



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL

onderzoeksopzet beheersing bijstandsvolume

september 2018



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL

1 inleiding

1-1 aanleiding

Op 12 juni 2018 heeft de Rekenkamer Krimpen aan den IJssel een zogenaamde ‘stemkastsessie’ georganiseerd met de raad. Op basis van de uitkomsten is besloten dat in het onderzoeksprogramma voor 2018 het onderwerp re-integratie zal worden opgenomen. De ontwikkeling van het aantal mensen met een bijstandsuitkering in de periode 2014–2017 is zichtbaar in tabel 1-1. Hieruit blijkt dat het bijstandsvolume in de afgelopen jaren niet is gedaald, ondanks de aantrekkende economie. In dit onderzoek zal worden beoordeeld in welke mate instroombeperkende en uitstroombevorderende maatregelen hebben bijgedragen aan de beheersing van het bijstandsvolume en de uitkeringslasten. Deze onderzoeksopzet bevat een nadere uitwerking van de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak.

tabel 1-1: aantal uitkeringsgerechtigden Krimpen aan den IJssel 2014-2017¹

jaar	uitkeringsgerechtigden	uitstroom (naar werk)
2014	412	121 (58)
2015	436	114 (51)
2016	511	124 (65)
2017	509	163 (83)

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. Tenslotte bevat paragraaf 5 een toelichting op de wijze waarop de rekenkamer omgaat met privacy.

1-2 beleidsmatige context

In 2017 ontvingen in Krimpen aan den IJssel 509 personen een bijstandsuitkering via de gemeente.¹ In het coalitieakkoord 2014-2018 beschreef de toenmalige coalitie te streven naar maatwerk in het begeleiden van werkzoekenden, met hulp die aansluit bij de lokale en regionale arbeidsmarkt.² De huidige coalitie beoogt meer banen te creëren door samenwerking met scholen, ondernemers, (zorg)instellingen en retail en zo veel mogelijk mensen in de bijstand te laten doorstromen naar passend werk.³

In het beleidsplan Sociaal Domein 2015-2019 is beschreven dat door de Participatiewet (sinds 2015) kosten op de bijstand kunnen worden bespaard, ten bate van de gemeente zelf.⁴ In een tussentijdse evaluatie van dit beleidsplan werd geconstateerd dat deze kostenbesparing tot op heden moeilijk te realiseren blijkt. De gemeente Krimpen aan

¹ Analyse Ontwikkeling bijstand Sociale Zaken IJsselgemeenten, ontvangen op 12-09-2018.

² Coalitieakkoord 2014-2018 ‘Sterker door verbinden’.

³ Coalitieakkoord 2018-2022 ‘Kleurrijk Krimpen, naast elkaar - met elkaar - voor elkaar’.

⁴ Gemeente Krimpen aan den IJssel, beleidsplan ‘Sociaal Domein Kracht van Krimpen 2015-2019’, 2014.

den IJssel ontvangt onvoldoende middelen van het Rijk om de totale kosten van de bijstandsuitkering te kunnen dekken (zie ook tabel 1-3).⁵

maatregelen en trajecten

In de diverse plannen die de gemeente Krimpen aan den IJssel heeft gemaakt ligt de nadruk wat betreft het beperken van de instroom in de bijstand op de versterking van de poortwachtersfunctie. Daarnaast probeert de gemeente de instroom te beperken door te voorkomen dat mensen met een WW-uitkering in de bijstand komen, in samenwerking met het UWV. Wat betreft de uitstroom zijn de activiteiten van de gemeente onderverdeeld in vier 'sporen': Direct Werk, Traject naar Werk, Werk met ondersteuning (inclusief arbeidsbeperkten) en Actief Participeren, waarbij Direct Werk van toepassing is op kandidaten met de meeste kansen om op korte termijn regulier werk te vinden. Actief Participeren is van toepassing op kandidaten waarbij de kansen op regulier werk het kleinst zijn.

Tabel 1-2 geeft een aantal voorbeelden van instroombeperkende en uitstroombevorderende maatregelen die Krimpen aan den IJssel heeft getroffen.

tabel 1-2: voorbeelden instroombeperkende en uitstroombevorderende maatregelen en trajecten⁶

maatregel/traject	inhoud
huisbezoek (instroombeperkend en uitstroombevorderend)	controleren van woon- en leefsituatie om onterechte uitkeringen te voorkomen of op te sporen.
WW@work (instroombeperkend)	samenwerking met UWV waarbij zes maanden voor het bereiken van de einddatum WW een WW'er wordt uitgenodigd voor een voorlichting, en drie maanden later wordt eventueel gestart met intensieve bemiddeling.
zoekperiode (instroombeperkend)	klanten <27 jaar moeten na aanmelding eerst vier weken zelf naar werk zoeken.
gesprekken op basis van FIP: frequent, intensief en persoonlijk (uitstroombevorderend)	activering door intensieve contacten met bijstandsgerechtigden, waardoor zij sterker worden geactiveerd in hun zoektocht naar werk.
bijzondere aandacht voor jongeren (uitstroombevorderend)	jongeren via speciale programma's ondersteunen bij het vinden van werk, scholing of een combinatie daarvan. Uitgangspunt is dat jongeren werken of leren.
samenwerking Werkgevers Servicepunt Rijnmond (uitstroombevorderend)	een duidelijk aanspreekpunt voor werkgevers, om hen zo goed mogelijk te kunnen koppelen aan werkzoekenden in het bijstandsbestand, met eventuele maatregelen als 'jobcarving' (splitsen van banen), proefplaatsing en loondispensatie.
partnerschap met IJsselWerk (uitstroombevorderend)	leer-werktrajecten met behoud van uitkering, eventueel met een toelage per gewerkt dagdeel, gericht op het behouden en verbeteren van werknemersvaardigheden.
vrijlaten onkostenvergoeding vrijwilligerswerk (uitstroombevorderend)	personen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt worden geactiveerd doordat zij voor vrijwilligerswerk een onkostenvergoeding mogen ontvangen.

⁵ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Financieel afwegingskader sociaal domein', 8 februari 2018.

⁶ Jaarplan Sociale Zaken IJsselgemeenten 2018, Kaderbrieven Sociale Zaken 2017 en 2018.

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, zij vormen de zogenaamde 'nieuwe doelgroep'.

1-3 financiële context

Voor de financiering van de uitkeringen voor bijstandsgerechtigden ontvangen gemeenten het zogenaamde BUIG-budget van het Rijk: de gebundelde uitkering voor bekostiging van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, OAZ en Bbz en voor de inzet van loonkostensubsidie. Voor Krimpen aan den IJssel wordt dit budget gedeeltelijk bepaald door een objectief model op basis van de bevolkingssamenstelling en gedeeltelijk aan de hand van historische gegevens. Gemeenten met grote tekorten kunnen een beroep doen op gedeeltelijke compensatie: de vangnetuitkering. Krimpen aan den IJssel heeft in 2016 en 2017 van deze vangnetuitkering gebruikgemaakt. Tabel 1-3 bevat een overzicht van het inkomensdeel dat de gemeente Krimpen aan den IJssel in de periode 2013-2020 heeft ontvangen of zal ontvangen, evenals de uitkeringslasten in deze periode.

tabel 1-3: inkomen BUIG-budget en uitkeringslasten 2013-2020

jaar	inkomensdeel	uitkeringslasten	resultaat
definitief budget 2013	€ 5.468.736	€ 4.984.052	€ 484.684
definitief budget 2014	€ 5.550.767	€ 5.521.282	€ 29.485
definitief budget 2015	€ 5.595.717	€ 5.783.467	- € 187.750
definitief budget 2016	€ 5.616.469	€ 6.527.693	- € 911.224
definitief budget 2017	€ 5.871.677	€ 7.232.340	- € 1.360.663
prognose budget 2018	€ 6.386.381	€ 7.337.520	- € 951.139
prognose budget 2019	€ 6.725.151	€ 7.626.794	- € 901.643
prognose budget 2020	€ 6.957.949	€ 7.943.060	- € 985.111

In tabel 1-3 is te zien dat in de periode 2013-2017 het tekort op het BUIG-budget is opgelopen en dat volgens de prognoses de tekorten hoog zullen blijven in de komende jaren.

Naast het BUIG-budget ontvangen gemeenten een Participatiebudget ter bekostiging van de re-integratie en de begeleiding van bijstandsgerechtigden. Zij ontvangen dit budget zowel voor mensen die voor de invoering van de Participatiewet onder de Wet werk en bijstand (Wbw) vielen, als voor mensen die vielen onder de Wet sociale werkvoorziening (Wsw): de nieuwe doelgroepen. De ontwikkeling van dit budget voor Krimpen aan den IJssel gedurende de periode 2015-2017 is opgenomen in tabel 1-4.

tabel 1-4: re-integratiedeel van participatiebudget 2015-2017⁷

jaar	participatiebudget	realisatie
2015	€ 699.837	€ 857.449
2016	€ 499.837	€ 839.893
2017	€ 483.792	€ 473.552

1-4 organisatorische context

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet ligt bij de wethouder Economie, Ondernemersklimaat, Werk en inkomen en Participatiewet. De afdeling Samenleving formuleert het strategisch beleid.

De uitvoering op het terrein van Sociale Zaken wordt verricht door IJsselgemeenten, voortkomend uit de Gemeenschappelijke Regeling IJsselgemeenten, waarin Krimpen aan den IJssel samenwerkt met Capelle aan den IJssel en Zuidplas. IJsselgemeenten verzorgt de intake die volgt op een bijstandsaanvraag en de handhaving die dient te voorkomen dat bijstand ten onrechte wordt uitgekeerd, en ondersteunt werkzoekenden en werkgevers. Er is een aantal uitvoeringsorganisaties die hier een bijdrage aan leveren, waaronder de stichting IJsselWerk en 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 2015-2018 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 2015-2018 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?

⁷ Gegevens afkomstig uit verantwoordingen IJsselgemeenten over de jaren 2015-2017.



- 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 een nader te bepalen selectie van de in- en uitstroombeperkende maatregelen, mede op basis van de beschikbaarheid van gegevens over deze maatregelen.
- Dit onderzoek zal zich richten op de periode 2015-2018.

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 instroombeperkende en uitstroombevorderende maatregelen zijn beschreven;
- rapportages / data die inzicht geven in de resultaten van de instroombeperkende en uitstroombevorderende 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 eerst een algemene analyse uitvoeren ten aanzien van de samenstelling van het bijstandsbestand. Vervolgens zal per te onderzoeken maatregel worden nagaan of deze is uitgevoerd en welke resultaten deze 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 instroombeperkende of uitstroombevorderende maatregelen. Indien mogelijk zullen de effecten van de maatregelen op het bijstandsvolume worden vergeleken met de effecten bereikt in Capelle aan den IJssel, aangezien het voor een deel dezelfde maatregelen en dezelfde uitvoeringsinstantie betreft.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 zal de rekenkamer op macroniveau analyseren hoe het bijstandsvolume en de uitkeringslasten zich vanaf 2015 hebben ontwikkeld. Vervolgens zal de rekenkamer nagaan in hoeverre de resultaten van de instroombeperkende en uitstroombevorderende maatregelen hierop van invloed zijn geweest.

3-3 normen deelvraag 4

Hierna is aangegeven welke normen de rekenkamer zal hanteren bij de beantwoording van 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 Yiman Fung (projectleider);
- mevrouw Jolien van Hooff.

4-2 planning

De uitvoering van dit onderzoek start in oktober 2018 en zal begin 2019 tot een rapportage aan de raad leiden.

5 privacy

In dit onderzoek worden geen persoonsgegevens verwerkt, anders dan gegevens van medewerkers van de gemeente en organisaties zonder welke de rekenkamer het onderzoek niet zou kunnen uitvoeren. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens en conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer (zie verschillende documenten op www.rekenkamer.rotterdam.nl) verwerkt worden. In het onderzoek worden geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.