

onderzoeksopzet beheersing WWB

1 inleiding

Burgers die recht hebben op een bijstands- of soortgelijke uitkering (zie paragraaf 2-1) ontvangen deze via de gemeente. In 2011 werd de gemeente Rotterdam geconfronteerd met forse financiële tekorten op de uitkeringsverstrekking. In april 2011 werd het tekort voor 2011 geraamd op € 100 mln.¹ Het verwachte tekort op de uitkeringsverstrekking was één van de factoren die ertoe leidde dat de totale bezuinigingsopgave voor de gemeente Rotterdam in 2011 werd verdubbeld. Aan het begin van de collegeperiode (2010) bedroeg de bezuinigingsopgave € 250 mln., in de loop van 2011 is dit bedrag bijgesteld naar een bezuiniging van € 534 mln. die in 2015 gerealiseerd moet zijn.²

Om het tekort op de uitkeringsverstrekking zoveel mogelijk te beperken is in juni 2011 een maatregelenpakket samengesteld dat er onder meer voor moet zorgen dat meer mensen uit de bijstand stromen en dat de instroom zoveel mogelijk wordt beperkt. Om financiële tekorten in de toekomst te voorkomen is het van groot belang dat de ingezette maatregelen daadwerkelijk effect opleveren.

Inmiddels is het 2013 en zijn de uitdagingen voor de gemeente op het terrein van de uitkeringsverstrekking onverminderd groot. De economische crisis duurt voort, de werkloosheid loopt op en binnen deze context staat de gemeente Rotterdam voor de uitdaging de financiële tekorten op de uitkeringsverstrekking zoveel mogelijk binnen de perken te houden. Dit vormde voor de rekenkamer aanleiding een onderzoek uit te voeren naar de beheersing van de uitkeringslasten. In een bijeenkomst van het Platform Rekenkamer Rotterdam³ hebben raadsleden de voorkeur uitgesproken voor een rekenkameronderzoek dat zich richt op de effectiviteit van de maatregelen die de gemeente heeft getroffen om het uitkeringsvolume te beheersen en financiële tekorten op de uitkeringsverstrekking zoveel mogelijk te voorkomen.

De volgende paragraaf bevat een korte toelichting op de geldstromen die relevant zijn in relatie tot de uitkeringen die de gemeente verstrekt. Daarnaast geeft paragraaf 2 een nadere toelichting op de budgettaire problemen in 2011, de ontwikkelingen in 2012 en de verwachtingen voor 2013. Paragraaf 3 gaat in op de doelstelling van dit onderzoek en de daaraan gerelateerde onderzoeksvragen. Vervolgens komen in paragraaf 4 en 5 de afbakening van het onderzoek en de onderzoeksaanpak aan de orde. De onderzoeksopzet sluit af met een toelichting op de planning en de organisatie van het onderzoek in paragraaf 6.

2 context

2-1 financiering uitkeringsverstrekking en re-integratie

Voor de gemeentelijke uitkeringsverstrekking is een tweetal geldstromen vanuit het rijk relevant: het BUIG-budget en het participatiebudget.

¹ Brief college van B en W aan de raad, m.b.t. inkomensdeel WWB en bestuursopdracht SoZaWe, 5 april 2011.

² Gemeente Rotterdam, Jaarverslag 2011, p. 7.

³ Bijeenkomst Platform Rekenkamer Rotterdam, 31 januari 2013.

BUIG-budget

Voor het verstrekken van uitkeringen ontvangt de gemeente geld van het rijk. Met ingang van 1 januari 2010 is de Wet bundeling van uitkering inkomensvoorziening aan gemeenten (BUIG) ingevoerd. Uit het zogenoemde BUIG-budget moet de gemeente de uitkeringen verstrekken die burgers ontvangen op basis van de volgende regelingen:

- Wet werk en bijstand (WWB);
- Wet investeren in jongeren (WIJ);
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW);
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ);
- Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) voor zover deze uitkeringen betrekking hebben op levensonderhoud voor startende ondernemers;
- Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK).

Dit onderzoek richt zich op alle uitkeringen die uit het BUIG-budget worden verstrekt. Het merendeel van de uitkeringen die de gemeente Rotterdam verstrekt, betreft WWB-uitkeringen (bijstand). In totaal telt Rotterdam op dit moment rond de 35.000 uitkeringsgerechtigden, waarbij het in circa 34.000 gevallen om een WWB-uitkering gaat.

Het rijk bepaalt de omvang van het BUIG-budget (het zogenoemde inkomensdeel) dat de gemeente Rotterdam krijgt toegekend op basis van een verdeelmodel waarin variabelen als demografische omstandigheden en de arbeidsmarktsituatie een rol spelen. Voor de gemeente Rotterdam geldt dat het BUIG-budget al vóór 2011 ontoereikend was om de totale uitkeringslasten te financieren, zoals tabel 2-1 laat zien.

tabel 2-1: tekorten op BUIG-budget, 2008-2010

jaar	inkomensdeel	uitkeringslasten	tekort	tekort in %
2008	€ 409 mln	€ 439 mln	€ 30 mln	7,4%
2009	€ 418 mln	€ 439 mln	€ 21 mln	5,1%
2010	€ 431 mln	€ 467 mln	€ 36 mln	8,4%

Bron: brief college van B en W, 5 april 2012.

Het tekort op het BUIG-budget wordt volgens het college onder meer veroorzaakt doordat het verdeelmodel van het rijk nadelig uitpakt voor Rotterdam, omdat het model bijvoorbeeld geen rekening houdt met het relatief hoge aantal inwoners van achterstandswijken in Rotterdam.⁴

re-integratie: participatiebudget

Gemeenten ontvangen van het Rijk ook geld (het zogenoemde werkdeel) om uitkeringsgerechtigden via re-integratie te laten in- of terugstromen naar de arbeidsmarkt of op andere wijze te laten participeren in de samenleving. In dit kader is in januari 2009 de Wet participatiebudget ingevoerd. Vanuit het participatiebudget

⁴ Brief college van B en W aan de raad, m.b.t. inkomensdeel WWB en bestuursopdracht SoZaWe, 5 april 2011.

ontvangt de gemeente middelen voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie. De gelden uit het participatiebudget kan de gemeente dus gebruiken om de uitstroom naar werk te bevorderen en daarmee de uitkeringslasten te verlagen die uit het BUIG-budget gefinancierd moeten worden.

Vanaf 2012 is de omvang van de middelen die het Rijk via het participatiebudget toekent aanzienlijk teruggeschoefd. Tabel 2-2 geeft inzicht in de omvang van het participatiebudget dat Rotterdam in 2011 en 2012 heeft ontvangen en het voorlopige budget voor 2013.

tabel 2-2: omvang participatiebudget Rotterdam

jaar	totaal participatiebudget	aandeel re-integratie (werkdeel)
2011	€ 201,2 mln.	€ 165,5 mln.
2012	€ 107,9 mln.	€ 86,2 mln.
2013	€ 96,7 mln. (voorlopig)	€ 86,9 mln. (voorlopig)
bron: gemeenteloket SZW		

2-2 oplopende tekorten in 2011

In april 2011 communiceerde het college aan de gemeenteraad dat ten opzichte van de begroting 2011 een tekort werd verwacht dat kon oplopen tot € 100 mln.⁵ Uit een rapportage van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) blijkt dat dit tekort deels (ca. € 20 mln.) is veroorzaakt doordat in de begroting 2011 is gerekend met een gemiddeld aantal uitkeringen van 31.200, terwijl de verwachting was dat het gemiddelde volume in 2011 zou oplopen naar 34.500.

Naar aanleiding van de verwachte tekorten presenteerde het college op 16 juni 2011 het maatregelenpakket 'Beperking tekort op de WWB/WIJ'. Dit pakket bevat achttien maatregelen die tot doel hebben het aantal burgers dat een beroep doet op de WWB (en de overige uitkeringsvoorzieningen) en de kosten per uitkering te verlagen. In april 2012 is bovenop het pakket uit 2011 nog een aanvullend maatregelenpakket vastgesteld. De maatregelen zijn onder te verdelen in drie categorieën:

- Maatregelen ter beperking van de instroom, bijvoorbeeld:
 - invoering van een zoekperiode van 4 weken en daaraan gekoppeld een inspanningstoets voor iedereen die een uitkering aanvraagt;
 - beperken van de instroom uit de Werkloosheidswet (WW).
- Maatregelen ter bevordering van de uitstroom, bijvoorbeeld:
 - invoering van full engagement, waarbij iedereen die een uitkering ontvangt een tegenprestatie levert van minimaal 20 uur per week;
 - de aanpak 'WerkLoont': een groepsaankpak bestaande uit een verplicht programma van maximaal 15 weken waarin uitkeringsontvangers worden gestimuleerd zo snel mogelijk uit te stromen naar regulier werk.
- Maatregelen ter verlaging van de kosten per uitkering, bijvoorbeeld
 - stimuleren van parttime en tijdelijk werk;

⁵ Brief van college van B en W aan de raad, m.b.t. inkomensdeel WWB en bestuursopdracht SoZaWe, 5 april 2011.

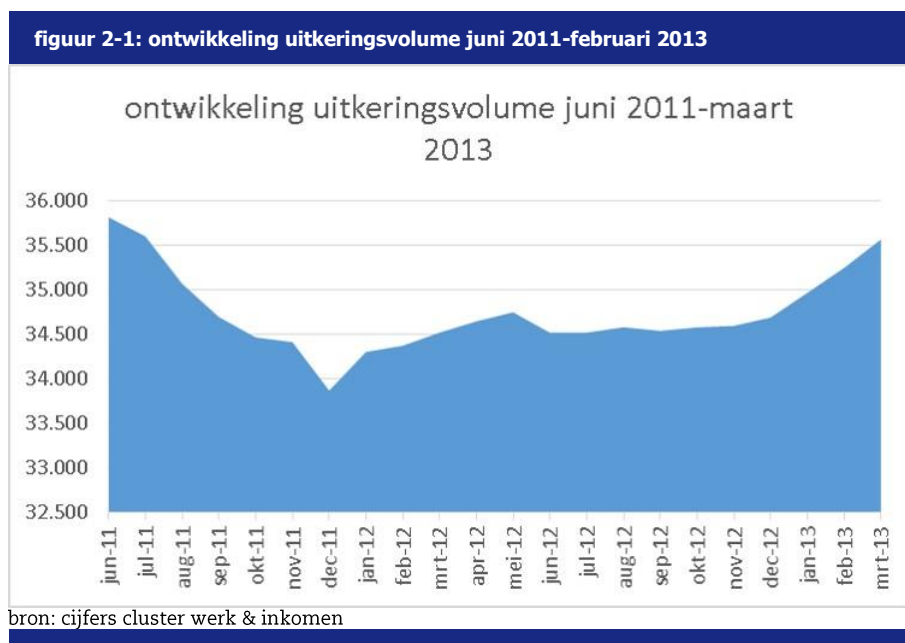
- uitvoering pilot loondispensatie.⁶

Volgens het jaarverslag 2011 heeft de inzet van het maatregelenpakket in de tweede helft van 2011 geresulteerd in een daling van het uitkeringsvolume van 34.795 (stand per 30-6-2011) naar 33.240 (stand per 31-12-2011).

2-3 ontwikkelingen in 2012 en verwachtingen voor 2013

Doordat een stijging van de landelijke werkloosheid is voorspeld naar 6% in 2012 en 9% in 2013 blijft het voor Rotterdam onverminderd van belang het uitkeringsvolume in de greep te houden, om zo tekorten op het BUIG-budget zoveel mogelijk te beperken. Op de lange termijn heeft de gemeente als doel de uitkeringslasten volledig te kunnen dekken uit het BUIG-budget.⁷ Gezien de economische stagnatie lag de focus in 2012 op de stabilisatie van het uitkeringsvolume om te voorkomen dat de landelijk verwachte stijging van de werkloosheid zich zou doorvertalen naar het Rotterdamse uitkeringsvolume.⁸ In het eerste kwartaal van 2013 is de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) gevraagd een prognose op te stellen voor de ontwikkeling van het uitkeringsvolume in 2013 en 2014. Op basis van deze prognose worden voor 2013 kwantitatieve doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de instroom, de uitstroom en de gemiddelde prijs per uitkering.

Figuur 2-1 geeft een beeld van de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in de periode juni 2011- februari 2013:



⁶ Deze pilot houdt in dat een werkgever aan een werknemer met een beperking een loon mag betalen dat onder het wettelijk minimumloon ligt, de werknemer ontvangt dan van de gemeente een uitkering die zijn loon aanvult tot het wettelijk minimumloon. De lasten voor de gemeente dalen dan omdat de gemeente geen volledige uitkering hoeft te verstrekken, maar slechts een aanvulling.

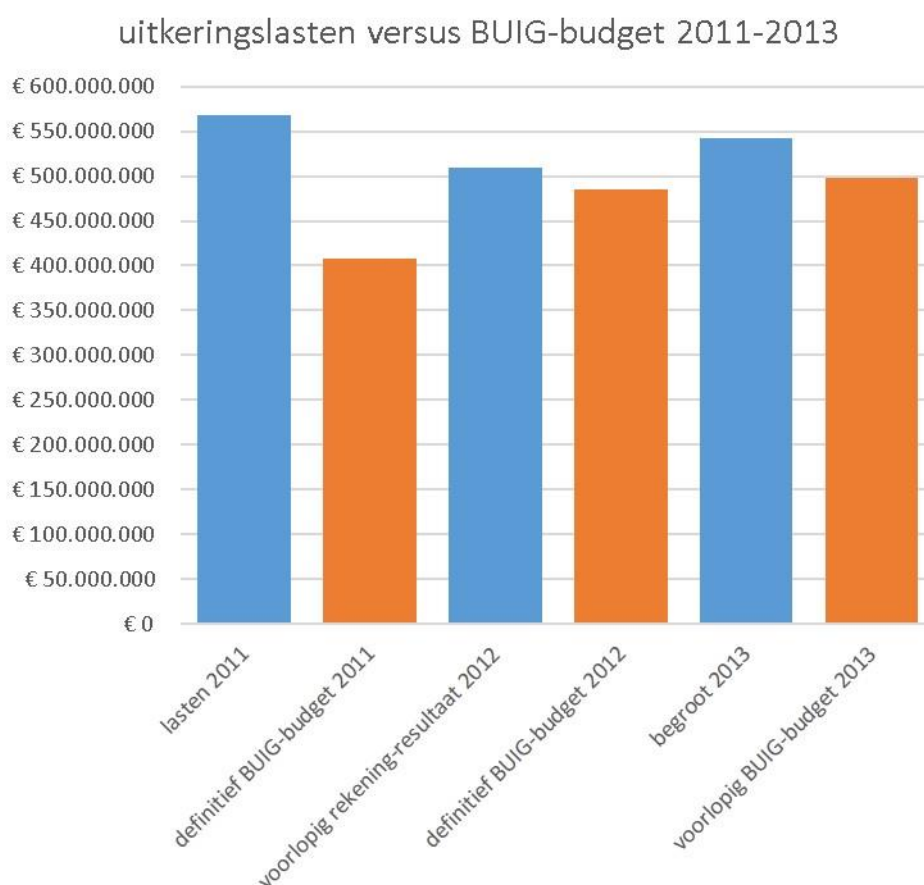
⁷ Brief van wethouder werk, inkomen en zorg aan de raad, m.b.t. ontwikkelingen inkomensdeel in de WWB, 26 juni 2012.

⁸ Brief van wethouder werk, inkomen en zorg, m.b.t. ontwikkelingen inkomensdeel in de WWB, 4 mei 2012.

In de begroting 2012 heeft het college een risicoreserve WWB gevormd met een omvang van € 56 mln. In februari 2013 heeft het college gemeld dat op basis van de voorlopige jaarrekening 2012 € 36,2 mln. van dit bedrag kan terugvloeien naar het Investeringsfonds Rotterdam (IFR), waarmee het tekort op de uitkeringsverstrekking in 2012 beperkt bleef tot € 20 mln. Dit is mede te danken aan het feit dat het aan Rotterdam toegekende BUIG-budget in 2012 tussentijds met € 46 mln. is opgehoogd, als gevolg van de landelijk verslechterende economische omstandigheden en negatief bijgestelde werkloosheidsramingen van het Centraal Planbureau.

Figuur 2-2 geeft inzicht in de uitkeringslasten voor de gemeente Rotterdam in de periode 2011-2013 en het BUIG-budget dat door het Rijk is toegekend voor de financiering van deze lasten. Voor 2011 en 2012 zijn in figuur 2-2 de realisatiecijfers en het definitief toegekende budget opgenomen. Voor 2013 gaat figuur 2-2 uit van de lasten die zijn begroot en het voorlopig toegekende BUIG-budget.

figuur 2-2: uitkeringslasten versus BUIG-budget 2011-2013



In de begroting 2013 is een risicoreserve WWB gevormd met een omvang van € 78 mln. Op 13 maart 2013 meldt de wethouder in een brief dat de vooruitzichten voor de economie en arbeidsmarkt in 2013 ongunstig zijn. Alle factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van het volume uitkeringsgerechtigden 'staan op rood'. Ook in 2013

blijft de beheersing van het Rotterdamse uitkeringsvolume daarom van onverminderd groot belang.

3 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- inzicht te geven in de mate waarin de maatregelen om het tekort op de uitkeringslasten terug te dringen bijdragen aan het beheersen van de uitkeringslasten.
- inzichtelijk te maken hoe de kosten van de maatregelen zich verhouden tot de opbrengsten ervan.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

- in welke mate dragen de maatregelen van het college, om het tekort op de uitkeringslasten terug te dringen, bij aan het beheersen van die lasten?
- en hoe verhouden de kosten van de maatregelen zich tot de opbrengsten ervan?

De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- 1 Is de verwachte effectiviteit van de maatregelen, die het college sinds juni 2011 heeft genomen, voldoende onderbouwd?
- 2 In welke mate leiden de maatregelen tot het beperken van de instroom in de uitkeringen?
- 3 In welke mate leiden de maatregelen tot het verhogen van de uitstroom uit de uitkeringen?
- 4 In welke mate leiden de maatregelen tot een verlaging van de kosten per uitkering?
- 5 In welke mate dragen de maatregelen bij aan het beheersen van de totale uitkeringslasten?
- 6 Wat hebben de ingezette maatregelen gekost en hoe verhouden de kosten zich tot de opbrengsten van de maatregelen?

Alleen deelvraag 1 is oordelend van aard. De overige deelvragen zijn beschrijvend van aard. De rekenkamer zal daarom in relatie tot de onderzoeksvragen 2 tot en met 6 geen normen hanteren. Wel wordt in paragraaf 5 beschreven op welke wijze de rekenkamer deze onderzoeksvragen zal beantwoorden.

4 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- het onderzoek richt zich op de effectiviteit van de maatregelen die *vanaf juni 2011* zijn ingezet om de uitkeringslasten beter te beheersen. Dit betreft in ieder geval de maatregelen die zijn opgenomen in het maatregelenpakket 'beperking tekort op de WWB en de WIJ' uit juni 2011 en de maatregelen uit het 'aanvullend maatregelenpakket 2012'.
- het onderzoek richt zich op het totaal van de uitkeringslasten die uit het BUIG-budget gefinancierd worden en daarmee dus op alle typen uitkeringen (zie paragraaf 2-1) die uit het BUIG-budget verstrekt worden.

5 onderzoeksaanpak

5-1 algemeen

In deze paragraaf zal de rekenkamer per onderzoeksvraag beschrijven op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd. Voor het onderzoek als geheel geldt dat de rekenkamer de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten zal borgen door het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden (documentenstudie, interviews en analyses van data uit informatiesystemen).

Documenten die de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek zal bestuderen zijn onder meer:

- documenten waarin de getroffen maatregelen zijn beschreven;
- rapportages over de ontwikkeling van het bijstandsvolume en de effecten van de getroffen maatregelen (o.a. de monitor werk en inkomen);
- onderzoeksrapporten met betrekking tot studies naar de effectiviteit van maatregelen om uitstroom uit de bijstand (en andere typen uitkeringen) te bevorderen, dan wel de instroom te beperken, dan wel de kosten per uitkering te verlagen.

Ten behoeve van dit onderzoek zal de rekenkamer interviews houden met de verantwoordelijk wethouder (dhr. M. Florijn) en ambtenaren die betrokken zijn bij één of meer van de volgende onderwerpen:

- opzet en uitvoering van de maatregelen;
- monitoring van de (resultaten van) de maatregelen;
- monitoring van het volume uitkeringsgerechtigden;
- financiële aspecten van de uitkeringsvoorzieningen;
- financiële aspecten van de genomen maatregelen.

In het kader van dit onderzoek zal de rekenkamer onder meer data raadplegen en analyseren afkomstig uit de volgende informatiesystemen van het cluster werk en inkomen:

- Socrates;
- RMW (klantvolgsysteem werk en inkomen).

5-2 onderzoeksaanpak deelvraag 1

Is de verwachte effectiviteit van de maatregelen, die het college sinds juni 2011 heeft genomen, voldoende onderbouwd?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zal de rekenkamer ten eerste een inventarisatie maken van de maatregelen die sinds juni 2011 zijn genomen om de uitstroom uit de bijstand (en de andere typen uitkeringen) te vergroten, de instroom te beperken en de kosten per uitkering te verlagen. Aan de hand van de normen die zijn weergegeven in tabel 5-1 zal de rekenkamer vervolgens beoordelen of het verwachte effect van de maatregelen voldoende is onderbouwd. Wanneer hier aanleiding toe is zal de rekenkamer de in tabel 5-1 opgenomen normen tijdens de uitvoering van het onderzoek verder verfijnen danwel aanpassen.

tabel 5-1: normen deelvraag 1

- Per maatregel is inzichtelijk gemaakt op welke wijze deze bij zal dragen aan het bevorderen van de uitstroom, beperken van de instroom of het verlagen van de kosten per uitkering.
- Per maatregel is in kwantitatieve zin concreet benoemd welk effect van de maatregel wordt verwacht.
- Per maatregel is onderbouwd dat deze in de praktijk goed uitvoerbaar is.
- Voor het totaal aan maatregelen is inzichtelijk gemaakt dat het verwachte effect voldoende is om financiële tekorten op de uitkeringslasten te voorkomen.

5-3 onderzoeksaanpak deelvragen 2, 3 en 4

In welke mate leiden de maatregelen tot het beperken van de instroom in de uitkeringen?
In welke mate leiden de maatregelen tot het verhogen van uitstroom uit de uitkeringen?
In welke mate leiden de maatregelen tot een verlaging van de kosten per uitkering?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvragen zal de rekenkamer per maatregel nagaan of de maatregel volgens plan is uitgevoerd, welke resultaten de maatregel heeft opgeleverd en of deze resultaten 1 op 1 herleidbaar zijn tot de ingezette maatregel (causaliteit).

Wanneer blijkt dat bepaalde maatregelen nog niet (of slechts korte tijd) in uitvoering zijn, zal de rekenkamer nagaan hoe reëel de verwachting is dat deze maatregelen de instroom daadwerkelijk zullen beperken. Dit geldt ook wanneer blijkt dat er onvoldoende gegevens voorhanden zijn om het effect van een maatregel te meten. Daarbij zal de rekenkamer teruggrijpen op de bevindingen die in relatie tot deelvraag 1 aan het licht zullen komen en zal de rekenkamer gebruik maken van resultaten van effectiviteitsonderzoeken die elders zijn uitgevoerd naar vergelijkbare maatregelen.

5-4 onderzoeksaanpak deelvraag 5

In welke mate dragen de maatregelen bij aan het beheersen van de totale uitkeringslasten?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag zal de rekenkamer op macroniveau analyseren hoe de uitkeringslasten, de in- en uitstroom uit de WWB (en andere typen uitkeringen) en de kosten per uitkering zich sinds juni 2011 hebben ontwikkeld. Vervolgens zal de rekenkamer nagaan hoe de effecten van de getroffen maatregelen van invloed (kunnen of zullen) zijn geweest op de omvang van de uitkeringslasten.

Het behoeft geen betoog dat de ontwikkeling van de totale uitkeringslasten van meer (exogene) factoren (bijvoorbeeld economische ontwikkelingen, het verloop van werkloosheidscijfers etc.) afhankelijk is dan alleen de effecten die de getroffen maatregelen hebben opgeleverd. Daarom zal de rekenkamer in relatie tot deze onderzoeksvraag ook analyseren hoe de uitkeringslasten in Rotterdam zich ontwikkeld hebben, bijvoorbeeld in vergelijking met de ontwikkeling van exogene factoren en in vergelijking tot andere steden die met vergelijkbare exogene factoren te maken hebben.

5-5 onderzoeksaanpak deelvraag 6

Wat hebben de ingezette maatregelen gekost en hoe verhouden de kosten zich tot de opbrengsten van de maatregelen?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zal de rekenkamer op basis van de beschikbare gegevens nagaan wat de ingezette maatregelen hebben gekost. Vervolgens zal de rekenkamer nagaan hoe deze kosten zich verhouden tot de financiële besparingen op de uitkeringslasten die het resultaat zijn van de getroffen maatregelen.

6 Organisatie en planning

6-1 organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de rekenkamer:

- de heer Kees de Waijer
- mevrouw Nicole Kuijpers
- de heer Perry Lievaart (stagiair)
- de heer Rolf Willemse (projectleider)

6-2 planning

De uitvoering van het onderzoek start in het voorjaar van 2013. De bevindingen en conclusies zullen in een concept-onderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt het cluster werk en inkomen in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan dit cluster.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd. De reactie van het college wordt, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal in oktober 2013 aan de raad worden aangeboden.