



Rekenkamer
ROTTERDAM

opvolgingsonderzoek re-integratie en voortijdig schoolverlaten



nota van bevindingen

1 inleiding

7	1-1	aanleiding
7	1-2	doel- en vraagstelling
8	1-3	aandachtspunten en reikwijdte
11	1-4	onderzoeksaanpak
11	1-5	leeswijzer

2 opvolging rapport 'Zicht op werk'

13	2-1	inleiding
14	2-2	politiek-bestuurlijke doorwerking rapport
14	2-2-1	behandeling rapport door raad
16	2-2-2	acties naar aanleiding raadsbehandeling
16	2-2-3	terugkerende aandacht in raad
17	2-3	uitvoering aanbevelingen
17	2-3-1	vooraf
18	2-3-2	aanbeveling 1 en 2: doelen en resultaten re-integratie
18	2-3-3	aanbeveling 3 en 4: RAAK als informatiesysteem
20	2-3-4	aanbeveling 5: eenduidige en gelijkkluidende definities
20	2-3-5	aanbeveling 6: verhouding overige rapportages
21	2-4	bestendigheid van de aanbevelingen
21	2-4-1	aanbeveling 1 en 2: doelen en resultaten re-integratie
22	2-4-2	aanbeveling 3 en 4: RAAK als informatiesysteem
23	2-4-3	aanbeveling 5: eenduidige en gelijkkluidende definities
24	2-4-4	aanbeveling 6: verhouding overige rapportages
24	2-4-5	verklaringen

3 opvolging rapport 'Zonder diploma geen relaxed werk'

27	3-1	inleiding
28	3-2	politiek-bestuurlijke doorwerking
28	3-2-1	behandeling rapport door raad
29	3-2-2	acties naar aanleiding raadsbehandeling
29	3-2-3	terugkerende aandacht in raad
30	3-3	uitvoering aanbevelingen
30	3-3-1	vooraf
30	3-3-2	aanbeveling 1 t/m 4: onderscheid categorieën vsv-ers
32	3-3-3	aanbeveling 5 t/m 8: begeleiding vsv-ers en scholieren
34	3-3-4	aanbeveling 9: rol Jongerenloket
35	3-4	bestendigheid van de aanbevelingen
35	3-4-1	aanbeveling 1 t/m 4: onderscheid categorieën vsv-ers
36	3-4-2	aanbeveling 5 t/m 8: begeleiding vsv-ers en scholieren
39	3-4-3	rol Jongerenloket
39	3-4-4	verklaringen

bijlagen

44	bijlage 1	geïnterviewde en geraadpleegde personen
----	------------------	--



rapportage



1 inleiding

1-1 aanleiding

De rekenkamer voert onderzoeken uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur 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 in de wijze waarop die geïmplementeerd zijn. Dat inzicht kan worden verkregen door middel van 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 dergelijk opvolgingsonderzoek aangekondigd. Bovendien is het doen van opvolgingsonderzoek inmiddels onderdeel van het interne kwaliteitsbeleid van de rekenkamer geworden. Dit vloeit voort uit het in juni 2012 door de rekenkamers van de G4 en de Randstedelijke Rekenkamer ondertekende Kwaliteitshandvest. Het opvolgingsonderzoek is daarmee primair voor de rekenkamer zelf bedoeld, om daaruit lessen over haar eigen functioneren te trekken.

De rekenkamer heeft in dit onderzoek de opvolging van twee rapporten onderzocht: '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 bij voortijdig schoolverlaters (hierna: vsv) zelf. De rekenkamer heeft voor de opvolging van deze twee rapporten gekozen, omdat het in beide gevallen onderwerpen betreft die bestuurlijk onverminderd actueel en van groot maatschappelijk belang zijn.

1-2 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 door het vorige college uitgevoerd?
- 3 In welke mate is de uitvoering van de aanbevelingen zichtbaar in het beleid van het huidige college?
- 4 Waardoor kan worden verklaard of en in welke mate de aanbevelingen van de rekenkamer zijn uitgevoerd?

De deelvragen 2 en 3 wijken enigszins af van de onderzoeksvragen die vermeld staan in de onderzoeksopzet die op 10 juli 2012 is gepubliceerd. Reden hiervoor is dat het gaandeweg het onderzoek zinvol bleek een onderscheid te maken tussen de uitvoering van de aanbevelingen in de vorige collegeperiode (deelvraag 2) en de mate waarin de uitvoering ook zichtbaar is in de huidige collegeperiode (deelvraag 3).

1-3 aandachtspunten en reikwijdte

aandachtspunten

De beide rapporten die in dit onderzoek centraal staan, zijn in de vorige collegeperiode verschenen en door de vorige raad behandeld. Omdat de aanbevelingen daarmee door het vorige college dienden te worden uitgevoerd, bevat dit opvolgingsonderzoek geen bestuurlijke oordelen, conclusies en aanbevelingen gericht aan het huidige college. Voor de beantwoording van bovenstaande vragen heeft de rekenkamer derhalve geen normen gehanteerd. Ook in dit opzicht wijkt het rapport af van de onderzoeksopzet, die nog wel normen bevatte over de opvolging van de aanbevelingen. Gaandeweg het onderzoek bleek dat de doorwerking van de aanbevelingen inzichtelijker in kaart kon worden gebracht door af te zien van een beoordeling aan de hand van normen. Ter illustratie, een mogelijke norm is dat door de raad overgenomen aanbevelingen moeten zijn uitgevoerd. De mate waarin dit geldt, is echter mede afhankelijk van een veranderende context. Zo kunnen politieke prioriteiten op een gegeven moment zodanig wijzigen, dat bepaalde aanbevelingen niet meer opportuun zijn. Op voorhand is niet volledig in kaart te brengen welke aanbevelingen in welke mate al dan niet achterhaald zijn

Door het ontbreken van een normenkader is de invalshoek van het onderzoek niet oordelend, maar primair beschrijvend van aard. De rekenkamer heeft wel aandachtspunten geformuleerd waarop de beschrijving zich richt. Die aandachtspunten hebben betrekking op drie onderwerpen, te weten de politiek-bestuurlijke doorwerking van het rapport, de uitvoering van de aanbevelingen door het vorige college en de bestendigheid van de aanbevelingen in de huidige collegeperiode. In figuur 1-1 (zie pagina 10) zijn voor elk van de drie onderwerpen de aandachtspunten weergegeven.

Bij de politiek-bestuurlijke doorwerking is nagegaan op welke wijze de beide rapporten in commissie en raad zijn behandeld, tot welke besluitvorming dit heeft geleid (heeft de raad de aanbevelingen overgenomen of niet) en de reactie van het college op het raadsbesluit over het rapport. Tot slot is nagegaan in hoeverre het rapport tot terugkerende aandacht in de raad heeft geleid.

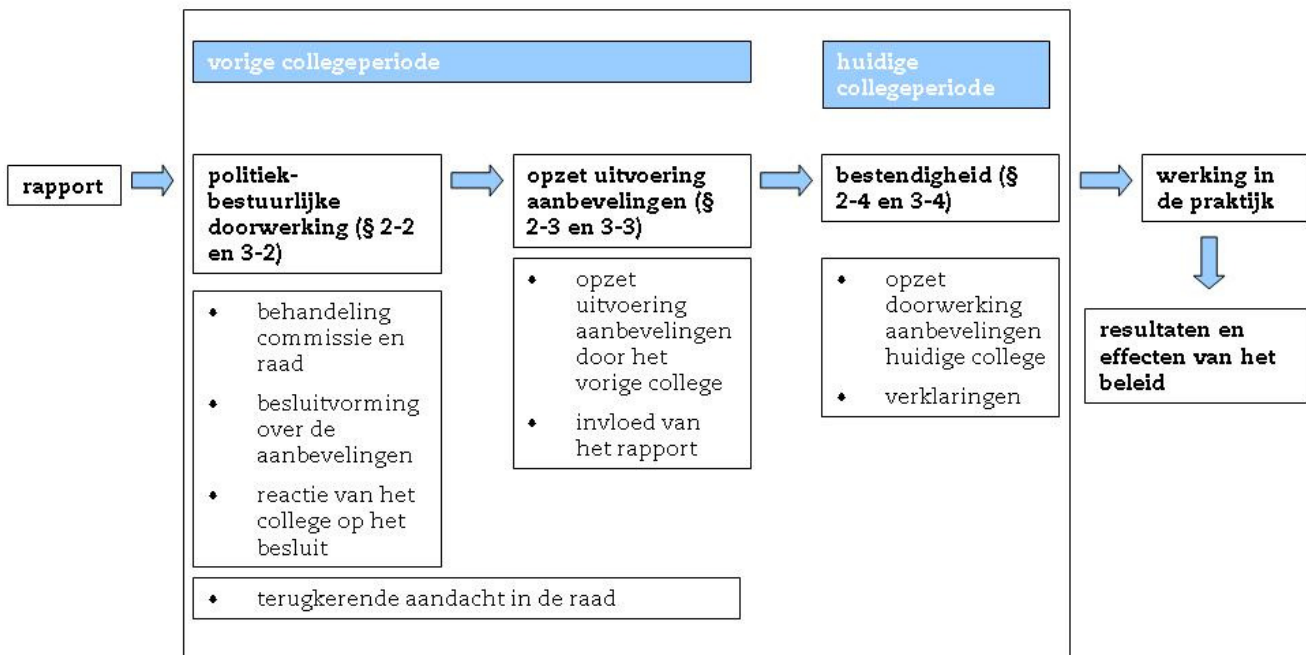
Bij de uitvoering van de aanbevelingen is onderzocht in hoeverre het beleid van het vorige college na het rekenkamerrapport in lijn is met de aanbevelingen van de rekenkamer en in hoeverre het rapport van invloed is geweest op dat beleid.

Tot slot, is bij de bestendigheid van de aanbevelingen nagegaan in hoeverre het beleid van het huidige college in lijn is met de aanbevelingen en op welke wijze de mate van doorwerking in de huidige collegeperiode kan worden verklaard. Wij vatten het begrip 'bestendigheid' daarbij ruim op. Concreet gaat het om de mate waarin het beleid of de bedrijfsvoering van het huidige college in lijn is met de aanbevelingen destijds. Daarvoor hoeft het niet altijd zo te zijn dat de aanbeveling ook door het vorige college al werd uitgevoerd. Ook als het vorige college de aanbeveling niet heeft uitgevoerd, kan het beleid van het huidige college in lijn zijn met de aanbevelingen van destijds. Verder heeft de rekenkamer vooral gekeken naar de inhoudelijke strekking van een aanbeveling en niet naar de letter ervan.

reikwijdte

Figuur 1-1 geeft tevens de reikwijdte van het onderzoek weer. Het onderzoek richtte zich op de onderwerpen die zich binnen de grote rechthoek bevinden, dus de doorwerking van de aanbevelingen uit de twee rapporten in het gemeentelijk beleid en de opzet van de uitvoering daarvan. De werking in de praktijk en de resultaten en effecten van het beleid bevinden zich buiten de rechthoek en vormden dus 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 voor een vervolgonderzoek.

figuur 1-1: aandachtspunten en reikwijdte



Conform het in paragraaf 1-1 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. Het onderzoek is in juli 2012 van start gegaan.

1-4 onderzoeksaanpak

Hieronder wordt voor beide onderzochte rapporten beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd.

onderzoeksdeel re-integratie

De rekenkamer heeft een documentenstudie uitgevoerd waarin onder meer verslagen van vergaderingen van de raad en betrokken raadscommissies, gemeentelijke documenten inzake beleid en uitvoering en kwartaal- en tertaalrapportages over de re-integratietrajecten zijn bestudeerd. Verder heeft de rekenkamer interviews gehouden met betrokken ambtenaren van het cluster Werk en Inkomen. Omdat het onderzoek 'Zicht op werk' betrekking had op de informatievoorziening aan de raad, heeft de rekenkamer ook een groepsinterview gehouden met raadsleden die bij het onderwerp betrokken zijn (geweest).

onderzoeksdeel voortijdig schoolverlaten

De rekenkamer heeft een documentenstudie uitgevoerd waarin onder meer verslagen van vergaderingen van de raad en betrokken raadscommissies, gemeentelijke documenten inzake beleid en uitvoering en bestuursakkoorden met deelgemeenten en scholen zijn bestudeerd. Verder heeft de rekenkamer interviews gehouden met actoren binnen en buiten de gemeente die bij het beleid en/of de uitvoering van het vsv-beleid zijn betrokken (voormalige dienst JOS, het Jongerenloket, scholen en jongerenwerk).

In bijlage 1 is voor beide delen van het onderzoek een overzicht opgenomen van de personen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd.

1-5 leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In de hoofdstukken twee en drie worden de bevindingen ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen uit de beide onderzoeken gepresenteerd. Dat gebeurt in hoofdstuk twee voor het rapport 'Zicht op werk' (2007) naar de kwaliteit van de kwartaalrapportages over re-integratietrajecten. In hoofdstuk drie staat het rapport 'Zonder diploma geen relaxed werk' (2008) over voortijdig schoolverlaten centraal. In deze beide hoofdstukken wordt achtereenvolgens ingegaan op de politiek-bestuurlijke doorwerking van het rapport (paragrafen 2-2 en 3-2), de uitvoering van de aanbevelingen (paragrafen 2-3 en 3-3), de bestendigheid van de aanbevelingen in de huidige collegeperiode en mogelijke verklaringen voor (het gebrek aan) doorwerking van de aanbevelingen (paragrafen 2-4 en 3-4).'

Bij deze rapportage behoort een afzonderlijke brief die meer algemene conclusies, beschouwingen en lessen voor de rekenkamer bevat. Deze aan de raad gerichte brief is gebaseerd op de bevindingen in deze rapportage.



2 opvolging rapport ‘Zicht op werk’

2-1 inleiding

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 stuurde. Daarbij stonden de re-integratietrajecten die de gemeente inkoopt bij private re-integratiebedrijven centraal. Dat betekent dat niet werd ingegaan op overige inspanningen om mensen weer aan het werk te helpen. Ook dit opvolgingsonderzoek beperkt zich derhalve tot de informatie over de re-integratietrajecten en gaat niet in op alle andere inspanningen van de gemeente om de uitstroom uit de bijstand naar werk zo veel mogelijk te vergroten.

In het rapport concludeerde de rekenkamer onder meer dat de informatie in de kwartaalrapportages niet betrouwbaar was, waardoor de raad niet kon vaststellen wat de resultaten waren die met de re-integratietrajecten werden bereikt. Daarnaast concludeerde de rekenkamer dat het college ook niet meer aanspreekbaar was op de resultaten die met de re-integratietrajecten waren bereikt, omdat het college geen beleidsdoelen had geformuleerd over de met de re-integratietrajecten te behalen resultaten.

De rekenkamer deed zes aanbevelingen waarvan er twee gericht waren aan de raad en de overige vier aan het college. De aanbevelingen gericht aan de raad behelsten het maken van een keuze om al dan niet te sturen op de effecten van re-integratietrajecten en het in beleid vastleggen van de met de re-integratietrajecten te behalen resultaten. De aanbevelingen gericht aan het college hadden betrekking op het verbeteren van de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad. In onderstaand kader zijn de zes aanbevelingen opgenomen.

de zes aanbevelingen uit het rapport ‘Zicht op werk’

Aanbevelingen gericht aan de raad

1. Maak een expliciete keuze tussen wel of niet sturen op de te bereiken resultaten met re-integratietrajecten.
2. Leg, als wordt gekozen voor sturen op de te bereiken resultaten, vast in beleid welke doelen met re-integratietrajecten worden nagestreefd, bijvoorbeeld tot hoeveel plaatsingen op werk de ingezette re-integratietrajecten moeten leiden. Stel bij het formuleren van de doelen ook eisen aan de duurzaamheid van de uitstroom naar werk.

Aanbevelingen gericht aan het college

3. Er wordt aan een nieuw informatiesysteem gewerkt (RAAK).¹ RAAK dient zodanig te worden opgezet dat het betrouwbare informatie genereert over re-integratietrajecten. Gebruik de informatie uit de financiële administratie om regelmatig de gegevens in RAAK te controleren.
4. Hanteer RAAK als bron voor de beleidsverantwoording over de realisatie van de doelen die worden nagestreefd met re-integratietrajecten.
5. Hanteer bij de beleidsverantwoording eenduidige en gelijklopende definities, bijvoorbeeld wat onder een plaatsing op werk wordt verstaan. Maak deze definities ook kenbaar aan de raad.
6. Wanneer er ook nog andere rapportages naar de raad gaan over re-integratietrajecten, zorg dat duidelijk is hoe de verschillende rapportages zich tot elkaar verhouden.

In de volgende paragraaf (2-2) wordt nagegaan op welke wijze het rapport 'Zicht op werk' in de raad is behandeld en tot welke besluitvorming dit heeft geleid. In paragraaf 2-3 wordt vervolgens per aanbeveling beschreven in welke mate daaraan uitvoering is gegeven. In paragraaf 2-4 wordt tot slot beschreven in welke mate de aanbevelingen ook duurzaam doorwerking hebben gehad in beleid en uitvoering (dat wil zeggen, in de huidige collegeperiode) en de verklaringen daarvoor.

2-2 politiek-bestuurlijke doorwerking rapport

2-2-1 behandeling rapport door raad

De raad heeft alleen over de aan de raad gerichte aanbevelingen (aanbeveling één en twee) expliciet een besluit genomen. De raad heeft die aanbevelingen overgenomen. Hoewel de raad over de overige aanbevelingen geen expliciet besluit heeft genomen, komt uit de raadsbehandeling naar voren dat de raad ook met die aanbevelingen heeft ingestemd. De raad heeft een termijn van drie maanden vastgesteld waarbinnen het college dient aan te geven welke verbeteringen het in de kwartaalrapportages doorvoert.

commissie ESHMV 18 oktober 2007

Het rapport van de rekenkamer is besproken tijdens de overlegvergadering van de commissie Economie, Sociale Zaken, Haven, Milieu en Vervoer (ESHMV) van 18 oktober 2007. De discussie in de raad richtte zich vooral op de aanbevelingen aan de raad en in het bijzonder op de vraag of de raad wenst te sturen op de effectiviteit van de re-integratietrajecten.

De commissieleden spraken hun waardering uit voor het rekenkamerrapport en onderschreven de conclusies uit het rapport. Ten aanzien van de eerste aanbeveling gaven de commissieleden aan dat zij op hoofdlijnen willen sturen op de effectiviteit van re-integratietrajecten. Daarvoor zou het essentieel zijn dat de kwaliteit van de beschikbare gegevens verbeterde. Ten aanzien van de tweede aanbeveling stelde de commissie expliciet dat de nadruk daarbij niet diende te liggen op aantallen trajecten, maar juist op resultaat: hoeveel mensen zijn duurzaam aan het werk gekomen door de re-integratietrajecten? Het college onderschreef de conclusie van de rekenkamer betreffende de kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatie en zegde toe vanaf eind 2008 in de kwartaalrapportages betrouwbare informatie op te nemen over het aantal re-integratietrajecten, de effectiviteit ervan en de uitstroomcijfers.

¹ RAAK staat voor Re-integratie, Activering, Afspraken, Klantmanagement.

Naar aanleiding van de behandeling in de commissie stelde het presidium een raadsvoorstel op, waarin onder meer het volgende ontwerp-besluit was opgenomen:²

- Te willen blijven sturen op de effectiviteit van de re-integratietrajecten aan de hand van betrouwbare gegevens, waarbij de output van de re-integratietrajecten leidend zal moeten zijn.
- Het college te vragen om binnen drie maanden te rapporteren welke verbeteringen op korte en langere termijn in de kwartaalrapportages re-integratie worden doorgevoerd.

commissie BVM 10 januari 2008

Op verzoek van de raad werd het rapport van de rekenkamer nader besproken in de overlegvergadering van de commissie Bestuur, Veiligheid en Middelen (BVM) van 10 januari 2008. Verschillende fracties spraken jegens het college hun ongenoegen uit over het feit dat de rekenkamer haar onderzoek, vanwege de gebrekkige kwaliteit van de gegevens over de re-integratietrajecten, noodgedwongen had moeten richten op de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad. De raad had namelijk liever een onderzoek gehad naar de effectiviteit van de re-integratietrajecten en de doelmatigheid van de in te zetten middelen voor re-integratie. Daarvoor was goede en betrouwbare informatie echter essentieel en daar ontbrak het nu juist aan. De raad benadrukte het belang van een goede informatievoorziening en gaf aan van de wethouder te willen weten op welke wijze en op welke termijn hij de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport zou opvolgen.

gemeenteraad 24 januari 2008

Op 24 januari 2008 volgde de behandeling van het rapport door de gemeenteraad. Tijdens de behandeling werden twee moties ingediend die beide werden verworpen. In de eerste motie werd het college verzocht een concrete doelstelling te formuleren ten behoeve van de re-integratiebedrijven.³ De tweede motie betrof een motie van treurnis rondom de informatievoorziening over re-integratietrajecten.⁴ Ondanks verschillende standpunten over specifieke onderdelen van het rapport, werden de conclusies uit het rapport raadsbreed onderschreven. Ook waren alle fracties het er over eens dat de kwaliteit van de informatievoorziening op basis van de aanbevelingen van de rekenkamer op korte termijn diende te verbeteren. In dit laatste ligt besloten dat de raad ook met de overige aanbevelingen instemde. Die waren immers gericht op de kwaliteit van de informatievoorziening.

Het college benadrukte tijdens de behandeling dat het geen doelen wilde vastleggen in het beleid ten aanzien van de met de re-integratietrajecten te behalen resultaten. Tevens gaf het college aan voor de zomer van 2008 met een tussenstand betreffende de re-integratiecijfers te komen en de kwartaalrapportages eind 2008, aangepast conform de aanbevelingen van de rekenkamer, aan de raad toe te zenden. Het voorstel van het presidium werd door alle partijen met uitzondering van de SP aanvaard. Hoewel de fractie van de SP alle in het rapport gedane aanbevelingen onderschreef, vond zij het voorstel van het presidium nog niet ver genoeg gaan.

² Ontwerpbesluit 10 december 2007, raadsstuk 2007/4060, raadsvergadering van 24 januari 2008.

³ Motie-Schuurman, raadsstuk 2008/260.

⁴ Motie-Schuurman, raadsstuk 2008/261.

2-2-2 acties naar aanleiding raadsbehandeling

Naar aanleiding van het rapport van de rekenkamer is een discussie op gang gekomen tussen de raad en de dienst SoZaWe over de informatie in de rapportages. Het resultaat daarvan was dat de rapportages qua opzet en vormgeving zijn aangepast.

commissie ESHMV 21 februari en 24 april 2008

Kort na de raadsbehandeling van het rapport werd in de overlegvergadering van de commissie ESHMV van 21 februari 2008 de derde kwartaalrapportage Re-integratie 2007 besproken. Vanzelfsprekend was deze kwartaalrapportage nog niet conform de aanbevelingen van de rekenkamer aangepast. Tijdens de behandeling werd niettemin duidelijk dat er bij de raadsleden veel onvrede bestond over de wijze van rapporteren en dat de opzet van de kwartaalrapportages in hun toenmalige vorm niet langer voldeed. Zo leidde de informatie in de rapportage tot veel detailvragen over de betekenis van begrippen en getallen en sprak een van de raadsleden zelfs haar twijfels uit over 'het gegoochel met cijfers'.⁵ De voorzitter van de commissie ESHMV vatte de discussie als volgt samen: 'Voor een correcte afhandeling van de rapportage in de commissie is het zaak dat de wijze van rapporteren zodanig wordt aangepast dat deze antwoorden geeft in plaats van vragen oproept'.⁶

In de vergadering van 24 april 2008 werd op instigatie van de wethouder⁷ besloten om een delegatie van commissieleden samen met de commissiegriffier en de dienst SoZaWe een nieuwe opzet voor de kwartaalrapportages te laten uitwerken die tegemoet zou komen aan de informatiebehoefte van de raad alsmede aan de aanbevelingen van de rekenkamer. Er heeft vervolgens tweemaal overleg plaatsgevonden tussen de raadsleden en medewerkers van de dienst SoZaWe.⁸ Het resultaat van deze gesprekken was dat de kwartaalrapportages vanaf het eerste kwartaal 2008 qua opzet en vormgeving zijn aangepast. De belangrijkste veranderingen worden in de paragrafen 2-3 en 2-4 besproken.

2-2-3 terugkerende aandacht in raad

De politiek-bestuurlijke doorwerking van het rapport kent een tijdsperiode van ongeveer een jaar.

commissie ESHMV 16 oktober en 27 november 2008

Tijdens de overlegvergadering van de commissie ESHMV van 16 oktober 2008 werden de eerste en tweede kwartaalrapportage van 2008 in hun nieuwe vorm in de commissie ESHMV besproken. De commissieleden spraken hun waardering uit voor de nieuwe opzet van de kwartaalrapportages en gaven aan overwegend positief te zijn over de aangebrachte verbeteringen. Niettemin werden er door de commissieleden nog steeds veel vragen gesteld over de betekenis van getallen en begrippen in de rapportages. Ook werd door een van de commissieleden de vraag gesteld of er nog steeds werd gewerkt aan de betrouwbaarheid van de gegevens of dat de gegevens al helemaal conform de aanbevelingen van de rekenkamer waren verwerkt. Het afdelingshoofd Werk en Re-integratie van de dienst SoZaWe gaf daarop aan dat er nog

⁵ Verslag openbare overlegvergadering commissie ESHMV van 21 februari 2008, p. 9.

⁶ Idem.

⁷ Brief wethouder Schrijer van 4 april 2008 betreffende de aanbieding van de kwartaalrapportage Re-integratie vierde kwartaal 2007.

⁸ Brief wethouder Schrijer van 4 april 2008 betreffende de aanbieding van de kwartaalrapportage Re-integratie vierde kwartaal 2007; interview griffie, 7 juni 2012; interview cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012; groepsinterview raadsleden, 19 september 2012.



werd gewerkt aan de kwaliteit van de informatievoorziening. Het nieuwe systeem RAAK werd op dat moment gevuld met gegevens over de klanten van SoZaWe en zou vanaf medio 2009 volledig operationeel zijn. Ook zou het financiële systeem dat zou worden gekoppeld aan RAAK vanaf eind 2008 beschikbaar zijn, zodat vanaf dat moment betrouwbare gegevens konden worden gegenereerd.⁹

Ruim een jaar na publicatie van het rapport, tijdens de procedurevergadering van 27 november 2008, is in de commissie ESHMV gesproken over de afdoening van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. De commissieleden stemden daarbij in met de afdoening van de aanbevelingen.¹⁰

commissie ESHMV 3 september 2009

Het rapport van de rekenkamer is tot slot nog ter sprake gekomen tijdens de behandeling van de eerste kwartaalrapportage WWB en Re-integratie 2009 op 3 september 2009. Een van de commissieleden sprak de wens uit dat een eerder toegezegde notitie over de effectiviteit van de re-integratieinstrumenten spoedig aan de raad zou worden toegezonden, zodat deze samen met het rapport van de rekenkamer alsmede twee andere onderzoeksrapporten in de commissie kon worden besproken. Hiervoor was geen brede steun, aangezien het rekenkamerrapport nadien niet nog een keer in de raad of commissie ESHMV ter sprake is gekomen.

2-3 uitvoering aanbevelingen

Het vorige college heeft twee van de zes aanbevelingen niet uitgevoerd, twee aanbevelingen gedeeltelijk uitgevoerd en twee aanbevelingen volledig uitgevoerd.

2-3-1 vooraf

In deze paragraaf wordt nagegaan in welke mate de aanbevelingen van de rekenkamer door het vorige college zijn uitgevoerd. Daarbij wordt achtereenvolgens beschreven welke concrete activiteiten het toenmalige college ter uitvoering van de aanbevelingen heeft ondernomen en, indien de aanbeveling is uitgevoerd, wat de invloed van het rekenkamerrapport daarop kan zijn geweest. In paragraaf 2-4 wordt vervolgens nagegaan in welke mate de opgevolgde aanbevelingen ook duurzaam, dat wil zeggen in de huidige collegeperiode, hun doorwerking hebben gehad in beleid en uitvoering. Daarbij zullen ook verklaringen voor de bevindingen worden gegeven.

Voor de overzichtelijkheid worden de aanbevelingen 1 en 2 alsook 3 en 4 geclusterd in respectievelijk paragraaf 2-3-1 en 2-3-2 besproken. De aanbevelingen 5 en 6 staan meer op zichzelf en worden achtereenvolgens in de paragrafen 2-3-3 en 2-3-4 besproken.

⁹ Verslag openbare overlegvergadering commissie ESHMV van 16 oktober 2008, p. 6.

¹⁰ Ar2008/01/1.

2-3-2 aanbeveling 1 en 2: doelen en resultaten re-integratie

Hoewel de raad aanbeveling 1 en 2 heeft overgenomen, heeft het toenmalige college deze aanbevelingen niet uitgevoerd. In het beleid zijn geen doelen opgenomen over de met de re-integratietrajecten te behalen resultaten. Het rapport van de rekenkamer heeft op dit punt derhalve geen invloed gehad.

In de vorige collegeperiode had het college het doel om 10.000 mensen uit de bijstand aan het werk te krijgen, ongeacht of aan deze uitstroom ook een re-integratietraject ten grondslag had gelegen. De rekenkamer concludeerde in haar rapport dat het college daardoor alleen aanspreekbaar was op de daadwerkelijke uitstroom, maar niet op de resultaten van het re-integratiebeleid. Daarom had de rekenkamer de raad aanbevolen om een expliciete keuze te maken voor het al dan niet sturen op de effecten van re-integratietrajecten en de met de re-integratietrajecten te behalen resultaten vast te leggen in beleid. In zijn bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport destijds gaf het college aan dit onwenselijk te vinden, omdat daarmee de ruimte om maatwerktrajecten aan te bieden zou worden beperkt. Ook merkte het college op dat het vastleggen van een doelstelling voor aantallen trajecten mogelijk tot perverse effecten zou kunnen leiden. Het risico bestond dat dat de trajecten zouden worden gevuld met 'gemakkelijk' te plaatsen klanten, om zo aan de doelstellingen te kunnen voldoen.

Hoewel de raad, zoals in paragraaf 2-2-1 al duidelijk werd, beide aanbevelingen overnam, heeft het toenmalige college hieraan geen gehoor gegeven. Het heeft de beleidsformulering in de periode na het rekenkamerrapport dan ook ongewijzigd gelaten. De toenmalige raad heeft het vorige college hier ook niet op aangesproken. Het rapport van de rekenkamer heeft op dit punt derhalve geen invloed gehad.

2-3-3 aanbeveling 3 en 4: RAAK als informatiesysteem

Het vorige college heeft de aanbevelingen 3 en 4 gedeeltelijk uitgevoerd. Hoewel het informatiesysteem RAAK wel is ingevoerd, was het systeem gedurende 2009 en 2010 nog niet volledig functioneel. Derhalve kan niet worden vastgesteld of de aanbeveling op het punt van de betrouwbaarheid is overgenomen. De koppeling tussen RAAK en de financiële administratie is in totaal tweemaal gemaakt (bij de vierde kwartaalrapportage 2007 en bij de tweede kwartaalrapportage 2008).

In haar rapport concludeerde de rekenkamer destijds dat de gegevens over de effectiviteit van re-integratietrajecten die het college aan de raad stuurde, niet betrouwbaar waren. Deze gegevens waren namelijk afkomstig van de re-integratiebedrijven zelf en werden niet systematisch gecontroleerd door de dienst SoZaWe. Ten tijde van het onderzoek was het college al bezig met de invoering van een nieuw informatiesysteem RAAK dat meer betrouwbare gegevens zou moeten opleveren. In zijn reactie op het rekenkamerrapport merkte het college op dat RAAK naar verwachting eind 2009 volledig operationeel zou zijn.

RAAK is een automatiseringssysteem waarin alle activiteiten van het cluster Werk en Inkomen gericht op werk en re-integratie kunnen worden geregistreerd en gevolgd. RAAK is in 2008 ingevoerd op de werkpleinen van SoZaWe. De raad is op diverse

momenten met de kwartaalrapportages geïnformeerd over de voortgang en de ontwikkelingen met betrekking tot de invoering van RAAK.¹¹ Daaruit komt onder meer naar voren dat de invoering van het systeem een langdurig traject is geweest en dat het systeem gedurende 2009 en 2010 nog niet volledig functioneel was. Zo werd op verschillende momenten opgemerkt dat RAAK inmiddels wel was ingevoerd, maar dat de dienst SoZaWe nog bezig was met het vullen van het systeem en met het controleren van de informatie van de re-integratiebedrijven met behulp van de eigen beschikbare klantgegevens.¹² Ook werd in de tweede kwartaalrapportage 2009 opgemerkt dat begin 2009 een proef was gehouden met een webapplicatie die het de re-integratiebedrijven mogelijk moest maken de gegevens over de re-integratietrajecten direct in te voeren in RAAK. Tijdens de proef bleek echter dat RAAK niet geschikt was om de contracten met de re-integratiebedrijven te verwerken. Dit was aanleiding om een plan van aanpak op te stellen dat eind 2009 beschikbaar zou komen. Begin 2010 is het projectplan opgesteld en is een projectleider aangesteld, verantwoordelijk voor de doorontwikkeling van het systeem.¹³ Het systeem RAAK is vanaf het derde kwartaal 2009 verder gegaan onder de naam RMW.¹⁴

Uit het bovenstaande blijkt dat het systeem RAAK (thans RMW) in 2008 is ingevoerd en gedurende 2009 en 2010 is doorontwikkeld. Doordat het toenmalige college nog steeds bezig was met de invoering van RAAK en het systeem lange tijd nog niet volledig functioneel was, kan niet worden vastgesteld of de aanbeveling op het punt van de betrouwbaarheid is uitgevoerd.

Naast de invoering van RAAK als bron voor beleidsverantwoording over de re-integratietrajecten heeft de rekenkamer destijds de aanbeveling gedaan om vooruitlopend op het nieuwe informatiesysteem gegevens over de effectiviteit van re-integratietrajecten te toetsen aan de hand van gegevens uit de financiële administratie. De gedachte daarachter was dat trajecten waarvoor is betaald ook werkelijk zijn afgerond en dat de financiële administratie derhalve meer betrouwbare informatie oplevert over het aantal afgeronde trajecten. Het toenmalige college had deze aanbeveling middels een toezegging overgenomen.¹⁵ Daarmee is de uitvoering van deze aanbeveling rechtstreeks het gevolg van het rapport van de rekenkamer.

De rekenkamer constateert dat de koppeling tussen de gegevens over de re-integratietrajecten en de financiële administratie in totaal tweemaal is gemaakt, namelijk bij de vierde kwartaalrapportage 2007 en bij de tweede kwartaalrapportage 2008.¹⁶ Uit de aanbiedingsbrief van de tweede kwartaalrapportage 2008 alsmede het interview van de rekenkamer bij het cluster Werk en Inkomen blijkt dat dit een 'zeer arbeidsintensieve bewerking is die naast de reguliere werkzaamheden moet worden uitgevoerd' en mede daarom niet vaker is uitgevoerd.¹⁷ De raad heeft het college hier nadien niet meer op aangesproken.

¹¹ Onder meer kwartaalrapportage Werk en Re-integratie 3^e kwartaal 2009, p. 26; kwartaalrapportage Werk en Re-integratie, tweede kwartaal 2009, p. 26 en interview met cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012.

¹² Kwartaalrapportage Werk en Re-integratie, tweede kwartaal 2008, p. 3; aanbiedingsbrief Kwartaalrapportage, derde kwartaal 2008.

¹³ Kwartaalrapportage Werk en Re-integratie, derde kwartaal 2009, p. 25-26.

¹⁴ RMW staat voor Re-integratieModule WiGo4it; Interview cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012.

¹⁵ Toezegging 2007/87.

¹⁶ Aanbiedingsbrief kwartaalrapportage Re-integratie 2^e kwartaal 2008, 8 oktober 2008.

¹⁷ Idem; Interview cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012.

2-3-4 aanbeveling 5: eenduidige en gelijkkluidende definities

Het vorige college heeft aanbeveling vijf uitgevoerd. Naar aanleiding van het rekenkamerrapport is in de kwartaalrapportages in de periode tussen 2008 en 2010 een apart definitiehoofdstuk opgenomen waarin de belangrijkste begrippen werden uitgelegd.

De rekenkamer constateerde in haar rapport dat de informatie in de kwartaalrapportages niet altijd begrijpelijk was, omdat de toelichting op en de definities van in de tabellen opgenomen cijfers en begrippen ontbraken. Daarom had de rekenkamer de aanbeveling opgenomen in de kwartaalrapportages duidelijke en eenduidige definities te hanteren en deze ook kenbaar te maken. Hoewel het college in zijn reactie op het rekenkamerrapport aangaf van mening te zijn dat in de kwartaalrapportages reeds eenduidige en gelijkkluidende definities werden gehanteerd, heeft het deze aanbeveling wel uitgevoerd. Zoals eerder in paragraaf 2-2-2 werd aangegeven, is naar aanleiding van het rapport van de rekenkamer overleg gevoerd tussen een delegatie van raadsleden en medewerkers van de dienst SoZaWe over een nieuwe opzet voor de kwartaalrapportages. Vanaf het eerste kwartaal 2008 zijn de kwartaalrapportages in hun nieuwe opzet aan de raad toegezonden. Eén van de veranderingen was de toevoeging van een definitiehoofdstuk waarin belangrijke begrippen nader werden omschreven, inclusief een toelichting op de tabellen. Zo is 'uitstroom naar werk' omschreven als: *De klant is door arbeid in loondienst of het werk in eigen bedrijf niet langer aangewezen op een uitkering op grond van de WWB.*¹⁸ De rekenkamer constateert dat deze definitie consistent is gebruikt in de verschillende kwartaalrapportages.

2-3-5 aanbeveling 6: verhouding overige rapportages

Het vorige college heeft aanbeveling zes uitgevoerd door het totaal aantal rapportages over re-integratietrajecten aan de raad te versoberen en de relatie tussen de kwartaalrapportages en de overige rapportages expliciet te duiden. Voor wat betreft de versobering van het aantal rapportages is de invloed van het rekenkamerrapport niet met zekerheid vast te stellen.

Ten tijde van het rekenkameronderzoek gingen er naast de kwartaalrapportages over de re-integratietrajecten ook nog diverse andere rapportages en onderzoeken naar de raad waarin zij geïnformeerd werd over de resultaten van re-integratietrajecten. Het ging hierbij onder andere om uitvoeringsverslagen WWB en onderzoeken van de Sociaal Wetenschappelijke Afdeling van SoZaWe naar verschillende aspecten van re-integratie. De rekenkamer constateerde destijds dat het niet altijd duidelijk was hoe de resultaten uit deze rapportages zich verhouden tot de informatie in de kwartaalrapportages. Daarom heeft de rekenkamer de aanbeveling gedaan om die verhouding bij toekomstige rapportages expliciet te duiden.

Deze aanbeveling is uitgevoerd. In de eerste plaats is het totaal aan rapportages over re-integratietrajecten dat naar de raad is gestuurd, verminderd doordat het uitvoeringsverslag WWB niet langer wordt uitgebracht. In zijn reactie op het rekenkamerrapport gaf het college al aan dat het uitvoeringsverslag WWB zou gaan verdwijnen. Daarbij kan het rapport van de rekenkamer een rol hebben gespeeld, maar dat is niet met zekerheid vast te stellen. In de tweede plaats heeft het college in zijn reactie op het rekenkamerrapport aangegeven dat het de relatie tussen de informatie in de kwartaalrapportages en de informatie in overige rapporten expliciet

¹⁸ Zie bijvoorbeeld kwartaalrapportage Re-integratie, tweede kwartaal 2008, p. 24.

zou benoemen. Voor zover de rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft kunnen nagaan, is dit ook gebeurd. Zo meldt de wethouder in de aanbiedingsbrief bij de 4e kwartaalrapportage 2008 dat hij naast de kwartaalrapportage tevens de tussenrapportage bij het actieplan 'Iedereen werkt mee' presenteert. Daarbij is expliciet aangegeven dat 'waar het subsidiebanen en DAAD betreft, de beide rapportages elkaar overlappen'.¹⁹

2-4 bestendigheid van de aanbevelingen

Van de zes aanbevelingen uit het rekenkamerrapport werkt één aanbeveling nog in de huidige collegeperiode zichtbaar door in de bedrijfsvoering. De bestendigheid van de aanbevelingen is daarmee beperkt. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de verschuiving van het thema re-integratie naar een andere raadscommissie die nieuwe eisen stelt aan de kwaliteit van de informatie en een nieuwe financieel-economische situatie waardoor de aandacht voor de effectiviteit van re-integratietrajecten is verschoven naar de noodzaak om het bijstandsvolume financieel te beheersen.

In de vorige paragraaf is voor de zes aanbevelingen aangegeven in welke mate daaraan door het vorige college uitvoering is gegeven en in hoeverre die uitvoering is toe te schrijven aan het rapport van de rekenkamer. In deze paragraaf wordt per aanbeveling of per cluster aanbevelingen nagegaan in welke mate de aanbevelingen ook duurzaam, dat wil zeggen in de huidige collegeperiode, hun doorwerking hebben gehad. In paragraaf 2-4-5 worden tot slot twee factoren besproken die de duurzaamheid van de doorwerking verklaren.

2-4-1 aanbeveling 1 en 2: doelen en resultaten re-integratie

Net als in de vorige collegeperiode, zijn ook in de huidige collegeperiode geen doelen opgenomen over de met de re-integratietrajecten te behalen resultaten. Het huidige college heeft wel eisen gesteld aan de duurzaamheid van de uitstroom naar werk.

Zoals hierboven duidelijk werd, waren aanbeveling 1 en 2 gericht aan de raad en hadden ze betrekking op het maken van een keuze om al dan niet te sturen op de effecten van re-integratietrajecten en de met de re-integratietrajecten te behalen resultaten vast te leggen in beleid. Hoewel de raad deze aanbevelingen expliciet had overgenomen, heeft het vorige college deze aanbevelingen niet uitgevoerd. Ook heeft de toenmalige raad het college hierop niet aangesproken.

Ook het huidige college heeft in zijn beleidskader niet zulke doelen opgenomen. In het huidige beleidskader Werk en Re-integratie 2011-2014 is de volgende doelstelling opgenomen: 'Zoveel mogelijk Rotterdammers – die een uitkering van de gemeente Rotterdam ontvangen – verkrijgen economische zelfstandigheid en stromen uit de uitkering. Elke klant is – ook als betaald werk (nog) niet binnen het bereik ligt – actief door een nuttige bijdrage aan de stad te leveren. Tegelijkertijd werken zij aan hun ontwikkeling. Dat noemen we Full Engagement'.²⁰ Deze ambitie is vertaald in de volgende colleegetargets:

In deze collegeperiode activeren we 20.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers:

- 10.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers stromen uit naar betaald werk.

¹⁹ Aanbiedingsbrief bij kwartaalrapportage Re-integratie, vierde kwartaal 2009.

²⁰ Gemeente Rotterdam (2011). *Rotterdam werkt! Beleidskader Werk en Re-integratie*, p. 11.

- 10.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers die nog niet kunnen uitstromen naar werk, ontwikkelen zich een stap omhoog op de Participatieladder.

De formulering van deze doelstelling komt overeen met de formulering van de collegedoelstellingen uit de vorige collegeperiode. Voor de periode 2006-2010 had het college namelijk als doel om 10.000 mensen uit de bijstand aan het werk te krijgen. In de huidige collegeperiode is deze doelstelling op twee punten aangescherpt.²¹ Ten eerste gaat het bij uitstroom naar werk om unieke Rotterdammers die duurzaam uitstromen.²² Dit betekent dat mensen die in deze collegeperiode weer terugvallen in de bijstand worden gecorrigeerd op het totaal en niet worden meegeteld als duurzame uitstroom. Met dit laatste heeft het college gehandeld naar de strekking van de aanbevelingen destijds om in de beleidsformulering eisen te stellen aan de duurzaamheid van de uitstroom. Ten tweede is er deze collegeperiode voor gekozen om de sociale activering van mensen uit te drukken in een aparte doelstelling.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat er in de huidige collegeperiode nog altijd geen beleidsdoel met betrekking tot de met de re-integratietrajecten te behalen resultaten is. Evenzo blijkt dat de vorige noch de huidige raad bij het college hierop heeft aangedrongen. In paragraaf 2-4-5 wordt hierop nader ingegaan.

2-4-2 aanbeveling 3 en 4: RAAK als informatiesysteem

Hoewel het informatiesysteem RAAK (RMW) in de vorige collegeperiode wel is ingevoerd, wordt dit systeem thans niet langer als bron voor beleidsverantwoording gebruikt. Ook lijken de problemen rondom de betrouwbaarheid van het systeem nog niet volledig opgelost.

In paragraaf 2-3-2 is geconcludeerd dat de aanbevelingen 3 en 4 in de vorige collegeperiode gedeeltelijk zijn uitgevoerd. Zo werd het informatiesysteem RAAK (momenteel RMW) ingevoerd en is in totaal tweemaal een koppeling gemaakt tussen de gegevens uit RAAK en de financiële administratie. Deze aanbevelingen hebben geen duurzame doorwerking gehad in het huidige collegebeleid.

In de eerste plaats wordt RAAK/RMW tegenwoordig vooral nog als klantvolgsysteem gebruikt en niet langer als bron voor beleidsverantwoording over de resultaten van de re-integratietrajecten.²³ Op verzoek van de huidige raad wordt de informatie in de huidige tertaalrapportages (viermaandsrapportages) Werk en Re-integratie uit het uitkeringsbeheersysteem Socrates betrokken. De raad wilde namelijk vooral kunnen sturen op de ontwikkeling van het bijstandsvolume. In plaats van informatie over de resultaten van de re-integratietrajecten, bevat het systeem Socrates informatie over het totale bijstandsvolume en de betalingen die de gemeente aan uitkeringsgerechtigden en re-integratiebedrijven verricht. In paragraaf 2-4-5 wordt hierop nader ingegaan.

In de tweede plaats is uit een interview met het cluster Werk en Inkomen duidelijk geworden dat de problemen rondom de betrouwbaarheid van de informatie uit het

²¹ Zie tevens het rapport van de Rekenkamer Rotterdam over de toepassing van het nieuwe bestuursmodel en de verantwoording over de collegedoelen: Rekenkamer Rotterdam (2012). *Sturen op termijn*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.

²² Definitieboekje Collegewerkprogramma 2010-2014.

²³ Interview cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012.

systeem RAAK/RMW nog niet volledig zijn opgelost.²⁴ De belangrijkste reden hiervoor is dat de kwaliteit van de informatie in het systeem sterk afhankelijk is van de mate waarin de klantmanagers van het cluster Werk en Inkomen gegevens over de afronding van een re-integratietraject of veranderingen in de ontwikkeling en arbeidssituatie van bijstandsgerechtigden goed invullen.

2-4-3 aanbeveling 5: eenduidige en gelijkkluidende definities

In de rapportages van het huidige college ontbreekt een overzicht van definities. Ook blijkt uit de raadsbehandeling van de kwartaal- en tertaalrapportages alsmede uit het groepsinterview met raadsleden dat, hoewel de kwaliteit van de informatie in de rapportages naar het oordeel van de raad wel verbeterd is, de problematiek rondom de begrijpelijkheid van de informatie nog niet volledig lijkt te zijn opgelost. Het rapport van de rekenkamer heeft dit dus niet kunnen verhelpen.

Uit paragraaf 2-3-3 werd duidelijk dat het vorige college de aanbeveling om eenduidige en gelijkkluidende definities in de kwartaalrapportages te hanteren, heeft uitgevoerd. Daartoe had het college in de kwartaalrapportages vanaf het eerste kwartaal 2008 een definitiehoofdstuk opgenomen waarin belangrijke begrippen werden uitgelegd en waarin een toelichting op de tabellen werd gegeven. Sinds het nieuwe college in 2010 aantrad, is een dergelijk definitiehoofdstuk niet langer in de rapportages aan de raad opgenomen. Dit betekent niet dat de raad in het geheel niet over de betekenis van belangrijke begrippen wordt geïnformeerd, maar dit gebeurt niet langer gelijktijdig met de kwartaalrapportages. In de huidige collegeperiode is de definitie wat onder uitstroom naar werk moet worden verstaan, opgenomen in het Definitieboekje Collegewerkprogramma 2010-2014.

Hoewel de kwaliteit van de informatie in de rapportages naar het oordeel van de raad wel verbeterd is, komt uit de analyse van de commissiebehandeling van de kwartaal- en tertaalrapportages alsmede uit het groepsinterview met raadsleden, naar voren dat de problematiek rondom de begrijpelijkheid van de informatie nog niet volledig lijkt te zijn opgelost. Tijdens vrijwel alle commissievergaderingen waar de kwartaalrapportages zijn besproken, worden er door raadsleden opmerkingen gemaakt over de kwaliteit van de informatie in de rapportages en zeer gedetailleerde vragen gesteld over de betekenis van begrippen en kerncijfers en de interpretatie van tabellen.²⁵ In het onderstaande kader volgen hiervan twee voorbeelden.

begrijpelijkheid van de informatie

'redenen voor ontheffing'

In de rapportages is een tabel opgenomen waarin de redenen voor ontheffing van de arbeidsverplichting zijn opgenomen.²⁶ Eén van de daarin opgenomen redenen betreft 'leeftijd, ouder dan 57,5 jaar'. Navraag door een van de raadsleden leerde echter dat leeftijd als zodanig geen reden voor ontheffing is, maar dat er wel een grote groep mensen in de bijstand is die in de leeftijdscategorie 57,5 jaar en ouder valt. Het betreffende raadslid noemt dit onduidelijk omdat de tabel suggereert dat leeftijd een reden

²⁴ Interview cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012.

²⁵ De rekenkamer heeft daartoe de verslagen van de vergaderingen van de commissie ESHMV en de commissie MVSP bestudeerd over de periode vanaf de eerste vergadering na de commissiebehandeling van het rapport in oktober 2007 tot en met juni 2012.

²⁶ Een voorbeeld is te vinden in de derde tertaalrapportage Werk en Re-integratie 2011, tabel 8 op pagina 10.

voor ontheffing is, terwijl het hier slechts een kenmerk van personen met een ontheffing betreft. Voor de mensen die in deze categorie vallen, zou volgens het raadslid moeten worden aangegeven wat dan de werkelijke reden van ontheffing is.²⁷

de categorie 'overig'

In de rapportages is een vaste tabel opgenomen waarin de redenen voor uitstroom naar werk zijn weergegeven.²⁸ Een vrij groot aantal uitgestroomde mensen is ondergebracht in de categorie 'overig/niet bekend'. Tijdens vrijwel iedere commissiebehandeling wordt gevraagd om opheldering van deze categorie.²⁹

2-4-4 aanbeveling 6: verhouding overige rapportages

Om de aansluiting met de bestuursrapportages te verbeteren, zijn de kwartaalrapportages vervangen door tertaalrapportages (viermaandsrapportages) die tegelijk met de bestuursrapportages aan de raad worden toegezonden. In deze tertaalrapportages wordt een expliciete link gelegd met de bestuursrapportages opdat er geen inhoudelijke verschillen tussen de beide rapportages bestaan. Dit is in lijn met de aanbevelingen van de rekenkamer destijds.

In paragraaf 2-3-4 is geconcludeerd dat het vorige college aanbeveling 6 heeft uitgevoerd door het aantal rapportages te versoberen en door de verhouding tussen de kwartaalrapportages en de overige rapportages aan de raad expliciet te duiden. Ook het huidige college handelt naar de strekking van aanbeveling 6. De kwartaalrapportages zijn namelijk met ingang van 2011 vervangen door tertaalrapportages die eenmaal per vier maanden worden uitgebracht. De belangrijkste reden hiervoor was de aansluiting bij bestuursrapportages die eveneens eenmaal per vier maanden worden uitgebracht. Sindsdien wordt er in de tertaalrapportages een expliciete link gelegd met de bestuursrapportages, opdat er geen inhoudelijke verschillen tussen de beide rapportages bestaan.³⁰

2-4-5 verklaringen

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat van de zes aanbevelingen uit het rapport 'Zicht op werk', één aanbeveling nog zichtbaar is in het beleid en de bedrijfsvoering van het huidige college. De overige aanbevelingen hebben geen duurzame doorwerking gehad in het huidige collegebeleid. In deze paragraaf worden daarvoor twee verklaringen gegeven.

overgang commissie ESHMV naar de commissie MVSP

In maart 2010 vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats. Met de komst van een nieuwe raad en college is het onderwerp re-integratie verschoven van de commissie ESHMV naar de commissie Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale zaken en Participatie (MVSP). De belangrijkste redenen hiervoor waren dat de agenda van de commissie ESHMV erg druk bezet was en tegelijkertijd boden de gemeenteraadsverkiezingen in 2010 de mogelijkheid om de verschillende onderwerpen wat evenwichtiger over de verschillende commissies te verdelen.³¹ Ook

²⁷ Interview raadsleden, 19 september 2012.

²⁸ Zie kwartaalrapportage Werk en Re-integratie, vierde kwartaal 2010, tabel 4 op pagina 6.

²⁹ Tevens interview raadsleden, 19 september 2012.

³⁰ Interview cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012.

³¹ Interview griffie, 7 juni 2012.

heeft het beleidsveld Sociale Zaken meer raakvlakken met de andere MVSP-onderwerpen dan met EHMV. Met de nieuwe raad is opnieuw gekeken naar de informatie in de rapportages en de wensen en verwachtingen daaromtrent. Daartoe werd op 8 december 2010 een technisch-inhoudelijke sessie georganiseerd.³² Het doel van die bijeenkomst was enerzijds om de informatiebehoefte van de raad beter in kaart te brengen en anderzijds om uitleg te geven over de complexiteit van gegevens en de mogelijkheden en beperkingen in de informatievoorziening. Naar aanleiding van deze sessie en in afstemming met de commissie MVSP is een nieuw format voor de periodieke rapportage over Werk en Re-integratie opgesteld en begin 2011 in gebruik genomen. Bij deze bijeenkomst is het rapport van de rekenkamer nooit expliciet naar voren gebracht,³³ vermoedelijk doordat nu grotendeels andere raadsleden dan toentertijd zich met het onderwerp bezig houden. Overigens is er wel – maar dan zonder verwijzing – aandacht geweest voor de belangrijkste conclusies uit het rekenkamerrapport, bijvoorbeeld dat de informatie in de kwartaalrapportages te versnipperd was en op punten onduidelijk.

een nieuwe financieel-economische situatie

Uit paragraaf 2-3 kan worden afgeleid dat er in de opvolging van enkele aanbevelingen een zekere tegenstrijdigheid zit. Zo had de raad aanbeveling 1 en 2 expliciet overgenomen, maar voerde het college beide aanbevelingen niet uit. De oude noch de nieuwe raad heeft het college daar vervolgens op aangesproken. Ook is ten aanzien van de aanbevelingen 3 en 4 duidelijk geworden dat deze aanvankelijk werden uitgevoerd, maar dat er in de uitvoering tegen praktische problemen werd aangelopen, waardoor de aanbevelingen niet langer of niet volledig zijn uitgevoerd. Ook hier heeft de raad het college nadien niet meer op aangesproken.

De verklaring hiervoor kan worden gevonden in het feit dat het thema re-integratie onder invloed van de financieel-economische situatie en de bezuinigingen in de afgelopen jaren een veel minder grote prioriteit heeft gekregen.³⁴ In de eerste plaats is er vanuit de rijksoverheid de afgelopen jaren sterk bezuinigd op het Participatiebudget waaruit de re-integratietrajecten worden gefinancierd. Als gevolg daarvan is het aantal re-integratietrajecten dat de gemeente aanbiedt sterk teruggelopen. Zo is de inzet van externe re-integratiebedrijven vrijwel volledig afgebouwd en werden begin 2012 nog slechts twee re-integratietrajecten ingezet.³⁵ Ten tweede kwam het functioneren van de dienst SoZaWe ter discussie te staan, in het bijzonder de oplopende tekorten op de Wet Werk en Bijstand (WWB). De noodzaak van het terugdringen hiervan, heeft ertoe geleid dat de aandacht van de raad veel meer is verschoven naar de financiële beheersing van de uitkeringslasten en daarmee het volume van het bestand bijstandsgerechtigden.

gevolgen: andere informatiebehoefte bij de raad

De hierboven genoemde ontwikkelingen brachten ook een andere informatiebehoefte met zich mee. De nieuwe raadscommissie was immers nog niet eerder bij het onderwerp betrokken en had deels een andere informatiebehoefte dan de vorige raad. Anderzijds ontstond er door de financieel-economische situatie bij de raad meer

³² Aanbiedingsbrief vierde kwartaalrapportage Werk en Re-integratie 2010; interview cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012.

³³ Interview cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012.

³⁴ Interview griffie, 7 juni 2012; interview cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012; interview raadsleden, 19 september 2012.

³⁵ Brief college van B en W aan de raad, 27 februari 2012.

behoefte aan concrete financiële sturingsinformatie dan aan informatie over de effectiviteit van afzonderlijke re-integratietrajecten.³⁶

De nieuwe informatiebehoefte heeft vertaling gevonden in nieuwe rapportages Werk en Re-integratie die op twee punten belangrijke wijzigingen hebben ondergaan.³⁷ Ten eerste kennen de rapportages inhoudelijk een hoger abstractieniveau. In plaats van gedetailleerde informatie over afzonderlijke activiteiten in het kader van re-integratie, is de nadruk komen te liggen op informatie op macroniveau over de ontwikkeling van het bijstandsvolume en de factoren die daarop van invloed zijn. Ook is er een meer uitgebreide financiële paragraaf aan de rapportages toegevoegd. Ten tweede zijn, zoals we al eerder aangaven, de kwartaalrapportages met ingang van 2011 vervangen door tertaalrapportages (viermaandsrapportages). Ook was de tijdigheid van de rapportages voor de raad een probleem. Nu streeft men ernaar de rapportage binnen één maand na afloop van het tertaal aan de raad toe te sturen.

Het bovenstaande betekent overigens niet dat de raad in het geheel niet geïnteresseerd is in de effectiviteit van het re-integratiebeleid. Het volume van het bestand bijstandsgerechtigden en met name het terugdringen van het aantal mensen in de bijstand is voor veel raadsleden een belangrijk thema. De aandacht van de raad is daarbij echter breder dan het onderwerp waar het rekenkamerrapport destijds betrekking op had. Het gaat niet langer alleen om de effectiviteit van de re-integratietrajecten, maar om alle inspanningen van de gemeente om het aantal mensen in de bijstand terug te dringen. Niettemin komt het onderwerp van de effectiviteit van de re-integratieinspanningen incidenteel op. Zo werd op 27 januari 2011 een motie inhoudende een onderzoek naar de doeltreffendheid van re-integratiebureaus met algemene stemmen aangenomen.³⁸ Tevens neemt de gemeente Rotterdam deel aan een landelijk experiment Netto-effectiviteit Re-integratie. Dat onderzoek richt zich op de vraag wat de toevoegde waarde is van de verschillende onderdelen van het re-integratieproces, gemeten naar uitstroom naar werk. De eerste resultaten daarvan worden in de loop van 2013 verwacht.³⁹ Ook in de groepsdiscussie die de rekenkamer met enkele raadsleden heeft gevoerd, bevestigden de aanwezige raadsleden dat zij wel degelijk behoefte hebben aan informatie over de effectiviteit van de re-integratieinspanningen.⁴⁰ Daarbij gaat het, anders dan ten tijde van het rapport 'Zicht op werk', niet zozeer om sturingsinformatie *vooraf* over de effectiviteit van afzonderlijke trajecten, maar vooral om informatie *achteraf* over de vraag of de schaars beschikbare middelen zo doeltreffend mogelijk zijn ingezet.⁴¹

³⁶ Interview griffie, 7 juni 2012; interview cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012; interview raadsleden, 19 september 2012.

³⁷ Aanbiedingsbrief vierde kwartaalrapportage Werk en Re-integratie 2010; interview cluster Werk en Inkomen, 14 augustus 2012; interview raadsleden, 19 september 2012.

³⁸ Motie-Struijvenberg, raadsstuk 2011/211.

³⁹ Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake effectiviteit van re-integratiebeleid 20 juli 2012, tweede kamer, vergaderjaar 2011-2012, 28 719, nr. 79.

⁴⁰ Interview raadsleden, 19 september 2012.

⁴¹ Idem.

3 opvolging rapport ‘Zonder diploma geen relaxed werk’

3-1 inleiding

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 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 veelal 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 deed op basis van haar onderzoek negen aanbevelingen, waarvan een gericht aan de raad en acht gericht 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. In onderstaand kader zijn de negen aanbevelingen opgenomen.

De negen aanbevelingen uit het rapport ‘Zonder diploma geen relaxed werk’

Aanbevelingen gericht aan de raad

- 1 Onderken in het vsv-beleid dat niet alle jongeren een startkwalificatie zullen halen. Er zijn bijvoorbeeld jongeren voor wie een startkwalificatie te hoog is gegrepen.

Aanbevelingen gericht aan het college

- 2 Voeg een onderste sport toe aan de jongerenladder: ‘oplossen sociale en/of individuele problemen’.
- 3 Differentieer in het vsv-beleid naar verschillende categorieën vsv-ers. Bepaal hierbij onder meer in welke mate en voor welke jongeren het uitgangspunt van de jongerenladder zinvol is.
- 4 Niet-werkende vsv-ers krijgen binnen het beleid prioriteit. Juist de groep werkende vsv-ers is vermoedelijk welwillend om weer een opleiding te gaan volgen. Geef deze groep een plek in het vsv-beleid.
- 5 Onderzoek of, in welke mate en op welke wijze de gemeente de scholen kan aanspreken bij het aanpakken van problemen van jongeren in de klas.
- 6 Betrek in het vsv-beleid het belang van de sociale omgeving van een jongere - waaronder de ouders - bij zijn of haar terugkeer naar school.
- 7 Een-op-eenbegeleiding lijkt goed te werken. Kijk of en hoe dat via een maatregel in te voeren is.
- 8 Verklein de tijd tussen schooluitval en het aanspreken van een jongere. Probeer dit via direct contact en benader de jongeren eventueel via de ouders.
- 9 Bepaal in welke mate en hoe het Jongerenloket een centrale rol in het vsv-beleid dient te vervullen. Betrek hierbij de volgende zaken:

- De mate waarin het Jongerenloket zicht op alle vsv-ers moet hebben;
- De mate waarin het jongerenloket bij alle vsv-ers en bij maatschappelijke organisaties bekend moet zijn;
- Welke vsv-ers door het Jongerenloket moeten worden geholpen en welke vsv-ers door andere instellingen kunnen of moeten worden geholpen;
- Het type hulp waar het Jongerenloket zich eventueel op zou moeten concentreren.
- De eventuele consequenties voor de relatie tussen het Jongerenloket enerzijds en het sociaal-cultureel en jongerenwerk en onderwijs anderzijds.

In de volgende paragraaf (3-2) wordt nagegaan op welke wijze het rapport 'Zonder diploma geen relaxed werk' in de raad is behandeld en tot welke besluitvorming dit heeft geleid. In paragraaf 3-3 wordt vervolgens per groep aanbevelingem beschreven in welke mate daaraan uitvoering is gegeven. In paragraaf 3-4 wordt tot slot beschreven in welke mate de aanbevelingen ook duurzaam doorwerking hebben gehad in beleid en uitvoering en worden verklaringen daarvoor gegeven.

3-2 politiek-bestuurlijke doorwerking

3-2-1 behandeling rapport door raad

De raad heeft over één van de negen aanbevelingen uit het rekenkamerrapport (aanbeveling 1) een besluit genomen. De raad heeft die aanbeveling overgenomen. De raad heeft geen termijn vastgesteld waarbinnen het college met een plan van aanpak diende te komen ter uitvoering van de door de raad overgenomen aanbeveling.

commissie JOC 9 juli 2008

Het rapport van de rekenkamer is besproken in de overlegvergadering van de commissie Jeugd, Onderwijs en Cultuur (JOC) van 9 juli 2008. In de bespreking spraken nagenoeg alle commissieleden expliciet hun waardering voor het rapport uit. De commissieleden uitten zorgen over de groep vsv-ers die geen startkwalificatie kunnen halen. De commissie kon zich vinden in aanbeveling 1 van de rekenkamer om te onderkennen dat niet alle jongeren een startkwalificatie kunnen halen. Ze vonden verder dat gekeken moest worden hoe deze groep te betrekken bij de samenleving. Verder stelden enkele fracties vragen aan de wethouder over de rol en effectiviteit van het Jongerenloket. Ten slotte twijfelden de commissieleden aan de noodzaak van aanbeveling 2 van de rekenkamer om een extra sport 'oplossen sociale en/of individuele problemen' toe te voegen aan de jongerenladder. De commissie achtte niettemin aandacht voor sociale problemen wél nodig.

De commissie concludeerde dat het rapport door kon voor behandeling in de raad. Naar aanleiding van de behandeling in de commissie stelde het presidium een raadsvoorstel op met daarin het volgende ontwerp-besluit:

1. Te onderkennen dat in het vsv-beleid niet alle jongeren een startkwalificatie zullen halen.
2. Het college te vragen op welke wijze jongeren voor wie een startkwalificatie te hoog gegrepen is, betrokken kunnen worden bij de samenleving.

Hiermee heeft het ontwerpbesluit alleen betrekking op aanbeveling 1 uit het rapport van de rekenkamer en dus niet op de aanbevelingen 2 tot en met 9.



gemeenteraad 16 december 2008

Het rapport is behandeld in de gemeenteraad van 16 december 2008. Daarbij is ook bovengenoemd ontwerpbesluit van het presidium ingediend. De raad onderschreef de aanbeveling om te erkennen dat niet alle jongeren een startkwalificatie kunnen halen. Een raadslid vroeg hoe het college onderdeel 2 van het ontwerpbesluit zou gaan uitvoeren. Een ander raadslid sprak uit verbaasd te zijn dat het voorliggende ontwerpbesluit alleen over aanbeveling 1 van de rekenkamer ging, terwijl het rapport over veel meer onderwerpen gaat. Een ander raadslid gaf aan dat in het ontwerpbesluit de aanbeveling om werkende vsv-ers een plaats te geven in het beleid niet terug komt (aanbeveling 4 van het rapport). In de discussie refereerden ook andere raadsleden aan onderwerpen waarover de rekenkamer aanbevelingen heeft gedaan, maar die niet in het ontwerpbesluit waren opgenomen, zoals aandacht voor werkende vsv-ers, het aanpakken van persoonlijke problemen van jongeren en de rol van het Jongerenloket. In dit verband gaf een raadslid aan de bestuurlijke reactie van het college op de aanbeveling van de rekenkamer over het Jongerenloket 'te mager' te vinden. Uiteindelijk stelde de raad het ontwerpbesluit ongewijzigd vast. Aangezien het ontwerpbesluit alleen betrekking had op aanbeveling 1 heeft de raad dus geen formeel besluit genomen over de acht andere aanbevelingen uit het rapport.

Bij de beantwoording van de door de raadsleden gestelde vragen gaf ook de wethouder aan het 'op zich verrassend' te vinden dat het ontwerpbesluit alleen betrekking had op aanbeveling 1 van de rekenkamer. Hij gaf daarbij aan dat wat het college betreft alle conclusies van de rekenkamer aan de orde waren in de raadsvergadering.

3-2-2 acties naar aanleiding raadsbehandeling

Het toenmalige college heeft een brief aan de raad gestuurd waarin de uitvoering van de door de raad overgenomen aanbeveling 1 is opgenomen. De brief kan worden beschouwd als een plan van aanpak voor de uitvoering van aanbeveling 1.

Het vorige college heeft op 10 juni 2009 een brief gestuurd aan de raad naar aanleiding van het raadsbesluit van 16 december 2008 waarin aanbeveling 1 uit het rapport werd overgenomen. In de brief gaf het college aan dat voor sommige jongeren een startkwalificatie te hoog gegrepen is. Het schetste een aanbod aan opleidingen, regelingen en voorzieningen om deze jongeren toch te kunnen betrekken bij de samenleving. Voorbeelden zijn onder meer re-integratietrajecten, het behalen van deelcertificaten en beschut werken via de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Verder meldde het college dat 'binnenkort' wijkscholen zouden worden opgericht die een passend aanbod moesten bieden voor jongeren die niet in staat zijn een startkwalificatie te halen. Gelet op de inhoud van de brief kan deze worden beschouwd als een plan van aanpak voor de uitvoering van de door de raad overgenomen aanbeveling.

3-2-3 terugkerende aandacht in raad

Na de raadsbehandeling van het rapport, heeft de raad geen expliciete aandacht meer gehad voor het rapport.

De in 3-2-2 genoemde brief van het college van 10 juni 2009 is in de raadsvergadering van 9 juli 2009 voor kennisgeving aangenomen. Daarna is het rekenkamerrapport in

de raad niet meer ter sprake gekomen. Ook in de commissie JOC is het rapport niet meer ter sprake gekomen.⁴²

3-3 uitvoering aanbevelingen

Hoewel de raad over één aanbeveling een besluit heeft genomen, heeft het vorige college vier van de negen aanbevelingen volledig uitgevoerd. Het college heeft twee aanbevelingen gedeeltelijk uitgevoerd en drie aanbevelingen niet uitgevoerd.

3-3-1 vooraf

In deze paragraaf wordt nagegaan in welke mate de aanbevelingen van de rekenkamer door het vorige college zijn uitgevoerd. Daarbij wordt achtereenvolgens beschreven welke concrete activiteiten het toenmalige college ter uitvoering van de aanbevelingen heeft ondernomen en, indien de aanbeveling is uitgevoerd, wat de invloed van het rekenkamerrapport daarop kan zijn geweest. In paragraaf 3-4 wordt vervolgens nagegaan in welke mate de opgevolgde aanbevelingen ook duurzaam, dat wil zeggen in de huidige collegeperiode, hun doorwerking hebben gehad in beleid en uitvoering. Ook worden verklaringen voor de bevindingen gegeven. De aanbevelingen zijn op basis van inhoudelijke samenhang geclusterd in drie groepen. Ten eerste aanbevelingen die betrekking hebben op het maken van onderscheid tussen categorieën vsv-ers (3-3-2), ten tweede aanbevelingen over het bieden van meer begeleiding aan vsv-ers en scholieren (3-3-3) en ten derde de aanbeveling over de rol van het Jongerenloket in het vsv-beleid (3-3-4).

3-3-2 aanbeveling 1 t/m 4: onderscheid categorieën vsv-ers

Het vorige college heeft aanbevelingen 1, 2 en 3 uitgevoerd of is daarmee gestart. Zo zijn twee wijkscholen opgericht voor jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen en maakt het Jongerenloket onderscheid tussen jongeren die wél en jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen. Ook zou het Jongerenloket gaan beoordelen of een jongere eerst zorg nodig heeft voor hij of zij terug kan naar school. Aanbeveling 4 om werkende vsv-ers een plek te geven in het beleid heeft het vorige college deels uitgevoerd. Er zijn projecten uitgevoerd gericht op werkende vsv-ers, maar in het beleid is voor deze groep geen structurele aandacht gekomen. Het is aannemelijk dat het rekenkamerrapport invloed heeft gehad op de uitvoering van deze aanbevelingen. De mate van invloed verschilt per aanbeveling.

Vier van de negen aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer hebben betrekking op verschillende categorieën vsv-ers. In aanbeveling 3 is de wenselijkheid van het differentiëren naar categorieën vsv-ers in algemene zin aangegeven. Bij aanbeveling 1 gaat het specifiek om onderscheid tussen jongeren die wél een startkwalificatie kunnen halen en jongeren voor wie een startkwalificatie te hoog gegrepen is. Bij aanbeveling 2 gaat het om onderscheid tussen vsv-ers die meteen terug kunnen naar school en vsv-ers waarvan eerst sociale en/of individuele problemen moeten worden opgelost. Aanbeveling 4 betreft de wenselijkheid van het betrekken van werkende vsv-ers in het beleid. Hieronder is aangegeven in welke mate het vorige college deze aanbevelingen heeft uitgevoerd.

⁴² De rekenkamer heeft de verslagen van de vergaderingen van de raad en de commissie JOC bestudeerd over de periode vanaf de eerste vergadering na de raadsbehandeling van het rapport in december 2008 tot en met voorjaar 2010. In geen van die verslagen wordt het rekenkamerrapport genoemd.

wijkscholen (aanbeveling 3)

Zoals in 3-2-2 is aangegeven heeft het college in 2009 aangegeven dat wijkscholen worden opgericht die een passend aanbod bieden voor jongeren die niet in staat zijn een startkwalificatie te halen. Onder het vorige college zijn twee wijkscholen gerealiseerd. Hieruit blijkt dat het college erkent dat niet alle vsv-ers in staat zijn een startkwalificatie te halen (de zogenoemde 'niet-kunners'). Daarmee heeft het college aanbeveling 1 uit het rekenkamerrapport uitgevoerd. Aan de andere kant was de oprichting van wijkscholen door het college al in gang gezet vóór het verschijnen van het rekenkamerrapport. Daarmee kan die oprichting in beginsel niet worden toegeschreven aan de invloed van het rekenkamerrapport. Het is wel aannemelijk dat de oprichting van wijkscholen meer urgentie heeft gekregen door het rekenkamerrapport. Immers, de raad heeft naar aanleiding van het rekenkamerrapport het college opgedragen om dergelijke faciliteiten voor de niet-kunners te realiseren.

werk, zorg of onderwijs (aanbevelingen 2 en 3)

In de bestuurlijke reactie op het rapport van de rekenkamer heeft het toenmalige college aangegeven dat de werkprocessen van het Jongerenloket zodanig worden ingericht dat er indien nodig 'voldoende aandacht is voor persoonlijke problemen van jongeren voordat aan een scholings- of werktraject wordt begonnen'. Concreet betekent dit dat het Jongerenloket onderscheid zou gaan maken naar categorieën vsv-ers, waarbij ook gekeken zou worden of een startkwalificatie haalbaar is en of er eerst zorg nodig zou om individuele problemen aan te pakken. Verder heeft het college in de genoemde reactie onder meer aangegeven dat een 'gedifferentieerde aanpak' nodig is, waarbij 'ook voor bijvoorbeeld werk of zorg in combinatie met een uitkering kan worden gekozen'. Daarmee zou in de werkprocessen van het Jongerenloket zichtbaar worden dat niet alle vsv-ers meteen worden teruggeleid naar school, maar dat onderscheid wordt gemaakt naar categorieën vsv-ers. In het bestek van dit opvolgingsonderzoek voert het te ver om bij het Jongerenloket ter plekke te oordelen of de voorgenomen veranderingen daadwerkelijk zijn doorgevoerd. Voor nu volstaat de constatering dat het toenmalige college naar aanleiding van het rapport de werkprocessen wilde gaan aanpassen en dat er in die zin een begin was gemaakt met de uitvoering van de aanbevelingen 2 en 3.

aandacht voor werkende vsv-ers (aanbeveling 4)

In de bestuurlijke reactie op het rapport van de rekenkamer gaf het toenmalige college aan, directeur JOS en directeur SoZaWe opdracht te hebben gegeven om te inventariseren of en zo ja, op welke wijze intensivering van scholing van werkende vsv-ers haalbaar is. De dienst JOS heeft desgevraagd aan de rekenkamer aangegeven dat er na het rapport enkele projecten zijn uitgevoerd gericht op het terugleiden naar school van werkende vsv-ers.⁴³ Het is aannemelijk dat het rekenkamerrapport hieraan heeft bijgedragen. In het nawoord van het rapport had de rekenkamer echter aangegeven dat de aanbeveling ertoe strekt om werkende vsv-ers een structurele plek te geven in het beleid. De reactie van het college voorzag in enkele, incidentele projecten gericht op werkende vsv-ers. Deze groep heeft hiermee geen structurele plek in het vsv-beleid gekregen. De aanbeveling is dus deels uitgevoerd.

⁴³ Interview JOS, 10 september 2012.



3-3-3 aanbeveling 5 t/m 8: begeleiding vsv-ers en scholieren

Het vorige college heeft aanbeveling 5 uitgevoerd, maar het is niet vast te stellen of dit door het rekenkamerrapport komt. Middels de uitbreiding van de zorgstructuur in het mbo heeft de gemeente gehandeld naar de strekking van de aanbeveling om scholen een grotere rol toe te bedelen bij het aanpakken van problemen van scholieren. Verder is in de opzet van de wijkscholen aandacht voor problemen van jongeren. Het vorige college heeft de aanbevelingen 6, 7 en 8 niet uitgevoerd. Zo is de toen aangekondigde stadsbrede uitrol van het Jongerenmentoraat niet gerealiseerd; is in het beleid niet meer aandacht gekomen voor de rol van de sociale omgeving van jongeren bij de terugkeer naar school; en werden vsv-ers niet meteen na schooluitval persoonlijk benaderd in plaats van middels een brief.

De aanbevelingen 5, 6, 7 en 8 uit het rapport van de rekenkamer hebben betrekking op het realiseren van meer begeleiding van vsv-ers en scholieren met problemen, zowel binnen als buiten de school. Met aanbeveling 5 wordt bedoeld op een grotere rol van de scholen bij het begeleiden van jongeren die problemen hebben in de klas, om zo te voorkomen dat zij uitvallen. Aanbeveling 6 strekt ertoe de sociale omgeving van uitgevallen jongeren (zoals ouders of vrienden uit hun directe 'peer group') meer te betrekken bij de terugkeer naar school. Aanbeveling 7 strekt ertoe te onderzoeken of het mogelijk is een-op-eenbegeleiding van vsv-ers in te voeren. Het gaat daarbij om de wenselijkheid van persoonlijke en intensieve begeleiding door een vaste contactpersoon met wie jongeren goed kunnen praten, die ze vertrouwen en die altijd bereikbaar is. Aanbeveling 8 heeft als strekking de tijd tussen schooluitval en het aanspreken van uitvallers te verkleinen en ze niet meer via een brief te benaderen maar via direct contact, eventueel via de ouders. Hieronder is achtereenvolgens aangegeven in welke mate in het beleid van het vorige college meer aandacht is gekomen voor persoonlijke begeleiding van vsv-ers en voor de begeleiding van scholieren met problemen.

meer begeleiding van vsv-ers

jongerenmentoraat (aanbeveling 7)

In de bestuurlijke reactie op het rapport van de rekenkamer heeft het college destijds aangegeven de aanbeveling om te komen tot een-op-eenbegeleiding over te nemen en al te hebben vertaald in 'een stadsbrede uitrol van outreachend jongerenmentoraat en de opdracht om iedere jongere in 2009 een mentor te leveren'. Deze ambitie is door het toenmalige college niet gerealiseerd en het Jongerenmentoraat bestaat inmiddels niet meer. Het stopzetten van het Jongerenmentoraat is in de vorige college gebeurd en veroorzaakt door het wegvallen van een subsidie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁴⁴ Daarmee heeft het toenmalige college, aanbeveling 7 niet uitgevoerd.

betrekken sociale omgeving van jongere (aanbeveling 6)

In de bestuurlijke reactie op het rapport van de rekenkamer heeft het toenmalige college aangegeven de wenselijkheid van de aanbeveling om ouders van vsv-ers te betrekken bij de terugkeer naar school te onderschrijven, maar 'dat de ervaring leert dat het vaak moeilijk is bij oudere vsv-ers de ouders te betrekken'. Op het betrekken van anderen in de sociale omgeving is het college in de reactie niet ingegaan. In het nawoord daarop gaf de rekenkamer aan het jammer te vinden dat het college op deze

⁴⁴ E-mail cluster MO, 13 december 2012.

manier de aanbeveling terzijde schoof. Omdat het toenmalige college de aanbeveling niet wilde overnemen, gaat de rekenkamer ervan uit dat het deze ook niet heeft uitgevoerd.

direct contact meteen na schooluitval (aanbeveling 8)

Toen de rekenkamer het onderzoek uitvoerde, was het werkproces van het Jongerenloket zo ingericht dat een jongere na schooluitval een brief ontving, waarop de jongere binnen drie weken moest reageren. Reageerde de jongere niet dan schakelde het Jongerenloket een interventieteam of het Jongerenmentoraat in om persoonlijk contact te zoeken met de jongere. De rekenkamer heeft in de toelichting op de conclusie aangegeven dat het na een bepaalde tijd versturen van een brief geen adequaat middel is om na uitval snel met jongeren in contact te komen. In de bestuurlijke reactie op het rapport van de rekenkamer heeft het college destijds onder meer aangegeven de noodzaak van een zo kort mogelijke tijdsperiode tussen schooluitval en het aanspreken van de betreffende jongere te onderkennen. De praktijk dat uitvallers eerst worden benaderd door middel van een brief van het Jongerenloket heeft het college echter niet gewijzigd.⁴⁵ Daarmee heeft het college aanbeveling 8 niet uitgevoerd.

begeleiding op school

zorgstructuur in het mbo (aanbeveling 5)

In de eerder aangehaalde brief aan de raad van 16 juli 2008 heeft het college een uitbreiding aangekondigd van zorg en hulpverlening in het mbo. Het college vermeldt dat de gemeente samen met de ROC's inzet op 'het verminderen en voorkomen van overbelasting van jongeren door persoonlijke ondersteuning op de juiste tijd, plaats en wijze aan te bieden'. Uit informatie van Zadkine en Albeda blijkt dat de scholen in de periode na 2008 de zorgstructuur hebben kunnen uitbreiden, onder meer in de vorm van een uitbreiding van het aantal schoolmaatschappelijk werkers. De zorgstructuur is er onder meer op gericht jongeren te helpen met het aanpakken van problemen die zij in de klas ondervinden, zoals gedragsproblemen en faalangst.⁴⁶ Daarmee heeft het college aanbeveling 5 uitgevoerd. Uitbreiding van de zorgstructuur was echter al in voorbereiding vóór het verschijnen van het rapport van de rekenkamer. Mogelijk heeft het rapport de urgentie van de uitbreiding verhoogd, maar dit is niet zonder meer vast te stellen.

begeleiding in de wijkschool (aanbeveling 5)

In zijn brief van 16 juli 2008 deelde het college mee dat de wijkscholen binnen scholen in voorbereiding waren en het aanbod onder meer gericht is op 'het oplossen van persoonlijk problemen' van vsv-ers. Aangezien dat oplossen plaatsvindt binnen een school, is ook de oprichting van wijkscholen in lijn met aanbeveling 5 van de rekenkamer om scholen een grotere rol te geven bij het aanpakken van problemen van jongeren in de klas.

⁴⁵ Interview Jongerenloket, 20 augustus 2012.

⁴⁶ Interview Zadkine, 29 augustus 2012 en interview Albeda, 16 augustus 2012.

3-3-4 aanbeveling 9: rol Jongerenloket

Het vorige college heeft de aanbeveling deels uitgevoerd. Conform de aanbeveling heeft het college de centrale rol van het Jongerenloket in het vsv-beleid duidelijker bepaald. De aanbeveling strekte er verder toe om de relatie van het loket met het jongerenwerk te bepalen. Dat deel van de aanbeveling heeft het vorige college niet uitgevoerd.

Aanbeveling 9 uit het rekenkamerrapport had betrekking op de rol van het Jongerenloket. De strekking van de aanbeveling was dat het college duidelijker moest bepalen wat de beoogde 'centrale rol' van het loket in het vsv-beleid inhoudt en daarbij ook de relatie met andere organisaties, zoals het jongerenwerk, duidelijker moest bepalen. De centrale rol van het Jongerenloket was namelijk volgens de rekenkamer nog onvoldoende geëxpliciteerd en de rekenkamer had in het rapport geconstateerd dat jongeren vaak door andere instanties dan het Jongerenloket geholpen werden bij het vinden van een opleiding, zonder dat het Jongerenloket daaraan te pas was gekomen.

duidelijkheid over centrale rol

De toenmalig wethouder Onderwijs heeft destijds aan de rekenkamer aangegeven dat een centrale rol betekent dat het Jongerenloket iedere jongere 'in kaart moet hebben'.⁴⁷ In de bestuurlijke reactie op het rapport van de rekenkamer gaf het toenmalige college onder meer aan dat het Jongerenloket een centrale regiefunctie moest hebben voor alle vsv-ers en ervoor moest zorgdragen dat elke jongere een passend traject krijgt, 'zonder dat het loket dit noodzakelijkerwijs ook allemaal zelf uitvoert'. In augustus 2008 heeft de verantwoordelijk wethouder de raad per brief geïnformeerd over een besluit van het college over de positie van het Jongerenloket.⁴⁸ Het besluit behelst onder meer dat het Jongerenloket alle jongeren registreert die naar school gaan of nog geen startkwalificatie hebben en alle acties registreert die betrekking hebben op de doelstelling van het Jongerenloket om uitvallers te leiden naar werk, zorg of onderwijs. Uitgangspunt is dat het bepalen van het vervolgtraject altijd door het Jongerenloket plaatsvindt. Het loket beslist over het vervolgtraject voor de jongere en bij welke instelling dat traject plaatsvindt. Het Jongerenloket is vanaf 2009 geen samenwerkingsverband meer van SoZaWe, CWI en JOS, maar geheel onder de verantwoordelijkheid van JOS gebracht.⁴⁹ De doelgroep van het loket zijn jongeren tot 27 jaar die een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt en jongeren die naar onderwijs bemiddeld moeten worden. Gelet op het bovenstaande heeft het vorige college de aanbeveling van de rekenkamer om de rol van het Jongerenloket duidelijker te bepalen, uitgevoerd.

relatie met jongerenwerk

In het beleid van het vorige college heeft het jongerenwerk geen formele rol gekregen in het vsv-beleid. Daarmee heeft het vorige college de aanbeveling van de rekenkamer hierover niet uitgevoerd.

⁴⁷ Rekenkamer Rotterdam, 'Zonder diploma geen relaxed werk', p. 20.

⁴⁸ Brief van 7 augustus 2008 van de wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs aan de commissie JOC.

⁴⁹ Interview Jongerenloket, 20 augustus 2012.

3-4 bestendigheid van de aanbevelingen

Vijf van de negen aanbevelingen uit het rekenkamerrapport werken zichtbaar door in (de uitvoering van) het beleid van het huidige college. Voor vier van die vijf lijkt de uitvoering door bezuinigingen echter onder druk te staan. De bestendigheid van de doorwerking van de aanbevelingen zal daarmee beperkt zijn. Verklaringen hiervoor zijn de financieel-economische situatie, de wijze waarop de aanbevelingen zijn geformuleerd en de verdwenen aandacht van de raad voor het rapport. Voor één aanbeveling is de verklaring voor het stopzetten van de uitvoering dat dit geen voldoende resultaat opleverde.

In deze paragraaf wordt voor verschillende groepen aanbevelingen nagegaan in welke mate de doorwerking ervan bestendig is gebleken. Hiertoe wordt in 3-4-1, 3-4-2 en 3-4-3 beschreven in hoeverre de aanbevelingen doorwerking hebben gehad in de huidige collegeperiode. In 3-4-4 worden verklaringen gegeven voor de mate van bestendigheid van de doorwerking.

3-4-1 aanbeveling 1 t/m 4: onderscheid categorieën vsv-ers

De strekking van de aanbevelingen 1, 2 en 3 is ook in het beleid en uitvoering van het huidige college zichtbaar. De erkenning dat een startkwalificatie niet voor alle vsv-ers haalbaar is, blijkt uit de continuering van de wijksschool en de oprichting van de startschool en de werkschool. De door het college beoogde oprichting van meer wijksscholen is echter inmiddels wel door bezuinigingen beperkt. In de huidige formele werkprocessen van het Jongerenloket wordt nog steeds onderscheid gemaakt naar zorg, werk of onderwijs als geschikt vervolgtraject voor vsv-ers. Aanbeveling 4 om werkende vsv-ers een structurele plek in het beleid te geven, is in de huidige collegeperiode niet uitgevoerd.

Het huidige college heeft het vsv-beleid vastgelegd in het programma 'Aanval op Uitval' dat op 27 juni 2011 aan de raad is gestuurd.⁵⁰ Hieronder is aangegeven in welke mate de uitvoering van de aanbevelingen die betrekking hebben op het maken van onderscheid naar categorieën vsv-ers zichtbaar is in het beleid van het huidige college.

wijksschool, startcollege en werkschool (aanbeveling 1)

In het programma 'Aanval op Uitval' staat dat de aanpak van de wijksschool erop is gericht 'jongeren weer terug te krijgen naar school, als dat kan, of aan het werk te krijgen'. Inmiddels zijn in Rotterdam vier wijksscholen gerealiseerd (in Feijenoord, IJsselmonde, Charlois en Noord).⁵¹ In het Collegewerkprogramma 2010-2014 streeft het college naar het realiseren van zeven wijksscholen in Rotterdam. In de voortgangsrapportage 'Aanval op Uitval' van april 2012 meldt het college echter dat vanwege bezuinigingen de doelstelling van zeven wijksscholen niet kan worden gerealiseerd.

In het programma 'Aanval op Uitval' meldt het college ook het zogenoemde startcollege. Dit geeft jongeren enerzijds toegang tot het mbo, maar anderzijds bereidt het 'jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen' voor op de arbeidsmarkt. Het startcollege is een samenwerkingsverband van Zadkine en Albeda en inmiddels in het afgelopen schooljaar van start gegaan. In het programma staat verder nog de werkschool, die samen met het rijk wordt ontwikkeld en 'gericht is op jongeren die

⁵⁰ Gemeente Rotterdam, 'Aanval op Uitval, Rotterdams onderwijsbeleid 2011-2014', deel 2, paragraaf 2.2.

⁵¹ Bestuursakkoord Coöperatie Rotterdams Offensief, 2011, p. 7.



geen startkwalificatie kunnen halen'. Uit ambtelijke informatie van JOS komt naar voren dat het aantal jongeren dat op de werkschool terecht kan nog niet bekend is. Niettemin stelt de rekenkamer vast dat met de wijkschool, werkschool en startschool het huidige college handelt in de geest van aanbeveling 1.

werk, zorg of onderwijs (aanbevelingen 2 en 3)

In het huidige vsv-beleid beoordeelt het Jongerenloket bij een intake met een jongere nog steeds eerst of de mogelijkheid bestaat om terug te keren naar school.⁵² Als dit niet mogelijk is, bekijkt het Jongerenloket ook nadrukkelijk welke alternatieven mogelijk zijn. Volgens de formele werkprocessen maakt het loket daartoe net als in de vorige collegeperiode een diagnose van de situatie van de jongere, waarna de jongere wordt ingedeeld in één van vier categorieën, te weten 'onderwijs', 'wijkschool', 'zorg' of 'werk'. Als de diagnose van het loket valt in de categorie 'zorg', dan wordt de jongere eerst in een zorgtraject geplaatst en dus niet in een scholings- of werktraject. Het gaat dan om jongeren met zware problematiek (zoals ernstige gedragsproblemen, criminaliteit of verslavingsproblemen). Daarmee is in de werkprocessen van het Jongerenloket nog steeds zichtbaar dat niet alle vsv-ers meteen moeten worden teruggeleid naar school, maar dat onderscheid moet worden gemaakt naar categorieën vsv-ers. Daarmee handelt het huidige college ook in de geest van de aanbevelingen 2 en 3.

aandacht voor werkende vsv-ers (aanbeveling 4)

De in 3-3-2 genoemde projecten die na 2008 zijn gericht op het terugleiden naar school van werkende vsv-ers leverden volgens de gemeente weinig tot geen resultaten op. Daarom is de inzet op werkende vsv-ers onder het vorige college gestopt.⁵³ In het programma 'Aanval op Uitval' heeft het college aangegeven jongeren die aan het werk zijn en niet terug willen naar school 'niet te kunnen dwingen wanneer zij ouder dan 18 zijn'. Het programma bevat geen inspanningen gericht op het in beeld krijgen van werkende vsv-ers. Ook het Jongerenloket onderneemt geen acties gericht op werkende vsv-ers. Het Jongerenloket heeft tegenover de rekenkamer aangegeven dat het loket als beleidslijn heeft dat jongeren die een inkomen hebben van meer dan € 300 per maand niet door het loket worden benaderd. Er is dus in het huidige beleid geen aandacht voor werkende vsv-ers, wat betekent het huidige college aanbeveling 4 niet uitvoert.

3-4-2 aanbeveling 5 t/m 8: begeleiding vsv-ers en scholieren

Ook in de huidige collegeperiode wordt naar de strekking van aanbeveling 5 gehandeld. Zo is de zorgstructuur in het mbo gecontinueerd, maar de omvang ervan lijkt wel onder druk te staan van bezuinigingen. Hetzelfde geldt voor begeleiding van scholieren in de wijkschool. Het huidige college handelt niet in de geest van aanbeveling 6 en 8. Het vsv-beleid bevat geen maatregelen om de sociale omgeving van jongeren te betrekken bij de terugkeer naar school en ook in de huidige collegeperiode worden jongeren bij schooluitval eerst via een brief benaderd en niet via persoonlijk contact. Of het huidige college aanbeveling 7 uitvoert (een-op-eenbegeleiding van vsv'ers) heeft de rekenkamer in het kader van dit opvolgingsonderzoek niet kunnen vaststellen. Enerzijds heeft de gemeente geen financiële middelen voor een-op-eenbegeleiding van jongeren beschikbaar. Anderzijds zijn er bij het Jongerenloket jongerencoaches werkzaam en heeft het

⁵² Interview Jongerenloket, 20 augustus 2012.

⁵³ Interview JOS, 10 september 2012.

jongerenwerk een rol gekregen. Of deze een-op-eenbegeleiding bieden zoals de rekenkamer dat heeft aanbevolen, is in dit onderzoek niet vast te stellen.

Hieronder is aangegeven in welke mate het huidige college handelt in de geest van de aanbevelingen die betrekking hebben op begeleiding van vsv-ers en scholieren.

begeleiding van vsv-ers

jongerenmentoraat (aanbeveling 7)

In 3-3-3 is aangegeven dat het vorige college het aangekondigde Jongerenmentoraat niet heeft gerealiseerd. De dienst JOS onderkent het belang van een-op-eenbegeleiding wel, maar heeft tegenover de rekenkamer aangegeven dat er inmiddels geen middelen meer beschikbaar zijn voor zulke begeleiding.⁵⁴

Jongerencoach (aanbeveling 7)

Uit het programma 'Aanval op Uitval' komt naar voren dat de gemeente de begeleiding van vsv-ers primair heeft belegd bij het Jongerenloket. In 3-4-2 is beschreven dat het loket een diagnose maakt van de situatie van de jongere en vervolgens een geschikt vervolgtraject bepaalt (werk, zorg of onderwijs). In de praktijk betekent dit dat de jongere bij het loket te maken krijgt met een jongerencoach. Als blijkt dat de jongere behoefte heeft aan ondersteuning voordat hij of zij kan doorstromen naar werk of onderwijs, bijvoorbeeld bij het oplossen van financiële problemen, dan biedt de jongerencoach die begeleiding.⁵⁵ Of hierbij werkelijk sprake is van een-op-eenbegeleiding zoals de rekenkamer in het rapport had aanbevolen (dat wil zeggen een vaste contactpersoon met wie je als jongere goed kunt praten en die altijd bereikbaar is), kan de rekenkamer in het kader van dit opvolgingsonderzoek niet beoordelen. Daarmee is in dit onderzoek niet vast te stellen of het huidige college conform de strekking van aanbeveling 7 handelt. Gesprekken met jongeren en een beter zicht op de werkelijke begeleiding door het Jongerenloket bieden hier meer inzicht in.

Jongerenwerk (aanbeveling 7)

Jongeren ontvangen na het uitschrijven uit school een brief van het Jongerenloket met het verzoek informatie te verschaffen over hun situatie. In het huidige vsv-beleid dient het jongerenwerk vsv-ers te bezoeken die niet op die brief hebben gereageerd, waarna de jongeren vervolgens worden bewogen om zich alsnog bij het Jongerenloket te melden voor een intake.⁵⁶ Daarna stopt de begeleiding van het jongerenwerk. Het jongerenwerk heeft dus in het huidige vsv-beleid alsnog een rol gekregen, maar niet de een-op-eenbegeleiding die de rekenkamer met aanbeveling 7 uit het rapport bedoelde (begeleiding waarbij de jongere gedurende langere tijd voor steun en hulp een beroep kan doen op een coach).

betrekken sociale omgeving van jongere (aanbeveling 6)

In het voorwoord van het programma 'Aanval op Uitval' meldt het college dat de gemeente jongeren onder meer terugleidt naar school door 'jongeren en hun ouders

⁵⁴ Interview JOS, 10 september 2012.

⁵⁵ Interview Jongerenloket, 20 augustus 2012.

⁵⁶ Programma 'Aanval op Uitval', p. 15.

aan te spreken op hun verantwoordelijkheid'.⁵⁷ Verder staat er dat per actielijn van het programma ouders 'op een passende manier' worden betrokken.⁵⁸ De actielijnen die zijn gericht op het terugleiden van uitvallers naar school bevatten echter geen concrete maatregelen die gericht zijn op de ouders. Bij schoolverlaters van 18 jaar en ouder wordt zelfs alleen de schoolverlater zelf benaderd, en niet de ouders.⁵⁹ Zo is de brief die schoolverlaters in de leeftijd van 18 tot 23 jaar van de gemeente ontvangen, alleen gericht aan de schoolverlater zelf en niet aan de ouders.⁶⁰ De reden hiervoor is volgens JOS dat deze groep jongeren formeel als volwassen moet worden beschouwd.

In het beleid zijn ook geen maatregelen opgenomen om anderen uit de sociale omgeving van jongeren (ooms, broers, vrienden) te betrekken bij de terugkeer naar school. In het beleid van het huidige college wordt daarmee geen uitvoering gegeven aan aanbeveling 6.

direct contact meteen na schooluitval (aanbeveling 8)

Uit informatie van het Jongerenloket maakt de rekenkamer op dat ook in het huidige vsv-beleid jongeren na het uitschrijven door de school alleen een brief van het Jongerenloket ontvangen met het verzoek informatie te verschaffen over hun situatie.⁶¹ Als uit die informatie blijkt dat de jongere niet werkt en ook niet voor een andere opleiding is ingeschreven, óf als de jongere niet binnen een week reageert op de brief, dan stuurt het Jongerenloket de gegevens van de jongere door naar het jongerenwerk.⁶² Een Jongerenwerker zoekt vervolgens wél direct contact met de jongere, in de vorm van een huisbezoek (zie ook hierboven over de rol van het jongerenwerk). In ambtelijk wederhoor heeft het Jongerenloket aangegeven dat de reden om eerst een brief te sturen en de reactie daarop af te wachten is dat hiermee voorkomen wordt dat jongeren onnodig thuis bezocht worden. Uit de reactie van jongeren op de brief blijkt volgens het Jongerenloket onder meer vaak dat veel jongeren niet bezocht hoeven te worden, omdat zij alweer terug naar school zijn gegaan. Dit laat onverlet dat ook in het huidige beleid de jongere in eerste instantie benaderd wordt via een brief en niet via direct persoonlijk contact. Daarmee wordt in het huidige beleid aanbeveling 8 evenmin uitgevoerd.

begeleiding op school

zorgstructuur mbo (aanbeveling 5)

Door recente gemeentelijke bezuinigingen lijken scholen nu genoodzaakt de zorgstructuur in te krimpen. In de voortgangsrapportage 'Aanval op Uitval' uit 2012 heeft het college aangegeven dat het beschikbare geld voor hulp op het mbo veel minder wordt, waardoor er een groter beroep moet worden gedaan op zorgverzekeraars. Daarmee lijkt de destijds door de rekenkamer aanbevolen begeleiding van scholieren (aanbeveling 5) nu onder druk te staan.

⁵⁷ Programma 'Aanval op Uitval', p. 5.

⁵⁸ Programma 'Aanval op Uitval', p. 7.

⁵⁹ Interview JOS, 10 september 2012.

⁶⁰ Model aankondigingsbrief die de rekenkamer heeft ontvangen van het Jongerenloket.

⁶¹ Stroomschema vsv-proces, ontvangen per email van het Jongerenloket op 12 september 2012; interview Jongerenloket, 20 augustus 2012.

⁶² Aanvankelijk werden onder het huidige college de 'looplijsten' via de deelgemeenten uitgezet bij het Jongerenwerk. In ambtelijk wederhoor heeft JOS aangegeven dat inmiddels is afgesproken dat de gemeente zelf samen met de scholen het benaderen van nieuwe VSV-ers oppakt.

begeleiding in wijksschool (aanbeveling 5)

In 3-3 is aangegeven dat het aanbod in wijksscholen onder meer is gericht op ‘het oplossen van persoonlijk problemen’ van vsv-ers. Zoals beschreven in 3-4-1 kan het college de voorgenomen uitbreiding van het aantal wijksscholen naar zeven vanwege bezuinigingen niet realiseren. Daarmee wordt met de wijksscholen minder begeleiding gerealiseerd dan was beoogd. Ook hieruit blijkt dat de uitvoering van aanbeveling 5 onder druk lijkt te staan.

3-4-3 rol Jongerenloket

Ook in het beleid van het huidige college heeft het Jongerenloket een duidelijk centrale rol gekregen. Dit is in lijn met aanbeveling 9 van de rekenkamer hierover. Het huidige college beoogt met het Jongerenloket alle vsv-ers in beeld te hebben. De omvang van de groep die buiten beeld blijft van het Jongerenloket kan de rekenkamer in dit onderzoek niet vaststellen.

In het programma ‘Aanval op Uitval’ staat het volgende over de rol van het Jongerenloket: ‘alle voortijdig schoolverlaters zijn bekend bij de gemeente. Het Jongerenloket leidt hen in samenwerking met de deelgemeenten en het onderwijs terug naar school’.⁶³ Ook in het huidige vsv-beleid heeft het Jongerenloket dus een centrale rol, hetgeen in lijn is met aanbeveling 9 van de rekenkamer. Het is de rekenkamer overigens opgevallen dat de huidige collegedoelstelling met betrekking tot vsv alleen is gericht op het terugdringen van *nieuwe* vsv-ers en niet op het terugdringen van het aantal vsv-ers van voorgaande schooljaren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar.⁶⁴ Welke gevolgen dit heeft voor de mate waarin het Jongerenloket erin slaagt om, zoals het college ook beoogt, *alle* vsv-ers in beeld te hebben, kan de rekenkamer in het kader van dit opvolgingsonderzoek niet beoordelen. In ambtelijk wederhoor heeft het Jongerenloket aangegeven dat ‘oude’ vsv-ers weliswaar niet structureel, maar wel via periodieke acties zijn benaderd. JOS heeft in ambtelijk wederhoor aangegeven dat inmiddels met deelgemeenten is afgesproken dat deze het jongerenwerk inschakelen om oudere lichten vsv-ers te benaderen.

3-4-4 verklaringen

Er zijn vier verklaringen waarom het huidige college niet volledig handelt in de geest van alle aanbevelingen van het rekenkamerrapport: (1) de financieel-economische situatie zet de noodzakelijke zorgstructuren in het onderwijs en de een-op-eenbegeleiding mogelijk onder druk, (2) een te brede en te ongerichte formulering van de aanbevelingen door de rekenkamer zelf, (3) het snel verdwijnen van raadsaandacht voor het rapport en in het bijzonder de aanbevelingen en (4) een enkele keer bleek de uitvoering van de aanbeveling onvoldoende resultaat op te leveren.

Uit het vorengaande is duidelijk geworden dat de zogenoemde bestendigheid van de uitvoering van de aanbevelingen beperkt is. In deze paragraaf worden daarvoor vier verklaringen gegeven.

financieel-economische situatie

Uit 3-4-1 en 3-4-2 komt naar voren dat bij vier van de vijf aanbevelingen de daarbij genomen maatregelen (wijksscholen, zorgcolleges e.d) door de bezuinigingen onder

⁶³ Programma ‘Aanval op Uitval’, p. 14.

⁶⁴ De huidige collegedoelstelling luidt: ‘Het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters (ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs) neemt jaarlijks met 10% af in deze collegeperiode’.

druk lijken te staan. De financieel-economische situatie vormt daarmee een verklaring voor het niet realiseren van de beoogde zeven wijkscholen voor jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen en voor de mogelijke inkrimping van de zorgstructuur in het mbo. Verder speelt de financieel-economische situatie een rol bij het niet realiseren van de door de rekenkamer aanbevolen een-op-eenbegeleiding van vsv-ers. Zoals we in 3-4-2 aangeven, onderkent JOS het belang van deze begeleiding, maar zijn er geen financiële middelen beschikbaar.

formulering en adressering aanbevelingen

De aanbevelingen uit het rekenkamerrapport bevatten formuleringen die ruimte laten voor een andere interpretatie dan de rekenkamer bedoelde. Dit heeft mogelijk een rol gespeeld bij de uitvoering van aanbeveling 4 om werkende vsv-ers 'een plek te geven in het vsv-beleid'. Hiermee bedoelde de rekenkamer onder meer dat ook werkende vsv-ers structureel actief benaderd moesten worden. Het vorige college heeft de aanbeveling op een andere manier opgepakt, namelijk door incidentele projecten op te zetten om werkende vsv-ers bij te scholen.

Ook de formulering van de aanbevelingen 7 en 9 kan invloed hebben gehad op het niet uitvoeren ervan. De rekenkamer bedoelde met die aanbevelingen onder meer dat het jongerenwerk een rol zou moeten krijgen in de dagelijkse begeleiding van vsv-ers. In de tekst van de aanbevelingen is dit echter niet expliciet aangegeven. Verder zijn de aanbevelingen in het algemeen weinig sturend geformuleerd. Zij bieden ruimte om de aanbeveling wel op te volgen, maar tegelijkertijd de daarin genoemde maatregel toch niet uit te voeren. Zo beveelt de rekenkamer niet expliciet aan dat het Jongerenloket zicht moet hebben op alle vsv-ers, maar luidt de formulering 'bepaal de mate waarin het Jongerenloket zicht op alle vsv-ers moet hebben' (aanbeveling 9). Ook andere aanbevelingen bevatten dergelijke weinig sturende formuleringen, zoals 'bepaal in welke mate en voor welke jongeren het uitgangspunt van de jongerenladder zinvol is' en 'onderzoek of, in welke mate en op welke wijze de gemeente scholen kan aanspreken'. Verder waren acht van de negen aanbevelingen gericht aan het college en één aan de raad. Hierdoor heeft de raad alleen over de aan haar gedane aanbeveling een besluit genomen, en niet over de andere acht. Hierdoor kan het college zich niet gehouden hebben gevoeld aan de aan hem geadresseerde aanbevelingen.

geen aandacht meer van de raad

In 3-2-3 is aangegeven dat na de raadsbehandeling van het rekenkamerrapport in de raad en de commissie JOC, deze later niet meer ter sprake is gekomen. De brief van het college over de uitvoering van aanbeveling 1 is in de raadsvergadering van 9 juli 2009 alleen ter kennisgeving aangenomen. De raad is dus nooit meer teruggekomen op de uitvoering van acht aanbevelingen (aanbevelingen 2 tot en met 9). Dit is begrijpelijk, gelet op het feit dat de raad over die acht aanbevelingen geen besluit heeft genomen. Dit laat onverlet dat het college de uitvoering van de aanbevelingen mogelijk steviger ter hand zou hebben genomen als de raad de aanbevelingen vaker onder de aandacht van het college had gebracht.

projecten voor werkende vsv-ers niet succesvol

In 3-4-1 is aangegeven dat projecten die na 2008 zijn gericht op het terugleiden naar school van werkende vsv-ers onder het vorige college gestopt zijn, omdat zij volgens de gemeente weinig tot geen resultaten opleverden. Daarmee is verklaard waarom er



verder geen uitvoering is gegeven aan de desbetreffende aanbeveling. Overigens was deze uitvoering toch al beperkter dan de rekenkamer bedoeld had (zie 3-4-4).





bijlagen

bijlage 1 geïnterviewde en geraadpleegde personen

onderdeel re-integratie

Mevr. R.K. Bout-Saari	griffier, commissie MVSP
Dhr. M. van Kooij	senior beleidsmedewerker, cluster Werk en Inkomen
Dhr. V.A.M. Lorijn	griffier, commissie EHMV
Dhr. A. Mark	senior beleidsmedewerker, cluster Werk en Inkomen
Dhr. R. Moti	raadslid
Dhr. J.M. Schonk	raadslid
Mevr. J. Strörmann	raadslid
Dhr M.J.W. Struijvenberg	raadslid

onderdeel voortijdig schoolverlaten

Dhr. A.S.J. van Bladel	operationeel manager, Jongerenloket
Mevr. P. van der List	beleidsmedewerker, voormalige dienst JOS
Mevr. M. Meyboom	coördinator sport en activity, DISCK
Mevr. I. Mulder	directeur Studentenplein, Zadkine
Dhr. R. Raalte	manager, Radar Uitvoering
Dhr. J. Sandvliet	jongerencoach, Radar Uitvoering
Dhr. F. Scharloo	senior medewerker, DISCK
Dhr. G. Spierings	programmamanager, voormalige dienst JOS
Dhr. B. de Vries	leidinggevende, Trajectbureau Albeda College
Mevr. A. de Waal	griffier, commissie JOCs