in relatie tot de prestatiedoelen -en prognoses. De effectiviteitsmeting is sinds 2007 een nieuwe vorm van rapportage. Er zijn inmiddels twee effectiviteitsmetingen re-integratie gepubliceerd en een effectiviteitsmeting specifiek voor het 'Work First'-instrument Werk Loont!. Er zijn geen uitgebreide effectiviteitsrapportages gemaakt van andere specifieke re-integratieinstrumenten.

In de eerste *Effectiviteitsmeting re-integratie* (april 2008) zijn de resultaten beschreven die tot en met 1 januari 2008 werden behaald op re-integratie-instrumenten die in 2007 werden gestart. In de tweede *Effectiviteitsmeting re-integratie* (juni 2009) betref het resultaten van trajecten die in 2007 en 2008 werden gestart (3.200 van de 5.000 in 2007 en 2008 gestarte trajecten zijn afgerond). Omdat er in beide effectiviteitsmetingen sprake is van gestarte trajecten die nog niet waren beëindigd geven de metingen volgens de gemeente nog geen definitief beeld van de effectiviteit van de instrumenten. Daarnaast was sommige informatie nog niet beschikbaar (bijvoorbeeld het resultaat van de inburgeringscomponent van samenlooptrajecten).

De belangrijkste conclusies uit de *Effectiviteitsmeting re-integratie 2007-2008* zijn:

- ◆ De afdeling Sociale Zaken constateert dat de resultaten goed zijn. Targets werden over het geheel genomen behaald. Bij bijna de helft van de trajecten is het doel bereikt (werk, vrijwilligerswerk of maatschappelijke participatie).
- ◆ Er zijn verschillen in de resultaten van instrumenten. Dit hangt samen met de klantdoelgroep, het uitstroombestand en de werkwijze van het betreffende re-integratiebedrijf. De afdeling Sociale Zaken wil re-integratiebedrijven 'best practices' van elkaar laten leren.
- ◆ De instroom per doelgroep in trajecten is niet geheel evenredig met de samenstelling van het klantenbestand. Zo zijn er relatief minder vrouwen in trajecten Werk Loont! en andere re-integratietrajecten met als einddoel betaald werk. Hier wil de afdeling Sociale Zaken kwalitatief onderzoek naar laten verrichten.

Werk Loont! is het Work First-instrument van de gemeente Utrecht. Iedere Utrechter die een bijstandsuitkering aanvraagt en kan werken, krijgt bij Werk Loont! een tijdelijk dienstverband van drie maanden aangeboden. Bij Werk Loont! doen deelnemers werkervaring op (veelal eenvoudig productiewerk), volgen trainingen en worden begeleid bij het vinden van een baan. Uit de effectiviteitsmeting van Werk

Loont! (mei 2008) blijkt dat de doelstellingen ruimschoots worden gehaald. De gerealiseerde uitstroom naar werk is 39% (231 personen, waarvan 216 personen uitstroomden naar regulier werk en 15 personen naar gesubsidieerd werk incl. Wsw). De uitstroomprognose was 35%. Van deze uitstroom naar werk heeft 91% na minimaal zes maanden geen bijstanduitkering ontvangen. Cijfers over 2008 laten een uitstroompercentage naar werk zien van 38% en over 2009 van 42%.⁵⁹

Motie Houdt de vinger aan de pols op re-integratie

De raad heeft op 9 juli 2009, bij de behandeling van de nota *Aan de slag!*, een motie aangenomen waarin het college is gevraagd per kwartaal inzicht te verschaffen in de volumeontwikkelingen in de instroom en uitstroom van bijstandsgerechtigden en in- en doorstroming van klanten op de re-integratieladder. Daarnaast wenst de raad een analyse van gerealiseerde prestaties van het re-integratiebeleid in relatie tot de doelen die het college zichzelf heeft gesteld. Door deze maatregelen moet het college volgens de raad de wijzigingen in de instroom eerder kunnen signaleren, zodat het beleid hierop tijdig kan worden aangepast.

In de raadsbrief van 22 oktober 2009 is deze motie door het college nader uitgewerkt. In de brief is een tabel met kwartaalcijfers opgenomen, waarbij is aangegeven welke cijfers betrekking hebben op de gestelde doelen (prestatieindicatoren) van het college. Inzicht in doorstroming tussen treden van de re-integratieladder was op dat moment technisch nog niet mogelijk volgens het college.

6.2.4 Organisatie en digitaal klantvolgsysteem

Klantmanagement

Een belangrijke ontwikkeling in de organisatie van het re-integratiebeleid in de gemeente Utrecht is de invoering per 1 april 2006 van het klantmanagement en de aanpassingen die in de periode hierna in het klantmanagement zijn aangebracht. Het takenpakket van de klantmanager is aan verandering onderhevig. In het begin werden zij integraal verantwoordelijk gemaakt voor zowel de inkomens- als re-integratieaspecten. Inmiddels regelen consultants het inkomensaspect en zijn de klantmanagers verantwoordelijk voor de re-integratie van de klant. De klantmanager heeft volgens de afdeling Sociale Zaken ruimte voor maatwerk (een klantmanager kan een re-integratiebedrijf een uitgebreidere opdracht met specifieke aandachtspunten voor een bepaalde klant geven), maar maakt daar nog onvoldoende gebruik van. De afdeling Sociale Zaken is bezig een modulaire leergang voor de klantmanagers op te zetten om onder andere het bieden van maatwerk te verbeteren.⁶⁰

⁵⁹ Apprenti, *Resultatenoverzicht Werk Loont!* 2009 (t/m 01-10-2009) en 2008.

⁶⁰ Gemeente Utrecht, DMO / afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid Utrecht (juni 2009). *Professionalisering van het klantmanagement: leergang re-integratie.*

Bureau Berenschot heeft een onderzoek verricht naar de financiële problematiek van de afdeling Sociale Zaken, die volgens het college het gevolg is van de kredietcrisis.⁶¹ Hieruit blijkt dat de gemeente Utrecht in vergelijking met referentiegemeenten meer formatieplaatsen inzet voor uitvoering en beleid werk en inkomen (429 formatieplaatsen binnen de gemeente Utrecht tegen 312 formatieplaatsen bij referentiegemeenten). Bovendien heeft Utrecht per 1.000 bijstandsgerechtigden 58,84 fte tegen 41,41 fte in referentiegemeenten. Uit een gesprek met de afdeling Sociale Zaken is gebleken dat in het verleden het aantal formatieplaatsen is verhoogd om een extra, tijdelijke, impuls te geven aan het re-integratiebeleid. Volgens de afdeling Sociale Zaken kan de constatering van Berenschot aanleiding zijn om de formatie en mogelijk het aantal klantmanagers in de toekomst te verkleinen. De caseload per klantmanager kan hierdoor hoger worden.

In het rapport van Berenschot is niet beschreven of er een causaal verband is tussen de verhoudingsgewijs hogere formatiehoogte in de gemeente Utrecht en het in verhouding met andere gemeenten relatief succesvolle re-integratiebeleid van de gemeente Utrecht (lagere toename van het aantal bijstandsgerechtigden dan in andere gemeenten). Met andere woorden: niet bekend is of de hogere formatie in Utrecht tot betere resultaten heeft geleid in vergelijking met referentiegemeenten.⁶²

Werkpleinen

De organisatie van het re-integratiebeleid ondergaat in 2010 wederom veranderingen door de geïntegreerde dienstverlening die gemeente Utrecht en UWV WERKbedrijf gaan bieden op de Werkpleinen. Uiteindelijk zullen er twee Werkpleinen zijn, in Leidsche Rijn Centrum-Stadskern en in het Stadskantoor van Utrecht. Belangrijke kenmerken van het Werkplein zijn onder andere:

- ◆ Op de Werkpleinen vervalt voor de klant het onderscheid tussen klantmanagers van de gemeente en werkcoaches van het UWV WERKbedrijf. Klantmanagers worden op de Werkpleinen voortaan werkcoaches genoemd.
- ◆ Klanten kunnen via internet bijstand aanvragen (E-WWB via www.werk.nl). In die situatie zal de Poort, waar de melders als eerste terecht komen, de ingevulde gegevens screenen en een advies opstellen voor de werkcoach. De werkcoach voert het eerste gesprek met de klant en beslist welk re-integratie-instrument voor de klant ingezet gaat worden.
- ◆ 'Warme overdracht' van Ww naar Wwb. Werkcoaches van UWV en de afdeling Sociale Zaken bespreken samen de klanthistorie. Daarbij kunnen ook re-integratietrajecten gezamenlijk worden ingezet. Als UWV WERKbedrijf al een traject heeft ingezet, kan deze doorlopen worden zodra de klant overgaat naar de Wwb. Maar het kan ook andersom: als een klant in de bijstand gaat komen kan

⁶¹ Berenschot (november 2009). *Doorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid Utrecht. Een onderzoek naar de doelmatigheid en effectiviteit.*

⁶² Berenschot plaatst de volgende kanttekening: "de cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid worden beoordeeld. Utrecht voert bijvoorbeeld een aantal re-integratietaken zelf uit, terwijl die door sommige andere gemeenten worden uitbesteed. Bovendien is in de benchmark niet gecorrigeerd voor de schaalgrootte."

preventief een gemeentelijk traject worden ingezet, nog voordat de Wwb-uitkering is opgestart.

Op 26 juni 2009 zijn drie pilots gestart (een pilot in ieder Werkplein met specifieke aandachtspunten) om deze samenwerking verder uit te werken. De pilots 'Implementatie integrale dienstverlening op de Werkpleinen' zijn in hun laatste fase. Momenteel worden de uitgedachte werkprocessen beschreven en de opleidingen voor de klantmanagers gepland. De gemeente streeft ernaar dat op 1 april 2010 alles gereed is om breed van start te gaan met de nieuwe werkwijze.

Klantvolgsysteem

De gemeente heeft sinds het vorige Rekenkameronderzoek geïnvesteerd in verschillende aanpassingen van de automatiseringssystemen. Vanaf 1 januari 2003 werkte de gemeente Utrecht met de module re-integratie van softwarepakket GWS4ALL. Op 27 maart 2008 stapte de gemeente over op het diagnosemodel WCM (de Werk Competentie Module). Er is één jaar met WCM gewerkt. De G4 hebben ten behoeve van gezamenlijke ICT-ontwikkeling reeds in 2007 de coöperatieve vereniging 'Wigo4it' opgericht.

In dit G4-verband is een nieuw klantdiagnose- en volgsysteem ontwikkeld, gebaseerd op het Amsterdamse systeem RAAK: de *Re-integratie Module Wigo4it* (RMW). RMW is sinds 20 april 2009 operationeel in de gemeente Utrecht.⁶³ Hiermee is een overgang gemaakt van een indeling in doelgroepen naar een indeling in treden van de re-integratieladder.

6.3 CONCLUDERENDE OPMERKINGEN

Zoals uit de vorige paragrafen blijkt is het re-integratiebeleid van de gemeente Utrecht de afgelopen jaren aan voortdurende verandering onderhevig geweest. Naast de diverse aanpassingen van het reguliere beleid heeft de gemeente EUR 10 miljoen extra ingezet om de gevolgen van de kredietcrisis te beperken en zijn de re-integratieactiviteiten voor jongeren incidenteel uitgebreid door de inzet van een regionaal actieplan jeugdwerkloosheid. Daarnaast wordt in 2010 de integrale samenwerking met het UWV in de Werkpleinen gestart. Met de nota *Aan de Slag!* is een koerswijziging in gezet om meer in te zetten op de re-integratie van kansrijke klanten.

Wij hebben in dit vervolgonderzoek niet onderzocht of de resultaten van het re-integratiebeleid zijn verbeterd en wat de kansen (en valkuilen) zijn van nieuwe maatregelen. In het verdiepende onderzoek waar we nu mee doorgaan zullen we dat

⁶³ RMW wordt regelmatig geüpdatet. De afdeling Sociale Zaken krijgt in 2010 ook een nieuw automatiseringssysteem voor het inkomens en (Wmo-) voorzieningendeel genaamd Socrates (ook onderdeel van Wigo4it). Hiermee hebben alle G4 gemeenten hetzelfde automatiserings- en klantvolgsysteem. Ook de Werkpleinen gaan met de Wigo4it applicaties werken.

wel trachten te doen. Hebben die wijzigingen in landelijk en lokaal beleid en de wijzigingen in de organisatie en het werkinstrumentarium van klantmanagers geleid tot een meer effectieve re-integratie van bijstandsgerechtigden? Of heeft de voortdurende dynamiek in het re-integratiebeleid belemmerend gewerkt op het met succes toeleiden van mensen uit de bijstand naar werk? Om dat in kaart te brengen zullen wij het analysekader hanteren uit ons eerdere rapport *Maak werk van bijstand*. Dit analysekader komt er in het kort op neer dat de gemeente kennis moet hebben van de sterke en zwakke kanten van de mensen in de bijstand en van de lokale arbeidsmarkt, om succesvolle re-integratie (toeleiding naar werk) te realiseren. Het analysekader vormt in de kern de zaken die de gemeente op orde moet hebben, ongeacht alle wetswijzigingen en andere ontwikkelingen in het beleid en de organisatie.

BIJLAGE 1 BRONNEN

DOCUMENTEN LANDELIJK

- ◆ Research voor beleid (Zoetermeer, 16 mei 2008). *Loonkostensubsidie & Werken met behoud van uitkering. Quicksan naar de toepassing van deze re-integratie-instrumenten door gemeenten.*
- ◆ Divosa (september 2008). *De Caleidoscoop van re-integratie. Effectiviteit en maatschappelijk rendement.*
- ◆ Doorn, drs. M. van, en Dijk, drs. C. van. (mei 2009). 'Lokale Rekenkamers: lessen voor re-integratie'. In: *Tijdschrift Re-integratie.*
- ◆ Rekenkamer Amsterdam (juni 2009). *Vervolgonderzoek Re-integratie. Begeleiding van bijstand naar werk.*
- ◆ Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
- ◆ Wet werk en bijstand
- ◆ Wet stimulering arbeidsparticipatie
- ◆ Wet participatiebudget
- ◆ Wet sociale werkvoorziening
- ◆ Wet investeren in jongeren

DOCUMENTEN GEMEENTE

- ◆ Apprenti, *Resultatenoverzicht Werk Loont!* 2009 (t/m 01-10-2009) en 2008
- ◆ Bureau Berenschot (november 2009). *Rapport Doorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid Utrecht. Een onderzoek naar de doelmatigheid en effectiviteit.*
- ◆ College van B&W (14 september 2009). *Collegeakkoord richtlijn Participatieplaatsen.*
- ◆ College van B&W (22 september 2009). Raadsbrief *Uitvoering Motie 29 "Geef het vangnet vorm".*
- ◆ College van B&W (20 oktober 2009). Raadsbrief *Aanbevelingen Rekenkamerrapport LKS.*
- ◆ College van B&W (20 oktober 2009). Raadsbrief *Uitwerking Motie 28 "Houdt vinger aan de pols op re-integratie".*
- ◆ Gemeente Utrecht (januari 2007). *Beleidsplan Aan de Poort, Op de Ladder en Aan het Werk. Het re-integratiebeleid in Utrecht 2007-2010.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid, afdeling Bestuursinformatie (februari 2007). *Sfeertekening 'Werk loont!'*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (april 2007). *Vraaggericht Werkt! Werkgelegenheidsoffensief 2007-2010.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (24 mei 2007). *Ontwikkelplan cliënt – fase nazorg LKS. (UVP 2006 versie 1.0).*
- ◆ College van B&W (12 september 2007). Raadsbrief *Ontwikkeling I-deel WWB budget.*
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (april 2008). *Effectiviteitsmeting re-integratie. Resultaten van gestarte trajecten in 2007.*
- ◆ Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ondersteuning (16 april 2008). Intranet DMO Kwaliteitsplan 2008 DMO.

- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (mei 2008). *Effectiviteitsmeting Werk Loont! Uitgebreide analyse van trajecten Werk Loont!*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (30 oktober 2008). Brief aan werkgevers (kenmerk 08.081208), *Plafond vangnetbanen in 2008*.
- ◆ Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ondersteuning (november 2008). *Jaarplan 2009. Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (december 2008). *Uitvoeringsprotocol 2008 SoZaWe en Re-integratiebedrijven* (versie 1.2).
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (december 2008). *Notitie Aanpassingen in het re-integratie-instrumentarium 2008 t/m 2011*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). *Nadere voorwaarden ten aanzien van de loonkostensubsidiebeschikking in het kader van de Re-integratieverordening Wwb 2004 voor een loonkostensubsidie*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (20 januari 2009). *Memo ontwikkelplan Nazorg. Werkwijze nazorg beëindiging en opstellen ontwikkelplan nazorg bij LKS subsidie*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (mei 2009). *Nota Aan de Slag! Re-integratiebeleid 2009 tot en met 2011*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (juni 2009). *Effectiviteitsmeting re-integratie. Resultaten van gestarte trajecten in 2007 en 2008*.
- ◆ Gemeente Utrecht (9 juli 2009) *Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2004*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (4 augustus 2009). *Beleidsregels Wet investeren in jongeren*.
- ◆ Gemeente Utrecht (september 2009). *Programmabegroting 2010*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (september 2009). *Uitkering, werk en activering 2009. Bestandskoppeling en analyse*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (september 2009). *Mooi meegenomen of nuttig instrument? Werkgevers en werknemers over de loonkostensubsidieregeling*.
- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (september 2009). *Re-integratiebedrijven en de ervaringen rond de loonkostensubsidieregeling. Oplegnotitie bij het rapport 'Mooi meegenomen of nuttig instrument?'*.
- ◆ Rekenkamer Utrecht (oktober 2006). *Maak werk van bijstand. Een onderzoek naar de reïntegratie van bijstandsgerechtigden in de gemeente Utrecht*.
- ◆ Werkpleinen Utrecht (juli 2009). *Nieuwsbrief (special) Werkpleinen Utrecht*.

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

- ◆ Mevrouw A. de Beer, strategisch contractmanager/senior beleidsmedewerker afdeling Sociale Zaken.
- ◆ De heer H. Brink, plaatsvervangend sectiehoofd.
- ◆ De heer R. Koene, beleidsmedewerker.
- ◆ Mevrouw L. Neeft, hoofd afdeling Sociale Zaken.
- ◆ Mevrouw M. van der Steen, unitmanager afdeling Sociale Zaken.

- ◆ De heer P. Verheule, unitmanager primaire processen afdeling Sociale Zaken.
- ◆ Groepsgesprek Kliëntenraad, met: de heer R. Alberelli, mevrouw C. Hidding, de heer J. de Ram (ambtelijk secretaris), mevrouw Y. del Valle en de heer H. van Zanten (voorzitter).