



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

onderzoeksopzet beheersing bijstandsvolume



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

1 inleiding

1-1 aanleiding

Op 4 september 2014 heeft de Rekenkamer Capelle aan den IJssel een zogenaamde ‘stemkastsessie’ georganiseerd met de raad. Op basis van de uitkomsten van deze sessie en een vervolgsessie met de begeleidingscommissie, is bepaald welke onderwerpen zijn opgenomen in het onderzoeksprogramma van de rekenkamer. Dit betreft onder andere het onderwerp ‘rendement WWB’. Daarbij gaat het om het rendement van diverse maatregelen die zijn genomen om het volume en de lasten van bijstandsuitkeringen te beheersen. De rekenkamer heeft het onderzoeksprogramma per brief van 19 september 2014 aan de raad gestuurd. Hierin is een voorlopige invalshoek voor het onderzoek beschreven. Deze onderzoeksopzet bevat een nadere uitwerking van de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak.

De paragrafen 1-2 tot en met 1-4 geven een toelichting op de beleidsmatige, financiële en organisatorische context rond de beheersing van het bijstandsvolume. Paragraaf 2 gaat in op de doel- en vraagstelling van het onderzoek. Aansluitend bevat paragraaf 3 de onderzoeksaanpak en sluit paragraaf 4 af met een toelichting op de planning en organisatie van het onderzoek.

1-2 beleidsmatige context

Begin 2014 ontvingen in Capelle aan den IJssel 1.909 personen een bijstandsuitkering via de gemeente.¹ In het collegeprogramma 2010-2014 was als doelstelling opgenomen dat de gemeente Capelle aan den IJssel zich maximaal zou inzetten om mensen aan het werk te krijgen om zodoende binnen het rijksbudget voor de bijstand te komen en te blijven. Ook voor de huidige collegeperiode geldt dit uitgangspunt.²

Naar aanleiding van een stijgend bijstandsvolume en de economische crisis is in 2009 het actieplan ‘Aanvallend vermogen in krappe tijden – actieplan ter stimulering van uitstroom en activering opgesteld’. Begin 2012 is een nieuw beleidsactieplan ‘werken aan uitstroom 2012-2014’ vastgesteld.

maatregelen beleidsactieplan werken aan uitstroom 2012-2014

In het beleidsactieplan ligt de focus op het beperken van de instroom door versterking van de poortwachtersfunctie en het bevorderen van de uitstroom door invoering van ondernemend casemanagement en een werkgeversbenadering, de uitplaatsing van kandidaten bij de stichting Capelle Werkt en het actief tegengaan van fraude. Tabel 1-1 geeft een overzicht van de instroom beperkende en uitstroom bevorderende maatregelen die in het beleidsactieplan zijn opgenomen.

¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, kadernota participatiewet, mei 2014

² Coalitieakkoord 2014-2018 ‘VOOR CAPELLE, Denken, Durven, Doen’.

tabel 1-1: instroom beperkende – en uitstroom bevorderende maatregelen

| maatregel | inhoud |
|--|---|
| quickscanbalie (instroom beperkend) | wanneer iemand zich bij de gemeente meldt voor een bijstandsuitkering wordt een quick scan WWB uitgevoerd om het recht op uitkering of een eventuele voorliggende voorziening te beoordelen op basis van woon- en leefsituatie, inkomen en vermogen van de klant |
| work-first gesprek (instroom beperkend) | voor de uitkeringsintake wordt met de aanvrager besproken wat de mogelijkheden zijn om direct aan het werk te gaan |
| controle tijdens uitkeringsintake (instroom beperkend) | bij aanwezigheid van risicokenmerken wordt het intakegesprek bijgewoond door een fraudepreventiemedewerker of sociaal rechercheur |
| zoekperiode (instroom beperkend) | zelfredzame klanten moeten na aanmelding eerst vier weken zelf naar werk zoeken |
| levendig en ondernemend werkplein (uitstroom bevorderend) | het werkplein moet o.a. voorzien in het inzetten van matching en reïntegratieactiviteiten, groepstrainingen, contacten met werkgevers, matchingsbijeenkomsten, speedmeets etc. |
| ondernemend casemanagement (uitstroom bevorderend) | casemanagers krijgen een prestatiedoelstelling voor het omlaag brengen van de caseload en daarbij meer verantwoordelijkheden, bevoegdheden en beslissingsruimte om mensen aan het werk te helpen, met oog voor de zelfredzaamheid en eigen kracht van klanten. |
| bijzondere aandacht voor jongeren (uitstroom bevorderend) | jongeren via speciale programma's ondersteunen bij het vinden van werk, scholing of een combinatie daarvan in samenwerking met het RMC, het UWV, Promen, de Stichting Capelle Werkt en de werkpleinen van de gemeenten Krimpen aan den IJssel en Zuidplas. |
| excellente werkgeversdienstverlening (uitstroom bevorderend) | werkgeversbenadering op basis van de uitgangspunten vraaggericht, lokaal en regionaal en persoonsgericht. Verbetering van de werkgeversdienstverlening wordt nagestreefd als het gaat om de coördinatie van ondernemerscontacten, meer regionale samenwerking, versterking kwaliteit matching en social return. |
| partnerschap met Stichting Capelle Werkt (uitstroom bevorderend) | via deze stichting kunnen klanten een tegenprestatie leveren en werkervaring op doen om de afstand tot de arbeidsmarkt zo klein mogelijk te houden. |
| activering minder kansrijke klanten (uitstroom bevorderend) | via diverse projecten en activiteiten waaronder Fit-4-Work. Fit-4-Work is een G4-project dat beoogt uitkeringsgerechtigden met multi-problematiek zowel mentaal als fysiek fit te maken voor de arbeidsmarkt. |

beleidsplan hoogwaardig handhaven

De gemeente Capelle aan den IJssel heeft een separaat beleidsplan opgesteld met betrekking tot de handhaving op het gebied van werk en inkomen. Het beleidsplan 'hoogwaardig handhaven werk & bijstand 2012-2014' richt zich op het voorkomen en bestrijden van fraude en het verhogen van de bereidheid van klanten om verplichtingen na te komen. Uitgangspunten van het handhavingsbeleid zijn:

vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening, controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren.

invoering participatiewet

Als onderdeel van de transformatie van het sociale domein vervangt de Participatiewet per 1 januari 2015 de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet sociale Werkvoorziening (WsW) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Doel van de Participatiewet is het creëren van één regeling voor mensen die in staat zijn om te werken, maar die zijn aangewezen op (tijdelijke) ondersteuning om in hun bestaan te voorzien en aan werk te komen. Nieuw is daarom dat met de invoering van de Participatiewet ook mensen met een functiebeperking tot de gemeentelijke doelgroep op het gebied van werk en inkomen behoren.

De gemeente Capelle aan den IJssel handhaaft in 2015 de koers die met het beleidsactieplan 'werken aan uitstroom 2012-2014' is ingezet, maar heeft in de kadernota participatiewet wel verschillende uitgangspunten benoemd voor aanscherping van het beleid, gezien de nieuwe klantgroepen en de verwachte afname van middelen voor re-integratie vanuit het rijk.

1-3 financiële context

De bijstandsuitkeringen die gemeenten verstrekken worden sinds 2010 gefinancierd uit het inkomensdeel van het BUIG-budget, dat gemeenten van het rijk ontvangen. Het rijk bepaalt de omvang van het inkomensdeel per gemeente op basis van een verdeelmodel dat uitgaat van variabelen als de samenstelling van de bevolking en de situatie op de lokale en regionale arbeidsmarkt. Tekorten op het inkomensdeel moeten gemeenten zelf dekken, daar staat tegenover dat gemeenten een overschot op het inkomensdeel mogen houden.

Tabel 1-2 bevat een overzicht van het inkomensdeel dat de gemeente Capelle aan den IJssel in de periode 2010-2014 van het rijk heeft ontvangen en het voorlopige budget dat voor 2015 is toegekend. Ook zijn in tabel 1-2 de uitkeringslasten in de gemeente Capelle aan den IJssel over de periode 2010-2014 opgenomen.

tabel 1-2: inkomensdeel BUIG-budget en uitkeringslasten 2010-2015

| jaar | inkomensdeel | uitkeringslasten |
|------------------------|---------------------|-------------------------|
| definitief budget 2010 | € 20.781.671 | € 25.259.005 |
| definitief budget 2011 | € 21.180.703 | € 24.514.323 |
| definitief budget 2012 | € 26.617.595 | € 26.259.158 |
| definitief budget 2013 | € 30.733.805 | € 27.669.133 |
| definitief budget 2014 | € 32.183.062 | € 30.834.582 |
| voorlopig budget 2015 | € 30.049.701 | - |

Zoals blijkt uit tabel 1-2 was in 2010 en 2011 sprake van een tekort op het inkomensdeel. In 2010 bedroeg het tekort € 4.477.334 en in 2011 was sprake van een tekort van € 3.333.620. Vanaf 2012 is sprake van een overschot op het inkomensdeel. In 2012 bedroeg het overschot € 358.437. In 2013 was sprake van een overschot van € 3.064.672 en in 2014 bedroeg het overschot € 1.348.480.

1-4 organisatorische context

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de beheersing van het bijstandsvolume ligt bij de wethouder Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Economie en Decentralisaties. De afdeling Sociale Zaken is ambtelijk verantwoordelijk. Het strategisch beleid wordt geformuleerd door de afdeling Welzijn en Educatie.

De uitvoering van de maatregelen die moeten bijdragen aan de beheersing van het bijstandsvolume vindt onder meer plaats bij het Werkplein IJsselgemeenten. In het Werkplein IJsselgemeenten werkt de gemeente Capelle aan den IJssel samen met de gemeenten Krimpen aan den IJssel (sinds 1 januari 2013) en Zuidplas (1 januari 2015) aan het ondersteunen van werkzoekenden en werkgevers. Er is een aantal uitvoeringsorganisaties dat hier een bijdrage aan levert, waaronder de Stichting Capelle Werkt en de sociale werkvoorziening PROMEN.

2 doel- en vraagstelling

2-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- inzicht te geven in de mate waarin de maatregelen, die de instroom in de bijstand moeten beperken of de uitstroom uit de bijstand moeten bevorderen, in de periode 2012-2014 hebben bijgedragen aan de beheersing van het bijstandsvolume en de daaraan verbonden uitkeringslasten.
- te beoordelen of het college de raad hierover voldoende heeft geïnformeerd.

2-2 vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

In welke mate hebben de maatregelen, die de instroom in de bijstand moeten beperken en de uitstroom uit de bijstand moeten bevorderen, in de periode 2012-2014 bijgedragen aan de beheersing van het bijstandsvolume en de uitkeringslasten en heeft het college de raad hierover voldoende geïnformeerd?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 In welke mate hebben individuele maatregelen instroom in de bijstand voorkomen?
- 2 In welke mate hebben individuele maatregelen geleid tot een uitstroom uit de bijstand?
- 3 In welke mate dragen de maatregelen bij aan de beheersing van het bijstandsvolume en de uitkeringslasten?
- 4 Is de raad voldoende geïnformeerd over de resultaten van de ingezette maatregelen?

In relatie tot deelvraag 4 zal de rekenkamer normen hanteren om tot een oordeel te komen. Aangezien de deelvragen 1 tot en met 3 beschrijvend van aard zijn hanteert de rekenkamer bij deze onderzoeksvragen geen normen. Wel wordt in de volgende paragraaf beschreven op welke wijze de rekenkamer deze onderzoeksvragen zal beantwoorden.

2-3 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek is het relevant de volgende punten te vermelden:

- Gezien het beperkte aantal onderzoeksdagen dat de rekenkamer voor de uitvoering van dit onderzoek beschikbaar heeft, beperken de deelvragen 1 en 2 zich tot de instroom beperkende en uitstroom bevorderende maatregelen die zijn opgenomen in tabel 1-1. Dit betekent dat de resultaten die met de maatregelen uit het beleidsplan 'hoogwaardig handhaven werk & bijstand 2012-2014' worden geboekt in termen van het beperken van instroom en het bevorderen van uitstroom, niet worden beoordeeld in het kader van deelvraag 1 en 2.
- Dit onderzoek zal zich richten op de periode 2012-2014.

3 onderzoeksaanpak

3-1 algemeen

De rekenkamer zal dit onderzoek grotendeels uitvoeren door middel van documentstudie en analyse van data. Documenten en data die de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek zal bestuderen betreffen onder meer:

- documenten waarin de instroom beperkende en uitstroom bevorderende maatregelen zijn beschreven;
- rapportages / data die inzicht geven in de resultaten van de instroom beperkende en uitstroom bevorderende maatregelen;
- rapportages / data die inzicht geven in de ontwikkeling van het bijstandsvolume;
- informatie die aan de raad is verstrekt over de resultaten van de ingezette maatregelen.

Indien nodig zal de rekenkamer voor het completeren van bevindingen interviews houden met ambtenaren die betrokken zijn geweest bij het opstellen en / of uitvoeren van het beleid.

3-2 onderzoeksaanpak deelvragen 1-2-3

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 1 en 2 zal de rekenkamer per maatregel nagaan of de maatregel is uitgevoerd en welke resultaten de maatregel heeft opgeleverd. Wanneer blijkt dat bepaalde maatregelen nog niet (of slechts korte tijd) in uitvoering zijn of er onvoldoende gegevens voorhanden zijn om het resultaat van een maatregel te meten, zal de rekenkamer nagaan hoe reëel de verwachting is dat de betreffende maatregel zal bijdragen aan de beheersing van het bijstandsvolume. De rekenkamer zal in dat verband nagaan of de verwachte effectiviteit van de maatregel voldoende door de gemeente is onderbouwd en / of wordt onderschreven door resultaten uit bestaand onderzoek naar de effectiviteit van instroom beperkende- of uitstroom bevorderende maatregelen.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 zal de rekenkamer op macroniveau analyseren hoe het bijstandsvolume en de uitkeringslasten zich vanaf 2012 hebben ontwikkeld. Vervolgens zal de rekenkamer nagaan in hoeverre de resultaten van de instroom beperkende- en uitstroom bevorderende maatregelen hierop van invloed zijn geweest.

3-3 normen deelvraag 4

Hierna is aangegeven welke normen de rekenkamer zal hanteren bij de beantwoording van de deelvraag 4. Het is mogelijk dat in de loop van het onderzoek aanleiding bestaat normen te wijzigen of specifieker te formuleren. In dat geval zal de rekenkamer die wijzigingen toelichten in de rapportage.

Is de raad voldoende geïnformeerd over de resultaten van de ingezette maatregelen?
normen:

- de raad is periodiek geïnformeerd over de resultaten van de ingezette maatregelen.
- de informatie die de raad heeft ontvangen geeft inzicht in de mate waarin de geboekte resultaten bijdragen aan het beheersen van het bijstandsvolume.

4 organisatie en planning

4-1 organisatie

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

- mevrouw Nicole Kuijpers (projectleider);
- mevrouw Nienke van Norel.

4-2 planning

De uitvoering van dit onderzoek start in mei 2015 en zal kort na de zomer van 2015 tot een rapportage aan de raad leiden.