

## **opvolgingsonderzoek re-integratie en voortijdig schoolverlaten**



## **1** inleiding

### **1-1** aanleiding

De rekenkamer voert onderzoeken uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gevoerde bestuur. Met die onderzoeken beoogt de rekenkamer de raad te ondersteunen in het uitvoeren van zijn controlerende taak en, waar nodig of wenselijk, bij te dragen aan de verbetering van het bestuur. Daartoe neemt de rekenkamer in haar rapporten aanbevelingen op, gericht aan het college van B en W (hierna: het college) en/of de raad. De raad neemt vervolgens een besluit over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen. De Verordening Rekenkamer Rotterdam schrijft voor dat de raad daarbij een termijn vaststelt waarbinnen het college met een plan van aanpak dient te komen ter uitvoering van de door de raad overgenomen aanbevelingen.

Gelet op het bovenstaande vindt de rekenkamer het wenselijk om inzicht te krijgen in de mate waarin aanbevelingen van de rekenkamer hebben geleid tot maatregelen en de wijze waarop die geïmplementeerd zijn. Dat inzicht kan worden verkregen middels een opvolgingsonderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen in beleid en uitvoering. Om die reden heeft de rekenkamer in haar onderzoeksplan voor 2012, aangeboden aan de raad op 30 maart 2012, een opvolgingsonderzoek aangekondigd. Verder vormt opvolgingsonderzoek een onderdeel van het interne kwaliteitsbeleid van de rekenkamer zoals recent door de rekenkamers van de G4 en de Randstedelijke Rekenkamer is vastgelegd in het Kwaliteitshandvest.<sup>1</sup>

Zoals in het onderzoeksplan is vermeld zal de rekenkamer de opvolging van twee rapporten onderzoeken: het rapport 'zicht op werk' (2007), over de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over re-integratietrajecten en het rapport 'zonder diploma geen relaxed werk' (2008) over de doorwerking van het beleid inzake voortijdig schoolverlaten (hierna: vsv) bij de doelgroep zelf. Reden dat de rekenkamer voor de opvolging van deze twee rapporten heeft gekozen, is onder meer dat het in beide onderzoeken gaat om onderwerpen die bestuurlijk onverminderd actueel zijn en van groot maatschappelijk belang.

### **1-2** leeswijzer

In paragraaf 2 wordt in een terugblik op de twee rapporten een beschrijving gegeven van de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer uit beide rapporten, de bestuurlijk reactie daarop van het toenmalige college en het nawoord van de rekenkamer. Paragraaf 3 beschrijft de doel- en vraagstelling van het opvolgingsonderzoek. In paragraaf 4 wordt het onderzoek afgebakend en in paragraaf 5 wordt vervolgens de onderzoeksaanpak uiteen gezet. Afsluitend volgt in paragraaf 6 de organisatie en planning van het onderzoek.

---

<sup>1</sup> Het Kwaliteitshandvest bevat de uitgangspunten en kwaliteitseisen voor de producten van de rekenkamer. Het Kwaliteitshandvest is op 20 juni 2012 ondertekend door de directeurs van de rekenkamers van de G-4 en de Randstedelijke Rekenkamer. Zie [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl).

## 2 terugblik op twee rekenkamerrapporten

### 2-1 rapport 'zicht op werk'

Op 4 oktober 2007 publiceerde de rekenkamer het rapport 'zicht op werk. kwartaalrapportages re-integratietrajecten getoetst'. Het onderzoek richtte zich op de kwaliteit en bruikbaarheid van de informatie over re-integratietrajecten die het college in kwartaalrapportages aan de gemeenteraad stuurt. De rekenkamer concludeerde in het rapport dat de raad op basis van de informatie die het college de raad toestuurde, niet kan vaststellen welke resultaten er met de re-integratietrajecten worden geboekt. Zo oordeelde de rekenkamer dat de raad er niet van uit mocht gaan dat de informatie in de kwartaalrapportages betrouwbaar was. Daarnaast concludeerde de rekenkamer dat het college ook niet aanspreekbaar was op de resultaten die met de re-integratietrajecten waren behaald, omdat het college daarover geen specifieke beleidsdoelen had geformuleerd.

De rekenkamer deed in totaal zes aanbevelingen waarvan er twee gericht waren aan de raad en de overige vier aan het college. De aanbevelingen gericht aan de raad hadden betrekking op het maken van een expliciete keuze om wel of juist niet te sturen op de effectiviteit van de met re-integratietrajecten te behalen resultaten. De aanbevelingen aan het college waren gericht op het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad. Zo deed de rekenkamer onder andere de aanbeveling om gebruik te gaan maken van het informatiesysteem RAAK<sup>2</sup> als bron voor de beleidsverantwoording over de re-integratietrajecten, de informatie uit RAAK regelmatig te controleren met de gegevens uit de financiële administratie, duidelijke en eenduidige definities te hanteren in de kwartaalrapportages en duidelijk aan te geven hoe de informatie in de kwartaalrapportages zich verhoudt tot overige rapporten en onderzoeken over re-integratietrajecten die naar de raad worden gestuurd.

In de bestuurlijke reactie op het rapport destijds heeft het college niet bij alle aanbevelingen expliciet aangegeven of het deze overneemt. Het college gaf aan bezig te zijn met het ontwikkelen van het informatiesysteem RAAK dat beter zou aansluiten bij de informatiebehoefte van de raad. Voor de tussenliggende periode gaf het college aan de kwartaalrapportages re-integratie uit te breiden en op korte termijn te verbeteren. Ten aanzien van de aanbevelingen gericht aan de raad, merkte het college op het onwenselijk te achten om de met re-integratietrajecten te behalen doelen vast te leggen in beleid, omdat daarmee onder andere de ruimte om maatwerktrajecten aan te bieden zou worden beperkt en omdat het mogelijk tot perverse effecten zou kunnen leiden. Volgens het college zou dan namelijk het risico kunnen bestaan dat de trajecten worden gevuld met 'gemakkelijk te plaatsen klanten' om aan de doelstellingen te voldoen.

### 2-2 rapport 'zonder diploma geen relaxed werk'

Op 4 juni 2008 publiceerde de rekenkamer het rapport 'zonder diploma geen relaxed werk. 54 schoolverlaters en het gemeentelijk beleid'. In het rapport concludeerde de

---

<sup>2</sup> RAAK staat voor Re-integratie, Activering, Afspraken, Klantmanagement. Ten tijde van het rekenkameronderzoek was het college al bezig met de ontwikkeling van RAAK als informatiesysteem.

rekenkamer onder meer dat het vsv-beleid een deel van de doelgroep niet bereikt. Zo oordeelde de rekenkamer dat twijfelachtig is of het beleidsdoel om alle vsv-ers aan een startkwalificatie te helpen realistisch is. Verder concludeerde de rekenkamer dat schoolverlaten vaak te maken heeft met individuele problemen van jongeren en dat de beleidsmaatregelen daar vaak niet op zijn gericht. Ten slotte concludeerde de rekenkamer dat het Jongerenloket niet de in het beleid beoogde centrale rol heeft.

De rekenkamer heeft op basis van het onderzoek in het rapport negen aanbevelingen gedaan, waarvan een aan de raad en acht aan het college. De aanbeveling aan de raad had tot strekking om in het beleid te onderkennen dat voor een deel van de jongeren een startkwalificatie niet haalbaar is. Andere aanbevelingen uit het rapport waren erop gericht om werkende vsv-ers een plek in het beleid te geven, jongeren die uitvallen sneller te benaderen, ouders en scholen meer bij de aanpak te betrekken, te bezien of een-op-eenbegeleiding voor vsv-ers mogelijk is en om de rol van het Jongerenloket nader te bepalen.

Het college heeft in de bestuurlijke reactie destijds niet bij alle aanbevelingen expliciet aangegeven of het deze overneemt. Het college heeft onder meer aangegeven aandacht voor individuele problemen mee te nemen in de werkprocessen van het Jongerenloket, ambtelijk te laten inventariseren of intensivering van scholing van werkende vsv-ers haalbaar is en stadsbreed een *outreaching* jongerenmentoraat 'uit te rollen'. Verder gaf het college aan dat het vaak moeilijk is om ouders van vsv-ers te betrekken bij de aanpak.

### **3** doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit opvolgingsonderzoek inzicht te geven in de mate waarin en de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten 'zicht op werk' en 'zonder diploma geen relaxed werk'.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

*In welke mate en op welke wijze hebben de aanbevelingen van de rekenkamer uit de rapporten 'zicht op werk' en 'zonder diploma geen relaxed werk' doorwerking gevonden in beleid en uitvoering?*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Op welke wijze zijn de rapporten 'zicht op werk' en 'zonder diploma geen relaxed werk' in de raad behandeld en tot welke besluitvorming heeft dit geleid?
- 2 In welke mate zijn de aanbevelingen van de rekenkamer uitgevoerd?
- 3 Waardoor kan worden verklaard of en in welke mate de aanbevelingen van de rekenkamer zijn uitgevoerd?

### **4** afbakening

Het onderzoek zal zich richten op de doorwerking van de aanbevelingen uit de twee rapporten in het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan. Resultaten en effecten van het beleid vormen in beginsel geen onderdeel van het onderzoek. Het betreft immers een opvolgingsonderzoek en geen vervolgonderzoek. Dat laatste zou betekenen dat opnieuw de resultaten en effecten van het uitgevoerde beleid zouden worden onderzocht. Dit laat onverlet dat de bevindingen van dit opvolgingsonderzoek wel aanleiding kunnen vormen om een vervolgonderzoek in te stellen. De focus van

het verklarende deel van het onderzoek (deelvraag 3 hierboven) is niet alleen gericht op het verklaren waardoor aanbevelingen al dan niet zijn uitgevoerd, maar ook specifiek op de vraag in hoeverre de genomen maatregelen zijn toe te schrijven aan de aanbevelingen van de rekenkamer.

Conform het in de inleiding van deze onderzoeksopzet genoemde Kwaliteitshandvest is de rekenkamer voornemens om de komende jaren periodiek opvolgingsonderzoeken uit te voeren. Als meerdere opvolgingsonderzoeken zijn uitgevoerd kunnen op basis daarvan algemene conclusies worden getrokken over de opvolging van aanbevelingen van de rekenkamer. Op basis van dit eerste opvolgingsonderzoek kan de rekenkamer vooralsnog alleen conclusies formuleren over de opvolging van de aanbevelingen uit de twee genoemde rapporten.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode vanaf de publicatie van de twee rekenkamerrapporten in 2007 en 2008 tot en met juni 2012.

## **5 onderzoeksaanpak**

### **5-1 onderzoeksdeel re-integratie**

#### *documenten*

De rekenkamer zal in ieder geval de volgende documenten raadplegen en bestuderen:

- verslagen van vergaderingen van de raad en betrokken raadscommissies;
- gemeentelijke documenten inzake beleid en uitvoering;
- kwartaal- en tertaalrapportages over de re-integratietrajecten.

#### *interviews*

De rekenkamer zal interviews houden met actoren die zijn betrokken bij het beleid en/of de uitvoering van het re-integratiebeleid. Het gaat dan in ieder geval om betrokkenen bij SoZaWe. Omdat het onderzoek 'zicht op werk' betrekking had op de informatievoorziening aan de raad, ligt het in de verwachting dat ook raadsleden worden geïnterviewd over of en op welke wijze de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport de informatievoorziening aan de raad ten goede zijn gekomen. Mogelijk zal de rekenkamer hiertoe een groepsinterview organiseren met raadsleden die bij het onderwerp betrokken zijn.

#### *informatiesystemen en bestanden*

De rekenkamer zal mogelijk gemeentelijke informatiesystemen en bestanden inzake re-integratie raadplegen.

### **5-2 onderzoeksdeel voortijdig schoolverlaten**

#### *documenten*

De rekenkamer zal in ieder geval de volgende documenten raadplegen en bestuderen:

- verslagen van vergaderingen van de raad en betrokken raadscommissies;
- gemeentelijke documenten inzake beleid en uitvoering;
- bestuursakkoorden met deelgemeenten en scholen.

#### *interviews*

De rekenkamer zal interviews houden met actoren binnen en buiten de gemeente die bij het beleid en/of de uitvoering van het vsv-beleid zijn betrokken. Het ligt in de verwachting dat interviews zullen worden gehouden met betrokkenen van:

- JOS
- het Jongerenloket
- de organisatie van het 'Rotterdams Offensief'
- jongerenwerk

#### **5-3 normen**

Voor de beantwoording van een deel van de onderzoeksvragen zal de rekenkamer normen hanteren. Hieronder is op hoofdlijnen aangegeven welke normen de rekenkamer zal hanteren. Dit normenkader zal mogelijk tijdens het onderzoek nader worden uitgewerkt.

##### *normen deelvraag 1:*

- De raad heeft een besluit genomen over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen uit het rapport;
- De raad heeft een termijn vastgesteld waarbinnen het college met een plan van aanpak dient te komen ter uitvoering van de door de raad overgenomen aanbevelingen.

##### *normen deelvraag 2:*

Bij de beantwoording van deelvraag 2 onderscheidt de rekenkamer de drie volgende situaties: de raad heeft de aanbeveling overgenomen; het is onduidelijk of de raad de aanbeveling heeft overgenomen; de aanbeveling is in het geheel niet overgenomen.

Als de aanbeveling door de raad is overgenomen, zal de rekenkamer de volgende normen hanteren:

- het college heeft een plan van aanpak opgesteld waarin de aanpak van de uitvoering van de aanbeveling is opgenomen;
- het college heeft de aanbeveling uitgevoerd.

Als onduidelijk is of de aanbeveling is overgenomen of de aanbeveling is niet overgenomen, zal de rekenkamer bij deze deelvraag geen normen hanteren. Wel zal de rekenkamer ook in die gevallen onderzoeken in welke mate toch uitvoering is gegeven aan de aanbeveling.

##### *normen deelvraag 3:*

Deelvraag 3 is een verklarende vraag, waarvoor de rekenkamer geen normen hanteert.

## **6 organisatie en planning**

### **6-1 organisatie**

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de Rekenkamer Rotterdam bestaande uit:

- Mevrouw Annika van der Veer
- De heer Kees de Waijer
- De heer Rolf Willemse (teamleider)
- Mevrouw Karin van Wingerde

### **6-2 planning**

De uitvoering van het onderzoek start in juli 2012 en zal resulteren in een publicatie voor het einde van 2012.