

bijstand op afstand

onderzoek naar uitvoering Participatiewet



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL

bijstand op afstand

onderzoek naar uitvoering Participatiewet



Rekenkamer
KRIMPEN AAN DEN IJSSEL

voorwoord

Veel gemeenten brengen hun re-integratieactiviteiten onder bij zogenoemde gemeenschappelijke regelingen. Hieraan ligt veelal het idee ten grondslag dat daardoor efficiënter kan worden geopereerd. Zo heeft ook de gemeente Krimpen aan den IJssel haar re-integratieactiviteiten, samen met de gemeenten Capelle aan den IJssel en Zuidplas, ondergebracht bij het regionale samenwerkingsverband IJsselgemeenten.

Toch blijkt uit onderhavig onderzoek dat er nadrukkelijk ook beperkingen kleven aan een dergelijk samenwerkingsverband. Dit heeft vooral te maken met (het ontbreken van) specifieke informatie per gemeente. Daardoor is er (te) weinig informatie beschikbaar voor de raad van Krimpen aan den IJssel om (bij) te sturen op specifieke doelgroepen, zoals bijvoorbeeld jongeren of statushouders.

Overigens had de gemeenteraad van Krimpen aan den IJssel dit bij het onderbrengen van de re-integratietaken bij de gemeenschappelijke regeling best kunnen eisen. Dat dit achterwege is gelaten, is naar de mening van de rekenkamer een omissie, die alsnog dient te worden rechtgetrokken.

Dit klemmt te meer omdat ook de meer generieke maatregelen om jongeren aan het werk te helpen duidelijk achter blijven bij het gewenste resultaat. Het aandeel jongeren in de bijstand blijft immers behoorlijk oplopen ondanks een daling van het volledige bijstandsvolume. Bovendien blijft het aandeel achter op de eigen ambities. Dit vereist derhalve meer inzet dan tot nu toe heeft plaatsgevonden. De reactie van het college van B en W biedt helaas weinig hoop dat deze inzet ook daadwerkelijk geleverd gaat worden. Het laatste woord is daarmee aan de gemeenteraad.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Yiman Fung (projectleider) en Jolien van Hooff (onderzoeker).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Krimpen aan den IJssel

voorwoord 3

bestuurlijke nota 9

1	inleiding	11
1-1	aanleiding	11
1-2	doel- en vraagstelling	11
1-3	leeswijzer	12
2	conclusies en aanbevelingen	13
2-1	hoofdconclusies	13
2-2	toelichting hoofdconclusies	14
2-3	aanbevelingen	18
3	reactie en nawoord	21
3-1	reactie college van B en W	21
3-2	nawoord	28

nota van bevindingen 33

1	inleiding	35
1-1	aanleiding	35
1-2	ontwikkeling bijstandsvolume	35
1-3	ontwikkeling inkomsten en uitgaven voor bijstand	36
1-4	doel en vraagstelling	37
1-5	afbakening	38
1-6	leeswijzer	38
2	context	41
2-1	inleiding	41
2-2	historische context: invoering van de Participatiewet	41
2-3	financiële kaders van de Participatiewet	43
2-4	voorlopige resultaten Participatiewet	44
2-4-1	maatschappelijke en bestuurlijke resultaten	44
2-4-2	financiële resultaten	45
2-5	omvang bijstandsvolume: bepalende factoren	46
2-5-1	inleiding	46
2-5-2	endogene en exogene factoren	47
2-5-3	re-integratiebeleid	47
2-5-4	algemene kennis over effectiviteit van re-integratiebeleid	48
2-5-5	kennis over effectiviteit van specifieke re-integratie-instrumenten	49
3	ontwikkeling bijstandsbestand	51
3-1	inleiding	51
3-2	ontwikkeling instroom	51
3-2-1	ontwikkeling instroom januari 2015 – december 2018	51
3-2-2	oorzaken instroom	52
3-2-3	landelijke ontwikkeling instroom	53

3-2-4	verklaringen voor ontwikkeling instroom	53
3-3	ontwikkeling uitstroom	56
3-3-1	ontwikkeling uitstroom januari 2015 – december 2018	56
3-3-2	oorzaken uitstroom	56
3-3-3	landelijke ontwikkeling uitstroom	57
3-3-4	verklaringen voor ontwikkeling uitstroom	58
3-3-5	uitstroom naar betaald werk en studie (Wsf) 2015 - 2018	59
3-3-6	duurzame uitstroom naar werk	61
3-4	ontwikkeling BUIG-budget en uitkeringslasten	63
3-4-1	BUIG-budget	63
3-4-2	Participatiebudget	63
4	instroombeperkende maatregelen	65
4-1	inleiding	65
4-2	gemeentelijk beleidskader	65
4-3	resultaten instroombeperkende maatregelen	66
4-3-1	aanvraagproces bijstandsuitkering	66
4-3-2	resultaten poortwachtersfunctie (quickscan)	67
4-3-3	resultaten zoekperiode	69
4-3-4	instroompreventie: WW@Work	70
5	uitstroombevorderende maatregelen	71
5-1	inleiding	71
5-2	gemeentelijk beleidskader	71
5-3	snelle start van een re-integratietraject	73
5-4	re-integratietrajecten en uitstroom naar werk	77
5-5	plaatsing nieuwe doelgroep	80
5-6	werkgeversdienstverlening	83
6	informatievoorziening raad	87
6-1	inleiding	87
6-2	informatievoorziening door IJsselgemeenten	87
6-2-1	verantwoordingsstukken	87
6-2-2	bestuursrapportages	88
6-2-3	verslagen Hoogwaardig Handhaven	89
6-2-4	begrotingen en jaarstukken	90
6-3	informatie over prestatiedoelstellingen	90
6-3-1	inleiding	90
6-3-2	uitstroom naar werk	91
6-3-3	aandeel jongeren in de bijstand	92
6-3-4	percentage toegekende uitkeringen (poortwachtersfunctie)	92
6-4	informatievoorziening via gemeentelijke P&C-cyclus en overig	93
	bijlagen	95
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	97
bijlage 2	geraadpleegde documenten	99
bijlage 3	trajectgroepen en re-integratietrajecten	102
bijlage 4	overzicht re-integratietrajecten	105
bijlage 5	prestatiedoelstellingen	109
bijlage 6	lijst van afkortingen	110

bestuurlijke nota

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 om het onderwerp re-integratie in het onderzoeksprogramma voor 2018 op te nemen.

In 2015 werd de Participatiewet ingevoerd, waardoor gemeenten verantwoordelijk werden voor het begeleiden van werk van vrijwel alle werkzoekenden, ook degenen met een arbeidsbeperking. In 2015 zette de groei van het bijstandsvolume, waar Krimpen aan den IJssel reeds mee te maken had, door. Ook kampt de gemeente sindsdien met een tekort op haar budget voor bijstandsuitkeringen, oplopend tot ruim € 1,3 mln. in 2017. Hoewel het aantal uitkeringsgerechtigden vanaf 2018 gestabiliseerd is, heeft de gemeente nog steeds een financieel tekort. Binnen de gemeenteraad zijn er dan ook verscheidene malen moties ingediend waarin werd opgeroepen tot extra aandacht voor deze financiële tekorten en voor de begeleiding van uitkeringsgerechtigden naar werk.¹

Om inzicht te verschaffen in de ontwikkelingen in het bijstandsvolume en in de samenstelling van het bijstandbestand heeft de rekenkamer het volume, de instroom en de uitstroom in kaart gebracht voor de periode 2015-2018. Krimpen aan den IJssel heeft de uitvoering van haar verantwoordelijkheden inzake de Participatiewet belegd bij de Gemeenschappelijke Regeling IJsselgemeenten, waar naast Krimpen aan den IJssel ook Capelle aan den IJssel en Zuidplas deel van uitmaken. De rekenkamer heeft in haar onderzoek tevens verschillende maatregelen bestudeerd die IJsselgemeenten treft om de instroom te beperken en de uitstroom te bevorderen. Dit gebeurde aan de hand van gegevens die IJsselgemeenten de rekenkamer verschaften over haar activiteiten. Dit rapport beschrijft de bevindingen van het onderzoek.

1-2 doel- en vraagstelling

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.

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?

¹ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie ‘Evaluatie Sociaal Domein’, 17 juli 2018 en Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie ‘Meer ambitie Participatiewet’, 18 oktober 2018.

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De instroom in de bijstand in Krimpen aan den IJssel steeg in 2016 sterk, waarna deze daalde. Landelijk daalde de instroom de gehele periode 2015-2018. De zogeheten poortwachtersfunctie en de opgelegde zoekperiode voor jongeren, beiden uitgevoerd door IJsselgemeenten, zullen hebben bijgedragen aan het voorkomen van instroom. De instroom had lager kunnen zijn als de raad van Krimpen andere keuzes ten aanzien van de opvang van statushouders had gemaakt. Dit drukte extra op het BUIG-budget.
- 2 In de jaren 2016 en 2017 nam de uitstroom uit de bijstand in Krimpen aan den IJssel sterk toe. Deze nam af in 2018. Landelijk daalde de uitstroom in de gehele periode 2015-2018. De uitstroom naar werk in Krimpen is bovendien overwegend duurzaam van aard. Naast de aantrekkende economie zullen enkele re-integratiemaatregelen hier positief aan hebben bijgedragen, met name externe opleidingen en de werkgeversdienstverlening van IJsselgemeenten.
- 3 De effectiviteit van uitstroombevorderende maatregelen wordt echter deels tenietgedaan, doordat:
 - a de maatregelen gericht op de uitstroom van jongeren onvoldoende bijdragen aan het laag houden van het aandeel jongeren in de bijstand;
 - b de wachttijden voor cliënten op een re-integratietraject relatief lang zijn;
 - c een aanzienlijk aantal bijstandsgerechtigden na instroom geen re-integratietraject volgt. Voor een groot gedeelte van deze bijstandsgerechtigden zonder traject is onbekend waarom IJsselgemeenten hun geen traject aanbod.
- 4 Het totale bijstandsvolume in Krimpen aan den IJssel is in de periode 2015-2018 sterker gegroeid dan landelijk, hoewel zij recent stabiliseerde en zelfs kleiner werd.² Bij ongewijzigd beleid zal de gemeente tekorten op het BUIG-budget blijven boeken, alhoewel deze tekorten waarschijnlijk wel zullen verminderen.
- 5 Na een langzame start in 2015 en 2016 benadert de gemeente sinds 2018 haar doelstellingen ten aanzien van het begeleiden van arbeidsbeperkten naar passend werk. Het aandeel arbeidsbeperkten met een baan ligt echter nog altijd laag.
- 6 Sinds het onderbrengen van de uitvoering van de Participatiewet bij IJsselgemeenten kan de gemeenteraad zijn sturende en controlerende taak op dit terrein onvoldoende waarmaken. IJsselgemeenten heeft namelijk een generiek, voor alle deelnemende gemeenten geldend beleidskader ontwikkeld en heeft geen bijzondere aandacht voor specifieke Krimpense wensen. Ook wordt de raad in beperkte mate geïnformeerd over de resultaten van het beleid die voor Krimpen aan den IJssel relevant zijn.

² IJsselgemeenten, 'Bestuursrapportage Sociale Zaken 1^e kwartaal 2019', april 2019, verkregen op 13 mei 2019.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 De instroom in de bijstand in Krimpen aan den IJssel steeg in 2016 sterk, waarna deze daalde. Landelijk daalde de instroom de gehele periode 2015-2018. De zogeheten poortwachtersfunctie en de opgelegde zoekperiode voor jongeren, beiden uitgevoerd door IJsselgemeenten, zullen hebben bijgedragen aan het voorkomen van instroom. De instroom had lager kunnen zijn als de raad van Krimpen andere keuzes ten aanzien van de opvang van statushouders had gemaakt. Dit drukte extra op het BUIG-budget.

ontwikkeling instroom

- Terwijl er landelijk gezien reeds in 2016 sprake was van een daling van de instroom in de bijstand, steeg deze in Krimpen aan den IJssel in dat jaar. In 2017 en 2018 daalde in Krimpen de instroom, met name in 2018. Dit laatste is in lijn met landelijke cijfers.
- De instroomcijfers in Krimpen zijn: 150 (2015); 182 (2016); 161 (2017) en 123 (2018). In 2018 lag de instroom 18% lager dan in 2015.
- Landelijke instroomcijfers zijn: 148.240 (2015); 141.730 (2016); 116.950 (2017) en naar schatting 97.260 (2018). De landelijke instroom was in 2018 34% lager dan in 2015.

poortwachtersfunctie

- De poortwachtersfunctie staat voor de set aan maatregelen die IJsselgemeenten treft om te voorkomen dat mensen die een bijstandsuitkering hebben aangevraagd ten onrechte een bijstandsuitkering zullen ontvangen.
- De percentages toegekende uitkeringen zijn als volgt: 49% (2015); 66% (2016); 52% (2017) en 52% (2018).
- De streefwaarde van IJsselgemeenten is maximaal 60% van de aanvragen toe te kennen. Deze is alleen in 2016 overschreden.
- Gelet op de aard van de poortwachtersfunctie is het aannemelijk dat, wanneer IJsselgemeenten de poortwachtersfunctie minder goed zou hebben vervuld, de instroom in de bijstand groter was geweest.

zoekperiode jongeren

- Voor jongeren onder de 27 jaar geldt dat zij, nadat ze een bijstandsuitkering hebben aangevraagd, eerst vier weken zelf op zoek moeten gaan naar passend werk of een opleiding. Pas daarna komen ze voor een uitkering in aanmerking. Deze vier weken wordt de zoekperiode genoemd.
- De zoekperiode heeft geleid tot een grote daling van jongeren die na aanmelding, en na de opgelegde zoekperiode van vier weken, alsnog een uitkering hebben aangevraagd.
- In de periode 2015-2018 waren de percentages jongeren die na aanmelding alsnog een uitkering aanvroegen namelijk 68% (2015), 22% (2016), 27% (2017) en 13% (2018).
- Uit een onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam in 2013 naar de beheersing van het bijstandsvolume bleek reeds dat het invoeren van een zoekperiode bijdroeg aan het verlagen van de instroom.³ Ook in andere gemeenten was dit het geval, zo concludeerde Divosa in 2014.⁴

³ Rekenkamer Rotterdam, 'Uitkomen met inkomen: onderzoek naar beheersing uitkeringslasten', oktober 2013.

⁴ Divosa-monitor factsheet: in- en uitstroom uit de bijstand 2013.

beleid statushouders

- In 2017 huisvestte de gemeente Krimpen aan den IJssel 34 statushouders meer dan zij volgens de taakstelling verplicht was. Dit was dus een eigen beleidskeuze. Deze extra plaatsingen worden wel in mindering gebracht op de toekomstige taakstelling.
- De meeste statushouders zijn afhankelijk van een bijstandsuitkering. In 2017 werd 20% van de instroom veroorzaakt door statushouders.
- In de toekenning van het BUIG-budget aan gemeenten werd in 2017 nog geen rekening gehouden met de instroom van statushouders.
- De meeste statushouders zijn voor langere tijd afhankelijk van een bijstandsuitkering dan andere bijstandsgerechtigden. Ook uit dit onderzoek blijkt dat statushouders die in de onderzochte periode zijn ingestroomd, nog nauwelijks zijn uitgestroomd.
- De opname van extra statushouders biedt daarmee een reële verklaring voor de relatief late daling van de instroom in Krimpen aan den IJssel.

2 In de jaren 2016 en 2017 nam de uitstroom uit de bijstand in Krimpen aan den IJssel sterk toe. Deze nam af in 2018. Landelijk daalde de uitstroom in de gehele periode 2015-2018. De uitstroom naar werk in Krimpen is bovendien overwegend duurzaam van aard. Naast de aantrekkende economie zullen enkele re-integratiemaatregelen hier positief aan hebben bijgedragen, met name externe opleidingen en de werkgeversdienstverlening van IJsselgemeenten.

ontwikkeling uitstroom

- De uitstroomcijfers in Krimpen zijn: 111 (2015); 120 (2016); 158 (2017) en 125 (2018). In 2018 lag de uitstroom 13% hoger dan in 2015.
- Landelijke instroomcijfers zijn: 125.960 (2015), 119.960 (2016), 118.130 (2017) en naar schatting 111.480 (2018). De landelijke uitstroom was in 2018 12% lager dan in 2015.

oorzaken

- Sinds 2014 is de economie in landelijk opzicht sterk verbeterd. De werkgelegenheid is sindsdien met 5% gegroeid.⁵ Ook daalt het percentage werklozen. In 2014 was 7,4% van de beroepsbevolking werkloos, in 2017 is dat gedaald naar 4,9%.⁶
- Ook bijstandsccliënten in Krimpen aan den IJssel zullen hiervan hebben geprofiteerd, waardoor zij uit de bijstand konden stromen.
- Landelijk daalde de uitstroom. Ook dit hangt samen met de aantrekkende economie. De aantrekkende economie betekende namelijk landelijk een kleinere instroom, en dat heeft tot gevolg dat er minder mensen uitstromen. Immers, mensen die recent zijn ingestroomd hebben ook de grootste kans om snel uit te stromen.
- De Krimpense cliënten bleven over het algemeen aan het werk. Slechts 8% (2017) tot 22% (2015) van de uitgestroomde bijstandsgerechtigden was binnen een jaar weer teruggekeerd in de bijstand. Dit betekent dat meer dan driekwart van de uitstromers niet opnieuw van bijstand afhankelijk werden.
- Van de door IJsselgemeenten ingezette uitstroom bevorderende maatregelen, zullen de toeleiding naar externe opleidingen en een actieve werkgeversbenadering het sterkst hebben bijgedragen aan de uitstroom van bijstandsgerechtigden naar werk.

⁵ Bron: CBS Statline, werkgelegenheid in banen. <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81431NED&D1=a&D2=a&D3=0&D4=5-9&VW=T>

⁶ CBS: Trends in Nederland 2018. https://longreads.cbs.nl/trends18/arbeid_en_inkomen/cijfers/arbeid.

- Wanneer cliënten een re-integratietraject hadden gevolgd dat bestond uit een opleiding die IJsselgemeenten extern inkocht, volgde daarop namelijk in 54% van de gevallen uitstroom naar werk. Ter vergelijking: een studie van SEOR, Regioplan en Epsilon Research kwam tot een maximale (bruto) uitstroom van 45%. Dit betrof het re-integratieprogramma 'WerkLoont' van de gemeente Rotterdam.⁷
- De werkgeversdienstverlening houdt in dat IJsselgemeenten actief bij werkgevers op zoek gaat naar mogelijkheden om bijstandsgerechtigden bij hen aan het werk te krijgen. Naar schatting van de rekenkamer heeft de werkgeversdienstverlening bijgedragen aan zo'n 39-53% van de totale uitstroom.
- Re-integratietrajecten binnen 'Activering & Zorg' en stagetrajecten werden daarentegen relatief weinig gevolgd door uitstroom naar werk:
 - Trajecten bij 'Activering & Zorg', die meer gericht zijn op activeren en participeren dan op begeleiding naar werk, worden in 5% van de gevallen gevolgd door uitstroom naar werk.
 - Van de mensen die een werkstage hadden gedaan, gericht op het opdoen van werkervaring, stroomde 24% uit naar werk.

3 De effectiviteit van uitstroombevorderende maatregelen wordt echter deels tenietgedaan, doordat:

a de maatregelen gericht op de uitstroom van jongeren onvoldoende bijdragen aan het laag houden van het aandeel jongeren in de bijstand;

- Ondanks de effectiviteit van de zoekperiode is het aandeel van jongeren in het bijstandsbestand gestegen van 7,3% (2015), 8,6% (2016), 9,6% (2017) naar 10,4% (2018).
- Hiermee wordt de doelstelling van IJsselgemeenten van maximaal 7% jongeren in het bijstandsbestand niet gehaald.
- Ondanks de aantrekkende landelijke economie, stromen jongeren kennelijk relatief weinig uit. Dit is ook landelijk het beeld.
- Landelijk bedroeg het aandeel jongeren in de bijstand namelijk 9% (2015), 10% (2016) en 11% (2017).
- IJsselgemeenten slaagt er onvoldoende in om jongeren te laten uitstromen naar studie. Van de mensen die uitstroonden naar betaald werk of studie, stroomde slechts 2% (2018) tot 11% (2016) uit naar studie.

b de wachttijden voor cliënten op een re-integratietraject relatief lang zijn;

- De wachttijden varieerden van 55 (2016) tot 73 (2015) dagen. Met name in 2015 waren er veel mensen die relatief lang op een traject moesten wachten.
- Het re-integratietrajectplan wordt bij de intake van een cliënt opgesteld. Een cliënt mag verwachten dat binnen afzienbare tijd na het opstellen van het trajectplan, hij of zij ook daadwerkelijk met een traject kan starten.
- IJsselgemeenten benoemt verschillende potentiële oorzaken voor lange wachttijden, zoals het zelf zoeken naar werk of deelname aan een inburgeringstraject, maar heeft zelf geen inzicht in het aantal gevallen van lange wachttijden waarvoor deze oorzaken daadwerkelijk een verklaring bieden.
- Aangezien de kansen op uitstroom naar werk afnemen naarmate iemand langer in de bijstand zit, is het waarschijnlijk het meest effectief om zo snel mogelijk met een re-integratietraject te starten.⁸

⁷ SEOR, Epsilon Research en Regioplan, 'Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie', oktober 2014.

⁸ Zoals bijvoorbeeld aangetoond door SEO Economisch Onderzoek, in haar rapport 'De lange weg naar werk: beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB', uit 2008.

c een aanzienlijk aantal bijstandsgerechtigden na instroom geen re-integratietraject volgt. Voor een groot gedeelte van deze bijstandsgerechtigden zonder traject is onbekend waarom IJsselgemeenten hun geen traject aanboden.

- Tussen de 30% (2015) en 35% (2017) van de mensen die instroomden, heeft sinds hun instroom nog niet aan een re-integratietraject deelgenomen. In dit onderzoek blijkt dat ze in ieder geval op 1 januari 2019 nog niet aan een traject hebben deelgenomen.
- In een aantal gevallen (maximaal 32% van de mensen zonder traject) had de desbetreffende cliënt al binnen drie maanden werk gevonden, waarvoor een re-integratietraject dus ook niet nodig was geweest.
- In een klein aantal gevallen (maximaal 8% van de mensen zonder traject) was de desbetreffende cliënt vrijgesteld van de re-integratieverplichting, wat dus goed verklaart waarom hij of zij niet voor een traject is aangemeld.
- Voor de overige betreffende cliënten heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen waarom ze in de onderzochte periode (2015-2018) geen traject aangeboden hebben gekregen.

4 Het totale bijstandsvolume in Krimpen aan den IJssel is in de periode 2015-2018 sterker gegroeid dan landelijk, hoewel zij recent stabiliseerde en zelfs kleiner werd.⁹ Bij ongewijzigd beleid zal de gemeente tekorten op het BUIG-budget blijven boeken, alhoewel deze tekorten waarschijnlijk wel zullen verminderen.

- Ondanks de aantrekkende economie en de dalende omvang van het landelijke bijstandsvolume, waarvan sinds 2017 sprake is, en ondanks de door IJsselgemeenten genomen maatregelen, is de groei van het totale bijstandsvolume tussen 2015 en 2018 in Krimpen hoger dan landelijk gezien.
- Het totale bijstandsvolume in Krimpen was op 1 januari: 411 (2015); 450 (2016), 512 (2017) en 515 (2018). In 2018 was het volume 25% groter dan in 2015.
- Landelijk waren de bijstandsvolumes op 1 januari: 436.250 (2015); 452.580 (2016), 466.830 (2017) en 456.770 (2018). In 2018 was het volume 5% groter dan in 2015.
- Het bijstandsvolume in Krimpen zal waarschijnlijk de komende tijd dalen, zo blijkt uit de meest recente bestuursrapportage van IJsselgemeenten (eerste kwartaal 2019). Het bijstandsvolume stond aan het einde van het eerste kwartaal van 2019 op 487.
- Hierdoor, maar ook door de wijze waarop het Krimpense BUIG-budget tot stand komt en door aanpassingen in de bepaling van het BUIG-budget door het rijk, zullen de tekorten waarschijnlijk kleiner zijn dan de gemeente prognosticeerde (tabel 1-2).

5 Na een langzame start in 2015 en 2016 benadert de gemeente sinds 2018 haar doelstellingen ten aanzien van het begeleiden van arbeidsbeperkten naar passend werk. Het aandeel arbeidsbeperkten met een baan ligt echter nog altijd laag.

- Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 heeft de gemeente de taak om mensen met een arbeidsbeperking te begeleiden naar garantiebanen of, in het geval van een zwaardere beperking, naar beschutte werkplekken.
- In de periode 2015-2016 werden in totaal slechts vier plaatsingen in een garantiebaan gerealiseerd in Krimpen. Er zijn in deze periode geen plaatsingen op beschutte werkplekken gerealiseerd.
- In de periode 2015-2018 plaatste IJsselgemeenten 27 personen op een garantiebaan. De (cumulatieve) doelstelling voor deze periode was (ongeveer) 34. Deze (cumulatieve) doelstelling betreft plaatsingen door IJsselgemeenten en derden (UWV en Promen). Voor de gemeente zelf betekent dit dat ze haar doelstellingen waarschijnlijk (bijna) heeft bereikt.

⁹ IJsselgemeenten, 'Bestuursrapportage Sociale Zaken 1^e kwartaal 2019', april 2019, verkregen op 13 mei 2019.

- In de periode 2015-2018 heeft IJsselgemeenten zeven personen op een beschutte werkplek geplaatst. De (cumulatieve) doelstelling is negen, hiermee is de doelstelling niet gehaald.
 - Van de 68 mensen met een indicatie als arbeidsbeperkte hebben er momenteel slechts 25 personen werk (37%), wat als laag beschouwd kan worden.
 - Het werkelijke aantal werkende arbeidsbeperkten ligt vermoedelijk lager, omdat de gemeente waarschijnlijk niet alle arbeidsbeperkten in beeld heeft.
 - Jobcoaching wordt nog relatief weinig (in 32% van de plaatsingen) ingezet als middel om werkgevers en werknemers te faciliteren, terwijl dit mogelijk wel kan bijdragen aan het creëren en in stand houden van banen voor arbeidsbeperkten.
- 6 *Sinds het onderbrengen van de uitvoering van de Participatiewet bij IJsselgemeenten kan de gemeenteraad zijn sturende en controlerende taak op dit terrein onvoldoende waarmaken. IJsselgemeenten heeft namelijk een generiek, voor alle deelnemende gemeenten geldend beleidskader ontwikkeld en heeft geen bijzondere aandacht voor specifieke Krimpense wensen. Ook wordt de raad in beperkte mate geïnformeerd over de resultaten van het beleid die voor Krimpen aan den IJssel relevant zijn.*
- IJsselgemeenten treft voor de drie deelnemende gemeenten dezelfde maatregelen om de instroom te beperken (denk aan de poortwachtersfunctie) en om de uitstroom te bevorderen (denk aan de re-integratiemaatregelen).
 - Het bijstandsbestand in Krimpen aan den IJssel heeft specifieke kenmerken die vragen om een specifieke aanpak, zoals het relatief grote aandeel statushouders.
 - Ook wil de raad van Krimpen aan den IJssel meer aandacht besteden aan ouderen, maar door het generieke beleid van IJsselgemeenten is hier weinig aandacht voor. IJsselgemeenten legt de nadruk op het begeleiden van mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.
 - De raad ontvangt inhoudelijke voortgangsrapportages per kwartaal (bestuursrapportages). De bestuursrapportages informeren de raad doorgaans niet welke resultaten de afzonderlijke maatregelen hebben voortgebracht, maar bieden op hoofdlijnen inzicht in de ontwikkeling en samenstelling van het bijstandsbestand. Ook bevatten zij niet alle gemeentespecifieke resultaten. Het college heeft IJsselgemeenten dus niet de opdracht gegeven dergelijke gemeentespecifieke informatie te verstrekken. Dit had naar de mening van de rekenkamer met het oog op de controlerende taak van de raad wel moeten gebeuren.

2-3 aanbevelingen

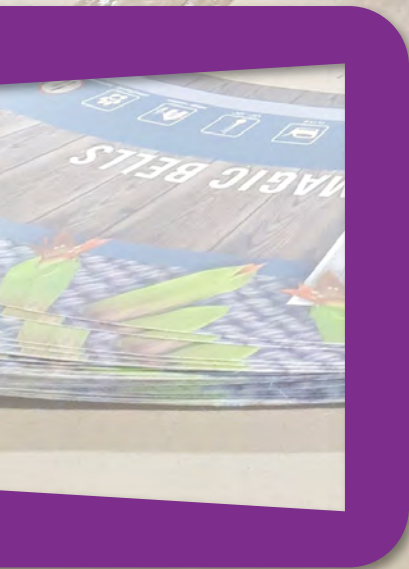
De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Geef opdracht aan IJsselgemeenten te onderzoeken hoe zij jongeren beter kan begeleiden in het uitstromen uit de bijstand, bij voorkeur naar studie. Laat IJsselgemeenten handelen naar de uitkomsten van dit onderzoek.
- 2 Met betrekking tot arbeidsbeperkten (de nieuwe doelgroep):
 - a Verhoog het ambitieniveau wat betreft het begeleiden van mensen met een arbeidsbeperking (de nieuwe doelgroep) naar werk.
 - b Zet vaker jobcoaching in, opdat banen allicht duurzamer van aard worden.
- 3 Geef opdracht aan IJsselgemeenten zorg te dragen voor kortere wachttijden voor cliënten voor een re-integratietraject.

- 4 Laat IJsselgemeenten inzichtelijk maken en onderbouwen waarom bepaalde cliënten geen re-integratietraject krijgen aangeboden, beoordeel of dit past bij de wensen van de raad en stuur IJsselgemeenten zo nodig bij.
- 5 Stel een beleidskader op inzake de Participatiewet en leg dit voor aan de raad. Geef vervolgens opdracht aan IJsselgemeenten dit beleid, specifiek voor Krimpen aan den IJssel, uit te voeren, zodat in voldoende mate rekening gehouden wordt met de specifieke Krimpense context.
- 6 Verzoek IJsselgemeenten om inzichtelijke (verantwoordings)rapportages over de realisatie van gemeentespecifieke prestatiedoelstellingen en over de ingezette instrumenten en deel deze met de raad.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbeveling aan de gemeenteraad:

- 7 Evalueer en beoordeel, een jaar nadat de bovenstaande aanbevelingen aan het college zijn uitgevoerd, of de uitbesteding van de Participatiewet aan IJsselgemeenten voldoet aan uw verwachtingen. Beslis op basis hiervan over de toekomstige samenwerking binnen de Gemeenschappelijke Regeling IJsselgemeenten.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Op 16 mei ontving het college van u het concept rapport “Beheersing bijstandsvolume” voor bestuurlijk wederhoor. De rekenkamer stelt het college in de gelegenheid te reageren op de conclusies in de bestuurlijke nota en aan te geven welke aanbevelingen zij overneemt.

Allereerst wil het college haar waardering uitspreken voor het onderzoek van de rekenkamer. Het bijstandsvolume van de gemeente Krimpen aan den IJssel daalt, ondanks ingezette maatregelen, niet in gelijke mate met de landelijke ontwikkelingen. Dat vindt het college zorgelijk. Het heeft er toe geleid dat de wethouder, IJsselgemeenten, betrokken ambtenaren en het Krimpens Sociaal team in januari gestart zijn met het analyseren van de mogelijke oorzaken van de achterblijvende daling van het bijstandsbestand van Krimpen aan den IJssel en de kenmerken van het bijstandsbestand met als doel nieuwe, mogelijk lokale, inzet te ontwikkelen die bijdraagt aan een snellere daling. Het onderzoek sluit aan bij, en voegt toe aan, deze exercitie. De nota van bevindingen bundelt trends, ontwikkelingen en achtergrondinformatie die bijdragen aan inzicht en richting geven aan de te ontwikkelen inzet. Wel vraagt het college zich af op welke moties de rekenkamer doelt in de inleiding. Het college heeft deze niet in de lijst van geraadpleegde stukken kunnen terugvinden.

Hieronder treft u de reactie aan van het college op de conclusies en de aanbevelingen.

- 1 De instroom in de bijstand in Krimpen aan den IJssel steeg in 2016 sterk, waarna deze daalde. Landelijk daalde de instroom de gehele periode 2015-2018. De zogeheten poortwachtersfunctie en de opgelegde zoekperiode voor jongeren, beiden uitgevoerd door IJsselgemeenten, zullen hebben bijgedragen aan het voorkomen van instroom. De instroom had lager kunnen zijn als de raad van Krimpen andere keuzes ten aanzien van de opvang van statushouders had gemaakt. Dit drukte extra op het BUIG-budget.

reactie college

Wij onderschrijven uw conclusie. De ingezette maatregelen te weten , de poortwachter, handhaving en de zoekperiode voor jongeren hebben de instroom beperkt. Desondanks was de instroom hoger dan landelijk. Wij delen uw conclusie dat de instroom lager had kunnen zijn als er niet besloten was om in 2017 extra statushouders te plaatsen maar dat geldt alleen voor 2017. In 2018 is het cumulatieve aantal geplaatste statushouders weer gelijk aan de opgelegde taakstelling en daarmee vergelijkbaar met andere gemeenten. Het biedt daarom geen verklaring voor de consequent hogere instroom vergeleken met de landelijke ontwikkelingen.

- 2 In de jaren 2016 en 2017 nam de uitstroom uit de bijstand in Krimpen aan den IJssel sterk toe. Deze nam af in 2018. Landelijk daalde de uitstroom in de gehele periode 2015-2018. De uitstroom naar werk in Krimpen is bovendien overwegend duurzaam

van aard. Naast de aantrekkende economie zullen enkele re-integratiemaatregelen hier positief aan hebben bijgedragen, met name externe opleidingen en de werkgeversdienstverlening van IJsselgemeenten.

reactie college

De uitstroom uit de bijstand was consequent hoger dan landelijk het geval was. Er wordt met de inzet een duurzame uitstroom beoogd en geen quick win. Wij zijn dan ook verheugd dat u concludeert dat het IJsselgemeenten lukt om een duurzame uitstroom te realiseren.

In de toelichting op deze conclusie meldt u dat “meer dan een kwart van de uitstromers niet opnieuw van bijstand afhankelijk werden” Het college gaat er van uit dat u bedoelt dat meer dan driekwart van de uitstromers niet opnieuw van bijstand afhankelijk werden.

Uiteraard is het college blij met de positieve resultaten van de externe trajecten en de werkgeversbenadering. Wij willen hier echter opmerken dat ook de andere trajecten, onder andere de trajecten binnen “activering en Zorg” en de werkstages, bijdragen aan uitstroom. Deze trajecten zijn bedoeld als een stap in de richting van werk, en dus is de uitstroom naar werk niet te gebruiken om de mate van effectiviteit te meten.

De trajecten bij ‘Activering & Zorg’, voor klanten met een lange afstand tot de arbeidsmarkt, zijn gericht op activeren en participeren. Het is op zich bijzonder dat dit in 5% van de gevallen al leidt tot een uitstroom naar werk.

De werkstages zijn eveneens gericht op een stap naar werk; het opdoen van werkervaring waardoor de deelnemers aantrekkelijker worden voor werkgevers. Deze trajecten worden vooral ingezet voor statushouders met veelal een (nog) beperkte beheersing van de Nederlandse taal zonder werkervaring in Nederland. Het college is dan ook blij dat 24% van deze trajecten leidt tot uitstroom naar werk.

3 De effectiviteit van uitstroombevorderende maatregelen wordt echter deels tenietgedaan, doordat:

- a de maatregelen gericht op de uitstroom van jongeren onvoldoende bijdragen aan het laag houden van het aandeel jongeren in de bijstand;
- b de wachttijden voor cliënten op een re-integratietraject relatief lang zijn;
- c een aanzienlijk aantal bijstandsgerechtigden na instroom geen re-integratietraject volgt. Voor een groot gedeelte van deze bijstandsgerechtigden zonder traject is onbekend waarom IJsselgemeenten hun geen traject aanbod.

reactie college

Het college erkent dat intensivering van maatregelen, bijvoorbeeld meer begeleiding van jongeren naar werk, en het inkopen van meer re-integratietrajecten waardoor er kortere wachttijden zijn en meer klanten een re-integratietraject kunnen volgen, mogelijk hadden bijgedragen aan meer uitstroom. Het budget en de capaciteit daarvoor is niet ongelimiteerd. IJsselgemeenten had per klant in deze periode ca € 600-800 per jaar beschikbaar en een gemiddeld traject kost € 1.500 tot € 3.000. Binnen de beschikbare middelen zijn er keuzes gemaakt. Zo is er, op basis van de wetenschap dat het moeilijker is om een klant met een lange uitkeringsduur terug te laten keren in het werkproces gecombineerd met de hoge uitstroomdoelstellingen en onder druk van een achterblijvend BUIG budget, gekozen voor relatief grote inzet op klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt om een zo hoog mogelijke uitstroom te realiseren en de financiële lasten te beperken. Voor deze klanten, die circa 55% van het bestand uitmaakten was 75% van de middelen beschikbaar.

- a Het college kan zich niet vinden in de conclusie van de rekenkamer dat IJsselgemeenten er onvoldoende in slaagt om jongeren te laten uitstromen naar studie.
- Het college is van mening dat het effect van de maatregelen om de uitstroom van jongeren te bevorderen op het totale bijstandsbestand beperkt is omdat:
- de groep (31 tot 52 jongeren) klein is en het percentage jongeren in het bestand steeds lager is dan het landelijk gemiddelde;
 - er in deze periode een relatief groot aantal (31) jonge statushouders tussen de 18 en 27 jaar is ingestroomd. Aan hen wordt geen zoekperiode opgelegd noch kunnen zij direct een studie volgen. Zij moeten eerst inburgeren;
 - de jongeren die, na een zoekperiode, instromen bovendien moeilijker te bemiddelen zijn naar opleiding en/of werk. Onder deze jongeren bevinden zich ook jongeren uit de nieuwe doelgroep.
- b Het college onderschrijft de stelling van de rekenkamer dat kans op werk daalt naarmate iemand langer in de bijstand zit. Het is dan inderdaad van belang om zo snel mogelijk met een re- integratietraject te starten. Daarnaast is het van belang dat een traject goed past bij de klant zodat het resultaat optimaal is. Het onderzoek naar de capaciteiten van de klant, de keuze van het meest passende traject en de aanmelding moet met zorgvuldigheid uitgevoerd worden. Dat kost tijd, capaciteit en moet binnen de beschikbare middelen passen. Overigens zijn er, in de periode dat de klant geen re-integratietraject volgt, (begeleidings)gesprekken en is er contact met de klant.
- c De rekenkamer constateert dat het aandeel klanten zonder re-integratietraject hoog is: 30-35%. Het college merkt op dat, zoals ook door de rekenkamer vastgesteld, 40% van de klanten die geen traject aangeboden kreeg binnen 90 dagen uitstroomde naar werk of een vrijstelling kreeg. In dat geval was een re-integratietraject niet aan de orde. Dan rest nog een groep van 20% die niet aan een traject heeft deelgenomen. In deze periode was sprake van hoge uitstroomdoelstellingen. Er is een keuze gemaakt zoals boven beschreven. Dat betekent dat er klanten zijn die geen of laat een re-integratietraject volgen. Het is niet zo dat deze klanten los gelaten worden, er is wel contact met de klant.
- 4 Het totale bijstandsvolume in Krimpen aan den IJssel is in de periode 2015-2018 sterker gegroeid dan landelijk, hoewel zij recent stabiliseerde en zelfs kleiner werd. Bij ongewijzigd beleid zal de gemeente tekorten op het BUIG-budget blijven boeken, alhoewel deze tekorten waarschijnlijk wel zullen verminderen.

reactie college

De cijfers die de rekenkamer gebruikt zijn niet geheel correct: de landelijke groei is de groei van het bestand tot de AOW leeftijd en exclusief IOAW en IOAZ. Voor het bestand van Krimpen aan den IJssel zijn de laatste groepen wel meegenomen in de groeicijfers. Dat betekent dat de landelijke groei van het bijstandsvolume in 2018 ten opzichte van 2015 iets hoger is namelijk 6,3%. Dat is slechts een nuancering en doet niet af aan het feit dat het totale bijstandsvolume in Krimpen aan den IJssel sterker is gegroeid dan landelijk in de onderzochte periode. En dat ondanks de inzet op zowel voorkomen van de instroom als bevorderen van de uitstroom. Uit de cijfers van de 1e bestuursrapportage blijkt inderdaad dat er nu ook sprake is van een daling in Krimpen. IJsselgemeenten verwacht dat deze daling in 2019 zal doorzetten en dat dit een positief (verlagend) effect zal hebben op de totale uitkeringslasten. Gezien de werking van het verdeelmodel zal een deel van dit effect teniet worden gedaan doordat bij de vaststelling van het definitieve budget in oktober 2019 het BUIG budget

voor alle gemeenten zal worden aangepast op de positieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Alleen als IJsselgemeenten er in slaagt om de daling hoger te laten zijn dan het landelijk gemiddelde zal er waarschijnlijk sprake zijn van een positief effect op het tekort. Het college zet haar vraagtekens bij de opmerking van de rekenkamer dat er bij “ongewijzigd beleid” sprake zal zijn van een tekort. Het college vraagt zich af wat er dan zal moeten wijzigen en stelt dat de tekorten niet alleen afhankelijk zijn van het gemeentelijk beleid maar ook van het overheidsbeleid ten aanzien van het macrobudget en de verdeling daarvan.

- 5 Na een langzame start in 2015 en 2016 benadert de gemeente sinds 2018 haar doelstellingen ten aanzien van het begeleiden van arbeidsbeperkten naar passend werk. Het aandeel arbeidsbeperkten met een baan ligt echter nog altijd laag.

reactie college

Het college is op de hoogte van het feit dat het begeleiden en plaatsen van arbeidsbeperkten in de periode 2015-2016 achter bleef bij de doelen, wensen en verwachtingen. Zij is daarover door IJsselgemeenten geïnformeerd in de bestuursrapportages en het overleg. Deze situatie is niet uniek voor IJsselgemeenten; ook landelijk hadden de afdelingen sociale zaken moeite met deze doelgroep die, gedeeltelijk, een nieuwe taak was die per 2015 was opgenomen in de Participatiewet. IJsselgemeenten moest daarvoor expertise opbouwen, processen voor begeleiding inrichten en verder ontwikkelen, en de toeleiding en samenwerking met het UWV vormgeven. Indicaties werden door het UWV in eerste instantie moeizaam afgegeven. Bijkomende omstandigheid van de start van IJsselgemeenten met ingang van 2015 en de hoge nieuwe instroom.

In de loop van 2015 is door IJsselgemeenten een specifieke casemanager met deze kennis ingehuurd en vanaf 2018 is deze structureel aan de formatie toegevoegd.

Wat betreft het aantal plaatsingen is de cumulatieve doelstelling voor de garantiebanen in de periode 2015-2018 behaald. Echter het aantal daadwerkelijk duurzaam gerealiseerde banen blijft hierbij achter. In slechts de helft van deze plaatsingen leidt dit tot een duurzame arbeidsplaats. Dit ondanks de loonkostensubsidie en inzet van ondersteunende instrumenten als werkplek aanpassing, jobcoaching en no-riskpolis. Dit is overigens niet afwijkend van het landelijke beeld.

De opgenomen cumulatieve doelstelling voor beschut werk is onjuist; de cumulatieve doelstelling voor ultimo 2018 is 5 en voor ultimo 2019 7. Het college constateert dat deze doelstelling behaald is.

De rekenkamer geeft aan het percentage werkende arbeidsbeperkten laag te vinden en concludeert dat het werkelijke aantal waarschijnlijk lager ligt. Het college ambieert uiteraard een hoger percentage en realiseert zich dat dit niet eenvoudig is. Plaatsing van deze nieuwe doelgroep is echter een complexe zaak, vergt een zorgvuldige aanpak en veel begeleiding en nazorg. De rekenkamer geeft hier geen vergelijking met landelijk gerealiseerde percentages.

De rekenkamer concludeert dat het werkelijke aantal werkende arbeidsbeperkten vermoedelijk lager zal liggen omdat niet alle arbeidsbeperkten in beeld zijn. Wij vragen ons af op welke feitelijke gegevens deze conclusie is gebaseerd. Het aantal werkende arbeidsbeperkten zou naar verwachting van IJsselgemeenten net zo goed hoger kunnen zijn omdat een deel zich niet bij IJsselgemeenten meldt en via familie en eigen netwerk aan het werk komt.

Tenslotte wil het college nog een opmerking plaatsen over de jobcoaching; Jobcoaching kan ook geleverd worden door een medewerker van IJsselgemeenten of door de organisatie zelf, dat is niet zichtbaar in de cijfers. Plaatsen en ondersteunen van personen met een arbeidsbeperking en hun werkgevers is bij uitstek maatwerk waarvoor geldt dat de mate waarin een instrument als jobcoaching wordt ingezet niet gebruikt kan worden als voorspellende factor voor het succes van de plaatsing. De conclusie van de rekenkamer dat het instrument jobcoaching te weinig zou worden ingezet onderschrijven wij dan ook niet.

- 6 Sinds het onderbrengen van de uitvoering van de Participatiewet bij IJsselgemeenten kan de gemeenteraad zijn sturende en controlerende taak op dit terrein onvoldoende waarmaken. IJsselgemeenten heeft namelijk een generiek, voor alle deelnemende gemeenten geldend beleidskader ontwikkeld en heeft geen bijzondere aandacht voor specifieke Krimpense wensen. Ook wordt de raad in beperkte mate geïnformeerd over de resultaten van het beleid die voor Krimpen aan den IJssel relevant zijn.

reactie college

Het college beaamt dat er een generiek beleidskader is ontwikkeld. Dat is een besluit van de raden van de deelnemende gemeenten met het oog op efficiëntie en kosten besparing en past bij het gegeven dat veel beleid is vastgelegd in de Participatiewet en ontwikkelingen veelal regionaal zijn en daarmee gelijk voor de deelnemende gemeenten. Als er aanleiding toe is dan is er aandacht voor de specifieke kenmerken of de wensen van de gemeente Krimpen aan den IJssel. Het blijft ook mogelijk meer dienstverlening in te kopen via een pluspakket.

Het college is van mening dat de bestuursrapportages goed inzicht bieden in de relevante ontwikkelingen.

toelichting

De wijze waarop het beleid wordt vormgegeven en de raad wordt geïnformeerd is gebaseerd op een raadsbesluit op 14 maart 2014 dat aan de basis ligt voor deelname van de gemeente Krimpen aan den IJssel aan de gemeenschappelijke regeling IJsselgemeenten en de DVO, de dienstverleningsovereenkomst. De intentie van de samenwerking binnen GR IJsselgemeenten is gericht op efficiëntie en kostenbesparing en om dat te bereiken is in dit besluit aangestuurd op een generiek, geharmoniseerd beleid.

GR IJsselgemeenten is een uitvoeringsorganisatie en geeft uitvoering aan het beleid dat door de deelnemende gemeenten is geformuleerd en vastgesteld. Dit beleid wijkt niet veel af per gemeente. Ten eerste omdat veel is vastgelegd in de Participatiewet zelf en in de geharmoniseerde verordeningen. Ten tweede omdat het voor alle gemeenten van belang is om het bijstandsvolume zo laag mogelijk te houden. Om dat te bereiken kunnen gemeenten de instroom beperken, de uitstroom bevorderen en toezien op de rechtmatigheid van de verstrekkingen, het handhaven. Daar zijn prestaties voor afgesproken.

De poortwachter, de zoekperiode en de handhaving zijn instrumenten om instroom te beperken en misbruik te voorkomen. Andere maatregelen moeten inspelen op ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en de klantenbestanden. De ontwikkelingen zijn soms zo specifiek en tijdelijk dat bij opname in een beleidsplan de wijze waarop ingespeeld wordt op een ontwikkeling achterhaald is zodra het beleidsplan is vastgesteld.

Voor de deelnemende gemeenten komen deze ontwikkelingen veelal overeen. Het grote aandeel statushouders is bijvoorbeeld een dergelijke ontwikkeling. Deze is niet uniek voor de gemeente Krimpen aan den IJssel. In Zuidplas is het aandeel statushouders hoger dan in Krimpen en ook in Capelle zijn er meer statushouders. Dit heeft ertoe geleid dat er binnen IJsselgemeenten een speciaal team voor statushouders is opgericht en er door de deelnemende gemeenten extra FTE zijn ingezet voor de toeleiding en begeleiding van deze doelgroep. Bovendien zijn er speciale trajecten voor deze doelgroep ingekocht. Ouderen zijn eveneens vertegenwoordigd in het klantenbestand. In de onderzoeksperiode zijn er 102 klanten ouder dan 55 jaar uit Krimpen aan den IJssel ingestroomd en in dezelfde periode zijn er 65 uitgestroomd waarvan 29 naar werk. Voor geheel IJsselgemeenten zijn er in deze periode 747 ouderen (>55) ingestroomd, 542 uitgestroomd waarvan 214 naar werk. In de toelichting van de rekenkamer wekt de rekenkamer de indruk dat er binnen IJsselgemeenten geen specifieke aandacht zou zijn voor bijzondere doelgroepen als statushouders en/of ouderen. Dat is dus niet juist.

Inzake de informatievoorziening wordt voorzien in 4 bestuursrapportages, een jaarrekening, een jaarplan en een primitieve begroting. Minimaal één keer per jaar wordt er een presentatie georganiseerd door IJsselgemeenten. In de bestuursrapportages biedt IJsselgemeenten:

- zicht op de regionale en landelijke ontwikkelingen;
- de ontwikkelingen in het WWbestand per gemeente, voor de regio en op landelijk niveau;
- de instroom en uitstroom en bestandsontwikkeling per gemeente;
- de ontwikkelingen ten aanzien van het BUIG budget;
- cijfers ten aanzien van de plaatsingen nieuw beschut werk;
- toelichting op specifieke lokale maatregelen of ontwikkelingen;
- uitgesplitste gegevens per gemeente in de bijlage.

De wethouder werkt op dit moment nauw samen met IJsselgemeenten ten aanzien van het achterblijven van de afname van het bestandsvolume.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Geef opdracht aan IJsselgemeenten te onderzoeken hoe zij jongeren beter kan begeleiden in het uitstromen uit de bijstand, bij voorkeur naar studie. Laat IJsselgemeenten handelen naar de uitkomsten van dit onderzoek.

Het college is van mening dat de begeleiding van jongeren door IJsselgemeenten reeds opgepakt wordt in het kader van haar taken en prestaties zoals deze geformuleerd zijn. Op het gegevensblad van de bestuursrapportages en in de ambtelijke gesprekken wordt de voortgang gevolgd.

- 2 Met betrekking tot arbeidsbeperkten (de nieuwe doelgroep):
 - a Verhoog het ambitieniveau wat betreft het begeleiden van mensen met een arbeidsbeperking (de nieuwe doelgroep) naar werk.
 - b Zet vaker jobcoaching in, opdat banen allicht duurzamer van aard worden.

Het college zal bekijken of het mogelijk is de ambities voor 2020 bij te stellen. Deze moeten echter wél realistisch zijn.

Het college heeft in de reactie op de conclusies al aangegeven dat jobcoaching ook uitgevoerd wordt door IJsselgemeenten of de werkgever én dat het een onderdeel is van een maatwerkpakket voor de klant en de werkgever waarvoor geldt dat jobcoaching één van de instrumenten is. Het is het maatwerk dat de duurzaamheid bepaalt en niet de inzet van jobcoaching op zich.

- 3 Geef opdracht aan IJsselgemeenten zorg te dragen voor kortere wachttijden voor cliënten voor een re-integratietraject.

Dat is alleen mogelijk indien de raad daarvoor extra middelen beschikbaar stelt. Gezien het huidige tekort binnen het Sociaal Domein neemt het college deze aanbeveling niet over.

- 4 Laat IJsselgemeenten inzichtelijk maken en onderbouwen waarom bepaalde cliënten geen re-integratietraject krijgen aangeboden, beoordeel of dit past bij de wensen van de raad en stuur IJsselgemeenten zo nodig bij.

Het college zal, in samenwerking met de andere gemeenten en IJsselgemeenten, in het najaar zorgvuldig kijken naar de aanpassingen in keuzes die tot nu toe gemaakt zijn. De afgelopen jaren is, vanwege de hoge instroom, ingezet op het bereiken van een zo groot mogelijke uitstroom om het bijstandsvolume te beheersen. Binnen de financiële kaders moet dan een keuze gemaakt worden. Er is daarom maximaal ingezet op de groep die relatief kort in de bijstand zat om in iedere geval te voorkomen dat de groep die lang in de bijstand zat groeide. Ook de rekenkamer benoemt het belang hiervan in haar rapportage. Nu de instroom daalt en klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt relatief gemakkelijk uitstromen, is het van belang om die keuze te heroverwegen. Het aandeel klanten met een langere afstand tot de arbeidsmarkt zal stijgen. IJsselgemeenten heeft dit in haar rapportages aangegeven. Voor deze klanten is echter een langere en intensievere begeleiding nodig om hen te laten uitstromen naar werk. De kosten daarvan zijn hoger.

- 5 Stel een beleidskader op inzake de Participatiewet en leg dit voor aan de raad. Geef vervolgens opdracht aan IJsselgemeenten dit beleid, specifiek voor Krimpen aan den IJssel, uit te voeren, zodat in voldoende mate rekening gehouden wordt met de specifieke Krimpense context.

De opdracht tot het opstellen van een beleidskader lijkt, gegeven de huidige voorbereiding van een nieuw beleidsplan Sociaal Domein en de bestaande aandacht voor de specifieke doelgroepen binnen IJsselgemeenten, die ook binnen de andere gemeenten prioriteit hebben, overbodig. IJsselgemeenten is gehouden te opereren binnen de vigerende beleidskaders van de gemeenten. De aanbeveling wordt niet overgenomen.

- 6 Verzoek IJsselgemeenten om inzichtelijke (verantwoordings)rapportages over de realisatie van gemeentespecifieke prestatiedoelstellingen en over de ingezette instrumenten en deel deze met de raad.

IJsselgemeenten rapporteert conform de afspraken daarover aan het college. Deze worden gedeeld met de raad. Prestatiedoelstellingen zijn over het algemeen niet gemeentespecifiek omdat de ontwikkelingen overeenkomen. Vanuit de gemeenteraad hebben ons geen signalen bereikt dat deze rapportages onvoldoende zouden zijn noch

blijkt uit de nota van bevindingen van de rekenkamer dat de raad dit signaal heeft afgegeven. Dat betekent overigens niet dat er geen blijvende aandacht moet zijn voor de inhoud en duidelijkheid van de rapportages; het speelveld is ingewikkeld en constant in beweging wat heldere rapportages noodzakelijk maakt. Het college zal de aanbeveling overnemen in die zin dat zij in gesprek gaan met de raad, of een werkgroep van de raad, om met hen te bespreken welke specifieke informatie wordt gemist. Op basis daarvan kan het college dan met IJsselgemeenten en de andere gemeenten bekijken of en hoe die informatie kan geleverd.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbeveling aan de gemeenteraad:

- 7 Evalueer en beoordeel, een jaar nadat de bovenstaande aanbevelingen aan het college zijn uitgevoerd, of de uitbesteding van de Participatiewet aan IJsselgemeenten voldoet aan uw verwachtingen. Beslis op basis hiervan over de toekomstige samenwerking binnen de Gemeenschappelijke Regeling IJsselgemeenten.

Over de uitvoering van de maatregelen die op grond van de aanbevelingen worden overgenomen zal de raad geïnformeerd worden. Indien nodig zullen maatregelen bijgesteld worden. Het college gaat er daarbij van uit dat de rekenkamer bedoelt dat de wijze van samenwerking met en binnen IJsselgemeenten eventueel wordt aangepast en niet de samenwerking an sich. De rapportage en conclusies geven voor het college geen inhoudelijke aanleiding om de samenwerking binnen IJsselgemeenten ter discussie te stellen.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college voor zijn uitvoerige reactie op het rapport van de rekenkamer.¹⁰ Alvorens in te gaan op de conclusies en aanbevelingen, uit het college zijn zorgen over de huidige omvang van het bijstandsbestand.

Het college erkent vervolgens een aantal van de conclusies die de rekenkamer heeft getrokken. Het college geeft te kennen een aantal aanbevelingen over te nemen, of de mogelijkheden daartoe te verkennen. Andere aanbevelingen worden niet door het college overgenomen. In dit nawoord gaat de rekenkamer in op de reacties op de hoofdconclusies en aanbevelingen.

hoofdconclusies

In de toelichting op hoofdconclusie 2 heeft de rekenkamer 'een kwart' opgeschreven in plaats van 'driekwart', hetgeen ze nu heeft gecorrigeerd. De rekenkamer is ervan op de hoogte dat trajecten vallend onder maatwerk Activering & Zorg in principe niet gericht zijn op een directe uitstroom naar werk, zoals ook wordt vermeld in tabel 5-2 van het rapport. Niettemin heeft de rekenkamer geanalyseerd hoe vaak deze trajecten (direct of indirect) worden gevolgd door uitstroom naar werk, omdat zij meende dat dit inzicht kan bieden in de aard van deze trajecten.

Het college onderschrijft hoofdconclusie 3 ten dele. Het schrijft dat door verschillende externe factoren het aandeel jongeren in de bijstand groter is dan beoogd en dat maatregelen om hen naar werk of studie te begeleiden weinig effectief zullen zijn. De rekenkamer maakt hieruit op dat de gemeente in dezen minder ambitieus is dan de

¹⁰ De rekenkamer heeft de moties waarnaar wordt verwezen in de inleiding alsnog opgenomen in de literatuurlijst.

officiële stukken, zoals jaarplannen van IJsselgemeenten, beschrijven. Deze stukken bevatten immers de doelstelling “Het bestandsaandeel jongeren in de bijstand is lager dan 7%”, maar in zijn reactie lijkt het college zich erbij neer te leggen dat het niet veel kan doen om het huidige percentage (10,4%) omlaag te krijgen. De rekenkamer meent dat indien het college eigenlijk een minder ambitieuze doelstelling hanteert, het dit ook expliciet moet maken in de officiële stukken.

In reactie op hoofdconclusie 4 merkt het college op dat de landelijke cijfers die de rekenkamer hanteerde niet juist waren, omdat deze niet de mensen met een IAOW en IOAZ-uitkering zouden bevatten. Volgens de rekenkamer bevatten deze landelijke cijfers deze groepen uitkeringsgerechtigden wel.¹¹ De rekenkamer doelt met ‘ongewijzigd beleid’ op zowel het beleid van de gemeente Krimpen aan den IJssel als op het beleid van de rijksoverheid inzake het BUIG-macrobudget.

Hoofdconclusie 5 verwees naar doelstellingen die de gemeente heeft voor het realiseren van beschutte werkplekken, waarover het college opmerkt dat deze doelstelling in 2018 vijf moest zijn, in plaats van negen. De rekenkamer constateert dat in het Jaarplan 2017 van IJsselgemeenten (pagina 19, in de tabel) voor 2018 het getal van negen staat benoemd. De rekenkamer heeft dit doelcijfer gebruikt in het rapport. De rekenkamer erkent dat het in principe mogelijk is dat het aantal werkende arbeidsbeperkten feitelijk hoger is dan IJsselgemeenten registreert, doordat een aantal van hen zelfstandig werk vindt. Niettemin denkt de rekenkamer dat, juist omdat het vinden van werk zo moeilijk is voor arbeidsbeperkten en zij ook lang niet altijd een netwerk hebben dat hierin kan voorzien, er een risico bestaat dat de onbekende arbeidsbeperkten thuis zitten.¹² Ten aanzien van de inzet jobcoaching heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de gegevens die door IJsselgemeenten zijn aangeleverd. In het ambtelijk wederhoor is niet naar voren gekomen dat deze gegevens eigenlijk niet compleet waren, omdat deze niet de jobcoachingstrajecten bevatten die door IJsselgemeenten zelf worden gerealiseerd. Indien de inzet van jobcoaching inderdaad (aanzienlijk) hoger lag dan in het rapport is gerapporteerd, dan betekent dit mogelijk inderdaad dat jobcoaching weinig bijdraagt aan de duurzaamheid van de banen voor arbeidsbeperkten. Echter, zolang de rekenkamer geen verifieerbare onderbouwing van de hoge inzet van jobcoaching die het college hier benoemt heeft verkregen, blijft zij bij haar conclusie en bijbehorende toelichting.

De reactie van het college op hoofdconclusie 6 lijkt op twee gedachten te leunen. Enerzijds erkent het dat er binnen IJsselgemeenten sprake is van geharmoniseerd beleid en informatievoorziening, anderzijds beschrijft het dat “maatregelen moeten inspelen op ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en klantenbestanden”. Dit laatste zou niet in de weg worden gestaan door het geharmoniseerde beleid, omdat de gemeenten dezelfde ontwikkelingen doormaken. De rekenkamer betwijfelt ten eerste in hoeverre dit klopt, en ten tweede hoe het college dit weet, aangezien er slechts zeer beperkte gemeentespecifieke informatie wordt verstrekt. Het college erkent bovendien in feite

¹¹ De rekenkamer heeft gebruik gemaakt van gegevens van CBS StatLine, namelijk het cijfer ‘Bijstandsuitkering tot de AOW-leeftijd’. Volgens de definitie van het CBS bevat dit cijfer “Het aantal personen tot de AOW-gerechtigde leeftijd dat een uitkering ontvangt in het kader van de Participatiewet (PW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK) en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz).”

¹² Zo beschreef de Rekenkamer Utrecht in haar rapport “Beperkt in beeld” (2017) dat het voor deze gemeente onduidelijk was hoeveel kwetsbare, arbeidsgehandicapte jongeren er eigenlijk zijn.

dat het dit niet weet, namelijk in het begin van zijn reactie. Hierin beschrijft het college dat er momenteel een analyse plaatsvindt van het bijstandsbestand met als doel om “nieuwe, mogelijk lokale inzet te ontwikkelen die bijdraagt aan een snellere daling”. Niet alleen geeft het college hierin te kennen dat het niet precies weet in hoeverre het bijstandsbestand mogelijk afwijkt van dat van Zuidplas en Capelle aan den IJssel, ook lijkt het te onderschrijven dat de geharmoniseerde aanpak mogelijk te wensen over laat. De rekenkamer ziet overigens dat het aantal statushouders dat in de bijstand instroomde in de periode 2015-2018 een klein beetje hoger lag in Krimpen aan den IJssel dan in Capelle aan den IJssel en Zuidplas (0.7% t.o.v. het inwonertal op 1 januari 2019, in de andere gemeenten was dit 0,6%, gebaseerd op cijfers van de gemeente en van IJsselgemeenten, zie hiervoor ook paragraaf 3-2-4 van de nota van bevindingen). Voor die andere gemeenten kan het dus inderdaad ook van belang zijn om een goede begeleiding van bijvoorbeeld statushouders te ontwikkelen. Niettemin meent de rekenkamer dat indien de bijstandsbestanden van de gemeenten op relevante gronden verschillen, de huidige, geharmoniseerde manier van werken onvoldoende ruimte biedt voor een specifieke aanpak. Dit is ook het geval indien de gemeenteraad zou besluiten bepaalde groepen meer aandacht te geven dan anderen, zoals mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt (zie ook aanbevelingen 4 en 5). Tot slot schrijft het college dat de rekenkamer de indruk wekt dat er binnen IJsselgemeenten geen specifieke aandacht zou zijn voor bijzondere doelgroepen als statushouders en/of ouderen. De rekenkamer meent inderdaad dat IJsselgemeenten geen prioriteit aan deze doelgroepen geeft en vindt bovendien dat het college dit in feite ook erkent, bijvoorbeeld in zijn reactie op hoofdconclusie 3 en op aanbeveling 4 van de rekenkamer. Hierin geeft het college aan dat “maximaal (is) ingezet op de groep die relatief kort in de bijstand zat”. Onder deze groep vallen statushouders en ouderen namelijk nadrukkelijk niet.

aanbevelingen

Het college reageert feitelijk niet op aanbeveling 1. In zijn reactie geeft het college aan dat de begeleiding van jongeren al reeds door IJsselgemeenten wordt opgepakt in het kader van haar taken en prestaties zoals deze zijn geformuleerd. De rekenkamer beveelt echter aan om te onderzoeken hoe IJsselgemeenten jongeren beter kan begeleiden in het uitstromen uit de bijstand, bij voorkeur naar studie.

Het college maakt niet kenbaar of het aanbeveling 2 overneemt. De rekenkamer begrijpt dat, wanneer naar het inzien van het college jobcoaching niet bijdraagt aan duurzame banen voor arbeidsbeperkten en wanneer dit bovendien al in de meeste gevallen wordt ingezet, het college de inzet van jobcoaching niet verder zal verhogen. Echter, de rekenkamer heeft geen onderbouwing verkregen van deze benoemde hoge inzet van jobcoaching (zie ook het nawoord van de rekenkamer op de reactie van het college op hoofdconclusie 5).

Het college schrijft aanbeveling 3 niet over te nemen omdat dit extra middelen vraagt. De rekenkamer kan niet zondermeer meegaan met de redenering dat een grotere financiële inspanning vereist is; mogelijk is er binnen het beschikbare budget ook nog ruimte om de wachttijd te verkorten.

Het is de rekenkamer niet duidelijk of het college aanbeveling 4 overneemt.

Het college reageert op aanbeveling 5 met de opmerking dat er momenteel een nieuw beleidsplan Sociaal Domein wordt opgesteld en dat het, mede daarom, deze

aanbeveling niet overneemt. De rekenkamer betwijfelt of dit nieuwe beleidsplan voldoende specifieke kaders biedt om de specifieke Krimpense doelstellingen ten aanzien van de Participatiewet te realiseren. Hierbij kan worden gedacht aan het geven van prioriteit aan mensen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt, zoals het college mogelijk wenst (zie hiervoor zijn reactie op aanbeveling 4).

Uit de reactie van het college op aanbeveling 6 maakt de rekenkamer op dat het college deze aanbeveling ten dele overneemt, of hier tenminste op anticipeert. De rekenkamer heeft in haar rapport niet gesteld dat de IJsselgemeenten niet rapporteert volgens de afspraken, maar heeft wel gesteld dat deze afspraken mogelijk niet voldoende zijn voor het verkrijgen van inzicht. Daarbij merkt de rekenkamer op dat prestatiedoelstellingen en ontwikkelingen misschien overeen kunnen komen voor de verschillende gemeenten, maar dat dit op basis van de huidige rapportages niet kan worden vastgesteld. Om te kunnen constateren dat deze ontwikkelingen dezelfde zijn voor alle drie de gemeentes, moeten deze ook apart worden weergegeven. De gemeenteraad heeft kennelijk geen signalen geuit die erop wijzen dat de rapportages onvoldoende inzicht geven. Het college heeft echter de wettelijke taak om actief goede en relevante informatie te verstrekken, ook als de raad daar niet om vraagt. De rekenkamer is wel van mening dat het een goed idee is van het college om hierover met de raad in gesprek te gaan. Voor een deel zullen de wensen van de raad allicht ook al duidelijk worden tijdens de behandeling van het voorliggende rapport.

Ten aanzien van de reactie op aanbeveling 7 merkt de rekenkamer op dat deze aanbeveling gericht was aan de raad en niet aan het college.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Op 12 juni 2018 heeft de Rekenkamer Krimpen aan den IJssel een zogenaamde ‘stemkastsessie’ georganiseerd met de gemeenteraad. Op basis van de uitkomsten heeft de rekenkamer besloten om het onderwerp re-integratie op te nemen in het onderzoeksprogramma voor 2018. In dit onderzoek wordt beoordeeld in welke mate instroombeperkende en uitstroombevorderende maatregelen hebben bijgedragen aan de beheersing van het bijstandsvolume en de uitkeringslasten. Op 25 september 2018 heeft de rekenkamer de onderzoeksopzet ‘beheersing bijstandsvolume’ naar de gemeenteraad gestuurd.

De gemeenteraad gaf prioriteit aan het onderwerp re-integratie vanwege de groei van het bijstandsvolume in de gemeente, die afwijkt van de landelijke trend van krimp sinds 2017 (zie tabel 1-1) en vanwege de grote tekorten van de gemeente in de uitkeringskosten (zie tabel 1-2). Het college erkent deze groei van het aantal bijstandsuitkeringen.¹³ De gemeenteraad heeft haar zorgen geuit over de instroom in de bijstand en over de verschillen tussen de baten en de lasten ten aanzien van de uitkeringen.¹⁴

1-2 ontwikkeling bijstandsvolume

Figuur 1-1 laat zien hoe het bijstandsvolume (het totale aantal mensen in de bijstand) van Krimpen aan den IJssel zich ontwikkelde tussen 2015 en 2019.¹⁵

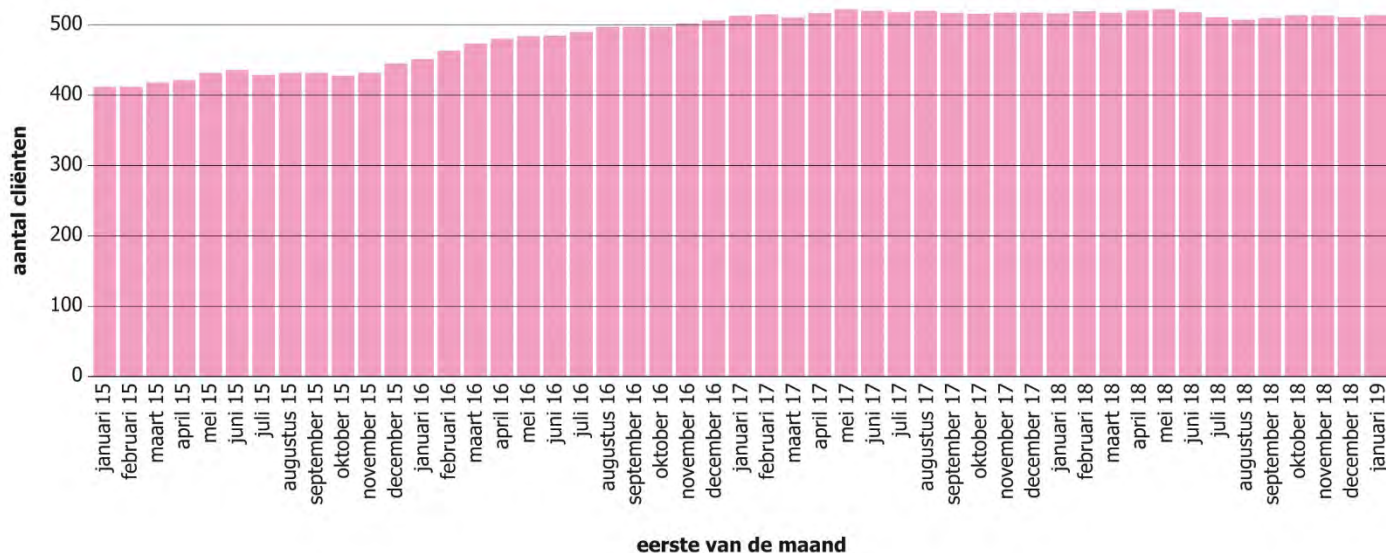
De figuur laat zien dat het bijstandsvolume in de eerste helft van 2015 licht steeg, waarna een sterke stijging volgde in de laatste maanden van dat jaar en in 2016. Het hoogtepunt van de groei was in november 2015, toen het bijstandsvolume met 17 personen (netto) groeide.

¹³ Gemeente Krimpen aan den IJssel, ‘CollegeWerkProgramma Krimpen aan den IJssel 2018-2022’, 12 september 2018.

¹⁴ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie ‘Evaluatie Sociaal Domein’, 17 juli 2018.

¹⁵ Gebaseerd op het bestand dat de rekenkamer per e-mail heeft ontvangen op 15 februari 2019.

figuur 1-1 ontwikkeling bijstandsvolume januari 2015 - januari 2019



Tabel 1-1 laat zien dat het bijstandsvolume in Krimpen aan den IJssel sneller en sterker groeide dan het landelijke bijstandsvolume. Dit geldt voor de gehele periode van 2015 tot 1 juni 2018, de laatste datum waarvan voor heel Nederland het cijfer momenteel bekend is.¹⁶

tabel 1-1: ontwikkeling bijstandsvolume Krimpen aan den IJssel en Nederland

	Krimpen aan den IJssel	jaarlijkse stijging / daling	Nederland	jaarlijkse stijging / daling
01-01-2015	411		436.250	
01-01-2016	450	+9%	452.580	+4%
01-01-2017	512	+14%	466.830	+3%
01-01-2018	515	+1%	456.770	-2%
01-06-2018 ¹⁷	517	+0%	447.650	-2%
01-01-2019	513	+0%		

1-3 ontwikkeling inkomsten en uitgaven voor bijstand

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 (zie voor een toelichting paragraaf 2-3). Tabel 1-2 bevat

¹⁶ Cijfers afkomstig van CBS StatLine voor uitkeringsontvangers met een bijstandsuitkering tot de AOW-leeftijd:

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83426NED/table?dl=19FE7>

¹⁷ Meest recente cijfers voor bijstandsvolume landelijk. De stijgings-/dalingspercentages betreffen hier dus ook een kortere.

een overzicht van het inkomensdeel dat de gemeente Krimpen aan den IJssel in de periode 2013-2021 heeft ontvangen of zal ontvangen, evenals de (geschatte) uitkeringslasten in deze periode.

tabel 1-2: BUIG-budget en uitkeringslasten 2013-2021 (Krimpen aan den IJssel)

jaar	BUIG-budget	uitkeringslasten	resultaat
definitief budget 2013	€ 5.468.736	€ 4.984.052	€ 484.684 (9%)
definitief budget 2014	€ 5.550.767	€ 5.521.282	€ 29.485 (1%)
definitief budget 2015	€ 5.595.717	€ 5.783.467	- € 187.750 (-3%)
definitief budget 2016	€ 5.616.469	€ 6.527.693	- € 911.224 (-16%)
definitief budget 2017	€ 5.871.677	€ 7.232.340	- € 1.360.663 (-23%)
voorlopig resultaat 2018	€ 6.562.222	€ 7.310.600	- € 749.378 (-11%)
prognose budget 2019	€ 6.683.427	€ 7.471.192	- € 787.765 (-12%)
prognose budget 2020	€ 6.831.491	€ 7.627.544	- € 796.053 (-12%)
Prognose budget 2021	€ 6.994.039	€ 7.837.844	- € 843.805 (-12%)

bron: overzicht ontwikkeling I-deel ontvangen per e-mail op 15 februari 2019 ¹⁸

In tabel 1-2 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. Vooral in 2017 is een groot tekort op het BUIG-budget. Krimpen aan den IJssel wijkt hiermee af van de landelijke verwachtingen, die voorspellen dat veel gemeenten vanaf 2018 een overschot zullen hebben (zie paragraaf 2-4-2). ¹⁹

1-4 doel en vraagstelling

Gelet op de tekorten op het BUIG-budget en de relatief grote toename in het bijstandsvolume, beoogt de rekenkamer:

- 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.

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 Welke ontwikkelingen verklaren de omvang van het bijstandsbestand?
- 2 Welke maatregelen neemt de gemeente om de instroom in de bijstand te voorkomen en in hoeverre zullen deze maatregelen hebben bijgedragen aan de beperking van de instroom?

¹⁸ M.b.t. 2016 en 2017 zijn de verkregen vangnet uitkeringen niet in tabel 1-2 verwerkt.

¹⁹ Divosa, 'Factsheet Bijstandsbudget 2017 (Macrobudget BUIG)', 13 februari 2019.

- 3 Welke maatregelen neemt de gemeente om de uitstroom uit de bijstand te realiseren en in hoeverre zullen deze maatregelen hebben bijgedragen aan de bevordering van de uitstroom?
- 4 Is de raad voldoende geïnformeerd over de resultaten van de ingezette maatregelen en prestatiedoelstellingen?

1-5 **afbakening**

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek dient te worden vermeld dat deelvragen 2 en 3 zich beperken tot een selectie van de in- en uitstroombeperkende maatregelen. Deze selectie en de criteria op basis waarvan zij is vastgesteld worden toegelicht in de hoofdstukken 4 (instroombeperkende maatregelen) en 5 (uitstroombevorderende maatregelen).

gegevens gebruikt door de rekenkamer

Voor de analyse van de instroom, de uitstroom, het totale bijstandsvolume en de inkomsten en uitgaven in het kader van de Participatiewet heeft de rekenkamer zich gebaseerd op gegevens die verstrekt zijn door de gemeente Krimpen aan den IJssel en door de gemeenschappelijke regeling IJsselgemeenten (zie paragraaf 4-2). Een nadere omschrijving en toelichting van de gebruikte bronnen is opgenomen in bijlage 1. De rekenkamer heeft de verstrekte gegevens niet geverifieerd door de totstandkoming van de bronbestanden te volgen en/of de registratiesystemen te controleren.

big data analyse

De rekenkamer heeft bovenstaande bronbestanden onder meer gebruikt in zogenaamde 'big data' analyses. Verschillende gegevens zijn hierbij aan elkaar gekoppeld op basis van cliëntnummers. Een voorbeeld hierbij is de koppeling van gegevens over het moment waarop iemand instroomt en het moment waarop hij/zij een re-integratietraject start (zie paragraaf 5-3).

1-6 **leeswijzer**

Voordat de bevindingen bij de verschillende onderzoeksvragen worden gepresenteerd gaat hoofdstuk 2 eerst in op de context rond de beheersing van het bijstandsvolume. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop het rijk de uitkeringsverstrekking door gemeenten financiert en biedt inzicht in bestaande kennis over de effectiviteit van re-integratie. Hoofdstuk 3 gaat in op de bijstandsinstream en -uitstroom, de oorzaken van in- en uitstroom en de financiële consequenties van het bijstandsvolume. In hoofdstuk 4 volgen de resultaten van de instroombeperkende maatregelen en in hoofdstuk 5 komen de resultaten van de uitstroombevorderende maatregelen aan bod. Ten slotte geeft hoofdstuk 6 de wijze weer waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over de resultaten van de ingezette maatregelen en prestatiedoelstellingen.

bijlagen

In bijlage 1 is de onderzoeksverantwoording opgenomen. Bijlage 2 bevat een lijst met gebruikte documenten. Bijlage 3 bevat een overzicht van de groepen van re-integratietrajecten die gebruikt zijn voor de analyses over de uitstroom. In bijlage 4 is een overzicht van alle ingezette re-integratietrajecten (ook trajecten die niet tot een van de groepen in bijlage 3 behoren). Bijlage 5 geeft de prestatiedoelstellingen weer. Bijlage 6 bevat een lijst met afkortingen.

schuingedrukte teksten

Elk hoofdstuk start met een korte inleiding waarin de betreffende onderzoeksvraag is weergegeven. Op een aantal plaatsen in de nota is aan het begin van een paragraaf een cursieve tekst opgenomen. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf.

gekleurde kaders

In de nota zijn lichtpaarse en gele tekstblokken te vinden. De lichtpaarse tekstblokken bevatten cruciale informatie voor het interpreteren van de analyses die de rekenkamer uitvoerde. De gele tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geven over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten.



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL



2 context

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk behandelt verschillende onderwerpen die betrekking hebben op de manier waarop gemeenten bijstandsuitkeringen verstrekken. In paragraaf 2-2 wordt toegelicht wat de wettelijke taakstelling is van gemeenten sinds de invoering van de Participatiewet in 2015. Paragraaf 2-3 beschrijft de wijze waarop het rijk geld uitkeert aan gemeenten ter financiering van de bijstandsuitkeringen en van re-integratiemaatregelen. Paragraaf 2-4 bevat een beknopte evaluatie van de Participatiewet tot nu toe. Paragrafen 2-5, 2-6 en 2-7 vatten bestaande kennis samen over de effecten van re-integratiemaatregelen en van andere, externe factoren op het aantal bijstandsgerechtigden.

2-2 historische context: invoering van de Participatiewet

Sinds 2004 zijn gemeenten financieel en beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor de verstrekking van bijstandsuitkeringen. Sinds de Participatiewet in 2015 is ingevoerd, is daar de verantwoordelijkheid voor mensen met een arbeidsbeperking bij gekomen. Gemeenten hebben de taak om mensen die in principe kunnen werken, maar op het moment geen werk hebben, bijstand uit te keren én te begeleiden naar betaald werk. Voor mensen met een arbeidsbeperking kunnen ze daarvoor een loonkostensubsidie uitkeren aan werkgevers.

Sinds de Wet werk en bijstand (Wwb, 2004) zijn gemeenten verantwoordelijk voor uitgaven aan bijstandsuitkeringen. Op 1 januari 2015 werd de Wwb gebundeld met de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een gedeelte van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) in de Participatiewet. Het doel van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen te laten meedoen in de samenleving, ook mensen met een arbeidsbeperking.²⁰ Hierdoor dragen gemeenten nu ook de verantwoordelijkheid voor arbeidsbeperkten en arbeidsgehandicapten, de zogenaamde 'nieuwe doelgroep' (zie kader 'nieuwe doelgroep'). De Participatiewet ondersteunt mensen die het (tijdelijk) zelfstandig niet redden op de arbeidsmarkt, maar in principe wel in staat zijn om te werken, indien nodig met extra voorzieningen. De Participatiewet stelt de eigen verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde centraal: hij of zij wordt in principe geacht zelf te kunnen voorzien in zijn of haar bestaan.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Dit houdt in dat zij inkomensondersteuning bieden in de vorm van een bijstandsuitkering, eventueel in aanvulling op andere inkomsten. De gemeenten beschikken daarnaast over de mogelijkheid om bijzondere bijstand te verlenen om bepaalde (hoge) kosten te kunnen dragen, zoals voor een uitvaart of extra ondersteuning voor gezinnen met kinderen. De Participatiewet houdt ook in dat

²⁰ 'Stimuleren van re-integratie'. Verkregen op 16 oktober 2018 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/stimuleren-van-re-integratie>.

gemeenten uitkeringsgerechtigden helpen om (weer) aan de slag te gaan. Voor een uitkeringsgerechtigde kan dit bijvoorbeeld betekenen dat hij of zij hulp krijgt bij het opstarten van een eigen bedrijf, scholing aangeboden krijgt of door de gemeente wordt gedetacheerd bij een bedrijf of andere organisatie. Naast deze genoemde voorbeelden zijn er nog vele andere re-integratietrajecten die gemeenten kunnen aanbieden (zie paragraaf 2-7 en hoofdstuk 5). De Participatiewet schrijft voor dat de gemeente een aantal arbeidsverplichtingen oplegt aan de bijstandsontvanger. Die verplichtingen moeten ertoe bijdragen dat hij of zij zo snel mogelijk (blijvend) uit de bijstand geraakt. Deze arbeidsverplichtingen behelzen bijvoorbeeld het aanvaarden en behouden van werk, ook wanneer dit werk niet aansluit bij werkervaring, en het verhuizen voor werk indien dat nodig is.²¹ Ook wordt van een bijstandsontvanger geëist dat hij of zij de Nederlandse taal voldoende beheerst of zich inspant om deze te leren. De gemeente dient de bijstandsontvanger te verplichten mee te werken aan zijn of haar re-integratie, bijvoorbeeld door het aanleren van nieuwe vaardigheden (de re-integratieplicht). Als niet aan de arbeids- en re-integratieverplichtingen wordt voldaan, mogen gemeenten de bijstandsuitkering verlagen.

nieuwe doelgroep

In het kader van de Participatiewet komt regelmatig de term 'nieuwe doelgroep' aan de orde. Hiermee wordt verwezen naar mensen die in het verleden niet vielen onder de Wwb, maar onder de Wsw en de Wajong. Mensen die in 2015 reeds vielen onder de Wsw behouden de rechten die er met deze wet gepaard gingen, namelijk een sociale werkplek met bijbehorende rechten en plichten. Sinds 2015 is de Wsw echter afgesloten voor nieuwe instroom. De Wajong is sinds 2015 niet volledig afgesloten: mensen die door ziekte of een handicap nu en in de toekomst niet kunnen werken, kunnen nog steeds terecht in de Wajong. Mensen die vóór 2015 een Wajong uitkering hadden, behouden deze. In de hulpverlening voor mensen die vallen onder de nieuwe doelgroep speelt het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) een belangrijke rol. Deze organisatie beoordeelt het arbeidsvermogen en bepaalt op basis daarvan of iemand in aanmerking komt voor een Wajong-uitkering, of, binnen de Participatiewet, voor een garantiebaan (voortvloeiend uit de banenafpraak) of beschut werk. Mensen kunnen zelfstandig, zonder doorverwijzing van de gemeente, een beoordeling arbeidsvermogen aanvragen.

Voor mensen met een arbeidsbeperking hebben de gemeenten aanvullende instrumenten, zoals de loonkostensubsidie. Doordat mensen sinds de invoering van de Participatiewet niet meer instromen in de sociale werkvoorziening zijn zij afhankelijk van (reguliere) werkgevers die hen in dienst willen nemen. Gemeenten kunnen deze werkgevers compenseren voor het verminderde arbeidsvermogen middels een loonkostensubsidie en middels bijvoorbeeld vergoedingen voor werkaanpassingen. In 2013 hebben kabinet en sociale partners voor deze groep mensen de zogenoemde banenafpraak, waarin werkgevers uit bedrijfsleven en overheid zich committeren aan het creëren van garantiebanen. Voor mensen voor wie een baan bij een reguliere werkgever desondanks te hoog gegrepen is, bestaat er 'beschut werk'. Gemeenten dienen deze beschutte werkplekken te realiseren en aan te bieden aan mensen die aanspraak maken op zo'n werkplek op basis van hun UWV-indicatie (zie kader 'nieuwe doelgroep').

²¹ Rijksoverheid. 'Wat zijn mijn rechten en plichten in de bijstand?'. Verkregen op 18 oktober 2018 van

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-zijn-mijn-rechten-en-plichten-in-de-bijstand>.

2-3 financiële kaders van de Participatiewet

Voor het uitvoeren van de Participatiewet ontvangen gemeenten middelen om bijstandsuitkeringen te kunnen uitbetalen (de gebundelde uitkering, ofwel BUIG) en middelen om mensen te begeleiden naar betaald werk (het Participatiebudget). De gebundelde uitkering komt tot stand op basis van een inschatting die wordt gemaakt van de omvang van het bijstandsbestand van iedere gemeente die buiten de invloed van het gemeentelijk beleid ligt. Hiervoor wordt een model gebruikt, welke in het geval van kleinere gemeenten wordt gecombineerd met historische gegevens. Zowel tekorten als overschotten op dit budget zijn voor rekening van de gemeente.

Om de Participatiewet te kunnen uitvoeren ontvangt de gemeente middelen van het rijk. De rijksbekostiging bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste ontvangen gemeenten de gebundelde uitkering (de BUIG) voor het verstrekken van uitkeringen voortkomend uit de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) en voor de inzet van loonkostensubsidies. Daarnaast ontvangen ze het Participatiebudget; middelen om bijstandsgerechtigden aan het werk te krijgen. Het Participatiebudget is bestemd voor bij voorbeeld re-integratietrajecten voor uitkeringsgerechtigden en specifieke aanpassingen op de werkplek voor mensen met een arbeidsbeperking.

De BUIG wordt betaald uit een macrobudget dat het rijk jaarlijks vaststelt. Dit macrobudget wordt jaarlijks over de gemeenten verdeeld op basis van een verdeelsystematiek (zie kaders 'verdeelsysteem BUIG' en 'bijstandsverdeelmiddel'). Dit verdeelsysteem leidt er in principe toe dat elke gemeente een bijdrage ontvangt die overeenkomt met de geschatte kosten voor de bijstand uitgaande van factoren waar de gemeente zelf geen invloed op heeft. Krimpen aan den IJssel ontvangt een bijdrage die slechts gedeeltelijk is gebaseerd op het bijstandsverdeelmiddel: haar budget wordt voor 25% gebaseerd op historische uitgaven en voor 75% op het model. Als gemeenten minder uitgeven dan is uitgekeerd, dan mogen ze het overgebleven bedrag zelf houden. Omgekeerd dienen ze tekorten op dit budget in principe zelf te dekken. Het rijk beoogt hiermee gemeenten te prikkelen om veel mensen aan het werk te krijgen en te houden. Gemeenten die tekorten oplopen kunnen gebruikmaken van de zogenaamde vangnetuitkering (zie kader 'vangnetuitkering' in paragraaf 2-4-2). Krimpen aan den IJssel heeft in 2016 en 2017 van deze vangnetuitkering gebruikgemaakt en zal ook voor 2018 een aanvraag doen.

verdeelsysteem BUIG

In de verdelingen van het macrobudget over de gemeenten in de BUIG worden gemeenten gecategoriseerd op basis van hun inwonertal.

- minder dan 15.000 inwoners

Het aandeel uit het macrobudget dat deze gemeenten ontvangen wordt volledig bepaald op basis van wat deze gemeente historisch heeft uitgegeven aan uitkeringen.

- 15.000-40.000 inwoners (in deze categorie valt Krimpen aan den IJssel)

Deze gemeenten ontvangen een budget dat gedeeltelijk is gebaseerd op historische uitgaven, en gedeeltelijk op basis van een objectief verdeelmiddel (zie kader 'bijstandsverdeelmiddel'). Hoe deze twee financieringssystemen zich voor een specifieke gemeente tot elkaar verhouden is afhankelijk van de omvang van de gemeente: bij 15.000 inwoners is de bijdrage van het objectieve model 0%, bij 40.000 inwoners 100%.

- meer dan 40.000 inwoners

Het objectieve verdeelmodel bepaalt voor grote gemeenten volledig welk aandeel uit het macrobudget zij ontvangen. Voor ieder huishouden in een gemeente wordt ingeschat hoe groot de kans is op bijstand, en wat de geschatte kosten van een bijstandsuitkering voor dit huishouden (zie kader 'bijstandsverdeelmodel').

bijstandsverdeelmodel

Het objectieve bijstandsverdeelmodel beoogt op basis van objectieve kenmerken een zo goed mogelijke inschatting te geven van de kosten van een gemeente voor de bijstandsuitkeringen. Het model bestaat uit twee onderdelen: de ontvangst van de uitkering (volumecomponent) en de hoogte van de uitkering (prijscomponent). De volumecomponent berekent de kans dat een huishouden een uitkering krijgt, op basis van vele factoren zoals de samenstelling, leeftijd, herkomst, woonsituatie, gezondheid, de arbeidsmarktsituatie en kenmerken van de buurt. De prijscomponent is gebaseerd op de wettelijke normbedragen voor verschillende huishoudtypen, waardoor bijvoorbeeld een echtpaar (samenwonend) per persoon een lagere uitkering ontvangt dan een alleenstaande. De volumecomponent wordt vermenigvuldigd met de prijscomponent: dit geeft een voorspelling van het bijstandsbudget voor het desbetreffende huishouden. De som voor alle huishoudens in een gemeente vormt het voorspelde gemeentelijk budget. De algemene opvatting is dat het model het bijstandsvolume in een gemeente goed kan voorspellen.²² Vanaf 2019 wordt ook voor de prijscomponent gebruikgemaakt van een objectief model, dat bijvoorbeeld meeweegt hoe groot de kans is dat een huishouden naast een uitkering nog andere bronnen van inkomsten heeft, zoals deeltijdwerk. Bovendien is de prijs per uitkering vanaf dit jaar hoger dan aanvankelijk geraamd.²³ Mogelijk zal dit ertoe bijdragen dat de verschillen tussen de voorspelde kosten en de daadwerkelijke kosten kleiner worden, waardoor gemeenten minder te maken krijgen met tekorten.²⁴

2-4 voorlopige resultaten Participatiewet

De Participatiewet is nu ruim vier jaar in werking. Hoewel er in het kader van de banenafpraak meer banen zijn gecreëerd dan de voorlopige doelstelling (stand van zaken eind 2017), zijn mensen met een arbeidsbeperking minder zeker van een betaalde baan dan onder de Wsw. Gemeenten ondervinden dat zij onvoldoende middelen hebben, zowel voor het uitkeren van de bijstand en voor het uitvoeren van het re-integratiebeleid. Deze tekorten werden voor een belangrijk deel veroorzaakt door de instroom van vluchtelingen in de jaren 2015-2017.

2-4-1 maatschappelijke en bestuurlijke resultaten

Sinds de invoering van de Participatiewet zijn gemeenten voor de uitdaging gesteld om mensen met een arbeidsbeperking naar vermogen te laten werken, zonder dat daarbij gebruik kan worden gemaakt van de sociale werkplaats. De eerder genoemde garantiebannen, in combinatie met loonkostensubsidie voor werkgevers, bieden gemeenten hiertoe middelen. Volgens de banenafpraak moeten er in 2026 125.000 garantiebannen bij zijn gekomen. Eind 2017 stond de stand op bijna 37.000, boven de doelstelling van 33.000. De sector markt zit ruim boven het streefcijfer (30.432 t.o.v.

²² Tempelman, C., Vriend, S., Kroon, L., Zwart, R. & Van Woerkens, C., 'Verdeling van de bijstandsmiddelen 2019'. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam, 2018.

²³ De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief aan Tweede Kamer inzake de budgetten voor de gebundelde uitkering 2018 en 2019, 1 oktober 2018.

²⁴ SEO Economisch Onderzoek, 'Verdeling van de bijstandsmiddelen 2019', mei 2018.

23.000), maar de sector overheid haalt het streefcijfer niet (6.471 t.o.v. 10.000).²⁵ Het grote aantal gerealiseerde garantiebanen betekent echter niet dat alle mensen die in aanmerking komen voor een garantiebaan ook daadwerkelijk in dienst zijn: in haar brief aan de Tweede Kamer in juli 2018 stelt de staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat de helft van deze mensen nog niet aan het werk is. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) concludeerde onlangs dat mensen die behoren tot de doelgroep van de Wsw, sinds de Participatiewet minder kans hebben op werk dan voor de invoering van deze wet. Bovendien is hun werk vaker van tijdelijke aard.²⁶ Gemeenten zelf menen daarentegen dat de Participatiewet de kans op werk vergroot voor arbeidsbeperkten. Volgens gemeenten zou deze wet de kans op werk juist verkleinen voor 'reguliere' bijstandsontvangers, omdat zij nu moeten concurreren met arbeidsbeperkten om arbeidsplekken.²⁷

Ook op andere gebieden is door verschillende instanties gekeken naar de uitwerking van de Participatiewet tot nu toe. Hieruit blijkt dat gemeenten menen dat de wet hen slechts in beperkte mate ruimte biedt om zelf het beleid te kunnen bepalen, bijvoorbeeld als het gaat om het realiseren van beschut werk en het inzetten van maatregelen bij mensen die de arbeidsverplichtingen niet nakomen. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid constateerde juist dat gemeenten in praktijk verschillen in de manier en handhaving van de arbeidsverplichting.²⁸ De gemeenten ervaren verder dat de grote instroom statushouders van de afgelopen jaren, hoofdzakelijk bestaande uit gevluchte Syriërs, een uitdaging vormt. De overgrote meerderheid (90%) van de Syrische statushouders was in 2017 afhankelijk van een bijstandsuitkering.²⁹ Volgens gemeenten leidt dit tot concurrentie tussen uitkeringsgerechtigden om de beschikbare middelen voor begeleiding. Niettemin meende in 2017 een meerderheid (95%) van de gemeenten dat de Participatiewet is toegerust op het naar de arbeidsmarkt begeleiden van statushouders, alhoewel bijna de helft ook vond dat de financiële middelen hiertoe te beperkt waren.³⁰

2-4-2 financiële resultaten

Sinds 2014 hebben gemeenten overwegend tekorten op de BUIG (gebundelde uitkering, ook onder de Wwb bestond deze uitkering al). In het jaar 2015 bedroeg het totale tekort € 105 mln., in 2016 € 277 mln. en in 2017 € 276 mln. In dit laatstgenoemde jaar hadden 300 van de 380 gemeenten een tekort.³¹ De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) heeft onlangs vastgesteld dat het macrobudget ontoereikend was.³² De ROB constateerde dat het tekort voor het belangrijkste deel wordt veroorzaakt doordat het

²⁵ Staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief aan Tweede Kamer inzake resultaten banenafspraken, 2 juli 2018.

²⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?' Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018.

²⁷ Cuelenaere, B., Van den Brink, E., Mulder, J. & Kieruj, N., 'Ervaring gemeenten met Participatiewet, Rapportage tweede meting'. CentERdata: Tilburg, 2017.

²⁸ Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Handhaving arbeidsverplichtingen'. Den Haag, 2017.

²⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Syriërs in Nederland, Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland.' Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018.

³⁰ Razenberg, I., Kahmann, M., De Grijter, M., 'Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017'. Kennisplatform Integratie & Samenleving: Utrecht, 2017.

³¹ 'Gemeenten hebben een tekort van 276 miljoen op BUIG 2017'. Verkregen op 16-10-2018 van <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/participatiewet/nieuws/gemeenten-hebben-een-tekort-van-276-miljoen-op-buig-2017>.

³² Raad voor het openbaar bestuur, advies financieringssysteem bijstand, 19 juni 2018.

rijk bij de raming van het macrobudget geen rekening houdt met de toestroom van statushouders, en bepleit de raming hier in te toekomst op aan te passen. Sinds 2018 doet het rijk dat inderdaad: zij vergoedt nu direct de instroom van statushouders. De toestroom van asielzoekers heeft met name grote effecten gehad in 2016 en 2017. De ROB adviseerde het rijk dan ook om gemeenten te compenseren voor de tekorten in deze jaren, zodat niet via de vangnetuitkering op de budgetten voor de jaren 2018 en 2019 wordt ingeteerd (zie kader ‘vangnetuitkering’). Het rijk heeft deze tekorten deels gecompenseerd, alhoewel gemeenten deze compensatie als onvoldoende beoordeelden.³³ Uit voorlopige cijfers blijkt dat in 2018 alle gemeenten tezamen een overschot realiseerden op het BUIG van 2,5%, en daarmee werd de trend van oplopende tekorten doorbroken. Desondanks had een derde van de gemeenten in 2018 nog een tekort.³⁴

vangnetuitkering

Bij een overschrijding van de uitkeringslasten tot 5% dienen gemeenten zelf in het ontstane tekort te voorzien (eigen risico). Bij grotere tekorten kan een gemeente een vangnetuitkering aanvragen. Voor een tekort tussen de 5% en 12,5% wordt 50% van dit tekort gefinancierd, voor tekorten boven de 12,5% bedraagt dit 100%. Wanneer een gemeente een vangnetuitkering aanvraagt, wordt deze aanvraag beoordeeld door een toetsingscommissie. In de aanvraag moet de gemeente het tekort verklaren en beschrijven welke maatregelen zij treft om het tekort op te lossen. De vangnetregeling wordt betaald uit het macrobudget van het jaar dat volgt op de aanvraag.

2-5 omvang bijstandsvolume: bepalende factoren

Gemeenten hebben slechts voor een gedeelte invloed op het aantal mensen in de bijstand. Niettemin kunnen zij, wanneer ze een effectief re-integratiebeleid voeren, besparen op hun uitkeringslasten. Re-integratietrajecten blijken vooral effectief in bepaalde omstandigheden (bij economische laagconjunctuur) en voor specifieke doelgroepen (kansarme groepen zoals langdurig werklozen). De verplichting tot re-integratie-activiteiten draagt bij aan de uitstroom. Sommige re-integratiemaatregelen dragen niet alleen bij aan uitstroom, maar verkleinen ook de instroom, doordat ze een afschrikwekkend effect hebben op (potentiële) uitkeringsaanvragers die door deze maatregelen afzien van hun aanvraag. Re-integratietrajecten richten zich soms niet op bijstandsonafhankelijkheid. Ze kunnen niettemin positief uitpakken voor de bijstandsgerechtigde, zoals wanneer zo’n traject fungeert als tussenstap naar een ander traject.

2-5-1 inleiding

Deze paragraaf belicht in welke mate en op welke wijze een gemeente het bijstandsvolume kan beheersen. Voor de beschrijving van de kennis over re-integratiebeleid is voor een groot gedeelte gebruik gemaakt van de literatuurstudie die Rekenkamer Rotterdam in 2013 heeft verricht, in haar onderzoek naar de beheersing van het bijstandsvolume en van de studie die de Rekenkamer Capelle aan den IJssel in

³³ Binnenlands Bestuur, ‘Bijstandstekorten moeten door kabinet bijgepast’, 4 december 2018.

³⁴ Divosa. *Overschot Buig-budget 2018, maar budget 2019 gaat omlaag*. Verkregen op 9 mei 2019 van <https://www.divosa.nl/nieuws/overschot-buig-budget-2018-maar-budget-2019-gaat-omlaag>.

2015 deed naar hetzelfde onderwerp.³⁵ In deze paragraaf worden de factoren beschreven die van invloed zijn op het aantal bijstandsgerechtigden, een beschrijving van re-integratiebeleid, gevolgd door algemene inzichten over de effectiviteit van re-integratiebeleid en tot slot bestaande kennis over de effectiviteit van specifieke re-integratie-instrumenten.

2-5-2 endogene en exogene factoren

Het bijstandsvolume in een gemeente wordt bepaald door factoren waar een gemeente wel invloed op heeft (de endogene factoren) en factoren waar een gemeente geen invloed op heeft (de exogene factoren). De endogene factoren behelzen het gemeentelijk beleid dat dient te voorkomen dat mensen in de bijstand geraken en dat moet bevorderen dat als mensen in de bijstand zitten, ze er snel weer uit komen. De endogene factoren omvatten ook de kwaliteit van dit beleid. Exogene factoren bestaan uit onder meer de beschikbaarheid van werk in een gemeente en haar regio, het type beschikbaar werk, demografische kenmerken zoals leeftijd, bezit, gezondheid en opleidingsniveau van de inwoners. Vele van deze factoren worden op hun beurt bepaald door de economische situatie op verschillende geografische niveaus. Hoewel exogene factoren een grotere impact hebben³⁶ is gebleken dat een actief arbeidsmarktbeleid, waarvan re-integratiebeleid een belangrijk onderdeel uitmaakt, de werkloosheid significant verlaagt.³⁷ De exogene factoren zijn verdisconteerd in het bijstandsverdeelmodel (zie kader 'bijstandsverdeelmodel'), waardoor de endogene factoren, hoewel dus van kleinere invloed op het bijstandsvolume, in principe bepalend zijn voor de balans tussen het bijstandsbudget en de bijstandsuitgaven.

2-5-3 re-integratiebeleid

Een van de belangrijkste manieren waarop gemeenten trachten het aantal bijstandsgerechtigden te verlagen is re-integratie: inspanningen die erop gericht zijn bijstandsontvangers te laten uitstromen naar een betaalde baan. Als het over re-integratie gaat wordt effectiviteit vaak gemeten in de mate waarin mensen uit de uitkering weer (duurzaam) aan het werk komen. Ook in dit onderzoek ligt de focus op de mate waarin re-integratiemaatregelen van de gemeente tot uitstroom naar werk leiden. Sommige re-integratietrajecten beogen niet zozeer een volledige onafhankelijkheid van elke vorm van bijstand. Zo zullen trajecten voor de nieuwe doelgroepen dikwijls tot doel hebben mensen op een beschutte werkplaats te krijgen, of in een garantiebaan. Dit gaat meestal gemoeid met loonkostensubsidie en eventueel werkvoorzieningen uit het participatiebudget, waardoor de gemeente deze mensen nog steeds financieel bijstaat. Ook zijn sommige re-integratietrajecten primair gericht op het bevorderen van gezondheid, zelfstandigheid, stabiliteit en maatschappelijke betrokkenheid, dan spreekt men vaak over 'activatie'. Dit kan een belangrijke tussenstap zijn op weg naar een betaalde baan.

³⁵ Rekenkamer Rotterdam, 'Uitkomen met inkomen: onderzoek naar beheersing uitkeringslasten', 28 oktober 2013, Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'Bijstand uit balans', 3 september 2015.

³⁶ A.J.E. Edzes, 'Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten', oktober 2010.

³⁷ Martin, J.P., 'Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness', in IZA Journal of Labor Policy, 2015, 4(4).

2-5-4 algemene kennis over effectiviteit van re-integratiebeleid

In het kader van het onderzoek naar de beheersing van de uitkeringslasten in de gemeente Rotterdam, heeft de Rekenkamer Rotterdam diverse studies³⁸ naar de effectiviteit van re-integratiebeleid bestudeerd. Uit deze studies zijn de volgende relevante inzichten over de effectiviteit van re-integratiebeleid naar voren gekomen:

- In algemene zin heeft re-integratie een klein positief effect op de kans om een baan te vinden.³⁹ Met de inzet van re-integratie-instrumenten komen dus iets meer mensen aan het werk dan zonder de inzet van deze instrumenten. Nuancering hierbij is dat re-integratietrajecten op korte termijn tot een kleinere kans op het vinden van werk leiden, doordat werklozen die een traject volgen minder bezig zijn met het zoeken naar een nieuwe baan. Echter, op lange termijn leiden re-integratietrajecten tot een blijvende grotere kans op werk.⁴⁰
- De effectiviteit van re-integratie is het grootst als de ingezette re-integratie-instrumenten aansluiten op knelpunten die de participatie van de uitkeringsgerechtigden belemmeren.⁴¹
- Ten tijde van hoogconjunctuur is de inzet van re-integratietrajecten minder effectief dan in geval van laagconjunctuur.⁴²
- Trajecten en andere interventies hebben niet alleen een effect in de zin dat ze mensen naar werk kunnen begeleiden. Sommige bijstandsgerechtigden vinden al werk door het perspectief op het volgen van het traject (motiverend effect) of de dreiging van een traject (afschrikwekkend effect).⁴³
- Circa 41% van de re-integratie-activiteiten die zijn gericht op sociale activering resulteert in de inzet van een volgende re-integratievoorziening die meer gericht is op uitstroom naar regulier werk.⁴⁴ Dit laat zien dat re-integratie vaak in stapjes gaat en het onderschrijft dat op korte termijn ook resultaten anders dan uitstroom naar werk relevant zijn.
- Re-integratie is het meest effectief voor kansarme groepen, zoals langdurig werklozen, ouderen, laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen.⁴⁵
- Motivatie is een belangrijke succesfactor.⁴⁶
- Re-integratie voor bijstandsgerechtigden is het meest effectief wanneer dit vroegtijdig wordt ingezet. Hoe langer iemand in de uitkering zit, hoe lager de kans om een baan te vinden.⁴⁷

Uit onderzoek is daarnaast gebleken dat de volgende organisatorische randvoorwaarden van invloed zijn op de effectiviteit van re-integratie:⁴⁸

³⁸ Dit betreft onder andere de beleidsdoorlichting re-integratie die in 2008 door het ministerie van SZW is opgesteld, de publicatie 'de caleidoscoop van re-integratie' van Divosa (2008), de overzichtsstudie 'actief arbeidsmarktbeleid – effectiever dan vaak wordt aangenomen van SEOR (2005) en de publicatie 'investeren in participeren' van het ministerie van SZW (2013). Deze studies geven onder meer inzicht in resultaten uit onderliggende studies naar de (netto-)effectiviteit van re-integratiebeleid.

³⁹ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, p. 42.

⁴⁰ SEO economisch onderzoek, 'Lange termijn effecten van re-integratie', november 2013.

⁴¹ Ministerie SZW, 'Investeren in participeren', mei 2013, p. 37.

⁴² Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, p. 43.

⁴³ Divosa, 'Caleidoscoop van re-integratie', september 2008, p. 19.

⁴⁴ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, p. 6.

⁴⁵ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, p. 44.

⁴⁶ Ministerie SZW, brief aan de Tweede Kamer m.b.t. effectiviteit re-integratiebeleid en handhaving, juli 2012.

⁴⁷ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008 p. 16.

⁴⁸ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, p. 29-31.

- Inzicht in het bestand: op basis van de individuele kenmerken van een werkloze moet bepaald worden wat het meest effectieve re-integratie-instrument is. De grootste effectiviteit wordt bereikt wanneer instrumenten op maat worden ingezet.
- Intensivering van de aandacht voor en contact met werkgevers leidt tot een significante verbetering van de effectiviteit, omdat re-integratieactiviteiten worden gekoppeld aan de arbeidsmarktvraag.
- Re-integratie en handhaving versterken elkaar. Re-integratie is effectiever in een omgeving waarin niets doen om weer aan de slag te komen geen optie is. Controle op zoekactiviteiten en sancties leiden tot een snellere uitstroom uit de uitkering. Het bestaan van sancties en de dreiging van toepassing ervan zijn al voldoende om het versnellende effect te realiseren.
- Verplichte deelname aan re-integratieactiviteiten leidt ertoe dat uitkeringsgerechtigden hun zoekinspanningen vergroten.

2-5-5 kennis over effectiviteit van specifieke re-integratie-instrumenten

Uit bestaand onderzoek naar de effectiviteit van specifieke re-integratie-instrumenten komen de volgende inzichten naar voren:

- Incentives (sancties en bonussen) voor werklozen, bemiddeling en werkervaringsplaatsen hebben een significant positief effect op de kans op het vinden van een baan.⁴⁹
- Studies naar de effectiviteit van scholing geven een gemengd beeld. De effectiviteit lijkt sterk afhankelijk van het type scholing en de duur. Uit onderzoek blijkt daarnaast dat scholing vooral op lange termijn positieve effecten heeft. Scholing lijkt overwegend ineffectief voor jongeren en relatief effectief voor werklozen ouder dan 40 jaar, vrouwen en kansarme groepen.⁵⁰ Scholing is het meest effectief wanneer dit wordt ingezet in combinatie met werk; het uitzicht op een baan stimuleert mensen om een cursus met succes af te ronden.⁵¹
- Studies naar de effectiviteit van gesubsidieerde arbeid meten overheersend insignificante of contraproductieve resultaten. Kanttekening hierbij is dat gesubsidieerde arbeid wel werk biedt voor werklozen die anders lang(er) werkloos waren gebleven. Een risico van het werken op een gesubsidieerde arbeidsplaats is het zogenaamde 'lock-in effect'. Dit effect treedt op wanneer iemand door een re-integratievoorziening, zoals een gesubsidieerde arbeidsplaats, niet meer (effectief) naar regulier werk zoekt. Hierdoor wordt doorstroom naar reguliere arbeid belemmerd.⁵²
- Work firsttrajecten (een combinatie van verplichte werkactiviteiten en het vergroten van kennis en vaardigheden van de deelnemers), hebben succes in termen van activering en re-integratie. Daarnaast blijkt een deel van de uitkeringsaanvragers afgeschrikt te worden door het vooruitzicht van work first.⁵³

⁴⁹ SEOR, 'Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen', januari 2005, pag. 20 en Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, p. 43.

⁵⁰ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, p. 51.

⁵¹ Ministerie SZW, brief aan de Tweede Kamer m.b.t. effectiviteit re-integratiebeleid en handhaving, juli 2012.

⁵² SEOR, 'Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen', januari 2005, p. 20 en Ministerie SZW, brief aan de Tweede Kamer m.b.t. effectiviteit re-integratiebeleid en handhaving, juli 2012.

⁵³ Divosa, 'De caleidoscoop van re-integratie', september 2008, p. 19.



- Het gecombineerde traject WerkLoont, waarbij deelnemers voor een periode van 15 weken zowel werken als begeleiding en (sollicitatie)training ontvangen, had in een experiment netto een positief effect op de kansen om aan betaald werk te komen.⁵⁴
- Re-integratievoorzieningen die niet direct gericht zijn op uitstroom naar werk hebben wel positieve effecten voor de samenleving. Deze voorzieningen stimuleren mensen immers om deel te nemen aan het maatschappelijk leven en kunnen zo op lange termijn wel tot uitstroom naar werk leiden.⁵⁵



⁵⁴ SEOR, Epsilon Research en Regioplan, 'Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie', oktober 2014.

⁵⁵ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, p. 43.

3 ontwikkeling bijstandsbestand

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:
Welke ontwikkelingen verklaren de omvang van het bijstandsbestand?

Paragraaf 1-2 presenteerde de ontwikkeling van het totale aantal mensen met een bijstandsuitkering (het bijstandsvolume) in Krimpen aan den IJssel van januari 2015 tot en met december 2018. In dit hoofdstuk wordt inzicht in deze ontwikkeling gegeven door te laten zien wat de omvang van de instroom in (paragraaf 3-2) en de uitstroom uit (paragraaf 3-3) de bijstand was in dezelfde periode. Paragraaf 3-3 toont tevens specifiek de uitstroom naar werk en studie. In paragraaf 3-4 wordt de financiële context van de participatiegelden geschetst.

3-2 ontwikkeling instroom

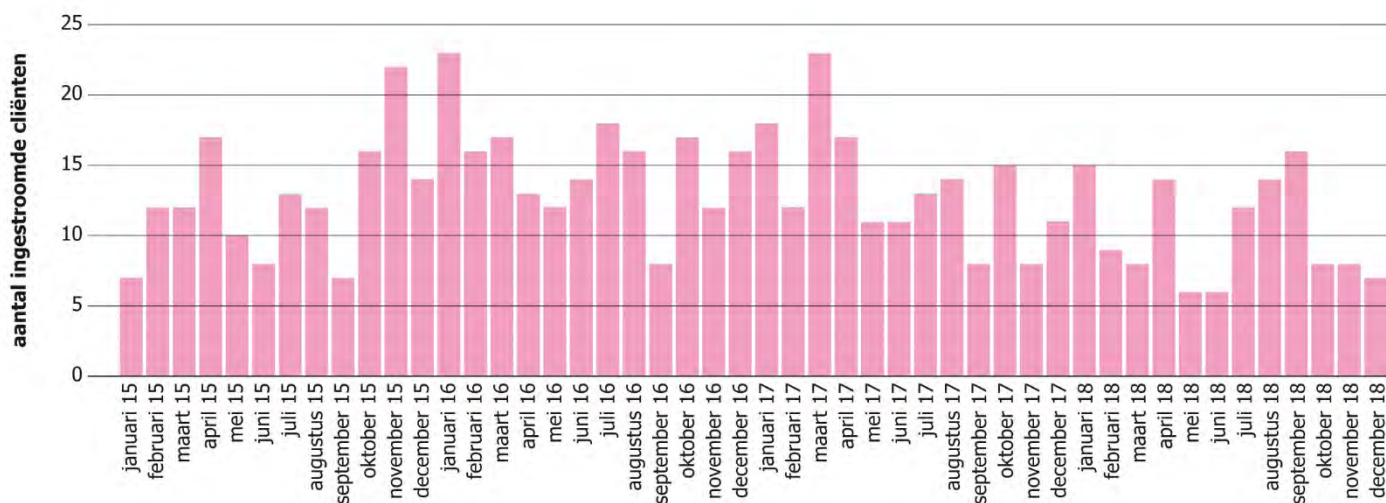
Na een toename van de instroom in 2016 laat de instroom sinds 2017 een daling zien. Dalende instroom in de bijstand vormt de algemene trend gedurende de onderzochte periode. Landelijk was de daling van de instroom over de gehele periode sterker. Mensen die instromen in Krimpen aan den IJssel doen dit hoofdzakelijk, omdat zij verhuisd zijn vanuit een andere gemeente, of omdat ze onvoldoende middelen van bestaan hebben of omdat hun WW-uitkering afloopt. Een vierde oorzaak van instroom is het verkrijgen van een verblijfsvergunning, die ten dele samenhangt met de keuze van de gemeente om mensen uit het Krimpense asielzoekerscentrum een vaste woonplaats aan te bieden.

3-2-1 ontwikkeling instroom januari 2015 – december 2018

In figuur 3-1 is de maandelijkse instroom van nieuwe cliënten in de bijstand in Krimpen aan den IJssel weergegeven in de periode januari 2015 tot en met december 2018.

De totale instroom varieerde van 6 (mei en juni 2018) tot 23 (januari 2016 en maart 2017). De jaarlijkse instroom bedroeg 150 (2015), 182 (2016), 161 (2017) en 123 (2018). De instroom lijkt, op basis van deze jaarcijfers, dus eerst te zijn gestegen en daarna te dalen. Dit wordt bevestigd door de trendlijn die aan figuur 3-1 toegevoegd is: deze laat een dalende trend in de instroom van nieuwe cliënten zien.

figuur 3-1 ontwikkeling instroom januari 2015 - december 2018



3-2-2 oorzaken instroom

Tabel 3-1 geeft een overzicht van de oorzaken die hebben geleid tot de instroom van mensen in de jaren 2015-2018.⁵⁶

tabel 3-1: oorzaken instroom in de bijstand 2015 - 2018

oorzaak	2015	2016	2017	2018	totaal
verhuizing (andere gemeente / buitenland)	34	31	35	29	129 (21%)
onvoldoende middelen van bestaan	25	25	20	31	101 (16%)
einde WW	21	34	17	19	91 (15%)
verkrijgen verblijfsvergunning	15	31	32	7	85 (14%)
einde arbeidsbetrekking	6	14	14	9	43 (7%)
aanvullende uitkering op inkomsten	16	12	6	4	38 (6%)
beëindiging huwelijk/relatie	7	12	9	9	37 (6%)
vorige uitkering beëindigd	11	3	11	6	31 (5%)
beëindiging studie	9	8	8	5	30 (5%)
overig	2	3	4	3	12 (2%)
einde zelfstandig beroep of bedrijf	1	6	2	0	9 (1%)
einde Ziektewet / WIA	1	1	2	1	5 (1%)
einde detentie	2	2	1	0	5 (1%)
totaal	150	182	161	123	616 (100%)

⁵⁶ Voor tabel 3-1 is gebruikgemaakt van de omschrijving van de bijstandsafhankelijk zoals IJsselgemeenten deze, gebaseerd op landelijke normen, gebruikt. In deze tabel is een aantal omschrijvingen samengevoegd, waaronder verhuizing vanuit een andere gemeente en verhuizing vanuit het buitenland. Oorzaken die minder dan vijf keer in de gehele periode voorkwamen zijn samengevoegd onder 'overig'.

Tabel 3-1 laat zien dat in de periode 2015-2018 er in totaal 616 mensen zijn ingestroomd in de bijstand. In deze periode was de belangrijkste oorzaak de verhuizing van mensen naar Krimpen aan den IJssel (in totaal 129 mensen, 21% van de totale instroom). Daarnaast vormden het hebben van onvoldoende middelen van bestaan (16%) en het einde van de WW-periode (15%) belangrijke oorzaken. Tot slot was het verkrijgen van een verblijfsvergunning door vluchtelingen na een asielprocedure een belangrijke oorzaak van de instroom (14%).

3-2-3 landelijke ontwikkeling instroom

In tabel 3-2 is de ontwikkeling van de instroom in Krimpen aan den IJssel vergeleken met de landelijke ontwikkeling van de instroom.⁵⁷

tabel 3-2: instroom Krimpen aan den IJssel en Nederland

	Krimpen aan den IJssel	jaarlijkse stijging / daling	Nederland	jaarlijkse stijging / daling
2015	150		148.240	
2016	182	+21%	141.730	-4%
2017	161	-12%	116.950	-17%
2018	123	-24%	48.630 ⁵⁸	-17%

In tabel 3-2 is zichtbaar dat de instroom in Krimpen aan den IJssel eerst toenam (in 2016) en daarna afnam (in 2017 en 2018). Landelijk was er sprake van een afname van de instroom in de gehele periode. Al met al is de instroom in de gehele periode landelijk sterker afgenomen dan in Krimpen aan den IJssel.

3-2-4 verklaringen voor ontwikkeling instroom

Zoals tabel 3-2 laat zien is er sprake van een toename van instroom in de bijstand in Krimpen aan den IJssel in met name 2016, terwijl landelijk gezien de instroom juist slonk. De rekenkamer heeft getracht deze afwijking te verklaren en om een algemeen inzicht te geven in deze instroomcijfers.

Uit tabel 3-1 blijkt dat de instroom in de bijstand in Krimpen aan den IJssel in belangrijke mate wordt verklaard door verhuizing naar deze gemeente en door het niet hebben van een betaalde baan ('einde WW periode', 'onvoldoende middelen van bestaan'). Daarnaast vormt het verkrijgen van een verblijfsvergunning een belangrijke oorzaak. Ambtenaren van de gemeente benoemden deze laatstgenoemde oorzaak ook in de gesprekken die de rekenkamer voerde.

De rekenkamer heeft op basis van de ter beschikking gestelde gegevens kunnen vaststellen dat er in de periode 2015-2018, ten opzichte van 2014, inderdaad sprake was van een grote opname van statushouders door de gemeente Krimpen aan den IJssel (figuur 3-2). Deze opname is vergeleken met de opnamen door Capelle aan den IJssel en Zuidplas, twee gemeenten die gezamenlijk met Krimpen aan den IJssel

⁵⁷ Bron: CBS StatLine, het aantal instroommomenten in de bijstand in de verslagperiode van personen in het kader van de Participatiewet, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82662NED/table?dl=1A024>

⁵⁸ Voor landelijke instroom van 2018 is gebruik gemaakt van voorlopige CBS-cijfers voor de eerste twee kwartalen. De indexscore voor dit eerste half jaar van 2018 is berekend door verdubbeling van de landelijke instroom gedurende dit eerste half jaar (dus 97.260).

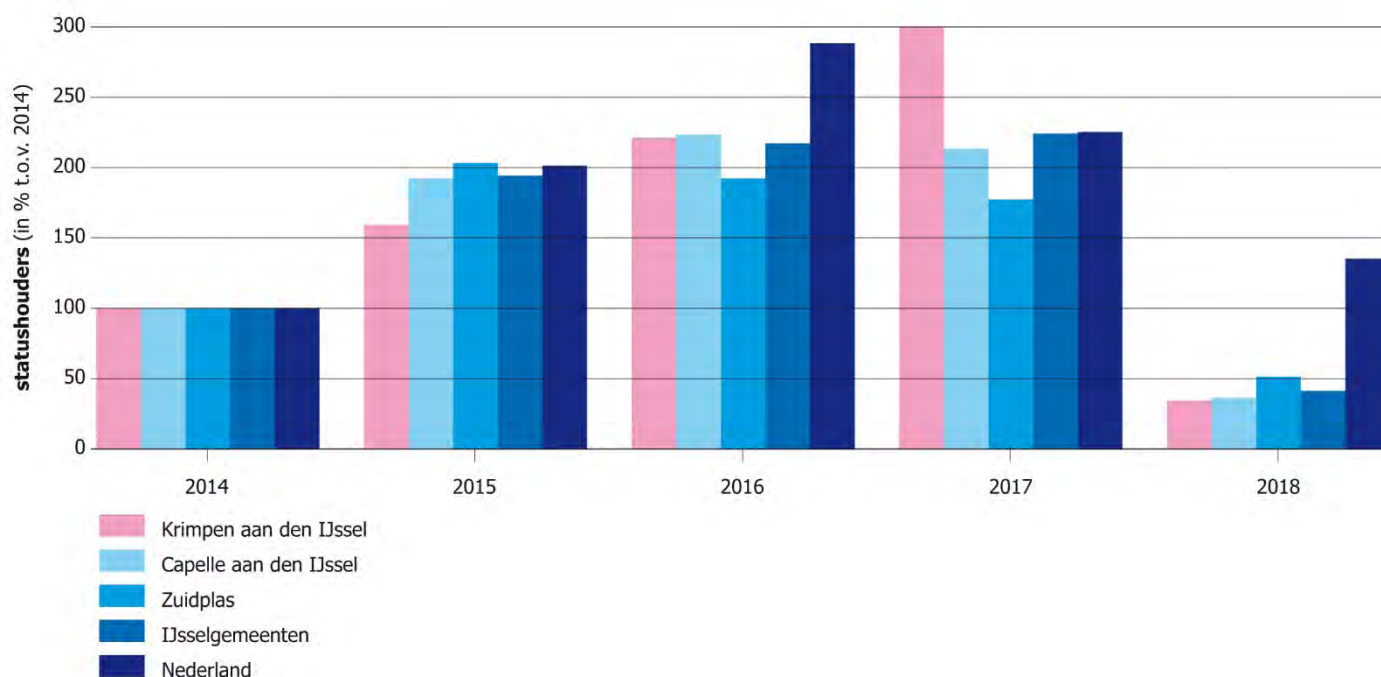
deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling IJsselgemeenten. Deze gemeenschappelijke regeling (GR) voert voor deze gemeenten de participatiewet uit (zie paragraaf 4-2). Zowel ten opzichte van de andere gemeenten van de GR IJsselgemeenten als ten opzichte van de landelijke toekenningen van asielvergunningen, blijkt Krimpen aan den IJssel veel statushouders te hebben gehuisvest ten opzichte van 2014.⁵⁹ De gemeente heeft in 2015 en 2016 een asielzoekerscentrum gehad in haar eigen beheer, hetgeen in mei 2016 door het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) is overgenomen. Wanneer de bewoners van dit asielzoekerscentrum een verblijfsvergunning kregen toegewezen, werd hen huisvesting aangeboden in Krimpen aan den IJssel. Deze opname van de statushouders kwam bovenop de opgelegde taakstelling vanuit de rijksoverheid en had tot gevolg dat het bijstandsvolume (sterker) steeg, alhoewel deze extra plaatsingen in mindering worden gebracht op de toekomstige taakstelling.

Met name in het jaar 2017 was de opname van statushouders in Krimpen aan den IJssel groot. Dit zou dus inderdaad kunnen verklaren waarom de instroom in Krimpen aan den IJssel ook in de jaren 2016-2017 hoog lag ten opzichte van 2015, terwijl de landelijke trend een dalende was. Immers, verreweg de meeste pas gehuisveste statushouders hebben geen betaalde baan en zijn afhankelijk van een uitkering of andere vormen van bijstand. Ook gemeentemedewerkers geven aan dat statushouders in het eerste jaar vooral bezig zijn met huisvesting en inburgeren waardoor ze niet toe komen aan het zoeken naar (betaald) werk. Ook landelijke cijfers wijzen uit dat het enige tijd duurt voordat statushouders betaald arbeid verrichten. Zo leefde 62% van de vluchtelingen die in 2014 een verblijfsvergunning ontvingen na 2 jaar nog van een uitkering of pensioen.⁶⁰ Om deze reden verwacht de rekenkamer dat Krimpen aan den IJssel nog gedurende langere periode te maken zal hebben met een relatief groot aandeel van statushouders in de bijstand. Overigens ligt de opname van statushouders in 2018 aanzienlijk lager dan in de jaren 2014-2017 (figuur 3-2), dus naar verwachting zal het effect van deze plaatsingen op de omvang van de instroom in de bijstand en op het totale bijstandsvolume afnemen.

⁵⁹ Gegevens ontvangen van de gemeente Krimpen aan den IJssel op 25 februari 2019 en van IJsselgemeenten (gegevens Zuidplas en Capelle aan den IJssel) op 22 februari 2019.

⁶⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Uit de startblokken: Cohortstudie naar recente asielmigratie'. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018.

figuur 3-2 opname statushouders en verstrekte asielvergunningen 2014-2018



Naast de instroom van statushouders zou de toename van de instroom in 2016 en 2017 (tabel 3-2) deels veroorzaakt kunnen worden door de nieuwe doelgroep die nu ook de bijstand instroomt, en niet langer de Wsw of Wajong (paragraaf 2-2 inclusief kader 'nieuwe doelgroep'). Deze instroom zou waarschijnlijk vallen onder de oorzaken 'onvoldoende middelen van bestaan' en 'aanvullende uitkering op inkomsten' (tabel 5-1). Dit is echter onwaarschijnlijk: de rekenkamer ziet geen redenen om aan te nemen dat de instroom van de nieuwe doelgroep over de tijd fluctueert, noch dat de ontwikkelingen betreffende deze instroom afwijkt van landelijke trends. Niettemin steeg de totale omvang van de nieuwe doelgroep in het Krimpense bijstandsbestand van negen in 2015 naar 28 in 2018, zo bleek uit het ambtelijk wederhoor. Deze stijging is echter het gevolg van de combinatie van in- en uitstroom van deze doelgroep; niet louter van de instroom.

De belangrijkste reden voor instroom is 'verhuizing vanuit een andere gemeente'. Ook is de instroom door verhuizing over het algemeen groter dan de uitstroom (zie tabel 3-3); in totaal stroomden er 20 mensen meer in door verhuizing naar Krimpen aan den IJssel, dan dat er mensen uitstroomden door verhuizing vanuit deze gemeente naar een andere gemeente. In gesprekken met ambtenaren de mogelijkheid genoemd dat

61 Voor Nederland betreft het hier het aantal verblijfsvergunningen asiel (totaal, zowel op basis van de vluchtelingenstatus als op grond van humanitaire redenen). De gegevens hiervoor zijn verkregen door het raadplegen van CBS StadLine: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82027NED/table?dl=6099>

er relatief veel mensen met een bijstandsuitkering naar Krimpen aan den IJssel verhuizen vanwege het hoge voorzieningenniveau.⁶² Als voorbeelden werd hierbij de beschikbare woningvoorraad genoemd. Mogelijk heeft Krimpen aan den IJssel relatief veel sociale huurwoningen die geschikt en betaalbaar zijn voor uitkeringsgerechtigden.

3-3 ontwikkeling uitstroom

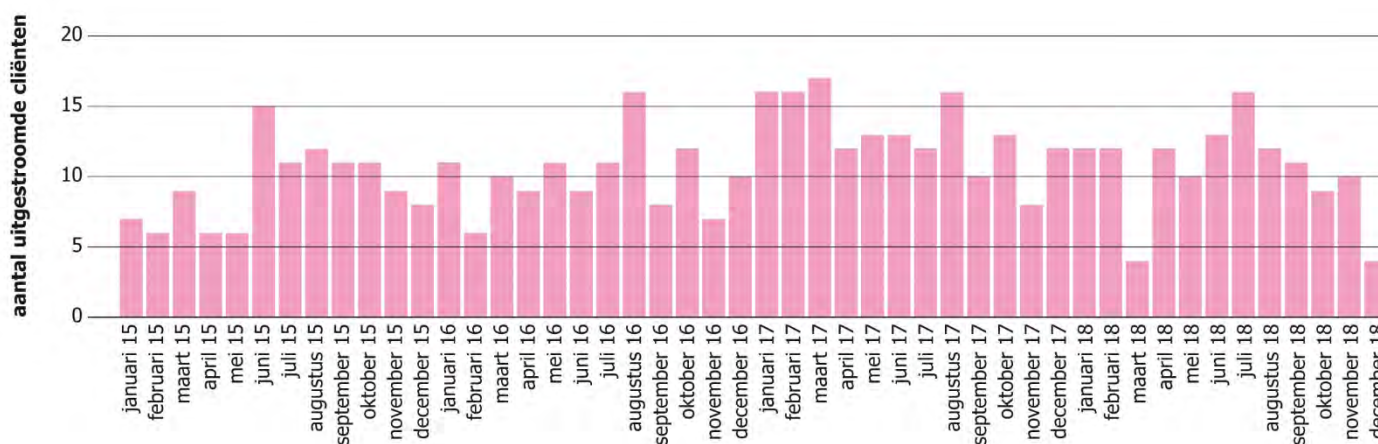
De uitstroom uit de bijstand steeg in de periode 2015-2017 en daalde in 2018. Het merendeel van de uitstroom is uitstroom naar een betaalde voltijdsbaan. Hoewel de aantrekkende economie waarschijnlijk de hoofdoorzaak is van groeiende uitstroom naar betaald werk, merkt de rekenkamer op dat deze uitstroom over het algemeen ook duurzaam van aard lijkt.

3-3-1 ontwikkeling uitstroom januari 2015 – december 2018

De uitstroom liet in de periode 2015-2018 een stijgende trend zien. In het jaar 2017 lag de maandelijkse uitstroom het hoogst.

In figuur 3-3 heeft de rekenkamer de maandelijkse uitstroom van cliënten uit de bijstand in Krimpen aan den IJssel weergegeven in de periode januari 2015 tot en met december 2018.

figuur 3-3 ontwikkeling uitstroom januari 2015 - december 2018



De totale uitstroom was minimaal 4 (maart en december 2018) en maximaal 17 (maart 2017). De jaarlijkse uitstroom bedroeg 111 (2015), 120 (2016), 158 (2017) en 125 (2018). De jaarcijfers suggereren dat de uitstroom stijgt. De trendlijn in figuur 3-3 bevestigt deze stijgende trend wat betreft de uitstroom van Krimpenaren uit de bijstand.

3-3-2 oorzaken uitstroom

Verreweg de belangrijkste reden dat mensen uitstromen is dat ze betaald werk vinden. Het aantal mensen dat uitstroomt naar werk daalde in 2016 en 2018 en steeg in 2017.

⁶² Interview ambtenaren.

Tabel 3-3 laat zien welke oorzaken ten grondslag liggen aan de uitstroom van mensen uit de bijstand in Krimpden aan den IJssel van januari 2015 tot en met december 2018.⁶³

In de periode 2015-2018 zijn er in totaal 514 mensen uit de bijstand geraakt (tabel 3-3). In deze periode was de belangrijkste oorzaak voor deze uitstroom dat mensen aan de slag gaan bij een werkgever, of dat ze een uitkering ontvangen op basis van ziekte, en niet langer op basis van de Participatiewet. In totaal was de uitstroom die hierdoor werd veroorzaakt 44%. Een andere veel voorkomende oorzaak van uitstroom was het verhuizen van een bijstandsgerechtigde naar een ander gemeente (21%).

tabel 3-3: oorzaken uitstroom uit de bijstand 2015 - 2018

oorzaak	2015	2016	2017	2018	totaal
arbeid in dienstbetrekking / uitkering	54	49	66	57	226 (44%)
ziekte ⁶⁴					
verhuizing (andere gemeente/buitenland)	18	22	41	28	109 (21%)
onderwijs met studiefinanciering (Wsf)	3	15	8	5	31 (6%)
handhaving	9	6	7	8	30 (6%)
ander inkomen / uitkering	6	1	12	8	27 (5%)
bereiken leeftijd van de AOW-leeftijd	3	7	6	8	24 (5%)
fraude	9	3	4	3	19 (4%)
overig	0	10	6	2	18 (4%)
aangaan relatie	3	2	2	4	11 (2%)
zelfstandig beroep of bedrijf	1	2	4	0	7 (1%)
overlijden	1	2	2	1	6 (1%)
uitkering arbeidsongeschiktheid	4	1	0	1	6 (1%)
totaal	111	120	158	125	514 (100%)

3-3-3 landelijke ontwikkeling uitstroom

Ten opzichte van 2015 was de uitstroom hoger in de jaren 2016-2018. Landelijk was er echter sprake van een daling. De cijfers wijzen uit dat met name in 2017 de uitstroom in Krimpden aan den IJssel erg hoog lag.

In tabel 3-4 is de ontwikkeling van de uitstroom in Krimpden aan den IJssel vergeleken met de landelijke ontwikkeling van de uitstroom.⁶⁵

⁶³ Voor tabel 3-3 is gebruikgemaakt van de omschrijving van de uitstroom zoals IJsselmunicipaliteiten deze, gebaseerd op landelijke normen, gebruikt. In deze tabel is een aantal omschrijvingen samengevoegd, waaronder verhuizing vanuit een andere gemeente en verhuizing vanuit het buitenland. Oorzaken die minder dan vijf keer in de gehele periode voorkwamen zijn samengevoegd onder 'overig'.

⁶⁴ In de gegevens die IJsselmunicipaliteiten aan de rekenkamer heeft verstrekt worden 'arbeid in dienstbetrekking' en 'uitkering ziekte' als één categorie aangemerkt als het gaat om uitstroomredenen, volgens de nieuwe, aangepaste CBS-code. IJsselmunicipaliteiten merkt hierbij op dat 'uitkering ziekte' hier alleen de groep arbeidsbeperkten betreft die vanuit de Wajong uitstroomt naar een garantiebanaan of nieuw beschutwerk.

⁶⁵ Bron: CBS StatLine, het aantal uitstroommomenten uit de bijstand in de verslagperiode van personen in het kader van de Participatiewet, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82662NED/table?dl=1A024>

tabel 3-4: uitstroom Krimpen aan den IJssel en Nederland

	Krimpen aan den IJssel	jaarlijkse stijging / daling	Nederland	jaarlijkse stijging / daling
2015	111		125.960	
2016	120	+8%	119.960	-5%
2017	158	+32%	118.130	-2%
2018	125	-21%	55.740 ⁶⁶	-6%

Terwijl in Krimpen aan den IJssel de uitstroom in 2016, 2017 en 2018 aanvankelijk steeg en daarna daalde, was er in deze gehele periode landelijk sprake van een daling van de uitstroom. Mogelijk wordt de daling van de instroom in 2018 in Krimpen aan den IJssel veroorzaakt door de daling van de instroom in dit jaar (tabel 3-2). Mensen die recent zijn ingestroomd hebben immers de grootste kans om uit te stromen, en in 2017 stroomden er meer mensen in dan in 2018 (in Krimpen aan den IJssel). Dit fenomeen kan ook verklaren waarom de uitstroom landelijk gezien daalde in de periode 2015-2018.

3-3-4 verklaringen voor ontwikkeling uitstroom

Slechts een zeer klein aantal statushouders stroomt uit naar betaald werk, waardoor zij niet kunnen verklaren dat de uitstroom naar werk in het algemeen stijgt. De gemeente slaagt er kennelijk nog niet in statushouders te begeleiden naar betaald werk, maar waarschijnlijk wijkt Krimpen aan den IJssel hiermee niet af van de landelijke observatie dat statushouders over het algemeen voor langere periode afhankelijk blijven van de bijstand.

De rekenkamer heeft gezocht naar verklaringen voor de stijgende uitstroom uit de bijstand in de periode 2015-2018. Naast de algemene uitstroom naar betaald werk (uitstroom door 'arbeid in dienstbetrekking / uitkering ziekte') wordt de uitstroom mogelijk verklaard door statushouders die toch werk vinden. Dit zou tegengesteld zijn aan de verwachting dat statushouders voor lange tijd afhankelijk blijven van de bijstand. (zie paragraaf 3-2-4).

De rekenkamer heeft onderzocht hoeveel van de mensen die zijn ingestroomd doordat zij een verblijfsvergunning hebben gekregen, geheel of gedeeltelijk zijn uitgestroomd naar een betaalde baan voor 12, 24 of 36 uur. Op basis van de gegevens die de rekenkamer tot haar beschikking heeft, zijn er in totaal in deze periode 85 mensen ingestroomd op basis van een verblijfsvergunning (tabel 3-1). Hiervan hebben er vier een betaalde baan gevonden, waarvan drie voor 12 uur per week en een voor 36 uur per week. Een aantal statushouders is weliswaar uitgestroomd (21), maar dit was doorgaans om andere redenen, zoals het verhuizen naar een andere gemeente of het ontvangen van ander inkomen of uitkering.

De toename van de uitstroom werd dus waarschijnlijk veroorzaakt door een algemene toename van het aantal mensen in de bijstand dat een betaalde baan vindt. In de volgende paragrafen zal het aantal mensen dat volledig of gedeeltelijk uitstroomt naar werk generiek worden onderzocht.

⁶⁶ Voor landelijke uitstroom van 2018 is gebruik gemaakt van voorlopige CBS-cijfers voor de eerste twee kwartalen. De indexscore voor dit eerste half jaar van 2018 is berekend door verdubbeling van de landelijke instroom gedurende dit eerste half jaar (dus 111.480).

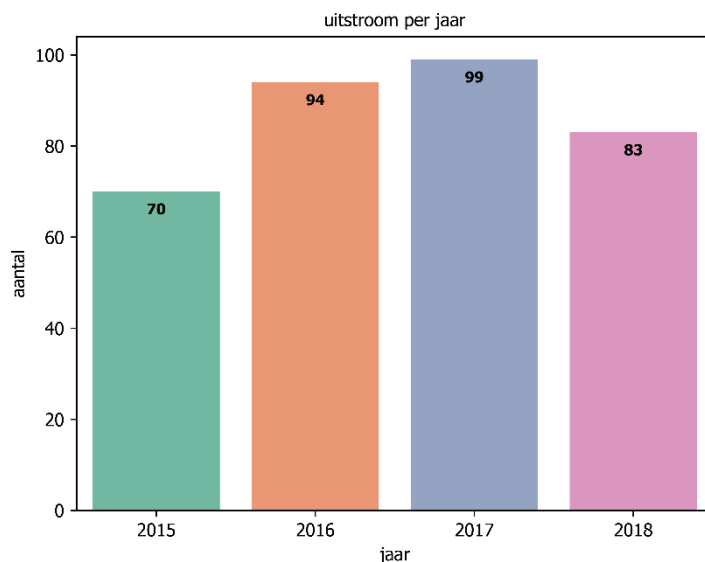
3-3-5 uitstroom naar betaald werk en studie (Wsf) 2015 - 2018

Het merendeel van de uitstroom naar werk omvat uitstroom naar een voltijdsbaan, zeker daar waar het gaat om volledige uitstroom (waarbij iemand geheel onafhankelijk wordt van bijstand). De uitstroom naar studie was klein.

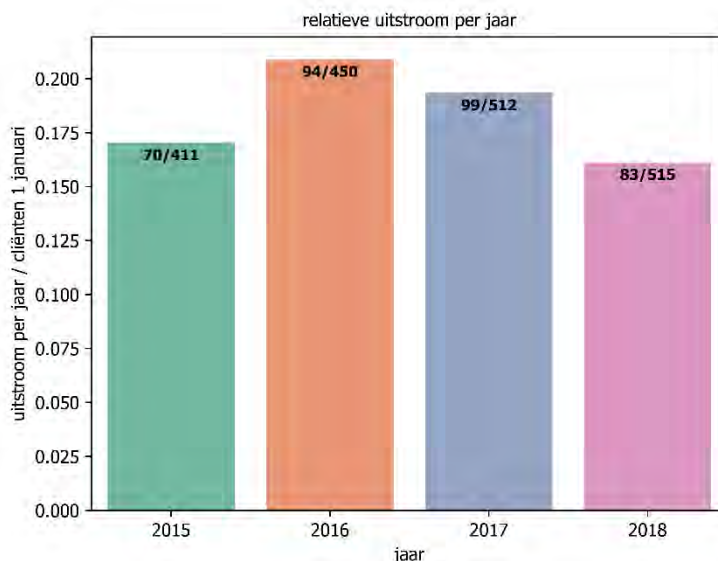
Om na te gaan in hoeverre de groeiende uitstroom naar werk een verklaring zou kunnen vormen voor de stijging van de algehele uitstroom, heeft de rekenkamer dit type uitstroom in Krimpen aan den IJssel geanalyseerd. Omdat de gemeente zich ten doel stelt cliënten jonger dan 27 jaar te laten uitstromen naar een studie, en niet naar een betaalde baan, is ook de uitstroom naar de Wet studiefinanciering (Wsf) meegenomen. In dit onderdeel wordt de uitstroom naar garantiebanen en beschut werk (zie paragraaf 2-2 en kader 'nieuwe doelgroep') niet belicht; deze uitstroom wordt besproken in paragraaf 5-5.

De uitstroom naar werk en studie steeg in de jaren 2015, 2016 en 2017 (figuur 3-4.) In 2018 daalde de uitstroom naar werk. Dit is in lijn met de gegevens getoond in tabel 3-3 (eerste en derde rij). De cijfers uit deze tabel komen niet overeen met de cijfers getoond in figuur 3-4 omdat in deze figuur ook de gedeeltelijke uitstroom naar werk is meegenomen. De absolute daling van de uitstroom naar werk in 2018 reflecteert tevens de daling van de totale uitstroom in dit jaar (zie tabel 3-4). In relatieve zin, dat wil zeggen de uitstroom ten opzichte van de omvang van het bijstandsbestand op 1 januari van het desbetreffende jaar, daalde de uitstroom naar werk en studie reeds in 2017, en in 2018 nog wat verder. Niettemin is het stijgen van de uitstroom zoals beschreven in paragrafen 3-3-1 en 3-3-2 in de periode 2015-2017 dus inderdaad gerelateerd aan de uitstroom naar een betaalde baan.

figuur 3-4: totale uitstroom naar werk en studie 2015 - 2018



figuur 3-5: uitstroom werk en studie t.o.v. stand op 1 januari



Verreweg de meeste cliënten stromen uit naar een baan van 36 uur per week, slechts een kleine groep stroomt uit naar studie (zie figuur 3-6).⁶⁷ De cliënten die uitstromen naar parttime werk vormen een minderheid: 31% van de uitstroom naar werk betreft een betaalde baan voor 24 of 12 uur. Cliënten die aan de slag gaan maar minder verdienen dan de bijstandsnorm, ontvangen vanuit de bijstand een toelage op hun inkomsten uit werk. In deze gevallen blijven cliënten dus onderdeel uitmaken van het bijstandsbestand, al leidt dit wel tot een daling van de uitkeringskosten voor de gemeente.

IJsselgemeenten ambieert om 8 % van de mensen in het bijstandsbestand in deeltijdverband (tot 12 uur per week) te laten werken.⁶⁸ Om bijstandsgerechtigden te stimuleren aan de slag te gaan, brengt IJsselgemeenten een deel van het geld dat ze hiermee verdienen niet in mindering op hun uitkering (zie ook paragraaf 5-2 van dit rapport). Eind 2016 en 2017 verrichtte respectievelijk 7% en 6% van de cliënten uit Krimpen aan den IJssel parttime werk, dat is minder dan het landelijke percentage, dat lag op 10%.⁶⁹ Uit het ambtelijk wederhoor bleek dat eind 2018 53 bijstandsgerechtigden parttime werkten, wat neerkomt op 10% van het bestand. Op basis van deze gegevens concludeert de rekenkamer dat het streefpercentage in 2018 werd gehaald.

Het aandeel bijstandsgerechtigden dat uitstroomt naar studie ligt lager dan de uitstroom naar werk van elke omvang. Ook daalde deze uitstroom naar studie vanaf 2016, terwijl de hoeveelheid jongeren in de bijstand juist toenam, van 7,3% in 2015 tot

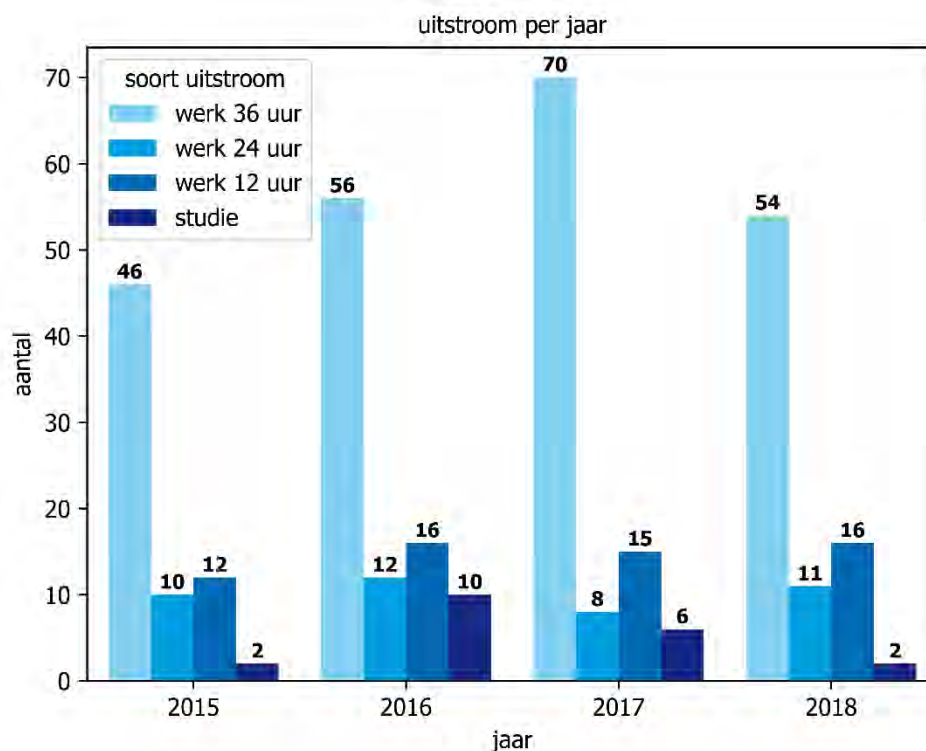
⁶⁷ De uitstroomcijfers gepresenteerd in de figuren 3-4, 3-5 en 3-6 liggen hoger dan de cijfers behorende bij de uitstroomreden 'arbeid in dienstbetrekking / uitkering ziekte' (tabel 3-3). Dit verschil wordt (waarschijnlijk) veroorzaakt doordat niet iedereen die uitstroomt naar een betaalde baan voldoende verdient om geheel onafhankelijk te zijn van een bijstandsuitkering. Tabel 3-3 heeft wel betrekking op deze volledige onafhankelijkheid.

⁶⁸ IJsselgemeenten, 'Jaarplan Sociale Zaken IJsselgemeenten 2018'.

⁶⁹ Divosa, 'Standaard rapport (met vergelijkingsgroepen) Benchmark Werk & Inkomen Krimpen aan den IJssel 2016', december 2016 en Divosa, 'Standaard rapport (met vergelijkingsgroepen) Benchmark Werk & Inkomen Krimpen aan den IJssel 2017', december 2017.

10,4 % in 2018 (zie tabel 6-3).⁷⁰ Het aandeel jongeren in de bijstand ligt daarmee hoger dan de ambitie van IJsselgemeenten (7%). Overigens wijkt IJsselgemeenten hiermee niet af van de landelijke percentages: landelijk gezien was 9% (2015), 10% (2016) en 11% (2017) van de bijstandsgerechtigden jonger dan 27.⁷¹ Niettemin lijkt het dus ook de gemeente Krimpen aan den IJssel niet te lukken om de uitstroom onder jongeren te bevorderen, hetgeen in lijn is met de lage aantallen cliënten die uitstromen naar studie.

figuur 3-6 soorten uitstroom 2015 - 2018



Samenvattend concludeert de rekenkamer dat er sprake is van een stijgende uitstroom naar betaald werk in de periode 2015-2017. De volledige uitstroom uit de bijstand (iemand wordt geheel onafhankelijk van de bijstandsuitkering verstrekt door de gemeente Krimpen aan den IJssel) zoals gepresenteerd in tabellen 3-3 en 3-4 wordt vooral veroorzaakt door uitstroom naar een betaalde fulltime baan, en deze aantallen zijn ook gestegen in de periode 2015-2017. Deze ontwikkeling komt overeen met de landelijke gegevens die laten zien dat de uitstroom uit de bijstand vooral wordt verklaard door het vinden van een baan en dat deze uitstroomredenen ook een steeds groter aandeel heeft in de totale uitstroom in de periode 2015-2017.⁷²

3-3-6 duurzame uitstroom naar werk

Een groot gedeelte van de mensen die uitstroomde was na een half jaar en na een jaar nog aan het werk; de uitstroom lijkt duurzaam van aard.

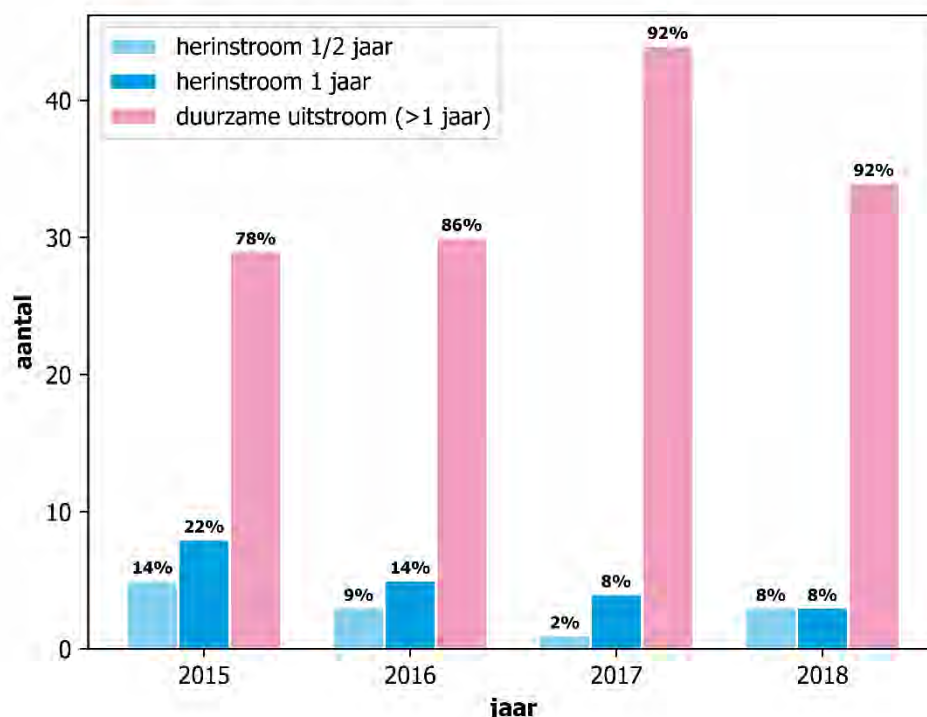
⁷⁰ IJsselgemeenten, bestuursrapportage 4e kwartaal 2018.

⁷¹ Divosa, 'Benchmark Werk & Inkomen, Jaarrapportage 2017', Utrecht: Divosa, 2018.

⁷² Divosa, 'Benchmark Werk & Inkomen, Jaarrapportage 2017', Utrecht: Divosa, 2018.

Om het bijstandsvolume structureel lager te houden is het van belang dat cliënten die uitstromen naar werk, ook daadwerkelijk voor langere tijd aan het werk blijven. In dat geval is er sprake van 'duurzame arbeidsparticipatie'. In de literatuur wordt als ondergrens voor duurzame arbeidsparticipatie dikwijls een periode van zes maanden of van een jaar aangehouden.⁷³ Bij het bestuderen van de duurzame uitstroom in Krimpen aan den IJssel heeft de rekenkamer daarom onderzocht hoeveel van de cliënten die uitstroombden naar werk binnen een half jaar of binnen een jaar weer terugkeerde in de bijstand (de zogenaamde 'herinstroom').

figuur 3-7 binnen en half jaar of een jaar terug in de bijstand 2015 - 2018



Figuur 3-7 laat de resultaten van dit onderzoek zien. Hierbij is specifiek gekeken naar de uitstroom naar werk waarbij mensen volledig onafhankelijk worden van een bijstandsuitkering, vandaar dat de uitstroombcijfers hier wat lager liggen dan in figuur 3-4. Gedurende de jaren 2015, 2016, 2017 en 2018 is een positieve ontwikkeling te zien: van de mensen die in deze jaren uitstroombden naar werk, keerden er steeds minder binnen een half jaar of een jaar terug in de bijstand. Met name in 2017 was de herinstroom binnen een half jaar laag, terwijl het aantal mensen dat volledig uitstroombde juist relatief hoog was. Bij deze grafiek moet worden opgemerkt dat de gegevens voor 2018 nog niet compleet zijn; mensen die in 2018 zijn uitgestroomd kunnen potentieel nog terug in het bestand komen in 2019; daardoor bijdragend aan de potentiële herinstroom binnen een half jaar en binnen een jaar. Uit de cijfers blijkt al wel dat de herinstroom binnen het half jaar in 2018 iets is opgelopen ten opzichte van 2017.

⁷³ Bijvoorbeeld SEO, 'Langetermijneffecten van re-integratie', november 2013, en SCP, 'Van sociale werkvoorziening naar participatiewet', september 2018.

De herinstroom binnen een half jaar in Krimpen aan den IJssel is vergelijkbaar met wat er landelijk wordt gerapporteerd, de herinstroom binnen een jaar lijkt lager. In 2016-2018 lag de landelijke herinstroom binnen een half jaar tussen de 7,7 en 8,5% en binnen een jaar tussen de 14,0 en 14,8%. ⁷⁴ Dit is vergelijkbaar met de herinstroom in Krimpen aan den IJssel in de periode 2015-2018: deze lag tussen de 2% en de 14%, waarbij 2% (in 2017) misschien als uitschieter omlaag kan worden aangemerkt. Deze analyse liet tevens zien dat het merendeel van de mensen die volledig bijstandsonafhankelijk worden, werk vond voor 36 uur per week. In de gehele periode vond 94% van de mensen die volledig uitstroomden naar werk een fulltime baan (niet getoond in figuur).

3-4 ontwikkeling BUIG-budget en uitkeringslasten

In de periode 2013-2017 is het tekort op het BUIG-budget opgelopen en volgens de prognoses zullen de tekorten hoog blijven in de komende jaren. De grote hoeveelheid statushouders zou een oorzaak hiervan kunnen zijn. Ook het Participatiebudget is in de jaren 2015, 2016 en 2018 niet toereikend geweest. IJsselgemeenten heeft een toelichting over deze tekorten opgenomen in de bestuursrapportages, maar de rekenkamer is van oordeel dat deze toelichting onvoldoende inzicht geeft in de oorzaken van de tekorten.

3-4-1 BUIG-budget

Tabel 1-2 toont dat in de periode 2013-2017 het tekort op het BUIG-budget is opgelopen. De gemeente verklaart dit grote tekort door de grote instroom van statushouders; asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen. ⁷⁵ In 2015, 2016 en 2017 hebben zich vele asielzoekers in Krimpen aan den IJssel gevestigd, aldus betrokken medewerkers van de gemeente. Op basis van de door de gemeente verstrekte gegevens bevestigt de rekenkamer dit beeld (figuur 3-2). De tekorten op het BUIG zouden dus inderdaad kunnen worden veroorzaakt door de grote hoeveelheid statushouders gevestigd door Krimpen aan den IJssel.

3-4-2 Participatiebudget

Naast het BUIG-budget ontvangen gemeenten een Participatiebudget ter bekostiging van de re-integratie en de begeleiding van bijstandsgerechtigden (zie paragraaf 2-3). Zij ontvangen dit budget voor de begeleiding van de nieuwe doelgroep en de 'oude doelgroep'; mensen die in het verleden gebruik zouden hebben gemaakt van een Wwb-uitkering (zonder arbeidsbeperking). Doordat er sinds 1 januari 2015 geen mensen meer de Wsw-regeling of de Wajongregeling instromen, ontvangt een gemeente middelen om mensen die daarvoor in aanmerking zouden zijn gekomen, te begeleiden naar werk. De ontwikkeling van dit budget voor Krimpen aan den IJssel gedurende de periode 2015 - 2018 is opgenomen in tabel 3-5.

⁷⁴ Divosa Benchmark onder deelnemende gemeenten, periode 2016 tot en met eerste kwartaal 2016, afkomstig uit Werk en Inkomen Lekstroom, 'Rapportage 1^o kwartaal 2018', 17 mei 2018, p.12.

⁷⁵ Interview ambtenaren.

tabel 3-5: re-integratiedeel van participatiebudget 2015 - 2018 (bedragen x 1.000)

jaar	participatiebudget	realisatie	resultaat
2015	€ 700	€ 857	- € 157 (-22%)
2016	€ 662	€ 847	- € 185 (-28%)
2017	€ 684	€ 583	€ 101 (15%)
2018	€ 527	€ 632	- € 105 (-20%)

bron: bestuursrapportages GR IJsselgemeenten 2015-2018

Uit tabel 3-5 blijkt dat het participatiebudget in de jaren 2015 en 2016 niet toereikend is geweest voor Krimpen aan den IJssel. Dit tekort is volgens IJsselgemeenten ontstaan doordat het aandeel van de doorbelaste bedrijfsvoeringslasten relatief hoog was in 2015 en het aantal afgenomen trajecten hoger was dan voorzien. Voor 2016 kwam het tekort grotendeels doordat er geen rekening was gehouden met een verminderde doorbelasting van de personeelslasten van € 95.000.⁷⁶ IJsselgemeenten heeft geen specifieke toelichting gegeven op het tekort in Krimpen aan den IJssel in 2018. Als verklaring voor de resultaten op het Participatiebudget staat in de bestuursrapportage 4^e kwartaal 2018 het volgende opgenomen: “Ten opzichte van het najaar zijn de resultaten lager uitgevallen dan verwacht. De uitgaven voor het Werkplein vallen hoger uit door een stijging in de uitgaven voor de trajecten en reiskosten. Bij Stichting Capelle Werkt vallen ook de uitgaven hoger uit dan de verwachting. Dit wordt veroorzaakt doordat de prijzen zijn aangepast. De afrekening van Beschutwerk met Promen heeft dit jaar pas aan het eind van het jaar plaats gevonden. Hierdoor zijn de uitgaven voor de Nieuwe doelgroep toch nog hoger uitgevallen. Bij A&Z zijn de uitgaven gestegen door doorbelasting van de Vrijwilligers coördinator en het FIP Project”. De rekenkamer heeft de toelichting voor de tekorten zoals opgenomen in de betreffende bestuursrapportages niet getoetst. De rekenkamer is van oordeel dat deze toelichting onvoldoende inzicht geeft over de oorzaken van de tekorten. Zo wordt onder meer niet duidelijk waarom de trajecten en reiskosten duurder uitvallen en wat de doorbelasting is van de ‘vrijwilligerscoördinator’. Uit het ambtelijk wederhoor blijkt dat de tekorten zijn ontstaan als gevolg van besluiten van de gemeenten.

⁷⁶ IJsselgemeenten, ‘bestuursrapportages IJsselgemeenten 2015 en 2016’.

4 instroombeperkende maatregelen

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

Welke maatregelen neemt de gemeente om de instroom in de bijstand te voorkomen en in hoeverre zullen deze maatregelen hebben bijgedragen aan de beperking van de instroom?

In paragraaf 4-2 wordt eerst het beleidskader van de instroombeperkende maatregelen in Krimpen aan den IJssel beschreven. In paragraaf 4-3 komen de resultaten van de instroombeperkende maatregelen aan bod.

4-2 gemeentelijk beleidskader

In Krimpen aan den IJssel geldt het beleidsplan 'Sociaal Domein 2015-2019' als beleidskader voor onder meer de Participatiewet. De uitvoering van de Participatiewet is belegd bij de gemeenschappelijke regeling (GR) IJsselgemeenten. De deelnemende gemeenten in deze GR zijn Krimpen aan den IJssel, Capelle aan den IJssel en Zuidplas. In de jaren 2015-2018 ligt de nadruk wat betreft het beperken van de instroom in de bijstand op de versterking van de poortwachtersfunctie. Daarnaast ligt de focus op preventie en aanpak van fraude.

Het beleid van de gemeente Krimpen aan den IJssel aangaande het bijstandsvolume wordt verwoord in verschillende documenten, waaronder het Beleidsplan Sociaal Domein ('Kracht van Krimpen') uit 2014, en jaarlijkse kaderbrieven, kadernota's en jaarplannen. In deze paragraaf zal het beleid rondom de instroom in de bijstand aan de hand van deze documenten worden beschreven. In het beleidsplan 'Sociaal Domein 2015-2019'⁷⁷ bereidt Krimpen aan den IJssel zich voor op drie grote decentralisaties binnen het sociaal domein per 2015, waarvan de invoering van de Participatiewet (zie hoofdstuk 2) er een van vormt.

uitvoering door IJsselgemeenten

In Krimpen aan den IJssel wordt de Participatiewet uitgevoerd door de gemeenschappelijke regeling (GR) IJsselgemeenten. Vanaf 1 januari 2015 zijn Krimpen aan den IJssel en Capelle aan den IJssel de deelnemende gemeenten. Per 1 januari 2016 heeft gemeente Zuidplas zich erbij aangesloten.

Volgens het beleidsplan dient Krimpen aan den IJssel het beleid op het terrein van Sociale Zaken af te stemmen met de andere gemeenten in deze GR. Dit gebeurt onder meer in de kaderbrieven die de gemeenten gezamenlijk sturen naar IJsselgemeenten, op basis waarvan deze uitvoeringsorganisatie een jaarplan maakt. De wettelijke basis voor de uitvoering van werkzaamheden door IJsselgemeenten is opgenomen in de oprichtingsstukken van de GR en de Dienstverleningsovereenkomst uitvoeringstaken sociale zaken (DVO).

⁷⁷ Gemeente Krimpen aan den IJssel, beleidsplan 'Sociaal Domein Kracht van Krimpen 2015-2019', 2014.

In de kaderbrieven en jaarplannen van de jaren 2015-2018 ligt de nadruk wat betreft het beperken van de instroom in de bijstand op de versterking van de poortwachtersfunctie (zie kader 'poortwachtersfunctie').

poortwachtersfunctie

Bij de instroom concentreert IJsselgemeenten zich op de versterking van de poortwachtersfunctie, waarmee IJsselgemeenten probeert de instroom te beperken.⁷⁸ Met de poortwachtersfunctie wordt bedoeld dat er wordt beoordeeld of iemand recht heeft op een bijstandsuitkering. Met deze beoordeling wordt onterechte instroom in de bijstand beperkt. Volgens de jaarplannen geeft IJsselgemeenten een "strengere en doortastende invulling aan de poortwachtersfunctie" en wordt er "blijvend geïnvesteerd in kwaliteit en effectiviteit van de poortwachtersfunctie".

Een van de maatregelen om de instroom te beperken richt zich in het kader van de poortwachtersfunctie op de zogeheten zoekperiode voor jongeren onder de 27 jaar. In de zoekperiode van vier weken dienen deze jongeren eerst zelf naar werk te zoeken of een opleiding te gaan volgen voordat zij een uitkering kunnen aanvragen. In het ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat jongeren tot 23 jaar, zonder startkwalificatie, worden doorverwezen naar de RMC (Regionale Meld- en Coördinatie) uitvoerder die hen bijstaat in het vinden van een studie of baan. Daarnaast bieden zij begeleiding aan kwetsbare jongeren tot 27 jaar bij het zoeken naar een opleiding. Deze laatstgenoemde doelstelling sluit aan bij de ambitie van IJsselgemeenten om jongeren die reeds een uitkering hebben zo veel mogelijk naar studie te begeleiden.⁷⁹

4-3 resultaten instroombeperkende maatregelen

4-3-1 aanvraagproces bijstandsuitkering

Het aanvraagproces voor een bijstandsuitkering bestaat uit drie stappen: 1) aanvraag indienen via het UWV, 2) afspraak bij IJsselgemeenten, 3) gesprek over uitkering. Tot november 2016 diende de aanvrager zich bij de balie aan te melden voor een quickscan nadat hij of zij zich had ingeschreven bij het UWV. Tegenwoordig vindt in principe het gehele aanvraagproces, inclusief een quickscan, digitaal plaats.

In het aanvraagproces van een bijstandsuitkering worden verschillende stappen onderscheiden:

Stap 1: Aanvraag indienen via het UWV

De klant schrijft zich als werkzoekende in via www.werk.nl en geeft aan voor bijstand in aanmerking te willen komen. Vervolgens dient de aanvrager via de website van het UWV een digitale quickscan in te vullen. Dit quickscan formulier is bedoeld om het aantal en onterechte aanvragen te beperken of te voorkomen door een aantal vragen heel gericht te stellen. Als daaruit blijkt dat de aanvrager mogelijk recht heeft op een bijstandsuitkering, dan wordt vervolgens een digitale aanvraagformulier ingevuld.⁸⁰

Het aanvraagproces van een bijstandsuitkering vindt tegenwoordig in principe geheel digitaal plaats bij IJsselgemeenten. Voor de groep in een instelling, via sociaal team of

⁷⁸ IJsselgemeenten, 'Jaarplannen sociale zaken IJsselgemeenten', 2015-2018.

⁷⁹ IJsselgemeenten, 'Jaarplannen sociale zaken IJsselgemeenten', 2015-2018.

⁸⁰ Beantwoording vragenlijst per e-mail ontvangen op 5 februari 2019 en www.ijsselgemeenten.nl.

statushouders is nog steeds een papieren aanvraag en gesprek mogelijk. Voorheen diende de aanvrager zich bij de balie aan te melden voor een quickscan nadat de klant zich heeft ingeschreven bij het UWV.

quickscan

Het eerste onderdeel van de poortwachtersfunctie is de quickscan. Middels deze quickscan wordt het recht op een bijstandsuitkering beoordeeld door een medewerker. De quickscan draagt er zodoende vooral aan bij dat instroom wordt voorkomen van personen die feitelijk geen recht op een uitkering hebben. In 2015 en het grootste deel van 2016 (tot november) werd nog met een quickscan balie gewerkt bij IJsselgemeenten (oude werkwijze). Sinds november 2016 verwerkt IJsselgemeenten alle aanvragen digitaal via OIS. Aanmelden via de quickscanbalie is sindsdien niet meer mogelijk en kan er alleen op digitale wijze een aanvraag worden ingediend (nieuwe werkwijze). Deze digitale aanvraag bevat ook een vragenlijst die fungeert als quickscan.

Stap 2: Afspraak met casemanager Werk van IJsselgemeenten

Als de aanvrager in aanmerking kan komen voor een bijstandsuitkering, wordt deze uitgenodigd voor een groepsbijeenkomst over werk. Daarnaast volgt een zogeheten diagnosegesprek met een casemanager Werk. De casemanager Werk brengt aan de hand van een vragenlijst in kaart welke competenties de aanvrager heeft en in welke mate de cliënt zelfredzaam is.⁸¹ Vervolgens stelt de casemanager in overleg met de klant een stappenplan op richting werk en/of scholing.

Stap 3: Gesprek over uitkering

Naast het gesprek met de casemanager Werk heeft de aanvrager een gesprek met een casemanager Inkomen (van afdeling Inkomen) voor de aanvraag van de bijstandsuitkering.

De gemeente heeft maximaal acht weken om over de aanvraag te besluiten. Zolang er nog ontbrekende gegevens van de aanvrager zijn, gaat de termijn van acht weken niet in.

4-3-2 resultaten poortwachtersfunctie (quickscan)

Het aantal aanvragen in Krimpen aan den IJssel is vanaf 2015 gestegen van 245 naar 284 (2017) en gezakt naar 239 (2018). Het percentage toegekende uitkeringen is in dezelfde periode van 49% (2015) gestegen naar 66% (2016) en gestabiliseerd op 52% (2017 en 2018). IJsselgemeenten streeft ernaar maximaal 60% van de totaal binnengekomen aanvragen toe te kennen. Deze streefwaarde is in 2016 dus niet gehaald, maar wel in andere jaren. De rekenkamer vindt het overigens merkwaardig om een streefwaarde te hanteren. Als een aanvrager immers recht heeft op een uitkering, dan is dat volkomen terecht en dient de gemeente zorg te dragen voor de uitkering.

In tabel 4-1 zijn de resultaten van de poortwachtersfunctie van de gemeente Krimpen aan de IJssel opgenomen. De rekenkamer heeft deze gegevens op verzoek ontvangen van IJsselgemeenten.⁸² Volgens IJsselgemeenten zijn dergelijke gegevens niet meer standaard uitgesplitst per deelnemende gemeente na de oprichting van de GR

⁸¹ Interview ambtenaar.

⁸² Speciaal voor dit onderzoek heeft IJsselgemeenten op verzoek van de rekenkamer specifieke gegevens van Krimpen aan den IJssel aangeleverd. Deze gegevens zijn begin 2019 opgesteld.

IJsselgemeenten. In principe houdt IJsselgemeenten deze gegevens alleen op geaggregeerd niveau bij. Op deze manier zijn de gegevens ook verwerkt in de verslagen Hoogwaardig Handhaven (zie ook informatievoorziening in hoofdstuk 6).

tabel 4-1: resultaten poortwachtersfunctie (Krimpen aan den IJssel)

	2015	2016	2017	2018
totaal binnengekomen aanvragen	245	264	284	239
waarvan afgewezen	16	18	46	45
waarvan afhandeling overig	0	0	3	12
waarvan buiten behandeling ⁸³	8	12	42	34
waarvan geen aanvraag ⁸⁴	0	0	11	20
waarvan ingetrokken	25	19	42	12
waarvan openstaand	0	0	0	8
totaal toegekend	120	174	140	108
aantal gecorrigeerde aanvragen ⁸⁵	245	264	270	207
percentage toegekende uitkeringen	49%	66%	52%	52%

bron: gegevens ontvangen per e-mail op 13 november 2018 en 5 februari 2019.

Uit tabel 4-1 blijkt dat het aandeel toegekende uitkeringen in de periode 2015 en 2016 sterk is gestegen van 49% naar 66%. IJsselgemeenten hanteert een norm van maximaal 60% bij het toekennen van de totaal binnengekomen (gecorrigeerde) aanvragen.⁸⁶ Dit betekent dat deze streefwaarde is overschreden in 2016. In 2017 en 2018 is het percentage toegekende uitkeringen gelijk gebleven met 52%. De rekenkamer merkt overigens op dat het merkwaardig is om een streefwaarde te hanteren. Als een aanvrager immers recht heeft op een uitkering, dan is dat volkomen terecht en dient de gemeente zorg te dragen voor de uitkering.

Tabel 4-2 bevat de percentages toegekende uitkeringen die zijn opgenomen in de verslagen Hoogwaardig Handhaven van IJsselgemeenten. Deze percentages zijn gebaseerd op de geaggregeerde gegevens.

tabel 4-2: overzicht resultaten poortwachter (IJsselgemeenten)

	2015	2016	2017	2018
percentage toegekende uitkeringen	41,6%	50,5%	49,5%	48%

bron: verslagen Hoogwaardig Handhaven IJsselgemeenten 2015 t/m 2017 en beantwoording vragenlijst.⁸⁷

⁸³ Niet tijdig of onvolledige informatie aangeleverd.

⁸⁴ Wel gestart, maar aanvraag niet doorgezet door bijvoorbeeld onvolledigheid informatie.

⁸⁵ Aantal gecorrigeerde aanvragen = aantal binnengekomen aanvragen -/- afhandeling overig -/- geen aanvraag.

⁸⁶ IJsselgemeenten, 'kwartaal bestuursrapportages IJsselgemeenten in periode 2015-2018'. In het ambtelijk wederhoor geeft IJsselgemeenten aan dat deze streefwaarde geen doel op zich is, maar een indicatiewaarde is.

⁸⁷ Beantwoording vragenlijst per e-mail van 12 februari 2019.

Tabellen 4-1 en 4-2 laten zien dat het percentage toegekende uitkeringen voor Krimpen aan den IJssel jaarlijks hoger ligt in vergelijking met hetzelfde percentage dat is berekend voor alle aangesloten gemeenten bij IJsselgemeenten als geheel. Het lijkt erop dat het aandeel toegekende uitkeringen relatief hoger is in Krimpen aan den IJssel dan bij de andere deelnemende gemeenten. Aangezien alle aanvragen op dezelfde manier worden getoetst door IJsselgemeenten, heeft Krimpen aan den IJssel blijkbaar meer aanvragen gehonoreerd en hierdoor te maken gehad met een aanwas van aanvragers in de afgelopen periode. Dit komt niet door de poortwachtersfunctie, maar door de samenstelling van de instroom in Krimpen aan den IJssel.

4-3-3 resultaten zoekperiode

Krimpen aan den IJssel hanteert voor jongeren tot 27 jaar een zoekperiode. In 2015 vroeg 68% van de jongeren waarbij een zoekperiode is opgelegd alsnog een uitkering aan, in 2016 is dit gedaald naar 22% en weer gestegen naar 27% in 2017. In 2018 is dit sterk gedaald naar 13%. De inzet van deze maatregel heeft daarmee resultaat gehad.

In het kader van de poortwachtersfunctie moeten jongeren onder de 27 jaar eerst vier weken zelf naar werk zoeken. Dit wordt de zoekperiode genoemd. Nadat jongeren zich via www.werk.nl hebben aangemeld, volgt eerst een gesprek met een casemanager Werk op het Werkplein. De opdracht die de jongere na dit gesprek krijgt opgelegd tijdens de zoekperiode is maatwerk en hangt onder andere af van de zelfredzaamheid van een jongere. In de zoekperiode van vier weken mag er nog geen uitkering worden aangevraagd, maar dient de jongere te zoeken naar werk of een opleiding. Mocht het in de zoekperiode niet lukken om werk of een opleiding te vinden, dan wordt het verzoek om een bijstandsuitkering verder in behandeling genomen.

De resultaten van de zoekperiode voor jongeren zijn weergegeven in tabel 4-3.

tabel 4-3: resultaten zoekperiode (Krimpen aan den IJssel)

	2015	2016	2017	2018
totaal aantal jongeren	34	50	48	31
geen uitkering aangevraagd	11 (32%)	39 (78%)	35 (73%)	27 (87%)
<i>waarvan uitstroom naar school</i>	1	0	0	0
<i>waarvan uitstroom naar werk</i>	1	5	1	3
<i>waarvan uitstroom overige redenen</i>	3	10	7	4
<i>waarvan afzien van aanvraag na gesprek</i>	6	11	1	1
<i>waarvan niet meer terug gemeld</i>	0	13	26	19
alsnog uitkering aangevraagd	23 (68%)	11 (22%)	13 (27%)	4 (13 %)

bron: gegevens ontvangen per e-mail op 13 november 2018 en 18 april 2019.

In tabel 4-3 is te zien dat het percentage jongeren dat na de zoekperiode toch een uitkering aanvraagt sterk is afgenomen in de periode 2015-2018, namelijk van 68% in 2015 naar 13% in 2018. Het lijkt erop dat deze maatregel (zeer) effectief was. Uit een eerder onderzoek van de rekenkamer bleek het instellen van een zoekperiode als maatregel succesvol te zijn, zeker in combinatie met een hoogconjunctuur in de

economie.⁸⁸ Ook in andere gemeenten had de zoekperiode een groot effect op instroom.⁸⁹ Uit tabel 4-3 blijkt dat van degenen die geen uitkering hebben aangevraagd er slechts een gering aantal de aanvraag heeft gestaakt vanwege school of werk. Dit betekent dat van de rest van de aanmelders niet bekend is waarom ze hebben afgezien van de aanvraag. Het is te beredeneren dat een deel van de jongeren vanwege de opgelegde zoekperiode uiteindelijk afziet van het doen van een aanvraag. Op die manier kan deze maatregel logischerwijs bijdragen aan het beperken van de instroom. Verder is het zogeheten 'afschrikeffect' denkbaar, in die zin dat jongeren op het moment dat zij overwegen zich aan te melden, zich vanwege de zoekperiode al bij voorbaat niet aanmelden.⁹⁰

4-3-4 instroompreventie: WW@Work

Het project WW@Work is een preventieve maatregel om mensen voor het einde van de WW-uitkering te stimuleren om werk te vinden, zodat zij niet in de bijstand hoeven in te stromen. De effectiviteit van deze maatregel is niet vast te stellen door gebrek aan gegevens.

Naast het voorkomen van onterechte instroom (de poortwachtersfunctie), neemt IJsselgemeenten ook maatregelen om te voorkomen dat mensen onnodig (terecht) instromen in de Participatiewet. Een van de belangrijkste redenen van instroom is het bereiken van de maximale termijn voor WW-uitkering (zie hoofdstuk 3). In dit kader is in 2018 een project WW@Work opgestart.⁹¹ Voormalige WW'ers maken volgens betrokken medewerkers van IJsselgemeenten 20-25% uit van de instroom,⁹² al stelde de rekenkamer in dit rapport vast dat het in de onderzochte periode om zo'n 15% ging (zie paragraaf 3-2-2 en tabel 3-1 van dit rapport). In dit project nodigt IJsselgemeenten in samenwerking met het UWV WW-gerechtigden uit voor een voorlichtingsgesprek in groepsverband. Dit gebeurt zes maanden voor de beëindiging van hun WW-uitkering. In dit gesprek licht men toe wat de bijstand inhoudt, welke verplichtingen de Participatiewet met zich meebrengt en geeft men voorlichting omtrent schulden. Drie maanden na het voorlichtingsgesprek wordt eventueel gestart met (arbeids)bemiddeling, bekostigd vanuit de gemeente. Op basis van de beschikbare gegevens is het volgens betrokken medewerkers van IJsselgemeenten niet mogelijk om vast te stellen in hoeveel gevallen deze preventieve maatregel succesvol heeft gewerkt, d.w.z. dat mensen voor het einde van de WW-uitkering weer aan het werk zijn gekomen en dus niet de bijstand zijn ingestroomd. IJsselgemeenten heeft hier geen volledige registratie van, omdat deze WW-ers in feite nog geen cliënten zijn van de gemeente.⁹³ Desondanks stelt IJsselgemeenten zich voor 2018 ten doel door inzet van deze maatregel te voorkomen dat 40 WW-ers de bijstand instromen.⁹⁴ De effectiviteit van deze maatregel is eigenlijk niet vast te stellen door gebrek aan gegevens. In het ambtelijk wederhoor geeft IJsselgemeenten aan dat deze maatregel nog niet volledig heeft gefunctioneerd zoals beoogd als gevolg van afstemmingsproblemen met het UWV en gemeente Rotterdam.

⁸⁸ Rekenkamer Rotterdam, 'Uitkomen met inkomen: onderzoek naar beheersing uitkeringslasten', oktober 2013.

⁸⁹ Divosa, 'Divosa-monitor factsheet: In- en uitstroom uit de bijstand 2013', oktober 2014.

⁹⁰ idem.

⁹¹ IJsselgemeenten, 'Jaarplan Sociale Zaken 2018 IJsselgemeenten', p. 19.

⁹² Interview ambtenaren. In hoofdstuk 5 blijkt uit analyse van de rekenkamer dat dit percentage 15% is.

⁹³ Interview ambtenaren.

⁹⁴ IJsselgemeenten, 'Jaarplan Sociale Zaken 2018 IJsselgemeenten', p. 19.

5 uitstroombevorderende maatregelen

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

Welke maatregelen neemt de gemeente om de uitstroom uit de bijstand te realiseren en in hoeverre zullen deze maatregelen hebben bijgedragen aan de bevordering van de uitstroom?

In paragraaf 5-2 wordt eerst het beleidskader van de uitstroombeperkende maatregelen in Krimpen aan den IJssel beschreven. In paragrafen 5-3, 5-4 en 5-5 wordt het pad van bijstandsgerechtigden in Krimpen aan den IJssel gevolgd: in 5-3 wordt ingegaan op de start en inzet van re-integratietrajecten, in 5-4 wordt ingegaan op de mate waarin de re-integratietrajecten bijdragen aan de uitstroom naar werk. Paragraaf 5-5 belicht de nieuwe doelgroep: in hoeverre slaagt de gemeente Krimpen aan den IJssel erin mensen met een arbeidsbeperking te begeleiden naar passend werk? Paragraaf 5-6 beschrijft de maatregelen die Krimpen aan den IJssel treft om werkgevers te betrekken bij de uitstroom van bijstandsgerechtigden naar werk.

5-2 gemeentelijk beleidskader

De gemeente Krimpen aan den IJssel heeft vanwege haar deelname aan een gemeenschappelijke regeling beperkte ruimte om het eigen beleid op het gebied van re-integratie vorm te geven. De gemeente heeft recentelijk te kennen gegeven meer aandacht te willen besteden aan kwetsbare doelgroepen, zoals ouderen en statushouders. Deze laatste doelgroep is relatief omvangrijk in Krimpen aan den IJssel. IJsselgemeenten richt zich echter in eerste instantie op de werkzoekenden met de meeste kansen op de arbeidsmarkt. Niettemin formuleert IJsselgemeenten ook beleid en maatregelen voor minder kansrijke cliënten, al is het de vraag in hoeverre IJsselgemeenten al deze groepen tegelijkertijd op een goede manier kan bedienen, mede gezien de beperkte middelen die beschikbaar zijn voor re-integratie.

De gemeentelijke beleidsstukken bevatten weinig informatie over het gemeentelijke beleidskader ten aanzien van re-integratie. Dit komt doordat het uitvoeren van de Participatiewet in Krimpen aan den IJssel in handen ligt van IJsselgemeenten (zie paragraaf 4-2). Hiertoe is veel van het beleid gericht op re-integratie gestroomlijnd met Zuidplas en Capelle aan den IJssel. In het beleidsplan “Kracht van Krimpen” stelt de gemeente zich ten doel de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van haar inwoners in te zetten en te vergroten.⁹⁵ Het huidige college vermeldt dat er een intensieve aanpak nodig is voor mensen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder statushouders en oudere werkzoekenden.⁹⁶ Ze verwijst hierbij naar de taken en expertise van IJsselgemeenten.

Hoewel IJsselgemeenten oog heeft voor dergelijke groepen (zoals verderop in deze paragraaf wordt beschreven), ligt de focus vooral op mensen die de beste kansen

⁹⁵ Krimpen aan den IJssel, ‘Beleidsplan Sociaal Domein: Kracht van Krimpen, Krimpen aan den IJssel 2015-2019’.

⁹⁶ Krimpen aan den IJssel, ‘CollegeWerkProgramma Krimpen aan den IJssel 2018-2022’, 12 september 2018.

hebben op betaald werk, ook binnen een huishouden.⁹⁷ Zij doet dit onder meer door eigen begeleiding op het Werkplein (onder meer met casemanagers en arbeidsmakelaars die gespecialiseerd zijn in bepaalde doelgroepen), scholing, leerwerkplekken en activiteiten gericht op het verkrijgen en behouden van werknemersvaardigheden (zie tabel 5-2, bijlagen 3 en 4). Voor een aantal trajecten werkt IJsselgemeenten nauw samen met IJsselWerk, een stichting die werkzoekenden de mogelijkheid biedt om werkervaring en werkritme op te doen. Ook werkt ze samen met Promen, het (voormalige) sociale werkbedrijf dat zich sinds de invoering van de Participatiewet (zie hoofdstuk 2) richtte op mensen met een arbeidsbeperking of een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar inmiddels ook andere doelgroepen bedient. IJsselgemeenten stelt zich jaarlijks ten doel minimaal een specifiek bedrag uit te geven aan trajecten bij deze partnerorganisaties..

Voor bepaalde cliënten heeft IJsselgemeenten niet als belangrijkste doelstelling de uitstroom naar een betaalde baan. Dit betreft bijvoorbeeld jongeren tot 27 jaar: zij stromen bij voorkeur uit naar een opleiding in plaats van naar werk, omdat ze door het behalen van een startkwalificatie grotere kansen hebben op de arbeidsmarkt.⁹⁸ Voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt streeft IJsselgemeenten ernaar hen op andere manieren te activeren, en ze bijvoorbeeld middels vrijwilligerswerk te laten deelnemen aan de samenleving. Op deze manier kunnen ze zich ontwikkelen en eventueel een volgende stap zetten naar een traject dat wel is gericht op het verkrijgen van een betaalde baan. Daarnaast wil IJsselgemeenten banen creëren voor deze groep, zogenaamde ‘opstapbanen’.

Bij cliënten die in aanmerking komen voor een garantiebaan (zie hoofdstuk 2) start IJsselgemeenten met cliënten die het gemakkelijkst plaatsbaar zijn. In 2015 en 2016 was IJsselgemeenten nog afwachtend met het creëren van beschutte werkplekken. Sinds 2017 wordt hier meer werk van gemaakt. Vanaf 2017 is er ook aandacht voor statushouders: men streeft ernaar statushouders intensief te begeleiden naar ‘maatschappelijke participatie’ of leerwerkplekken. In de meeste gevallen zal het nog niet mogelijk zijn hen direct te begeleiden naar betaald werk, met name doordat ze de Nederlandse taal nog niet of onvoldoende machtig zijn.

IJsselgemeenten spant zich in om, naast volledige uitstroom, cliënten gedeeltelijk te laten uitstromen, bijvoorbeeld via parttime werk.⁹⁹ Bij gedeeltelijke uitstroom blijft een cliënt bijstand ontvangen, omdat de inkomsten uit werk ontoereikend zijn. Hoewel de cliënt dus onderdeel blijft uitmaken van het bijstandsbestand, is deze uitstroom naar parttime werk dus wél een besparing op (zie voor uitstroom naar deeltijdwerk ook paragraaf 3-3). IJsselgemeenten stimuleert gedeeltelijke uitstroom op verschillende manieren. Zo past ze een vrijlating toe, waardoor een cliënt tot zo’n 25% van wat hij/zij verdient kan overhouden (reeds benoemd in paragraaf 3-3-5 van dit rapport). Deze vrijlating mogen gemeenten gedurende maximaal zes maanden per cliënt inzetten. Daarnaast heeft IJsselgemeenten verkorte procedure voor de volledige aanvraag wanneer de cliënt zijn/haar parttime baan weer verliest en werkt IJsselgemeenten met fictieve inkomsten voor mensen met wisselende inkomsten.¹⁰⁰

⁹⁷ Interview ambtenaren, ambtelijk wederhoor.

⁹⁸ IJsselgemeenten, ‘Jaarplannen Sociale Zaken IJsselgemeenten 2015-2018’.

⁹⁹ Interview ambtenaren.

¹⁰⁰ Interview ambtenaren.

Naast activiteiten gericht op de bijstandsgerechtigden, wil IJsselgemeenten ook de uitstroom uit de bijstand vergroten door potentiële werkgevers te werven. Dit doet zij door aan de ene kant arbeidsmakelaars in te zetten en aan de andere kant in samenwerking met het regionaal georganiseerde Werkgeversservicepunt Rijnmond (WSPR). Deze organisatie streeft naar een goed werkende arbeidsmarkt in de regio Rijnmond, in samenwerking met werkgevers, werknemers, onderwijsinstellingen, het UWV, sociale werkplekbedrijven en de gemeenten. IJsselgemeenten zoekt ook naar samenwerking met de uitzendbranche.

Om werkgevers te stimuleren iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, verleent IJsselgemeenten verschillende diensten. Zo kan IJsselgemeenten aanbieden om de loonwaarde van een mogelijke werknemer te laten bepalen, evenals loonkostensubsidies, werkplekaanpassingen, jobcoaching (het begeleiden van de nieuwe werknemer op de werkplek), de no-riskpolis (de werkgever hoeft het loon niet door te betalen bij ziekte), proefplaatsing en detachering. In het benaderen van werkgevers kan ook de mogelijkheid worden onderzocht om banen, door aanpassing van de taken, geschikt te maken voor mensen met een beperking ('jobcarving').

Tot slot beoogt IJsselgemeenten de uitstroom te bevorderen middels het zogenoemde 'Hoogwaardig Handhaven'. Door scherp toe te zien op naleving van de verplichtingen door cliënten en op potentiële fraude, ondersteunt zij een snelle uitstroom en voorkomt ze onterecht gemaakte kosten.¹⁰¹

In dit hoofdstuk staan de maatregelen centraal die IJsselgemeenten neemt om cliënten uit Krimpen aan den IJssel te begeleiden naar betaald werk, zowel regulier werk als werk voor mensen met een arbeidsbeperking. In totaal bestaat het aantal cliënten uit Krimpen aan den IJssel uit zo'n 400-500 personen (zie hoofdstuk 1).

5-3 snelle start van een re-integratietraject

Aangezien de kansen op werk afnemen naarmate iemand langer in de bijstand zit, is het van belang om snel te starten met re-integratie. De tijd tussen de instroom en het aanvangen van een re-integratietraject is iets afgenomen in 2016, 2017 en 2018 ten opzichte van 2015, maar was in 2018 nog altijd langer dan twee maanden. IJsselgemeenten kan deze wachttijden niet goed verklaren. Daarbij is het aantal cliënten zonder re-integratietraject (licht) opgelopen in deze periode. Slechts voor een klein gedeelte van deze mensen geldt dat zij zijn vrijgesteld van de re-integratieverplichting. Mogelijk zal een aantal hiervan alsnog een re-integratietraject starten, waar zij dan over het algemeen lang op heeft moeten wachten. Dat sommige cliënten lang moeten wachten op een re-integratietraject of geen re-integratietraject doen, kan worden verklaard doordat zij behoren tot een van de groepen waar IJsselgemeenten minder prioriteit aan geeft.

Ter bevordering van de re-integratie biedt IJsselgemeenten haar cliënten uiteenlopende trajecten aan. Sommige van deze trajecten worden door IJsselgemeenten zelf uitgevoerd, terwijl anderen in handen liggen van externe partijen, waaronder de reeds genoemde Promen en IJsselwerk. Volgend uit de re-integratieverplichting (hoofdstuk 2) moeten cliënten gebruikmaken van de trajecten die ze krijgen aangeboden en hier actief aan deelnemen.

¹⁰¹ IJsselgemeenten 'Verslag Hoogwaardig Handhaven 2017', juni 2018.

Literatuur wijst uit dat uitkeringsgerechtigden een grotere kans hebben om snel weer aan het werk te kunnen wanneer men snel start met een re-integratietraject (dit werd ook toegelicht in paragraaf 2-5). Hoe langer iemand in de bijstand zit, hoe lager de kans om een baan te vinden.¹⁰² Vele gemeenten stellen zich dan ook ten doel om zo'n snelle start van re-integratie te bewerkstelligen.¹⁰³ In deze paragraaf gaat de rekenkamer na hoe lang bijstandsgerechtigden in Krimpen aan den IJssel wachten alvorens ze starten met re-integratietrajecten.¹⁰⁴ De volgende vragen komen aan de orde:

- Hoe snel na de instroom in de bijstand starten cliënten met een re-integratietraject (wat is de *wachttijd*)?
- Hoe ontwikkelde deze wachttijd zich in de loop van de onderzochte periode?
- In hoeveel gevallen heeft een ingestroomde cliënt geen re-integratietraject aangeboden gekregen?
- Kan het uitblijven van een re-integratietraject worden verklaard door een snelle uitstroom uit de bijstand en/of door een vrijstelling van de re-integratieverplichting?

Voor deze analyse kijkt de rekenkamer naar alle aangeboden re-integratieactiviteiten. Bijlage 4 bevat een overzicht van de activiteiten en het aantal keren dat deze werden geïnitieerd in de onderzochte periode.

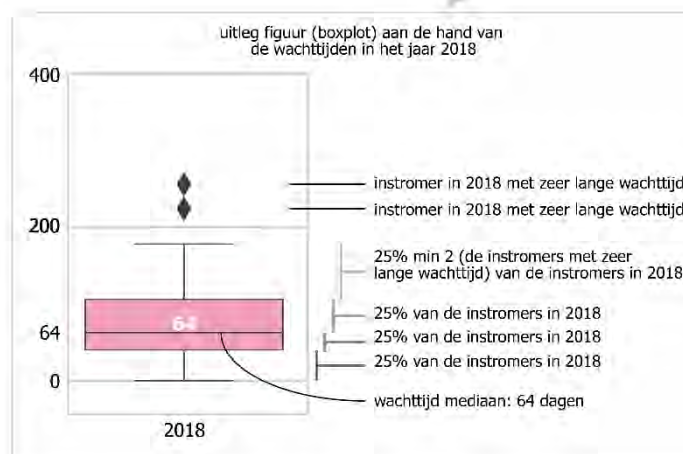
De resultaten van de analyse zijn verwerkt in een zogenaamd 'boxplot' (figuur 5-1). Een boxplot laat de spreiding van aantallen zien. Figuur 5-1 geeft per onderzocht jaar (de x-as) weer wat de spreiding is in het aantal dagen dat nieuwe cliënten wachten op een traject (y-as). Het middelste streepje in de box is de mediaan: het middelste getal wanneer je alle wachttijden op volgorde van laag (minste aantal dagen) naar hoog (meeste aantal dagen) plaatst. De mediaan is tevens het getal dat in de box staat. De onder- en bovenkant van de box geven de middelste getallen van de reeksen tot (onderkant) en na (bovenkant) de mediaan weer. De uiteinden (met streepje verbonden) laten de minimale en maximale waarden zien, en de ruitjes zijn de uitschieters. In 2015 was de spreiding van de wachttijden veel groter dan in de andere jaren; de box en de streepjes aan de boven- en onderkant zijn immers veel breder.

¹⁰² Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, p. 16 en SEO Economisch Onderzoek, 'De lange weg naar werk: beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB', januari 2008 p. 19.

¹⁰³ SEO, 'De lange weg naar werk: beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB', januari 2008, en U.S. Department of Health and Social Services, Moving People from Welfare to Work Lessons from the National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies, juli 2002.

¹⁰⁴ Een overzicht van alle trajecten die zijn opgenomen in de analyses van paragraaf 4-3 is te vinden in bijlage 4.

figuur 5-1 wachttijden re-integratietrajecten per jaar met mediaan



uitleg figuur (boxplot)

Deze figuur geeft de verdeling van de wachttijden weer in een zogenaamd 'boxplot'. Een wachttijd is een periode waarin een instromer, iemand die net een bijstandsuitkering heeft gekregen, heeft moeten wachten op een re-integratietraject/-activiteit. Het streepje binnen de gekleurde box is de mediaan, de middelste wachttijd als alle wachttijden in een jaar worden gerangschikt van laag naar hoog. De onderkant van de box is de middelste wachttijd vanaf de laagste wachttijd tot de mediaan. De bovenkant van de box is de middelste wachttijd vanaf de wachttijd van de mediaan tot aan de hoogste wachttijd. Het streepje dat aan de onderkant met de box is verbonden, is de minimale wachttijd. Het streepje dat aan de bovenkant met de box is verbonden, is de maximale wachttijd, tenzij er extreme waarden (uitschieters) zijn. Deze uitschieters worden weergegeven door de ruitjes.

Figuur 5-1 laat zien dat in 2015 de wachttijden vanaf het moment van instroom over het algemeen lang waren (mediaan is 73 dagen), in vergelijking met de daarop volgende jaren (2016: 55 dagen, 2017: 62 dagen, 2018: 64 dagen). Het verschil in wachttijden tussen 2015 en 2016 is significant ($p < 0,05$ met correctie voor het uitvoeren van meerdere statistische vergelijkingen), dus in 2016 waren de wachttijden significant korter dan in 2015. De wachttijden in de overige jaren verschillen niet significant van elkaar.

De wachttijden zijn langer dan de rekenkamer verwachtte op basis van correspondentie met IJsselgemeenten. Uit deze correspondentie bleek dat voor alle cliënten al bij de intake een trajectplan wordt opgesteld, waarin de te volgen trajecten zijn opgenomen. Een langere wachttijd komt, volgens IJsselgemeenten, voor wanneer een cliënt eerst een periode krijgt om zelfstandig naar werk te zoeken. Dit duurt doorgaans drie tot zes maanden, wat neerkomt op een periode tot ongeveer 183 dagen. In het geval van statushouders kan een langere wachttijd worden verklaard doordat zij in het eerste jaar na hun huisvesting nog niet aan re-integratie toekomen, omdat ze zich eerst richten op het inburgeren, het leren van de taal, het certificeren van diploma's, gezinshereniging en het eventuele verwerken van trauma's. Niettemin behelzen veel van de activiteiten ook inburgeringsactiviteiten, waarmee in veel gevallen wel kan worden gestart (zie bijlage 4 voor een overzicht van alle activiteiten). Al met al kan IJsselgemeenten niet inzichtelijk maken in hoeveel gevallen de lange wachttijden goed te verklaren zijn door de genoemde oorzaken.

In figuur 5-1 zijn alleen de cliënten meegenomen die daadwerkelijk voor een re-integratietraject zijn aangemeld. Sommige cliënten hebben echter überhaupt geen re-integratietraject aangeboden gekregen. Het aantal cliënten dat (nog) niet is aangemeld voor een traject op 1 januari 2019 is te zien in tabel 5-1. De mensen zonder re-integratietraject in tabel 5-1 zijn allen ingestroomd in de onderzochte periode. Immers, alleen van deze mensen heeft de rekenkamer kunnen nagaan of zij in de onderzochte periode een traject hebben gevolgd.

tabel 5-1: bijstandsgerechtigden zonder re-integratietraject

jaar	totaal (% van instroom) ¹⁰⁵	waarvan uitstroom < 90 dg	waarvan vrijstellingen
2015	45 (30%)	12/45	2/45
2016	59 (32%)	14/59	1/59
2017	57 (35%)	18/57	4/57
2018	60 (49%)	3/60	10/60

Tabel 5-1 laat zien dat het percentage mensen dat geen re-integratietraject aangeboden heeft gekregen is opgelopen in de periode 2015-2018, al moet hierbij worden opgemerkt dat mensen die later zijn ingestroomd, bijvoorbeeld eind 2018, misschien een grotere kans hebben om (alsnog) met een traject te starten. Hoewel de wachtduur in 2016-2018 over het algemeen korter was dan in 2015 (figuur 5-1), zijn er in die jaren ook relatief meer mensen ingestroomd die in het geheel niet zijn aangemeld voor een traject. Mogelijk moesten mensen in 2015 dus wat langer wachten, maar kregen zij in meer gevallen uiteindelijk wel een traject.

De rekenkamer heeft gezocht naar mogelijke verklaringen voor het niet volgen van een traject. Dit heeft zij gedaan door te onderzoeken of desbetreffende cliënten ofwel snel weer de bijstand uitstroomden, alvorens ze met een traject konden beginnen, danwel een vrijstelling hadden van de re-integratieverplichting (tabel 5-1). Gemiddeld

¹⁰⁵ Percentage mensen dat is ingestroomd, maar nog niet is aangemeld voor een re-integratietraject, ten opzichte van de totale instroom per jaar zoals weergegeven in tabel 5-1.

was in deze periode 21% van de mensen die nog niet met een re-integratietraject waren gestart binnen 90 dagen uit de bijstand uitgestroomd.

Cliënten kunnen worden vrijgesteld van de re-integratieverplichting wanneer zij bijvoorbeeld wel betaald werk verrichten (voltijds of in deeltijd), maar onvoldoende verdienen om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien en daarom op een bijstandsuitkering zijn aangewezen. Er kunnen ook andere redenen zijn voor vrijstelling: iemand wordt behandeld voor ernstige psychische en/of fysieke klachten, lijdt aan een verslaving, of heeft al eerder trajecten afgerond, maar zonder succes.

Het totale aantal vrijstellingen in het gehele Krimpense bijstandsbestand was 160, 31, 37, 52 en 84 op 1 januari van de jaren 2015-2019.¹⁰⁶ Dit betreft zowel mensen die voor 2015 zijn ingestroomd, als mensen die tussen 2015 en 2019 ingestroomd zijn. Waarom het aantal vrijstellingen zo sterk varieert gedurende de onderzochte periode is de rekenkamer niet bekend. Deze cijfers wijken af van de getallen opgenomen in tabel 5-1, omdat het in deze tabel specifiek gaat om mensen die in de onderzochte periode zijn ingestroomd én (nog) geen re-integratietraject hebben gevolgd. Dit vormt een klein gedeelte van het totale hoeveelheid vrijstellingen.

Het aantal vrijstellingen onder mensen die geen re-integratietraject aangeboden hebben gekregen is laag: in deze periode gold dit voor 8% van de gevallen. Vrijstellingen bieden dus maar een zeer beperkte verklaring voor het niet volgen van een traject. Mogelijkerwijs is het niet volgen van een re-integratietraject het gevolg van de keuzes die IJsselgemeenten maakt om bepaalde cliënten prioriteit toe te kennen boven anderen (paragraaf 5-2). Zo geeft zij duidelijk aan doorgaans tijd en middelen in te zetten op de kansrijke cliënten, wat dus tot gevolg kan hebben dat minder kansrijke cliënten geen traject starten, of misschien erg lang moeten wachten. In het ambtelijk wederhoor werd te kennen gegeven dat het participatiebudget ontoereikend is om iedere cliënt van een traject te kunnen voorzien.

5-4 re-integratietrajecten en uitstroom naar werk

De trajecten die door IJsselgemeenten zelf worden aangeboden en uitgevoerd, zoals het Werkplein, worden verreweg het vaakst ingezet. Externe opleidingen leiden relatief vaak tot uitstroom naar werk, maatwerk Activering en Zorg (een voorziening van IJsselgemeenten zelf) leidt zelden tot uitstroom naar werk. Dit laatste is niet verrassend, omdat trajecten van maatwerk Activering en Zorg ook niet direct re-integratie ten doel hebben, maar activering en participatie. Hoewel stages ogenschijnlijk dicht bij de reguliere arbeidsmarkt staan, bieden zij een lage tot gemiddelde kans op een betaalde baan. Mogelijk is hier de matching tussen de werkzoekende en de stageplek niet optimaal, zijn deze werkstages onderdeel van sectoren met een iets lagere vacaturegraad of zijn ze eigenlijk (nog) geen echte opstap naar betaald werk.

Om de inzet en effectiviteit van individuele maatregelen (re-integratietrajecten) te kunnen onderzoeken, zijn de re-integratietrajecten ingedeeld in acht trajectgroepen (zie tabel 5-2 en bijlage 3). Dit is een selectie van de re-integratietrajecten en – activiteiten die zijn gebruikt in paragraaf 5-3: in dit onderdeel zijn alleen de trajecten in ogenschouw genomen die specifiek gericht zijn op uitstroom naar werk.

¹⁰⁶ De hier genoemde cijfers kwamen naar voren uit het ambtelijk wederhoor. De bestanden die de rekenkamer bestudeerde, en die zij heeft ontvangen van IJsselgemeenten, gaven de volgende aantallen vrijstellingen weer: 161, 30, 37, 87 en 81. Aangezien de afwijking klein is, is de rekenkamer niet nagegaan waar dit verschil door veroorzaakt wordt.

tabel 5-2: re-integratietrajecten samengevoegd in trajectgroepen

trajectgroep	omschrijving
IJsselWerk regulier bemiddelbaar	Stichting IJsselWerk (ook bekend als Stichting CapelleWerkt) biedt uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid om werkervaring op te doen en werknemersvaardigheden te vergroten.
IJsselWerk niet-regulier bemiddelbaar	IJsselWerk biedt ook trajecten aan voor mensen die (nog) niet toe zijn aan een intrede op de arbeidsmarkt.
IJsselWerk longstay	De trajecten van IJsselWerk binnen deze groep richten zich op mensen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt.
inburgering/taaltraject	De activiteiten die worden verricht in het kader van de inburgering (van toepassing op statushouders).
maatwerk Activering & Zorg	Uiteenlopende trajecten geleverd door de unit 'Activering en Zorg' van IJsselgemeenten, voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Trajecten zijn meer gericht op activatie en participatie dan op re-integratie.
externe opleiding	(Vak)opleidingen en werkstages die niet door IJsselgemeenten zelf worden uitgevoerd.
Promen	Promen is een van de ketenpartners van IJsselgemeenten en biedt re-integratietrajecten vooral, maar niet alleen, gericht op cliënten met een langere afstand tot de arbeidsmarkt en op cliënten met een arbeidsbeperking.
Werkplein	Eigen begeleiding, onder meer door training en opleiding door medewerkers van IJsselgemeenten voor cliënten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.
werkstage	Werkstages of werkervaringsplekken gericht op mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Voor deze trajectgroepen worden de volgende vragen beantwoord voor de jaren 2015, 2016, 2017 en 2018:

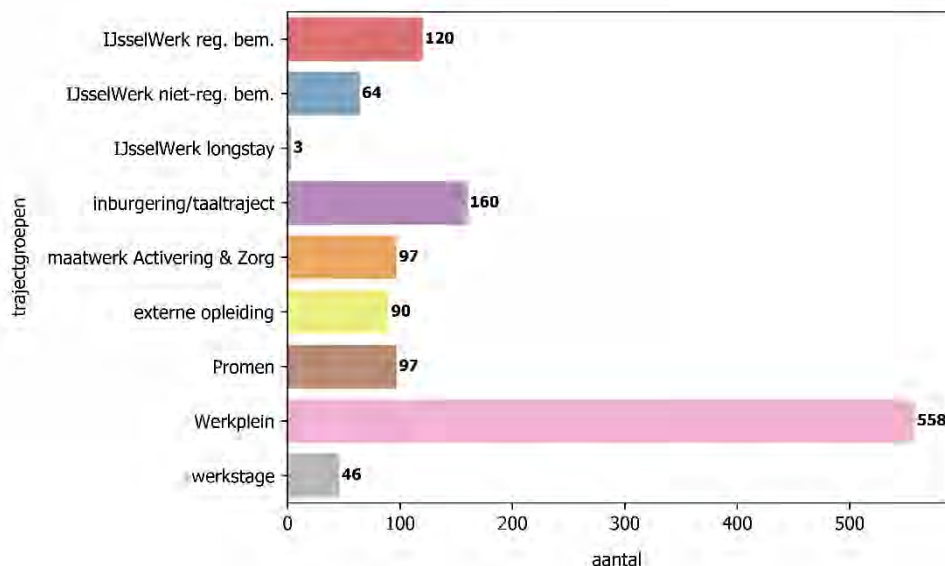
- Hoe vaak zijn trajecten uit deze trajectgroep ingezet?
- Welk percentage van de personen die gebruik heeft gemaakt van een traject binnen de trajectgroep is uitgestroomd naar werk?

In figuur 5-2 is te zien dat in de onderzochte periode de interne re-integratietrajecten van IJsselgemeenten op het Werkplein het vaakst zijn ingezet. De grote inzet van inburgerings- en taaltrajecten sluit aan bij de opname van statushouders door de gemeente Krimpen aan den IJssel, die samenhangt met de komst van vluchtelingen uit onder meer Syrië naar Nederland.¹⁰⁷ De instroom van statushouders kwam reeds aan de orde in paragraaf 3-2.

¹⁰⁷ De specifieke re-integratietrajecten/-activiteiten die onder deze negen trajectgroepen vallen zijn te vinden in bijlage 3.

¹⁰⁸ Interview ambtenaren.

figuur 5-2: afgeronde trajecten in periode 2015 - 2018

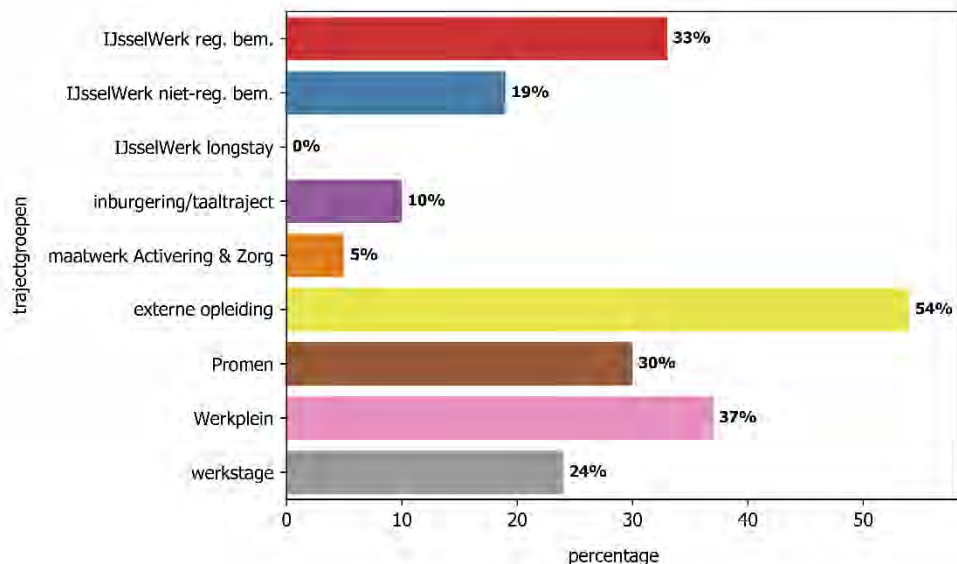


In figuur 5-3 is te zien dat er grote verschillen bestaan wat betreft de mate waarin een cliënt na het volgen van een bepaald traject is uitgestroomd naar betaald werk. Een externe opleiding lijkt vaak te leiden tot een betaalde baan. 54% van de cliënten die een externe opleiding had gevolgd, stroomde later uit naar werk. Ook uit vergelijkingen met ander onderzoek blijkt dat de meeste trajecten dergelijke percentages niet halen.¹⁰⁹ Deze externe trajecten zijn bijvoorbeeld vakopleidingen, soms inclusief baangarantie. Het is daardoor aannemelijk dat deze activiteiten vaak leiden tot uitstroom naar werk. Hoewel studies over scholingstrajecten gemengde resultaten geven (paragraaf 2-5), lijkt IJsselgemeenten dit type trajecten dus op een juiste wijze toe te passen. Ze wordt echter niet vaak ingezet (figuur 5-2). De rekenkamer vermoedt dat er mogelijk hoge kosten mee gemoeid gaan.

De rekenkamer constateert een groot verschil tussen externe opleiding (54%) en werkstage tot stand gebracht door IJsselgemeenten (24%). De werkstages zijn dus misschien dikwijls niet heel geschikt als opstap naar betaald werk; dit zou kunnen samenhangen met het type stage en/of de sector van de stage. In het ambtelijk wederhoor werd toegelicht dat het eerste dikwijls het geval is, aangezien stages vaak worden ingezet om statushouders werkervaring te laten opdoen en ze te laten werken aan hun taalvaardigheid; dergelijke stages zouden dus niet primair gericht zijn op directe uitstroom naar werk.

¹⁰⁹ In een studie van SEOR, Epsilon Research en Regioplan ('Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie', oktober 2010), die experimenten met re-integratietrajecten bevatte, was het traject met de hoogste (bruto- en netto-) effectiviteit het Rotterdamse 'WerkLoont' (zie ook paragraaf 2-5-5 van dit rapport). Het percentage bijstandsgerechtigden dat uitstroomde naar werk was bij dit traject 45%. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit uitstroom binnen twaalf maanden na voltooiing van het traject betrof, terwijl de rekenkamer in dit rapport de successievelijke uitstroom gedurende de gehele onderzoeksperiode heeft meegenomen.

figuur 5-3: percentage uitgestroomde cliënten na inzet traject 2015 – 2018



Deelname aan maatwerk Activering & Zorg, IJsselWerk longstay en inburgerings- en taaltrajecten leidt niet vaak tot betaald werk. Dit is niet verrassend, gegeven de doelgroepen waar deze trajecten zich op richten en het type activiteiten dat ze behelzen (tabel 5-2). De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat na de inzet van trajecten bij Promen er in 30% van de gevallen uitstroom naar betaald werk op volgt. De rekenkamer had hier een minder hoge uitstroom naar werk verwacht, omdat de activiteiten bij Promen zich met name richten op minder gemakkelijk bemiddelbare cliënten die, naar inschatting van IJsselgemeenten, een kleine kans hebben op het vinden van een betaalde baan.¹¹⁰ Het is denkbaar dat trajecten bij Promen niet direct leiden tot werk, maar wel tot activering, waardoor mensen in een volgende stap werk vinden (zie paragraaf 2-5). Promen zou ook effectiever kunnen zijn dan verwacht doordat ze haar activiteiten simpelweg goed inricht en uitvoert of doordat ze de activiteiten heeft verbreed en nu ook een bredere doelgroep bedient. Dit laatste werd onderschreven door het ambtelijk wederhoor.

5-5 plaatsing nieuwe doelgroep

De gemeente heeft in de eerste jaren na de invoering van de Participatiewet in 2015 weinig arbeidsbeperkten (mensen uit de nieuwe doelgroep) begeleid naar werk. In 2018 benadert zij (cumulatief) echter wel de doelstelling voor garantiebaanplaatsingen, welke de rekenkamer afleidde uit de geaggregeerde doelstelling voor IJsselgemeenten. De doelstelling voor beschut werk werd in 2018 nog niet gehaald. Mogelijk wordt een deel van de verschillen tussen de doelstellingen en de realisatie verklaard doordat de instroom van de nieuwe doelgroep lager was dan verwacht, hoewel dit ten dele kan worden veroorzaakt doordat de gemeente de nieuwe doelgroep niet volledig in kaart heeft. De gemeente benadert haar doelstellingen, maar desondanks heeft de meerderheid (63%) van de, bij de gemeente bekende, nieuwe doelgroep geen werk. Aangezien er dus bovendien vermoedelijk ook arbeidsbeperkten buiten beeld zijn, is waarschijnlijk de overgrote meerderheid niet aan de slag. De inzet van jobcoaching is nog

¹¹⁰ Correspondentie met ambtenaren.

relatief beperkt, terwijl dit mogelijk een geschikte manier is om de uitstroom van de nieuwe doelgroep een duurzamer karakter te geven.

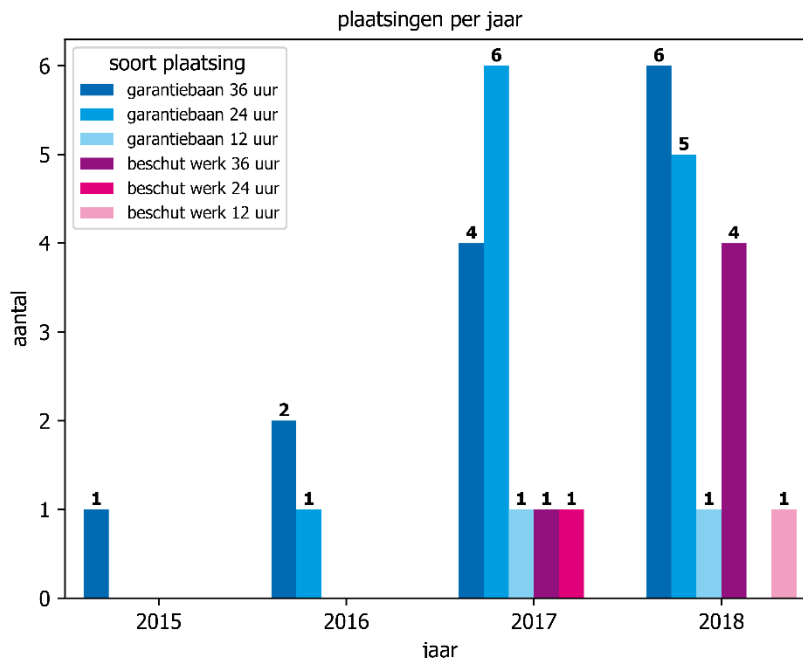
Sinds de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten de verantwoordelijkheid om mensen met een UWV-indicatie (beschut werk of garantiebaan) passend werk aan te bieden (beschut werk) of te begeleiden naar passend werk (garantiebaan). Deze mensen vormen de zogenaamde 'nieuwe doelgroep'. Nadere toelichting hierop is te vinden in hoofdstuk 2. Gemeenten kunnen voor het invullen van deze verantwoordelijkheid gebruik maken van de loonkostensubsidie, een subsidie die het inkomen aanvult tot het minimumloon op basis van de loonwaarde van desbetreffende cliënt. Deze loonkostensubsidie wordt uitgekeerd aan de werkgever, die de cliënt vervolgens uitbetaalt.

Indien de cliënt in de periode voorafgaand aan de plaatsing gebruikmaakte van een bijstandsuitkering, dan betreft het hier werkelijke uitstroom uit het bijstandsbestand. Dit hoeft niet het geval te zijn; niet alle mensen met een UWV-indicatie hebben ook recht op een uitkering. Wanneer de cliënt bijvoorbeeld een werkende partner heeft, dan heeft hij of zij mogelijk hier mogelijk geen recht op. De uitstroom van de nieuwe doelgroepen draagt dus slechts in beperkte mate bij aan het verlagen van het aantal bijstandsgerechtigden en van de uitkeringslasten (paragraaf 1-2, tabel 1-1, tabel 1-2). Niettemin heeft de gemeente de opdracht om ook werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar werk, inclusief UWV-geïndiceerden.

In haar jaarplannen heeft IJsselgemeenten beschreven dat ze sinds 2015 is gestart met het plaatsen van cliënten uit de nieuwe doelgroep die het makkelijkst plaatsbaar zijn.¹¹¹ De rekenkamer heeft vastgesteld hoeveel Krimpenaren er sindsdien zijn geplaatst op beschutte werkplekken of op garantiebanen (zie figuur 5-4). In figuur 5-4 is te zien dat het aantal plaatsingen steeg van één in 2015 naar twaalf in 2018. In 2017 heeft de gemeente voor het eerst twee beschutte werkplekken gecreëerd, in 2018 vijf. Het aantal Krimpenaren dat begeleid werd naar een garantiebaan of een beschutte werkplek steeg gedurende de periode 2015-2018, al is het totale aantal plaatsingen voor deze nieuwe doelgroep nog vrij laag.

¹¹¹ IJsselgemeenten, 'Jaarplannen sociale zaken IJsselgemeenten', 2015-2018.

figuur 5-4 plaatsingen garantiebannen en beschutte werkplekken 2015 - 2018



In haar jaarrekeningen en -plannen stelt IJsselgemeenten zich ten doel in totaal 137 (2015 en 2016) en 161 (2017 en 2018) garantiebannen ingevuld te hebben in de regionale samenwerking met het UWV, het WSPR en Promen. Dit zijn doelstellingen voor de drie gemeenten die onderdeel uitmaken van de gemeenschappelijke regeling, dus inclusief Zuidplas en Capelle aan den IJssel. Op basis van de genoemde bronnen is niet bekend hoeveel daarvan voor Krimpenaren moeten worden gerealiseerd, maar op basis van inwonertallen zou dit waarschijnlijk neerkomen op zo'n 29 (2015 en 2016) en 34 (2017 en 2018).¹¹² Eind 2015, 2016 en 2017 had IJsselgemeenten cumulatief één, vier en vijftien personen begeleid naar een garantiebaan. In deze periode was het aantal plaatsingen dus aanzienlijk lager dan de van toepassing zijnde doelstelling, al betreft die ook de plaatsingen door UWV en Promen.¹¹³ Eind 2018 had IJsselgemeenten 27 mensen begeleid naar garantiebannen, dus zeven minder dan de cumulatieve doelstelling voor IJsselgemeenten, UWV en Promen tezamen. Hierbij moet worden opgemerkt dat men verwachtte dat er in 2015 en 2016 in Krimpen aan den IJssel in totaal 27 mensen uit de nieuwe doelgroep zouden instromen in het klantenbestand,¹¹⁴ terwijl dit er in werkelijkheid negentien waren. Nadat de gemeente dus aanvankelijk wat achterliep op de doelstellingen, werd in 2018 de (gemeentespecifieke) doelstelling voor het aantal plaatsingen op garantiebannen dus waarschijnlijk gehaald.

¹¹² Gebaseerd op bevolkingsaantallen van de gemeenten Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Zuidplas volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek op 1 januari van de jaren 2015-2018 (<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1549365876240>). De streefgetallen betreffen cumulatieve aantallen, dus het totale aantal gerealiseerde plaatsingen in desbetreffende periode.

¹¹³ Ambtelijk wederhoor.

¹¹⁴ IJsselgemeenten, 'Jaarplan IJsselgemeenten 2017'.

Het jaarplan 2017 van IJsselgemeenten vermeldt dat het cumulatieve aantal te realiseren beschutte werkplekken voor Krimpen aan den IJssel drie (2017) en negen (2018) bedraagt. Ook als het gaat om het aantal beschutte werkplekken is de realisatie dus lager dan het streefcijfer in zowel 2017 (één minder) als in 2018 (twee minder), maar mogelijk geldt ook hier dat de instroom van mensen met een indicatie voor een beschutte werkplek, die ook vallen onder de nieuwe doelgroep, lager was dan voorzien.

Uit het ambtelijk wederhoor bleek dat IJsselgemeenten in 2018 in totaal 68 Krimpense cliënten telde uit de nieuwe doelgroep. In het ambtelijk wederhoor kwam ook naar voren dat er in april 2019 25 Krimpenaren aan de slag waren in een garantiebaan (twintig personen) of een beschutte werkplek (vijf personen). Dit zou dus betekenen dat zo'n 37% van de nieuwe doelgroep aan de slag is op het moment van schrijven van dit rapport. Het merendeel heeft dus geen werk. Bovendien stellen de bestuursrapportages van IJsselgemeenten over de succesvolle plaatsingen dat "deze nog maar zeer beperkt tot echt structurele banen bij werkgevers leiden."

Bij de meeste plaatsingen zet de gemeente loonkostensubsidie in. In totaal maakte de gemeente bij 85% van de plaatsingen op garantiebanen en beschut werk gebruik van de loonkostensubsidie. Een andere vorm van ondersteuning bij dit type banen is de 'jobcoach'. Een jobcoach begeleidt een cliënt bij het werken bij de (nieuwe) werkgever.¹¹⁵ Hij of zij houdt bijvoorbeeld in de gaten of er aanpassingen of hulpmiddelen nodig zijn op de werkplek. De gemeente zette in 32% van de plaatsingen jobcoaching in. Tot slot wordt er binnen de regio Rijnmond altijd een 'no-risk polis' aangeboden aan werkgevers, waardoor de werkgever niet het financiële risico draagt wanneer iemand met een arbeidsbeperking ziek wordt.

5-6 werkgeversdienstverlening

Met haar actieve werkgeversbenadering zegt IJsselgemeenten belemmeringen bij werkgevers om uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen, weg te nemen. Ook zegt zij dat de kennis die ze heeft van de cliënten ertoe leiden dat ze de goede cliënten kunnen aandragen bij vacatures die ze bij werkgevers ophalen. De werkgeversdienstverlening levert waarschijnlijk een grote bijdrage aan de uitstroom naar werk, en mogelijk ook een bijdrage aan duurzame uitstroom naar werk.

Zoals beschreven in paragraaf 5-2 stelt IJsselgemeenten zich ten doel werkgevers actief te benaderen om hun vacatures te koppelen aan de cliënten van IJsselgemeenten. Daarnaast zet IJsselgemeenten zich in om belemmeringen bij werkgevers weg te nemen. De rekenkamer is nagegaan wat deze inspanningen in praktijk betekenen en geeft op basis van gegevens die door IJsselgemeenten zijn verstrekt een indicatie van de resultaten. De rekenkamer heeft niet gecheckt of de beschreven werkwijze ook daadwerkelijk op deze manier geschiedt en of de indicatie van de resultaten klopt; beiden zijn volledig gebaseerd op informatie van betrokken ambtenaren van IJsselgemeenten.

De contacten met de werkgevers worden onderhouden door arbeidsmakelaars die zich enerzijds bezighouden met het bezoeken en onderhouden van contacten met

¹¹⁵ Jobcoaches kunnen zowel medewerkers zijn van IJsselgemeenten als van externe partijen; in geval van het laatste wordt deze dienstverlening ingekocht.

werkgevers en anderzijds met het spreken en contacteren van de werkzoekende cliënten, die zij ook koppelen (matchen) aan beschikbare vacatures in de regio. IJsselgemeenten heeft in totaal 4,5 fte aan arbeidsmakelaars beschikbaar voor de reguliere doelgroep, en 1,9 fte voor de nieuwe doelgroep.

IJsselgemeenten zegt dat de arbeidsmakelaars bij werkgevers op bezoek gaan of hen bellen. Zij zoeken vacatures, leerwerkbanen, opleidingstrajecten en stages, en geven informatie over subsidiemogelijkheden, belastingvoordelen, proefplaatsingen en specifiek voor de nieuwe doelgroep zaken als de no risk polis en job coaching. Werkgevers hebben één arbeidsmakelaar als contactpersoon. In totaal zegt IJsselgemeenten contact te hebben met gemiddeld 300 bedrijven, waarvan een aantal tenminste éénmaal per week zou worden gesproken.¹¹⁶ De arbeidsmakelaars van IJsselgemeenten beschouwen het wegnemen van de vooroordelen over uitkeringsgerechtigden onder werkgevers als een belangrijke opgave in hun werk. De huidige krapte op de arbeidsmarkt leidt er niettemin toe dat werkgevers en uitzendbureaus zich regelmatig zelf melden wanneer zij op zoek zijn naar personeel. Dit gaat dikwijls 'via via', doordat werkgevers van collega's horen dat IJsselgemeenten hen misschien kan helpen met het werven van personeel, aldus een arbeidsmakelaar van IJsselgemeenten.

Bij het benaderen van werkgevers om te onderzoeken of zij mogelijk garantiebanen kunnen bieden, zegt men wat meer vanuit de (arbeidsbeperkte) cliënt te denken dan bij reguliere banen. Bij pogingen om mensen met een arbeidsbeperking aan een baan te helpen kijkt IJsselgemeenten of een bedrijf 'job carving' kan toepassen: het creëren van functies die geschikt zijn voor de werkzoekende of het afsplitsen van taken in een functie.

In de richting van de werkzoekende cliënten werken de arbeidsmakelaars nauw samen met de casemanagers werk van IJsselgemeenten. Arbeidsmakelaars zouden de cliënten ook direct contacteren, bijvoorbeeld wanneer zij een vacature traceren die aansluit bij desbetreffende cliënt. Voor sommige cliënten gaan zij specifiek op zoek naar werk of een werkervaringsplaats, op individuele basis. Dit gebeurt door middel van 'job hunting', waarbij de arbeidsmakelaar met het cv van een cliënt bij werkgevers langsgaat. Volgens de arbeidsmakelaars en de jaarplannen van IJsselgemeenten kan een arbeidsmakelaar veel voor een werkzoekende betekenen indien hij of zij de cliënt in kwestie goed kent: "Voor een goede matching is transparantie nodig van kennis en vaardigheden".¹¹⁷

In de periode 2015-2018 heeft IJsselgemeenten naar eigen zeggen 2.563 beschikbare vacatures gekoppeld ('gematched') aan werkzoekende cliënten. Deze vacatures worden deels automatisch opgehaald en ten dele in de directe contacten met werkgevers. Hiervan zijn er 1.789 afgerond, wat wil zeggen dat er zowel van de kant van de werkzoekende als van de kant van de werkgever uitsluitel is: de werkzoekende is aangenomen of afgewezen. In 757 van deze gevallen (42%) was de werkzoekende aangenomen.

Deze cijfers gaan om de dienstverlening voor alle gemeenten die IJsselgemeenten bedient. Specifieke gegevens over de prestaties voor Krimpen aan den IJssel zijn niet

¹¹⁶ Interview ambtenaren.

¹¹⁷ IJsselgemeenten, 'Bestuursrapportage Sociale Zaken 3e kwartaal 2017', oktober 2017.

bekend, dus de rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen wat de werkgeversdienstverlening Krimpen aan den IJssel oplevert in het beheersen van het bijstandsvolume. Niettemin kan de rekenkamer hier wel een inschatting van maken. 757 personen komt gemiddeld per jaar neer op 189 succesvolle matches. De uitstroombestelling voor Krimpen aan den IJssel vormt doorgaans ongeveer 13% van het totaal (tabel 6-1), wat, indien deze verhoudingen ook van toepassing zijn op de hoeveelheid matches, zou neerkomen op ongeveer 26 gevallen per jaar voor Krimpen aan den IJssel. Ten opzichte van de gerealiseerde (volledige) uitstroom naar werk (tabel 3-3) zou dit betekenen dat IJsselgemeenten middels haar werkgeversdienstverlening in 39-53% van de uitstroomgevallen heeft bijgedragen.



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL



6 informatievoorziening raad

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

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

In relatie tot deze onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer de volgende 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.
- De raad is periodiek geïnformeerd over de resultaten van de prestatiedoelstellingen.

In paragraaf 6-2 wordt ingegaan in de informatievoorziening verstrekt door IJsselgemeenten. Daarna volgt in paragraaf 6-3 een nadere toelichting op de informatie over prestatiedoelstellingen. Tot slot komt in paragraaf 6-4 de informatievoorziening via gemeentelijke stukken in de P&C-cyclus aan de orde.

6-2 informatievoorziening door IJsselgemeenten

6-2-1 verantwoordingsstukken

De raad heeft conform afspraken in de oprichtingsstukken van de GR IJsselgemeenten en de Dienstverleningsovereenkomst uitvoeringstaken sociale zaken (DVO) in de periode 2015-2018 alle verantwoordingsstukken van IJsselgemeenten ontvangen.

In de oprichtingsstukken van de GR IJsselgemeenten zijn bepalingen opgenomen m.b.t. kadernota, begroting en jaarverslag die deelnemende gemeenteraden in het kader van informatievoorziening krijgen.¹¹⁸ In het onderstaande kader volgt een korte toelichting op deze bepalingen.

hoofdstuk 12 kadernota, begroting en jaarverslag

artikel 38: kadernota en begroting

- na vaststelling zendt het dagelijks bestuur de kadernota ter kennisname aan de raden van de deelnemende gemeenten;
- uiterlijk 1 mei wordt de ontwerpbegroting naar de raden van de deelnemende gemeenten gestuurd;
- binnen acht weken na toezending van de ontwerpbegroting kunnen de raden hun zienswijze schriftelijk doen blijken;
- na vaststelling zendt het dagelijks bestuur de begroting voor 15 juli aan de raden van de deelnemende gemeenten.

artikel 39: rekening

¹¹⁸ Samenwerking GR IJsselgemeenten, versie 23 januari 2014, vastgesteld in de raadsvergadering Krimpden a/d IJssel van 6 maart 2014.

- na vaststelling zendt het dagelijks bestuur de rekening voor 15 juli aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Verder zijn in de Dienstverleningsovereenkomst uitvoeringstaken sociale zaken (DVO) van IJsselgemeenten in hoofdstuk 5 (artikel 11) de volgende verantwoordingsstukken richting de deelnemende gemeenten opgenomen:¹¹⁹

- “IJsselgemeenten levert eens per kwartaal een voortgangsrapportage op. De voortgangsrapportage wordt uiterlijk 15 kalenderdagen na afloop van het kwartaal ingediend bij de gemeenten, met uitzondering van de voortgangsrapportage over het vierde kwartaal welke uiterlijk 15 februari wordt ingediend;
- IJsselgemeenten levert voor 1 april van ieder jaar een jaarrapportage op;
- IJsselgemeenten dient jaarlijks voor 1 december een jaarplan in voor het volgende kalenderjaar.”

Het college geeft jaarlijks de kaders voor de uitvoering van taken door aan sociale zaken van IJsselgemeenten door middel van een kaderbrief. IJsselgemeenten werkt deze kaders uit in een jaarplan. Door middel van de bestuursrapportages wordt de raad periodiek over de voortgang van de werkzaamheden geïnformeerd. De rekenkamer stelt vast dat in de periode 2015-2018 de raad alle verantwoordingsstukken zoals overeengekomen via de DVO, met uitzondering van de jaarrapportage, heeft ontvangen. De bestuursrapportage over het 4^e kwartaal wordt beschouwd als de jaarrapportage. De rekenkamer heeft de tijdigheid van de oplevering van de stukken niet getoetst. Daarnaast stelt IJsselgemeenten jaarlijks verslagen Hoogwaardig Handhaven,¹²⁰ begrotingen en jaarstukken op die ook aan de raad worden verstrekt.

In de volgende onderdelen wordt inhoudelijk nader ingegaan op de bestuursrapportages, de verslagen Hoogwaardig Handhaven, begrotingen en jaarstukken.

6-2-2 bestuursrapportages

De bestuursrapportages vormen de inhoudelijke voortgangsrapportages die per kwartaal aan de raad worden gestuurd. Hierin wordt niet gerapporteerd over de resultaten van de afzonderlijke ingezette maatregelen, maar er wordt op hoofdlijnen onder meer inzicht geboden in de ontwikkeling en samenstelling van het bijstandsbestand. Verder wordt er in de bestuursrapportages incidenteel specifiek ingegaan op bepaalde onderwerpen. Ook wordt niet altijd uitgesplitst naar alle deelnemende gemeenten en met dezelfde diepgang. Dit bemoeilijkt volgens de rekenkamer de vergelijkbaarheid van de rapportages door de tijd heen en de raden van de deelnemende gemeenten ontvangen niet altijd specifieke informatie over hun eigen gemeenten.

De bestuursrapportages vormen de voortgangsrapportages die per kwartaal worden uitgebracht. Hierin wordt niet weergegeven wat de resultaten zijn van de afzonderlijke

¹¹⁹ Dienstverleningsovereenkomst uitvoeringstaken sociale zaken GR IJsselgemeenten, p. 6, ondertekend op 17 maart 2017.

¹²⁰ Tot nu toe zijn verslagen Hoogwaardig Handhaven voor 2015 t/m 2017 verschenen. Vanaf 2018 wordt dit onderdeel opgenomen in de jaarrekening.

Bron: e-mail met functionaris van IJsselgemeenten op 20 februari 2019.

ingezette maatregelen.¹²¹ In hoofdlijnen wordt inzicht geboden in de ontwikkeling (instroom en uitstroom) en samenstelling (in bijvoorbeeld leeftijdsgroepen en opleidingsniveau) van het bestand, uitgesplitst naar deelnemende gemeente en op totaal niveau van IJsselgemeenten. Daarnaast wordt ingegaan op de ontwikkeling van het BUIG-budget en resultaten in de uitgaven. Sinds 2018 wordt er extra aandacht besteed aan statushouders en de nieuwe doelgroep in de rapportages.

De rekenkamer merkt op dat het stramien van de rapportage niet gelijk is door de jaren heen. Dit is op zich wel verklaarbaar doordat bepaalde onderwerpen (politiek bestuurlijk) actueel worden en nader belicht worden. Maar dit bemoeilijkt wel de vergelijkbaarheid door de tijd heen als bepaalde onderwerpen niet op dezelfde manier met dezelfde diepgang, op het niveau voor elke deelnemende gemeente, periodiek worden gepresenteerd. Een voorbeeld is de toelichting bij 'Ontwikkeling en samenstelling instroom' in de 4^e kwartaal bestuursrapportage 2018. Dit onderwerp is niet eerder op deze manier aan de orde gekomen in de voorgaande rapportages. Daarnaast wordt in de analyse slechts ingegaan op de instroom in Krimpen aan den IJssel en niet bij de andere twee deelnemende gemeenten. Het is niet bekend bij de rekenkamer waarom hiervoor gekozen is, maar het schept wel de verwachting dat deze analyse een vast onderdeel van de bestuursrapportage gaat vormen.¹²² Bovendien is het voor de raden van de deelnemende gemeenten niet duidelijk op welke onderdelen zij wel specifieke informatie over hun eigen gemeente kunnen verwachten.

Een constante factor in de rapportages vormen de bijlagen. Een bijlage omvat een overzicht van grafieken over onder meer het aantal dossiers, instroom en uitstroom en een andere bijlage geeft een aantal kengetallen weer. Al deze gegevens zijn uitgesplitst per deelnemende gemeente en geven feitelijke cijfermatige informatie over de ontwikkelingen in het bijstandsbestand.

6-2-3 verslagen Hoogwaardig Handhaven

De verslagen Hoogwaardig Handhaven geven de resultaten van de poortwachtersfunctie op geaggregeerd niveau weer. Doordat deze resultaten niet zijn uitgesplitst naar de deelnemende gemeenten, verkrijgen de raden geen gemeentespecifieke resultaten van deze maatregel, maar deze zijn wel te vinden in de bestuursrapportages.

Het verslag Hoogwaardig Handhaven geeft verantwoordingsinformatie over de uitvoering conform de volgende vier beleidsuitgangspunten: vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening; controleren op maat en daadwerkelijk (lik-op-stuk) sanctioneren. Volgens IJsselgemeenten omvat "het concept Hoogwaardig Handhaven een samenstel van activiteiten die gericht zijn op het voorkomen (preventief) en bestrijden van fraude (repressief) en het verhogen van de bereidheid van klanten om de verplichtingen na te leven die aan het ontvangen van een uitkering zijn verbonden".¹²³

¹²¹ In het ambtelijk wederhoor geeft IJsselgemeenten aan dat er geen afspraak is gemaakt met de deelnemende gemeenten dat er regelmatig over de resultaten van de afzonderlijke ingezette maatregelen zou moeten worden gerapporteerd.

¹²² In het ambtelijk wederhoor geeft IJsselgemeenten aan dat de deelnemende gemeenten middels de bestuursrapportages reguliere standaardinformatie ontvangen voor hun gemeenten. Incidenteel wordt er ingegaan op onderwerpen die nadere toelichting vergen, soms alleen voor een specifieke gemeente omdat dit met name daar speelt. Soms ook op verzoek en dat was het geval met instroom voor Krimpen aan den IJssel.

¹²³ IJsselgemeenten, 'verslag Hoogwaardig Handhaven 2017', juni 2018, p. 2.

Zoals eerder gemeld in paragraaf 4-3-2 zijn de resultaten van de poortwachtersfunctie opgenomen in deze verslagen (zie tabel 4-2). Deze gegevens worden op geaggregeerd niveau weergegeven en zijn niet uitgesplitst naar deelnemende gemeente. Op deze manier krijgt de raad geen inzicht in de gemeentespecifieke resultaten van deze maatregel, maar deze zijn wel te vinden in de bestuursrapportages. In het ambtelijk wederhoor geeft IJsselgemeenten aan dat de verslagen Hoogwaardig Handhaven vanaf 2019 niet meer apart worden opgesteld, maar onderdeel gaan vormen van de jaarcijfers.

6-2-4 begrotingen en jaarstukken

In de begrotingen en jaarstukken van de GR IJsselgemeenten wordt niet inhoudelijk ingegaan op de resultaten van de ingezette maatregelen en beheersing van het bijstandsvolume. Er is een aantal doelstellingen in de begroting opgenomen dat niet is uitgesplitst naar het niveau van de deelnemende gemeenten, waardoor de raden geen inzicht krijgen in de gemeentespecifieke resultaten.

De begrotingen beschrijven jaarlijks de beleidsontwikkeling voor IJsselgemeenten en bevatten de (meerjaren)budgetten voor de bedrijfsvoering en uitvoering van deze uitvoeringsorganisatie. Ook is een aantal doelstellingen in de begroting opgenomen, maar deze zijn niet uitgesplitst naar het niveau van de deelnemende gemeenten. Deze doelstellingen hebben onder meer betrekking op jongeren tot 27 jaar; uitstroom bijstandsgerechtigden naar werk; bijstandsgerechtigden die zich een stap omhoog ontwikkelen op de participatieladder. In de jaarstukken wordt beleidsverantwoording afgelegd waaronder de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting. In de jaarrekening is de financiële verantwoording opgenomen. De jaarstukken zijn gecontroleerd door een externe accountant. Zowel in de begrotingen als de jaarstukken wordt niet inhoudelijk ingegaan op de resultaten van de ingezette maatregelen en beheersing van het bijstandsvolume. In het ambtelijk wederhoor geeft IJsselgemeenten aan dat de in de begroting en jaarrekening opgenomen doelstellingen op eigen initiatief zijn opgenomen. Verantwoording van de ingezette maatregelen en beheersing van het bijstandsvolume vindt plaats in de bestuursrapportages.

6-3 informatie over prestatiedoelstellingen

Van de prestatiedoelstellingen zijn er slechts drie concreet en over meerdere jaren uitgewerkt naar het niveau van de afzonderlijke deelnemende gemeenten. De eerste betreft uitstroom naar werk. De rekenkamer stelt vast dat in de periode 2015-2018 de jaarlijkse doelen zijn gehaald voor Krimpen aan den IJssel. De tweede doelstelling betreft het aandeel jongeren in de bijstand. De rekenkamer constateert dat het streefpercentage in de gehele periode niet is gehaald, maar dit blijkt niet direct uit de gepresenteerde gegevens omdat de koppeling tussen de doelstelling en realisatie ontbreekt op dit punt. De derde doelstelling is het percentage toegekende uitkeringen. Op basis van de bestuursrapportages is de streefwaarde tussen 2015-2018 niet overschreden, maar de rekenkamer merkt op dat de percentages toegekende uitkeringen voor 2015 en 2016 in de bestuursrapportages afwijken van de door IJsselgemeenten aangeleverde gegevens aan de rekenkamer.

6-3-1 inleiding

De jaarplannen van IJsselgemeenten bevatten een aantal specifieke doelstellingen op het gebied van werk en inkomen, maar deze zijn niet allemaal uitgesplitst naar deelnemende gemeente. In de jaarplannen 2015-2017 zijn minder doelstellingen opgenomen dan ten opzichte van 2018. De elf doelstellingen met betrekking tot

instroompreventie en uitstroombevordering voor 2018 zijn opgenomen in bijlage 5. Het merendeel van de doelstellingen is geformuleerd op geaggregeerd niveau, d.w.z. op totaalniveau voor alle deelnemende gemeenten bij elkaar opgeteld. Hierdoor hebben de gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten geen inzicht in de prestaties ten behoeve van de eigen gemeente. De rekenkamer heeft slechts drie concrete prestatieafspraken geïdentificeerd die betrekking hebben op de afzonderlijke gemeenten en ook over meerdere jaren zijn uitgewerkt (zie tabel 6-1).

tabel 6-1: prestatiedoelstellingen voor Krimpen aan den IJssel

doelstelling	2015	2016	2017	2018
bijstandsgerechtigden stromen uit naar werk	50 (totaal 350) ¹²⁴	50 (totaal 450) ¹²⁵	65 (totaal 480) ¹²⁶	75 (totaal 500) ¹²⁷
bestandsaandeel jongeren < 27 jaar in de bijstand	niet bekend	< 7%	< 7%	< 7%
percentage toegekende uitkeringen (poortwachter)	< 60%	< 60%	< 60%	< 60%

bron: Jaarplannen en bestuursrapportages GR IJsselgemeenten 2015 t/m 2018

In principe moet IJsselgemeenten de raad informeren over het bereiken van de doelstellingen via de (voortgangs)rapportages. In het ambtelijk wederhoor heeft IJsselgemeenten aangegeven dat de doelstellingen met betrekking tot parttime werken (8%) en bestandsdeel jongeren (7%) door haarzelf zijn opgesteld en niet zijn opgelegd door de deelnemende gemeenten. De rekenkamer heeft als standpunt dat IJsselgemeenten inzichtelijk dient te maken wat de doelstellingen (al dan niet zelf opgesteld of opgelegd) zijn en in welke mate deze gerealiseerd zijn. Daarom heeft de rekenkamer op basis van de bestuursrapportages achterhaald of de doelstellingen die specifiek voor Krimpen aan den IJssel zijn opgesteld, zijn gerealiseerd.

6-3-2 uitstroom naar werk

Uit de bestuursrapportages zijn de realisaties van de doelstelling m.b.t. het aantal bijstandsgerechtigden dat uitstroomt naar werk opgenomen in tabel 6-2.

tabel 6-2: realisatie uitstroom naar werk bijstandsgerechtigden (Krimpen aan den IJssel)

doelstelling	2015		2016		2017		2018	
	doel	realisatie	doel	realisatie	doel	realisatie	doel	realisatie
bijstandsgerechtigden stromen uit naar werk	50	51	50	65	65	83	75	80

bron: bestuursrapportages GR IJsselgemeenten 4^e kwartaal 2017 en 2018

¹²⁴ Het totaal van 350 bijstandsgerechtigden die uitstromen naar werk bestaat uit 300 voor Capelle aan den IJssel en 50 voor Krimpen aan den IJssel.

¹²⁵ Het totaal van 450 bijstandsgerechtigden die uitstromen naar werk bestaat uit 350 voor Capelle aan den IJssel, 50 voor Krimpen aan den IJssel en 50 voor Zuidplas.

¹²⁶ Het totaal van 480 bijstandsgerechtigden die uitstromen naar werk bestaat uit 350 voor Capelle aan den IJssel, 65 voor Krimpen aan den IJssel en 65 voor Zuidplas.

¹²⁷ Het totaal van 500 bijstandsgerechtigden die uitstromen naar werk bestaat uit 350 voor Capelle aan den IJssel, 75 voor Krimpen aan den IJssel en 75 voor Zuidplas.

Uit tabel 6-2 kan worden afgeleid dat in de jaren 2015-2018 de doelen zijn gehaald. De rekenkamer merkt op dat deze aantallen afwijken van de uitstroom naar werk die is getoond in figuur 3-6. Dit verschil wordt waarschijnlijk verklaard doordat figuur 3-6 ook gegevens bevat van mensen die gedeeltelijk zijn uitgestroomd naar werk, en gedeeltelijk nog afhankelijk zijn van de bijstand.

6-3-3 aandeel jongeren in de bijstand

In de bestuursrapportages worden alleen aantallen jongeren < 27 jaar met bijstand opgenomen en niet het percentage bestandsaandeel. Ook staat de doelstelling van bestandsdeel jongeren 7% er niet bij vermeld, waardoor de koppeling tussen doelstelling en realisatie niet direct duidelijk is. Daarom heeft de rekenkamer opgezocht wat de totale aantallen mensen in de bijstand waren, en deze opgenomen in tabel 6-3 om zodoende het bestandsaandeel van jongeren te berekenen.

tabel 6-3: realisatie percentage jongeren in de bijstand (Krimpen aan den IJssel)

	2015	2016	2017	2018
aantal jongeren <27 jaar in de bijstand	32	44	49	52
totaal aantal in bijstand	436	511	506	501
percentage bestandsaandeel jongeren	7,3%	8,6%	9,6%	10,4%

bron: bestuursrapportages GR IJsselgemeenten 4e kwartaal 2017 en 2018

Uit tabel 6-3 blijkt dat de gestreefde waarde van minder dan 7% niet is gehaald. Sinds 2015 is dit percentage jaarlijks steeds opgelopen, van 7,3 % naar 10,4% in 2018. Hiermee is deze prestatiedoelstelling niet gerealiseerd (zie ook par. 3-3-5).

6-3-4 percentage toegekende uitkeringen (poortwachtersfunctie)

Met betrekking tot het percentage toegekende uitkeringen kan op basis van de bestuursrapportages tabel 6-4 worden opgesteld. IJsselgemeenten heeft als doelstelling maximaal 60% toegekende uitkeringen opgesteld (zie par. 4-3-2).

tabel 6-4: realisatie doelstelling percentage toegekende uitkeringen (Krimpen aan den IJssel)

doelstelling	2015	2016	2017	2018
percentage toegekende uitkeringen	42%	57%	52%	52%

bron: bestuursrapportages GR IJsselgemeenten 4e kwartaal 2017 en 2018

Uit tabel 6-4 blijkt dat in de jaren 2015-2018 de streefwaarde van 60% niet is overschreden. De rekenkamer merkt op dat deze percentages afwijken van de percentages in tabel 4-1. Het percentage voor 2016 verschilt behoorlijk: volgens de bestuursrapportages is dit 57% en op basis van de aan de rekenkamer aangeleverde gegevens is het 66% (zie tabel 4-1). Voor 2015 is het percentage 42% op basis van de bestuursrapportages en 49% volgens tabel 4-1. Voor 2017 en 2018 komt het percentage wel overeen. Uit navraag bij IJsselgemeenten blijkt dat de verschillen mede worden veroorzaakt doordat er vanaf november 2016 wordt geregistreerd via het digitale aanvraagstelsel OIS. In de periode ervoor werd nog gewerkt met een quickscanbalie

waardoor niet alle gegevens per gemeente zijn geregistreerd.¹²⁸ De verklaring voor het verschil in het percentage in 2016 komt door de statushouders die buiten de digitale intake om worden geregistreerd. Volgens IJsselgemeenten is bij de opmaak van de jaarcijfers 2016 nog lopende aanvragen die later in 2017 zijn toegekend alsnog per startdatum aanvraag in 2016 toegevoegd, waardoor ze later in het OIS wel zichtbaar zijn. De rekenkamer acht de verklaring aannemelijk. In het ambtelijk wederhoor geeft IJsselgemeenten aan dat de in de bestuursrapportages gepresenteerde percentages voor 2015 en 2016 destijds gebaseerd zijn op de op dat moment beschikbare en betrouwbare informatie. Bovendien was de werkwijze in 2015 en 2016 volkomen anders ten opzichte van na de invoering van het digitale aanvraagstelsel OIS.

6-4 informatievoorziening via gemeentelijke P&C-cyclus en overig

De raad ontvangt periodiek informatie over het beleidsveld Werk en Inkomen via gemeentelijke stukken. Deze informatie geeft in hoofdlijnen de ontwikkelingen van het beleidsveld Werk en Inkomen weer en gaat niet inhoudelijk in op de resultaten van de ingezette maatregelen. Verder heeft de gemeente verschillende informatie- en commissiebijeenkomsten georganiseerd waarin IJsselgemeenten toelichting heeft gegeven over de behaalde resultaten en ingezette instrumenten.

In het kader van de reguliere P&C-cyclus ontvangt de gemeenteraad via de gemeentelijke stukken zoals begrotingen en jaarverslagen periodieke (voortgangs)informatie over het beleidsveld Werk en Inkomen. De stukken in de P&C-cyclus geven, naast financiële gegevens op programmaniveau, informatie op hoofdlijnen en ontwikkelingen weer zoals bijvoorbeeld een stijging van statushouders in 2017 en harmonisatie van beleidsregels tussen de deelnemende gemeenten. Er wordt niet inhoudelijk ingegaan op de resultaten van de ingezette maatregelen. Op dit punt wordt vermeld dat de gemeente in samenspraak met GR IJsselgemeenten onderzoek doet naar “de mogelijkheden van instroombeperkende maatregelen” en “het intensiveren en uitbreiden van uitstroombevorderende trajecten”.¹²⁹ De rekenkamer constateert dat de rapportages in de reguliere P&C-cyclus weinig informatiewaarde bevatten over de resultaten van de ingezette maatregelen. Verder heeft de gemeente verschillende informatie- en commissiebijeenkomsten georganiseerd waarin IJsselgemeenten toelichting heeft gegeven over de behaalde resultaten en ingezette instrumenten.

¹²⁸ Beantwoording vragenlijst per e-mail op 5 februari 2019.

¹²⁹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Jaarverslag 2017', p. 42.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek naar de beheersing van het bijstandsvolume is uitgevoerd in de periode september 2018 tot en met maart 2019. Het rapport is gebaseerd op documentstudie, analyse van data en interviews met betrokken functionarissen van de gemeente Krimpen aan den IJssel en IJsselgemeenten.

documentenanalyse en data-analyse

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Dit betreft onder meer literatuur over de invoering van de Participatiewet en het financiële kader, beleidsstukken, raadsstukken en rapportages uitgebracht door IJsselgemeenten. Verder heeft de rekenkamer analyses uitgevoerd op overzichten die IJsselgemeenten heeft verstrekt over de inzet van re-integratietrajecten en de in- en uitstroom in de bijstand. Door de koppeling van cliëntnummers heeft de rekenkamer onder meer de re-integratietrajecten kunnen koppelen aan het moment van instroom en van uitstroom.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

De rekenkamer heeft verder met verschillende personen binnen de gemeente en IJsselgemeenten (meermaals) gesproken. In totaal zijn zes personen geraadpleegd dan wel geïnterviewd.

Binnen de gemeente is gesproken met:

- twee ambtenaren van afdeling Samenleving.

Binnen de GR IJsselgemeenten is gesproken met:

- vier ambtenaren van afdeling sociale zaken.

wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet

Op basis van de inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in september 2018 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Deelvraag 1:

- In welke mate hebben individuele maatregelen instroom in de bijstand voorkomen? is vervangen door:
- Welke maatregelen neemt de gemeente om de instroom in de bijstand te voorkomen en in hoeverre zullen deze maatregelen hebben bijgedragen aan de beperking van de instroom?

Deelvraag 2:

- In welke mate hebben individuele maatregelen geleid tot een uitstroom uit de bijstand? is vervangen door:

- Welke maatregelen neemt de gemeente om de uitstroom uit de bijstand te realiseren en in hoeverre zullen deze maatregelen hebben bijgedragen aan de bevordering van de uitstroom?

Deelvraag 3:

- In welke mate dragen de maatregelen bij aan de beheersing van het bijstandsvolume en de uitkeringslasten?

is vervangen door:

- Welke ontwikkelingen verklaren de omvang van het bijstandsbestand?

Deelvraag 4:

- Is de raad voldoende geïnformeerd over de resultaten van de ingezette maatregelen?

is vervangen door:

- Is de raad voldoende geïnformeerd over de resultaten van de ingezette maatregelen en prestatiedoelstellingen?

procedure

De opzet van het onderzoek is op 25 september 2018 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 5 april 2019 voor ambtelijk wederhoor aan de ambtelijke organisatie en GR IJsselgemeenten voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 16 mei 2019 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. De rekenkamer heeft de bestuurlijke reactie op 7 juni 2019 ontvangen. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en college van B en W openbaar.

bijlage 2 geraadpleegde documenten

In deze bijlage staan de documenten opgesomd, waarnaar in dit rapport wordt verwezen. Dat neemt niet weg dat voor het onderzoek ook andere hier niet aangehaalde bronnen zijn gebruikt, waaronder wetgeving en kwantitatieve databestanden.

gemeente Krimpen aan den IJssel

- Dienstverleningsovereenkomst uitvoeringstaken sociale zaken GR IJsselgemeenten, ondertekend op 17 maart 2017.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, beleidsplan 'Sociaal Domein Kracht van Krimpen 2015-2019', 2014.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'CollegeWerkProgramma Krimpen aan den IJssel 2018-2022', 12 september 2018.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, gemeentelijke begrotingen in periode 2015 – 2018.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, gemeentelijke jaarverslagen in periode 2015 – 2018.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie 'Evaluatie Sociaal Domein', 17 juli 2018.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie 'Meer ambitie Participatiewet', 18 oktober 2018.
- Samenwerking GR IJsselgemeenten, versie 23 januari 2014, vastgesteld in de raadsvergadering Krimpen a/d IJssel van 6 maart 2014.

IJsselgemeenten

- IJsselgemeenten, 'Begroting IJsselgemeenten', in periode 2015-2019.
- IJsselgemeenten, 'Verslag hoogwaardig handhaven', in periode 2015-2017.
- IJsselgemeenten, 'Jaarrekening IJsselgemeenten', in periode 2015-2017.
- IJsselgemeenten, 'Jaarplannen sociale zaken IJsselgemeenten', in periode 2015-2018.
- IJsselgemeenten, 'Kadernota's' en 'Kaderbrieven', in periode 2015-2018.
- IJsselgemeenten, 'kwartaal bestuursrapportages IJsselgemeenten' in periode 2015-2018.

overig

- Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Uit de startblokken: Cohortstudie naar recente asielmigratie'. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018.
- Cuelenaere, B., Van den Brink, E., Mulder, J. & Kieruj, N., 'Ervaring gemeenten met Participatiewet, Rapportage tweede meting'. CentERdata: Tilburg, 2017.
- Divosa, 'Caleidoscoop van re-integratie', september 2008.
- Divosa, 'Benchmark Werk & Inkomen, Jaarrapportage 2017'. Utrecht: Divosa, 2018.
- Divosa, 'Factsheet Bijstandsbudget 2017 (Macrobudget BUIG)', 13 februari 2019.
- Divosa-monitor factsheet: in- en uitstroom uit de bijstand 2013.
- Divosa, 'Divosa-monitor factsheet: In- en uitstroom uit de bijstand 2013', oktober 2014.
- Edzes, A.J.E., 'Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten', oktober 2010.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Handhaving arbeidsverplichtingen'. Den Haag, 2017.

- Martin, J.P., 'Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness', in IZA Journal of Labor Policy, 2015, 4(4).
- Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008.
- Ministerie SZW, 'Investeren in participeren', mei 2013.
- Ministerie SZW, brief aan de Tweede Kamer m.b.t. effectiviteit re-integratiebeleid en handhaving, juli 2012.
- Raad voor het openbaar bestuur, advies financieringssysteem bijstand, 19 juni 2018.
- Razenberg, I., Kahmann, M., De Gruijter, M., 'Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017'. Kennisplatform Integratie & Samenleving: Utrecht, 2017.
- Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'Bijstand uit balans', 3 september 2015.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Uitkomen met inkomen: onderzoek naar beheersing uitkeringslasten', 28 oktober 2013.
- SCP, 'Van sociale werkvoorziening naar participatiewet', september 2018.
- SEO economisch onderzoek, 'Lange termijn effecten van re-integratie', november 2013.
- SEO, 'De lange weg naar werk: beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB', januari 2008.
- SEOR, 'Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen', januari 2005.
- SEOR, Epsilon Research en Regioplan, 'Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie', oktober 2014.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?' Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Syriërs in Nederland, Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland.' Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018.
- Staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief aan Tweede Kamer inzake resultaten banenafpraak, 2 juli 2018.
- Tempelman, C., Vriend, S., Kroon, L., Zwart, R. & Van Woerkens, C., 'Verdeling van de bijstandsmiddelen 2019'. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam, 2018.
- U.S. Department of Health and Social Services, Moving People from Welfare to Work Lessons from the National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies, juli 2002.

websites

- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/stimuleren-van-re-integratie>.
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-zijn-mijn-rechten-en-plichten-in-de-bijstand>.
- <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/participatiewet/nieuws/gemeenten-hebben-een-tekort-van-276-miljoen-op-buig-2017>.
- <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82662NED/table?dl=1A024>
- <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82027NED/table?dl=6099>
- <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83426NED/table?dl=19FE7>
- <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81431NED&D1=a&D2=a&D3=0&D4=5-9&VW=T>
- https://longreads.cbs.nl/trends18/arbeid_en_inkomen/cijfers/arbeid/
- www.ijsselgemeenten.nl

- <https://www.divosa.nl/nieuws/overschot-buig-budget-2018-maar-budget-2019-gaat-omlaag>.

bijlage 3 trajectgroepen en re-integratietrajecten

tabel: re-integratietrajecten geclusterd in trajectgroepen

trajectgroep	re-integratietrajecten
IJsselWerk regulier bemiddelbaar	SCW - Flexibel (groen) SCW - na pleinwerk SCW - Niet willers SCW - Opleiding met baangarantie SCW - Pleinwerk werknemersvaardigheden SCW - Regulier 6 maanden SCW Pleinwerk plaatsing 24 of meer p.w. SCW Pleinwerk plaatsing 4 tot 12 uur p.w. SCW Regulier bemiddelbaar 24 of meer p.w. SCW Regulier bemiddelbaar plaatsing 12 tot 24 uur p.w. SCW Regulier bemiddelbaar plaatsing 4 tot 12 uur p.w.
IJsselWerk niet-regulier bemiddelbaar	SCW (Activering en Zorg) SCW Inburgering 24 uur of meer p.w. SCW Regulier niet bemiddelbaar 24 of meer uur p.w. SCW Regulier niet bemiddelbaar plaatsing 12 tot 24 uur p.w. SCW Regulier niet bemiddelbaar plaatsing 4 tot 12 uur p.w. SCW RNB Inburgering plaatsing 12 tot 24 uur p.w. SCW RNB Inburgering plaatsing 4 tot 12 uur p.w. SCW doorgroeibanen
IJsselWerk longstay	SCW Longstay plaatsing 16 tot 32 uur p.w. SCW Longstay plaatsing 8 tot 16 uur p.w. SCW - Longstay
inburgering / taaltraject	Begeleiding Vluchtelingenwerk Coöperatie Taalkans UA (Reparatieaanbod Inburgering 1B) Coöperatie Taalkans UA (Reparatieaanbod Inburgering 2A) Coöperatie Taalkans UA (Reparatieaanbod Inburgering 2B) Coöperatie Taalkans UA (reparatie-advies) Inburgering Inburgeringsprogramma DUO Inburgeringsprogramma gemeente Sagenn Taal & Arbeid Schrijfvaardigheid Nederlands Spreekvaardigheid Nederlands Taal & Participatie non-formeel (Capelle) Taal & Participatie non-formeel (Krimpen) Taal & Arbeid (cursussen voor werkzoekenden) Taal & Arbeid via Zadkine Taal op de Werkvloer Taalkans Examentraining Taalmaatje / taalcoaching Taaltoets Taaltraject - Eef v/d Most Taaltraject - NL Training Taaltraject - Zadkine

maatwerk Activering & Zorg

Taal & Participatie (formeel)
 Taal & Participatie (non-formeel)
 Inburgering nieuwe stijl (SW)
 Pleinwerk - Anderstaligen
 Doorverwijzing Buurtmoeders (Activering & Zorg)
 Doorverwijzing Er op af team (Activering & Zorg)
 Doorverwijzing Buurtkracht (Activering & Zorg)
 Empowerment
 Oriëntatie op de arbeidsmarkt
 Oriëntatie op een opleiding
 Banenschepper (Activering & Zorg)
 Buurtkracht SROI
 Jeugdwerk in uitvoering
 Levenswijs (Activering en Zorg)
 Maatregeltraject (Activering & Zorg)
 Maatwerk (Activering en Zorg)
 Nazorg ex-gedetineerden
 No show huisbezoek
 Overdracht Werkplein (Activering en Zorg)
 Soc.Act.:persoonsgericht
 Source4Work (Activering & Zorg)
 Sportief Capelle
 StartBaan (Activering & Zorg)
 Tegenprestatie (Activering & Zorg)
 Training van Klacht naar Kracht (Activering en Zorg)
 Traject Pameijer (Activering & Zorg)
 Traject richting werk (Activering en Zorg)
 Voorlopig trajectplan
 Zorgtraject

opleiding / extern traject

Zelfstandig worden
 Algemeen opleidingen
 Training klantcontactmedewerker
 Cursus Vorkheftruckchauffeur
 Extern traject
 Heftruckchauffeur
 Hoogwerker
 Lastest
 Opl.asbestsaneerder/steigerbouwer
 Opl.verkeersreg./Beveiliger 2/ log.med
 Opleiding industrieel brandwacht met werkgarantie
 Opleiding steigerbouw
 Stg. Opleidingsbedrijf Zuid Holland Bouw opleiding timmerman met
 baangarantie
 Stg. Workshop opleiding Asbestsaneerder/steigerbouwer met
 baangarantie
 VANAD (training Call2Call)
 Werk XL opl verkeersregelaar/beveiliger/log.medewerker met
 baangarantie
 Werk XL werkleertraject met baangarantie
 Werk XL werktrajecten met baangarantie
 Opleidingstraject WerkXe

Promen

Opleidingstraject WerkXe (Direct Marketing)
Opleiding elektrode lasser met baangarantie
werkstage met baangarantie 1 maand
werkstage met baangarantie 2 maanden
werkstage met baangarantie 3 maanden
Aan de slag "Promen BWT" (2016)
Intensief "Promen BWT" (2016)
Intensief garantiebaan "Promen BWT" (2016)
Promen (Activering & Zorg)
Promen-BWT (Activering & Zorg)
Regulier "Promen BWT" (2016)
Promen WF
Promen - Workfirst

Werkplein

Promen Module diagnose
Promen Module Leren Werken
Promen Module Werkend naar Werk
Promen Module Vakvaardigheden
Actieve begeleiding (sollicitatiecentrum)
Begeleiding cm-er < 12x p/jaar
Begeleiding cm-er 12+ x p/jr
Eigen begeleiding 3 maanden
Eigen begeleiding casemanager Werkplein
Eigen begeleiding/maatwerk - bemiddelbaar
Eigen begeleiding/maatwerk - bemiddelbaar deeltijd werk
Eigen begeleiding/maatwerk - niet bemiddelbaar structureel
Eigen begeleiding/maatwerk - niet bemiddelbaar tijdelijk
Eigen begeleiding/maatwerk - nieuwe doelgroep
Eigen begeleiding/maatwerk - nieuwe doelgroep NUO
Eigen Kracht (Activering & Zorg)
Pers. beg. fase 1
Pers. beg. fase 2
Pers. beg. fase 3
Pers. beg. fase 4
Persoonlijke begeleiding
Spoor 2 - Beg. casem. Jongeren
Spoor 2 - Eigen begeleiding
Spoor 3 - Beg. casem. Jongeren
Spoor 3 - Eigen begeleiding
Spoor 4 - Beg. casem. Jongeren
Spoor 4 - eigen beg. <12 x p/j
Pers.beg. fase 1
Pers.beg. fase 3
Pers.beg. fase 2
Persoonlijke begeleiding
Pleinwerk

werkstage

Pleinwerk Stap voor Stap
Werkstage (Werkplein)
Werk met behoud van uitkering
Werkstage SROI
Werkervaringsplek / stage (Activering en Zorg)

bijlage 4 overzicht re-integratietrajecten

tabel: re-integratietrajecten en aanmelding januari 2015 - juni 2018

re-integratietraject	aantal keren aangemeld
Pleinwerk	281
Eigen begeleiding/maatwerk - bemiddelbaar	162
Begeleiding cm-er < 12x p/jaar	159
Medisch advies	157
Vrijwilligerswerk	153
Arbeidsdeskundig advies	148
SCW - Regulier 6 maanden	117
Inburgeringsprogramma DUO	114
Training van Klacht naar Kracht (Activering en Zorg)	82
Eigen begeleiding/maatwerk - niet bemiddelbaar tijdelijk	82
Extern traject	61
Keuring	57
SCW Regulier bemiddelbaar 24 of meer p.w	55
FIP controle 1	53
Werkstage (Werkplein)	53
SCW Regulier niet bemiddelbaar plaatsing 12 tot 24 uur p.w.	42
FIP controle 2	41
Vrijwilligerswerk (Activering en Zorg)	41
Taaltraject - Zadkine	39
Eigen begeleiding/maatwerk - bemiddelbaar deeltijd werk	38
FIP Actief	38
Promen Module diagnose	32
Actieve begeleiding (sollicitatiecentrum)	32
Eigen begeleiding/maatwerk - nieuwe doelgroep	31
SCW Regulier bemiddelbaar plaatsing 12 tot 24 uur p.w	30
Loonkostensubsidie Garantiebaan	27
Promen-BWT (Activering & Zorg)	27
SCW Regulier niet bemiddelbaar 24 of meer uur p.w	27
Algemeen opleidingen	23
Diagnosetraject "Promen BWT" (2016)	22
Eigen begeleiding/maatwerk - nieuwe doelgroep NUO	22
Eigen begeleiding casemanager Werkplein	21
loonkostensubsidie regulier wijzigen in loonkostensubsidie regulier (tijdelijk)	21
Scholingsplan	20
Loonwaarde onderzoek	19
Garantiebaan overige kosten	18

Box Op	17
Taaltoets	16
Ken je Competenties <27 (klanten Zuidplas)	14
Loonkostensubsidie forfaitaire	14
Spreekvaardigheid Nederlands	13
Jobcoaching Garantiebanen	13
Maatwerk (Activering en Zorg)	13
Schrijfvaardigheid Nederlands	13
werkstage met baangarantie 2 maanden	12
Psychologisch onderzoek	12
Regulier "Promen BWT" (2016)	11
Taaltraject - Eef v/d Most	11
Diagnosetraject	11
Promen Module Leren Werken	11
Cursus VCA	11
Medisch advies BB	10
Werk met behoud van uitkering	10
SCW - Flexibel (groen)	10
SCW - Pleinwerk werknemersvaardigheden	10
Promen (Activering & Zorg)	10
werkstage met baangarantie 1 maand	10
Fietsplan (leenfiets)	9
Loonkostensubsidie 1e trede UZB	9
Promen Module Werkend naar Werk	9
Eigen begeleiding 3 maanden	9
Promen regulier diagnosetraject (2015)	9
Loonkosten WIW	9
FO Training & Advies -VCA	8
Begeleidingstraject statushouders	8
Taaltraject - NL Training	8
Cursus Vorkheftruckchauffeur	8
Regioabonnement Zuid-Holland - 2*	8
SCW Regulier bemiddelbaar plaatsing 4 tot 12 uur p.w.	8
Career & Kids voormodule	8
Intensief garantiebaan "Promen BWT" (2016)	8
werkstage met baangarantie 3 maanden	8
SCW RNB Inburgering plaatsing 12 tot 24 uur p.w.	7
Verstrekking fiets	7
SCW Loonwaarde onderzoek	7
Begeleiding Vluchtelingenwerk	7
Fip vervolg	7
Loonkostensubsidie 2e trede UZB	7
De detachingsbaan	6
Ken je Competenties <27 (Capelle/Krimpen)	6
Aan de slag "Promen BWT" (2016)	6

Inburgeringsprogramma gemeente	6
Jobcoaching beschut werk	6
Intensief "Promen BWT" (2016)	6
Taal & Arbeid (cursussen voor werkzoekenden)	6
Taal op de Werkvloer	6
Loonkostensubsidie uitstroombijstand	5
Bemiddeling en Plaatsing tot 01-03-2017	5
SCW Longstay plaatsing 16 tot 32 uur p.w	5
Taal & Participatie (formeel)	5
Spoor 0	5
Eigen begeleiding/maatwerk - niet bemiddelbaar structureel	5
Loonkostensubsidie beschut werk (30%)	5
Maatschappijleer	5
SCW Regulier niet bemiddelbaar plaatsing 4 tot 12 uur p.w.	5
Pleinwerk Stap voor Stap	4
SCW - Opleiding met baangarantie	4
Spoor 2 - Beg. casem. Jongeren	4
Werk XL opl verkeersregelaar/beveiligder/log.medewerker met baangarantie	4
Pleinwerk - Anderstaligen	4
Overdracht Werkplein (Activering en Zorg)	4
Werk XL werkleeftraject met baangarantie	4
SCW- diagnose Promen	4
Oriëntatie op de arbeidsmarkt	4
Spoor 1 - Loonkostensubsidie	4
Werkplein Werkt (TT/RST)	4
Taal & Participatie (non-formeel)	4
Project TRAM	4
(deeltijd) Werk (Activering en Zorg)	3
Inburgering nieuwe stijl (SW)	3
Begeleiding cm-er 12+ x p/jr	3
Proefplaatsing Garantiebaan	3
Inwinnen behandelinformatie	3
Scholing (Activering en Zorg)	3
Soc.Act.:persoonsgericht	2
Inburgering	2
VCA Basis	2
Zorgtraject	2
Taal & Participatie non-formeel (Krimpen)	2
Career & Kids Voormodule	2
VCA Certificaat	2
VANAD (training Call2Call)	2
Loonkostensubsidie beschut werk na LWM	2
Voorlopig trajectplan	2
Loonkostensubsidie uitzendbureau	2
Piekfijn (aankoop fiets)	2

Sagenn Taal & Arbeid	2
Taal & Participatie non-formeel (Capelle)	2
Jeugdwerk in uitvoering	2
Career en Kids	2
Praktijkroute	2
Opleidingstraject WerkXe (Direct Marketing)	2
Taal & Arbeid via Zadkine	2
Communicatietraining	2
SCW - Niet willers	2
Spoor 3 - Beg. casem. Jongeren	2
Promen intensief diagnosetraject (2015)	2
Wachttijst WSW (zonder LKS)	1
Pers.beg. fase 2	1
SCW - na pleinwerk	1
Persoonlijke begeleiding	1
Jobskills cursus VCA	1
Dagbesteding (indicatie banenafpraak)	1
SCW Longstay plaatsing 8 tot 16 uur p.w.	1
Stg. Workshop opleiding Asbestsaneerder/steigerbouwer met baangarantie	1
Jobcoaching	1
Empowerment	1
Career & Kids namodule	1
Pers.beg. fase 1	1
Pers.beg. fase 3	1
Ken je competenties ouderen >27	1
Taalmaatje / taalcoaching	1
Loonwaardemeting (geen SCW)	1
Pers.beg. fase 4	1
Vrijwilligerswerk	1
Opl.verkeersreg./Beveiliger 2/ log.med	1
Gezondheid	1
Stichting Workshop	1
Doorverwijzing Buurkracht (Activering & Zorg)	1
Loonkostensubsidie Praktijkroute	1
SCW Inburgering 24 uur of meer p.w.	1
Lastest	1
Toeslag huisbezoek	1
Voorschakeltraject (terugkeer arbeidsmarkt)	1
SWR - Bemiddeling & plaatsing	1
Sportief Capelle	1
SCW Pleinwerk plaatsing 4 tot 12 uur p.w	1
Incidentele kosten	1
SCW RNB Inburgering plaatsing 4 tot 12 uur p.w.	1

bijlage 5 prestatiedoelstellingen

Hieronder staan de prestatiedoelstellingen m.b.t instroompreventie en uitstroombevordering voor 2018 uit het jaarplan Sociale Zaken van GR IJsselgemeenten opgenomen.

tabel: doelen 2018 (GR IJsselgemeenten)

doelen	prestaties
<i>instroompreventie</i>	
streng en rechtvaardige selectie aan de poort. max % toekennen	max 60%
samenwerking met UWV: WW@work	40
<i>uitstroombevordering</i>	
bijstandsgerechtigden (voltijd fte 36 uur) stromen uit naar werk	500
kort durende uitstroom of deeltijd werk bevorderen (uitstroom tot 12 uur)	8,0%
invullen garantiebanen cumulatief (hier weergegeven is aantal plaatsingen)	161
invullen nieuwe beschutwerk cumulatief (aantal te realiseren plaatsen per einde jaar)	26
bedrag te realiseren trajecten bij Promen	€ 321.000
bedrag te realiseren trajecten bij IJsselwerk	€ 700.000
realiseren opstapbanen voor klanten die > 2 jaar op het Werkplein zitten	25
realiseren en invullen werkstages/werkervaringsplekken	100
jongeren (< 27) werken of leren (bestandsaandeel < 7%)	< 7%

bron: Jaarplan Sociale zaken 2018 IJsselgemeenten, p. 19 en 20.

bijlage 6 lijst van afkortingen

Bbz	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen
BUIG	gebundelde uitkering
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
GR	gemeenschappelijke regeling
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
ROB	Raad voor het openbaar bestuur
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wsf	Wet studiefinanciering
WSPR	Werkgeversservicepunt Rijnmond
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
Wwb	Wet werk en bijstand

Rekenkamer Krimpen aan den IJssel

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doel-treffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeente-bestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Krimpen aan den IJssel. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Ten slotte worden medewerkers aangemoedigd om op basis van de onderzoeken artikelen te publiceren.



Rekenkamer Krimpen aan den IJssel

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Frank de Roo

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Krimpen aan den IJssel
juni 2019