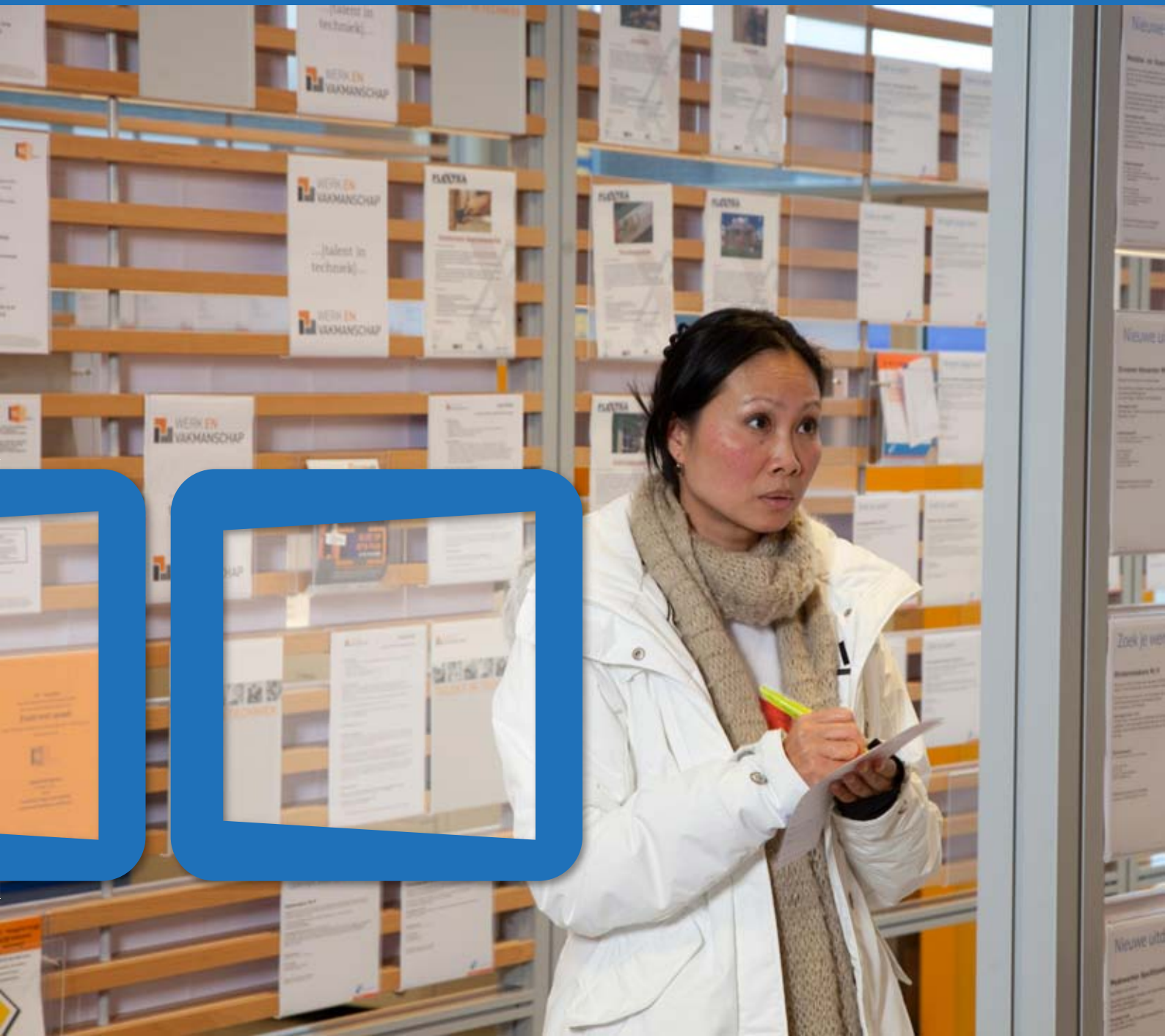


uitkomen met inkomen

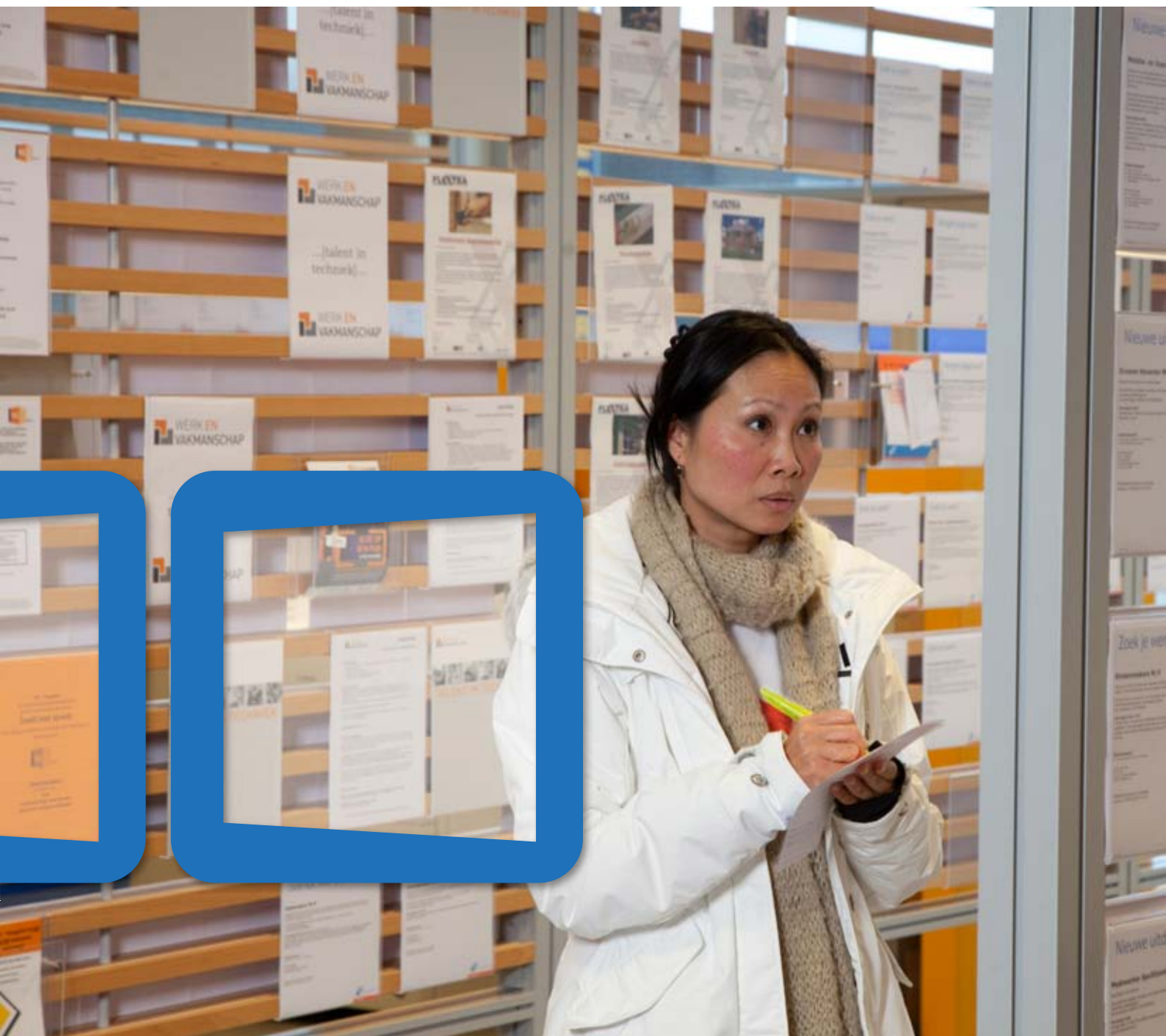
onderzoek naar beheersing uitkeringslasten



Rekenkamer
ROTTERDAM

uitkomen met inkomen

onderzoek naar beheersing uitkeringslasten



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Met een bedrag van bijna € 600 mln. zijn de sociale uitkeringen veruit de grootste uitgavenpost op de begroting van de gemeente Rotterdam. Tegelijkertijd is het ook een regeling waar de gemeente slechts beperkt invloed op heeft. In tijden van economische crisis, zoals thans het geval is, zullen de sociale uitkeringen immers snel stijgen, omdat de werkgelegenheid en het aantal vacatures afnemen. Anderzijds ontvangt de gemeente op basis van deze macro-economische ontwikkelingen ook (externe) middelen van het rijk; het zogenoemde BUIG-budget. Zolang het BUIG-budget ten minste even groot is als de uitgaven voor de sociale uitkeringen zijn er budgettaire gesproken weinig problemen. Deze situatie is thans min of meer het geval.

Dat is is onder meer te danken aan het fors hogere BUIG-budget. Maar ook de gemeente heeft, zoals uit het rekenkameronderzoek is gebleken, de instroom naar de bijstand behoorlijk weten te beperken. Dat is goed nieuws, hoewel niet valt te traceren of er, en zo ja, in welke mate, sprake is van doorstroom naar werk. Eenmaal in de bijstand, keren de kansen snel, zeker voor degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Maatregelen gericht op uitstroom zijn dan ook, zeker in aantallen, minder effectief, hoewel een maatregel als WerkLoont nog een behoorlijk uitstroompercentage laat zien.

Niettemin is het, ondanks de geringe beïnvloedingsruimte, van belang om de uitkeringslasten te blijven beheersen. Tegen die achtergrond is het voornemen om een egaliseringsreserve in het leven te roepen dan ook geen goed idee. Het zou zomaar alle incentives kunnen wegnemen om beheersmaatregelen te blijven nemen in de wetenschap dat er toch wel voldoende budgettaire ruimte is om de uitgaven te financieren.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer de medewerking gekregen van vertegenwoordigers van het cluster Werk & Inkomen en het cluster Maatschappelijke Ondersteuning. De rekenkamer is hen allen daarvoor zeer erkentelijk. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit Nicole Kuijpers, Perry Lievaart, Kees de Waijer en Rolf Willemse (projectleider).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

	1	inleiding
11	1-1	aanleiding
11	1-2	doel- en vraagstelling
11	1-3	leeswijzer
	2	conclusies en aanbevelingen
13	2-1	hoofdconclusies
14	2-2	toelichting hoofdconclusies
21	2-3	aanbevelingen
	3	reactie B en W en nawoord
23	3-1	reactie B en W
25	3-2	nawoord rekenkamer

deel 2 nota van bevindingen

	1	inleiding
31	1-1	aanleiding
32	1-2	context
32	1-2-1	financiering uitkeringsverstrekking en re-integratie
33	1-2-2	oplopende tekorten in 2011
34	1-2-3	ontwikkelingen in 2012 en verwachtingen voor 2013
36	1-3	doel- en vraagstelling
37	1-4	bepalen van effectiviteit
37	1-4-1	vooraf
37	1-4-2	bruto- versus netto-effectiviteit
38	1-4-3	stappen in de analyse
40	1-5	leeswijzer
	2	context WWB en kennis over re-integratie
41	2-1	inleiding
41	2-2	historische context WWB
42	2-3	exogene factoren en het verdeelmodel
44	2-4	effectiviteit van re-integratie
44	2-4-1	vooraf
44	2-4-2	algemene kennis effectiviteit re-integratie
46	2-4-3	kennis effectiviteit re-integratie-instrumenten
	3	onderbouwing effectiviteit maatregelen
49	3-1	inleiding
49	3-2	totstandkoming maatregelenpakket 2011
50	3-2-1	aanloop
51	3-2-2	onderbouwing verwachte effecten maatregelenpakket
52	3-2-3	reality check PWC

53	3-3	totstandkoming aanvullende maatregelen 2012
54	3-4	overzicht soorten maatregelen

4 instroombeperkende maatregelen

59	4-1	inleiding
59	4-2	totaalbeeld
60	4-3	bevindingen per maatregel
60	4-3-1	invoering quick scan en zoekperiode
66	4-3-2	nieuw aanvraagproces
67	4-3-3	wetswijzigingen (huishoudtoets, jongeren)
71	4-3-4	opleiding intake op voorliggende voorzieningen

5 bevordering uitstroom

75	5-1	inleiding
75	5-2	totaalbeeld
80	5-3	naar werk
80	5-3-1	WerkLoont
87	5-3-2	5%-regeling / SROI
89	5-3-3	sectorteam
92	5-4	afstand tot de arbeidsmarkt
92	5-4-1	pilot full engagement
94	5-4-2	standaard diagnose-instrument
96	5-4-3	optimale benutting Roteb-trajecten
99	5-4-4	eerder aanmelden Roteb-deelnemers bij DAAD
100	5-5	paradigmashift
100	5-5-1	invoering methode zelfsturing in klantmanagement
105	5-5-2	korte klap als start systeemkanteling
106	5-6	rechtmatigheid
106	5-6-1	versterken handhaven doelmatigheid
111	5-6-2	inrichting rechtmatigheidsteam
114	5-6-3	inzet Stadstoezicht bij controle
115	5-6-4	vergroten effectiviteit maatregelbeleid
116	5-6-5	capaciteit vrij voor uitvoering maatregelbeleid
117	5-6-6	proactief op zoek naar verhaalmogelijkheden
119	5-7	proeven
119	5-7-1	activeringsdoelgroep voorlichten participatieplicht
120	5-7-2	re-integratiedoelgroep opleggen participatieplicht
121	5-7-3	premie op uitstroom activeringsklanten (New Deal)
122	5-8	overige maatregelen
122	5-8-1	aanscherping uitvoering WIJ
125	5-8-2	centralisatie werkgeversservices / werkgeversservicepunt
126	5-8-3	inzichtelijk maken cv's voor werkgevers

6 kostenverlagende maatregelen

129	6-1	inleiding
129	6-2	totaalbeeld
130	6-3	bevindingen per maatregel
130	6-3-1	stimuleren deeltijdwerk
133	6-3-2	verbeteren processen terugvordering en verhaal
135	6-3-3	pilot loondispensatie

7 beheersing lasten

137	7-1	inleiding
137	7-2	macro-analyse
137	7-2-1	ontwikkeling volume, instroom en uitstroom
140	7-2-2	instroom en exogene factoren
146	7-2-3	uitstroom en exogene factoren
149	7-3	bijdrage maatregelen aan beheersing uitkeringslasten
150	7-3-1	uitkeringslasten versus BUIG-budget 2010-heden
150	7-3-2	bijdrage maatregelen aan slinkend tekort
152	7-3-3	prognose 2013

deel 3 bijlagen

155	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
156	bijlage 2	geraadpleegde documenten
159	bijlage 3	geïnterviewde en geraadpleegde personen
160	bijlage 4	lijst van afkortingen

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Voor het verstrekken van bijstands- en soortgelijke uitkeringen ontvangen gemeenten jaarlijks een bijdrage uit het BUIG-budget van het rijk. Voor de beheersing van de uitkeringslasten is van belang dat de instroom in de uitkeringen en de uitstroom uit de uitkeringen per saldo leiden tot een volume uitkeringsgerechtigden dat, vermenigvuldigd met de gemiddelde prijs per uitkering, in evenwicht is met het toegekende BUIG-budget.

In april 2011 werd de gemeente Rotterdam geconfronteerd met een tekort op de uitkeringsverstrekking dat werd geraamd op € 100 mln. Om dit tekort terug te dringen is in juni 2011 een pakket van maatregelen samengesteld en is in 2012 een aanvullend maatregelenpakket geformuleerd. De getroffen maatregelen moeten ervoor zorgen dat de instroom in de bijstand en soortgelijke uitkeringen vermindert, de uitstroom toeneemt en de kosten per uitkering worden verlaagd.

De omvangrijke tekorten in 2011 waren voor de rekenkamer aanleiding een onderzoek uit te voeren naar de beheersing van de uitkeringslasten. In een bijeenkomst van het Platform Rekenkamer Rotterdam¹ hebben raadsleden de voorkeur uitgesproken voor een onderzoek dat zich richt op de effectiviteit van de maatregelen die de gemeente heeft getroffen om het uitkeringsvolume te beheersen.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- 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.

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 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?

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.

¹ Bijeenkomst Platform Rekenkamer Rotterdam, 31 januari 2013.



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Ondanks het stijgende uitkeringsvolume en een verdeelstoornis in het model dat het rijk hanteert voor de toekenning van het BUIG-budget, is het tekort op het BUIG-budget in 2012 en 2013 aanzienlijk geslonken. Inmiddels gaat het college voor 2013 uit van een scenario waarin een tekort van € 6 mln. resteert. Door de voortdurende economische crisis en de ongunstige situatie op de arbeidsmarkt is het onzeker of dit scenario gerealiseerd zal worden.
- 2 Het college heeft twee pakketten met maatregelen ingezet om het tekort op de uitkeringslasten terug te dringen. Nagenoeg alle maatregelen zijn relevant voor het beperken van de instroom, het bevorderen van de uitstroom of het verlagen van de kosten per uitkering.
- 3 Het tekort op het BUIG-budget is voornamelijk geslonken doordat de instroom in de uitkeringen is afgenomen. De afgenomen instroom is vooral te danken aan de invoering van de zoekperiode.
- 4 De vele uitstroombevorderende maatregelen die het college heeft genomen, hebben de dalende trend in de uitstroom niet kunnen keren. De daling in de uitstroom wordt voor een groot deel veroorzaakt door de situatie op de arbeidsmarkt. WerkLoont en de Sectorschakel zijn kosteneffectieve maatregelen die zorgen dat de dalende trend in de uitstroom enigszins wordt getemperd.
- 5 Vier van de 21 uitstroombevorderende maatregelen hebben geen of slechts een beperkte bijdrage geleverd aan het bevorderen van de uitstroom. Het betreft de maatregelen full engagement, social return on investment, het rechtmatigheidsteam en de inzet van Stadstoezicht voor controles.
- 6 Het college is er niet in geslaagd de kosten per uitkering te verlagen. Vooralsnog is de stijging van de kosten per uitkering in 2013 wel aanzienlijk lager dan de stijging van de kosten per uitkering in 2012. Met name de maatregelen gericht op het versterken van de handhaving en de screening op zogenaamde voorliggende voorzieningen hebben tot een extra besparing op de lasten geleid en remmen zodoende de stijging van de kosten per uitkering af. Voor de overige kostenverlagende maatregelen geldt dat niet.
- 7 Bij verschillende maatregelen zijn de resultaten niet vast te stellen, zodat niet inzichtelijk is of ze tot minder instroom of extra uitstroom hebben geleid. Ook heeft de rekenkamer bij het merendeel van de maatregelen de kosteneffectiviteit niet kunnen beoordelen, omdat de hiervoor benodigde gegevens niet beschikbaar waren.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 Ondanks het stijgende uitkeringsvolume en een verdeelstoornis in het model dat het rijk hanteert voor de toekenning van het BUIG-budget, is het tekort op het BUIG-budget in 2012 en 2013 aanzienlijk geslonken. Inmiddels gaat het college voor 2013 uit van een scenario waarin een tekort van € 6 mln. resteert. Door de voortdurende economische crisis en de ongunstige situatie op de arbeidsmarkt is het onzeker of dit scenario gerealiseerd zal worden.
- Op 1 januari 2011 ontvingen 32.830 Rotterdammers een bijstands- of soortgelijke uitkering.² Op 2 september 2013 waren dat 36.404 personen.³
- Voor de toekenning van het BUIG-budget maakt het rijk gebruik van een verdeelmodel waarin op basis van verschillende factoren de bijstandsuitgaven per gemeente worden geraamd. Onderzoeksbureau APE heeft in 2010 en 2013 vastgesteld dat het Rotterdamse tekort voor een deel wordt veroorzaakt door stoornissen in het verdeelmodel van het rijk. Het verdeelmodel houdt bijvoorbeeld geen rekening met het feit dat Rotterdam relatief veel inwoners in achterstandswijken heeft. Wanneer het rijk rekening had gehouden met de verdeelstoornissen, zou het tekort in de periode 2010-2012 volgens APE 24% lager zijn geweest.
- In april 2011 werd een financieel tekort op het BUIG-budget verwacht van € 100 mln. Dit vormde de aanleiding voor het samenstellen van een maatregelenpakket dat in 2011 moest leiden tot het terugdringen van het tekort met € 28,5 mln. Het definitieve BUIG-budget voor 2011 bedroeg € 410 mln.. De uitkeringslasten kwamen in 2011 uit op € 501 mln., waardoor in dat jaar uiteindelijk een tekort van € 91 mln. resteerde.
- In 2012 wist het college het tekort op het BUIG-budget te beperken tot € 20 mln.. De uitkeringslasten bedroegen in 2012 € 509 mln. en het definitieve BUIG-budget had een omvang van € 489 mln.
- In september 2012 kreeg de gemeente Rotterdam een voorlopig BUIG-budget van € 497 mln. toegekend. In de begroting voor 2013 is een risicoreserve WWB gevormd met een omvang van € 78 mln. Bij de bekendmaking van het nader voorlopig BUIG-budget in juni 2013 is het aan de gemeente Rotterdam toegekende BUIG-budget opgehoogd, onder andere als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen. Het nader voorlopig BUIG-budget bedraagt € 544 mln.⁴ De uitkeringslasten voor 2013 zijn inmiddels geprognoseerd op € 550 mln., zodat op dit moment een resterend tekort van € 6 mln. wordt verwacht.
- Het slinken van het tekort op het BUIG-budget moet niet worden toegeschreven aan het feit dat het BUIG-budget naar boven is bijgesteld. Het toegekende BUIG-budget geeft in feite een raming van de uitkeringslasten in een gemeente, op grond van het verdeelmodel dat het rijk hanteert. Daarnaast leiden conjuncturele ontwikkelingen lopende het jaar tot bijstelling van het BUIG-budget, aangezien de conjunctuur van invloed is op de omvang van het uitkeringsvolume. Uitgaande van het gegeven BUIG-budget is sprake van goede beheersing van het uitkeringsvolume, wanneer het college een evenwicht realiseert tussen de uitkeringslasten en het BUIG-budget. Hoewel het tekort aanzienlijk is geslonken, is in Rotterdam nog geen sprake van een evenwicht tussen baten en lasten.

² Cluster W&I, werk & re-integratie 3^e tertaalrapportage 2011, januari 2012.

³ Sjaan.rotterdam.nl, dagstand uitkeringen, 2 september 2013.

⁴ Dit bedrag bestaat uit het nader voorlopig BUIG-budget en de baten die de gemeente ontvangt via de declaratie Bbz.

- In maart 2013 heeft OBI een prognose opgesteld voor de ontwikkeling van het bijstandsvolume in 2013 en 2014. Op basis van het scenario dat in deze prognose als realistisch is aangemerkt gaat het college voor 2013 uit van een gemiddeld bijstandsvolume van 36.075 personen.
 - Om een gemiddeld bijstandsvolume van 36.075 te realiseren mag het bijstandsvolume eind 2013 maximaal 37.461 bedragen. In dit scenario resteert een financieel tekort van € 6 mln.
 - In het eerste tertaal van 2013 is het uitkeringsvolume met 1.283 personen toegenomen. In het tweede tertaal van 2013 is het uitkeringsvolume met 432 personen gegroeid tot een totaal van 36.404 per 2 september 2013.
 - Een aanpassing van de werkwijze rond het aanvraagproces heeft ertoe geleid dat er in juli en augustus 2013 een achterstand is ontstaan in het afhandelen van aanvragen. De instroom uit de nog niet afgehandelde aanvragen is niet meegeteld in het volume van 36.404 van 2 september 2013.
 - Om een gemiddeld volume van 36.075 te realiseren, mag het volume in het laatste tertaal van 2013 nog met 1.057 uitkeringsgerechtigden oplopen. Aangezien het uitkeringsvolume zich niet lineair ontwikkelt en in de stand van het uitkeringsvolume op 2 september 2013 een deel van de instroom uit het 2^e tertaal 2013 niet is verwerkt, kan de rekenkamer geen gefundeerde uitspraak doen over het realiteitsgehalte van het scenario waar het college vanuit gaat.
 - Door de voortdurende economische crisis en de ongunstige situatie op de arbeidsmarkt is het reëel dat het uitkeringsvolume de komende maanden verder zal stijgen. Dit heeft tot gevolg dat de realisatie van het door het college gekozen scenario met nog meer onzekerheid omgeven is.
- 2 *Het college heeft twee pakketten met maatregelen ingezet om het tekort op de uitkeringslasten terug te dringen. Nagenoeg alle maatregelen zijn relevant voor het beperken van de instroom, het bevorderen van de uitstroom of het verlagen van de kosten per uitkering.*
- De twee pakketten bevatten 36 maatregelen om het uitkeringsvolume en de uitkeringslasten beter te beheersen. Het college heeft vier maatregelen geformuleerd voor het beperken van de instroom, 29 maatregelen voor het bevorderen van de uitstroom en drie maatregelen voor het verlagen van de kosten per uitkering. Zeven van de 36 maatregelen zijn niet uitgevoerd.
 - Bij twee maatregelen is noch door onderzoek onderbouwd, noch logischerwijs beredeneerbaar dat zij zullen bijdragen aan het beheersen van het uitkeringsvolume en de uitkeringslasten. De ene maatregel beoogde werkzoekenden in een traject bij Roteb voor het einde van hun traject in contact te brengen met werkgevers. De andere maatregel beoogde de zogenoemde doelgroep activering op Zuid voor te lichten over de participatieplicht.
 - Voor zeven maatregelen is door eerder onderzoek onderbouwd dat zij de uitstroom uit de uitkering kunnen bevorderen. Het gaat om WerkLoont, de sectorteam, het inzetten van een standaard diagnose-instrument, de invoering van de methode zelfsturing en drie maatregelen op het gebied van handhaving.
 - Bij de overige 20 maatregelen is logischerwijs te beredeneren dat zij de instroom kunnen beperken, de uitstroom kunnen bevorderen, of de gemiddelde kosten per uitkering kunnen verlagen.
 - Vier maatregelen zijn door het college bestempeld als uitstroombevorderend, maar van deze maatregelen is eerder een kostenverlagend effect te verwachten. Dit betreft de maatregelen 'versterken handhaven doelmatigheid', 'vergroten

effectiviteit maatregelbeleid', 'proactief op zoek naar verhaalsmogelijkheden', 'opleggen participatieplicht naar sector'.

- 3 *Het tekort op het BUIG-budget is voornamelijk geslonken doordat de instroom in de uitkeringen is afgenomen. De afgenomen instroom is vooral te danken aan de invoering van de zoekperiode.*
 - De krimp van het tekort op het BUIG-budget kan worden toegeschreven aan het dalen van de instroom. De uitstroom kent vanaf juli 2011 een dalende trend en de kosten per uitkering zijn niet gedaald.
 - Vanaf januari 2010 tot en met juni 2011 vertoonde de instroom een licht stijgende trend richting een instroom van circa 1.200 uitkeringsgerechtigden per maand. Na de invoering van de zoekperiode in juli 2011 bevindt de instroom zich op een niveau van circa 800 uitkeringsgerechtigden per maand en is sprake van een dalende trend.
 - Voor jongeren tot 27 jaar is sinds 1 januari 2012 een verplichte zoekperiode van vier weken verankerd in de WWB. De gemeente Rotterdam heeft deze zoekperiode al in juli 2011 ingevoerd voor iedereen (ongeacht leeftijd) die zich bij de gemeente meldt voor het aanvragen van een uitkering. Tijdens de zoekperiode moet actief naar werk (of scholing voor de groep onder de 27 jaar) worden gezocht.
 - In de tweede helft van 2011 heeft het cluster W&I de resultaten van de inspanningsperiode (hoeveel mensen melden zich voor een uitkering en hoeveel daarvan dienen na de zoekperiode een aanvraag in) niet geregistreerd. Wel is bekend dat het aantal ingediende aanvragen in de tweede helft van 2011 aanzienlijk lager is dan in de eerste helft van 2011. In de eerste helft van 2011 werden 9.426 aanvragen ingediend, in de tweede helft van 2011 6.302 aanvragen, een afname van 33%.
 - Vanaf 2012 is wel gemonitord hoeveel aanmelders na de zoekperiode niet terugkeerden om een aanvraag in te dienen. In 2012 diende 29% van alle aanmelders na de zoekperiode geen aanvraag in. In het eerste tertiaal van 2013 is het percentage aanmelders dat na de zoekperiode niet terugkeert 22%.
 - Van de aanmelders jonger dan 27 diende in 2012 42% na de zoekperiode geen aanvraag in voor een uitkering.
 - Over de periode 2010-2012 is de instroom in Rotterdam met 32% gedaald, terwijl de instroom landelijk slechts met 5% daalde.
 - Ook de andere G4-gemeenten hebben op enig moment de zoekperiode ingevoerd voor iedereen die zich meldt voor een uitkering. Vergeleken met de andere G4-gemeenten ligt de instroom in Rotterdam in 2011 en 2012 rond het gemiddelde van de G4.
 - Naast het invoeren van de zoekperiode zijn nog twee instroombeperkende maatregelen genomen (nieuw aanvraagproces en opleiden intakers op voorliggende voorzieningen). De rekenkamer heeft niet vast kunnen stellen of deze maatregelen hebben bijgedragen aan het beperken van de instroom. Bij de maatregel 'nieuw aanvraag proces' kon het cluster W&I de benodigde gegevens niet aanleveren. De maatregel 'opleiden intakers op voorliggende voorzieningen' draagt in beginsel alleen op indirecte wijze bij aan het verminderen van de instroom, omdat de maatregel enkel een opleiding betreft.
- 4 *De vele uitstroombevorderende maatregelen die het college heeft genomen, hebben de dalende trend in de uitstroom niet kunnen keren. De daling in de uitstroom wordt voor een groot deel veroorzaakt door de situatie op de arbeidsmarkt. WerkLoont en de Sektorteam*

zijn kosteneffectieve maatregelen die zorgen dat de dalende trend in de uitstroom enigszins wordt getemperd.

- In totaal 21 maatregelen moesten volgens het college de uitstroom bevorderen.
- In de periode januari 2010 tot en met juni 2011 kende de uitstroom een licht stijgende trend. In die periode stromen maandelijks 800 tot 900 mensen uit de uitkering.
- In de periode juli 2011 tot en met april 2013 kende de uitstroom ondanks de vele ingezette maatregelen een duidelijk dalende trend. In juli 2011 stroomden 1.137 uitkeringsgerechtigden uit, in april 2013 nog slechts 293.
- Er is een sterke en statistisch significante relatie tussen de uitstroom en de ontwikkeling van het aantal vacatures in de regio Rotterdam. De economische crisis en de daarmee samenhangende situatie op de arbeidsmarkt vormen daarom een voor de hand liggende verklaring voor de stagnerende uitstroom.
- In algemene zin komt uit onderzoek naar voren dat het bijstandsvolume voor 75% wordt bepaald door exogene factoren zoals de economische situatie, de situatie op de arbeidsmarkt, de kwaliteit van het arbeidsaanbod in relatie tot de openstaande vacatures etc. Dat het gemeentelijk beleid en de kwaliteit van de uitvoering minder invloed op het uitkeringsvolume hebben dan de exogene factoren, vormt ook een verklaring voor het feit dat de ingezette maatregelen de dalende trend niet hebben kunnen keren.
- WerkLoont is een groepsaankoop die wordt ingezet voor werklozen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Doelstelling van WerkLoont is 50% van de deelnemers uit te laten stromen (naar werk en overige uitstroom).⁵ In 2011 is een uitstroom van 39% gerealiseerd, in 2012 een uitstroom van 44,3% en in het eerste tertiaal 2013 bedroeg de uitstroom 52,8%. Prognose voor het complete jaar 2013 is dat een uitstroom van 50,5% wordt gerealiseerd.
- Met WerkLoont worden in absolute zin aanzienlijke aantallen werkzoekenden bereikt. In 2012 zijn 4.019 WerkLoont trajecten afgesloten, prognose voor 2013 is de prognose dat 3.968 trajecten worden afgesloten. Wanneer de doelstelling van 50% uitstroom wordt gerealiseerd, leidt dit in absolute aantallen tot een aanzienlijke uitstroom. Daarnaast is WerkLoont een kosteneffectief instrument, aangezien de kosten van WerkLoont lager zijn dan de bespaarde uitkeringslasten.
- Vanaf juli 2012 zijn vier sectorteam van start gegaan: een sectorteam zorg, een sectorteam haven & logistiek, een sectorteam bouw, techniek & facilitaire diensten en een sectorteam zakelijke dienstverlening. De sectorteam richten zich op het matchen van werkzoekenden op vacatures in de vier genoemde sectoren, die via het Werkgeversservicepunt Rijnmond (WSPR) beschikbaar komen.
- De caseload van de sectorteam, bedroeg op 1 juni 2013 3.640 werkzoekenden. Uit de caseload van de sectorteam stroomden tussen juli 2012 en mei 2013 627 werkzoekenden uit (480 naar werk, 127 overige uitstroom). In diezelfde periode stroomden 327 werkzoekenden uit de caseload van de sectorteam gedeeltelijk uit omdat zij parttime werk vonden.
- Wanneer binnen de caseload van de sectorteam geen geschikte kandidaten worden gevonden voor de vacatures van het WSPR, zoeken de sectorteam buiten hun eigen caseload naar geschikte kandidaten. In totaal hebben de sectorteam tussen juli 2012 en mei 2013 1.435 vacatures vervuld.

⁵ Uitstroom naar deeltijdwerk telt niet hierbij niet mee als uitstroom.

- De caseload van de sectorteamen bevat een aanzienlijk aantal werkzoekenden en ook de uitstroom die tot op heden via de sectorteamen is gerealiseerd is in absolute aantallen aanzienlijk. De sectorteamen draaien in 2013 break-even wanneer zij 220 werkzoekenden voor minimaal een jaar laten uitstromen. Prognose voor 2013 is dat de sectorteamen 2.578 vacatures zullen vervullen. Gezien deze prognose is sprake van een kosteneffectief instrument.
 - Het WSPR levert een belangrijke bijdrage aan de uitstroom die via de sectorteamen wordt gerealiseerd. Vanaf januari 2013 acquireert het WSPR vacatures voor uitkeringsgerechtigden. Het WSPR heeft tot doel in 2013 2.469 vacatures te werven. Voor 2.084 zijn reeds concrete afspraken met werkgevers gemaakt en de prognose is dat het WSPR daarnaast in 2013 nog 385 vacatures kan werven.
 - De methode zelfsturing is een andere belangrijke maatregel die bij kan dragen aan de uitstroom via WerkLoont, de sectorteamen en de overige op uitstroom gerichte instrumenten. De methode zelfsturing beoogt klantmanagers te ondersteunen in het optimaliseren van zelfsturing bij werkzoekenden. Dit is zinvol, omdat dit tot meer motivatie en een grotere kans op succesvolle re-integratie leidt. In allerlei onderzoeken is namelijk vastgesteld dat succesvolle re-integratie staat of valt met de motivatie van werkzoekenden. Het doel was om de methode zelfsturing in 2012 binnen het cluster W&I te implementeren. In juni 2013 had een groot deel van het cluster W&I de hiervoor bedoelde training echter nog niet gevolgd, waardoor de potentie van deze maatregel nog niet volledig wordt benut.
- 5 Vier van de 21 uitstroombevorderende maatregelen hebben geen of slechts een beperkte bijdrage geleverd aan het bevorderen van de uitstroom. Het betreft de maatregelen full engagement, social return on investment (SROI), het rechtmatigheidsteam en de inzet van Stadstoezicht voor controles.
- De maatregel full engagement is er primair op gericht uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te activeren en ervoor te zorgen dat zij stijgen op de participatieladder. Het maatschappelijke effect van full engagement is in potentie groot, aangezien de maatregel zich op een grote groep (circa 16.000) uitkeringsgerechtigden richt. Aan het bevorderen van de uitstroom naar werk kan full engagement hooguit op lange termijn bijdragen.
 - In het kader van social return on investment moeten werkgevers bij het verkrijgen van een opdracht van de gemeente boven de € 225.000 5% van de opdrachtsom inzetten voor het inzetten of opleiden van uitkeringsgerechtigden of scholieren (VMBO/MBO). In 2012 zijn 188 bijstandsgerechtigden via de SROI-regeling geplaatst. Onduidelijk is in hoeveel gevallen dit heeft geleid tot duurzame uitstroom. Aangezien een deel van de plaatsingen stages betreft lijkt het onwaarschijnlijk dat de doelstelling van het cluster W&I, om in 2012 via de SROI-regeling 175 uitkeringsgerechtigden duurzaam te laten uitstromen, gehaald is.
 - Vanaf 2012 is er voor circa € 345 mln. aan opdrachten verstrekt waarop de SROI-regeling van toepassing is. De SROI-regeling zou gegeven deze financiële omvang in potentie een grotere bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de uitstroom dan tot op heden is gerealiseerd.
 - Het rechtmatigheidsteam is ingezet om themagericht de rechtmatigheid van lopende uitkeringen te toetsen. In totaal zijn door de inzet van het rechtmatigheidsteam 18 uitkeringen beëindigd, waarmee de bijdrage aan het realiseren van extra uitstroom zeer beperkt is. Inmiddels is gekozen voor een andere aanpak en is de capaciteit van het rechtmatigheidsteam in 2013 ingezet voor de pilot Bloemhof en het project Activerende Handhaving. In de pilot Bloemhof zijn 22

uitkeringen beëindigd. In het project Activerende Handhaving zijn 157 uitkeringen beëindigd.

- Verder heeft het cluster W&I Stadstoezicht ingezet voor het uitvoeren van controles op onder meer de huishoudsamenstelling van uitkeringsgerechtigden. Deze maatregel is uitgevoerd in de vorm van een pilot. Deze pilot heeft geen uitstroom opgeleverd, waardoor het cluster W&I heeft besloten de inzet van Stadstoezicht te beëindigen.
- 6 *Het college is er niet in geslaagd de kosten per uitkering te verlagen. Vooralsnog is de stijging van de kosten per uitkering in 2013 wel aanzienlijk lager dan de stijging van de kosten per uitkering in 2012. Met name de maatregelen gericht op het versterken van de handhaving en de screening op zogenaamde voorliggende voorzieningen hebben tot een extra besparing op de lasten geleid en remmen zodoende de stijging van de kosten per uitkering af. Voor de overige kostenverlagende maatregelen geldt dat niet.*
- De kosten per uitkering bedroegen in 2011 € 14.278, in 2012 € 14.721 en zijn voor 2013 geraamd op € 15.180.
 - In 2012 vielen de kosten per uitkering 2,9% hoger uit dan in 2011. Deze stijging is voor een deel te herleiden tot door het rijk opgelegde wijzigingen in de bijstandsnormen. Als gevolg van deze wijzigingen stegen de netto uitkeringsbedragen in 2012 met 1,28%.
 - De geraamde kosten per uitkering in 2013 zijn 3% hoger dan de gemiddelde kosten per uitkering in 2012. Deze stijging kan bijna volledig (2,9%) herleid worden tot wijzigingen in het belastingstelsel (+4%) en wijzigingen in de bijstandsnormen (-1,1%).
 - Gecorrigeerd voor wijzigingen in het belastingstelsel en de bijstandsnormen stijgen de geraamde kosten per uitkering in 2013 met 0,1%. De kostenverlagende maatregelen hebben daarmee niet het gewenste effect gehad.
 - Gecorrigeerd voor wijzigingen in het belastingstelsel en de bijstandsnormen is de stijging van de kosten per uitkering in 2013 (+0,1%) aanzienlijk lager dan de stijging in 2012 (+1,62%). In vergelijking met de ontwikkeling van de kosten per uitkering in 2012 weet het college de stijging van de kosten per uitkering in 2013 vooralsnog aanzienlijk te beperken.
 - Met de maatregel 'versterken van het handhaven op doelmatigheid' beoogt het cluster W&I strenger op te treden tegen klanten die zich onvoldoende inspannen bij hun re-integratie. Uitgangspunt is dat klanten op grond van het maatregelbeleid van de gemeente consequent op hun uitkering worden gekort wanneer zij verplichtingen niet nakomen. Het aantal opgelegde maatregelen is in de periode 2010-2012 gestegen van 3.010 in 2010 naar 4.306 in 2012. De financiële opbrengst van de uitvoering van het maatregelbeleid is gestegen van € 817.920 in 2010 tot € 1.280.488 in 2012.
 - Ondanks de stijgende lijn in de financiële opbrengsten van de opgelegde maatregelen, heeft het cluster W&I geconstateerd dat het handhavingsbeleid nog niet consequent wordt uitgevoerd. Om tot verbetering te komen is in augustus 2013 de notitie 'handhaven in de clusters Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling' opgesteld. Deze notitie vormt het nieuwe uitvoeringskader voor de handhavingsactiviteiten.
 - De inzet van een handhaafteam binnen WerkLoont heeft ervoor gezorgd dat het aantal opgelegde maatregelen binnen WerkLoont vanaf juni 2012 aanzienlijk is toegenomen. Van de 892 maatregelen die in 2012 vanuit WerkLoont zijn opgelegd, zijn er 782 opgelegd na de instelling van het handhaafteam.

- In 2012 is een extern bedrijf in opdracht van het cluster W&I gestart met het doorlichten van het bestaande bestand op het recht op voorliggende voorzieningen.⁶ Op 1 juli 2013 was in totaal bij 824 uitkeringsgerechtigden een recht op voorliggende voorzieningen geconstateerd, wat een besparing van € 647.974 op de uitkeringslasten heeft opgeleverd.
 - De kostenverlagende maatregelen gericht op het stimuleren van deeltijdwerk, het verbeteren van terugvordering en verhaal en de pilot loondispensatie hebben geen of slechts een beperkte bijdrage geleverd aan het verlagen van de lasten.
 - Het aantal uitkeringsgerechtigden dat deeltijdwerk verricht is over de periode juli 2011 – april 2013 niet structureel toegenomen. Het totaal aan inkomenskortingen opgelegd aan uitkeringsgerechtigden die deeltijdwerk verrichten is in deze periode ook niet substantieel gestegen.
 - De maatregel ‘verbeteren processen terugvordering en verhaal’ beoogde de opbrengst uit terugvordering en verhaal met 5% te verhogen in 2011. De totale opbrengst van terugvordering & verhaal is in 2011 met 3,5% gestegen naar € 12,6 mln. In 2012 bedroeg de totale opbrengst € 12,1 mln., waarmee in 2012 geen extra bijdrage is geleverd aan het verlagen van de lasten.
 - De pilot Loondispensatie is niet succesvol gebleken. In het sociaal akkoord hebben kabinet en de sociale partners afgesproken dat de loondispensatieregeling komt te vervallen. De gemeente Rotterdam zet het instrument inmiddels nauwelijks meer in.
- 7 *Bij verschillende maatregelen zijn de resultaten niet vast te stellen, zodat niet inzichtelijk is of ze tot minder instroom of extra uitstroom hebben geleid. Ook heeft de rekenkamer bij het merendeel van de maatregelen de kosteneffectiviteit niet kunnen beoordelen, omdat het college de hiervoor benodigde gegevens niet kon aanleveren.*
- Bij vijf maatregelen heeft het cluster W&I geen registratie van de resultaten bijgehouden. Dit zijn de maatregelen waarbij het gaat om:
 - het uitvoeren van huisbezoeken op basis van een risicoscan (nieuw aanvraagproces);
 - het eerder toeleiden van werkzoekenden in een traject bij Roteb naar andere werkgevers (vroeg matching kandidaten Roteb trajecten);
 - het vervangen van het standaard hoorgesprek bij het opleggen van een maatregel door een brief waarin staat dat de werkzoekende zelf een afspraak moet maken om uit te leggen wat de reden was voor het maatregelwaardig gedrag (vergroten effectiviteit maatregelbeleid)
 - het voorlichten van de activeringsdoelgroep over de participatieplicht (activeringsdoelgroep voorlichten participatieplicht)
 - plaatsen van CV's van werkzoekenden op het internetportal werkmap (inzichtelijk maken CV's)
 - Bij twee maatregelen geven de beschikbare gegevens geen volledig inzicht in de geboekte resultaten. Dit zijn de maatregelen waarbij het gaat om:
 - de banenmarkten match & werk (korte klap)
 - het aanwenden van 5% van de opdrachtsom bij gemeentelijke opdrachten voor de inzet van uitkeringsgerechtigden (5% regeling / SROI)

⁶ Voorliggende voorzieningen zijn de sociale zekerheidswetten en andere voorzieningen (bijvoorbeeld verzekeringen of schadevergoedingen) waarop iemand aanspraak kan doen. Mensen die een beroep kunnen doen op een voorliggende voorziening krijgen geen bijstand, aangezien de bijstand het sluitstuk is van de sociale zekerheidswetgeving.

- In het algemeen geeft het cluster W&I aan dat het registratiesysteem RMW niet voor 100% betrouwbaar is. Van RMW wordt onder andere gebruik gemaakt bij de maatregelen 'optimale benutting Roteb-trajecten' en 're-integratiedoelgroep indelen naar sector en opleggen participatieplicht'. Bij beide maatregelen is niet inzichtelijk in welke mate zij tot uitstroom naar werk leiden.
- Een aantal maatregelen, zoals de inzet van een standaard diagnose-instrument, het gebruik van de methode zelfsturing en de inzet van het WSPR, heeft een ondersteunend karakter. Voor deze maatregel geldt dat niet eenvoudig te meten is of en in welke mate zij bijdragen aan het beheersen van het uitkeringsvolume. Deze maatregelen hebben hierop immers enkel op indirecte wijze invloed.
- Voor het merendeel van de maatregelen geldt dat de uitvoeringskosten niet inzichtelijk zijn. In de pakketten met maatregelen is geen financiële paragraaf opgenomen waarin de (verwachte) kosten per maatregel inzichtelijk zijn gemaakt. Ook kon het cluster W&I slechts in beperkte mate informatie aanleveren over de kosten per maatregel. Belangrijkste reden hiervoor is dat het merendeel van de maatregelen is uitgevoerd binnen de staande organisatie van het cluster W&I en de uitvoeringskosten niet zijn te herleiden uit de financiële administratie, omdat deze niet op het niveau van de onderzochte maatregelen wordt gevoerd.
- Wanneer gegevens over de resultaten van maatregelen ontbreken, of deze onvolledig of onbetrouwbaar zijn, kan het college niet goed beoordelen of het zinvol is de uitvoering van de maatregelen door te zetten. Gebrek aan inzicht in de kosten en baten van maatregelen heeft tot gevolg dat het college de verhouding tussen kosten en baten niet kan beoordelen.

2-3 aanbevelingen

Uit de conclusies van dit onderzoek volgt dat de gemeente Rotterdam er beter in slaagt de uitkeringslasten te beheersen dan voorheen. Het tekort op het BUIG-budget is immers de afgelopen twee jaar aanzienlijk geslonken. Desondanks maken de voortdurende economische crisis en de ongunstige situatie op de arbeidsmarkt dat waakzaamheid geboden blijft. Uit cijfers van het CBS blijkt bijvoorbeeld dat in de eerste helft van 2013 landelijk meer mensen in de bijstand zijn beland dan in heel 2012 het geval was.⁷ De dalende trend in de uitstroom maakt het lastig om het uitkeringsvolume te beheersen in het geval de instroom aanzienlijk zou toenemen. De exogene factoren die in dit verband een rol spelen kan de gemeente immers niet beïnvloeden.

Het risico op nieuwe financiële tekorten vormt een reële bedreiging. Extra instroom die niet wordt gecompenseerd door uitstroom zal leiden tot stijgende uitkeringslasten en, voorzover dit niet wordt gecompenseerd door bijstellingen in het BUIG-budget, tot nieuwe financiële tekorten. In dit licht en gegeven de conclusies van dit onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- 1 De bijdrage van de nog in uitvoering zijnde maatregelen aan de beheersing van het uitkeringsvolume, varieert. Geef daar waar keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de inzet van de capaciteit van het cluster W&I, prioriteit aan de maatregelen die de grootste bijdrage kunnen leveren aan het beheersen van het uitkeringsvolume (WerkLoont, sectorteam) en de instrumenten (WSPR, methode

⁷ De Volkskrant, 'Beroep op bijstand neemt sneller toe', 31 augustus 2013.

zelfsturing) die in ondersteunende zin van belang zijn voor een succesvolle uitvoering van deze maatregelen.

- 2 Voor een deel van de maatregelen ontbreekt een goed zicht op de resultaten en voor het merendeel van de maatregelen is de kosteneffectiviteit niet te beoordelen. Investeer op doelmatige wijze in het verbeteren van het inzicht in resultaten, kosten en baten, zodat het rendement van de maatregelen op basis van betrouwbare informatie kan worden geëvalueerd.
- 3 Handhaving en re-integratie versterken elkaar. In de notitie 'handhaven in de clusters Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling' is in augustus 2013 een nieuw uitvoeringskader voor de handhavingsactiviteiten opgesteld. Zorg voor een goede implementatie van het nieuwe uitvoeringskader en draag zorg voor adequate monitoring van de resultaten.
- 4 De methode zelfsturing kan bijdragen aan het vergroten van de uitstroom via instrumenten als WerkLoont en de sectorteam, maar is nog niet volledig geïmplementeerd. Investeer op korte termijn in de verdere implementatie van de methode zelfsturing, zodat het potentiële effect van deze maatregel optimaal wordt benut.
- 5 De uitstroom die tot op heden via de SROI-regeling is gerealiseerd is beperkt, maar in potentie zou deze maatregel een grotere bijdrage kunnen leveren. Ga daarom na op welke wijze de SROI-regeling tot meer duurzame uitstroom naar werk kan leiden.
- 6 Full engagement draagt op korte termijn niet bij aan het bevorderen van de uitstroom naar werk, maar de maatschappelijke effecten van deze maatregel zijn in potentie aanzienlijk. Beoordeel de maatregel full engagement daarom primair op de maatschappelijke effecten die ermee worden bereikt en pas in tweede instantie op de bijdrage aan het bevorderen van de uitstroom.

3 reactie B en W en nawoord

3-1 reactie B en W

Met uw brief van 26 september jl. heeft u ons uw concept rapport 'Beheersing WWB' aangeboden in het kader van het bestuurlijk wederhoor. Daarin verzoekt u ons college te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies en per aanbeveling aan te geven of de aanbevelingen worden overgenomen.

Allereerst wil het college zijn waardering uitspreken voor het ontvangen rapport. Het onderzoek biedt een overzichtelijk en evenwichtig beeld van de wijze waarop de diverse maatregelen om het tekort op de WWB terug te dringen in uitvoering zijn gebracht en bij gebleken effectiviteit zijn geborgd in de reguliere processen van het cluster Werk en Inkomen (W&I). Daarbij geeft u een heldere schets van de context en de omstandigheden waarin de maatregelen zijn ingezet.

Het college herkent en omarmt de conclusies uit uw rapport. U stelt vast dat de gemeente Rotterdam er beter in slaagt de uitkeringslasten te beheersen dan voorheen. Dat blijkt uit het gegeven dat het tekort op het BUIG-budget inmiddels zo goed als volledig is weggewerkt. De positieve conclusie dat nagenoeg alle maatregelen relevant zijn voor het beperken van de instroom, het bevorderen van de uitstroom of het verlagen van de kosten per uitkering, sterkt ons in de overtuiging dat het cluster W&I de juiste koers heeft ingezet.

We zijn echter nog niet waar we willen zijn. Het streven om met betrekking tot de uitkeringslasten binnen rijksbudget te opereren is lastig in tijden van economische tegenwind. Temeer daar de afgelopen jaren is gebleken dat de hoogte van het BUIG-budget zich moeilijk laat voorspellen. Om minder afhankelijk te zijn van de fluctuaties in BUIG-budget wordt de risicoreserve op concernniveau omgevormd tot een egaliseringsreserve. Vanuit deze reserve kunnen schommelingen in het BUIG-budget worden opgevangen. Het cluster W&I kan zich dan richten op de beheersing van de uitgaven. Deze uitgaven worden concreet beïnvloed door de instroom, uitstroom en het beïnvloeden van de prijs; de sturing op deze variabelen blijft daarom van belang in de verdere doorontwikkeling van de aanpak Werk en Inkomen. Hierbij past een blijvende alertheid op de effectiviteit en het rendement van de genomen maatregelen. Dit is een continue proces van sturing en monitoring om vast te kunnen stellen of we inzetten op de juiste maatregelen en of bijstelling noodzakelijk is. Uw conclusies en aanbevelingen bieden daarvoor goede handvatten. Dit betekent dat we, ondanks de slechte arbeidsmarkt en de sombere economische vooruitzichten, blijven inzetten op het bevorderen van de uitstroomresultaten en het verlagen van de kosten per uitkering. Met de ingezette verbetering van de planning en control en verhoging van de kwaliteit wordt ook de kosteneffectiviteit van de maatregelen beter inzichtelijk. Het is goed te constateren dat het cluster W&I met de ingezette vernieuwing van de werkprocessen (zoals Werkloont, sectorteam, WSPR en het aanvraagproces) een goede basis heeft gelegd om op termijn optimaal te profiteren van de langzaam aantrekkende economie.

U doet in uw rapport een zestal concrete en constructieve aanbevelingen. Ons college neemt alle aanbevelingen over en zal concerndirecteur W&I de opdracht geven zorg te dragen voor de opvolging ervan. Hieronder volgt een reactie per aanbeveling:

- 1 De Rekenkamer stelt terecht dat de bijdrage aan de beheersing van het uitkeringsvolume van de genomen maatregelen varieert. Het cluster W&I zal met betrekking tot de inzet van de capaciteit dan ook prioriteit geven aan de maatregelen die aantoonbaar rendement opleveren (zoals onder meer Werkloont, sectorteam, WSPR en zelfsturing).
- 2 Om een beter inzicht te krijgen in de resultaten en kosteneffectiviteit van de maatregelen wordt continue geïnvesteerd in het optimaliseren van de informatievoorziening en de planning en control. Dit proces loopt en zal worden voortgezet. Waar nodig zal, op basis van de conclusie en bevindingen uit uw rapport, aanscherping plaatsvinden.
- 3 Het geconstateerde versterkende effect tussen handhaving en re-integratie is aanleiding geweest voor het opstellen van het nieuwe uitvoeringskader gericht op handhaving. Kerngedachte daarbij is dat iedere medewerker een verantwoordelijkheid heeft als het gaat om toezicht en handhaving. Per organisatieonderdeel wordt de bijdrage die dat levert aan onze handhavingsopgave specifiek gemaakt. De zorg voor goede implementatie en monitoring wordt daarbij meegenomen.
- 4 De methodiek zelfsturing wordt inmiddels geïmplementeerd over de volle breedte van het cluster W&I en bij onderdelen van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. Zowel medewerkers als management worden getraind in het werken volgens deze methode.
- 5 Het college onderschrijft de potentie van de SROI-regeling. In het kader van social return worden maatwerk afspraken gemaakt met opdrachtnemers van de gemeente Rotterdam, over het in dienst nemen van Rotterdamse werkzoekenden, het verstrekken van werkopdrachten en het beschikbaar stellen van stageplaatsen. De inzet van dit instrument biedt baanopeningen en ontwikkelkansen voor Rotterdamse werkzoekenden. Deze worden vervolgens geëffectueerd door het WSPR en de sectorteam, die zorgen voor de selectie en plaatsing van werkzoekenden. In de periode januari 2012 t/m augustus 2013 zijn er op deze manier inmiddels 1410 plaatsingen gerealiseerd. De reeds ingezette doorontwikkeling en verbreding van social return zal deze bijdrage nog vergroten.
- 6 Full Engagement wordt in de huidige aanpak Maatschappelijke Inspanning vooral ingezet voor de werkzoekenden die nog geen reëel perspectief hebben op betaald werk. Uitstroom uit de uitkering is niet het primaire doel. Door het verrichten van een Maatschappelijke Inspanning leveren deze werkzoekenden een tegenprestatie voor hun uitkering. Zij doen dit door het verrichten van vrijwilligerswerk, mantelzorg of door deelname aan taaltrainingen of gezondheidsbevorderende programma's. De Maatschappelijke Inspanning draagt bij aan de participatie van de werkzoekende en heeft een positief effect op de wijk. Ons college onderstreept het belang hiervan. Daarom is deze aanpak inmiddels uitgebreid naar 14 Rotterdamse wijken en wordt binnen de beschikbare financiële kaders en uitvoeringscapaciteit, in samenwerking met maatschappelijke partners, ook buiten deze wijken inzet gepleegd om werkzoekenden te activeren. Het streven blijft om de Maatschappelijke Inspanning op termijn over de hele stad uit te rollen.

Uit het voorgaande blijkt dat ons college de conclusies en aanbevelingen uit uw rapport in dank aanvaard en zeer ter harte neemt. Daarbij is aangegeven dat de benoemde aandachts- en verbeterpunten goed aansluiten bij de ingezette koers van het cluster W&I. Ons college vertrouwt erop dat de ingezette aanpak Werk en Inkomen, mede door uw aanbevelingen, effectiever zal worden. En dat dit leidt tot meer financiële control en beperking van het risico op het financiële tekort op de uitkeringslasten. Dit met in achtneming van uw conclusie dat met name de uitstroomresultaten in deze tijd sterk beïnvloed worden door exogene factoren die de gemeente niet kan beïnvloeden.

3-2 **nawoord rekenkamer**

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op het onderzoeksrapport naar de beheersing van de uitkeringslasten. Het college geeft aan de conclusies te herkennen en te omarmen. Het neemt bovendien alle aanbevelingen over en het geeft de concerndirecteur W&I de opdracht hieraan opvolging te geven. Vooropgesteld dat ook de raad de aanbevelingen overneemt, zal (op grond van de Verordening Rekenkamer Rotterdam) in een plan van aanpak deze opvolging moeten worden beschreven. De rekenkamer ziet dit plan van aanpak met belangstelling tegemoet.

De rekenkamer heeft nog wel een tweetal opmerkingen. Een eerste betreft de SROI-regeling. In zijn reactie op de desbetreffende aanbeveling zegt het college dat de sectorteams en het WSPR in de periode van januari 2012 tot en met augustus 2013 hebben gezorgd voor 1.410 plaatsingen. Dit aantal komt ook terug in een recente brief van het college (d.d. 17 oktober 2013) aan de commissie MVSP. De rekenkamer plaatst hierbij de kanttekening dat het niet louter gaat om duurzame plaatsingen van WWB'ers op betaald werk. Tot de 1.400 plaatsingen via SROI behoren evengoed plaatsingen op stageplekken of in het kader van de sociale werkvoorziening (voor WSW'ers). Het aantal WWB'ers dat via de SROI duurzaam op betaald werk is geplaatst, zal kleiner zijn. In termen van een directe besparing op de uitkeringslasten maakt dit onderscheid veel uit. Volgens de meest recente gegevens waarover de rekenkamer kon beschikken waren in 2012 maximaal 188 bijstandsgerechtigden via de SROI geplaatst. Exacte gegevens over het aantal WWB'ers dat via de SROI duurzaam uitstroomt, zijn niet voorhanden. Dit wordt namelijk niet geregistreerd (zie ook aanbeveling 2).

Ten tweede noemt het college de vorming van een egalisatiereserve, waarmee het minder afhankelijk is van fluctuaties in het BUIG-budget. Dit voornemen alsook de (bijgestelde) BUIG-budgetten voor 2013 en 2014 zijn tijdens het bestuurlijk wederhoor bekend geworden en konden daarom niet meer in dit rapport worden meegenomen. Wel zal de rekenkamer in een afzonderlijke brief op dit voornemen ingaan.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Burgers die recht hebben op een bijstands- of soortgelijke uitkering 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.⁸ 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 deze bezuinigingsopgave € 250 mln. In de loop van 2011 is dit bedrag bijgesteld naar een bezuiniging van € 534 mln., die in 2015 gerealiseerd moet zijn.⁹

Om het tekort op de uitkeringsverstrekking zoveel mogelijk te beperken is in juni 2011 een maatregelenpakket samengesteld dat er onder meer voor moest 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.

Nu de economische crisis voortduurt en de werkloosheid oploopt, staat de gemeente Rotterdam nog steeds voor de uitdaging om 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 Rotterdam¹⁰ 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 deze paragraaf een nadere toelichting op de budgettaire problemen in 2011, de ontwikkelingen in 2012 en de verwachtingen voor 2013. Paragraaf 1-3 gaat in op de doelstelling van dit onderzoek en de daaraan gerelateerde onderzoeksvragen en paragraaf 1-4 gaat in op de wijze waarop de rekenkamer de effectiviteit van de genomen maatregelen heeft geanalyseerd. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer (1-5).

⁸ Brief college van B en W aan de raad m.b.t. inkomensdeel WWB en bestuursopdracht SoZaWe, 5 april 2011.

⁹ Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag 2011', pag. 7.

¹⁰ Bijeenkomst Platform Rekenkamer Rotterdam, 31 januari 2013.

1-2 context

1-2-1 financiering uitkeringsverstrekking en re-integratie

Voor de gemeentelijke uitkeringsverstrekking is een tweetal geldstromen vanuit het rijk relevant: het BUIG-budget¹¹ en het participatiebudget.

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). Per 7 juni 2013 telde Rotterdam 36.361 uitkeringsgerechtigden, waarbij het in 35.741 gevallen om een WWB-uitkering gaat.¹²

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 1-1 laat zien.

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

jaar	BUIG-budget	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. Het model

¹¹ BUIG staat voor Bundeling Uitkering Inkomensvoorziening aan Gemeenten.

¹² W&I, 'Weekmonitor Inkomensdeel', 7 juni 2013.

houdt bijvoorbeeld geen rekening met het relatief hoge aantal inwoners van achterstandswijken in Rotterdam.¹³

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 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 heeft het rijk de omvang van het participatiebudget aanzienlijk teruggeschoefd. Tabel 1-2 geeft inzicht in de omvang van het participatiebudget dat Rotterdam in 2011 en 2012 heeft ontvangen en in het voorlopige budget voor 2013.

tabel 1-2: omvang participatiebudget Rotterdam, 2011-2013

jaar	totaal participatiebudget	aandeel re-integratie
2011	€ 201,2 mln.	€ 165,5 mln.
2012	€ 107,9 mln.	€ 86,2 mln.
2013	€ 96,7 mln.	€ 86,9 mln.

bron: gemeenteloket SZW

In de gemeentelijke begroting voor 2013 zijn de programma- en apparaatslasten voor de beleidsmatige inspanning (BI) arbeidsparticipatie begroot op € 778 mln.¹⁴ Tot deze beleidsmatige inspanning behoort ook de baten en lasten van de WSW. De apparaatslasten van de beleidsmatige inspanning arbeidsparticipatie bedragen € 211.487 mln. Dit betreft onder andere kosten voor inkopen en uitbestede werkzaamheden, personeelskosten, kosten voor inhuur en kosten voor materieel. Deze lasten worden deels gefinancierd uit het participatiebudget en voor het overige gedekt uit de algemene middelen.¹⁵

1-2-2 oplopende tekorten in 2011

In april 2011 informeerde het college de gemeenteraad dat ten opzichte van de begroting 2011 een tekort werd verwacht dat kon oplopen tot € 100 mln.¹⁶ Uit een rapportage van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) bleek 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 aan de begroting de verwachting ten grondslag lag 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

¹³ Brief van college van B en W aan de raad m.b.t. inkomensdeel WWB en bestuursopdracht SoZaWe, 5 april 2011.

¹⁴ Gemeente Rotterdam, begroting 2013, oktober 2012.

¹⁵ Interview cluster W&I, 25 april 2013.

¹⁶ Brief van college van B en W aan de raad m.b.t. inkomensdeel WWB en bestuursopdracht SoZaWe, 5 april 2011.

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 nog een aanvullend maatregelenpakket vastgesteld. De maatregelen zijn onder te verdelen in drie categorieën:

- 1 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).
- 2 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.
- 3 Maatregelen ter verlaging van de kosten per uitkering, bijvoorbeeld
 - stimuleren van parttime en tijdelijk werk;
 - uitvoering pilot loondispensatie.¹⁷

Volgens het jaarverslag 2011 van de gemeente Rotterdam 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).

1-2-3 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.¹⁸ 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.¹⁹ 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 zijn voor 2013 kwantitatieve doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de instroom, de uitstroom en de gemiddelde prijs per uitkering.

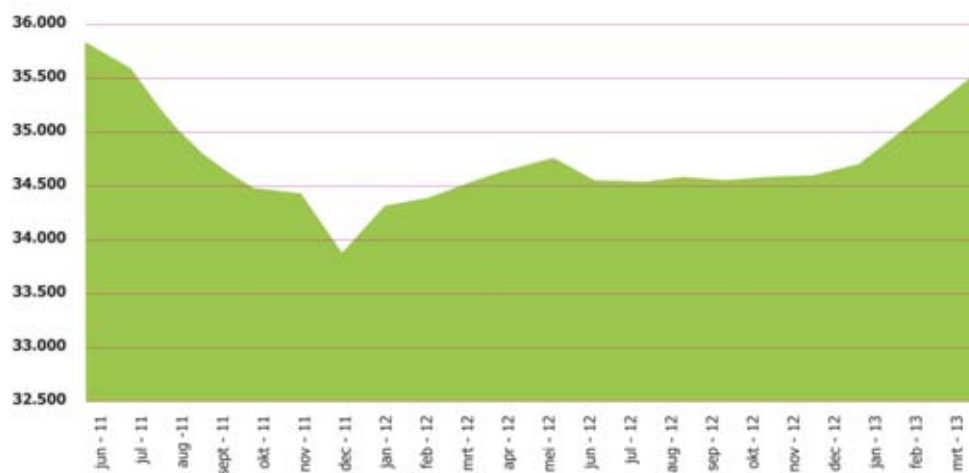
Figuur 1-1 geeft een beeld van de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in de periode juni 2011 - maart 2013.

¹⁷ 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.

¹⁸ Brief van wethouder Werk, Inkomen en Zorg aan de raad m.b.t. ontwikkelingen inkomensdeel in de WWB, 26 juni 2012.

¹⁹ Brief van wethouder Werk, Inkomen en Zorg m.b.t. ontwikkelingen inkomensdeel in de WWB, 4 mei 2012.

figuur 1-1: ontwikkeling uitkeringsvolume, juni 2011 - maart 2013



In de begroting 2012 heeft het college een risicoreserve WWB gevormd met een omvang van € 56 mln. om tegenvallers in de uitkeringslasten te dekken. Daarnaast is, zoals we eerder aangaven, in april 2012 een aanvullend maatregelenpakket tot stand gebracht dat net als het pakket uit 2011 tot doel heeft de instroom te beperken, de uitstroom te bevorderen en kosten te verlagen.

In februari 2013 heeft het college de raad 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.²⁰

Figuur 1-2 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 1-2 de realisatiecijfers en het definitief toegekende budget opgenomen. Voor 2013 gaat figuur 1-2 uit van de geprognosticeerde lasten voor 2013 (€ 550 mln.),²¹ waarbij zowel het in september 2012 voorlopig toegekende BUIG-budget voor 2013 (€ 497 mln.), als het in juli bekend gemaakte nader voorlopig BUIG-budget (€ 544 mln.) zijn weergegeven.

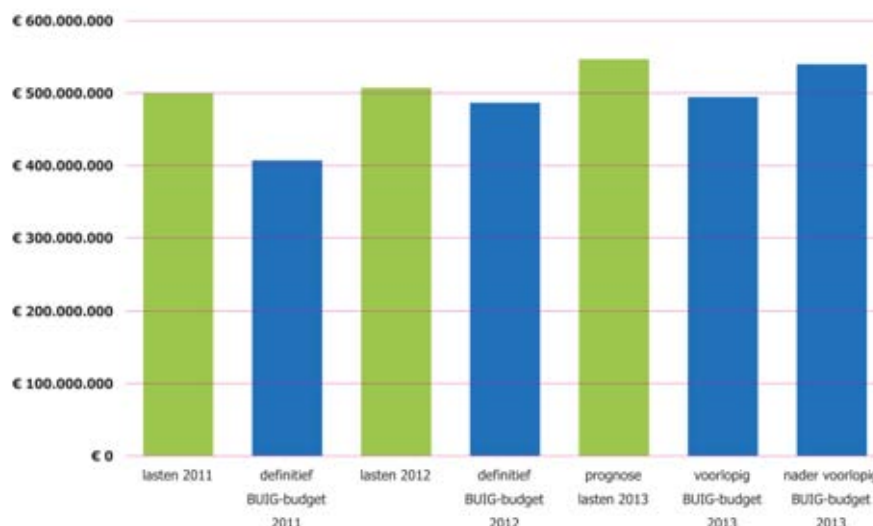
In de begroting 2013 is een risicoreserve WWB gevormd met een omvang van € 78 mln. In een brief van 9 juli 2013 meldt de wethouder aan de raad dat het ministerie van SZW het voorlopig toegekende BUIG-budget heeft bijgesteld naar € 542,9 mln.²² Het budget voor 2013 is daarmee ongeveer € 45 mln. hoger dan geraamd, waardoor het tekort voor 2013 op ongeveer € 6,5 mln. zal uitkomen. Tegelijkertijd stelt het college

²⁰ Brief van college van B en W aan de raad, 19 februari 2013.

²¹ Brief wethouder Werk, Inkomen en Zorg aan de raad m.b.t. nader voorlopig budget 2013, 9 juli 2013.

²² Brief wethouder Werk, Inkomen en Zorg aan de raad m.b.t. nader voorlopig budget 2013, 9 juli 2013.

figuur 1-2: uitkeringslasten versus BUIG-budget, 2011-2013



dat het aantal bijstandsgerechtigden zorgelijk blijft stijgen en dat daarom het inzetten op de beperking van de instroom, vergroten van de uitstroom en verminderen van de gemiddelde prijs onverminderd van belang blijft.

1-3 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. Zoals de rekenkamer in de onderzoeksopzet heeft aangegeven, zullen in relatie tot de onderzoeksvragen 2 tot en met 6 geen normen worden gehanteerd.²³ Wel zal in paragraaf 1.4 worden beschreven op welke wijze de rekenkamer deze onderzoeksvragen heeft beantwoord.

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 maatregelpakket 'beperking tekort op de WWB en de WIJ' uit juni 2011 en de maatregelen uit het aanvullend maatregelpakket 2012. In maart 2013 is een versnellingspakket vastgesteld, maar daarvan kunnen ten tijde van het onderzoek de resultaten nog niet worden beoordeeld.
- het onderzoek richt zich op het totaal van de uitkeringslasten die uit het BUIG-budget gefinancierd worden en daarmee dus op alle typen uitkeringen die uit het BUIG-budget verstrekt worden.

1-4 **bepalen van effectiviteit**

1-4-1 **vooraf**

Het vaststellen van de bijdrage van afzonderlijke maatregelen aan de beperking van de instroom, de bevordering van de uitstroom en de kostenverlaging van de uitkeringen, is geen sinecure. Een dergelijke toets kent namelijk een aantal methodologische problemen. Er zal niet altijd een nulmeting zijn en de voorwaarden voor een quasi-experimentele opzet ontbreken. Daarnaast is het lastig om de causaliteit tussen de inzet van een maatregel en een gemeten effect vast te stellen. Vanwege de veelheid aan (exogene) factoren die de in- en uitstroom uit de WWB kunnen beïnvloeden, is het namelijk gecompliceerd om het afzonderlijke effect van een maatregel te kunnen bepalen. Dat laat onverlet dat in sommige gevallen wel degelijk iets te zeggen kan zijn over de effecten van afzonderlijke maatregelen. Paragraaf 1-4-2 geeft een nadere toelichting op het in dit verband relevante onderscheid tussen bruto- en netto-effectiviteit. In paragraaf 1-4-3 beschrijft de rekenkamer welke stappen zijn doorlopen om effecten van de afzonderlijke maatregelen in kaart te brengen.

1-4-2 **bruto- versus netto-effectiviteit**

Voor een goed begrip is het van belang het onderscheid tussen de bruto-effectiviteit en de netto-effectiviteit van een maatregel aan te geven. Bij het eerste gaat het om de effecten die waarneembaar zijn tijdens of na de inzet van een maatregel, zoals het aantal WWB'ers in een bepaald re-integratietraject dat op een gegeven moment betaald werk vindt. Of deze mensen ook *dankzij* zo'n traject werk hebben gevonden, kan eigenlijk alleen in een (quasi)experimentele opzet worden vastgesteld. Deze netto-effectiviteit is dus moeilijk vast te stellen. Wel kunnen we iets zeggen over de

²³ Rekenkamer Rotterdam, onderzoeksopzet 'Beheersing WWB', 23 april 2013.

zogenoemde bruto-effectiviteit van de maatregel in termen van het aantal mensen dat na of tijdens inzet van de maatregel is uitgestroomd.

Uiteindelijk ligt het zwaartepunt in de analyse van de rekenkamer bij het bepalen van de daadwerkelijke uitvoering van een maatregel, het bereik of gebruik daarvan en de directe resultaten. Daar waar geen sluitende uitspraken over effectiviteit mogelijk zijn, zijn wellicht nog wel uitspraken mogelijk over het waarschijnlijke effect of de potentie van een maatregel. Om daartoe te komen, heeft de rekenkamer bij de afzonderlijke maatregelen verschillende stappen doorlopen. Deze worden in de volgende paragraaf uiteengezet.

1-4-3 stappen in de analyse

stap 1: wel of niet in uitvoering?

Bij de analyse van de effecten van de maatregelen is allereerst gekeken of een voorgenomen maatregel daadwerkelijk is uitgevoerd. Wanneer een maatregel niet is uitgevoerd, is de rekenkamer enkel nagegaan waarom de maatregel niet is uitgevoerd. Voor het overige zijn niet uitgevoerde maatregelen niet in het onderzoek betrokken. Immers, een maatregel die niet is uitgevoerd, kan geen invloed hebben gehad op het uitkeringsvolume.

Sommige maatregelen hebben het karakter van een proef of experiment om te kijken of bepaalde ingrepen al dan niet werken. De uitkomst van een dergelijke proef kan zijn dat hieraan geen vervolg meer wordt gegeven. In dergelijke gevallen kan de maatregel evenmin bijdragen aan de beheersing van het uitkeringsvolume. De rekenkamer is in die gevallen wel nagegaan wat de overwegingen waren om de maatregel op te schorten. Theoretisch is het immers denkbaar dat het college de uitvoering van een zeer kansrijke maatregel met onvoldoende onderbouwing heeft stopgezet.

stap 2: is de maatregel reeds onderzocht?

Om dubbel werk te voorkomen, onderzoekt de rekenkamer geen maatregelen waarvan de effecten reeds door andere onderzoeksbureaus zijn onderzocht. Wel toetst de rekenkamer marginaal de kwaliteit van dergelijke onderzoeken voordat conclusies uit deze onderzoeken worden overgenomen.

stap 3: is de maatregel relevant voor de in- en uitstroom en kosten per uitkering?

Wanneer een maatregel is uitgevoerd of nog in uitvoering is, is de rekenkamer nagegaan of de maatregel gelet op haar inhoud wel relevant is voor het beheersen van de instroom, uitstroom of kosten per uitkering. Is er geen logische relatie, dan zal de maatregel aan deze zaken geen bijdrage kunnen leveren. De beoordeling van de relevantie van een maatregel berust in eerste instantie op de raadpleging van andere studies. Gekeken is of die voldoende onderbouwing voor de werking van de maatregel bieden. Indien er geen studies voorhanden waren, zijn we op basis van beredeneerde logica te werk gegaan: is te beargumenteren of te beredeneren dat een bepaalde maatregel een effect kan hebben op het volume en de kosten van de WWB?

stap 4: welke resultaten zijn er?

Een volgende vraag is wat de directe resultaten van de maatregelen zijn. In dit verband zijn verschillende uitkomsten denkbaar:

- Een maatregel kan enkel een activiteit zijn die randvoorwaardelijk is voor de uitvoering van andere maatregelen. Dergelijke ondersteunende activiteiten leiden op zichzelf niet tot direct meetbare resultaten. Een uitspraak over de bijdrage aan de beheersing van het uitkeringsvolume is niet (goed) mogelijk. Daarom zal de rekenkamer bij dergelijke maatregelen alleen aangeven of zij daadwerkelijk zijn uitgevoerd.
- Een maatregel kan ook pas op langere termijn effect hebben op het uitkeringsvolume. Dit geldt bijvoorbeeld voor maatregelen gericht op uitkeringsgerechtigden die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Voor dergelijke maatregelen geldt dat het mogelijk te vroeg is om een uitspraak over de bijdrage aan de beheersing van het uitkeringsvolume te doen. In deze gevallen heeft de rekenkamer wel beoordeeld of er al eerste resultaten zijn en of de maatregel voldoende potentie heeft.
- Een derde variant is dat de maatregel wel wordt uitgevoerd, maar er geen gegevens beschikbaar zijn die inzicht geven in de resultaten van de maatregel. In dit geval kan de bijdrage van de maatregel niet worden vastgesteld.
- Een vierde variant is dat een maatregel niet geheel conform plan wordt uitgevoerd. In die gevallen kan de maatregel echter wel hebben bijgedragen aan de beheersing van het uitkeringsvolume en is de rekenkamer nagegaan welke resultaten zijn geboekt.
- Een vijfde variant is dat de maatregel conform plan is uitgevoerd. Ook in deze gevallen is de rekenkamer nagegaan welke resultaten met de maatregel zijn geboekt.

stap 5: welke bijdrage leveren de maatregelen en de resultaten aan de beheersing van het uitkeringsvolume?

Ten slotte zal de rekenkamer bij de maatregelen waarvan de resultaten inzichtelijk zijn trachten een uitspraak te doen over de uiteindelijke bijdrage van de resultaten aan de beheersing van het uitkeringsvolume. Dit doet de rekenkamer zo feitelijk mogelijk, zoals uitspraken als 'een x-aantal bijstandsgerechtigden maakt gebruik van de maatregel', 'X % van de deelnemers aan traject Y stroomt uit naar werk', 'de resultaten van de maatregel zijn niet vast te stellen' of 'met de maatregel is x € aan uitkeringsgelden teruggevorderd'. Hierbij zal tevens – waar mogelijk of beschikbaar – inzicht worden geboden in eventuele streefcijfers of in een vergelijking tussen een voor- en nameting. De vraag of maatregelen daadwerkelijk effectief zijn, komt aan de orde in de bestuurlijke nota (zie 1-5).

kosteneffectiviteit

Per maatregel heeft de rekenkamer ook getracht de kosteneffectiviteit te beoordelen door na te gaan wat de verhouding is tussen de (uitvoerings)kosten van een maatregel en de baten (in de zin van bespaarde uitkeringslasten) die de maatregel heeft opgeleverd. In algemene zin geldt echter dat zowel het maatregelenpakket uit 2011 als het aanvullende pakket uit 2012 geen financiële paragraaf kent waarin de kosten van de geformuleerde maatregelen inzichtelijk zijn gemaakt. Het cluster W&I was daarnaast slechts beperkt in staat specifieke informatie te geven over de kosten van de uitgevoerde maatregelen. De voornaamste reden is dat de maatregelenpakketten voor het overgrote deel zijn uitgevoerd binnen de staande organisatie en de daarvoor geldende financiële kaders. De kosten die voor de uitvoering van de maatregelen zijn gemaakt zijn niet te herleiden uit de financiële administratie van het cluster W&I, omdat de (financiële) administratie niet op het niveau van de onderzochte maatregelen wordt gevoerd. Voor zover mogelijk heeft het cluster W&I de rekenkamer

voorzien van informatie over de kosten van maatregelen wanneer deze zijn af te leiden uit de administratie met betrekking tot de besteding van het participatiebudget.

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt per onderzochte maatregel aangegeven in hoeverre het mogelijk was een uitspraak te doen over de kosteneffectiviteit. Indien het mogelijk is een uitspraak te doen over de kosteneffectiviteit van een maatregel heeft de rekenkamer op basis van geraamde kosten, dan wel geraamde baten, duidelijk aangegeven welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan de berekende kosten en baten.

1-5 leeswijzer

Alvorens de bevindingen bij de onderzoeksvragen te presenteren, zal in het hoofdstuk 2 eerst de context rondom de WWB worden geschetst, alsook inzicht worden geboden in wat reeds bekend is over de effecten van allerlei re-integratie-instrumenten. Hoofdstuk 3 behandelt de eerste onderzoeksvraag, naar de onderbouwing van de effectiviteit van de verschillende maatregelenpakketten. In de drie daarop volgende hoofdstukken (4 tot en met 6) zullen de onderzoeksvragen naar de bijdragen van de maatregelen en hun kosteneffectiviteit worden behandeld. Dit wordt achtereenvolgens gedaan voor de maatregelen om de instroom te beperken, de uitstroom te bevorderen en de kosten per uitkering te verlagen. Het laatste hoofdstuk (7) komt de vraag aan de orde in hoeverre de maatregelen bijdragen aan de beheersing van het WWB-volume. Relevant daarvoor is ook de vraag in welke mate exogene factoren het WWB-volume beïnvloeden. Ook dergelijke analyses komen in het slothoofdstuk aan de orde.

De nota van bevindingen bevat primair feitelijke bevindingen, uitkomsten van kwalitatieve en kwantitatieve analyses en oordelen op het niveau van de normen. De meer bestuurlijke vraag of de genomen maatregelen voldoende effectief zijn geweest, komt in de bestuurlijke nota aan de orde. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de verschillende lijnen die in de nota van bevindingen zijn uiteengezet (zoals de literatuurstudie, hoofdstuk 2; analyse van afzonderlijke maatregelen; hoofdstukken 4-6; analyse van macrogegevens, hoofdstuk 7).

2 context WWB en kennis over re-integratie

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk komen diverse onderwerpen aan de orde die relevant zijn voor de context waarbinnen de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB) plaatsvindt. In paragraaf 1-2 wordt kort ingegaan op de invoering van de WWB in 2004. Aansluitend komt de invloed van exogene factoren op het bijstandsvolume aan de orde en wordt nader ingegaan op het verdeelmodel van het rijk. Ten slotte schetst paragraaf 1-4 de bestaande kennis over de effectiviteit van re-integratie.

2-2 historische context WWB

De WWB is ingevoerd in 2004. Daarmee zijn gemeenten financieel volledig verantwoordelijk geworden voor hun bijstandsuitgaven. Voorloper van de WWB was de Algemene bijstandswet (Awb). Onder de Awb konden gemeenten 90% van hun bijstandsuitgaven declareren bij het rijk. De overige 10% werd gefinancierd uit het Gemeentefonds.²⁴ Ten tijde van de Awb waren de mogelijkheden voor gemeenten om zelf invulling te geven aan het beleid en uitvoering van de wet beperkt. De sturing op de Awb was grotendeels centraal bij het rijk geregeld. Het beleid lag voor een belangrijk deel vast en voor de uitvoering bestonden administratieve uitvoeringsvoorschriften.²⁵ De centrale sturing op de Awb leidde tot veel bureaucratie en een focus op rechtmatigheid in plaats van op het te bereiken maatschappelijke resultaat.²⁶ Met de invoering van de WWB werden zowel de beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheden als de financiële verantwoordelijkheid gedecentraliseerd. Deze decentralisatie moest er onder andere toe leiden dat gemeenten zich zouden richten op de beheersing van het bijstandsvolume en het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers.²⁷ Vanaf de invoering van de WWB levert het gemeenten geld op wanneer het bijstandsvolume in verhouding tot het toegekende BUIG-budget klein is, maar kost het gemeenten geld wanneer sprake is van een groot bijstandsvolume en de lasten het toegekende BUIG-budget overschrijden.

Na de invoering van de WWB ging het landelijke bijstandsvolume fors omlaag, mede dankzij de economisch gunstige ontwikkelingen in die periode. Het macrobudget dat het rijk beschikbaar stelde voor het inkomensdeel was aanvankelijk groter dan de gemeenten in totaal nodig hadden. Daarnaast verstrekten het rijk een ruim budget voor re-integratieactiviteiten.

²⁴ Berenschot, 'Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014', november 2012, pag. 3.

²⁵ Berenschot, 'Risico-analyse bezuinigingen apparaat SoZaWe Rotterdam', mei 2011, pag. 5.

²⁶ Berenschot, 'Risico-analyse bezuinigingen apparaat SoZaWe Rotterdam', mei 2011, pag. 5.

²⁷ Berenschot, 'Risico-analyse bezuinigingen apparaat SoZaWe Rotterdam', mei 2011, pag. 5.

In eerste instantie volgde het door het rijk toegekende macrobudget de werkelijke uitgaven, waarmee het risico op tekorten voor gemeenten beperkt was. In het bestuursakkoord van 2007 spraken het rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) de ambitie uit om het bijstandsvolume in de periode 2008-2011 met 75.000 uitkeringsgerechtigden te verlagen. Daarbij werd afgesproken het macrobudget voor meerdere jaren te bevriezen.²⁸ Besparingen die gemeenten realiseerden mochten ze houden voor extra investeringen in werk en inkomen. Tekorten op de uitkeringslasten moesten gemeenten zelf aanvullen uit eigen middelen. In 2008 slaagden de gemeenten er nog in besparingen te realiseren, maar vanaf 2009 steeg het bijstandsvolume fors als gevolg van de economische crisis. Op landelijk niveau was in 2011 sprake van een stijging van het bijstandsvolume met 51.000, in plaats van de beoogde daling met 75.000.²⁹

Vanaf 2012 is teruggegrepen op de financieringssystematiek zoals die voor het Bestuursakkoord uit 2007 werd gehanteerd en wordt het macrobudget weer gebaseerd op de inzichten van het Centraal Planbureau met betrekking tot de conjuncturele ontwikkeling.

2-3 exogene factoren en het verdeelmodel

Het bijstandsvolume in een gemeente is de resultante van verschillende factoren. Factoren die een rol spelen zijn de economische situatie, de situatie op de lokale en regionale arbeidsmarkt, de kwaliteit van het arbeidsaanbod in relatie tot de vraag naar arbeid (openstaande vacatures), demografische kenmerken, het gemeentelijke beleid en de kwaliteit van de uitvoering van het beleid. Voor het merendeel van deze factoren, de zogenaamde exogene factoren, geldt dat gemeenten deze niet of zeer beperkt kunnen beïnvloeden. Zo zijn de economische situatie en de werkgelegenheid factoren waarop gemeenten nauwelijks invloed hebben, terwijl deze factoren wel van grote invloed zijn op het bijstandsvolume. Factoren die gemeenten wel volledig in eigen hand hebben, de zogenaamde endogene factoren, zijn het lokale bijstandsbeleid en de kwaliteit waarmee dit wordt uitgevoerd. Uit onderzoek komt naar voren dat het bijstandsvolume voor circa 75% wordt bepaald door exogene factoren.³⁰ Hieruit volgt dat het gemeentelijk beleid en de kwaliteit van de uitvoering dus per definitie een beperktere invloed op het bijstandsvolume hebben dan de exogene factoren.

Voor de toekenning van het inkomensdeel per gemeente maakt het rijk gebruik van een objectief verdeelmodel waarin op basis van 14 verdeelmaatstaven per gemeente de bijstandsuitgaven worden geprognosticeerd. De verdeelmaatstaven betreffen exogene factoren die van invloed zijn op het bijstandsvolume.

²⁸ Het macrobudget werd enkel jaarlijks gecorrigeerd voor de loon- en prijsontwikkeling en (wijzigingen in de) effecten van rijksbeleid. Voor het overige zou het macrobudget alleen nog tussentijds worden gecorrigeerd als de conjunctuur buiten een bepaalde bandbreedte zou komen.

²⁹ Berenschot, 'Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014', november 2012, pag. 6.

³⁰ A.J.E. Edzes, 'Werk en bijstand – arbeidsmarktstrategieën van gemeenten', oktober 2010.

verdeelmaatstaven objectief verdeelmodel

- *sociale en demografische structuur*: lage inkomens 15-64 jaar - één ouderhuishoudens 15-44 jaar – arbeidsongeschiktheidsuitkeringen - totaal allochtonen 15-64 jaar - laagopgeleiden 15-64 jaar;
- *centrumfunctie en stedelijkheid*: huurwoningen – relatief regionaal klantenpotentieel – inwoners stedelijk gebied;
- *conjunctuur en economische structuur*: werkzame beroepsbevolking – banen handel en horeca – procentuele gemiddelde jaarlijkse banengroei – aantal banen – gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei;
- *overig*: vaste voet per huishouden 15-64 jaar.

In 2010 heeft onderzoeksbureau APE onderzocht of het objectieve verdeelmodel dat het rijk hanteert voor de berekening van het inkomensdeel per gemeente voldoende rekening houdt met de sociaal-economische omstandigheden in Rotterdam. APE constateerde dat een deel van het Rotterdamse tekort op het inkomensdeel kan worden herleid tot het gehanteerde verdeelmodel. Het verdeelmodel houdt bijvoorbeeld geen rekening met het feit dat Rotterdam relatief veel inwoners in achterstandswijken kent.

Volgens APE was het Rotterdamse tekort echter niet volledig veroorzaakt door verdeelstoornissen in het verdeelmodel. APE constateerde dat het tekort ook werd veroorzaakt doordat de prestaties van de gemeente Rotterdam op een aantal punten achterbleven bij vergelijkbare gemeenten.³¹ Zo bleek de instroom in Rotterdam gemiddeld 12% hoger dan de gemiddelde instroom in de referentiegemeenten.³² Ook constateerde APE dat de uitstroom in Rotterdam lager was dan de uitstroom in de referentiegemeenten.

In 2013 heeft APE in opdracht van de inspectie SZW opnieuw onderzoek gedaan naar mogelijke stoornissen in het verdeelmodel die voor Rotterdam nadelig uitpakken. Dit onderzoek vond plaats in het kader van de aanvraag voor een Meerjarige Aanvullende Uitkering (MAU) die de gemeente Rotterdam heeft ingediend. Uit dit onderzoek kwam wederom naar voren dat het ontbreken van een aantal factoren in het verdeelmodel aantoonbaar tot verdeelstoornissen leidt. Als rekening was gehouden met de verdeelstoornissen zou het tekort op het BUIG-budget in de periode 2010-2012 volgens APE 24% lager zijn geweest.

meerjarige aanvullende uitkering (MAU)

De MAU is bedoeld voor gemeenten die meerdere jaren achtereen een tekort kennen op het BUIG-budget, als gevolg van een verdeelstoornis in het verdeelmodel van het rijk. De MAU kan ook worden toegekend als het tekort is veroorzaakt door het beleid en de uitvoering van de gemeente, maar het tekort moet naar het oordeel van de toetsingscommissie WWB voor minimaal 5% gevolg zijn van een verdeelstoornis. Naast de MAU bestaat er ook een incidentele aanvullende uitkering (IAU). Gemeenten kunnen een IAU aanvragen om incidentele tekorten van meer dan 10% op het BUIG-budget op te

³¹ APE, 'BijstandScan Rotterdam', januari 2010, pag. 12-13.

³² De groep referentiegemeenten bestond uit de gemeenten Arnhem, Dordrecht, Groningen, Heerlen, Leeuwarden en Nijmegen.

vangen.³³ Om een IAU te krijgen moeten gemeenten aan verschillende voorwaarden voldoen. Wanneer een gemeente niet aan alle voorwaarden voldoet wordt de aanvraag afgewezen, zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij de IAU-aanvraag die de gemeente Rotterdam heeft ingediend voor het tekort in 2011.

2-4 effectiviteit van re-integratie

2-4-1 vooraf

Als het over re-integratie gaat wordt effectiviteit vaak gemeten als de mate waarin mensen uit de uitkering duurzaam aan het werk komen. Ook in dit onderzoek ligt de focus grotendeels op de mate waarin re-integratietrajecten tot uitstroom naar werk leiden. Re-integratieactiviteiten dienen echter ook andere doelen, mede omdat uitstroom naar regulier werk niet voor iedereen een haalbaar einddoel is. Werkloosheid ontnemt mensen de kans tot zelfontplooiing, economische zelfstandigheid, maatschappelijke betrokkenheid en integratie.³⁴ Vanwege de economische en sociale kosten³⁵ die aan langdurige werkloosheid zijn verbonden, rekent de overheid de bestrijding van werkloosheid tot haar taak.

Naar de effectiviteit van re-integratie is al veel onderzoek verricht. In paragraaf 2-4-2 komen algemene inzichten uit onderzoeken aan de orde. In paragraaf 2-4-3 komt de bestaande kennis over de effectiviteit van verschillende soorten re-integratie-instrumenten aan de orde.

2-4-2 algemene kennis effectiviteit re-integratie

Re-integratie heeft een klein positief effect op de kans om een baan te vinden. Het succes van re-integratie is onder meer afhankelijk van zaken als de stand van de conjunctuur, persoonskenmerken, het moment van re-integratie en verschillende organisatorische randvoorwaarden.

De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek diverse studies naar de effectiviteit van re-integratiebeleid bestudeerd. Uit deze studies komt een aantal relevante inzichten over de effectiviteit van re-integratie, die de rekenkamer in deze paragraaf heeft opgesomd.

bronnen

De inzichten die in deze paragraaf en volgende paragraaf worden gepresenteerd zijn met name afkomstig uit de volgend publicaties:

- De beleidsdoorlichting re-integratie die in 2008 is opgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze beleidsdoorlichting is op haar beurt onder meer gebaseerd op een twaalfstal onderzoeken naar de netto-effectiviteit van re-integratie.

³³ De eerste 10% overschrijding komt niet in aanmerking voor vergoeding, en is dus altijd voor rekening en risico van de gemeenten.

³⁴ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, pag. 41.

³⁵ Economische kosten ontstaan door beperking van de economische groei en de kosten van uitkeringen, sociale kosten ontstaan door de sociale uitsluiting van werklozen, criminaliteit en hogere zorguitgaven.

- De publicatie 'De caleidoscoop van re-integratie' van Divosa (2008).
- De overzichtsstudie 'Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen' van SEOR (2005). Deze studie is onder andere gebaseerd op 130 studies die de netto-effecten schatten van re-integratie-instrumenten op de herintredingskans, de uitkerings- of werkloosheidsduur en de baankans.
- De publicatie 'Investeren in participeren' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013). In deze publicatie is bestaande kennis over participatie en re-integratie gebundeld, waarbij de betekenis van deze kennis voor de uitvoering en beleidsontwikkeling op lokaal niveau is aangegeven.

- Uit studies naar de netto-effectiviteit van re-integratie komt in algemene zin naar voren dat re-integratie een klein positief effect heeft op de kans om een baan te vinden.³⁶ Met de inzet van re-integratie instrumenten komen dus iets meer mensen aan het werk dan zonder de inzet van deze instrumenten.
- De effectiviteit van re-integratie is het grootst als de ingezette re-integratie-instrumenten aansluiten op knelpunten die de participatie van de uitkeringsgerechtigden belemmeren.³⁷
- Ten tijde van hoogconjunctuur is de inzet van re-integratietrajecten minder effectief dan in geval van laagconjunctuur.³⁸
- Trajecten en andere interventies hebben niet alleen een effect in de zin dat ze mensen naar werk kunnen leiden. Een bijkomend effect is dat sommige uitkeringsgerechtigden alleen al werk vinden door het perspectief op het volgen van het traject (motiverend effect) of de dreiging van een traject (afschrikwekkend effect).³⁹
- Circa 41% van de re-integratieactiviteiten die zijn gericht op sociale activering resulteert in de inzet van een volgende re-integratievoorziening die meer gericht is op uitstroom naar regulier werk.⁴⁰ 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.⁴¹
- motivatie is een belangrijke succesfactor.⁴²
- twee op de tien bijstandsgerechtigden vindt op eigen kracht een baan, terwijl voor personen in de WW geldt dat zeven op de tien binnen een jaar zonder ondersteuning uitstroomt.⁴³
- re-integratie voor bijstandsgerechtigden is het meest effectief wanneer dit vroegtijdig wordt ingezet. Hoe langer iemand in de uitkering zit, hoe lager de kans

³⁶ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, pag. 42.

³⁷ Ministerie SZW, 'Investeren in participeren', mei 2013, pag. 37.

³⁸ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, pag. 43.

³⁹ Divosa, 'Caleidoscoop van re-integratie', september 2008, pag. 19.

⁴⁰ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, pag. 6.

⁴¹ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, pag. 44.

⁴² Ministerie SZW, brief aan de Tweede Kamer m.b.t. effectiviteit re-integratiebeleid en handhaving, juli 2012.

⁴³ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, pag. 15.

om een baan te vinden. Dit wordt veroorzaakt door selectiviteit en duurafhankelijkheid (zie kader).⁴⁴

selectiviteit: werkgevers kiezen voor de meest aantrekkelijke werklozen. Leeftijd, opleiding en werkervaring zijn zeer bepalend voor de kans dat iemand wordt uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek.

duurafhankelijkheid: werkloosheidsduur heeft een zichzelf versterkend effect. De werkgever kan werkloosheidsduur zien als een teken dat de werkloze minder productief is en bij langere werkloosheidsduur kan de werkloze ontmoedigd raken en minder hard gaan zoeken.

- Uit onderzoek blijkt dat de volgende organisatorische randvoorwaarden van invloed zijn op de effectiviteit van re-integratie:⁴⁵
 - 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.

2-4-3 kennis effectiviteit re-integratie-instrumenten

De effectiviteit van re-integratie verschilt per instrument. Zo hebben prikkels als sancties en bonussen, bemiddeling en work first trajecten in het algemeen een positief effect op het vinden van een baan. Van gesubsidieerde arbeid gaan geen of contraproductieve effecten uit. De effectiviteit van scholing is afhankelijk van type scholing en duur en het meest effectief in combinatie met werk.

Uit onderzoeken waarin de focus lag op de effectiviteit van specifieke re-integratie-instrumenten komen de volgende inzichten naar voren:

- Incentives (sancties en bonussen) voor werklozen, bemiddeling en instroomsubsidies hebben een significant positief effect op de kans op het vinden van een baan. Hetzelfde geldt voor instroomsubsidies.⁴⁶ Ook voor werkervaringsplaatsen geldt dat deze relatief effectief zijn voor bijstandsgerechtigden.⁴⁷

⁴⁴ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, pag. 16.

⁴⁵ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, pag. 29-31.

⁴⁶ SEOR, Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen', januari 2005, pag. 20.

⁴⁷ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, pag. 43.

- Studies naar de effectiviteit van scholing geven een gemengd beeld. De effectiviteit lijkt sterk afhankelijk van het type scholing en de duur. Uit recent onderzoek blijkt daarnaast dat scholing vooral op lange termijn positieve effecten heeft.⁴⁸ Scholing lijkt overwegend ineffectief voor jongeren en relatief effectief voor werklozen ouder dan 40 jaar, vrouwen en kansarme groepen.⁴⁹ 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.⁵⁰
- 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. Bij deze mensen treedt echter een lock-in effect op,⁵¹ waardoor doorstroom naar reguliere arbeid wordt belemmerd.⁵² Uitstroom naar regulier werk blijft vooral uit, omdat gesubsidieerde arbeid meer baanzekerheid geeft.⁵³
- Work first trajecten (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.⁵⁴
- Re-integratievoorzieningen die niet direct gericht zijn op uitstroom naar werk hebben wel positieve effecten voor de samenleving. Deze voorzieningen stimuleren mensen deel te nemen aan het maatschappelijk leven en kunnen zo op lange termijn wel tot uitstroom naar werk leiden. (zie ook paragraaf 2-4-2: 41% van de instrumenten gericht op sociale activering leidt tot de inzet van een re-integratievoorziening die meer gericht is op het vinden van werk).⁵⁵

⁴⁸ Interview rekenkamer - SEOR, 8 juli 2013.

⁴⁹ Ministerie SZW, Beleidsdoorlichting re-integratie, januari 2008, pag. 51.

⁵⁰ Ministerie SZW, brief aan de Tweede Kamer m.b.t. effectiviteit re-integratiebeleid en handhaving, juli 2012.

⁵¹ Het lock-in effect ontstaat als mensen door inzet van een re-integratievoorziening niet meer effectief zoekt naar werk waarmee duurzame uitstroom gerealiseerd kan worden. De inzet van het re-integratie instrument leidt er dan toe dat de uitkeringsduur onnodig wordt verlengd.

⁵² SEOR, 'Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen', januari 2005, pag. 20.

⁵³ Ministerie SZW, brief aan de Tweede Kamer m.b.t. effectiviteit re-integratiebeleid en handhaving, juli 2012.

⁵⁴ Divosa, 'De caleidoscoop van re-integratie', september 2008, pag. 19.

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



3 onderbouwing effectiviteit maatregelen

3-1 inleiding

In deze paragraaf komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

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

Bij het beantwoorden van deze vraag hanteert de rekenkamer normen die in tabel 3-1 staan weergegeven.

tabel 3-1: normen verwachte effectiviteit maatregelpakketten

normen

- Voor het totaal aan maatregelen is inzichtelijk gemaakt dat het verwachte effect voldoende is om financiële tekorten op de uitkeringslasten te voorkomen.
- 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.

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden heeft de rekenkamer een inventarisatie gemaakt van de maatregelen die sinds juni 2011 zijn genomen om de uitstroom te vergroten, de instroom te beperken en de kosten per uitkering te verlagen. In paragraaf 3-2 en 3-3 komt de totstandkoming en onderbouwing van de maatregelenpakketten uit 2011 en 2012 aan de orde. In paragraaf 3-4 worden de individuele maatregelen uiteengezet die in dit onderzoek nader zijn geanalyseerd.

3-2 totstandkoming maatregelenpakket 2011

De maatregelen uit het maatregelenpakket 2011 moesten leiden tot een bezuiniging van € 28,5 mln. in 2011 en een bezuiniging van € 86,97 mln. in 2012. Voor het totaal aan maatregelen en per maatregel is inzichtelijk gemaakt wat de verwachte effecten zijn. Zo heeft het college een prognose voor de ontwikkeling van het bijstandsvolume na effectuering van de maatregelen opgenomen. In een conceptversie van het maatregelenpakket is het effect van de individuele maatregelen geraamd in termen van minder instroom, extra uitstroom en lagere kosten per uitkering. In de definitieve versie van het maatregelenpakket zijn de verwachte effecten van de individuele maatregelen niet opgenomen.

De aannames die ten grondslag liggen aan de ramingen in de conceptversie zijn voornamelijk gebaseerd op educated guesses. Op grond van een reality check oordeelde Price Waterhouse Coopers (PWC) dat het niet realistisch was te verwachten dat het pakket in 2011 € 28,5 mln. kon opleveren. Tevens achtte PWC de bezuinigingsopgave voor 2012 met aanzienlijke onzekerheden omgeven.

3-2-1 aanloop

Begin 2011 verstrekte het college een bestuursopdracht aan de toenmalige directeur SoZaWe (voorloper van W&I).

bestuursopdracht 2011

Aanleiding voor de bestuursopdracht begin 2011 waren financiële en inhoudelijke ontwikkelingen rond de sociale zekerheid, de beschikbaarheid van (gemeentelijke) middelen, de financieringsproblematiek rond de WWB, WSW en WMO, de samenwerking met het UWV en de ontwikkelingen binnen het concern. De opdracht aan de directeur SoZaWe was een en ander zodanig te verankeren dat de dienst de nieuwe wettelijke taken aan zou kunnen, binnen de gemeentelijke budgettaire kaders / taakstellingen zou blijven en de financieringsproblematiek transparant zou worden gemaakt waar die niet opgelost kon worden. De uitwerking van de bestuursopdracht moest onder meer resulteren in maatregelen om het tekort op het BUIG-budget te beperken, voor zover dat niet te wijten was aan het verdeelmodel van het rijk.⁵⁶

Doordat het bijstandsvolume in de eerste helft van 2011 verder opliep en het verwachte tekort op het BUIG-budget steeds groter werd, ontstond in de periode april-mei 2011 feitelijk een crisissituatie. Het tekort van € 100 mln. op het BUIG-budget dat in april 2011 zichtbaar werd, vormde de directe aanleiding voor de totstandkoming van het maatregelenpakket 'Beperking tekort op de WWB en de WIJ'. Het college gaf SoZaWe de opdracht om in kort tijdsbestek te komen tot een pakket van maatregelen dat het financiële tekort moest terugdringen. De toenmalige dienst SoZaWe heeft het pakket in opdracht en onder leiding van wethouder Schrijer uitgewerkt. Het aftreden van wethouder Schrijer in mei 2011 had tot gevolg dat wethouder Karakus, als waarnemer van de portefeuille werk en inkomen, het maatregelenpakket ter vaststelling in het college moest brengen. Het maatregelenpakket is in juni 2011 door het college vastgesteld. De uitvoering van de maatregelen is vervolgens gestart en heeft deels plaatsgevonden in een periode waarin de toenmalige dienst SoZaWe eveneens werd omgevormd tot het cluster Werk en Inkomen.

vorming cluster Werk en Inkomen

Het cluster Werk en Inkomen is gevormd uit onderdelen van de voormalige diensten SoZaWe en Roteb. De opgave die het cluster heeft meegekregen is meer Rotterdamse werkzoekenden aan het werk te krijgen en het uitkeringenbestand te verminderen zodat de ermee gepaard gaande kosten passen binnen het rijksbudget. Uitgangspunt binnen het nieuwe cluster is de eigen verantwoordelijkheid van de Rotterdamse werkzoekenden om in hun inkomen te voorzien. Als ondersteuning vanuit het cluster W&I nodig is, wordt die gegeven, maar in principe is alles erop gericht de zelfstandigheid van Rotterdammers te vergroten met werk als ultiem perspectief.⁵⁷

⁵⁶ Brief college van B en W aan de raad m.b.t. macrobudget WWB en bestuursopdracht SoZaWe, 22 maart 2011.

⁵⁷ Cluster W&I, 'Organisatieplan Werk en Inkomen', april 2012, pag. 5.

De vorming van het cluster moest resulteren in een verandering in cultuur, beleid, uitvoering waarbij de volgende drie paradigmashifts centraal staan:

- 1 een uitkering is uitzondering;
- 2 de werkgever is de klant;
- 3 sturen op rendement (mensen en middelen daar inzetten waar het effect het grootst is).

Per 1 juni 2012 geldt de nieuwe organisatiestructuur die voor het cluster Werk en Inkomen is vastgesteld. Naast diverse wijzigingen in de organisatiestructuur zijn in het kader van de clustervorming ook diverse werkprocessen opnieuw ontworpen. In 2013 is het plaatsingsproces voor de medewerkers gestart. Het plaatsingsproces zal in augustus 2013 worden afgerond, waarmee de reorganisatie in technische zin per 1 september 2013 voltooid zal zijn.

3-2-2 onderbouwing verwachte effecten maatregelenpakket 2011

In de definitieve versie van het maatregelenpakket is opgenomen dat de maatregelen in 2011 moesten leiden tot een bezuiniging van € 28,5 mln. Voor 2012 moest het pakket resulteren in een bezuiniging van € 86,97 mln. Tabel 3-2 bevat de prognoses die in het pakket zijn opgenomen voor de volumeontwikkeling in 2011 en 2012 bij voortzetting van het toenmalige beleid en na effectuering van de maatregelen.

tabel 3-2: prognose volumeontwikkeling maatregelenpakket

	2011 staand beleid	2011 effectuering maatregelen	2012 staand beleid	2012 effectuering maatregelen
uitkeringsvolume per 1-1	33.000	33.000	36.000	33.050
instroom	13.500	12.700	12.750	10.300
uitstroom naar werk	2.500	3.000	2.500	3.500
overige uitstroom	8.000	9.650	10.250	12.800
volume per 31-12	36.000	33.050	36.000	27.050
gemiddeld volume	34.500	33.025	36.000	30.050

Om de haalbaarheid van de effecten van het pakket te toetsen is eind mei 2011 een expertmeeting georganiseerd met deskundigen op het gebied van overheidsmanagement en sociale zekerheid. De experts konden zich over het geheel genomen vinden in de haalbaarheid en de te sorteren effecten van de voorgestelde maatregelen.⁵⁸ Op basis van inzichten die uit de expertmeeting naar voren kwamen is het pakket van maatregelen op een aantal punten aangepast. Het maatregelenpakket is vervolgens op 6 juni 2011 door het college vastgesteld. In de zomer van 2011 heeft het college vervolgens nog een vijftal aanvullende maatregelen geformuleerd.

In de definitieve versie van het maatregelenpakket is niet opgenomen welke effecten van de afzonderlijke maatregelen worden verwacht. In een conceptversie van het pakket van 23 mei 2011 zijn wel per maatregel effecten geraamd voor 2011 en 2012 in termen van minder instroom en extra uitstroom. Voor de kostenverlagende

⁵⁸ Cluster W&I, memo wijzigingen plan van aanpak WWB en WIJ naar aanleiding van expertmeeting, 27 mei 2011.

maatregelen is het effect geraamd in termen van een verlaging van de gemiddelde kosten per uitkering. De aannames die aan de geraamde effecten ten grondslag liggen zijn niet duidelijk, aangezien deze niet zijn toegelicht in de conceptversie van het maatregelenpakket. Het cluster W&I kon geen andere documenten aanleveren waarin de aannames die aan de geraamde effecten ten grondslag liggen wel zijn toegelicht. Vanuit het cluster W&I is mondeling toegelicht dat de geraamde effecten voornamelijk gebaseerd waren op 'educated guesses'.⁵⁹

3-2-3 reality check PWC

Bij de behandeling van het maatregelenpakket in de raad heeft de raad de motie 'reality check bijstand' aangenomen. In de zomer van 2011 heeft het college deze reality check door PWC laten uitvoeren. Daarbij zijn de uitvoeringsorganisatie en de financiële doelstellingen van het maatregelenpakket getoetst op haalbaarheid. Het onderzoek van PWC richtte zich op de volgende vragen:

- Zijn de voorgenomen beleidsmaatregelen WWB/WIJ realistisch en leiden ze naar verwachting tot het beoogde bezuinigingsbedrag?
- Zijn de verantwoordelijke diensten (SoZaWe, Roteb, JOS) in staat om de voorgenomen beleidsmaatregelen uit te voeren?
- Zijn er nog aanvullende beleidsmaatregelen c.q. bezuinigingen te realiseren?

Uit het onderzoek van PWC kwam naar voren dat er breed draagvlak was voor het pakket en dat er gerechtvaardigde verwachtingen bestaan ten aanzien van het structurele effect van de afzonderlijke maatregelen.⁶⁰ Met betrekking tot de inhoud van het maatregelenpakket merkte PWC in haar rapport wel op dat dit het resultaat was van een tamelijk improviserende werkwijze van experts en leidinggevend en er slechts een beperkte analyse aan ten grondslag lag. PWC stelde dat er vrij grove ramingen waren gemaakt van de kwantitatieve effecten per maatregel, maar dat er geen diepgaande analyse is gemaakt van de mogelijke effecten van het samenstel van de maatregelen op respectievelijk de aanvragen, de afwijzingen, de uitstroom naar werk en de overige uitstroom en naar de effecten op het gemiddeld uitkeringsbedrag. Daarbij merkte PWC overigens ook op dat dit in de praktijk uiterst moeilijk te doen is; alleen door een schatting te maken met bijbehorende onzekerheidsmarges en vervolgens gedetailleerd de effecten van maatregelen te monitoren zouden ramingen aan nauwkeurigheid en zekerheid kunnen winnen.⁶¹

PWC was van oordeel dat het niet realistisch was te verwachten dat het maatregelenpakket het in 2011 te bezuinigen bedrag van € 28,5 mln. kon opleveren. Met betrekking tot de bezuinigingsopgave van € 87 mln. voor 2012 stelde PWC dat dit met aanzienlijke onzekerheden omgeven was.⁶² De in 2011 meest waarschijnlijk te realiseren ombuiging lag volgens PWC tussen € 5 mln. en € 10 mln. In 2012 kon

⁵⁹ Interview cluster W&I, 25 april 2013.

⁶⁰ PWC, 'Werk en inkomen Rotterdam – onderzoek naar de voorgenomen beleidsmaatregelen in het domein werk en inkomen in verband met de financiële problematiek 2011 en verder', 16 augustus 2011, pag. 4.

⁶¹ PWC, 'Werk en inkomen Rotterdam – onderzoek naar de voorgenomen beleidsmaatregelen in het domein werk en inkomen in verband met de financiële problematiek 2011 en verder', 16 augustus 2011, pag. 25.

⁶² PWC, 'Werk en inkomen Rotterdam – onderzoek naar de voorgenomen beleidsmaatregelen in het domein werk en inkomen in verband met de financiële problematiek 2011 en verder', 16 augustus 2011, pag. 4.

volgens PWC een bezuiniging van tussen de € 40 mln. en € 80 mln. worden gerealiseerd.⁶³

3-3 totstandkoming aanvullende maatregelen 2012

De te verwachten effecten van de maatregelen uit het aanvullende pakket van 2012 zijn niet systematisch onderbouwd en doorgerekend. Een verklaring van W&I is dat dit niet goed mogelijk is en dat het te weinig toegevoegde waarde heeft. Het aanvullende pakket bevat daarnaast relatief veel proeven, waarvan de toegevoegde waarde in een later stadium zou worden vastgesteld.

In het begin van 2012 constateerde het college dat het financiële tekort op de uitkeringsverstrekking niet structureel verminderde. Daarop besloot het toenmalige SoZaWe zich te beraden op aanvullende maatregelen om de uitkeringslasten en het WWB-volume te beheersen. De aanvullende maatregelen zijn in april 2012 opgenomen in een informerende notitie aan het college.⁶⁴

Het aanvullende pakket bestaat uit vijftien maatregelen, grotendeels gericht op de bevordering van de uitstroom. Zes maatregelen hebben het karakter van een proef. Voor deze maatregelen geldt dat in een later stadium zou worden besloten of de uitvoering ervan een vervolg krijgt.

Het aanvullende pakket is ontstaan uit twee managementsessies, waarin het managementteam van het toenmalige SoZaWe heeft gebrainstormd over mogelijke aanvullende maatregelen. Dit heeft geleid tot 37 ideeën,⁶⁵ waarvan er uiteindelijk vijftien in het aanvullende pakket terecht zijn gekomen.

In tegenstelling tot het pakket uit 2011 zijn er geen schattingen gemaakt van de effecten op het bijstandsvolume en de uitkeringslasten en evenmin is er sprake geweest van een externe toets of reality check. Voor het ontbreken hiervan geeft het cluster W&I verschillende verklaringen.⁶⁶ Eén daarvan is dat het uiteindelijk gaat om het stimuleren van gedragsverandering bij werkgevers en WWB'ers, waarbij het niet eenvoudig is in te schatten welk kwantitatief effect dit op het bijstandsvolume zal hebben. De plausibiliteit van het effect van bepaalde maatregelen op het uitkeringsvolume is daarom doorslaggevend geweest. Een tweede reden voor het ontbreken van een systematische onderbouwing en doorrekening is dat veel aanvullende maatregelen vooral een aanscherping of wijziging van eerder genomen maatregelen zijn, en niet een fundamentele kanteling van het beleid. Een uitgebreide reality check op het pakket uit 2012 voegde volgens het cluster W&I daarom niet zo veel toe. Ten slotte geeft het cluster W&I aan dat de (wettelijke) ruimte voor geheel nieuwe maatregelen beperkt is. Het recht op een uitkering is wettelijk nauw omschreven, de participatiemiddelen zijn sterk afgenomen en vele projecten en ideeën zijn al eens uitgevoerd.

⁶³ PWC, 'Werk en inkomen Rotterdam – onderzoek naar de voorgenomen beleidsmaatregelen in het domein werk en inkomen in verband met de financiële problematiek 2011 en verder', 16 augustus 2011, pag. 22.

⁶⁴ Cluster W&I, 'Aanvullend maatregelenpakket', versie ter informatie aan het college, 18 april 2012.

⁶⁵ Cluster W&I, interne lijst naar aanleiding van managementteam-sessie op 6 maart 2012.

⁶⁶ Telefonisch interview met directeur uitvoering W&I, 3 juli 2012.

3-4 overzicht soorten maatregelen

De rekenkamer heeft 36 maatregelen geïnventariseerd die het college sinds juni 2011 heeft genomen om het uitkeringsvolume en de uitkeringslasten te beheersen. Het overgrote deel is gericht op het bevorderen van de uitstroom.

In maart 2013 is er nog een zogenoemd versnellingspakket opgesteld, met een aantal zogenoemde 'quick wins' en enkele initiatieven voor de langere termijn.⁶⁷ Aangezien de uitvoering van dit pakket op zijn vroegst pas in april 2013 is gestart, konden in dit onderzoek (waarvan de dataverzameling van juni tot medio juli 2013 plaatsvond) de resultaten van dit pakket nog niet worden beoordeeld. De quick wins hangen evenwel sterk samen met de maatregelen die in 2011 en 2012 zijn genomen en worden waar relevant bij de analyse van de desbetreffende maatregelen meegenomen.

Uiteindelijk heeft de rekenkamer 36 maatregelen in het onderzoek betrokken: achttien maatregelen uit het pakket van 2011, vijftien maatregelen uit het aanvullende pakket van 2012 en drie tussentijdse aanvullende maatregelen.

In de tabel 3-3 staan de maatregelen opgesomd, gecategoriseerd naar instroombeperkende, uitstroombevorderende en kostenverlagende maatregelen. De rekenkamer heeft de categorisering aangehouden, die W&I zelf in zijn documenten heeft gehanteerd. De maatregelen gericht op uitstroom heeft de rekenkamer zelf nader gerangschikt in de volgende categorieën:

- naar werk: hieronder schaaft de rekenkamer de maatregelen die hoofdzakelijk gericht zijn op cliënten met geen of een korte afstand tot de arbeidsmarkt en waarmee dus relatief snel uitstroom naar regulier betaald werk zou kunnen worden gerealiseerd;
- afstand tot arbeidsmarkt: dit betreft maatregelen die gericht zijn op cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- paradigmashift: dit betreft enkele maatregelen die symbool staan voor of kenmerkend zijn voor de nieuwe wijze waarop cliënten worden benaderd;
- rechtmatigheid: hier gaat het om maatregelen die in de sfeer van rechtmatigheid en handhaving liggen;
- proeven: het betreft maatregelen die naar hun aard een proef of test zijn, om vervolgens te bepalen of de maatregel voldoende vruchtbaar is om structureel te worden ingevoerd.
- overig: maatregelen die niet evident tot een van de bovenstaande categorieën zijn toe te delen.

De gegeven indeling draagt vooral bij aan de overzichtelijkheid van de in de volgende hoofdstukken opgenomen beschrijvingen en analyses. Sommige maatregelen bevatten kenmerken van meerdere categorieën. Zo kunnen via de SROI-regeling WWB'ers met een korte afstand tot de arbeidsmarkt aan werk worden geholpen, maar kan ook een werkervaringsplaats worden geboden aan cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een ander voorbeeld is de korte klap die symbool stond voor de paradigmashift die moest plaatsvinden, maar vorm kreeg door banenmarkten die gericht zijn op uitstroom naar werk.

⁶⁷ Cluster W&I, 'Versnellingspakket 2013', notitie aan wethouder Werk, Inkomen en Zorg, 12 maart 2013.

tabel 3-3: maatregelen beheersing WWB 2011-2012

maatregel	categorie	pakket	paragraaf
1. invoering quick scan en zoekperiode	beperken instroom	2011	4-3-1
2. nieuw aanvraagproces	beperken instroom	2011	4-3-2
3. wetswijzigingen (huishoudtoets, jongeren)	beperken instroom	2011	4-3-3
4. beperken instroom WW	beperken instroom	2012	-
5. opleiding intakers voorliggende voorzieningen	beperken instroom	2012	4-3-4
6. WerkLoont	vergroten uitstroom – naar werk	2011	5-3-1
7. aanpassen WerkLoont	vergroten uitstroom – naar werk	2012	5-3-1
8. uitbreiding 5% regeling / SROI	vergroten uitstroom – naar werk	2011	5-3-2
9. sectorteam	vergroten uitstroom – naar werk	aanvullend 2012	5-3-3
10. full engagement	vergroten uitstroom – afstand tot arbeidsmarkt	2011	5-4-1
11. verbeterde standaard diagnose	vergroten uitstroom – afstand tot arbeidsmarkt	2011	5-4-2
12. onderzoeken opleggen werkcomponent voor diagnose	vergroten uitstroom – afstand tot arbeidsmarkt	2012	-
13. optimale benutting Roteb-trajecten	vergroten uitstroom – afstand tot arbeidsmarkt	2011	5-4-3
14. vroege matching kandidaten Roteb-trajecten DAAD	vergroten uitstroom – afstand tot arbeidsmarkt	2012	5-4-4
15. invoering methode zelfsturing	vergroten uitstroom – paradigmashift	2011	5-5-1
16. korte klap als start systeemkanteling	vergroten uitstroom – paradigmashift	2011	5-5-2
17. versterken handhaven doelmatigheid	vergroten uitstroom – rechtmatigheid	2011	5-6-1
18. inrichting rechtmatigheidsteam	vergroten uitstroom – rechtmatigheid	2011	5-6-2
19. inzetten Stadstoezicht bij controles	vergroten uitstroom – rechtmatigheid	aanvullend 2011	5-6-3
20. vergroten effectiviteit maatregelbeleid	vergroten uitstroom – rechtmatigheid	2012	5-6-4
21. capaciteit vrij voor maatregelbeleid	vergroten uitstroom – rechtmatigheid	2012	5-6-5
22. handhaving onterecht verzuim re-integratie	vergroten uitstroom – rechtmatigheid	2012	-
23. proactief op zoek naar verhaalmogelijkheden	vergroten uitstroom – rechtmatigheid	2012	5-6-6
24. activeringsdoelgroep voorlichting participatieplicht	vergroten uitstroom – proef	2012	5-7-1
25. opleggen participatieplicht naar sector	vergroten uitstroom – proef	2012	5-7-2
26. aanwezigheid gemeente bij sollicitatiegesprekken	vergroten uitstroom – proef	2012	-
27. new deal: premie uitstroom activeringsklanten	vergroten uitstroom – proef	2012	5-7-3
28. free zone voor 3 klantmanagers	vergroten uitstroom – proef	2012	-
29. aanscherping uitvoering WIJ	vergroten uitstroom – overig	2011	5-8-1
30. centralisatie activiteiten werkgeversservices	vergroten uitstroom – overig	2011	5-8-2
31. inzetten deel participatiebudget voor verloning	vergroten uitstroom – overig	2011	-
32. gericht benaderen alleenstaanden en partners	vergroten uitstroom – overig	2012	-
33. inzichtelijker maken cv's WWB'ers	vergroten uitstroom – overig	aanvullend 2011	5-8-3
34. stimuleren deeltijdwerk	kostenverlagend	2011	6-3-1
35. verbeteren processen terugvordering en verhaal	kostenverlagend	2011	6-3-2
36. pilot loondispensatie	kostenverlagend	2011	6-3-3

De volgende zeven maatregelen bleken op voorhand niet te zijn uitgevoerd en zijn daarom in dit onderzoek niet nader geanalyseerd:

1. Beperken instroom WW. De gemeente heeft snel na de aankondiging van de maatregel besloten dat zij niet in WW'ers gaat investeren.⁶⁸

⁶⁸ Interview cluster W&I, 5 juni 2013.

- 2 Onderzoeken opleggen werkcomponent voor diagnose. Doel van de maatregel was te onderzoeken of een werkcomponent van één dag per week kon worden opgelegd aan cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit onderzoek is niet uitgevoerd en de maatregel is zodoende ook niet in de praktijk uitgevoerd.⁶⁹
- 3 Handhaving op onterecht verzuim tijdens re-integratie. Volgens de toelichting op de maatregel zou de afdeling bijzondere onderzoeken (ABO) twee controleurs drie maanden vrij maken om een effectieve werkwijze te ontwikkelen en uit te voeren om het hoge ziekteverzuim van werkzoekenden in WerkLoont en re-integratietrajecten bij Roteb aan te pakken. In de praktijk zijn er geen controleurs vrijgemaakt voor dit doel.⁷⁰
- 4 Free zone voor drie klantmanagers. De gedachte was om op een bepaald werkplein drie klantmanagers de gelegenheid te geven om op geheel eigen wijze uitstroom te genereren. Elke drie maanden zouden zij minimaal vier kandidaten moeten laten uitstromen. Bij succes zou de klantmanager in het team blijven, anders zou er een wissel volgen. Al snel is in de loop van 2012 besloten deze proef niet uit te voeren. De gedachte hierachter was dat de sectorteam al een soort free zone zijn.⁷¹ De sectorteam zijn als aanvullende maatregel in dit rekenkameronderzoek meegenomen (paragraaf 5-3-3).
- 5 Inzetten deel participatiebudget voor verloning. De bedoeling was om participatiemiddelen in te zetten bij cliënten in een activeringstraject en hen een stagevergoeding ter hoogte van de uitkering te verschaffen. Op die manier worden geen middelen uit het inkomstendeel onttrokken (waar de tekorten zich manifesteren), maar worden de lasten betaald uit het participatiebudget. Doordat het participatiebudget aanzienlijk is gekrompen kon deze maatregel niet worden uitgevoerd.
- 6 Gerichter benaderen alleenstaanden en partners re-integratiedoelgroep. De inhoud van deze maatregel was om alleenstaanden met voorrang te benaderen voor vacatures, omdat zij geen belemmeringen hebben met kinderopvang en minder last hebben van de armoedeval.⁷² Het beleid van het cluster W&I is er op dit moment primair op gericht de beste kandidaat voor een vacature te vinden. In veel gevallen is dat een werkzoekende die geen kinderopvang nodig heeft. In andere gevallen, bijvoorbeeld als het gaat om beroepen in de thuiszorg, gaat de voorkeur van werkgevers uit naar vrouwen en zet het cluster W&I zich in om die te vinden en eventuele belemmeringen rondom kinderopvang weg te nemen. Er is geen beleid geformuleerd om primair aan de slag te gaan met de doelgroepen waar de maatregel op is gericht.⁷³
- 7 In het aanvullende maatregelpakket 2012 was de maatregel 'proef: aanwezigheid gemeente bij sollicitatiegesprekken om motivatie te toetsen' opgenomen. Deze maatregel is niet uitgevoerd omdat de uitvoering ervan erg arbeidsintensief is en vermoedelijk niet of beperkt effectief is. Het cluster W&I zet zich wel in om afspraken met werkgevers te maken om terug te rapporteren over werkzoekenden die zich onvoldoende gemotiveerd hebben getoond in een sollicitatiegesprek.

⁶⁹ E-mail cluster W&I, 19 juli 2013.

⁷⁰ E-mail cluster W&I, 18 juli 2013.

⁷¹ E-mail cluster W&I, 15 juli 2013.

⁷² Van een armoedeval is sprake wanneer iemand door de overstap van uitkering naar werk geen recht meer heeft op inkomensondersteuning zoals huurtoeslag, kinderopvangtoeslag of kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. In het slechtste geval kan het zo zijn dat de overstap naar werk netto niet meer inkomen oplevert, maar wel tot hogere uitgaven leidt.

⁷³ E-mail cluster W&I, 17 juni 2013.

Hiertoe is in het kader van het project handhaven op doelmatigheid een terugkoppelingsformulier voor werkgevers ontwikkeld. In een memo uit juni 2013 staat vermeld dat het Werkgeversservicepunt Rijnmond (WSPR) dit terugkoppelformulier moet gaan implementeren, zodat maatregelwaardig gedrag door werkgevers wordt gemeld.



4 instroombeperkende maatregelen

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvraag aan de orde.

- In welke mate leiden de maatregelen tot het beperken van de instroom in de uitkeringen?
- Wat hebben de ingezette maatregelen gekost en hoe verhouden de kosten zich tot de opbrengsten van de maatregelen?

In paragraaf 4-2 zijn de bevindingen bij instroombeperkende maatregelen samengevat. In paragraaf 4-3 komen de maatregelen elk afzonderlijk aan de orde.

4-2 totaalbeeld

Voor de vier maatregelen die tot doel hebben de instroom te beperken is logischerwijs te beredeneren dat zij kunnen bijdragen aan het beperken van de instroom. Drie van de vier maatregelen zijn uitgevoerd of nog in uitvoering. De maatregel 'nieuw aanvraagproces' is niet volledig uitgevoerd zoals in het maatregelenpakket beschreven. De invoering van de zoekperiode (voor jongeren en alle andere aanvragers) heeft bijgedragen aan het beperken van de instroom. Bij de maatregelen 'nieuw aanvraagproces' en 'opleiding intakers op voorliggende voorzieningen' is niet vast te stellen wat zij hebben bijgedragen aan het beperken van de instroom. Het invoeren van de zoekperiode is een kosteneffectieve maatregel, voor de overige maatregelen is dit niet vast te stellen.

Tabel 4-1 geeft per maatregel samengevat de bevindingen van de rekenkamer weer met betrekking tot de relevantie van de maatregel (kan de maatregel bijdragen aan het beperken van de instroom), de mate waarin de maatregel is uitgevoerd en de resultaten die de maatregel heeft opgeleverd. In de laatste kolom is waar nodig relevante aanvullende informatie opgenomen. Tabel 4-2 geeft samengevat de bevindingen weer met betrekking tot de kosten, de baten en de kosteneffectiviteit van de afzonderlijke maatregelen.

tabel 4-1: uitkomsten analyse maatregelen beperken instroom

maatregel	relevantie	status uitvoering	resultaat	opmerkingen
invoering quick scan en zoekperiode	te beredeneren	uitgevoerd	In 2012 dienden 3.332 aanmelders na de zoekperiode geen aanvraag in (29% van de inspanningsplichtige aanmelders)	effect neemt in het 1 ^e tertaal van 2013 wat af t.o.v. 2012, 22% diende na de zoekperiode geen aanvraag in

nieuw aanvraagproces	te beredeneren	niet volledig uitgevoerd ⁷⁴	geen gegevens beschikbaar	
wetswijzigingen (huishoudtoets, zoekperiode jongeren)	te beredeneren	uitgevoerd	in 2012 dienden 1.700 jongeren na de zoekperiode geen aanvraag in (42% van de jongeren die zich hadden aangemeld)	bijdrage maakt onderdeel uit van maatregel 'invoering zoekperiode'. Kan daar dus niet bij worden opgeteld ⁷⁵
opleiding intakers op voorliggende voorzieningen	te beredeneren	nog in uitvoering	indirect	niet alle medewerkers hebben de opleiding gevolgd

tabel 4-2: kosten en baten instroombeperkende maatregelen

maatregelen	kosten	baten	kosteneffectiviteit
invoering quick scan en zoekperiode	onduidelijk – uitgevoerd vanuit staande organisatie, geen tot nauwelijks extra kosten	baten in 2012 maximaal € 49 mln. op jaarbasis ⁷⁶	kosteneffectief: geen extra kosten, wel baten
nieuw aanvraagproces	onduidelijk – uitgevoerd vanuit staande organisatie, geen tot nauwelijks extra kosten	niet vast te stellen	niet vast te stellen
wetswijzigingen (huishoudtoets, jongeren)	onduidelijk – uitgevoerd vanuit staande organisatie, geen tot nauwelijks extra kosten	baten zijn onderdeel van de baten van de maatregel 'invoering quick scan en zoekperiode'. Voor jongeren zijn de baten maximaal €25 mln op jaarbasis ⁷⁷	kosteneffectief: geen extra kosten, wel baten
opleiding intakers op voorliggende voorzieningen	geen kosten voor cluster W&I, kosten lopen mee in begroting RSO	niet vast te stellen	niet vast te stellen

4-3 bevindingen per maatregel

4-3-1 invoering quick scan en zoekperiode

De eerste maatregel uit het maatregelpakket 2011 betreft de 'invoering van de quick scan dienstverlening en invoering van de zoekperiode'. Bij de quick scan gaat het volgens de toelichting om een vernieuwing in het werkproces van de werkpleinen. Dit houdt in dat met alle mensen die een beroep doen op ondersteuning van de werkpleinen eerst een kort gesprek wordt gevoerd. Dit gesprek wordt de werkintake

⁷⁴ Er worden wel huisbezoeken uitgevoerd bij aanvrager, maar het voornemen om dit ook te doen bij aanvragers die niet tot een risicogroep behoren is afgeblazen.

⁷⁵ De maatregel heeft feitelijk dezelfde inhoud als de invoering van de zoekperiode (paragraaf 4-3-1) maar in deze maatregel richt zich specifiek op jongeren.

⁷⁶ Uitgaande van de veronderstelling dat iedereen die geen aanvraag heeft ingediend minimaal een jaar uit de uitkering blijft.

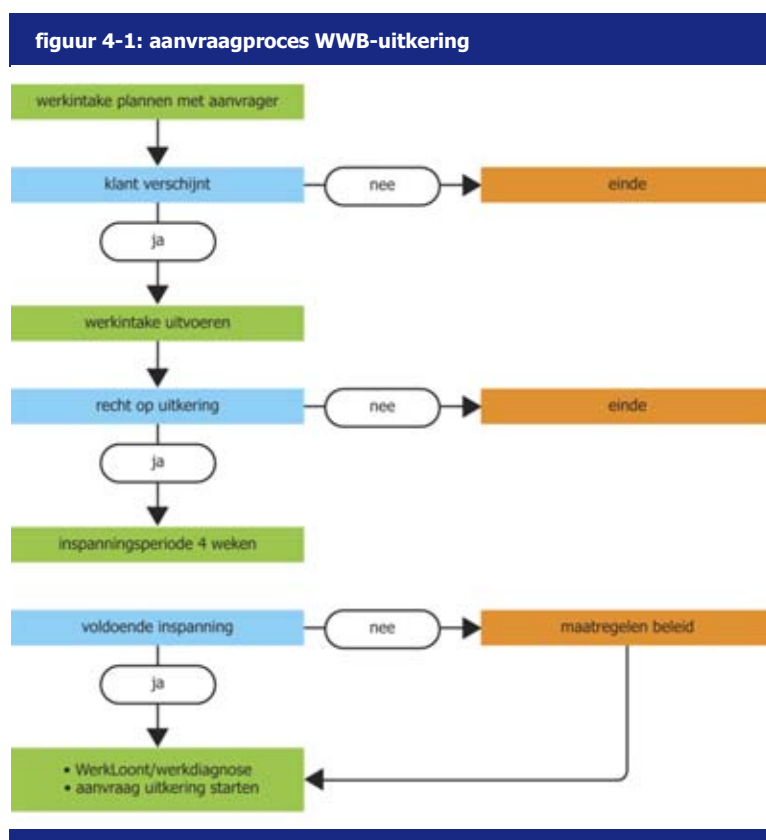
⁷⁷ Uitgaande van de veronderstelling dat iedereen die geen aanvraag heeft ingediend minimaal een jaar uit de uitkering blijft.

genoemd. In de werkintake staan de volgende onderwerpen centraal: de reden van de aanvraag, de persoonlijke gegevens, de toets op een mogelijk recht op een uitkering, het signaleren van mogelijk aanvullende problematiek waarvoor verwijzing nodig is (bijvoorbeeld naar het Jongerenloket of de Kredietbank) en een eerste inschatting of er sprake is van een afstand tot de arbeidsmarkt. De quick scan is volgens de tekst van het maatregelenpakket in het eerste kwartaal van 2011 ingevoerd op alle werkpleinen.

De zoekperiode is eveneens een vernieuwing. Hierbij wordt de aanvraagprocedure pas vier weken na de werkintake gestart. In die vier weken (de zogenoemde inspanningsperiode) moet de aanvrager activiteiten verrichten gericht op het vinden van een betaalde baan. De aanvrager kan daarbij gebruikmaken van sollicitatievoorzieningen van de werkpleinen zoals computers met internet en de vacaturebalie. Na vier weken volgt een inspanningstoets, waarin wordt nagegaan of de aanvrager in die periode voldoende activiteiten heeft verricht voor het vinden van een betaalde baan. Als onvoldoende inspanningen zijn verricht, wordt een maatregel opgelegd.

De zoekperiode en de inspanningstoets moesten per juli 2011 op de Rotterdamse werkpleinen worden geëffectueerd. De aanpak richt zich op alle klanten die zich met een aanvraag melden bij de werkpleinen, ongeacht hun afstand tot de arbeidsmarkt.

In figuur 4-1 is het proces vanaf de werkintake tot de start van de aanvraag van een uitkering schematisch weergegeven.



stand van zaken uitvoering

De maatregel is inderdaad per 1 juli 2011 op alle werkpleinen ingevoerd, alsook bij het Jongerenloket. De werkinstructies voor het aanvraagproces zijn per die datum aangepast.

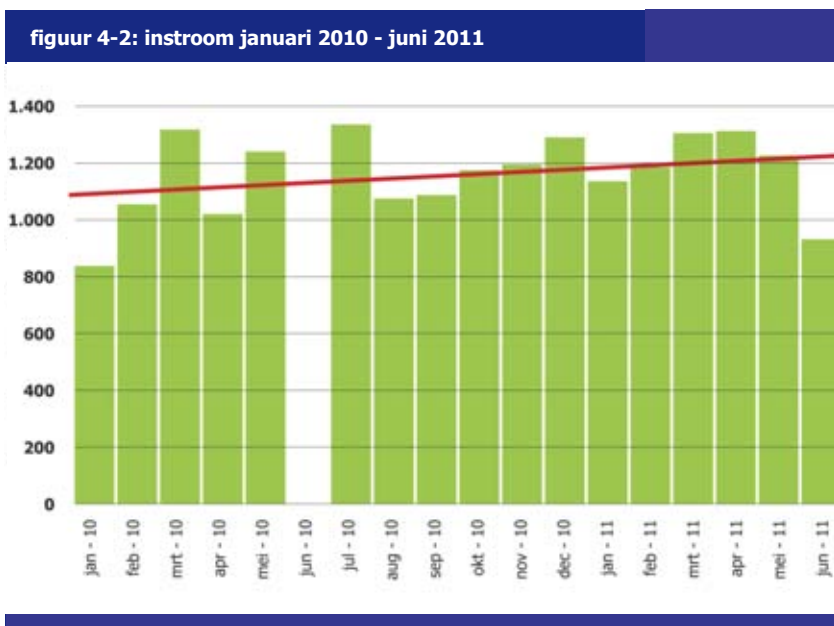
onderbouwing effectiviteit

De quick scan en de zoekperiode (ook inspanningsperiode genoemd) worden uitgevoerd voorafgaand aan het indienen van een aanvraag (zie het in figuur 4-1 weergegeven proces, dat in het onderste blokje uitmondt in 'WerkLoont / werkdiagnose, aanvraag uitkering starten'). Logischerwijs is te beredeneren dat een opgelegde zoekperiode ertoe kan leiden dat een deel van de klanten uiteindelijk afziet van het doen van een aanvraag. Op die manier kan de maatregel logischerwijs bijdragen aan een beperking van de instroom. Verder is een zogeheten 'afschrikeffect' denkbaar, in die zin dat mensen op het moment dat zij overwegen zich aan te melden, al weten dat de gemeente na aanmelding een zoekperiode zal hanteren en dat ze daarom er al bij voorbaat van afzien om zich aan te melden.

Ook van de quick scan (ook werkintake genoemd) is te beredeneren dat deze invloed heeft op het aantal aanvragen. Bij de werkintake wordt immers gekeken of er recht bestaat op een uitkering. Dit beïnvloedt echter alleen het aantal aanvragen en niet de uiteindelijke instroom. Als de quick scan niet wordt uitgevoerd, worden wellicht meer aanvragen ingediend door mensen die geen recht hebben op een uitkering. Deze aanvragen zullen evenwel uiteindelijk ook worden afgewezen, waardoor er dus ook geen instroom is.

resultaten

In figuur 4-2 is de ontwikkeling van de instroom weergegeven vanaf januari 2010 tot en met juni 2011.⁷⁸



⁷⁸ Cluster W&I, excelbestand instroomgegevens, ontvangen 27 mei 2013.

De zwarte lijn in figuur 4-2 geeft de trend aan van de instroom in de WWB vanaf januari 2010 tot en met juni 2011. De trendlijn maakt zichtbaar dat de trend van instroom in die periode zich richting de 1200 per maand beweegt en bovendien een licht stijgende trend vertoont. De maand juni 2010 is daarbij buiten beschouwing gelaten. In die maand vertoonde de instroom een uitschieter naar boven. Deze uitschieter werd veroorzaakt door het omlabelen van WWB-uitkeringen naar WIJ-uitkeringen.⁷⁹ Formeel is hier sprake van uitstroom uit de WWB en instroom in de WIJ, maar per saldo is dus eigenlijk geen sprake van instroom in de uitkering.

In figuur 4-3 is de ontwikkeling van de instroom weergegeven vanaf juli 2011 (het moment van invoering van de zoekperiode) tot en met mei 2013.⁸⁰



De trendlijn maakt zichtbaar dat de instroom zich vanaf juli 2011 op een lager niveau (iets boven de 800 per maand) bevindt dan in de periode ervoor en bovendien een licht dalende trend vertoont. De maand januari 2012 is daarbij buiten beschouwing gelaten. In die maand vertoonde de instroom formeel een uitschieter naar boven. Net als bij de hierboven genoemde uitschieter in januari 2010 gaat het hier voor een deel om verschuivingen tussen WWB en WIJ en dus niet om echte instroom. De piek in januari 2012 werd veroorzaakt door een omgekeerde beweging, dus van omzetting van WIJ naar de WWB. Dit als gevolg van het vervallen van de WIJ per 1 januari 2012.⁸¹

Uit de instroomcijfers blijkt dat de dalende trend in de instroom al inzet in juni 2011, dus een maand vóór de invoering van de zoekperiode in juli 2011. Niettemin is de invoering van de zoekperiode een voor de hand liggende verklaring voor de blijvende

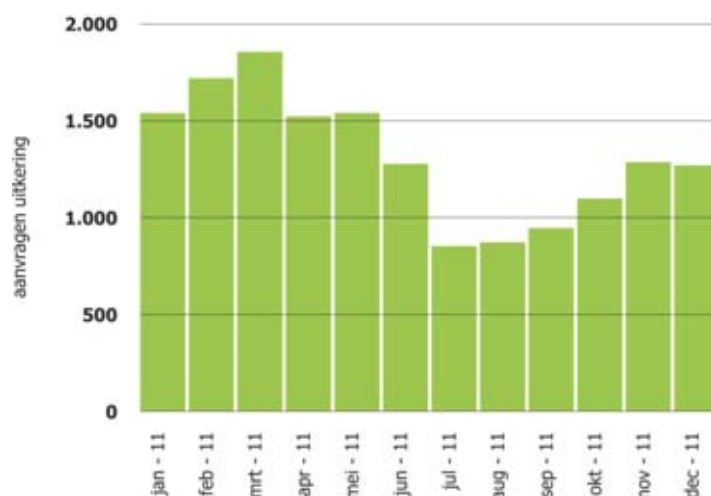
⁷⁹ De WIJ is per 1 oktober 2009 ingevoerd. Gemeenten hadden tot 1 juli 2010 de tijd om de WWB'ers die over moesten naar de WIJ om te labelen (e-mail cluster W&I, 25 juli 2013).

⁸⁰ Cluster W&I, excelbestand instroomgegevens, ontvangen 27 mei 2013.

⁸¹ E-mail cluster W&I, 25 juli 2013.

daling van de instroom. Om die verklaring te toetsen kan worden gekeken naar de resultaten van de inspanningsperiode in 2011. Relevante vragen daarbij zijn: Hoeveel mensen melden zich voor een uitkering? Hoeveel van de aanmelders komen na de zoekperiode weer terug bij het loket? Hoeveel hebben werk of scholing gevonden in de zoekperiode? Gegevens die een antwoord geven op deze vragen zijn echter niet beschikbaar voor 2011, omdat het cluster W&I in 2011 de resultaten van de zoek- dan wel inspanningsperiode nog niet registreerde. Gegevens over het aantal aangevraagde uitkeringen zijn over 2011 wel beschikbaar en weergegeven in figuur 4-4.⁸²

figuur 4-4: aantal aanvragen uitkering - per maand 2011



Uit figuur 4-4 komt naar voren dat in de tweede helft van 2011 aanmerkelijk minder aanvragen zijn ingediend dan in de eerste helft van dat jaar. In de eerste helft van het jaar (dus van januari tot en met juni 2011) zijn dat er in totaal 9.426, in de tweede helft 6.302, een afname van een 33%. Deze daling volgt op de invoering van de zoekperiode.

Over 2012 en 2013 heeft het cluster W&I de resultaten van de inspanningsperiode wel geregistreerd (tabel 4-3).

tabel 4-3: resultaten inspanningsperiode

	totaal 2012⁸³	totaal 2013 jan t/m april⁸⁴
aanvraag gedaan	7.405 (65%)	4.105 (73%)
werk of scholing gevonden	236 (2%)	130 (2%)
niet terug gekomen	3.096 (27%)	1.108 (20%)
geen resultaat / niet afgesloten	620 (5%)	273 (5%)
totaal inspanningsplichtig	11.423 (100%)	5.616 (100%)

⁸² Cluster W&I, 'Qualifiers 2011', januari 2012.

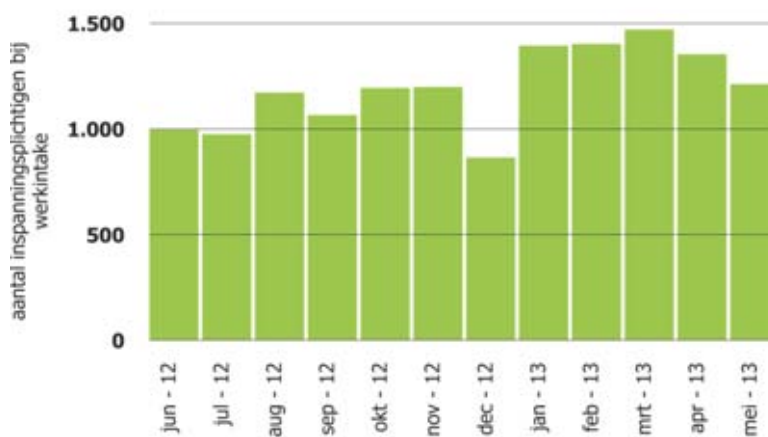
⁸³ Cluster W&I, 'Qualifiers 2012', januari 2013.

⁸⁴ Cluster W&I, 'Qualifiers 2013', juni 2013.

Uit de tabel komt naar voren dat in 2012 van de 29% van de aanmelders na de zoekperiode geen aanvraag indient.⁸⁵ In het eerste tertaal van 2013 neemt dit percentage wel af, naar 22%. Als spiegelbeeld van deze daling stijgt in het eerste tertaal van 2013 het percentage aanmelders dat wel een aanvraag doet. Dat percentage bedraagt dan 73%, een stijging ten opzichte van de 65% in 2012. Uit de tabel komt verder naar voren dat zowel in 2012 als in 2013 slechts van 2% van de aanmelders bekend is dat zij werk of scholing hebben gevonden in de zoekperiode van vier weken. Van het overgrote deel van de aanmelders die niet meer terugkomt is niet duidelijk waarom zij niet meer terugkomen, omdat aanmelders die na de werkintake niet meer terugkomen niet verplicht zijn om te melden wat de reden daarvoor is.

Al eerder is aangegeven dat de invoering van de zoekperiode mogelijk ook een afschrikkend effect op mensen heeft, reeds voordat zij zich voor het eerst melden op een werkplein. Op basis van de beschikbare gegevens is niet vast te stellen of dit effect zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Wel is duidelijk dat het aantal aanmeldingen voor een werkintake is toegenomen. In 2012 was het aantal werkintakes gemiddeld 1.327 per maand, in 2013 is dit gestegen tot 1.579 per maand. In 2012 was 80% van de aanmelders inspanningsplichtig. In 2013 is het percentage inspanningsplichtigen gemiddeld 87%. De ontwikkeling van het aantal inspanningsplichtigen is weergegeven in figuur 4-5. In geval van een afschrikkend effect, zouden dalende aantallen en kleinere percentages te verwachten zijn. Het aantal inspanningsplichtigen dat zich meldde voor een werkintake bedroeg over 2012 gemiddeld 1.060 per maand. In 2013 (tot en met mei) was dit gemiddeld 1.364. Het is mogelijk dat de aanhoudende economische crisis hier een rol speelt, waardoor een eventueel afschrikkend effect van de inspanningsperiode teniet wordt gedaan.

figuur 4-5: ontwikkeling aantal inspanningsplichtigen bij werkintake



⁸⁵ De categorie 'geen resultaat / niet afgesloten' is hierbij niet opgeteld. Voor deze categorie is de zeswekenperiode op de peildatum nog niet voorbij.

figuur 4-5: ontwikkeling aantal inspanningsplichtigen bij werkintake

kosten

De invoering van de quick scan en de inspanningsperiode betreffen beide een aanpassing van het werkproces. Vanuit de bestaande formatie van W&I is een projectteam gevormd voor de invoering. Er is dus geen extra formatie ingezet of ingehuurd. Aangezien ook anderszins geen extra kosten zijn gemaakt voor de maatregel en na invoering van de maatregel er wel een beperkend effect op de instroom zichtbaar is, is sprake van een kosteneffectieve maatregel.

Zoals uit tabel 4-3 bleek deden in 2012 deden 3.332 inspanningsplichtige aanmelders na vier weken zoekperiode uiteindelijk geen aanvraag. Onder de veronderstelling dat deze mensen geen aanvraag hebben gedaan dankzij de zoekperiode en dat zij minimaal een jaar lang geen nieuwe aanvraag zullen indienen is de maximale besparing ruim € 49 mln.⁸⁶ Gelet op het feit dat er geen additionele kosten zijn gemaakt, is de maatregel kosteneffectief.

4-3-2 nieuw aanvraagproces

Deze maatregel betreft het aanvraagproces na de werkintake en de inspanningsperiode van vier weken. Na die vier weken startte de daadwerkelijke aanvraag van een uitkering. In de tekst van het maatregelpakket staat dat in 2011 een nieuw aanvraagproces is ingevoerd waarin de doorlooptijden zijn verkort en door een administratief vooronderzoek minder onterechte aanvragen in behandeling worden genomen. Dat vooronderzoek vindt volgens de toelichting plaats doordat medewerkers handhaving van de werkpleinen hoofdzakelijk op deze taak worden ingezet. Dit gebeurt op basis van risicosturing: wanneer een klant tot één van de risicogroepen behoort, wordt een huisbezoek uitgevoerd. Verder staat in de toelichting bij de maatregel het voornemen om zo spoedig mogelijk ook voor klanten die niet tot één van de risicogroepen behoren een huisbezoek in te passen in het aanvraagproces.

stand van zaken uitvoering

In 2011 is de risicoscan voor aanvragen ontwikkeld en in gebruik genomen op alle werkpleinen.⁸⁷ Het voornemen om zo spoedig mogelijk ook voor klanten die niet tot één van de risicogroepen behoren een huisbezoek in het aanvraagproces in te passen, is afgeblazen. Volgens het cluster W&I is hiervoor geen capaciteit beschikbaar en weegt het verwachte effect niet op tegen de investering in tijd en mensen.

In ambtelijk wederhoor heeft W en I aangegeven dat per 15 juli 2013 een nieuw aanvraagproces is ingevoerd. Ook in het nieuwe proces zullen huisbezoeken worden uitgevoerd op basis van risicosturing. De schriftelijke instructie voor het aanvraagproces bevat een rechtmatigheidstoets waarin een risicoscan is opgenomen

⁸⁶ Uitgaande van de gemiddelde de kosten per uitkering per jaar in 2012 van € 14.721. Bron kosten per uitkering 2012: 'Excel sheet info rekenkamer 18 april 2013' ontvangen van het cluster W&I.

⁸⁷ Cluster W&I, 'Voortgangsrapportage WWB/WIJ', 23 januari 2012.

aan de hand waarvan wordt bepaald of aansluitend aan de werkintake een huisbezoek plaats moet vinden.⁸⁸

onderbouwing effectiviteit

Het verkorten van de doorlooptijd van het aanvraagproces heeft logischerwijs geen invloed op de omvang van de instroom in de uitkering. Logischerwijs kan het uitvoeren van huisbezoeken, als onderdeel van de beoordeling of er recht bestaat op een uitkering wel leiden tot beperking van de instroom. Uit de huisbezoeken kan bijvoorbeeld informatie naar voren komen, waaruit blijkt dat geen recht bestaat op een uitkering. Zo kan de woonsituatie (samenwonend of alleen wonend) die tijdens een huisbezoek wordt vastgesteld, afwijken van hetgeen door de aanvrager is opgegeven.

resultaten

Het cluster W&I beschikt niet over gegevens over het aantal klanten waarbij als onderdeel van het aanvraagproces een huisbezoek is uitgevoerd.⁸⁹ Ook zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal aanvragers van wie naar aanleiding van een huisbezoek de aanvraag is stopgezet of afgewezen. De rekenkamer kan daardoor niet beoordelen of en in welke mate de maatregel heeft bijgedragen aan het beperken van de instroom.

kosten(effectiviteit)

De maatregel is uitgevoerd vanuit de staande organisatie, er zijn geen extra kosten voor gemaakt.⁹⁰ Omdat de (resultaten van de) huisbezoeken niet worden geregistreerd, is de kosteneffectiviteit niet vast te stellen.

4-3-3 wetswijzigingen (huishoudtoets, jongeren)

Een derde instroombeperkende maatregel uit het maatregelpakket 2011 betreft 'instroombeperkende wetswijzigingen'. Het betreft hier twee wetswijzigingen: ten eerste de aanscherping van de regelgeving voor jongeren en ten tweede de invoering van de toets op het huishoudinkomen. Per 1 januari 2012 zijn deze wetswijzigingen van kracht geworden.

stand van zaken uitvoering

huishoudinkomenstoets

De invoering van de huishoudinkomenstoets, is met ingang van 18 juli 2012 weer afgeschaft met terugwerkende kracht tot de invoerdatum van 1 januari 2012. Vooruitlopend op die afschaffing heeft het college de toepassing van de toets eind april 2012 al opgeschort. De toets is in Rotterdam dus slechts vier maanden van kracht geweest. Omdat de toets met terugwerkende kracht is afgeschaft kan de invoering ervan niet van invloed zijn geweest op het uitkeringsvolume. De huishoudinkomenstoets wordt daarom in de verdere analyse van deze maatregel buiten beschouwing gelaten.

⁸⁸ 'Detailinstructie Aanvraag Werk & Inkomen', 22 augustus 2013, pag. 2 en 3. Risicofactoren die in de scan zijn opgenomen zijn onder meer een fraudeverleden, meerdere kamerbewoners op een woonadres of onduidelijke redenen van de aanvraag.

⁸⁹ E-mail cluster W&I, 24 juli 2013.

⁹⁰ E-mail cluster W&I, 24 juli 2013.

invoering zoekperiode van vier weken voor jongeren

De andere wetswijziging betreft de invoering van vier weken zoektijd voordat jongeren (tot 27 jaar) in aanmerking kunnen komen voor bijstand. Op grond van de WWB krijgt iedereen met een inkomensvraag en jonger is dan 27 jaar eerst een opdracht om te zoeken naar werk of scholing. Na vier weken dienen zij zich vervolgens opnieuw te melden. Vervolgens kan een WWB-uitkering worden aangevraagd. Echter, eerst wordt getoetst of de jongere zijn opdracht heeft uitgevoerd.⁹¹ Zoals aangegeven in paragraaf 4-3-2 heeft de gemeente de zoekperiode in Rotterdam al in juli 2011 ingevoerd, voor alle klanten inclusief jongeren.⁹² Voor jongeren liep de invoering van de maatregel in Rotterdam dus vooruit op de wetswijziging.

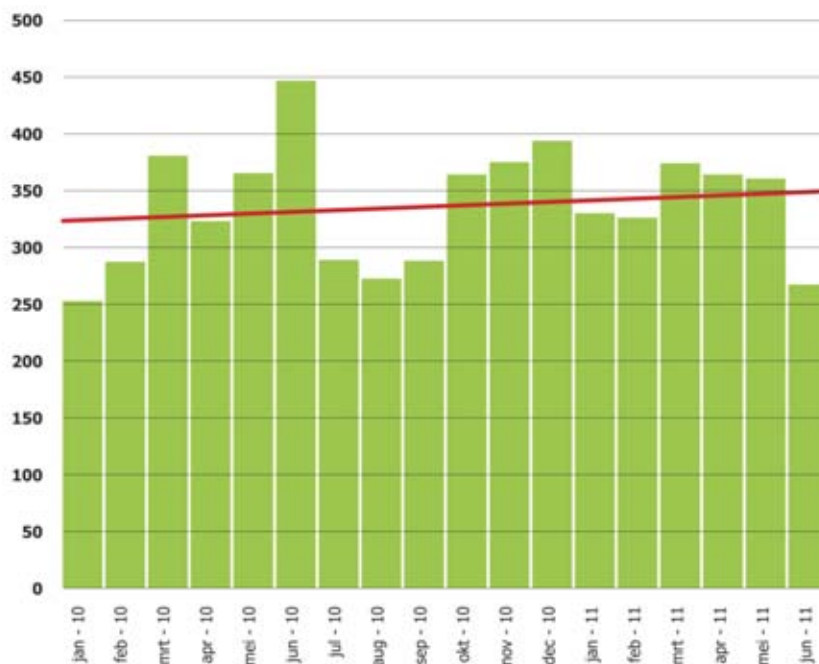
onderbouwing effectiviteit

Zoals al is aangegeven in paragraaf 4-3-2 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 de maatregel logischerwijs bijdragen aan het beperken van de instroom. Verder is een 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.

resultaten

In figuur 4-6 is de ontwikkeling van de instroom van jongeren (18 tot en met 26 jaar) weergegeven in de periode vanaf januari 2010 tot en met juni 2011.⁹³ De zwarte lijn in de figuur geeft de trend aan. Die stijgt over de periode januari 2010 tot en met juni 2011 richting een instroom van 350 jongeren per maand.

figuur 4-6: instroom jongeren januari 2010-juni 2011



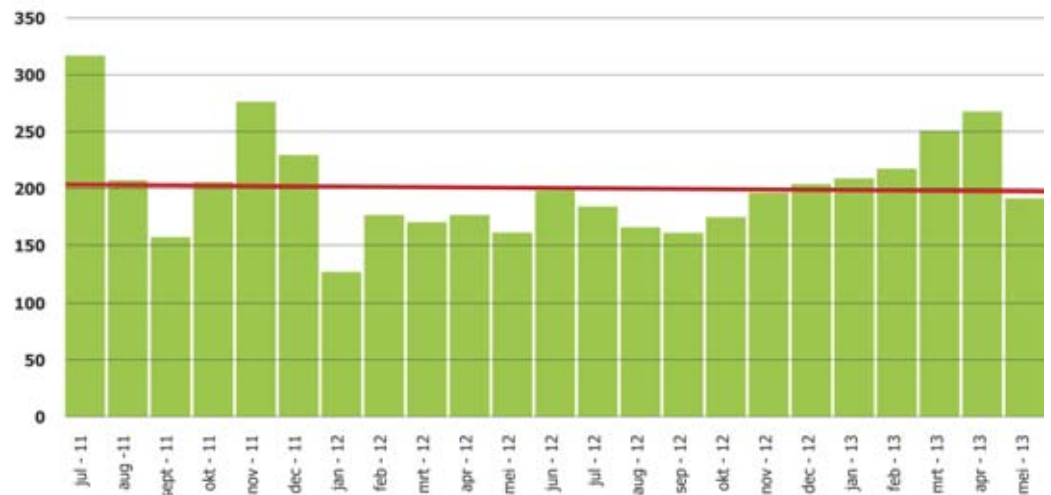
⁹¹ Interview Jongerenloket, 20 augustus 2012.

⁹² Cluster W&I, 'Beperking tekort op de WWB en de WIJ – toelichting pakket van maatregelen', 16 juni 2011, pag. 5.

⁹³ Cluster W&I, Excel sheet jongeren, ontvangen per e-mail 23 juli 2013.

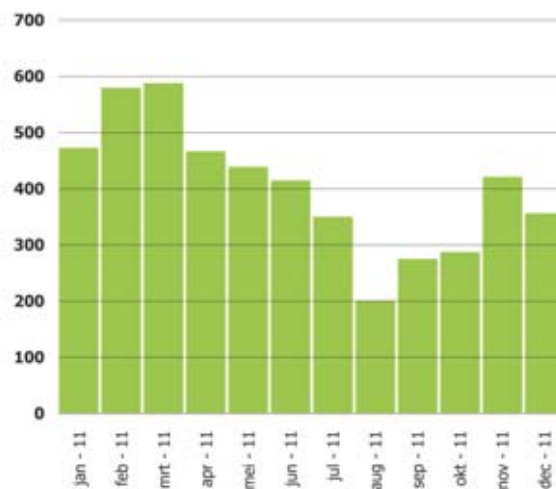
In figuur 4-7 is de ontwikkeling van de instroom onder jongeren weergegeven in de periode vanaf juli 2011.

figuur 4-7: instroom jongeren vanaf juli 2011



De trendlijn beweegt zich in figuur 4-7 op een niveau van rond de 200 per maand, dus lager dan in de periode vóór juli 2011. Bovendien is de trendlijn niet meer stijgend, maar loopt deze ongeveer horizontaal. Uit de instroomcijfers blijkt dat de lagere instroom van jongeren al inzet in juni 2011, dus een maand voor de invoering van de zoekperiode. Dat neemt niet weg dat vanaf juli 2011 bijna elke maand het aantal instromende jongeren kleiner is dan in de maanden voor juli 2011.

figuur 4-8: aanvragen door jongeren - per maand 2011



Een soortgelijk beeld is te zien bij het aantal aanvragen door jongeren. Figuur 4-8 laat zien dat in de tweede helft van 2011 door jongeren aanmerkelijk minder aanvragen zijn ingediend dan in de eerste helft van dat jaar. In de eerste helft van 2011 zijn dat er

in totaal 2.957, in de tweede helft van het jaar 1.896: een afname van 36%. Al met al is de invoering van de zoekperiode een reële verklaring voor de afname van de instroom van jongeren in de tweede helft van 2011.

Over 2012 en 2013 heeft het cluster W&I gegevens geregistreerd over de aantallen werkintakes met jongeren en de mate waarin jongeren na de zoekperiode terugkeren bij het loket. Echter, die gegevens zijn volgens het cluster W&I niet betrouwbaar genoeg om conclusies aan te verbinden.⁹⁴ OBI voert op dit moment in opdracht van het Jongerenloket onderzoek uit naar de resultaten van de zoekperiode in 2012, met name naar de jongeren die na de zoekperiode niet terugkomen. Op dit moment zijn de definitieve uitkomsten van het onderzoek nog niet bekend. Wel geeft OBI aan dat het Jongerenloket en de werkpleinen in 2012 in totaal aan 4.000 jongeren tussen 18 en 27 jaar een zoekperiode hebben opgelegd. Na de zoekperiode zijn bijna 1.700 (42%) jongeren niet teruggekomen,⁹⁵ waarbij overigens niet duidelijk is of deze jongeren werk of scholing hebben gevonden.

Een andere denkbare invloed van de zoekperiode op de instroom van jongeren is dat potentiële aanmelders worden afgeschrikt door de zoekperiode en zich daardoor bij voorbaat al niet melden voor een werkintake. Op basis van de beschikbare gegevens is dit niet vast te stellen. Wel is duidelijk dat het aantal aanmeldingen van jongeren voor een werkintake toeneemt. In 2012 was het aantal werkintakes met jongeren gemiddeld 425 per maand.⁹⁶ In de eerste zes maanden van 2013 is dit gemiddeld 517. In 2012 was 82% van de aanmelders inspanningsplichtig, in 2013 is dit gestegen tot 95%.⁹⁷ De ontwikkeling van het aantal inspanningsplichtige jongeren is weergegeven in figuur 4-9.

figuur 4-9: ontwikkeling aantal inspanningsplichtige jongeren bij werkintake



Het is aannemelijk dat de aanhoudende economische crisis debet is aan de stijging van het aantal aanmeldingen door jongeren. Als de zoekperiode voor jongeren een

⁹⁴ E-mail cluster W&I, 23 juli 2013.

⁹⁵ E-mail OBI, 27 juni 2013.

⁹⁶ Cluster W&I, Excel-sheet jongeren, van cluster W&I per e-mail ontvangen, 23 juli 2013.

⁹⁷ Cluster W&I, Excel-sheet jongeren, van cluster W&I per e-mail ontvangen, 23 juli 2013. Volgens deze gegevens waren er in 2012 5.099 werkintakes met jongeren, waarvan er 4.182 inspanningsplichtig waren. In de eerste zes maanden van 2013 waren er 3.104 werkintakes met jongeren, waarvan er 2.954 inspanningsplichtig waren.

afschrikkend effect zou hebben, lijkt dit in 2013 af te nemen, maar de rekenkamer kan dit effect niet vaststellen.

kosten(effectiviteit)

De invoering van de quick scan en de inspanningsperiode bij jongeren betreft een aanpassing van de werkprocessen bij het Jongerenloket en de werkpleinen. Voor de invoering is geen extra formatie ingezet. Aangezien geen extra kosten zijn gemaakt voor de maatregel, en er wel op uitkeringen aan jongeren wordt bespaard, is er sprake van een kosteneffectieve maatregel.

Zoals hierboven aangegeven hebben in 2012 1700 jongeren na de zoekperiode geen aanvraag ingediend. Onder de veronderstelling dat deze mensen geen aanvraag hebben gedaan dankzij de zoekperiode en dat zij minimaal een jaar lang geen nieuwe aanvraag zullen indienen is de maximale besparing ruim € 25 mln.⁹⁸

4-3-4 opleiding intakers op voorliggende voorzieningen

In het versnellingspakket van 2012 is een opleiding aangekondigd om medewerkers die betrokken zijn bij de intake alerter te maken op de bestaande voorliggende voorzieningen, waaronder de zogenoemde verhaalsmogelijkheden. Tot dan toe was Rotterdam niet goed in het nagaan of mensen recht hadden op andere sociale voorzieningen en fiscale voordelen of dat een deel van de uitkering verhaald kon worden op bijvoorbeeld een afwezige vader.⁹⁹

onderbouwing effectiviteit

Wanneer mensen recht blijken te hebben op andere sociale voorzieningen, kan dit in principe de instroom beperken. De maatregel kan daarnaast ook de uitstroom vergroten of de kosten verlagen wanneer bestaande uitkeringsgerechtigden recht blijken te hebben op een voorliggende voorziening. De maatregel zal hieraan echter alleen op indirecte wijze bijdragen, omdat de maatregel enkel het opleiden van medewerkers betreft. De uiteindelijke bijdrage aan de beheersing van het volume uitkeringsgerechtigden wordt bepaald door de wijze waarop de klantmanagers het in de training geleerde in de praktijk toepassen.

uitvoering en resultaten

De maatregel is nog in uitvoering. Hoewel in de oorspronkelijke formulering van de maatregel het alleen om medewerkers intaker ging, hebben ook andere medewerkers de opleiding gevolgd. In mei 2013 hebben zes medewerkers van de afdeling interne controle de opleiding gevolgd. In mei 2013 hebben 22 kwaliteitsmedewerkers beheer een andere opleiding gevolgd, waarin ook aandacht is besteed aan voorliggende voorzieningen. In juni 2013 worden tien kwaliteitsmedewerkers intake opgeleid, alsook 30 klantmanagers en vijftien financiële medewerkers die inkomensconsulent worden. 50 medewerkers die inmiddels de functie van inkomensconsulent vervullen, volgen de opleiding in het najaar van 2013.¹⁰⁰

⁹⁸ Uitgaande van de gemiddelde kosten per uitkering in 2012 van € 14.721. Bron kosten per uitkering 2012: 'Excelsheet info rekenkamer 18 april 2013' ontvangen van cluster W&I.

⁹⁹ Interview cluster W&I, 25 juni 2013.

¹⁰⁰ E-mail cluster W&I, 25 juni 2013.

De onderstaande tabel geeft het aantal formatieplaatsen van de genoemde functies weer, zoals opgenomen in het formatieplan cluster Werk & Inkomen (van juli 2012), alsook het totale aantal medewerkers dat in opleiding is of nog zal gaan.

tabel 4-4: formatie medewerkers intake en beheer (fte) en medewerkers in opleiding

functie	fte afdeling toetsing & toezicht	fte afdeling beheer & inkomen	totaal fte	medewerkers in opleiding (geweest)
interne controle	?	?	?	6
kwaliteitsmedewerker	10	24	34	32
inkomensconsulenten	76	148	224	95

Uit de tabel blijkt dat ongeveer twee derde van de kwaliteitsmedewerkers de opleiding heeft gevolgd.¹⁰¹ Van de inkomensconsulenten volgt nog niet de helft de opleiding (95 in plaats van 224). Het cluster W&I geeft desgevraagd aan dat er bij de inkomensconsulenten 30 vacatures zijn,¹⁰² maar dit kan het grote verschil niet voldoende verklaren. Er zijn dan nog steeds 99 fte aan inkomensconsulenten waarvan de medewerkers de opleiding niet zouden krijgen. Het cluster W&I geeft als reden voor het feit dat niet alle inkomensconsulenten de opleiding zullen volgen, de al hoge opleidingsdruk bij de afdeling Beheer en de begrensde opleidingscapaciteit bij de RSO.¹⁰³ Deze op zich zelf begrijpelijke verklaringen nemen evenwel niet weg dat de maximale potentie van de maatregel niet wordt benut, hetgeen afbreuk kan doen aan de potentiële bijdrage van de opleidingen aan de beheersing van het uitkeringsvolume. Overigens heeft W&I in ambtelijk wederhoor laten weten dat bij het beoordelen van voorliggende voorzieningen de kwaliteitsmedewerkers een sleutelrol vervullen en dat zij wel bijna allemaal de opleiding hebben gevolgd.

doorlichting bestaand bestand

In maart 2012 is W&I begonnen met de aanbesteding van de doorlichting van het bestand uitkeringsgerechtigden op eventuele voorliggende voorzieningen. Deze actie was niet opgenomen in het maatregelpakket van 2011 of het aanvullende pakket van 2012, maar is wel een actie die met de in deze paragraaf geanalyseerde maatregel samenhangt.

Op 3 september 2012 is met het bedrijf SOZA XPERT een raamovereenkomst getekend voor het doorlichten van het bestand. Het doorlichten gebeurt op basis van no cure no pay. Per 1 juli 2013 zijn bij 824 cliënten voorliggende voorzieningen aangetroffen, als gevolg waarvan per saldo € 647.974 aan uitkeringslasten is bespaard.¹⁰⁴ De screening is nog niet afgerond. Met SOZA XPERT is op 5 juni 2013 een nieuwe raamovereenkomst getekend. Het bedrijf zal de komende tijd ook de uitkeringen die zijn toegekend van 1 juli 2012 tot en met 31 augustus 2013 nader onderzoeken. Ook is aan SOZA XTERT een perceel gegund voor screening aan de poort bij de afdeling Intake.

¹⁰¹ In werkelijkheid zal het aandeel kleiner zijn, omdat het aantal medewerkers niet gelijk zal zijn aan het aantal fte.

¹⁰² E-mail cluster W&I, 4 juli 2013.

¹⁰³ E-mail cluster W&I, 17 juli 2013.

¹⁰⁴ Cluster W&I, Dashboardgegevens, 18 juli 2013.

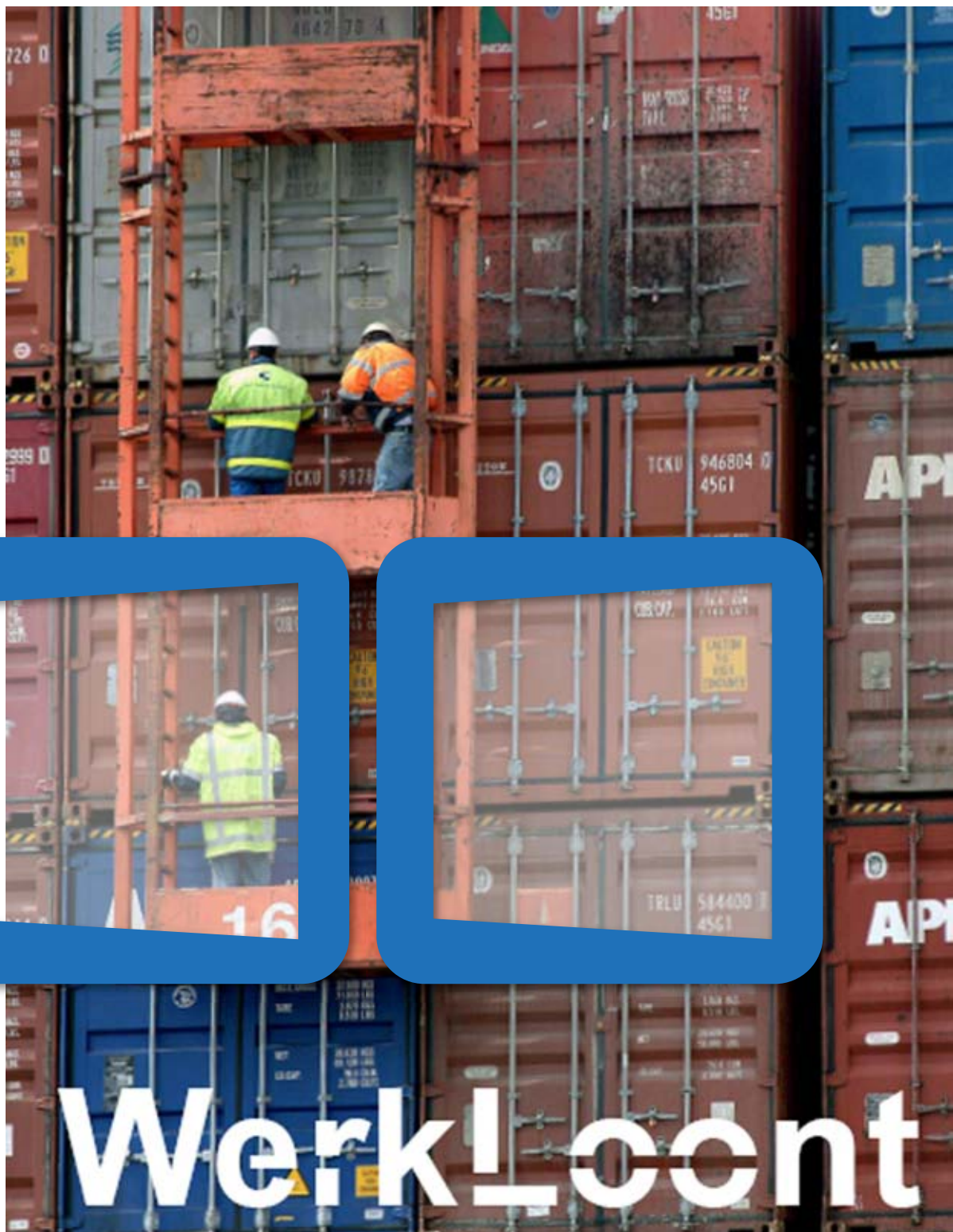
De doorlichting van het bestand op voorliggende voorzieningen alsook de opleiding van intakers om te toetsen op voorliggende voorzieningen maken ook onderdeel uit van het zogenoemde versnellingspakket 2013 (d.d. 12 maart 2013).

kosten(effectiviteit)

W&I maakt geen separate kosten voor de opleidingen. De Rotterdamse Service Organisatie (RSO) verzorgt de opleidingen en draagt de kosten van de opleidingen. Met de concernvorming worden kosten tussen organisatieonderdelen niet meer doorbelast.¹⁰⁵ Hierdoor zijn de kosten die aan de opleidingen zijn verbonden, niet zichtbaar.

Aangezien het hier een ondersteunende maatregel betreft en de directe bijdrage aan het beperken van de instroom niet is vast te stellen, is ook de kosteneffectiviteit niet vast te stellen.

¹⁰⁵ E-mail cluster W&I, 16 juli 2013.



5 bevordering uitstroom

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan de orde:

- In welke mate leiden de maatregelen tot het verhogen van de uitstroom uit de uitkeringen?
- Wat hebben de ingezette maatregelen gekost en hoe verhouden de kosten zich tot de opbrengsten van de maatregelen?

In paragraaf 5-2 zijn de bevindingen bij de uitstroombevorderende maatregelen samengevat. Vanaf paragraaf 5-3 komen de maatregelen afzonderlijk aan de orde.

5-2 totaalbeeld

Voor de 21 maatregelen¹⁰⁶ die de uitstroom moeten bevorderen geldt dat voor zeven maatregelen in eerdere studies is onderbouwd dat zij een positief effect hebben op de uitstroom naar werk. Bij negen maatregelen is logischerwijs te beredeneren dat ze kunnen bijdragen aan de uitstroom naar werk. Voor vijf maatregelen geldt dat het niet aannemelijk is dat ze leiden tot uitstroom naar werk, danwel dat de bijdrage hooguit zeer indirect is. Bij vier maatregelen heeft de rekenkamer geconstateerd dat deze logischerwijs een kostenverlagend effect hebben.

14 van de 21 maatregelen zijn uitgevoerd of nog in uitvoering. Drie maatregelen zijn niet volledig uitgevoerd, bij één maatregel is de uitvoering in het eerste kwartaal 2012 gestagneerd, bij één maatregel is de uitvoering deels vervallen en ten slotte geldt voor één maatregel dat niet was vast te stellen of deze is uitgevoerd.

Bij de maatregelen 'WerkLoont', 'uitbreiding 5% regeling/SROI', 'sectorteam', 'korte klap', 'inrichten rechtmatigheidsteam', 'proactief op zoek naar verhaalsmogelijkheden', en 'aanscherping uitvoering WIJ' zijn resultaten geboekt die in meer of mindere mate hebben bijgedragen aan uitstroom uit de uitkering. Als het om absolute aantallen gerealiseerde uitstroom gaat zijn WerkLoont en de sectorteam het meest effectief geweest.

De maatregelen 'WerkLoont', 'Sectorteam' en 'aanscherping uitvoering WIJ' zijn als kosteneffectief aan te merken. Voor de overige maatregelen was dit niet vast te stellen.

Tabel 5-1 geeft per maatregel samengevat de bevindingen van de rekenkamer weer met betrekking tot de relevantie van de maatregel (kan de maatregel bijdragen aan het bevorderen van de uitstroom), de mate waarin de maatregel is uitgevoerd en de resultaten die de maatregel heeft opgeleverd. In de laatste kolom is waar nodig

¹⁰⁶ In feite gaat het om 22 uitstroom bevorderende maatregelen, maar de maatregelen 'WerkLoont (pakket 2011)' en 'aanpassen WerkLoont (pakket 2012)' zijn gezien hun samenhang door de rekenkamer als één maatregel beschouwd.

relevante aanvullende informatie opgenomen. Tabel 5-2 geeft samengevat de bevindingen weer met betrekking tot de kosten, de baten en de kosteneffectiviteit van de afzonderlijke maatregelen.

tabel 5-1: uitkomsten analyse maatregelen bevorderen uitstroom

maatregel	relevantie	status uitvoering	resultaat	opmerkingen
WerkLoont & aanpassen WerkLoont	onderbouwd	in uitvoering	2011: 1.972 trajecten afgesloten, 39% (770) uitstroom 2012: 4.019 trajecten afgesloten, 44,3% (1.782) uitstroom 1 ^e tertaal 2013: 729 trajecten, 52,8% (385) uitstroom	doelstelling 50% uitstroom in 2011 en 2012 niet gehaald, prognose voor 2013 is dat 50,5% uitstroom wordt gerealiseerd
uitbreiding 5% regeling / SROI	te beredeneren	uitgevoerd	maximaal 188 cliënten (2012) duurzame uitstroom niet bekend	streefcijfer 2012: 175, duurzame uitstroom niet geregistreerd
sectorteam	onderbouwd	in uitvoering	uitstroom uit caseload sectorteam juli 2012 – mei 2013: 480 uitstroom naar werk 327 uitstroom naar deeltijdwerk 147 overige uitstroom (totaal 954)	sectorteam vervullen vacatures niet alleen vanuit eigen caseload, maar ook vanuit caseload WerkLoont, Werkintake, Prematching – juli 2012 t/m mei 2013 1.435 vacatures vervuld
full engagement	niet direct	niet volledig uitgevoerd	geen zichtbare invloed	de maatregel heeft wel effect op de participatie van uitkeringsgerechtigden en ook anderszins potentie om maatschappelijke effecten te bewerkstelligen. Doelgroep is omvangrijk (16.000)
verbeterde standaard diagnose	onderbouwd	uitgevoerd	niet duidelijk – geen directe bijdrage	-
optimale benutting Roteb-trajecten	te beredeneren	niet volledig uitgevoerd (ultimo 2012 onderbezetting trajecten van 60%)	geen betrouwbare uitstroomgegevens beschikbaar	-
vroege matching kandidaten Roteb trajecten DAAD	nee; kan uitstroom enkel versnellen	niet vast te stellen	niet vast te stellen	geen registratie aan wie Roteb-kandidaten worden gematcht
invoering methode zelfsturing	onderbouwd	nog niet volledig geïmplementeerd	nog niet vast te stellen en niet eenvoudig meetbaar – de maatregel leidt op zichzelf niet tot uitstroom	2013 onderzoek door OBI naar implementatie methode, in 2014 effectmeting voorzien
korte klap als start systeemkanteling	te beredeneren	uitgevoerd	geen volledig beeld resultaten beschikbaar –	korte klap heeft bijgedragen aan wijziging in het denken en doen van

			2011: 19 bijeenkomsten, 5.000 klanten opgeroepen, 88 uitgestroomd ¹⁰⁷ 2012: 8 bijeenkomsten, 1.085 kandidaten doorverwezen naar DAAD, verwachte uitstroom 493 ¹⁰⁸	medewerkers en werkzoekenden
versterken handhaven doelmatigheid	onderbouwd, logischerwijs ook bijdrage aan kostenverlaging	uitgevoerd	2011: 4.413 maatregelen opgelegd 2012: 4.306 maatregelen opgelegd directe bijdrage aan uitstroom niet vast te stellen	aantal maatregelen en financiële opbrengst aanzienlijk toegenomen t.o.v. 2010
inrichten rechtmatigheidsteam	onderbouwd	uitgevoerd	2011: 7 uitkeringen beëindigd 2012: 11 uitkeringen	aanpak rechtmatigheid is veranderd: pilot Bloemhof: 22 uitkeringen beëindigd Activerende handhaving: 157 uitkeringen
inzetten stadstoezicht bij controles	te beredeneren	uitgevoerd, zeer kleine inzet	geen	pilot heeft op grond van resultaten geen vervolg gekregen
vergroten effectiviteit maatregelbeleid	nee, logischerwijs wel kostenverlagend effect	uitgevoerd	geen gegevens beschikbaar	
capaciteit vrijmaken voor maatregelbeleid	onderbouwd	uitgevoerd bij WerkLoont	jan 2012 - 7 mei 2012: 110 maatregelen 7 mei 2012 – dec 2012: 782 maatregelen	handhaafteam WerkLoont in juni 2012 ingesteld
proactief op zoek naar verhaalsmogelijkheden	te beredeneren, logischerwijs ook kostenverlagend effect	uitgevoerd	2012: 308 zaken, 59 uitkeringen beëindigd 1 ^e helft 2013: 89 zaken, 5 uitkeringen beëindigd, 18 fraudesignalen, 6 uitkeringen beëindigd	
activeringsdoelgroep voorlichten participatieplicht	niet aannemelijk	uitvoering door cluster MO	geen gegevens beschikbaar	
opleggen participatieplicht naar sector	niet direct, mogelijk wel kostenverlagend effect	in uitvoering	rond de 10.000 screenings – effectiviteit wordt door SEOR onderzocht	invulling maatregel uiteindelijk screening
new deal: premie uitstroom activeringsklanten	te beredeneren	niet volledig uitgevoerd	geen	verkenning heeft niet tot verdere invoering maatregel geleid
aanscherping uitvoering WIJ	te beredeneren	WIJ is vervallen per 1 januari 2012, uitvoering is	uitstroom i.v.m. intrekken na weigeren werkleeraanbod: 693 (2010-2013)	

¹⁰⁷ Naast de uitstroom van 88 zaten 855 kandidaten nog in de pijplijn naar verschillende werkgevers, verwacht werd dat er uiteindelijk 273 mensen zouden uitstromen naar werk. Het maximale uitstroompercentage komt dan op 7,2%.

¹⁰⁸ Definitieve uitstroomcijfers zijn niet beschikbaar.

		daarmee ook deels vervallen (werkleeraanbod) en deels onderdeel WWB geworden (schoolverlaters-norm)		
centralisatie activiteiten werkgeversservices	te berekenen	uitgevoerd	indirect (ondersteunend)	in 2013 2.469 vacatures voor WWB'ers
inzichtelijk maken cv's WWB'ers	te berekenen	in uitvoering	nog niet te bepalen	W&I gaat gebruik door werkgevers en succesvolle matches niet bijhouden

tabel 5-2: kosten en baten maatregelen vergroten uitstroom

maatregel	kosten	baten	kosteneffectiviteit
WerkLoont & aanpassing WerkLoont	2011: € 3.495.000 2012: € 3.725.000 budget 2013: € 3.467.100	2011: € 3.977.658 2012: € 8.608.589	kosteneffectief: uit business case volgt positieve return on investment
uitbreiding 5%-regeling / SROI	€ 600.000 (jaarlijks)	€ 1.776.250	niet vast te stellen
sectorteam	budget 2013 € 3.330.600	onbekend	De sectorteam draaien break-even bij uitstroom van 220 mensen ¹ , met het oog op de 2.800 vacatures die de teams in 2013 beogen te vervullen lijkt het een kosteneffectief instrument
full engagement	kosten van personele inzet in de pilotwijken 12 tot 20 fte	niet vast te stellen	kosteneffectiviteit is niet vast te stellen
standaard diagnose-instrument	€ 700.000 (eenmalig 2012) € 1.000.000 (jaarlijks aan UWV)	niet vast te stellen (ondersteunende maatregel)	niet vast te stellen (ondersteunende maatregel)
optimale benutting Roteb-plaatsen	prognose uitgaven 2012 voorschakeltrajecten € 2.400.000 prognose uitgaven 2012 vraaggerichte reïntegratie € 2.000.000	niet inzichtelijk	niet vast te stellen
vroege matching kandidaten Roteb-trajecten DAAD	voorschakeltrajecten (2012): € 2.400.00 vraaggerichte re-integratie (2012): € 2.000.000	niet inzichtelijk	niet vast te stellen
invoering methode zelfsturing	uitgevoerd met staande organisatie, extra kosten beperkt	onbekend	niet vast te stellen
korte klap als start systeemkanteling	uitgevoerd met staande organisatie, geen tot nauwelijks extra kosten	onbekend	niet vast te stellen

versterken handhaven doelmatigheid	niet duidelijk - uitvoering vanuit staande organisatie	2011 € 1.174.711 2012 € 1.1280.488	niet vast te stellen, baten in 2011 en 2012 wel aanzienlijk hoger dan in 2010 (€ 817.920)
inrichten rechtmatigheidsteam	niet vast te stellen	maximaal € 161.931 (2012)	niet vast te stellen. De aanpak is inmiddels veranderd. Pilot Bloemhof en project Activerende handhaving zijn kosteneffectief.
inzetten Stadstoezicht controles	uitvoering vanuit staande organisatie – geen extra kosten	geen enkele baten	niet vast te stellen
vergroten effectiviteit maatregelbeleid	uitvoering vanuit staande organisatie – geen extra kosten	onbekend	niet vast te stellen
capaciteit vrij voor maatregelbeleid	uitvoering vanuit staande organisatie – geen extra kosten	onbekend	niet vast te stellen
pro-actief op zoek naar verhaalmogelijkheden	niet duidelijk - uitvoering is onderdeel van totaal pakket werkzaamheden afdeling T&V	opbrengst onderhoudsplicht bij niet erkende kinderen: 2012 € 18.093 1 ^e helft 2013 € 11.218 opboeking fraudevorderingen: 2012: € 95.475 1 ^e helft 2013: € 12.936	niet vast te stellen
activeringsdoelgroep voorlichten participatieplicht	uitvoering vanuit staande organisatie – geen extra kosten	geen gegevens beschikbaar	niet vast te stellen
opleggen participatieplicht naar sector	niet vast te stellen	geen gegevens beschikbaar	niet vast te stellen
premie op uitstroom activeringsklanten (new deal)	uitvoering vanuit staande organisatie – geen extra kosten	geen	niet van toepassing
aanscherping uitvoering WIJ	uitvoering vanuit staande organisatie – geen extra kosten	intrekken /weigeren werkleeraanbod bijna € 6 miljoen in 2011. Vanaf 2012 geen baten meer schoolverlatersnorm in totaal € 143.760 van 1 jan 2012 t/m juli 2013	kosteneffectief
centralisatie activiteiten werkgeversservices	prognose kosten WSPR 2013: € 4.592.400	niet vast te stellen (ondersteunende maatregel)	niet vast te stellen (ondersteunende maatregel)
inzichtelijk maken cv's WWB'ers	€ 48.000	zal niet vast te stellen zijn; W&I gaat succesvolle matches niet registreren	zal niet vast te stellen zijn; W&I gaat succesvolle matches niet registreren gelet op zeer lage kosten, grote kans op kosteneffectiviteit

5-3 naar werk

In deze paragraaf komen de maatregelen aan bod die zich voornamelijk richten op het laten uitstromen van werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

5-3-1 WerkLoont

In het maatregelpakket 2011 is de maatregel 'standaard aanpak klantgroep werk (WerkLoont)' opgenomen als uitstroom bevorderende maatregel. In het aanvullende maatregelpakket van 2012 is een maatregel opgenomen om de WerkLoont aanpak aan te passen. Deze maatregelen zullen gezien hun samenhang in deze rapportage gezamenlijk worden behandeld.

WerkLoont is een groepsaankpak die wordt ingezet bij werkzoekenden met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Vanaf augustus 2011 is WerkLoont de enige aanpak die voor deze doelgroep wordt ingezet. WerkLoont kent zijn oorsprong in 2007, toen onder de naam 'DAADwerkt' een project werd opgezet waarbij medewerkers van DAAD (matchmakers) en medewerkers van de werkpleinen (klantmanagers) werkzoekenden in groepsverband ondersteunden bij het verkrijgen van regulier werk.¹⁰⁹ In het kader van 'DAADwerkt' volgden werkzoekenden vier dagdelen per week een traject dat binnen acht weken moest leiden tot uitstroom naar werk. Per 1 januari 2011 is deze aanpak verder gegaan onder de noemer 'WerkLoont' en is de duur van het traject uitgebreid naar 15 weken.¹¹⁰

Het cluster W&I voert WerkLoont in eigen beheer uit. In eerste instantie werd WerkLoont op alle werkpleinen uitgevoerd, onder verantwoordelijkheid van de teamchefs werk. Per 15 augustus 2011 is de uitvoering van WerkLoont op één locatie gecentraliseerd en onder verantwoordelijkheid van één regiomanager gebracht.

Voor WerkLoont komen drie doelgroepen werkzoekenden in aanmerking:¹¹¹

- 1 nieuwe werkzoekenden waarbij tijdens de werkintake is gebleken dat ze kunnen werken en die nog geen reguliere baan hebben gevonden tijdens de inspanningsperiode;
- 2 nieuwe werkzoekenden waarbij tijdens de werkintake is gebleken dat zij (op dat moment nog) geen algemeen geaccepteerde arbeid kunnen verrichten, maar wel is gebleken dat dit van de werkzoekende kan worden verwacht;
- 3 werkzoekenden die behoren tot het zittend bestand (team activering of team re-integratie) waarbij de belemmeringen om algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten zijn opgeheven.

De WerkLoont-aankpak bestaat uit een vormingscomponent en een werkcomponent. In het ondernemingsplan WerkLoont van 16 januari 2012 is toegelicht dat werkzoekenden in het kader van de vormingscomponent twee keer per week een dagdeel worden verwacht in één van de workshopruimten van WerkLoont. De vormingscomponent heeft tot doel de werkzoekende "tools" mee te geven om zich te kunnen presenteren op de arbeidsmarkt teneinde een betaalde baan te krijgen. Hiervoor maakt de vormingscomponent gebruik van twaalf modules. Vanuit deze

¹⁰⁹ Cluster W&I, 'Ondernemingsplan WerkLoont', 16 januari 2012.

¹¹⁰ Cluster W&I, memo 'Overgang klanten DAADwerkt naar WerkLoont', 9 december 2010.

¹¹¹ Cluster W&I, 'Ondernemingsplan WerkLoont', 16 januari 2012.

modules krijgen de werkzoekenden huiswerk mee waarmee ze minimaal vier uur per week zelf aan de slag moeten.

modules vormingscomponent

- voorlichting (inhoud programma WerkLoont);
- startmodule;
- maken van een goed CV;
- vacatures zoeken en analyseren, hoe doe ik dat?
- telefoneren met werkgevers;
- het schrijven van een 'winnende' sollicitatiebrief;
- het voeren van het overtuigende sollicitatiegesprek;
- netwerken, hoe doe ik dat?
- DAAD in beeld, de video sollicitatie;
- aan de slag als zelfstandige, wat komt er bij kijken;
- Dress for Succes;
- (weer) regulier werk en wat dan?

De werkcomponent houdt in dat iedere deelnemer aan WerkLoont één dag per week een werktaak uitvoert. Deelnemers kunnen de werkcomponent invullen met werkzaamheden bij Roteb of met werkzaamheden in een betaalde deeltijdbaai.¹¹²

capaciteit WerkLoont

In augustus en september 2011 bood WerkLoont wekelijks plaats aan 722 werkzoekenden. Vanaf oktober tot en met december 2011 kende WerkLoont een lagere capaciteit, van 604 plekken. De bezetting van WerkLoont nam in de periode augustus 2011 aanzienlijk toe, van 54% in augustus naar 125% in december.¹¹³ Vanaf september 2012 is de capaciteit van WerkLoont uitgebreid naar 864 plekken. De bezetting nam vanaf mei 2012 echter af door de start van een onderzoek naar de netto-effectiviteit van WerkLoont.

onderzoek netto-effectiviteit WerkLoont

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in mei 2012 een onderzoek gestart waarin onder meer de netto-effectiviteit van WerkLoont wordt gemeten. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een controlegroep; van alle potentiële deelnemers aan WerkLoont zijn vanaf mei 2012 tot en met april 2013 alleen de even BSN-nummers ingestroomd in de aanpak. De oneven BSN-nummers zijn in de controlegroep geplaatst. De werkzoekenden die in de controlegroep zijn geplaatst krijgen enkel de basisdienstverlening aangeboden.

In de periode voor mei 2012 waren wachtlijsten voor WerkLoont ontstaan. De reden is dat WerkLoont begin 2012 te kampen had met enerzijds een stijging van het aantal aanmeldingen en anderzijds een aanzienlijk aantal bij de uitvoering betrokken ambtenaren, waarvan de tijdelijke aanstelling werd beëindigd als gevolg van de concernbrede formatiereductie. Doordat met de start van het hiervoor genoemde

¹¹² E-mail Cluster W&I, 28 juni 2013.

¹¹³ Cluster W&I, 'WerkLoont – 3^e tertaalrapportage 2011'.

onderzoek in mei 2012 de nieuwe instroom halveerde, kon de wachtlijst van circa 800 werkzoekenden worden weggewerkt.¹¹⁴ Na de start van het onderzoek in mei 2012 daalde de bezetting van WerkLoont van 99% in mei 2012 naar 42% in december 2012. In april 2013 is het onderzoek naar WerkLoont afgerond en worden alle potentiële kandidaten voor WerkLoont weer opgenomen in de aanpak. De capaciteit van WerkLoont bedraagt per april 2013 864 plekken per week, met een groeimogelijkheid naar 1.080 plekken per week.¹¹⁵

aanpassingen WerkLoont 2012

Eén van de maatregelen uit het aanvullende maatregelpakket 2012 was het aanpassen van de WerkLoont-aanpak. De aanpassing bestaat uit het eerst opstarten van de werkcomponent die de werkzoekende binnen twee weken zelf moet regelen, anders geldt dat de werkzoekende bij Roteb aan de slag moet.

Vanaf september 2012 is de werkcomponent naar voren gehaald.¹¹⁶ Alle werkzoekenden die de centrale voorlichting over WerkLoont hebben gevolgd, moeten eerst starten bij Stadsbeheer of de kwekerij van W&I. Zodra er een terugmelding is van Roteb dat de werkzoekende is verschenen, wordt deze ingedeeld in een groep en kan de werkzoekende starten met de vormingscomponent. Met deze werkwijze worden niet-willers in een vroeg stadium uit de WerkLoont-aanpak gefilterd, waar vervolgens handhaving op wordt gezet.

Naast het naar voren halen van de werkcomponent is het proces rondom WerkLoont in 2012 ook op de volgende punten gewijzigd:¹¹⁷

- Per oktober 2012 is 'aan de kop van het traject' een aparte CV-training ingevoerd. Alle werkzoekenden die bij de Roteb aan de slag zijn gegaan, starten eerst met de module CV maken. Er kan dan direct gematcht worden op basis van het CV. Na de CV-training gaan de werkzoekenden door naar de groepen voor de vormingscomponent.
- Per november is het proces aangepast om de capaciteit van WerkLoont te vergroten. De vormingscomponent bestaat voortaan niet langer uit vijftien weken met twee dagdelen per week, maar omvat in de eerste tien weken twee dagdelen per week en in de laatste vijf weken van het traject één dagdeel per week. Na de eerste tien weken stappen de werkzoekenden over naar een andere, op sector ingedeelde groep, waarmee wordt aangesloten op de werkwijze in de sectorteam (zie 5-3-3).

Na de aanpassingen ziet het programma dat een werkzoekende bij WerkLoont doorloopt, er als volgt uit¹¹⁸:

- centrale voorlichting;
- start Roteb-werkcomponent, één dag per week (of eigen werkcomponent);
- CV-module (één week, twee dagdelen);
- tien weken groepsaanpak, twee dagdelen per week, gericht op matching en modules/vorming;
- vijf weken groepsaanpak, één dagdeel per week, gericht op matching.

¹¹⁴ Cluster W&I, memo 'WerkLoont stand van zaken', januari 2013.

¹¹⁵ Cluster W&I, 'WerkLoont – 1^e tertaalrapportage 2013'.

¹¹⁶ Cluster W&I, memo 'WerkLoont stand van zaken', januari 2013.

¹¹⁷ Cluster W&I, memo 'WerkLoont stand van zaken', januari 2013.

¹¹⁸ Cluster W&I, Memo 'WerkLoont stand van zaken', januari 2013.

onderbouwing effectiviteit WerkLoont

Het doel van de gemeente met WerkLoont is een uitstroom van 50% te realiseren.¹¹⁹

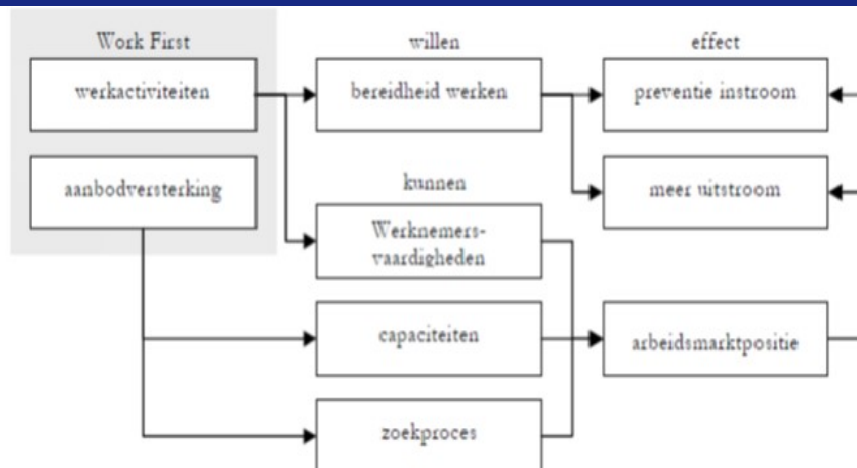
Dit percentage betreft zowel de uitstroom naar werk als overige uitstroom. De rekenkamer heeft geen nadere onderbouwing aangetroffen van het realiteitsgehalte van dit uitstroompercentage.

Zoals in paragraaf 1-2 is aangegeven is WerkLoont voortgevloeid uit het project 'DAADwerkt'. In het ondernemingsplan WerkLoont d.d. 16 januari 2012 staat vermeld dat het project 'DAADwerkt' weinig onderbouwing kende, buiten dat het in een aantal andere gemeenten zou werken.

WerkLoont gaat in feite uit van het work first-principe: een combinatie van verplichte werkactiviteiten enerzijds en het vergroten van kennis en vaardigheden van de deelnemers anderzijds. Volgens de visie van de gemeente op WerkLoont, zoals die in het ondernemingsplan is verwoord, is het voor het snel vinden van betaald werk van belang om werkritme te behouden en jezelf te kunnen 'verkopen'. De aanpak van WerkLoont voorziet in deze mix door een combinatie van beiden aan te bieden waarbij een standaard groepsaankpak in combinatie met individueel maatwerk een maximaal rendement geven (visie WerkLoont).

In een onderzoek naar de werking van Work First, dat Research voor Beleid in 2008 heeft uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, is de veronderstelde werking ervan als volgt weergegeven:¹²⁰

figuur 5-1: veronderstelde werking Work First



Het rapport van de Raad voor Werk en Inkomen verwijst naar een aantal eerder uitgevoerde onderzoeken waarin Work First als effectief instrument is bestempeld.¹²¹ In een onderzoek uit 2007 van Divosa (in samenwerking met de universiteit van Amsterdam) is aangetoond dat Work First succesvol is om de schadelast (uitkeringslasten) van gemeenten te beperken. In dit onderzoek bleek dat 33% van de potentiële deelnemers af zag van een bijstandsaanvraag en 45% van de deelnemers

¹¹⁹ Cluster W&I, 'Tertaalrapportages WerkLoont 2011-2012-2013'.

¹²⁰ Raad voor Werk en Inkomen, 'Work First en Arbeidsmarktperspectief – onderzoek naar de werking van work first', februari 2008, pag. 22.

¹²¹ Raad voor Werk en Inkomen, 'Work First en Arbeidsmarktperspectief – onderzoek naar de werking van work first', februari 2008, pag. 23-24.

regulier werk vond. Uit een kwalitatief onderzoek van SEOR is gebleken dat Work First een relatief goedkoop en effectief middel is om het adagium 'werk boven inkomen' handen en voeten te geven. Daarnaast kwam Work First in een grootschalig onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen naar voren als het meest effectieve re-integratie instrument. Op basis van de uitgangspunten die aan WerkLoont ten grondslag liggen en het feit dat het Work First-principe in diverse onderzoeken als effectief is bestempeld, acht de rekenkamer voldoende onderbouwd dat WerkLoont een geschikt instrument is om uitstroom uit de bijstand te realiseren.

resultaten 2011

In de rapportage WerkLoont 3e tertaal 2011 zijn de volgende cijfers opgenomen over de deelname aan WerkLoont in 2011 en de daarmee geboekte resultaten.

tabel 5-3: deelname en resultaten WerkLoont, 2011

	doelstelling 2011	resultaat 2011
aanmeldingen	2.083	3.366
deelname vormingscomponent	1.821	2.103
deelname werkcomponent	128	109
uitstroom naar werk	906	501
uitstroom andere reden	155	269
overdracht naar werkplein*	1.022	1.202
overdracht naar werkplein binnen 3 weken**	-	niet gemeten
totaal afgesloten	2.083	1.972
percentage uitstroom	50%	39%

*overdracht naar het werkplein vindt plaats als de werkzoekende na 15 weken geen werk heeft gevonden met behulp van WerkLoont

**van overdracht naar het werkplein binnen drie weken is sprake als in de eerste weken van WerkLoont blijkt dat een werkzoekende buiten de doelgroep van WerkLoont valt (persoon is nog niet klaar voor regulier werk)

De uitstroom naar werk en de uitstroom om andere reden tellen in 2011 op tot een uitstroom van 39%. Daarmee is de doelstelling van 50% uitstroom die het cluster W&I voor 2011 had geformuleerd, niet gerealiseerd.

resultaten 2012

In de rapportage WerkLoont 3e tertaal 2012 zijn de volgende cijfers opgenomen over de deelname aan WerkLoont in 2012 en de daarmee geboekte resultaten.

tabel 5-4: deelname en resultaten WerkLoont, 2012

	doelstelling 2012	resultaat 2012
aanmeldingen	3.288	3.581
deelname vormingscomponent	2.837	2.577
deelname werkcomponent	1.800	1.335
uitstroom naar werk	702	721
uitstroom andere reden	898	1.061
part-time werk	250	349
overdracht naar werkplein*	1.338	1.467
overdracht naar werkplein binnen 3 weken**	350	421
totaal afgesloten	3.288	4.019
percentage uitstroom	50%	44,3%

*overdracht naar het werkplein vindt plaats als de werkzoekende na 15 weken geen werk heeft gevonden met behulp van WerkLoont

**van overdracht naar het werkplein binnen drie weken is sprake als in de eerste weken van WerkLoont blijkt dat een werkzoekende buiten de doelgroep van WerkLoont valt (persoon is nog niet klaar voor regulier werk)

De uitstroom naar werk en de uitstroom om andere reden tellen in 2012 op tot een uitstroom van 44,3%. Daarnaast was in 8,5% van de afgesloten trajecten sprake van uitstroom naar parttime werk. De uitstroom is in 2012 verbeterd ten opzichte van het resultaat in 2011 (39%), maar de doelstelling van 50% uitstroom is ook in 2012 niet gehaald.

resultaten 1^e tertaal 2013

Over de eerste vier maanden van 2013 zijn in de rapportage WerkLoont 1^e tertaal 2013¹²² de volgende cijfers opgenomen over de doelen en de prognose voor 2013 en de geboekte resultaten in het eerste tertaal.

¹²² De rekenkamer heeft een conceptversie van deze rapportage ontvangen, vaststelling door de directie van het cluster W&I moest ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog plaatsvinden.

tabel 5-5: deelname en resultaten 1e tertaal 2013

	doelstelling 2013	realisatie 1 ^e tertaal	prognose 2013
aanmeldingen	4.500	1.212	4.500
deelname	3.000	628	3.011
vormingscomponent			
deelname	2.400	832	2.592
werkcomponent Roteb			
deelname	600	93	419
werkcomponent overig			
uitstroom naar werk	700	123	629
uitstroom andere redenen	1.050	262	1.375
part-time werk	350	32	157
overdracht naar	1.500	240	1.257
werkplein*			
overdracht naar	400	104	550
werkplein binnen 3 weken**			
totaal afgesloten	4.000	729	3.968
percentage uitstroom	50%	52,8%	50,5%

*overdracht naar het werkplein vindt plaats als de werkzoekende na 15 weken geen werk heeft gevonden met behulp van WerkLoont

**van overdracht naar het werkplein binnen drie weken is sprake als in de eerste weken van WerkLoont blijkt dat een werkzoekende buiten de doelgroep van WerkLoont valt (persoon is nog niet klaar voor regulier werk)

In de 1^e tertaalrapportage 2013 is benoemd dat de uitstroom naar werk (fulltime en parttime) achterblijft en dit een punt van aandacht is. Aangezien het eerder genoemde SEOR-onderzoek naar de effectiviteit van WerkLoont in april 2013 is afgerond, zal het aantal deelnemers aan WerkLoont in het tweede en derde tertaal van 2013 aanzienlijk stijgen. De prognoses voor 2013 acht de rekenkamer daarom nog haalbaar.

overall resultaten WerkLoont

Over het geheel constateert de rekenkamer dat sprake is van een stijgende lijn in de uitstroom die via WerkLoont wordt gerealiseerd. In 2011 bedroeg de gerealiseerde uitstroom 39%. In 2012 is dit gestegen naar 44,3% en over het eerste tertaal 2013 is sprake van een uitstroom van 52,8%. De resultaten van WerkLoont zijn daarmee in lijn met de doelstelling van het cluster W&I om minimaal een uitstroom van 50% te realiseren. WerkLoont levert daarmee een bijdrage aan het vergroten van de uitstroom uit de WWB.

costeneffectiviteit WerkLoont

De kosten van WerkLoont bedroegen in 2011 € 3.495.000.¹²³ In 2012 beschikte WerkLoont over een budget van € 3.725.000 en kwamen de gerealiseerde kosten uit op € 3.607.349.¹²⁴ Voor 2013 is binnen de begroting van het participatiebudget € 3.467.100 voor WerkLoont gereserveerd. Uit dit budget worden alle kosten betaald die

¹²³ Cluster W&I, 'Business case WerkLoont', 26 oktober 2012.

¹²⁴ Cluster W&I, 'WerkLoont – 3^e tertaalrapportage 2012'.

samenhangen met de uitvoering van WerkLoont; personeelskosten (geplande formatie 30 fte in 2012), huisvestingskosten, opleidingskosten, reiskosten van deelnemers etc.

In 2012 heeft het cluster W&I een business case uitgewerkt waarin een rendementsbeoordeling is gemaakt van WerkLoont. Op grond van een aantal aannames¹²⁵ is in deze business case een berekening gemaakt van de baten van WerkLoont, die vervolgens zijn afgezet tegen de kosten van WerkLoont. De uitkomsten van de business case zijn samengevat weergegeven in onderstaande tabel. Hierbij geldt dat voor 2011 is uitgegaan van de realisatiecijfers over dat jaar. Voor 2012 is uitgegaan van begrote kosten en verwachte resultaten.

tabel 5-6: uitkomsten business case WerkLoont

	2011	2012
aantal deelnemers	2.103	3.288
uitstroom %	39%	50%
besparing totaal	€ 3.977.658	€ 8.608.589
kosten totaal	€ 3.495.000	€ 3.725.000
return on investment*	113,8%	231,1%
*besparing/kosten x 100%		

De return on investment voor 2012 is berekend op basis van begrote kosten en verwachte resultaten. De gerealiseerde uitstroom van 44,3% is weliswaar kleiner, alsook de gemaakte kosten (€ 3.607.349), maar gelet op zeer grote return on investment die was begroot, zal WerkLoont in 2012 een kosteneffectief instrument zijn geweest.

5-3-2 5%-regeling / SROI

In het maatregelpakket 2011 is de uitbreiding van de zogenoemde 5%-regeling opgenomen. Deze regeling houdt in dat bij grootschalige investeringen (boven € 225.000) van de gemeente, de opdrachtnemer 5% van de opdrachtsom moet besteden aan de inzet van langdurig werklozen of stagiaires.

stand van zaken uitvoering

De 5%-regeling is uitgebreid. Op 6 juni 2011 besloot het college de regeling op te rekken en om te vormen tot de regeling Social Return. Waar bij de 5%-regeling 5% van de opdrachtsom moest worden aangewend om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, kunnen werkgevers de verplichting nu ook invullen door het aanbieden van een opleiding (om uitkeringsgerechtigden aantrekkelijker te maken voor de arbeidsmarkt) of door het plaatsen van een compensatieorder bij de gemeentelijke werkvoorziening. De doelgroepen van de Social Returnregeling zijn:

- uitkeringsgerechtigden WWB;
- uitkeringsgerechtigden UWV;
- WSW'ers;
- ID/WIW;
- leerlingen VMBO, VSO, MBO en praktijkscholen.

¹²⁵ Aannames zijn onder andere een gemiddelde uitkeringsduur per werkzoekende van een half jaar en een gemiddelde trajectduur van 10 weken.

Een andere verandering ten opzichte van de 5%-regeling is dat de huidige regeling geldt voor alle aanbestedingen vanaf € 15.000. Het Coördinatiepunt Social Return, dat onderdeel is van het Werkgevers Servicepunt Rijnmond, coördineert de uitvoering van de regeling.

onderbouwing effectiviteit

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van social return. TNO heeft enkele jaren geleden in kaart gebracht wat de mogelijkheden van social return voor de Rijksoverheid zijn, daarbij gebruikmakend van ervaringen op gemeentelijk niveau. De directe baten van social return in de zin van besparing op uitkeringslasten bleken beperkt. Dit komt omdat de aantallen personen waar het om draait tamelijk gering zijn, als daar al zicht op is. Veel gemeenten monitoren de inzet van WWB'ers in het kader van social return niet systematisch. Een andere relevante bevinding uit het onderzoek is dat bedrijven in het kader van social return WWB'ers uit een andere gemeente kunnen inzetten dan uit de gemeente van wie zij opdrachtnemer zijn. Eventuele directe baten door de inzet van WWB'ers hoeven dus niet per se de opdrachtgevende gemeente toe te vallen. De gemeente kan op grond van Europees arbeidsrecht opdrachtnemers niet dwingen om Rotterdamse WWB'ers in dienst te nemen.¹²⁶

Al met al is het denkbaar dat de regeling Social Return een positief effect heeft op de uitstroom uit de WWB. De grootte van dit effect is evenwel afhankelijk van de mate waarin de opdrachtnemer de verplichting die aan de regeling is verbonden invult met Rotterdamse WWB'ers. Daarnaast geldt dat wanneer de verplichting wordt ingevuld met het aanbieden van een opleiding, dit hooguit op indirecte wijze zal leiden tot uitstroom naar werk.

resultaten

Sinds 1 januari 2012 zijn er 198 aanbestedingen gestart, voor een totaalbedrag van € 346.676.088.¹²⁷ In theorie zou 5% (€ 17.333.804) van dit bedrag aan de inzet van WWB'ers kunnen worden gespendeerd. Het cluster W&I heeft de ambitie om via de regeling in 2012 en 2013 in totaal 1.200 uitkeringsgerechtigden duurzaam bij werkgevers te plaatsen. Daarbij gaat het cluster W&I uit van een minimale realisatie van 175 (2012) respectievelijk 245 WWB'ers (2013) die via SROI duurzaam uitstromen.¹²⁸

Of de realisatie van de gestelde doelen op schema ligt, is niet duidelijk. Het Coördinatiepunt Social Return houdt niet systematisch bij hoeveel WWB'ers via de SROI-regeling duurzaam bij een opdrachtnemer aan het werk komen.¹²⁹ Wel is bekend dat in 2012 188 WWB'ers via de SROI-regeling bij werkgevers zijn geplaatst.¹³⁰ Dit is iets hoger dan het minimum waar naar werd gestreefd. Het betreft echter niet enkel duurzame uitstroom, maar ook stages. Het aantal WWB'ers dat in 2012 via de

¹²⁶ TNO, 'Social return bij het Rijk', 2010, pag. 15.

¹²⁷ Opgave cluster W&I, 28 juni 2013.

¹²⁸ Cluster W&I/Rotab, 'Projectplan Social Return Rotterdam', mei 2012.

¹²⁹ Interview cluster W&I, 5 juni 2013 en e-mail cluster W&I, 28 juni 2013.

¹³⁰ Brief van wethouder Werk, Inkomen en Zorg aan de raad, 6 februari 2013.

SROI-regeling duurzaam is uitgestroomd, is dus lager dan 188 en mogelijk minder dan de het minimum dat het cluster W&I zich ten doel had gesteld.

In het versnellingspakket 2013 is aanvullend de mogelijkheid geopperd om een “versneller/aanjager” aan te stellen die de acquireurs bij het WSPR helpt en hen stimuleert om alle bedrijven binnen een bepaalde termijn te bezoeken. Op het moment van schrijven (juli 2013) vinden daartoe de sollicitatiegesprekken plaats.¹³¹

kosten(effectiviteit)

De (begrote) kosten van de uitvoering van de regeling Social Return zijn jaarlijks € 600.000. Hier tegenover staan directe opbrengsten geraamd op jaarlijks € 1.776.250, waarbij uit wordt gegaan van de minimale realisatie.¹³² Op grond daarvan lijkt het aannemelijk dat de SROI-regeling kosteneffectief is. Of dat ook daadwerkelijk het geval is, is echter niet te bepalen. Er ontbreken immers gegevens over het aantal WWB'ers dat duurzaam via de regeling bij opdrachtnemers is geplaatst.

5-3-3 sectorteam

De sectorteam zijn geen onderdeel van de maatregelpakketten die in 2011 en 2012 zijn geformuleerd. Omdat de sectorteam op dit moment niettemin een belangrijk instrument zijn dat het cluster W&I inzet om de uitstroom uit de bijstand te bevorderen, heeft de rekenkamer besloten de sectorteam wel mee te nemen in dit onderzoek.

In mei 2012 constateerde het managementteam van W&I dat het toenmalige matchingsproces tot te weinig uitstroom naar werk leidde. Daarop is zo snel mogelijk gestart met de organisatie van sectorteam, vooruitlopend op de definitieve inrichting van het nieuwe cluster Werk & Inkomen. De sectorteam bestaan uit accountmanagers, coördinatoren, jobhunters, matchmakers, klantmanagers, jobcoaches en administratieve ondersteuning.¹³³ Begin juli 2012 zijn de volgende vier sectorteam van start gegaan:

- zorg;
- haven en logistiek;
- bouw, techniek en facilitaire diensten;
- zakelijke dienstverlening.

De sectorteam richten zich op het matchen van werkzoekenden op vacatures die via het WSPR (zie 5-8-2) beschikbaar komen. De sectorteam richten zich op de volgende groepen werkzoekenden:¹³⁴

- werkzoekenden waarvan bij de intake is vastgesteld dat ze kunnen werken, maar die gedurende het WerkLoont traject nog geen werk hebben kunnen vinden;
- werkzoekenden die aanvankelijk nog niet geschikt waren voor bemiddeling, maar die na een succesvol pre-matching traject daar wel klaar voor zijn.

¹³¹ E-mail cluster W&I, 23 juli 2013.

¹³² Cluster W&I/ Roteb, 'Projectplan Social Return Rotterdam', mei 2012. Het betreft de kosten van de personele bezetting van het coördinatiepunt (8 fte) en middelen als ICT. In het projectplan staan ook enkele PM-posten voor incidentele en beperkte ureninzet vanuit het concern. De baten zijn bespaarde uitkeringslasten.

¹³³ Cluster W&I, directienotitie 'Vulling sectorteam vanuit de werkpleinen', 13 juni 2012.

¹³⁴ Interview cluster W&I, 25 april 2013.

De sectorteamshanteren de volgende werkwijze.¹³⁵ Uitgangspunt is dat een matchmaker een caseload van gemiddeld 70 vacatures heeft waarvoor hij of zij de matching verzorgt. De matchmakers publiceren beschikbaar gekomen vacatures, waarna werkzoekenden hun belangstelling voor de vacature kenbaar kunnen maken. De matchmaker maakt daarnaast een selectie van geschikte werkzoekenden uit de caseload van de sectorteamshanteren en eventueel uit de totale caseload van matchbare werkzoekenden. Aansluitend maakt de matchmaker een ranking van het geselecteerde aanbod en stelt hij of zij kandidaten voor aan de werkgever. De werkgever voert vervolgens gesprekken met de kandidaten en koppelt de resultaten hiervan terug aan de matchmaker. Wanneer dit nodig is verzorgen de sectorteamshanteren naast de matching van werkzoekenden op vacatures, ook de individuele begeleiding op de werkplek. Ook wordt indien nodig aan een vacature gerelateerde scholing of training ingezet om tot een succesvolle match te komen.

De totale caseload aan werkzoekenden die onder de hoede van de sectorteamshanteren zijn gebracht, bedroeg op 1 januari 2013 2.563 werkzoekenden en op 1 juni 2013 3.640 werkzoekenden.¹³⁶

onderbouwing effectiviteit sectorteamshanteren

De sectorteamshanteren passen in het concept van de werkgeversbenadering dat door steeds meer gemeenten wordt ingezet om uitstroom uit de bijstand te realiseren. In de publicatie 'Werkgeversdienstverlening – regionale ondersteuningsstructuur effectiviteit sociale diensten' van Divosa wordt bijzonder hoogleraar Frans Nijhuis aangehaald die het volgende stelt: 'Wil je dat meer inactieve mensen werken, dan zal je de mogelijkheden die ze hebben moeten herkennen en inzetten. Daarbij moet de arbeidsmarkt leidend zijn. Er is te lang gedacht dat als iemand iets met dieren wilde er gezocht moest worden naar een baan met dieren. De werkgeversbenadering is een effectievere manier om veel mensen aan het werk te helpen.'

De rekenkamer constateert dat de inzet van de sectorteamshanteren logischerwijs tot uitstroom naar werk leidt en daarmee in opzet een effectief instrument is om uitstroom uit de WWB te realiseren.

resultaten sectorteamshanteren

Vanaf oktober 2012 wordt maandelijks over de voortgang en de resultaten van de sectorteamshanteren gerapporteerd. In deze rapportages zijn onder andere de resultaten van de sectorteamshanteren gemeld met betrekking tot de door- en uitstroom uit de uitkering van werkzoekenden, die zijn opgenomen in de caseload van de sectorteamshanteren (zie tabel 5-7). Daarnaast wordt gerapporteerd over het aantal vervulde vacatures (zie tabel 5-8). Kanttekening bij deze cijfers is dat in de rapportages is vermeld dat de cijfers handmatig moeten worden verzameld door beperkingen in de ICT-systemen. Dit brengt risico's met zich mee als het gaat om de betrouwbaarheid van de cijfers.

¹³⁵ Cluster W&I, 'Procesakkoord domein Werk', 22 november 2012.

¹³⁶ E-mail cluster W&I, 17 juni 2013.

tabel 5-7: door- en uitstroom uit uitkering van werkzoekenden in caseload sectorteam, juli 2012 – mei 2013

vacatures	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	mrt	apr	mei
<i>uitstroom naar werk</i>	21	1	28	35	63	53	45	64	59	52	59
<i>overige uitstroom</i>	4	1	18	12	15	13	18	18	12	18	18
<i>partiële uitstroom</i>	30	11	18	15	38	19	31	24	16	62	63
<i>proefplaatsing*</i>	36	29	80	85	60	52	73	99	82	138	72
<i>gestart traject (voorschakel/VR)**</i>	6	36	187	74	65	46	58	86	41	50	54

*bij een proefplaatsing gaat de werkzoekende 1 of 2 maanden werken met behoud van uitkering. De werkgever kan in die periode zien hoe de kandidaat werkt en de werkzoekende krijgt enige tijd om de gewenste productiviteit te bereiken.

**Een voorschakeltraject is een leerwerktraject dat door de sectorteam wordt begeleid. Voorschakeltrajecten worden opgezet wanneer voor een bepaald beroep een continue vraag uit de markt is en er onvoldoende werkzoekenden zijn die daar zonder scholing voor geschikt zijn.

Uit de cijfers in tabel 5-7 is af te leiden dat de uitstroom naar werk sinds november 2012 rond de 50-60 per maand ligt. In totaal zijn in de periode juli 2012 tot en met mei 2013 480 werkzoekenden uit de caseload van de sectorteam uitgestroomd naar werk en was in 147 gevallen sprake van uitstroom om overige redenen. In 327 gevallen was sprake van partiële uitstroom. Vanaf april 2013 is de partiële uitstroom meer dan verdrievoudigd. Volgens de voortgangsrapportage over april-mei 2013 is dit het resultaat van proefplaatsingen en trajecten die in de periode ervoor zijn gestart.

De sectorteam vervullen de vacatures die via het WSPR beschikbaar komen primair met werkzoekenden uit hun eigen caseload. Wanneer binnen de caseload van de sectorteam geen geschikte kandidaten worden gevonden, worden ook kandidaten geworven bij WerkLoont, bij Werkintake en Prematching. De vacatures die met kandidaten van buiten de sectorteam zijn vervuld zijn meegeteld in het aantal vervulde vacatures dat is vermeld in tabel 5-8.

tabel 5-8: resultaten vacaturevervulling, juli 2012 - mei 2013

vacatures	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	mrt	apr	mei
<i>nog beschikbaar vorige maand</i>	457	577	516	457	469	20	116	136	58	80	69
<i>beschikbaar gekomen</i>	0	0	150	170	180	254	175	207	214	215	183
<i>vervuld</i>	51	91	188	163	96	83	141	159	157	158	148
<i>openstaand einde maand</i>	427	516	442	469	164	169	136	58	106	85	18
<i>vervallen</i>	0	0	129	15	398	96	14	126	35	78	86

Uit deze tabel blijkt dat in de periode juli 2012 tot en met mei 2013 in totaal 1.435 vacatures zijn vervuld. In september 2012 is het aantal vervulde vacatures meer dan verdubbeld ten opzichte van de maand ervoor. In november en december 2012 is sprake van een dip in het aantal vervulde vacatures. Deze dip werd veroorzaakt door het vervallen van vacatures bij PostNL, in de tuinbouw en in de zorg, wat ook het grote aantal vervallen vacatures in november verklaart. Daarnaast speelde mee dat december een 'stille maand' was in verband met de feestdagen. In de eerste helft van 2012 blijft het aantal vervulde vacatures min of meer stabiel tussen de 140 en 160. In de voortgangsrapportage van de sectorteam over april-mei 2013 is aangegeven dat het

aantal vervulde vacatures nog niet voldoende is om de jaardoelstelling van ruim 2.800 vervulde vacatures te bereiken. De prognose voor het aantal vacatures dat over heel 2013 vervuld kan worden bedraagt in de rapportage over april-mei 2013 2.578 vacatures.

Hoewel de prognose voor het aantal vervulde vacatures in 2013 (2.578) nog achterblijft bij het gestelde doel (2.800), constateert de rekenkamer dat via de sectorteamen een aanzienlijk aantal vacatures vervuld kan worden met werkzoekenden uit het WWB-bestand. Gezien de uitstroom die in de periode juli 2012 tot en met mei 2013 reeds is gerealiseerd leveren de sectorteamen een substantiële bijdrage aan de uitstroom uit de WWB.

kosten sectorteamen

In de begroting voor de besteding van het participatiebudget 2013 is een bedrag van € 3.330.600 gereserveerd voor de sectorteamen. In de voortgangsrapportages van de sectorteamen wordt niet gerapporteerd over de uitputting van dit budget, waardoor de rekenkamer geen zicht heeft gekregen op de werkelijke kosten van de sectorteamen in de eerste helft van 2013. Uitgaande van het budget van € 3.330.600 geldt op basis van de gemiddelde kosten per uitkering (€ 15.100) dat de sectorteamen break-even draaien als 220 mensen via de sectorteamen werk vinden en daarmee een jaar uit de WWB blijven. Gezien het aantal van 2.800 vacatures die de sectorteamen in 2013 beogen te vervullen, lijkt sprake te zijn van een kosteneffectief instrument.

5-4 afstand tot de arbeidsmarkt

In deze paragraaf komen de maatregelen aan bod die zich richten op het laten uitstromen van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt.

5-4-1 pilot full engagement

aard van de maatregel

In het maatregelenpakket van 2011 is de 'gefaseerde invoering van full engagement' opgenomen. Inmiddels wordt deze aanpak door de gemeente aangeduid met de term 'maatschappelijke inspanning'. Kern van de aanpak is dat uitkeringsgerechtigden in ruil voor de uitkering die ze ontvangen een tegenprestatie leveren van minimaal 20 uur per week. De aanpak richt zich vooral op werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In het collegeprogramma is opgenomen dat full engagement in de huidige collegeperiode gefaseerd wordt ingevoerd in de hele stad.

stand van zaken uitvoering

De uitrol van full engagement over de hele stad is niet gerealiseerd. Medio 2011 is besloten om full engagement vooralsnog alleen in zeven pilotwijken uit te voeren en de uitvoering in die zeven wijken te evalueren.¹³⁷ Naar aanleiding van die evaluatie heeft het college in juni 2013 aangegeven dat de aanpak zal worden uitgebreid naar geheel Bloemhof, geheel Pendrecht, Nieuw-Crooswijk, Agniesebuurt, Bospolder, Feijenoord, Oud-Charlois en naar de zogenoemde 'kantelwijken' in IJsselmonde.¹³⁸

¹³⁷ Interview cluster MO, 22 april 2013.

¹³⁸ Brief van het college van B en W aan de commissie MVSP, 14 juni 2013.

onderbouwing effectiviteit

In het maatregelpakket uit 2011 heeft het college de maatregel geplaatst in de categorie maatregelen 'gericht op het bevorderen van uitstroom'. De gedachte achter de maatregel is echter primair om uitkeringsgerechtigden te activeren en te laten stijgen op de participatieladder. Wel moet de aanpak indien mogelijk leiden tot uitstroom naar werk. De maatregel is echter gericht op werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het overgrote deel van deze groep heeft al lange tijd een uitkering, vaak meer dan acht jaar. Voor die doelgroep is uitstroom naar werk volgens informatie van het cluster MO veelal niet haalbaar.¹³⁹ Daarmee is naar het oordeel van de rekenkamer logischerwijs niet aannemelijk dat de aanpak op korte termijn kan leiden tot een substantiële uitstroom naar werk.

resultaten

effecten op uitstroom

In 2012 heeft de Sociaal Wetenschappelijke Afdeling van SoZaWe een evaluatie uitgevoerd van full engagement in zeven pilotwijken in de stad.¹⁴⁰ De uitkomsten van de evaluatie bevestigen bovengenoemd oordeel van de rekenkamer dat een substantiële bijdrage van de maatregel aan de uitstroom naar werk op korte termijn niet aannemelijk is. SWA stelt dat de tegenprestatie meestal minder dan 20 uur bedraagt en doorgaans bestaat uit het verrichten van onbetaald werk, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg.¹⁴¹ Uit de evaluatie komt verder naar voren dat de pilots in zes van de zeven pilotwijken geen zichtbare invloed hebben op de ontwikkeling van het bijstandsvolume.¹⁴² De volledige uitstroom uit de uitkering aan het eind van de in de evaluatie onderzochte periode bedraagt in die zes wijken 22% van het volume bij de start van de onderzoeksperiode en dat is lager dan de uitstroom van 29% in de wijken waar geen pilots full engagement zijn uitgevoerd (de 'controlewijken').¹⁴³ In de pilotwijk Tarwewijk is de uitstroom wel hoger dan in de controlewijken. Uit het evaluatierapport komt naar voren dat de hogere uitstroom in de Tarwewijk mede kan worden verklaard doordat in de wijk een groot aantal werkzoekenden een gesubsidieerde arbeidsovereenkomst heeft gekregen. Uit informatie van het cluster MO blijkt dat dit 600 werkzoekenden betreft die in dienst zijn genomen door reïntegratiebedrijven.¹⁴⁴ De reïntegratiebedrijven detacheerden vervolgens de werkzoekenden bij bedrijven. Die aanpak is gefinancierd uit het participatiebudget. Vanwege bezuinigingen op het participatiebudget heeft deze aanpak geen vervolg gekregen in andere wijken.

effecten op instroom

Uit het evaluatierapport blijkt voorts dat de instroom in de uitkering, gemeten als percentage van het totale uitkeringsvolume in de wijk bij de start van de pilot, in de pilotwijken iets lager is (25%) dan in de controlewijken (28%) in diezelfde periode.¹⁴⁵

¹³⁹ Interview cluster MO, 22 april 2013.

¹⁴⁰ SWA, 'Evaluatie pilots Full Engagement', augustus 2011- augustus 2012, november 2012.

¹⁴¹ SWA, 'Evaluatie pilots Full Engagement', augustus 2011- augustus 2012, november 2012, pag. 6.

¹⁴² SWA, 'Evaluatie pilots Full Engagement', augustus 2011- augustus 2012, november 2012, pag. 5.

¹⁴³ SWA, 'Evaluatie pilots Full Engagement', augustus 2011- augustus 2012, november 2012, pag. 6.

¹⁴⁴ Interview cluster W& I, 22 april 2013.

¹⁴⁵ SWA, 'Evaluatie pilots Full Engagement', augustus 2011- augustus 2012, november 2012, pag. 28.

Dit zou kunnen betekenen dat full engagement een licht afschrikwekkend effect heeft waardoor minder mensen een uitkering aanvragen. Uit het evaluatierapport komt echter naar voren dat volgens SWA op basis van de beschikbare cijfers een dergelijk effect niet kan worden vastgesteld.

overige effecten

Uit de evaluatie komt naar voren dat in de pilotwijken meer uitkeringsgerechtigden participeren in vrijwilligerswerk. 277 (24%) van de in totaal 1.158 deelnemers in de pilotwijken is daardoor gestegen op de participatieladder.¹⁴⁶ Daarnaast hebben projectleiders bij de evaluatie ook kwalitatieve resultaten van de pilots genoemd, zoals het tot stand komen van samenwerking in wijknetwerken om werkzoekenden te activeren. Deze effecten zijn echter niet nader onderzocht.

De activering van uitkeringsgerechtigden draagt ook bij aan de uitvoering van taken van de gemeente op andere beleidsterreinen dan de WWB. Zo is het bevorderen van vrijwilligerswerk en mantelzorg een wettelijke taak van de gemeente op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Deze effecten zijn onder meer relevant vanwege de aanzienlijke omvang van de doelgroep waar full engagement zich op richt. Volgens een brief van de wethouder van 13 juni 2013 aan de commissie Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale zaken en Participatie (MVSP) gaat het om ongeveer 16.000 uitkeringsgerechtigden die tot de zogenoemde 'activeringsgroep' behoren.¹⁴⁷ Volgens informatie van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling gaat het hierbij om uitkeringsgerechtigden die op dit moment onbemiddelbaar zijn voor betaald werk, bijvoorbeeld door gebrek aan taalbeheersing of opleiding of door psychische beperkingen.¹⁴⁸ Uitgaande van het totale uitkeringsvolume in Rotterdam van circa 36.000, betekent dit dat de doelgroep van full engagement ruim 44% van het totale uitkeringsvolume van Rotterdam beslaat. Daarmee heeft full engagement de potentie om aanzienlijke maatschappelijke effecten te realiseren.

kosten(effectiviteit)

Voor het programma full engagement is naast de personele inzet geen budget beschikbaar. De kosten van full engagement betreffen dus de kosten van die personele inzet. Deze was aanvankelijk een formatie van twintig fte. Later is die formatie teruggebracht naar twaalf fte.

Zoals eerder aangegeven heeft full engagement in de pilotwijken geen zichtbare invloed op de uitstroom naar werk. Daarmee is de aanpak niet kosteneffectief in relatie tot het bevorderen van de uitstroom naar werk. Of full engagement kosteneffectief is wat betreft het beperken van instroom kan de rekenkamer niet vaststellen. Het effect van full engagement op instroom is immers niet bekend.

5-4-2 standaard diagnose-instrument

In het maatregelenpakket van 2011 is een generieke werkdiagnose aangekondigd. Deze is bedoeld voor WWB'ers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Door middel van de diagnose kan inzicht worden verkregen in de aard van eventuele beperkingen om

¹⁴⁶ SWA, 'Evaluatie pilots Full Engagement', augustus 2011- augustus 2012, november 2012, pag. 34.

¹⁴⁷ Brief van de wethouder Werk, Inkomen en Zorg aan de commissie MVSP, 14 juni 2013.

¹⁴⁸ Interview cluster MO, 22 april 2013.

aan het werk te gaan, zodat een meer op de persoon toegesneden re-integratietraject kan worden geboden.

stand van zaken uitvoering

In het kader van de maatregel is het diagnose-instrument (Dariuz) ingevoerd. Het instrument is ontwikkeld door de gelijknamige organisatie, die is voortgekomen uit een reïntegratiebedrijf, enkele SW-bedrijven en TNO Kwaliteit van Leven.¹⁴⁹ Met dit instrument wordt van nieuwe WWB'ers – die een afstand tot arbeidsmarkt hebben – onder meer het volgende in kaart gebracht en geregistreerd:

- aanwezigheid van psychische klachten (depressie, angst, manisch);
- al dan niet moeite met bepaalde werkhoudingen en -activiteiten (zoals zittend, lopend, staand werken; geconcentreerd werken; onder tijdsdruk werken);
- algemene houding ten opzichte van werk, enthousiasme;
- persoonlijkheidskenmerken (zoals altruïsme, openheid, neuroticisme);
- sociale situatie (zoals al dan niet getrouwd, sociaal isolement of niet).¹⁵⁰

Bij het afnemen van de werkdiagnose kunnen klantmanagers aanvullend worden ondersteund door arbeidsdeskundigen van het UWV (voor specifieke (werk)diagnoses op fysiek gebied) en medewerkers van Parnassia (voor specifieke diagnoses op psychisch gebied).¹⁵¹

onderbouwing effectiviteit

Het belang van een goede diagnose in relatie tot het inzetten van het juiste re-integratiemiddel wordt ondersteund in de literatuur. Succesvolle re-integratie wordt bepaald door de motivatie van werkzoekenden, waaronder iemands vermogen (kunnen) en gereedheid (er aan toe zijn) dient te worden verstaan.¹⁵² Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verwees in de 'Beleidsdoorlichting re-integratie uit 2008 naar wetenschappelijke studies die het belang van 'profiling' aangeven. Op individueel niveau moeten cliëntkenmerken in kaart worden gebracht om een effectief re-integratietraject te kunnen bieden. Het gaat dan om bijvoorbeeld gezondheid, motivatie en psychologisch en sociaal kapitaal.

De rekenkamer is geen specifieke studie tegengekomen waarin het instrument Dariuz op validiteit en betrouwbaarheid is getoetst. Wel heeft de Raad voor Werk & Inkomen veertien andere diagnose-instrumenten beoordeeld. Zij komt onder andere tot de aanbeveling om de volgende cliëntkenmerken te registreren:

- competenties;
- capaciteiten;
- attitudes;
- belemmeringen;
- interesses.

¹⁴⁹ www.dariuz.nl.

¹⁵⁰ Afkomstig uit een uitdraai uit het systeem Dariuz, door het cluster W&I ter beschikking gesteld aan de rekenkamer.

¹⁵¹ Cluster W&I, 'Overdrachtsdocument Specifieke Diagnose. Samenwerking UWV-SMZ en Parnassia-groep', juni 2013.

¹⁵² Zie de bevindingen ten aanzien van de maatregel zelfsturing (paragraaf 5-5-1) en ook: Raad voor Werk en inkomen, handreiking 'Heft in eigen hand, sturen op zelfsturing', november 2010, pag. 16; W. Roorda, 'De effectiviteit van re-integratie', in 'Kennissplatform Werk en Inkomen, 'Investeren in participeren', april 2013.

Tevens moet volgens de Raad van Werk & Inkomen zorg worden gedragen voor een inzet op alle soorten cliënten, zodat hetzelfde type vergelijkbare informatie beschikbaar is voor alle cliënten.¹⁵³

In Dariuz worden voorbeelden van bovengenoemde cliëntkenmerken vastgelegd, met uitzondering van het laatste element (interesses).¹⁵⁴ De door het ministerie van SZW genoemde kenmerken (gezondheid, motivatie, psychologisch en sociaal kapitaal) komen eveneens in het instrument terug. Verder wordt het instrument algemeen ingezet, in de zin dat er niet met verschillende instrumenten wordt gewerkt. Het door de gemeente ingezette instrument sluit daarmee grotendeels aan op de eisen die vanuit extern onderzoek daaraan worden gesteld. De invoering van de werkdiagnose is een zogeheten ondersteunende maatregel.¹⁵⁵ Hij heeft primair betrekking op de interne werkprocessen van W&I en is gericht op cliënten met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt, om hen een passend re-integratietraject te bieden. De diagnose heeft daarom geen direct effect op het WWB-volume, maar een indirect effect op de langere termijn. De grootte van dit effect is niet op voorhand in te schatten.

resultaten

In de loop van 2012 zijn dertig klantmanagers getraind om de werkdiagnose af te nemen.¹⁵⁶

In 2012 hebben 1.057 WWB'ers een werkdiagnose gekregen.¹⁵⁷ In 2013 zijn dat er tot en met medio juli 973. De rekenkamer stelt dan ook vast dat de in 2011 aangekondigde maatregel daadwerkelijk is ingevoerd en toegepast.¹⁵⁸

kosten(effectiviteit)

Bij invoering van de werkdiagnose zijn er trainingskosten en kosten voor de eenmalige aanschaf van de licenties van het programma Dariuz gemaakt (à € 200.000). Voor 2012 waren de begrote uitvoeringskosten € 500.000. Op dit moment is voor Dariuz structureel € 697.500 in de begroting opgenomen.¹⁵⁹ Voor de inzet arbeidskundigen en verzekeringsartsen van het UWV wordt jaarlijks € 1 mln begroot.¹⁶⁰ Of dit in het licht van de beheersing van het WWB-volume een kosteneffectieve inzet is, is niet vast te stellen. Het is immers een ondersteunende maatregel bij het toeleiden van cliënten naar een passend re-integratietraject, waarvan de effecten niet direct zichtbaar zijn.

5-4-3 optimale benutting Roteb-trajecten

Het voornoemde diagnose-instrument dient, zoals aangegeven, behulpzaam te zijn bij het vinden van een bij de cliënt passend re-integratietraject. Bij de voormalige Roteb

¹⁵³ Raad voor Werk en Inkomen, 'Diagnose bij re-integratie: analyse en aanbevelingen', juni 2009, pag. 13-14.

¹⁵⁴ Gebaseerd op een uitdraai uit het systeem Dariuz, door W&I ter beschikking gesteld aan de rekenkamer.

¹⁵⁵ Interview cluster W&I, 5 juni 2013.

¹⁵⁶ Interne voortgangsrapportage cluster W&I, derde tertaal 2012.

¹⁵⁷ Bewerking rekenkamer uitdraai uit het systeem Dariuz, door het cluster W&I ter beschikking gesteld aan de rekenkamer.

¹⁵⁸ De rekenkamer heeft niet onderzocht of vervolgens het juiste bijpassende re-integratietraject wordt aangeboden. De rekenkamer heeft zich bij deze maatregel beperkt tot de vraag of de aan de raad aangekondigde maatregel is uitgevoerd.

¹⁵⁹ E-mail cluster W&I, 23 juli 2013. Het bedrag over 2013 bestaat uit licentiekosten van € 136.361, € 10.000 gebruikersfee en € 50.000 aan onder meer trainingen en certificering. De overige € 500.000 zijn uitvoeringskosten (ambtelijke reactie in kader van ambtelijk wederhoor).

¹⁶⁰ De inzet van Parnassia kost geen additionele middelen, omdat deze dienstverlening wordt gefinancierd via de ziektekostenverzekering van de cliënten. Cluster W&I, 'Overdrachtsdocument Specifieke Diagnose. Samenwerking UWV-SMZ en Parnassiagroep', juni 2013.

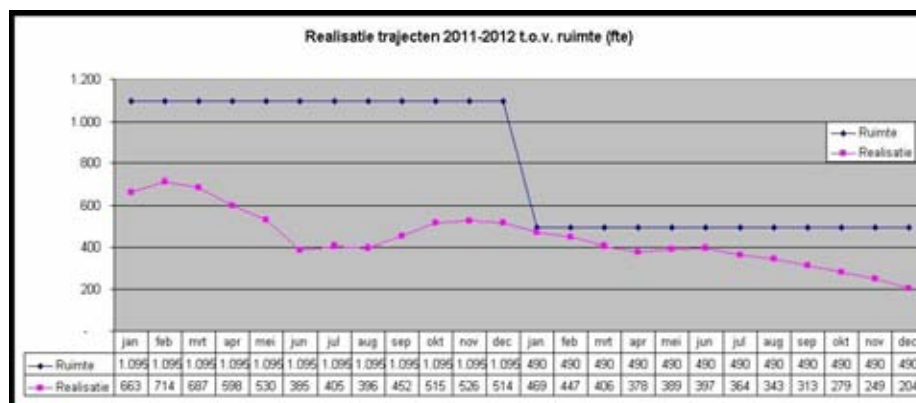
waren dergelijke trajecten beschikbaar. In het maatregelpakket van 2011 is opgenomen dat per 1 september 2011 alle plaatsen voor WWB'ers bij de Roteb zouden moeten zijn opgevuld. Concreet ging het om de volgende trajecten:

- voorschakeltrajecten: trajecten van drie tot vier maanden om werkzoekenden met een korte afstand tot arbeidsmarkt werk/leerervaring op te laten doen. Het einddoel is uitstroom naar werk.
- Werkdirect: werkzoekenden waarvan het vermoeden bestaat dat zij ten onrechte een uitkering ontvangen, worden voor maximaal drie maanden bij een wijkreinigingsteam ondergebracht.
- werkervaringsplaatsen: deze trajecten van maximaal negen maanden hebben tot doel werkzoekenden met overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt (drie tot zes maanden) werknemersvaardigheden aan te leren, waarna zij naar een ander traject kunnen doorstromen.
- vraaggerichte re-integratie: maatwerktrajecten met potentiële werkgevers voor cliënten met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt.
- workfirst: kortdurende trajecten (drie maanden), waarbij jongeren eenvoudige werkzaamheden in de groenvoorziening verrichten, om onder meer werknemersvaardigheden op te doen. Vervolgens wordt gekeken welke vervolgttrajecten mogelijk zijn.

stand van zaken uitvoering

De aanleiding voor de maatregel is dat het aantal lopende trajecten fors achterliep bij de bij Roteb beschikbare ruimte. Figuur 5-2 laat zien dat deze onderbenutting in het voorjaar van 2011 alleen maar toenam.¹⁶¹

figuur 5-2: onderbenutting Roteb – trajecten 2011-2012



In het voorjaar van 2011 is een interne evaluatie uitgevoerd op een selectie dossiers om te achterhalen of cliënten mogelijk ten onrechte niet in een Roteb-traject zitten. Uit de evaluatie bleek dat in 60% van de dossiers sprake was van een potentiële klant

¹⁶¹ Afkomstig uit een interne rapportage aan MT SoZaWe / Roteb, februari 2013. In de desbetreffende rapportage zijn de gegevens in de grafiek niet gesplitst naar traject.

voor de Roteb-trajecten. Hierna zijn er op de werkpleinen verschillende procesmatige afspraken gemaakt om de instroom op de Roteb-trajecten te versnellen.

onderbouwing effectiviteit

Hoewel de maatregel primair het vergroten van de benutting van de Roteb-plaatsen betreft, heeft de rekenkamer zich ook een beeld proberen te vormen van de resultaten van de Roteb-trajecten zelf. Het potentiële effect van de betreffende trajecten op de uitstroom naar werk is niet voor ieder traject hetzelfde. Van voorschakeltrajecten en de vraaggerichte re-integratie is het grootste positieve effect op de uitstroom te verwachten, omdat het uitkeringsgerechtigden betreft die relatief dicht bij de arbeidsmarkt staan. Van werkervaringsplaatsen kan een dergelijk effect pas op langere termijn zichtbaar zijn; de deelnemers daaraan staan veel verder van de arbeidsmarkt af.

resultaten

Hoewel met de genoemde procesafspraken uitvoering wordt gegeven aan het streven om alle Roteb-plaatsen te benutten, laat figuur 5-2 zien dat ook na september 2011 nog sprake is van een grote onderbenutting. Oorzaken hiervan zijn bijvoorbeeld ongemotiveerde klanten, geen kinderopvang of OV-kaart, inflexibele aanvangstijden etc. In 2012 neemt de onderbenutting sterk af, maar dat komt door een sterke krimp in de plaatsingsruimte. Het aantal daadwerkelijke plaatsingen blijft lange tijd grofweg gelijk, maar daalt in de loop van 2012 toch weer verder. Al met al kan worden vastgesteld dat de maatregel niet optimaal is uitgevoerd.

In verschillende rapportages staan uitstroomcijfers van deelnemers aan Roteb-trajecten. Zo stroomde volgens een rapportage uit 2012 in 2011 34% van de deelnemers aan voorschakeltrajecten uit naar werk.¹⁶² Volgens een rapportage van 2012 was dat in de eerste zes maanden van 2012 33%. Van de deelnemers aan de vraaggerichte re-integratie stroomden in deze periode in 2012 48% (50 deelnemers) uit.¹⁶³

Nadien zijn dergelijke rapportages niet meer verschenen. De rekenkamer heeft inzicht gevraagd in de uitstroom naar werk uit deze trajecten over heel 2012 en over de eerste maanden van 2013. Uit de gegeven cijfers bleek echter dat over heel 2012 slechts twintig deelnemers aan de vraaggerichte re-integratie naar werk uitstroomden.¹⁶⁴ Dat is niet consistent met de eerdergenoemde rapportage uit 2012. Desgevraagd gaf het cluster W&I aan dat er sprake is van verschillende registratiesystemen: het door de toenmalige Roteb gebruikte Navision en het momenteel door W&I gebruikte RMW. Over dit laatste systeem stelt het cluster W&I dat de registratie niet op orde is.¹⁶⁵ De rekenkamer stelt op grond van het voorgaande vast dat er momenteel geen betrouwbare informatie is over de uitstroom naar werk vanuit de Roteb-trajecten.

¹⁶² Roteb, 'Prestatie-indicatoren WSW en WWB - jaarverslag 2011', januari 2012. Hier zijn geen gegevens over werkervaringsplaatsen in opgenomen.

¹⁶³ Cluster W&I, 'Evaluatie eerste half jaar 2012 producten Roteb', september 2012.

¹⁶⁴ E-mail cluster W&I, 17 juli 2013.

¹⁶⁵ E-mail cluster W&I, 18 juli 2013. Dit werd reeds eerder tijdens een opvolgingsonderzoek door W&I aan de rekenkamer aangegeven: Rekenkamer Rotterdam, 'opvolgingsonderzoek re-integratie en voortijdig schoolverlaten', januari 2013.

kosteneffectiviteit

De onderstaande tabel toont de kosten van de voorschakeltrajecten en de trajecten van de vraaggerichte re-integratie,¹⁶⁶ afgezet tegen een schatting van het break even point wat betreft het aantal trajecten en het uitstroombestand (dat wil zeggen, de momenten waarop noch verlies noch winst wordt gemaakt).

tabel 5-10: kosten trajecten en break even point (2012)

traject	begroot aantal	prognose uitgaven	break even point
voorschakeltrajecten	600	€ 2.400.000	160 / 27%
vraaggerichte re-integratie	800	€ 2.000.000	134 / 17%

Uitgaande van de begrote budgetten voor 2012¹⁶⁷ geldt op basis van de gemiddelde kosten per uitkering per jaar (€ 15.100) dat de kosten voor de voorschakeltrajecten break-even draaien als 160 mensen via het traject werk vinden en daarmee een jaar uit de uitkering blijven. In het geval van de vraaggerichte re-integratie ligt het break even point bij 134 cliënten. Aangezien geen betrouwbare uitstroombestanden beschikbaar zijn, is niet te beoordelen of dit break even point binnen handbereik ligt. De kosteneffectiviteit van de trajecten is daarmee niet te bepalen.

5-4-4 eerder aanmelden Roteb-deelnemers bij DAAD

aard van de maatregel

In het aanvullende maatregelenpakket 2012 is de maatregel 'werkzoekenden eerder dan einde traject aanmelden voor DAAD banen' opgenomen. Deze aanpak zou moeten gelden voor de pilot Westland en bij andere deals met grote werkgevers.

pilot Westland

De pilot Westland maakt geen deel uit van de onderzochte maatregelenpakketten uit 2011 en 2012. De pilot Westland had als doel bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen in de kassen in de gemeente Westland en werd uitgevoerd in samenwerking met de gemeenten Den Haag, Delft en Westland. Het project was geen groot succes. In een brief van 12 juli 2012 meldt het college aan de raad dat er vanuit Rotterdam 24 plaatsingen zijn gerealiseerd. Hoewel het college in zijn brief meldde dat de werkgevers in het Westland de voorkeur geven aan arbeidsmigranten, is het project voortgezet. Ook op dit moment zijn er nog geen omvangrijke resultaten geboekt. Van de 110

¹⁶⁶ Cluster W&I, 'Evaluatie eerste half jaar 2012 producten Roteb', september 2012. We hebben de werkervaringsplaatsen hier buiten beschouwing gelaten, omdat het percentage uitstroom naar werk te onzeker is. Bovendien is het primaire doel van deze trajecten niet een directe uitstroom naar werk, maar dienen zij ter voorbereiding van vervolgetrajecten.

¹⁶⁷ Met ingang van 2013 zijn de kosten, die voorheen als trajectkosten aan Roteb werden betaald, in de begroting opgenomen als 'loonkosten personeel ambtelijke organisatie'. Het betreft een bedrag van € 4,69 mln. (e-mail cluster W&I, 19 juli 2013).

aanmeldingen in 2013, hebben per eind augustus 2013 13 WWB'ers een arbeidscontract gekregen. Het uitvalpercentage is 69%.¹⁶⁸

onderbouwing effectiviteit

De maatregel leidt op zichzelf niet per se tot een grotere uitstroom. Immers, de maatregel beoogd alleen om uitkeringsgerechtigden eerder in contact te brengen met potentiële werkgevers, wat suggereert dat een dergelijke matching sowieso op enig moment zou plaatsvinden. Wel kan de maatregel in theorie de uitstroom versnellen, waardoor er op een eerder moment kostenbesparingen worden gerealiseerd.

stand van zaken uitvoering

De rekenkamer heeft W&I gevraagd naar gegevens of documenten waaruit blijkt dat de maatregel wordt uitgevoerd. W&I heeft de rekenkamer laten weten dat er niet wordt bijgehouden of Roteb-kandidaten naar DAAD of naar bepaalde werkgevers uitstromen.¹⁶⁹ Het is derhalve niet vast te stellen of de maatregel is uitgevoerd, laat staan of deze het gewenste resultaat heeft opgeleverd.

5-5 paradigmashift

In deze paragraaf komen de maatregelen aan bod die zich voornamelijk moeten bijdragen aan de paradigmashifts die het cluster W&I wil realiseren (zie paragraaf 3-2-1), die eveneens moeten leiden tot uitstroom.

5-5-1 invoering methode zelfsturing in klantmanagement

Een van de uitstroombevorderende maatregelen uit het maatregelpakket 2011 is de maatregel 'invoering methode zelfsturing voor klantmanagement'. In de toelichting op de maatregel wordt gesteld dat van alle burgers die genooddaakt zijn terug te vallen op financiële ondersteuning vanuit de gemeente een tegenprestatie wordt verwacht. Daarbij dient de uitkeringsgerechtigde zelf de regie te voeren over zijn traject. De methode zelfsturing is erop gericht de klantmanager te ondersteunen bij het optimaliseren van zelfsturing bij de uitkeringsgerechtigde. Klantmanagers wordt een methodisch kader geboden en zij worden getraind op coachingsvaardigheden. Uitgangspunt is een actieve houding van werkzoekenden.

inhoud methode zelfsturing

De Rotterdamse methode zelfsturing gaat uit van de methode zelfsturing die in 2010 door de Raad voor Werk en Inkomen is beschreven in de handreiking 'Heft in eigen hand, sturen op zelfsturing'. Zelfsturing is het proces waarbij een klant initiatief neemt, doelen stelt, acties plant, acties uitvoert, evalueert en reflecteert.¹⁷⁰ Het aanleren van zelfsturing is een vorm van gedragsverandering. Dit veranderingsproces is voor iedere werkzoekende anders. In de methode zelfsturing staat het perspectief van de werkzoekende centraal; zijn of haar mogelijkheden zijn het vertrek- en richtpunt van de ondersteuning. De methode zelfsturing onderscheidt drie vormen van zelfsturing:

¹⁶⁸ Cluster W&I, notitie aan wethouder Florijn m.b.t. plaatsingen (glas)tuinbouw 2013, 30 augustus 2013.

¹⁶⁹ E-mail cluster W&I, 27 juni 2013.

¹⁷⁰ Raad voor Werk en inkomen, handreiking 'Heft in eigen hand, sturen op zelfsturing', november 2010, pag. 15.

- 1 de klant als regievoerder: de klant bepaalt binnen gestelde grenzen zelf hoe zijn route naar werk eruitziet. De klantmanager houdt daarbij een toetsende en coachende rol.
- 2 de klant als coproductent: hierbij is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen klant en klantmanager. Voor deze variant komen klanten in aanmerking voor wie volledige zelfsturing net een brug te ver is.
- 3 de klant als toetser: de regie ligt bij de klantmanager die in overleg met de klant het initiatief neemt en bepaalt hoe de re-integratie wordt vormgegeven. De klant toetst de voorstellen aan zijn wensen en verwachtingen. Deze variant past bij klanten die niet direct het voortouw kunnen of willen nemen.

De methode zelfsturing gaat uit van het zogenoemde stages of change model voor gedragsverandering. Aan de fasen die het stages of change model onderscheidt zijn de stappen van de zelfsturingscyclus gekoppeld (zie figuur 5-3).

figuur 5-3: stappen methode zelfsturing

Stap van zelfsturing	Doelen stellen	Plannen maken	Plannen uitvoeren	Volhouden en evalueren
Stage of change	Voorbeschouwing, Overpeinzing	Voorbereiding / beslissing	Actieve verandering	Bestendiging
Definitie	Klant overweegt verandering nog niet of wordt zich bewust van de voor- en nadelen van de huidige en toekomstige situatie	De klant heeft besloten te willen veranderen en begint stappen te plannen	De klant onderneemt zelf acties	Klant heeft gedrag ingezet en moet dit voldoende lang volhouden om tot succes te leiden
Behoeftte klant	Gevoelens van ambivalentie verkennen en de voordelen van re-integratie gaan onderkennen.	Commitment versterken en het plan maken dat het beste bij hem past	Ondersteuning bij het uitvoeren van zijn plannen.	Ondersteuning in het volhouden van het gedrag en het overwinnen van nieuwe teleurstellingen
Inzet professional	Ambivalentie eerst vergroten en vervolgens opheffen door klanten te laten kiezen voor verandering	Adequate actie- of veranderstrategieën helpen ontwikkelen	Het bieden van ondersteuning om plannen uit te voeren	Klant zelfsturing laten volhouden zodat geplande acties worden afgerond en tot succes leiden

bron: Raad voor Werk en Inkomen, handreiking 'Heft in eigen hand, sturen op zelfsturing'.

Binnen de methode zelfsturing worden verschillende gesprekstechnieken ingezet: de algemene gesprekstechniek NORBS,¹⁷¹ motivationele gespreksvoering¹⁷² en oplossingsgericht coachen.¹⁷³

onderbouwing effectiviteit methode zelfsturing

In 2010 heeft de Raad voor Werk en Inkomen diverse publicaties uitgebracht over zelfsturing. De inhoud van deze publicaties is gebaseerd op de laatste, zoveel mogelijk met onderzoek geschraagde, sociaal-psychologische inzichten.

¹⁷¹ NORBS staat voor neutraal informeren, open vragen stellen, reflecteren, bevestigen en samenvatten.

¹⁷² Motivationele gespreksvoering ontlokt zelfmotiverende uitspraken bij de werkzoekenden.

¹⁷³ Oplossingsgericht coachen activeert, mobiliseert en versterkt de eigen kracht en competenties van de klant om een doel te bereiken en verkleint het risico op terugval.

In allerlei onderzoeken is vastgesteld dat succesvolle re-integratie staat of valt met de motivatie van werkzoekenden.¹⁷⁴ Onder motivatie wordt in dit verband iemands bereidheid (willen), iemands vermogen (kunnen) en iemands gereedheid (er aan toe zijn) verstaan. In 2010 is in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen een kwalitatieve praktijkstudie uitgevoerd naar de inzet van zelfsturing bij gemeenten en het UWV. Deze studie liet zien dat het zinvol is om zelfsturend vermogen van klanten zoveel mogelijk te stimuleren en te gebruiken, omdat dit tot meer motivatie en tot een grotere kans op succesvolle re-integratie leidt.¹⁷⁵

Het sociaal-psychologisch concept zelfregulatie ligt ten grondslag aan de methode zelfsturing.¹⁷⁶

concept zelfregulatie

Zelfregulatie heeft te maken met het initiëren van gedrag om een doel te halen en met het onderdrukken van afleidende impulsen die het behalen van het doel in de weg staan. Onderzoek heeft laten zien dat zelfregulatie inspanning vergt en mentale energie kost (Baumeister, Gailliot, DeWall, & Oaten, 2006). Zelfregulatievermogen kan gezien worden als een spier. De kracht ervan verschilt niet alleen per moment, maar ook per persoon. Door middel van training is de kracht en het uithoudingsvermogen van zelfregulatie te vergroten (Baumeister et al., 2006). Training kan door het uitvoeren van activiteiten die zelfregulatie vergen maar ook door positief over jezelf te denken, positieve emoties en modellingsgedrag.

bron: Raad voor Werk en Inkomen, Het heft in eigen hand, achtergrondstudie sturen op zelfsturing, november 2010

Het verdwijnen van motivatie is vaak het gevolg van een gebrek aan perspectief op werk of op volwaardige deelname aan de samenleving. Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat vertrouwen in eigen kunnen te vergroten is en dat daardoor zoekgedrag en werkhervatting gestimuleerd kunnen worden.¹⁷⁷ Daarnaast laat een samenvatting van 73 onderzoeken naar werkzoekgedrag zien dat mensen die intensiever naar werk zoeken, meer baanaanbiedingen ontvangen, een grotere kans hebben op werkhervatting en vaak ook sneller werk hervatten.¹⁷⁸

Naast het concept van zelfregulatie liggen ook inzichten uit de zelf-determinantietheorie ten grondslag aan de methode zelfsturing. Volgens deze theorie hebben mensen de behoefte autonoom te zijn; mensen willen de keuze en de vrijheid hebben om zelf te bepalen wat ze doen, wanneer ze iets doen, hoe ze iets doen en wanneer ze stoppen. Mensen willen zelf de oorzaak zijn van hun gedrag en niet bepaald en gestuurd worden door anderen.¹⁷⁹ Veel werkzoekenden ervaren door de verplichtende context van re-integratie weinig autonomie en keuzevrijheid. Het gevoel

¹⁷⁴ Raad voor Werk en inkomen, handreiking 'Heft in eigen hand, sturen op zelfsturing', november 2010, pag. 16.

¹⁷⁵ Raad voor Werk en Inkomen, 'Het verhaal van de klant, mogelijkheden voor zelfsturing bij re-integratie', januari 2010.

¹⁷⁶ Raad voor Werk en Inkomen, 'Het heft in eigen hand, achtergrondstudie sturen op zelfsturing', november 2010.

¹⁷⁷ Raad voor Werk en Inkomen, 'Het heft in eigen hand, achtergrondstudie sturen op zelfsturing', november 2010, pag. 24.

¹⁷⁸ Raad voor Werk en Inkomen, 'Het heft in eigen hand, achtergrondstudie sturen op zelfsturing', november 2010, pag. 41.

¹⁷⁹ Raad voor Werk en Inkomen, 'Het heft in eigen hand, achtergrondstudie sturen op zelfsturing', november 2010, pag. 45.

van beperking van keuzeruimte kan leiden tot een gebrek aan zelfsturing doordat weerstand (reactance) en een verminderde motivatie optreden. Door de perceptie van een gebrek aan keuzeruimte bij de werkzoekende weg te nemen, bijvoorbeeld door de werkzoekende te wijzen op wat wel kan en waar hij wel keuzevrijheid heeft, wordt het gevoel van autonomie bij de werkzoekende vergroot. Verschillende studies bij werkzoekenden in Vlaanderen en Nederland hebben laten zien dat autonome motivatie zorgt voor meer intenties om naar werk te zoeken en intensiever werkzoekgedrag.¹⁸⁰

Op basis van de inzichten die in de publicaties van de Raad voor Werk en Inkomen worden gegeven, constateert de rekenkamer dat de methode zelfsturing voldoende onderbouwing kent.

stand van zaken implementatie en resultaten

In de toelichting op de maatregel in het maatregelpakket 2011 is aangegeven dat de methode zelfsturing op dat moment (juni 2011) nog volop in ontwikkeling was en in januari 2012 geïmplementeerd zou worden.

Ten behoeve van de implementatie van de methode zelfsturing biedt het cluster W&I haar medewerkers de volgende drie opleidingen aan:

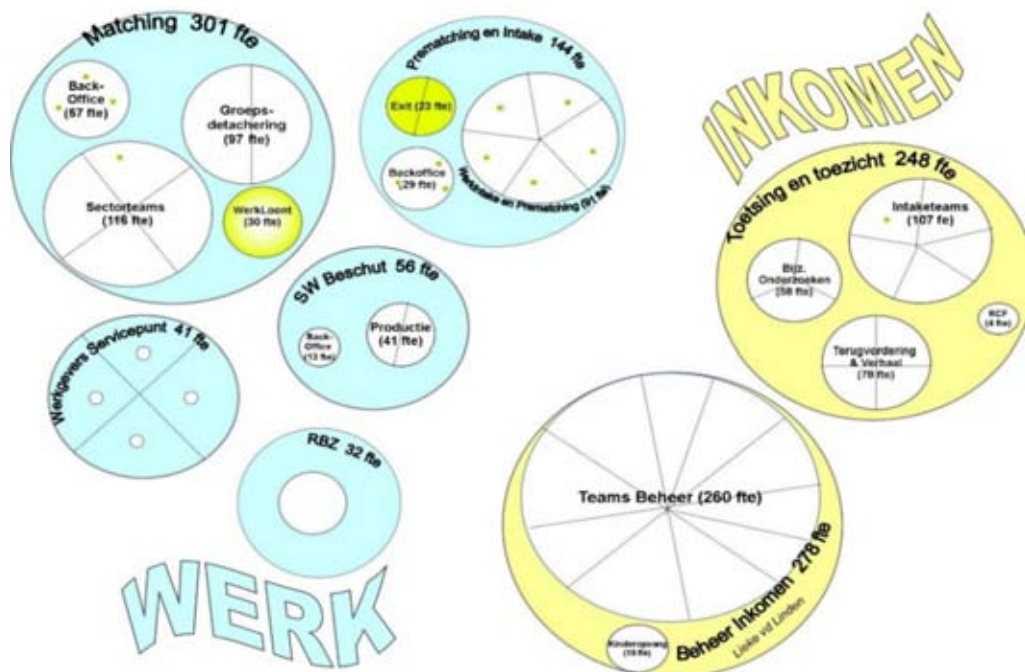
- training zelfsturing: deze training duurt vijf dagen en biedt een kennismaking met de werkwijze sturen op zelfsturing en training in houding en gedrag.
- laboratorium / werkplaats: deze training duurt één dag, waarin een team een plan van aanpak maakt gericht op de resultaatafspraken die de leidinggevende heeft geformuleerd.
- leercyclus / intervisie: dit onderdeel kan doorlopend worden gevolgd en richt zich op de verdere rijping van de methodiek zelfsturing in het team / de afdeling. Dit onderdeel beoogt ook te borgen dat enthousiasme voor de methode behouden blijft en te voorkomen dat oude gewoonten weer insluipen.

Figuur 5-4 geeft een overzicht per 14 juni 2013 van de teams en afdelingen binnen het cluster W&I die de training zelfsturing en de laboratoriumdag hebben gevolgd (groen gekleurde bollen), dan wel bezig zijn met de training of op de planning staan om deze in 2013 te volgen (groene stippen).¹⁸¹

¹⁸⁰ Raad voor Werk en Inkomen, 'Het heft in eigen hand, achtergrondstudie sturen op zelfsturing', november 2010, pag. 48.

¹⁸¹ E-mail cluster W&I, 14 juni 2013.

figuur 5-4: overzicht voortgang training methode zelfsturing medewerkers W&I



Naast de teams en afdelingen van het cluster W&I die in de figuur zijn weergegeven hebben ook de medewerkers van het Jongerenloket (cluster MO) de training zelfsturing en de laboratoriumdag gevolgd.

Gezien het feit dat halverwege juni 2013 een groot deel van het cluster W&I de training nog niet heeft afgerond, constateert de rekenkamer dat het cluster W&I er niet in is geslaagd de methode zelfsturing in 2012 te implementeren, zoals was aangegeven in het maatregelpakket 2011.

resultaten

Vanuit het cluster W&I is aangegeven dat de trainingen zo worden aangeboden dat de methode zelfsturing vervolgens direct toepasbaar is in de praktijk. Concreete resultaten van de methode zijn echter niet eenvoudig meetbaar, gezien de aard van de maatregel. De werkwijzen waar de methode zelfsturing vanuit gaat, moeten in feite ingezet worden in de uitvoering van alle re-integratie activiteiten van het cluster W&I. De methode zelfsturing leidt daarom op zichzelf niet direct tot uitstroom, maar altijd in combinatie met een ander re-integratie instrument, zoals de sectorteam, WerkLoont etc. In 2013 zal de afdeling Onderzoek & Business Intelligence (onderdeel van de RSO) onderzoek doen naar de implementatie van de methode. In 2014 heeft het cluster W&I een effectmeting voorzien.¹⁸²

¹⁸² E-mail cluster W&I, 14 juni 2013.

kosten(effectiviteit)

Aangezien er van deze maatregel nog geen concrete resultaten zichtbaar zijn, kan geen uitspraak worden gedaan over de kosteneffectiviteit. De extra kosten die ten behoeve van de implementatie zijn gemaakt zijn beperkt, aangezien de trainingen worden gegeven door medewerkers van W&I en hier dus niet extern voor is ingehuurd. Feitelijk bestaan de extra kosten voornamelijk uit de tijd die het kost om de trainingen te volgen en te geven.

5-5-2 korte klap als start systeemkanteling

Een uitstroombevorderende maatregel in het maatregelpakket 2011 is 'de korte klap als start voor de systeemkanteling'. De 'korte klap' moest volgens het maatregelpakket leiden tot een wijziging in het denken en doen van werkzoekenden en van medewerkers. Het idee was om werkzoekenden in groepen op te roepen en actief te bemiddelen naar werk of een re-integratietraject. De keuze voor werkzoekenden werd daarbij volgens de toelichting in het maatregelpakket beperkt tot werk, re-integratie, een ander naar werk leidend traject of beëindiging van de uitkering.

uitvoering korte klap

De maatregel heeft in de uitvoering invulling gekregen met de zogenoemde match & werk banenmarkten die vanaf augustus 2011 zijn georganiseerd. Eén van de doelen van de banenmarkten was om werkzoekenden binnen drie weken na de bijeenkomst aan een baan te helpen via DAAD of een beroep te doen op een voorschakeltraject van Roteb, een werkassessment of een participatieplaats.¹⁸³

In 2011 zijn negentien bijeenkomsten match & werk georganiseerd. In oktober 2011 is het cluster W&I nagegaan hoe het matchingsproces rond match en werk verliep. De rode draad die hierbij naar voren kwam was een gebrek aan samenwerking tussen de werkpleinen en DAAD. Dit werd onder andere veroorzaakt doordat DAAD veel werkzoekenden (nog) niet geschikt achtte voor de beschikbare vacatures en doordat het proces bij DAAD na de match & werk bijeenkomst onvoldoende transparant was voor de klantmanagers van de werkpleinen.¹⁸⁴ Om tot verbetering te komen werden de match & werkbijeenkomsten in 2012 anders opgezet. Met ingang van 2012 werden voorafgaand aan de match & werk banenmarkten voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd om de werkzoekenden beter voor te bereiden op de banenmarkten.¹⁸⁵

De match & werkbijeenkomsten zijn gehouden tot eind april 2012. In de voortgangsrapportage WWB/WIJ van 8 juni 2012 is gemeld dat als doorontwikkeling van match & werk de aanpak werd geïmplementeerd met de sectorteam (zie paragraaf 5-3-3).

onderbouwing effectiviteit

De banenmarkten die in het kader van match & werk zijn georganiseerd kunnen logischerwijs tot uitstroom leiden, aangezien de insteek van de banenmarkten is dat werkzoekenden direct aan beschikbare vacatures, voorschakeltrajecten of participatieplaatsen worden gematcht.

¹⁸³ Cluster W&I, 'Draaiboek match & werk', 2011.

¹⁸⁴ Cluster W&I, memo 'Discussiepunten n.a.v. onderzoek match & werk', 11 november 2011.

¹⁸⁵ Cluster W&I, 'Voortgangsrapportage WWB/WIJ', 20 februari 2012.

resultaten match & werk

Er zijn geen rapportages opgesteld die een volledig beeld geven van de resultaten die met de match & werkbijeenkomsten zijn bereikt. Uit de voortgangsrapportages die in 2011 en 2012 zijn opgesteld om de wethouder te informeren over de voortgang van de uitvoering van alle maatregelen heeft de rekenkamer de volgende resultaten afgeleid:

- In 2011 zijn de negentien bijeenkomsten match & werk georganiseerd waarbij bijna 5.000 klanten zijn opgeroepen. Daarvan waren eind 2011 88 mensen uitgestroomd naar werk en zaten 855 mensen nog in de pijplijn naar verschillende werkgevers. De verwachting was dat van deze 855 mensen er uiteindelijk 273 zouden uitstromen naar werk. ¹⁸⁶
- In 2012 zijn acht match & werkbijeenkomsten georganiseerd, waarbij 1.085 kandidaten zijn doorverwezen naar DAAD. De verwachting was dat hiervan 493 werkzoekenden zouden uitstromen. ¹⁸⁷

Doordat een totaalrapportage ontbreekt is de uitstroom die uiteindelijk met de match & werk bijeenkomsten is gerealiseerd, niet vast te stellen. Op grond van de cijfers die bekend zijn over 2011 constateert de rekenkamer dat de bijdrage van match & werk aan de uitstroom naar werk beperkt is: van de bijna 5.000 klanten die zijn opgeroepen is 1,76 % uitgestroomd naar werk. Uitgaande van de verwachting dat uiteindelijk nog 273 mensen zouden uitstromen, zou het uiteindelijk kunnen gaan om een percentage van 7,2%.

Naast uitstroom naar werk had de 'korte klap' tot doel een wijziging in het denken en doen van werkzoekenden en van medewerkers te realiseren. In een memo van 11 november 2011 is door het cluster W&I geconstateerd dat de match & werk bijeenkomsten hebben geleid tot een uitstroomgerichte focus bij de klantmanagers en dat de klanten die mee deden aan de bijeenkomsten positief waren. ¹⁸⁸ Op basis van het totaal aan onderzochte maatregelen onderschrijft de rekenkamer dat de focus bij het cluster W&I inderdaad meer dan voorheen op het realiseren van uitstroom ligt.

kosten(effectiviteit)

Het is niet bekend welke kosten verbonden zijn aan de uitvoering van de match & werkbijeenkomsten. De bijeenkomsten zijn destijds uitgevoerd met de staande organisatie, extra kosten zijn er niet of nauwelijks gemaakt.

5-6 rechtmatigheid

In deze paragraaf komen de maatregelen aan de orde die zich richten op het handhaven van de naleving van regels en verplichtingen aan het ontvangen van een uitkering verbonden zijn.

5-6-1 versterken handhaven doelmatigheid

In het maatregelpakket 2011 is de maatregel 'versterken handhaven op doelmatigheid' opgenomen als uitstroombevorderende maatregel. Volgens de toelichting in het maatregelpakket gaat het bij het versterken van het handhaven op doelmatigheid

¹⁸⁶ Cluster W&I, 'Voortgangsrapportage WWB/ WIJ', 23 januari 2012.

¹⁸⁷ Cluster W&I, 'Voortgangsrapportage WWB/WIJ', 8 juni 2012.

¹⁸⁸ Cluster W&I, memo 'Discussiepunten n.a.v. onderzoek match & werk', 11 november 2011.

zowel om het bij klanten stimuleren van zelfsturing en het nemen van eigen verantwoordelijkheid (zie de maatregel 'invoeren methode zelfsturing voor klantmanagement', paragraaf 5-5-1), als om het veel strenger optreden tegen klanten die zich onvoldoende inspannen bij hun re-integratie. Uitgangspunt is dat klanten als welwillende klanten worden benaderd, maar wanneer blijkt dat ze niet op komen dagen bij een afspraak met hun klantmanager of onvoldoende hun best doen om aan het werk te komen, ze consequent op hun uitkering worden gekort. Bij recidive nemen de maatregelen in zwaarte toe. In de toelichting op de maatregel is aangegeven dat in dat verband de volgende zaken klaar stonden:

- aanscherping van het maatregelbeleid;
- consequente uitvoering van het maatregelbeleid bij no shows;
- aanscherping van medische keuringen van klanten.

aanscherping maatregelbeleid

Op 9 juni 2011 heeft de raad besloten tot de wijziging van verschillende verordeningen in verband met het nieuwe maatregelbeleid voor de WWB, WIJ, IOAW, IOAZ en WWIK. Tabel 5-11 geeft samengevat weer welke kortingen vanuit het nieuwe maatregelbeleid worden opgelegd in het geval verplichtingen worden geschonden en bij herhaling van de betreffende gedragingen (recidive).

tabel 5-11: rangschikking gedragingen en maatregelpercentages

categorie	maatregel	recidive	2° recidive
overtreding lichte verplichting	schriftelijke waarschuwing	30% korting - 1 maand	100% korting - 1 maand
onvoldoende nakomen / meewerken	30% korting - 1 maand	100% korting - 1 maand	100% korting - 2 maanden
niet nakomen / meewerken	100% korting - 1 maand	100% korting - 2 maanden	100% korting - 3 maanden

consequente uitvoering maatregelbeleid bij no shows

In de zomer van 2011 is het project 'handhaven doelmatigheid' gestart. Doelstelling van dit project was onder andere het terugdringen van het percentage niet gesanctioneerde no-show bij re-integratieactiviteiten. Opdracht aan het projectteam was een adviesrapport op te leveren, voorzien van een operationele handreiking, waarin antwoord wordt gegeven op de volgende vragen: ¹⁸⁹

- Wat is nodig om houding en gedrag van de klantmanager ten aanzien van handhaven op doelmatigheid zodanig te veranderen dat het nieuwe, strengere beleid consequent wordt uitgevoerd?
- Welke preventieve maatregelen kunnen we nemen om gewenst gedrag van klanten in relatie tot re-integratieactiviteiten te stimuleren, dan wel ongewenst gedrag te voorkomen?
- Op welke wijze kunnen de randvoorwaarden voor klantmanagers voor handhaving op doelmatigheid verbeterd worden?
- Op welke wijze kan het monitoren van de no-show aanpak ter hand worden genomen?

Een overkoepelend adviesrapport is uiteindelijk niet opgesteld. Wel heeft de opdrachtgever van het project in februari 2013 decharge verleend voor diverse

¹⁸⁹ Cluster W&I, 'Projectplan handhaven op doelmatigheid', december 2011.

deelopdrachten die in het kader van het project zijn uitgevoerd. Dit betrof onder andere een handreiking 'witte no show' (afzeggen afspraak zonder geldige reden) die is vastgelegd in werkinstructies. Het monitoren van de no-show aanpak is blijkens het dechargeformulier geborgd doordat acties met betrekking tot het opleggen van maatregelen in RMW kunnen worden ingevoerd.

aanscherping medische keuringen

In de projectopdracht voor het project 'handhaven doelmatigheid' staat als één van de gewenste resultaten van het project benoemd dat 'binnen het project WerkDiagnose met de aanbieder(s) van arbeidsmedische keuringen concrete afspraken zijn gemaakt over meer werkgerichte adviezen.' De rekenkamer heeft documenten aangetroffen waarin deze afspraken zijn vastgelegd (zie 5-4-2). Vanuit het cluster W&I is aangegeven dat de arbeidsdeskundigen van het UWV participatieadviezen geven met betrekking tot het aantal uur dat een werkzoekende kan participeren. Indien mogelijk wordt daarbij een branche aangegeven en trajecten die kunnen worden ingezet. Het cluster W&I is momenteel (augustus 2013) bezig met een evaluatie om te kijken of de adviezen worden opgevolgd.¹⁹⁰

onderbouwing effectiviteit

In algemene zin geldt dat handhaving (controle en opleggen van sancties) leidt tot een snellere uitstroom uit de bijstand. Uit diverse onderzoeken volgt dat het bestaan van sancties en de mogelijke dreiging van de toepassing ervan al voldoende is om effect op de uitstroom te realiseren.¹⁹¹ Uitgangspunt van het aangepaste maatregelbeleid is dat mensen met een uitkering hun verplichtingen moeten nakomen. Wanneer zij dit niet doen en hun gedrag is verwijtbaar moet de maatregel gevoeld worden, zodat de klant weet dat het vertoonde gedrag geen goede optie is. Het nieuwe maatregelbeleid moet daarnaast ook leiden tot een aanpassing in het gedrag van de klant. De klant moet zich realiseren dat hij of zij voornamelijk zelf slechter wordt van ongewenst gedrag. Dit zal dan leiden tot het bij voorbaat meewerken van de klant om zijn verplichtingen in het vervolg goed na te komen.¹⁹²

De rekenkamer constateert dat de uitvoering van het maatregelbeleid in eerste instantie logischerwijs tot een kostenverlaging kan leiden. Immers, wanneer de uitvoering van het maatregelbeleid wordt geïntensiveerd zal dit leiden tot een hoger aantal opgelegde maatregelen en een hogere financiële opbrengst. Aan dit effect zit echter wel een grens, zoals ook wordt opgemerkt in de agendapost die aan het gewijzigde maatregelbeleid ten grondslag ligt. Omdat het de bedoeling is dat van het maatregelbeleid een preventieve werking uitgaat is ook te verwachten dat er uiteindelijk minder maatregelen worden opgelegd en daarmee ook de financiële opbrengst minder wordt. De preventieve werking van het maatregelbeleid kan er dus logischerwijs ook toe leiden dat werkzoekenden hun verplichtingen beter nakomen en zo mogelijk eerder aan het werk komen. Daarnaast geldt dat re-integratie en handhaving elkaar versterken. Uit studies is gebleken dat de inzet van re-integratie effectiever is in een omgeving waarin niets doen om weer aan de slag te komen geen

¹⁹⁰ E-mail cluster W&I, 1 augustus 2013.

¹⁹¹ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', 2008, pag. 30.

¹⁹² Agendapost B en W, 'Wijziging van een aantal verordeningen in verband met een nieuw maatregelbeleid voor de WWB, WIJ, IOAW/IOAZ en WWIK', 12 april 2011.

optie is.¹⁹³ Op meer indirecte wijze kan de uitvoering van het maatregelbeleid zodoende ook bijdragen aan het bevorderen van de uitstroom.

Het aanscherpen van de medische keuringen leidt niet direct tot meer uitstroom, maar kan wel leiden tot het effectiever inzetten van trajecten die tot uitstroom kunnen leiden.¹⁹⁴

resultaten

Specifieke informatie over het aantal opgelegde maatregelen bij no-show is niet voorhanden. Daarom beperkt de rekenkamer zich hier tot het totaal aantal maatregelen dat in de periode 2010-2013 is opgelegd. Tevens geldt dat de rekenkamer geen uitspraken kan doen over de mate waarin het opleggen van maatregelen leidt tot uitstroom uit de uitkering, aangezien het verband tussen opgelegde maatregelen en de hieraan gerelateerde uitstroom niet eenvoudig zichtbaar is te maken.

Figuur 5-5 geeft inzicht in de ontwikkeling van het aantal maatregelen en de opbrengst van de opgelegde maatregelen in de periode 2010-2013.

Uit figuur 5-5 blijkt dat het aantal opgelegde maatregelen in 2011 aanzienlijk is gestegen ten opzichte van 2010. In 2010 werden 3.010 maatregelen opgelegd,¹⁹⁵ in 2011 4.413.¹⁹⁶ Hoewel het aantal opgelegde maatregelen in 2012 met 4.306¹⁹⁷ wat lager was dan het aantal maatregelen in 2011, is de financiële opbrengst van de opgelegde maatregelen in 2012 wel hoger dan in 2011. In 2010 bedroeg de financiële opbrengst € 817.920,¹⁹⁸ in 2011 € 1.174.711¹⁹⁹ en in 2012 € 1.280.488.²⁰⁰

¹⁹³ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', januari 2008, pag. 30.

¹⁹⁴ E-mail cluster W&I, 1 augustus 2013.

¹⁹⁵ Cluster W&I, '2e tertaalrapportage 2011', augustus 2011.

¹⁹⁶ Cluster W&I, '2e tertaalrapportage 2012', september 2012.

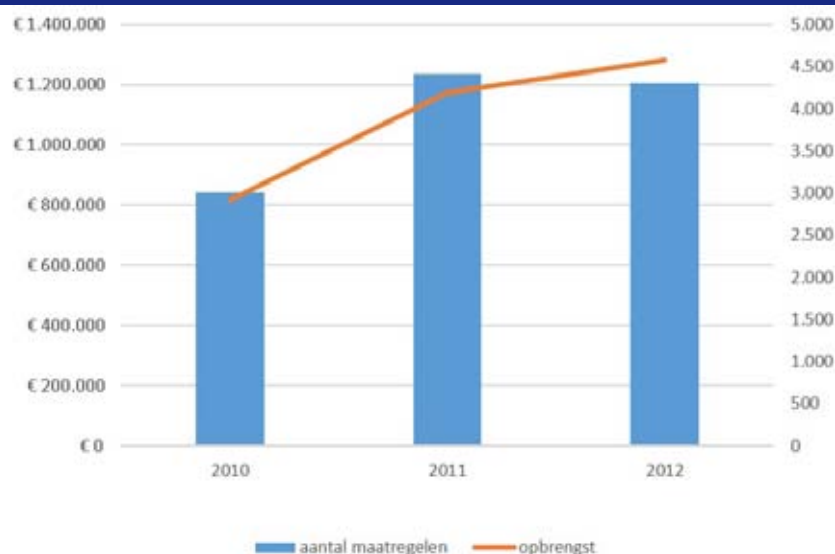
¹⁹⁷ Cluster W&I, 'Monitor W&I 2012', maart 2013.

¹⁹⁸ Cluster W&I, '2e tertaalrapportage 2011', augustus 2011.

¹⁹⁹ Cluster W&I, '2e tertaalrapportage 2012', september 2012.

²⁰⁰ Cluster W&I, 'Monitor W&I', maart 2013.

figuur 5-5: aantal opgelegde maatregelen en financiële opbrengst 2010-2012



Hoewel er een stijgende lijn zit in de financiële opbrengst van de opgelegde maatregelen, constateert het cluster W&I in een memo uit juni 2013 dat er nog geen sprake is van het consequent uitvoeren van het handhavingsbeleid, ondanks dat er vanaf de zomer van 2011 veel tijd en energie is gestoken in een effectiever en efficiënter handhavingsproces.²⁰¹ Volgens het memo spelen de volgende factoren in dit verband een rol:

- Handhaven is moeilijk voor medewerkers. Het vergt confrontatie met de werkzoekende, terwijl die werkzoekende ook ondersteund moet worden om de stap naar werk te maken. Op het naast elkaar invullen van deze rollen is nooit echt geïnvesteerd.
- Het ontbreekt 3^e en 4^e lijnmanagers aan de informatie die het mogelijk maakt om de uitvoering van het handhavingsbeleid goed te meten.
- Capaciteit: er is te veel werk of onvoldoende productiecapaciteit. Binnen matching wordt bijvoorbeeld primair gestuurd op vacaturevervulling. Er is geen capaciteit over die benut kan worden voor andere activiteiten.
- Zelfsturing is nog niet volledig geïmplementeerd. Handhaving is een van de elementen die de nalevingsbereidheid van werkzoekenden positief beïnvloedt, maar zonder de keerzijde (het goed informeren van werkzoekenden over hun rechten en plichten en het ondersteunen van degenen die stappen willen zetten) is het een 'bot' instrument en leidt het niet tot goed gedrag.
- De deskundigheid om goede maatregelrapportages op te stellen is niet bij alle matchmakers/werkconsulenten aanwezig, terwijl handhaving alleen stand houdt als een maatregel goed gemotiveerd wordt.

²⁰¹ Cluster W&I, oplegmemo 'Handhaven doelmatigheid t.b.v. managementoverleg', 18 juni 2013.

Oplossingen die in de memo zijn geformuleerd zijn:

- Zelfsturing invoeren en medewerkers helpen zich de ‘dubbele’ rol eigen te maken.
- Sturen op consequente toepassing van het handhavingsbeleid met de basisset aan stuurinformatie die beschikbaar komt.
- Capaciteit voor de handhavingstaak vergroten en/of capaciteit hiervoor isoleren, bijvoorbeeld door het instellen van een handhaafteam voor de sectorteam.
- Opzetten van een training om de kwaliteit van de maatregelrapportages te verbeteren en imperfecties in maatregelrapportages snel op te lossen.

Op 20 augustus 2013 heeft de directie van het cluster W&I de notitie ‘handhaven in de clusters Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling’ vastgesteld als het kader voor alle handhavingsactiviteiten. In deze notitie is onder meer de visie van het cluster op handhaving uiteen gezet, zijn uitgangspunten m.b.t. handhaving geformuleerd en zijn kritische prestatie-indicatoren benoemd aan de hand waarvan de resultaten van de handhavingsactiviteiten zullen worden gemeten.

kosten(effectiviteit)

De uitvoering van het maatregelbeleid vindt plaats vanuit de staande organisatie. Ook het project ‘handhaving doelmatigheid’ is vanuit de staande organisatie bemenst. De kosten die voor de uitvoering van het maatregelbeleid worden gemaakt zijn niet te herleiden uit de financiële administratie van het cluster W&I. De baten van de uitvoering van het maatregelbeleid zijn reeds onder het kopje ‘resultaten’ genoemd.

5-6-2 inrichting rechtmatigheidsteam

De maatregel ‘inrichting rechtmatigheidsteam’ is in het maatregelpakket 2011 geplaatst onder de maatregelen om de uitstroom te bevorderen. In de toelichting staat dat de afdeling Bijzondere Onderzoeken (ABO) een team opricht met handhavers die vanaf 1 juli 2011 thematisch of gericht de rechtmatigheid van lopende uitkeringen gaat toetsen. Een voorbeeld van de thema’s die daarbij worden genoemd is het nader onderzoeken van klanten die een langere periode weinig contact hebben gehad met hun klantmanager.

onderbouwing effectiviteit

De onderzoeken van het rechtmatigheidsteam moeten er uiteindelijk toe leiden dat onrechtmatige uitkeringen worden beëindigd. Zodoende kan de maatregel logischerwijs bijdragen aan uitstroom uit de uitkeringen.

stand van zaken uitvoering

kwartaalonderzoeken

De afdeling ABO heet inmiddels Unit Bijzondere Onderzoeken (UBO). Er is één rechtmatigheidsteam bij de afdeling UBO. Het rechtmatigheidsteam heeft tot nu toe twee kwartaalonderzoeken uitgevoerd. Het eerste onderzoek is uitgevoerd in het vierde kwartaal van 2011, het tweede onderzoek in het eerste kwartaal van 2012. ²⁰²

In september 2011 is het rechtmatigheidsteam gestart met het eerste themaonderzoek. Dat onderzoek richtte zich op klanten waar de dienst niet frequent contact mee heeft en die een alleenstaande-uitkering ontvangen, maar volgens de

²⁰² E-mail cluster W&I, 15 juli 2013.

registratie een woning delen met anderen. Onder deze doelgroep zijn in het vierde kwartaal 2011 in totaal 133 onderzoeken uitgevoerd.²⁰³

In het eerste kwartaal van 2012 zijn onderzoeken uitgevoerd naar cliënten die een banksaldo van € 10.000 of hoger hadden of in het voorbije kalenderjaar meer dan € 200 aan rente over hun vermogen ontvingen. Onder die doelgroep zijn 172 onderzoeken uitgevoerd.²⁰⁴

Door diverse omstandigheden zijn na het eerste kwartaal van 2012 geen nieuwe kwartaalonderzoeken meer uitgevoerd door het rechtmatigheidsteam.²⁰⁵ In het 2e kwartaal 2012 zou een kwartaalonderzoek naar anticipering op de huishoudinkomenstoets worden uitgevoerd, maar dat is niet doorgegaan omdat de huishoudtoets niet is ingevoerd. In het 3e kwartaal 2012 stond een onderzoek naar 'controle bij ziekte bij re-integratietrajecten' op de rol, maar dit onderzoek is door capaciteitsgebrek niet uitgevoerd. De rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat er de komende tijd nieuwe kwartaalonderzoeken zullen worden uitgevoerd.

andere thema-onderzoeken UBO

Naast de twee hierboven genoemde onderzoeken door het rechtmatigheidsteam zijn door de afdeling UBO twee andere themaonderzoeken uitgevoerd, beiden in 2012. Het betreft de pilot Bloemhof en het project Activerende Handhaving. Deze onderzoeken zijn niet door het rechtmatigheidsteam uitgevoerd en vallen dus in strikte zin buiten de reikwijdte van de maatregel 'rechtmatigheidsteam'.

In de pilot Bloemhof is de rechtmatigheid van uitkeringen onderzocht onder uitkeringsgerechtigden in Bloemhof die voldoen aan specifieke risicocriteria met betrekking tot rechtmatigheid. De pilot was onder meer gericht op het bevorderen van uitstroom. In de pilot is van 92 werkzoekenden de rechtmatigheid van de uitkering beoordeeld.²⁰⁶ In het versnellingspakket 2013 heeft W&I aangegeven de in de pilot Bloemhof gevolgde aanpak breder uit te rollen en hiervoor onder meer de formatie te gebruiken die eerder in het jaarplan was opgenomen voor de kwartaalonderzoeken van het rechtmatigheidsteam.²⁰⁷ In juli 2013 heeft het college naar aanleiding van de pilot Bloemhof besloten om de aanpak van bijstandsfraude in Rotterdam uit te breiden met gebiedsgerichte controles.

In het project Activerende Handhaving is door middel van gerichte activering en handhaving ingezet op uitstroom van part-time werkzoekenden. Het project richtte zich specifiek op part-time werkzoekenden die hun verplichtingen in het kader van hun re-integratie niet naleven en (soms) frauderen.²⁰⁸ Uit ervaring is volgens het

²⁰³ Cluster W&I, 'Bevindingen / resultaten Rechtmatigheidsteam', 4e kwartaal 2011.

²⁰⁴ Cluster W&I, 'Rechtmatigheidsteam, 1^e kwartaal 2012 - versie 002, figuur 3. Er zijn 143 gesprekken gevoerd en 29 administratief afgehandeld.

²⁰⁵ E-mail cluster W&I, 15 juli 2013.

²⁰⁶ Notitie 'pilot Bloemhof', per e-mail ontvangen van W & I, 17 sept 2013, pag. 2.

²⁰⁷ Cluster W&I, 'Stafnotitie versnellingspakket', 12 maart 2013, pag. 4.

²⁰⁸ SoZaWe, 'Activerende Handhaving, innovatieve bijdrage aan het beperken van het bijstandsvolume', 2012, pag. 4.

cluster W&I gebleken dat deze groep nauwelijks uitstroomt.²⁰⁹ Bij de 402 werkzoekenden die voldeden aan dit profiel is deze aanpak toegepast.²¹⁰

resultaten

Als doel van het rechtmatigheidsteam is vastgesteld 25 beëindigingen per kwartaal.²¹¹ In het eerste onderzoek in het vierde kwartaal van 2011 is dit doel niet gehaald. In totaal zijn op basis van dit onderzoek tien uitkeringen door interventie van het rechtmatigheidsteam beëindigd. Van de tien uitkeringsgerechtigden die het betrof hebben er drie kort daarna weer een uitkering aangevraagd en gekregen waarmee de uiteindelijke uitstroom uitkomt op zeven.²¹² Ook in het onderzoek in het eerste kwartaal van 2012 is het beoogde resultaat niet gehaald. In totaal zijn als gevolg van dat onderzoek elf uitkeringen beëindigd.²¹³

In de pilot Bloemhof is geen concrete doelstelling geformuleerd in termen van het aantal beoogde beëindigingen van uitkeringen. Uiteindelijk zijn in de pilot 22 uitkeringen beëindigd.²¹⁴

Doel van het project Activerende handhaving was het realiseren van 60 beëindigingen van uitkeringen. Uiteindelijk zijn in totaal 157 uitkeringen beëindigd, waarmee de doelstelling dus ruimschoots behaald is.²¹⁵

kosteneffectiviteit

Het rechtmatigheidsteam bestaat uit 5 fte.²¹⁶ Het team wordt volgens W&I al naar gelang de aard van het onderzoek op een zo goed mogelijk daarop aansluitende manier samengesteld.²¹⁷ Echter, door ziekte en andere personele aangelegenheden zijn de twee tot dusver uitgevoerde kwartaalonderzoeken vooral door andere medewerkers van de afdeling UBO uitgevoerd (onder andere door de fraudeanalist), naast hun reguliere werkzaamheden.²¹⁸ Gelet op het bovenstaande zijn de kosten van de uitgevoerde kwartaalonderzoeken niet goed te bepalen.

Het bedrag dat in 2012 bespaard is door de elf beëindigde uitkeringen kan worden beschouwd als de baten van het rechtmatigheidsteam. De kosten per uitkering bedroegen in 2012 op jaarbasis € 14.721.²¹⁹ Er vanuit gaande dat de betreffende personen minimaal een jaar uit de WWB blijven, komen de baten voor 2012 neer op maximaal € 161.931.

²⁰⁹ Idem, pag. 4.

²¹⁰ Idem, pag. 5.

²¹¹ Cluster W&I, 'Bevindingen / resultaten rechtmatigheidsteam, 4^e kwartaal 2011'.

²¹² Cluster W&I, 'Bevindingen / resultaten rechtmatigheidsteam, 4^e kwartaal 2011'.

²¹³ Cluster W&I, 'Rechtmatigheidsteam 1^e kwartaal 2012 - versie 002', figuur 7. Het getal 11 is een optelling van de categorieën 'fraude, uitkering beëindigd', 'no-show, uitkering beëindigd', 'op verzoek klant uitkering beëindigd' en 'klant aan het werk, uitkering beëindigd'.

²¹⁴ Notitie 'pilot Bloemhof', per e-mail ontvangen van cluster W&I, 17 sept 2013, pag. 2

²¹⁵ SoZaWe, 'Activerende Handhaving, innovatieve bijdrage aan het beperken van het bijstandsvolume', 2012, pag. 5 en pag. 10.

²¹⁶ Het aantal van 5 fte is in ambtelijk wederhoor aangegeven door cluster W&I.

²¹⁷ E-mail cluster W&I, 15 juli 2013.

²¹⁸ E-mail cluster W&I, 15 juli 2013.

²¹⁹ Cluster W&I, Excel-sheet 'info rekenkamer 18 april 2013'.

De pilot Bloemhof is uitgevoerd met vier medewerkers die vier maanden zijn ingezet. De loonkosten van de pilot bedragen in totaal € 94.000,-. De opbrengsten ervan, uitgaande dat de betreffende personen 1 jaar uit de uitkering blijven zijn €319.000,-. Daarnaast heeft de pilot € 9.743,- opgebracht in de vorm van terugvordering en verhaal. Daarmee bedragen de totale opbrengsten € 328.743,-.²²⁰ De pilot is daarmee kosteneffectief.

Het project Activerende handhaving is uitgevoerd met 6,5 fte gedurende 6 maanden. Daarnaast zijn kosten gemaakt voor de inzet van drie leaseauto's. De totale kosten van het project bedragen €194.912,-.²²¹ De opbrengsten ervan, uitgaande dat de betreffende personen 1 jaar uit de uitkering blijven zijn € 1.813.627,-.²²² Daarnaast heeft de pilot een bedrag van € 13.800, opgebracht in de vorm van terugvordering en verhaal. Daarmee bedragen de totale opbrengsten € 1.827.427,-. De pilot is daarmee kosteneffectief.

5-6-3 inzet Stadstoezicht bij controle

Als aanvullende maatregel op het maatregelpakket 2011 is de zogenoemde pilot 'Dwarsdijk' gestart om te onderzoeken op welke wijze het cluster W&I Stadstoezicht (STZ) kan inschakelen voor controles. De controle betrof twee zaken: bonnencontrole voor bestedingen uit de bijzondere bijstand (is de bijzondere bijstand wel aan datgene besteed waarvoor het is verstrekt?) en controle van de huishoudsamenstelling na een mutatie in het GBA.

onderbouwing effectiviteit

Het eerste type controle heeft geen gevolgen voor de beheersing van het uitkeringsvolume, aangezien deze controles de bijzondere bijstand betreffen. De controle op de huishoudsamenstelling zou kostenverlagend kunnen werken of de uitstroom kunnen bevorderen. De grootte en de samenstelling van een huishouden is namelijk bepalend voor de hoogte van een uitkering. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat een cliënt is gaan samenwonen met iemand met regulier betaald werk, dan kan dit leiden tot het stopzetten van de uitkering.

uitvoering en resultaten

Gedurende de pilot werden vanuit het cluster W&I vier casussen naar STZ doorgezet. In geen van de gevallen is fraude ontdekt. Er werden niet meer dan vier casussen doorgezet, omdat de mutaties in het GBA voor het cluster W&I voldoende navolgbaar waren en er in de meeste gevallen onvoldoende reden voor verdenking van fraude was.

Al met al heeft W&I geconcludeerd dat de pilot mislukt is.²²³ Er vindt dus geen separate inzet van STZ ten behoeve van W&I meer plaats.

kosten

Voor de pilot zijn geen separate kosten gemaakt.²²⁴

²²⁰ Notitie 'pilot Bloemhof', per e-mail ontvangen van cluster W&I, 17 sept 2013, pag. 5

²²¹ SoZaWe, 'Activerende Handhaving, innovatieve bijdrage aan het beperken van het bijstandsvolume', 2012, pag. 17.

²²² Idem.

²²³ Cluster W&I, Interne notitie, ongedateerd, verkregen van cluster W&I op 26 juni 2013.

²²⁴ Cluster W&I, Interne notitie (bijlage A, projectopzet), ongedateerd, verkregen van cluster W&I op 26 juni 2013.

5-6-4 vergroten effectiviteit maatregelbeleid

Een van de uitstroombevorderende maatregelen uit het aanvullende maatregelpakket 2012 was het vergroten van de effectiviteit van het maatregelbeleid. In de toelichting op de maatregel is aangegeven dat het daarbij gaat om een aanpassing in het werkproces rond het maatregelbeleid. Deze aanpassing hield in dat het hoorgesprek waar klanten bij het opleggen van een maatregel standaard voor werden uitgenodigd, zou worden vervangen door een brief.

uitvoering maatregel

Het hoorgesprek is per 1 juli 2012 vervangen door een brief. In deze brief staat dat de werkzoekende binnen tien dagen een afspraak kan maken met de klantmanager om uit te leggen wat de reden was van het gedrag waarvoor de maatregel is opgelegd. Tijdens de afspraak zal de klantmanager beoordelen of sprake is van een goede reden op grond waarvan de maatregel kan worden ingetrokken. Wanneer de werkzoekende geen afspraak maakt wordt de aangekondigde maatregel opgelegd zoals aangekondigd in de brief.

onderbouwing effectiviteit

De maatregel is geformuleerd als een uitstroom bevorderende maatregel. De rekenkamer constateert echter dat de maatregel eerder een kostenverlagend effect zal hebben, dan dat deze direct tot uitstroom leidt. Het niet meer standaard voeren van een hoorgesprek bij het opleggen van een maatregel kan ertoe leiden dat er uiteindelijk meer maatregelen worden opgelegd dan in de situatie waarin wel met elke werkzoekende een hoorgesprek plaatsvindt. Dit zal het geval zijn als weinig werkzoekenden gebruik maken van de mogelijkheid om een afspraak met de klantmanager te maken; immers wanneer de werkzoekende niet op eigen initiatief een afspraak maakt vindt nu geen beoordeling meer plaats van de redenen die aan het gedrag van de werkzoekende ten grondslag lagen. Logischerwijs kan de maatregel op deze wijze een kostenverlagend effect hebben. Daarnaast leidt deze maatregel logischerwijs tot een efficiënter werkproces; nu er niet meer standaard een hoorgesprek plaatsvindt kunnen klantmanagers de tijd die hier voorheen aan werd besteed aan andere werkzaamheden besteden.

resultaten maatregel

De rekenkamer kan niet vaststellen in welke mate de maatregel tot uitstroom heeft geleid, aangezien het afschrikwekkende effect dat uitgaat van het opleggen van sancties niet direct meetbaar is. De rekenkamer heeft wel geprobeerd na te gaan of de maatregel tot een kostenverlaging heeft geleid. In de periode 1 juli 2012 tot 1 juli 2013 zijn 2.626 brieven verstuurd waarin een maatregel werd aangekondigd en de werkzoekende werd uitgenodigd een afspraak te maken. Het cluster W&I kan echter niet aangeven bij hoeveel van de 2.626 verzonden aankondigen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot het een hoorgesprek en hoeveel maatregelen uiteindelijk zijn opgelegd. Het is dan ook niet mogelijk te beoordelen of het invoeren van de maatregel ertoe heeft geleid dat er meer maatregelen worden opgelegd dan voor de invoering van deze maatregel.

kosten

De maatregel betreft een wijziging in het werkproces rondom het maatregelbeleid waarvoor hooguit beperkte kosten zijn gemaakt. Of de maatregel heeft geleid tot een hogere baten in de uitvoering van het maatregelbeleid kan echter niet worden

vastgesteld. De rekenkamer kan daarom geen uitspraak doen over de kosteneffectiviteit van de maatregel.

5-6-5 capaciteit vrij voor uitvoering maatregelbeleid

Een van de uitstroombevorderende maatregelen uit het aanvullende maatregelpakket 2012 is het vrijmaken van 'capaciteit voor uitvoering maatregelbeleid'. In de toelichting op de maatregel is enkel aangegeven dat meer capaciteit geborgd moest worden door de inzet van "dedicated klantmanagers".

uitvoering maatregel

Vanuit het cluster W&I is aangegeven dat alleen binnen WerkLoont capaciteit is vrijgemaakt voor de uitvoering van het maatregelbeleid.²²⁵ Vanaf juni 2012 is een groep klantmanagers binnen WerkLoont ingezet als handhaafteam (vijf fte). Dit handhaafteam gaat aan de slag met alle werkzoekenden die aan het begin van het traject bij WerkLoont zitten en afspraken niet nakomen.²²⁶

In juni 2013 is een voorstel gedaan om ook bij de sectorteam te starten met een handhaafteam. Aanleiding hiervoor was de constatering dat binnen de sectorteam weinig maatregelen worden opgelegd, afgezet tegen het aantal contactmomenten. Met het instellen van het handhaafteam kan het maatregelproces worden weggenomen bij de matchmakers, zodat zij zich kunnen richten op hun primaire taak; het zelfsturend begeleiden van werkzoekenden en het matchen op beschikbare vacatures.²²⁷

Inmiddels is in augustus 2013 de notitie 'handhaven in de clusters Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling' vastgesteld. Deze notitie gaat uit van de beleidslijn dat handhaven een verantwoordelijkheid van iedere medewerker is. Gezien deze beleidslijn is besloten om geen specifiek handhaafteam in te stellen bij de sectorteam, maar wel extra capaciteit toe te voegen aan de sectorteam, zodat de sectorteam in de breedte meer aandacht kunnen besteden aan de handhavingsactiviteiten.

De intentie is om het handhaafteam (zes fte) bij de sectorteam te starten in de vorm van een pilot en na vier maanden een evaluatie te houden. Een definitief besluit over de instelling van een handhaafteam bij de sectorteam was in augustus 2013 nog niet genomen.

onderbouwing effectiviteit

De maatregel is geformuleerd als een uitstroombevorderende maatregel. In algemene zin geldt dat handhaving (controle en opleggen van sancties) leidt tot een snellere uitstroom uit de bijstand. Uit diverse onderzoeken volgt dat het bestaan van sancties en de mogelijke dreiging van de toepassing ervan al voldoende is om het effect op de uitstroom te realiseren.²²⁸ Het vrijmaken van capaciteit die specifiek wordt ingezet op de uitvoering van het maatregelenbeleid kan zodoende logischerwijs leiden tot extra uitstroom.

²²⁵ Interview cluster W&I, 5 juni 2013.

²²⁶ Cluster W&I, memo capaciteit WerkLoont, januari 2013.

²²⁷ Cluster W&I, directienotitie opzet handhavingsteam ten behoeve van sectorteam, 13 juni 2013.

²²⁸ Ministerie SZW, 'Beleidsdoorlichting re-integratie', 2008, pag. 30.

De rekenkamer constateert dat de maatregel logischerwijs ook een kostenverlagend effect heeft, wanneer het inzetten van capaciteit specifiek gericht op de uitvoering van het maatregelenbeleid tot gevolg heeft dat er meer maatregelen worden opgelegd dan voorheen.

resultaten handhaafteam WerkLoont

Binnen WerkLoont zijn in 2012 in totaal 892 maatregelen opgelegd.²²⁹ Uit de 3^e tertaalrapportage 2012 over WerkLoont blijkt dat het merendeel van deze maatregelen is opgelegd na de instelling van het handhaafteam in juni 2012. Tot 7 mei 2012 waren slechts 110 maatregelen opgelegd, de overige 782 maatregelen zijn in de periode 7 mei tot en met 31 december opgelegd. In het eerste tertaal 2013 zijn vanuit WerkLoont 481 maatregelen opgelegd. De rekenkamer constateert dat de inzet van het handhaafteam er toe heeft geleid dat bij WerkLoont aanzienlijk meer maatregelen zijn opgelegd. Over de financiële opbrengst van de opgelegde maatregelen is niet gerapporteerd.

kosten handhaafteam WerkLoont

De omvang van het handhaafteam WerkLoont bedraagt vijf fte. Het handhaafteam is bemenst vanuit de bestaande formatie van WerkLoont, waardoor geen sprake is van extra kosten. Omdat de financiële baten van het handhaafteam niet inzichtelijk zijn, kan geen uitspraak worden gedaan over de kosteneffectiviteit van het handhaafteam. Het cluster W&I heeft in het voorstel voor het instellen van een handhaafteam bij de sectorteam aangegeven dat de kosten en baten gedurende de pilotperiode zullen worden gemeten.

5-6-6 proactief op zoek naar verhaalmogelijkheden

In het aanvullende maatregelenpakket 2012 is de maatregel 'pro actief op zoek naar verhaalmogelijkheden' opgenomen. De maatregel beoogde alleenstaande moeders op te roepen en daarbij aan te kondigen dat de gemeente de onderhoudsverplichting²³⁰ op de vader wil gaan verhalen.

De rekenkamer constateert dat deze maatregel logischerwijs een kostenverlagend effect op de uitkeringslasten heeft; immers de verhaalde bedragen kunnen in mindering worden gebracht op de uitkeringslasten. Daarnaast volgt uit de toelichting op de maatregel dat deze ook een uitstroom bevorderend effect kan hebben; de uitvoering ervan zou in Amsterdam hebben geleid tot een uitstroom van 10% van de betreffende gevallen.

uitvoering maatregel

Uit het jaarverslag van de afdeling T&V blijkt dat de afdeling in 2012 alleenstaande moeders heeft opgeroepen wanneer geen gegevens over de vader waren verstrekt. De afdeling T&V heeft zo getracht alsnog de gegevens van de vader te achterhalen, zodat op grond van de onderhoudsplicht (een deel van) de bijstandsuitkering op de vader verhaald kon worden.

²²⁹ De rekenkamer heeft navraag gedaan naar het aantal maatregelen dat in 2011 vanuit WerkLoont is opgelegd, maar dit aantal kon het cluster W&I niet aangeven, omdat WerkLoont pas vanaf september 2011 centraal wordt uitgevoerd en vanaf dat moment afspraken van toepassing werden over eenduidige registratie en gebruik van het klant volgsysteem.

²³⁰ Het gaat hier om de wettelijke onderhoudsplicht om voor je gezin te zorgen. Wanneer iemand een bijstandsuitkering van de gemeente ontvangt kan de gemeente de bijstand (deels) verhalen op een ex-partner wanneer deze de onderhoudsplicht niet nakomt.

resultaten

Van april 2012 tot en met december 2012 zijn in totaal 308 zaken in behandeling genomen waarbij sprake was van niet-erkende kinderen.²³¹ Daarbij zijn de volgende resultaten geboekt:²³²

tabel 5-12: resultaten niet-erkende kinderen 2012

resultaten	aantal
aantal beëindigde uitkeringen door werkplein	49
aantal beëindigde uitkeringen door Unit Bijzondere Onderzoeken (UBO)	10
vader alsnog bekend gemaakt	159
nog in behandeling bij medewerker verhaal	25
vader onbekend gebleven	87
vader onbekend gebleven en uitkering beëindigd*	16

*in totaal is sprake van 59 beëindigde uitkeringen, deze 16 maken hier onderdeel van uit

In totaal zijn in 2012 op 308 zaken 59 uitkeringen beëindigd. Dit levert een uitstroom van 19% op.

In de eerste helft van 2013 zijn 89 zaken in behandeling genomen waarin sprake was van niet erkende kinderen.²³³ In 22 van deze 89 zaken zijn de resultaten nog onbekend. De voorlopige resultaten van de overige 67 zaken zijn dat in 23 gevallen de onderhoudsplichtige vader bekend is geworden. In 35 gevallen is de onderhoudsplichtige vader onbekend gebleven. In vijf gevallen is de uitkering beëindigd, in twee gevallen zijn fraudesignalen doorgegeven voor nader onderzoek en in twee dossiers zijn geen resultaten geboekt.

Het verhalen van kosten van bijstandsuitkeringen op onderhoudsplichtige vaders heeft in 2012 € 18.093 opgeleverd. In de eerste helft van 2013 is € 11.218 aan kosten op onderhoudsplichtige vaders verhaald.²³⁴

De rekenkamer constateert dat de maatregel zowel tot kostenverlaging als tot uitstroom uit de WWB leidt. Op het totaal van het uitkeringslasten en het bijstandsvolume gaat het echter om beperkte bedragen en aantallen.

opvolging fraudesignalen uit zaken betreffende niet-erkende kinderen

Als gevolg van de zaken die de afdeling T&V onderzoekt met betrekking tot niet-erkende kinderen komen ook fraudezaken aan het licht. In 2012 zijn naar aanleiding hiervan 24 fraudevorderingen opgeboekt voor een bedrag van in totaal € 95.475. Naar aanleiding van de fraudesignalen zijn in 2012 17 uitkeringen beëindigd. Tevens is er drie maal een maatregel van 30% opgelegd en drie maal een maatregel van 100%.

²³¹ Cluster W&I – afdeling T&V, notitie resultaten NEK 2012.

²³² Het totaal van de aantallen genoemde resultaten (346) valt hoger uit dan het aantal zaken (308). Dit wordt veroorzaakt doordat in één zaak sprake kan zijn van meerdere resultaten.

²³³ E-mail cluster W&I, 10 juli 2013.

²³⁴ In deze bedragen ontbreken de ontvangsten uit zaken waarin sprake is van een werkzoekende moeder met kinderen bij verschillende vaders, omdat het cluster W&I die ontvangsten niet afzonderlijk in beeld kan brengen.

Tot juni 2013 zijn vanuit de afdeling T&V 18 fraudesignalen doorgegeven die voortkomen uit zaken waarin sprake is van niet-erkende kinderen. Als gevolg van deze fraudesignalen is driemaal een boete opgelegd voor een totaalbedrag van € 5.100. Er zijn vijf fraudevorderingen opgeboekt ter waarde van € 12.936 en zes uitkeringen zijn beëindigd.

kosten maatregel

De uitvoering van deze maatregel is onderdeel van het totale pakket aan werkzaamheden dat de afdeling T&V uitvoert. De kosten voor de inzet van de afdeling T&V komen aan de orde bij de maatregel 'verbetering processen terugvordering en verhaal' (zie paragraaf 6-3-2).

5-7 proeven

In deze paragraaf komen proeven aan bod die het cluster W&I heeft uitgevoerd, om vast te stellen of deze de uitstroom kunnen bevorderen.

5-7-1 activeringsdoelgroep voorlichten participatieplicht

Deze maatregel is opgenomen in het aanvullend maatregelpakket uit 2012. In de tekst van het aanvullend pakket is aangegeven dat met een klein team de doelgroep activering op Zuid, waarvan de ontheffing van de participatieplicht is verlopen, in een grote groep zal worden opgeroepen voor voorlichting over de participatieplicht. Verder is aangegeven dat 'no shows' worden aangepakt met het maatregelbeleid en dat in de voorlichting de plicht zal worden opgelegd om binnen twee maanden met een voorstel te komen om twintig uur vrijwilligerswerk te gaan doen. Ook die plicht zal volgens de tekst van het pakket worden gehandhaafd door toepassing van het maatregelbeleid.

onderbouwing effectiviteit

De maatregel is in het aanvullend pakket geplaatst in de categorie maatregelen gericht op het bevorderen van uitstroom. De gedachte achter de maatregel is echter primair activering in de vorm van stijging op de participatieladder en dus niet specifiek het bevorderen van uitstroom. Daarmee is naar het oordeel van de rekenkamer logischerwijs niet aannemelijk dat de aanpak op korte termijn leidt tot een substantiële uitstroom naar werk. Wel kan bovengenoemde toepassing van het maatregelbeleid bij 'no shows' of het niet binnen twee maanden komen met een voorstel leiden tot een korting op de uitkering en daarmee een kostenverlagend effect hebben.

stand van zaken uitvoering

Anders dan het overgrote deel van de maatregelen uit het maatregelpakket wordt deze maatregel niet door het cluster W&I, maar door het cluster MO uitgevoerd. Met groepsgerichte voorlichting is volgens het cluster MO inmiddels in enkele wijken 'voorlopig' gestart, te weten Pendrecht en Bloemhof.²³⁵

De voorlichting wordt 'werkende weg' ontwikkeld, er ligt geen uitgewerkt plan aan ten grondslag. Datzelfde geldt volgens het cluster MO voor het organiseren van vrijwilligersmarkten waarvoor werkzoekenden met een grote afstand tot de

²³⁵ E-mails cluster MO, 10 juli 2013 en 14 augustus 2013.

arbeidsmarkt per brief worden uitgenodigd. Daarbij worden werkzoekenden in de gelegenheid gesteld om kennis te maken met vrijwilligersorganisaties en de vrijwilligersvacatures die worden aangeboden. Werkzoekenden worden geacht te vertrekken van de markt met een afspraak met één van de aanwezige vrijwilligersorganisaties. Aanmelding en vertrek met afspraak worden geregistreerd. Als werkzoekenden niet verschijnen (al of niet met melding), dan worden ze uitgenodigd voor een vervolgesprek, wat bij onvoldoende medewerking kan resulteren in een maatregel. Werkzoekenden die aangeven niet aanwezig te kunnen zijn op grond van sociale of medische redenen, krijgen een vervolgesprek. Dit kan resulteren in een (tijdelijke) ontheffing, mits de aangevoerde redenen onderbouwd zijn met een arbeidsmedisch advies. Tot op heden zijn circa acht vrijwilligersmarkten georganiseerd.

resultaten

Het cluster MO heeft geen rapportage opgesteld van de resultaten van de voorlichting in de vrijwilligersmarkten.²³⁶ De rekenkamer kan derhalve niet vaststellen of de maatregel bijdraagt aan het verlagen van het bedrag per uitkering. Ook kan de rekenkamer niet vaststellen of en in hoeverre de voorlichting en de vrijwilligersmarkten leiden tot maatschappelijke effecten als toename van participatie van de deelnemers.

kosten

De maatregel wordt vanuit de staande organisatie van het cluster MO uitgevoerd. Er worden geen extra kosten gemaakt.

5-7-2 re-integratiedoelgroep opleggen participatieplicht

Een van de proeven in het aanvullende maatregelpakket 2012 is om cliënten die tot de re-integratiedoelgroep behoren een brief te sturen met de opdracht om te kiezen voor één van de sectoren waarin de gemeente banen heeft verworven, waarbij de groep tevens een participatieplicht opgelegd krijgt. In het geval van niet meewerken zouden maatregelen worden opgelegd.

onderbouwing effectiviteit

Deze maatregel kan leiden tot uitstroom naar werk. Door cliënten gericht te koppelen aan sectoren waarin de gemeente vacatures heeft geacquireerd, zouden cliënten (sneller) naar werk kunnen uitstromen. Met het opleggen van eventuele maatregelen kunnen bovendien de kosten van de uitkeringen lager worden.

stand van zaken uitvoering

De uitwerking van de maatregel heeft op een andere wijze plaatsgevonden dan in de formulering in het aanvullende maatregelpakket 2012. In een implementatieplan van 8 augustus 2012 is besloten om een selectie van werkzoekenden aan te schrijven, met het verzoek contact op te nemen voor een screeningsgesprek. In zo'n gesprek wordt vervolgens gekeken of iemand matchbaar is op vacatures bij de sectorteam. Als dat zo is, dan wordt de uitkeringsgerechtigde daaraan overgedragen. Zijn uitkeringsgerechtigden niet matchbaar, dan worden zij voor een re-integratietraject overgedragen aan de eigen klantmanager. Indien uitkeringsgerechtigden niet op komen dagen worden maatregelen genomen. In het plan wordt de screening van 5.500

²³⁶ E-mail cluster MO, 10 juli 2013.

werkzoekenden op werkplein Noord en van 4.500 werkzoekenden op werkplein Zuid beoogd.

De geplande doorlooptijd van het project was van 1 september 2012 tot 31 januari 2013. Eind december 2012 is de screening evenwel al overgedragen aan de lijnorganisatie, waarmee de werkwijze is opgenomen in de standaardaanpak van het cluster. De rekenkamer heeft inderdaad een procesinstructie voor de screening aangetroffen.

resultaten

Van augustus 2012 tot en met juni 2013 zijn er volgens W&I in totaal 11.777 uitnodigingen voor een screeningsgesprek uitgegaan. Hoeveel no show er is, wordt niet geregistreerd. Wel is in 1.065 gevallen zogenoemd 'maatregelwaardig gedrag', waartoe no show gerekend kan worden, geconstateerd. Uiteindelijk bleken 3.892 cliënten matchbaar te zijn en overgedragen te kunnen worden naar de sectorteam. 4.598 bleken op termijn matchbaar te zijn. De desbetreffende gegevens bieden overigens een indicatie van de omvang van de ingezette screening. Zoals W&I aan de rekenkamer heeft aangegeven, zijn de gegevens uit RMW afkomstig en niet 100% betrouwbaar'.²³⁷

De bovenstaande gegevens bieden in ieder geval geen inzicht in de mate waarin de gescreende uitkeringsgerechtigden naar werk uitstromen, al dan niet dankzij de screening. Momenteel doet SEOR onderzoek naar de effectiviteit van het instrument screening. Er wordt een experiment uitgevoerd, waarin een groep bijstandsgerechtigden wel een screening ondergaat en een andere groep niet (de controlegroep). In oktober 2013 wordt de rapportage over de uitkomsten verwacht.

kosten(effectiviteit)

Ten behoeve van de screening zijn geen afzonderlijke kosten gemaakt. De maatregel maakt integraal onderdeel uit van de lopende werkzaamheden en processen.

5-7-3 premie op uitstroom activeringsklanten (New Deal)

In het versnellingspakket van 2012 is een maatregel opgenomen die beoogde de mogelijkheden te onderzoeken om een premie te verstrekken aan iedereen (dus ook mensen buiten W&I, zoals re-integratiebedrijven, zzp'ers of studenten) die een activeringsklant laat uitstromen naar werk. Zes maanden na uitstroom zou de premie € 1.000 bedragen en twaalf maanden na uitstroom nog eens € 2.000.

stand van zaken uitvoering

In oktober 2012 is een verkenning van de mogelijkheden aan het directieteam van het cluster W&I voorgelegd. In die zin is de maatregel uit het versnellingspakket uitgevoerd. Op basis van de verkenning is besloten de maatregel niet verder in de praktijk uit te voeren. De maatregel werd onder meer te fraudegevoelig geacht. In plaats daarvan is op www.rotterdam.nl/initiatievenplatform een oproep aan eenieder gedaan om met een aanbod te komen om mensen aan het werk te helpen. Op basis van de te verwachten positieve financiële effecten voor de gemeente zouden er dan resultaatafspraken (in de vorm van premies) worden gemaakt. Vanuit de markt is

²³⁷ E-mail cluster W&I, 25 juli 2013.

echter nauwelijks een concreet aanbod gekomen.²³⁸ Dit laatste initiatief is daarmee niet effectief gebleken.

kosten(effectiviteit)

Afgezien van enige inzet van medewerkers van W&I ten behoeve van de verkenning van de mogelijkheden of het plaatsen van een oproep op internet, zijn er geen separate of rechtstreeks aan deze maatregel toe te rekenen kosten gemaakt. Ook zijn er geen premies uitgekeerd.

5-8 overige maatregelen

In deze paragraaf komen de overige maatregelen aan bod die zich richten op het bevorderen van de uitstroom.

5-8-1 aanscherping uitvoering WIJ

In het maatregelpakket uit 2011 is de maatregel ‘aanscherping uitvoering WIJ’ opgenomen om de uitstroom te bevorderen. In de toelichting onder de maatregel is een lijstje van tien submaatregelen beschreven. De WIJ bestaat sinds 1 januari 2012 niet meer. De relevante wetgeving voor het verstrekken van uitkeringen aan jongeren is nu onderdeel van de WWB.

De rekenkamer stelt vast dat zes van de tien submaatregelen zijn gericht op het beperken van de instroom van jongeren door tijdens de inspanningsperiode eerst de mogelijkheden voor school, werk of een andere voorliggende voorziening (zoals studiefinanciering) te onderzoeken.²³⁹ Daarmee vormen deze submaatregelen en de resultaten ervan feitelijk onderdeel van een de maatregel instroombeperkende wetswijzigingen (zie paragraaf 4-3-3). De rekenkamer laat deze zes submaatregelen daarom hier buiten beschouwing.

Daarmee resteren voor de analyse de volgende vier submaatregelen:

- strakkere sturing op het beginsel dat weigering van een werkleeraanbod het stopzetten van de uitkering impliceert;
- aanscherping van het beleid waardoor bij het niet nakomen van verplichtingen een werkleeraanbod eerder kan worden ingetrokken en een uitkering eerder kan worden stopgezet;
- versterken van de werkprikkel door het maatwerk binnen het werkleeraanbod te beperken en sterker gebruik te maken van standaardproducten;
- via aanpassing van de WIJ-verordening verlagen van de norm voor schoolverlaters.

onderbouwing effectiviteit

weigeren of intrekken werkleeraanbod

De eerste drie bullets in bovenstaande opsomming betreffen het stopzetten van de uitkering naar aanleiding van het weigeren of intrekken van een werkleeraanbod. Een werkleeraanbod is een opleiding of werk of combinatie van opleiding en werk. Maar

²³⁸ E-mail cluster W&I, 14 juni 2013.

²³⁹ Het betreft de volgende zes submaatregelen: 1. strakke toepassing van het School First principe; 2. gebruikmaken van overbruggingstrajecten met studiefinanciering; 3. inzetten van overbrugging WSF tussen twee WSF-opleidingen; 4. pas na een zoektermijn van vier weken de aanvraag innemen; 5. scherpere focus op kansrijke en niet-kansrijke jongeren; 6. strakkere sturing op beoordeling eigen initiatief jongeren bij vinden betaald werk of directe weigering van een werkleeraanbod.

ook een stage, vrijwilligerswerk, een cursus hoe je moet omgaan met geld en schulden, een inburgeringscursus of begeleiding bij het afkicken van een verslaving kunnen een werkleeraanbod zijn.²⁴⁰ Tijdens het werkleertraject ontvangt de jongere een uitkering. Het stopzetten van de uitkering naar aanleiding van het weigeren of intrekken van een werkleeraanbod kan logischerwijs een bijdrage leveren aan de uitstroom uit de uitkering.

schoolverlatersnorm

De vierde bullet in de eerder gegeven opsomming betreft het verlagen van de schoolverlatersnorm. De schoolverlatersnorm was in de WIJ opgenomen en is nu onderdeel van de WWB. Op grond van de WWB kan het college aan schoolverlaters gedurende zes maanden na het tijdstip van de beëindiging van de opleiding een korting op de hoogte van de uitkering opleggen. Daarmee kan het toepassen van de norm logischerwijs bijdragen aan het verlagen van de kosten per uitkering en de totale uitkeringslasten van de gemeente.

uitvoering en resultaten

weigeren of intrekken werkleeraanbod

In figuur 5-5 is weergegeven in welke mate uitstroom uit de uitkering heeft plaatsgevonden vanwege het niet (meer) deelnemen aan een werkleertraject. Het gaat daarbij onder meer om het stoppen van de uitkering omdat de jongere het werkleeraanbod weigert, of omdat de jongere niet heeft voldaan aan de verplichtingen van het werkleertraject.²⁴¹

Uit de figuur komt onder meer naar voren dat de uitstroom door het intrekken of weigeren van een werkleeraanbod vóór juni 2010 nog niet plaatsvond. De reden is dat het rijk destijds ten behoeve van de invoering van de WIJ een overgangsperiode hanteerde, waarbij gemeenten tot 1 juli 2010 de tijd kregen om uitkeringen van jongeren vanuit de WWB om te zetten naar de WIJ. De gemeente Rotterdam heeft die omzetting per 1 juni 2010 uitgevoerd.²⁴²

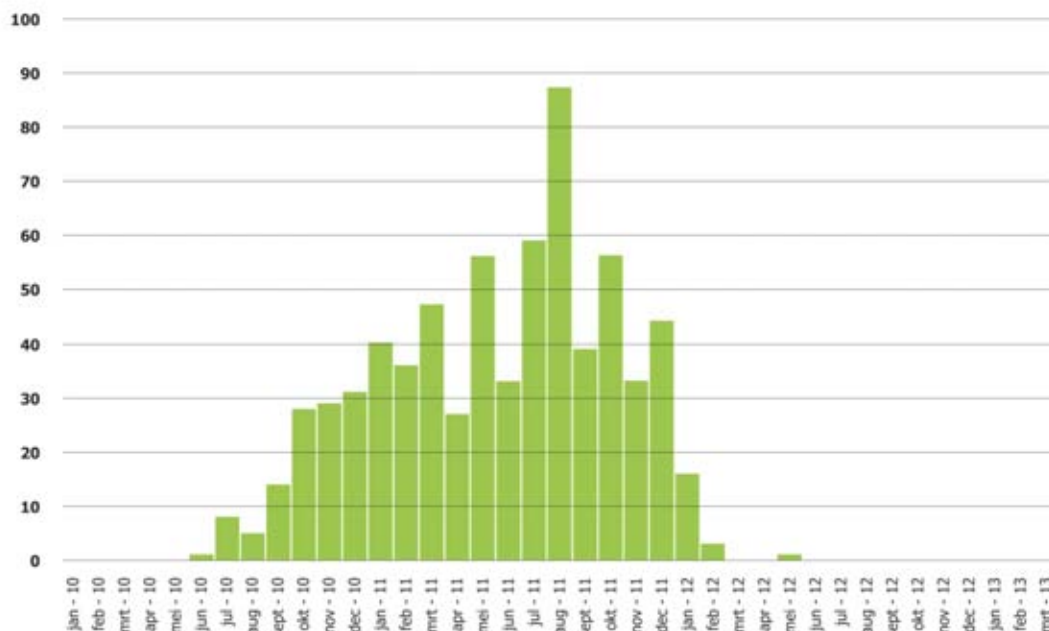
In de figuur 5-5 is verder zichtbaar dat de uitstroom door het intrekken of weigeren van een werkleeraanbod na juni 2010 toeneemt tot een hoogtepunt van 87 keer in augustus 2011. Dat is kort na de invoering van het maatregelpakket. Daarna neemt de uitstroom door het intrekken of weigeren van een werkleeraanbod weer af. Vanaf januari 2012 bestaat de WIJ niet meer. Kort daarna is er dan ook helemaal geen uitstroom meer als gevolg van het intrekken of weigeren van een werkleeraanbod. In de hele periode van 2010 tot en met 2013 heeft in totaal 693 keer uitstroom plaats gevonden wegens het intrekken of weigeren van een werkleeraanbod. In de periode waarin de maatregel van toepassing was (juni 2010 tot en met december 2011) heeft de maatregel bijgedragen aan het bevorderen van uitstroom. De maatregel wordt nu niet meer uitgevoerd en kan nu dus niet meer bijdragen aan het bevorderen van uitstroom.

²⁴⁰ www.rotterdam.nl, geraadpleegd 15 juli 2013.

²⁴¹ Excel-sheet 'info rekenkamer 18 april 2013', ontvangen van cluster W&I. De rekenkamer heeft gekeken naar de geregistreerde aantallen van de volgende vier categorieën: werkleeraanbod ingetrokken, recht op werkleeraanbod opgeschort, weigering opvolgende leeraanbod, werkleeraanbod ingetrokken op grond van artikel 21.

²⁴² E-mail cluster W&I, 25 juli 2013.

figuur 5-6: uitstroom jongeren door intrekken of weigeren werkleeraanbod



schoolverlatersnorm

De gemeente heeft de schoolverlatersnorm ingevoerd per 1 december 2011, een maand vóór de beëindiging van de WIJ. De norm is daarna per 1 januari 2012 overgegaan in de WWB. De gemeente heeft vanaf de invoering tot en met juli 2013 in totaal 137 keer de schoolverlatersnorm toegepast en in die gevallen gedurende zes maanden een lagere uitkering toegekend. In alle gevallen ging het om inwonende schoolverlaters.

kosten(effectiviteit)

De maatregel betreft feitelijk het aanpassen van werkprocessen. Voor de invoering en uitvoering ervan zijn geen extra kosten gemaakt.

In 2011 is in totaal 557 keer een uitkering beëindigd wegens weigering of intrekking van een werkleeraanbod.²⁴³ De gemiddelde kosten per uitkering waren in 2011 € 14.278. Er vanuit gaande dat de betreffende uitkeringsgerechtigden na de beëindiging minimaal een jaar uit de uitkering blijven, leverden deze beëindigingen voor 2011 een totaal aan baten op van € 7.952.846. Vanaf 2012 zijn de baten verwaarloosbaar, omdat er nog nauwelijks is uitstroom wegens weigering of intrekking van een werkleeraanbod.

De hoogte van een uitkering voor inwonende alleenstaanden vanaf 21 jaar bedraagt in 2013 € 793,18.²⁴⁴ Voor inwonende schoolverlaters ouder dan 21 bedraagt de uitkering 618,29.²⁴⁵ Dit betekent dat aan 137 uitkeringsgerechtigden gedurende zes maanden

²⁴³ 'Registratie redenen uitstroom', ontvangen van cluster W&I, 18 april 2013.

²⁴⁴ www.rotterdam.nl - informatieblad hoogte uitkeringen WWB, normbedrag, 'woningdelend met iemand anders vanaf 18 jaar'.

²⁴⁵ www.rotterdam.nl - informatieblad hoogte uitkeringen WWB, normbedrag 'schoolverlater vanaf 21 jaar, thuiswonend'.

maandelijks een uitkering is toegekend die € 174,89 lager is dan in het geval de schoolverlatersnorm niet was toegepast. Daarmee heeft de toepassing van de schoolverlatersnorm de gemeente tot en met juli 2013 in totaal € 143.760 op de totale uitkeringslasten bespaard.²⁴⁶

5-8-2 centralisatie werkgeversservices / werkgeversservicepunt

In het maatregelpakket van 2011 is aangegeven dat taken en activiteiten van de gemeente en het UWV zouden worden gecentraliseerd in één werkgeversservicepunt.

uitvoering

Uiteindelijk is ervoor gekozen één servicepunt in te stellen, waarin de dienstverlening van de gemeente en UWV complementair aan elkaar zijn.²⁴⁷ Van centralisatie is dus geen sprake, maar de gedachte achter het servicepunt is dezelfde, namelijk dat werkgevers bij één loket vacatures kunnen aanmelden. Het kan daarbij gaan om langdurig betaald werk, maar ook om beschutte werkplaatsen of sociale werkvoorziening.

onderbouwing effectiviteit

Het instellen van een servicepunt heeft op zichzelf geen direct effect op de uitstroom uit de WWB. Het is een ondersteunende maatregel, waarvan een indirect effect uit kan gaan. Zo komen potentiële werknemers die nu nog in een uitkering zitten wellicht eerder bij werkgevers in beeld, dan wanneer er geen werkgeversservicepunt zou zijn. Bovendien is het WSPR ondersteunend aan een andere maatregel, namelijk het matchen van vacatures door de sectorteam (zie paragraaf 5-3-3). Verder wordt het hebben van één centraal punt voor werkgevers in de literatuur ook onderkend als een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle werkgeversbenadering.²⁴⁸

resultaten

Per januari 2013 is het Werkgeversservicepunt Rijnmond (WSPR) als opvolger van DAAD gerealiseerd. De rekenkamer heeft gevraagd naar het aantal vacatures dat door het WSPR wordt geacquireerd, omdat dit een beeld geeft van de maximale potentiële bijdrage van het servicepunt aan het realiseren van uitstroom. Volgens opgave van het cluster W&I is afgesproken dat het WSPR in 2013 in totaal 2.469 vacatures voor WWB'ers zou werven. Inmiddels zijn voor 2.084 vacatures concrete afspraken gemaakt met werkgevers. Verder is de prognose dat het WSPR in 2013 nog 385 vacatures kan werven. Het gaat bij deze 385 vacatures om vacatures waarover al principeafspraken zijn gemaakt met werkgevers, maar die nog exact moeten worden vormgegeven.²⁴⁹ Dat aan iedere vacature die via het WSPR beschikbaar komt uiteindelijk een WWB'er wordt gematcht, staat niet zonder meer vast. Dit is uiteindelijk afhankelijk van de kwaliteit van de WWB'ers en de sectorteam die de matching uitvoeren. De maximale potentiële bijdrage aan de uitstroom uit de WWB is met 2.469 vacatures echter vrij groot.

kosten(effectiviteit)

²⁴⁶ € 174,89 x 137 uitkeringen x 16 maanden = € 143.760.

²⁴⁷ Interview rekenkamer – cluster W&I, 5 juni 2013.

²⁴⁸ L. Schrijver en E. Vogels, 'Werkgeversdienstverlening: het belang van goed relatiebeheer', in Kennisplatform Werk en Inkomen, 'Investeren in participeren', april 2013.

²⁴⁹ E-mail cluster W&I, 5 juli 2013.

De begrote kosten voor het WSPR voor 2013 bedragen € 4.502.000. De monitor Werk & Inkomen van april 2013 prognosticeert een lichte overschrijding eind 2013 (totale kosten € 4.592.400). Of het totale bedrag kosteneffectief is, is niet vast te stellen. Het betreft immers een ondersteunende maatregel. Bovendien maken voor de daadwerkelijke matching van de vacatures ook de sectorteam nog kosten.

5-8-3 inzichtelijk maken cv's voor werkgevers

In de zomer van 2011 besloot het college – aanvullend aan het eerdere maatregelenpakket 2011 – cv's van WWB'ers voor potentiële werkgevers beter inzichtelijk te maken. ²⁵⁰

uitvoering

Aan de maatregel wordt invulling gegeven via de zogenoemde werkmap. Dit is een internetportal waarop WWB'ers hun cv kunnen plaatsen. De maatregel is nog volop in ontwikkeling. De gemeente gebruikt de werkmap op dit moment alleen om te zorgen dat zoveel mogelijk matchbare uitkeringsgerechtigden hun cv publiceren via werk.nl en daardoor vindbaar zijn voor werkgevers met een vacature. De gemeente gaat nog onderzoeken in welke mate de werkmap beter kan worden aangesloten op de kenmerken en mogelijkheden van uitkeringsgerechtigden. De gemeente wil bijvoorbeeld ook e-learning en andere vormen van digitale dienstverlening via de werkmap kunnen aanbieden. ²⁵¹ Per 1 juli 2013 zouden alle (digitaal vaardige) werkzoekenden die het traject WerkLoont volgen moeten werken met de Werkmap. Eind 2013 zullen er dan ongeveer 3.000 cv-registraties zijn, waarmee de maatregel is geëffectueerd. Ook bij de sectorteam zal de werkmap de komende maanden worden ingevoerd, waarmee het aantal werkzoekenden met een cv op werk.nl verder zal toenemen. ²⁵²

onderbouwing effectiviteit

Deze maatregel is ook door PWC beoordeeld in reality check op het maatregelenpakket. PWC concludeerde dat de effectiviteit van deze maatregel op zichzelf beperkt zal zijn. ²⁵³ Er gaat veeleer een indirect effect uit van de maatregel, in de zin dat het werkgevers faciliteert bij het vinden van geschikte werknemers en het WWB'ers zichtbaarder maakt voor potentiële werkgevers. De maatregel kan in die zin worden beschouwd als een aanvulling op de werkzaamheden van het WSPR, dat vacatures bij bedrijven acquireert (zie 5-8-2).

resultaten

Omdat de maatregel nog niet is geëffectueerd, zijn de resultaten ervan nog niet vast te stellen, laat staan het gebruik ervan door potentiële werkgevers. W&I gaat niet systematisch bijhouden in welke mate cv's van WWB'ers door werkgevers worden geraadpleegd en hoe vaak er vervolgens sprake is van een succesvolle match.

kosten(effectiviteit)

²⁵⁰ Brief van college aan de raad inzake de afdoening van de motie Reality Check Bijstand, 31 augustus 2011.

²⁵¹ E-mail cluster W&I, 26 juni 2013.

²⁵² Idem.

²⁵³ PWC, 'Werk en Inkomen Rotterdam', 16 augustus 2011, p. 32.

W&I heeft in totaal wordt 0,8 fte op het project ingezet.²⁵⁴ Uitgaande van een gemiddelde loonsom van € 60.000 per fte per jaar is dat € 48.000. Aangezien niet bijgehouden zal gaan worden hoe vaak WWB'ers via werk.nl aan het werk komen, is de kosteneffectiviteit ervan niet zonder meer vast te stellen. Wil deze maatregel kosteneffectief zijn, dan hoeven er evenwel slechts vier WWB'ers voor ten minste een jaar aan betaald werk te worden geholpen (uitgaande van een gemiddelde uitkeringssom van € 15.000).

²⁵⁴ E-mail cluster W&I, 9 juli 2013.



6 kostenverlagende maatregelen

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan de orde:

- In welke mate dragen de maatregelen bij tot een verlaging van de kosten per uitkering?
- Wat hebben de ingezette maatregelen gekost en hoe verhouden de kosten zich tot de opbrengsten van de maatregelen

In paragraaf 6-2 zijn de bevindingen bij de kostenverlagende maatregelen samengevat. In paragraaf 6-3 komen de maatregelen afzonderlijk aan de orde.

6-2 totaalbeeld

Voor de drie maatregelen die tot doel hebben de kosten te verlagen is logischerwijs te beredeneren dat zij kunnen bijdragen aan het verlagen van de kosten. De drie maatregelen zijn uitgevoerd, waarbij voor de pilot loondispensatie geldt dat deze na de pilotperiode geen vervolg heeft gekregen. De maatregel 'stimuleren deeltijdwerk' heeft niet tot een extra kostenverlaging geleid aangezien de gemiddelde inkomenskorting per maand in 2013 lager is dan in 2012. De maatregel 'verbeteren terugvordering en verhaal' heeft in 2011 wel tot een extra kostenverlaging geleid, maar in 2012 niet. De pilot loondispensatie heeft nauwelijks bijgedragen aan het verlagen van de kosten. Enkel de maatregel 'verbeteren processen terugvordering en verhaal' is als kosteneffectief aan te merken.

Tabel 6-1 geeft per maatregel samengevat de bevindingen van de rekenkamer weer met betrekking tot de relevantie van de maatregel (kan de maatregel bijdragen aan het verlagen van de kosten), de mate waarin de maatregel is uitgevoerd en de resultaten die de maatregel heeft opgeleverd. In de laatste kolom is waar nodig relevante aanvullende informatie opgenomen. Tabel 6-2 geeft samengevat de bevindingen weer met betrekking tot de kosten, de baten en de kosteneffectiviteit van de afzonderlijke maatregelen.

tabel 6-1: uitkomsten analyse maatregelen beperken kosten uitkering

maatregel	relevantie	status uitvoering	resultaat	opmerkingen
stimuleren deeltijdwerk	te beredeneren	uitgevoerd	gemiddelde inkomens-korting per maand: 2012: € 1,22 mln. 2013: € 1,13 mln.	aantal WWB'ers in deeltijd schommelt rond 2.400, na uitvoering sinds medio 2011 geen evidente stijging aantal deeltijd-WWB'ers of toename inkomenskorting
verbeteren terugvordering en verhaal	te beredeneren	uitgevoerd	totaalopbrengst afdeling T&V:	2011: opbrengst 3,5% hoger dan in 2010

			2011: € 12,6 mln. 2012: € 12,1 mln.	2012: lagere opbrengst, grotendeels door niet beïnvloedbare factoren
pilot loondispensatie	te beredeneren	pilot uitgevoerd; een op zes trajecten leidt tot werk (24)	€ 20.614 in totaal	pilot is gestopt, loondispensatie wordt niet ingevoerd

tabel 6-2: kosten en baten maatregelen beperken kosten

maatregel	kosten	baten	kosteneffectiviteit
stimuleren deeltijdwerk	geen	geen evidente extra baten	niet van toepassing
verbeteren terugvordering en verhaal	2011: € 4.564.794; 2012: € 4.269.375 ²⁵⁵	2011: € 12,6 mln. 2012: € 12,1 mln.	kosteneffectief, opbrengst afdeling T&V is aanzienlijk hoger dan de kosten verbonden aan de afdeling
pilot loondispensatie	€ 432.658	€ 20.614	niet kosteneffectief

6-3 bevindingen per maatregel

6-3-1 stimuleren deeltijdwerk

In het maatregelpakket van 2011 is het stimuleren van deeltijdwerk opgenomen. De maatregel is nader uitgewerkt in een plan van aanpak. Dit plan bevatte onder meer de volgende acties:²⁵⁶

- vereenvoudigen van het proces van verwerken van parttime inkomsten, zodat daar geen fouten mee worden gemaakt;
- werkgevers interesseren om deeltijdvacatures aan te melden;
- matchingsproces zo inrichten zodat klantmanagers meer toe leiden naar deeltijdwerk.

Naast enkele administratieve ingrepen wordt met de maatregel vooral geprobeerd werkgevers meer te interesseren in deeltijdvacatures voor WWB'ers en bij het matchen vaker te letten op deeltijdvacatures. Volgens het cluster W&I is op dat punt een andere "mind set" nodig. Voorheen werd er vooral gestuurd op uitstroom naar full time werk. Nu de arbeidsmarkt slechter is geldt dat 'een beetje werk ook werk is'.²⁵⁷

onderbouwing effectiviteit

Het vereenvoudigen van het proces van verwerken van parttime inkomsten betreft vooral een aanpassing van de interne werkprocessen, waarmee primair op de uitvoeringskosten wordt bespaard.

²⁵⁵ In de kosten van de afdeling T&V zijn ook de kosten van derdenbeslag en bronheffing opgenomen, totaal 6,35 FTE. Deze medewerkers incasseren niet, maar uit beheers- en controleoverwegingen is de keuze gemaakt om deze taken wel bij de afdeling T&V te beleggen.

²⁵⁶ Cluster W&I, 'Plan van aanpak bevorderen part time werk', 29 juni 2011.

²⁵⁷ Interview rekenkamer – cluster W&I, 5 juni 2013.

Voor het interesseren van werkgevers om deeltijdvacatures te melden en het aanpassen van het matchingsproces geldt dat dit een kostenverlagend effect kan hebben als de acties ertoe leiden dat meer uitkeringsgerechtigden in deeltijd aan de slag gaan. Op lange termijn zou er daarnaast een positief effect op de uitstroom kunnen optreden, wanneer deeltijdwerkers uiteindelijk uitstromen naar volledige banen.

uitvoering

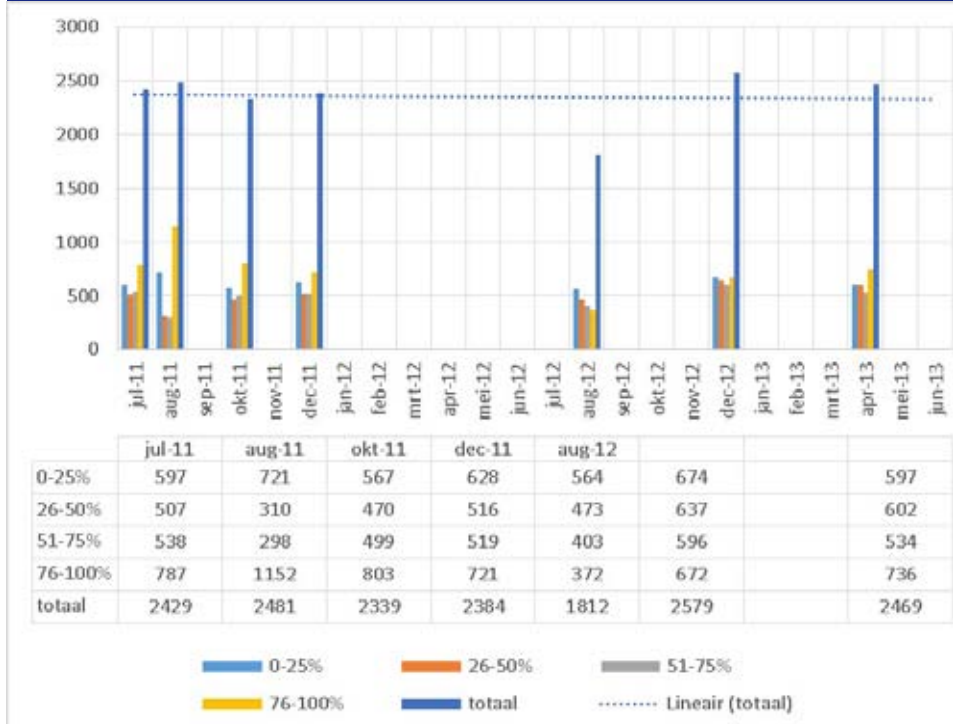
Het genoemde plan is in juni 2011 opgesteld en meteen in uitvoering gebracht. De aandacht voor deeltijdwerk is onderdeel geworden van de herinrichting van werkprocessen. Afgaande op de zogenoemde stoplichtrapportages – waarin de voortgang van de maatregelen werd gemonitord – is het plan van aanpak in de eerste helft van 2012 uitgevoerd. De rekenkamer heeft om redenen van doelmatigheid niet exact bepaald of de verschillende elementen uit het plan van aanpak inderdaad zijn uitgevoerd. Wel heeft de rekenkamer gekeken naar de directe resultaten.

resultaten

De tweemaandelijks maandrapportages die door SoZaWe werden opgesteld en de huidige Monitor Werk & Inkomen bevatten informatie over het aantal uitkeringsgerechtigden dat betaald deeltijdwerk verricht. In figuur 6-1 heeft de rekenkamer deze gegevens gecompileerd. ²⁵⁸

²⁵⁸ Van de maanden zonder staaf zijn in de gebruikte rapportages geen gegevens opgenomen. De grafiek is afkomstig uit de monitor Werk & Inkomen. Daarin staat ten onrechte de categorie 76-100%. Dit zou 76-99% moet zijn. Een deeltijdfactor van 100% betekent immers dat de betrokkene een voltijdsaanstelling heeft.

figuur 6-1: aantal WWB'ers met deeltijdwerk



Bron: Monitor Werk en Inkomen

Uit figuur 6-1 blijkt dat het totale aantal uitkeringsgerechtigden dat deeltijdwerk verricht over de periode juli 2011 tot en met april 2013 redelijk stabiel is. Wanneer gekeken wordt naar de verschillende deeltijdfactoren blijkt het aantal uitkeringsgerechtigden per factor te schommelen. Verder is uit de grafiek op te maken dat het aantal uitkeringsgerechtigden met deeltijdwerk niet structureel is toegenomen sinds de vaststelling van het maatregelpakket in de 2^e helft van 2011.

Uit de Monitor Werk & Inkomen van mei 2013 blijkt dat in 2012 € 14.671.490 is bespaard door inkomenskortingen op de uitkeringen vanwege deeltijdwerk. Dat is per maand gemiddeld € 1.222.624. In het eerste tertiaal van 2013 is op deze wijze € 4.534.524 bespaard, wat neerkomt op € 1.133.631 per maand, een lichte daling. Verder is in de Monitor Werk & Inkomen over heel 2012 een figuur opgenomen van de ontwikkeling van de inkomenskortingen sinds begin 2011. Hieruit blijkt dat de inkomenskortingen per maand rond de € 1.150.000 bewegen. Van een substantiële stijging is sinds het maatregelenpakket van 2011 geen sprake. Gelet op deze bevindingen heeft de maatregel om deeltijdwerk onder WWB'ers te stimuleren niet bijgedragen het verder verlagen van de uitkeringslasten.

kosten(effectiviteit)

Aan de maatregel om deeltijdwerk te stimuleren zijn geen extra kosten verbonden. De werkzaamheden (zoeken en matchen van vacatures) maken onderdeel uit van reeds bestaande werkprocessen en worden uitgevoerd door de staande organisatie.

6-3-2 verbeteren processen terugvordering en verhaal

Een tweede kostenverlagende maatregel uit het maatregelenpakket 2011 was de 'verbetering processen terugvordering en verhaal'. Bij terugvordering gaat het om terugvorderen van ten onrechte betaalde WWB-gelden. Bij verhaal gaat het om het verhalen van uitkeringskosten op onderhoudsplichtige verwanten.

onderbouwing effectiviteit

In de toelichting op de maatregel in het maatregelenpakket staat aangegeven dat het debiteurenbestand een omvang van circa € 140 mln. kende. Met de maatregel werd beoogd een betere classificering van klanten, een actieve communicatie en een snellere start van de terugvordering. Daarbij heeft de afdeling Terugvordering en Verhaal (T&V) van de directie van het cluster W&I de concrete opdracht gekregen om met dezelfde capaciteit 5% meer inkomsten te genereren. Deze maatregel heeft logischerwijs een kostenverlagend effect op de uitkeringslasten; immers ten onrechte uitbetaalde gelden worden teruggevorderd en in mindering gebracht op de uitkeringslasten.

uitvoering maatregel

De afdeling T&V heeft als volgt invulling gegeven aan de betere classificering van klanten, een actieve communicatie en een versnelling van de start van de terugvordering:

- *Betere classificering klanten.* In 2011 zijn de debiteuren in groepen ingedeeld²⁵⁹ en is geborgd dat per debiteur de status kan worden aangegeven (bijv. 'geen afloscapaciteit' of 'schuldsanering').
- *Actieve communicatie.* Nieuwe debiteuren en wanbetalers worden direct gebeld door debiteurenmedewerkers. Debiteuren die overdag niet bereikbaar zijn worden 's avonds gebeld.
- *Versnelling van de start van de terugvordering.* Klanten worden bij de start van de terugvordering niet per brief benaderd om een regeling te treffen, maar persoonlijk door medewerkers van T&V. Op basis van de financiële situatie van de klant wordt een aflossingsbedrag bepaald. Bij het eerste signaal van wanbetaling wordt de klant weer benaderd.²⁶⁰

De opdracht aan de afdeling om 5% meer inkomsten te genereren met dezelfde capaciteit was al voor de totstandkoming van het maatregelenpakket opgenomen in het managementcontract voor 2011 (d.d. 15 december 2010). In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de resultaten die de afdeling T&V in 2011 en 2012 heeft geboekt.

resultaten 2011

Uit het jaarverslag 2011 van de afdeling T&V blijkt dat in 2011 een totale opbrengst van € 12,6 mln. is gerealiseerd. Dat is een stijging van 3,5% ten opzichte van 2010. In het jaarverslag staat toegelicht dat de opbrengsten van de onderdelen terugvordering (+10,7%) en verhaal (+8,1%) aanzienlijk zijn gestegen, maar de ontvangsten uit de UWV/SVB-verrekeningen aanzienlijk lager waren (-36,9%).

²⁵⁹ De indeling gaat uit van debiteuren waarop een incasso loopt, debiteuren die niet aflossen maar wel in bewaking staan, onderhanden werk en debiteuren waarvan de status onbekend is.

²⁶⁰ E-mail cluster W&I, 26 juni 2013.

verrekeningen UWV/SVB

Deze verrekeningen vinden plaats in situaties waarin mensen recht hebben op voorliggende voorzieningen die door het UWV of de SVB worden verstrekt. De afhandeling van de aanvraag bij het UWV of de SVB kan enige tijd vergen. Wanneer het UWV of de SVB geen of te lage voorschotten verstrekt en de belanghebbende niet over voldoende middelen beschikt om te voorzien in de kosten van bestaan, kan op grond van de WWB een voorschot worden verleend. Een specialistisch team handelt de uiteindelijke verrekening van de op grond van de WWB verstrekte voorschotten af met het UWV en de SVB.

De ontvangsten uit de UWV/SVB-verrekeningen zijn niet door de afdeling T&V te beïnvloeden, aangezien deze afhankelijk zijn van het aantal klanten dat een beroep moet doen op de voorschotfunctie van de WWB (zie kader). Wanneer dit product buiten beschouwing wordt gelaten en enkel wordt gekeken naar de in 2011 gerealiseerde opbrengsten voor de producten terugvordering en verhaal is de doelstelling om 5% meer inkomsten te genereren ruimschoots gehaald. Daarbij geldt dat de omvang van de afdeling in 2011 met bijna 1 fte is gekrompen, van 85,13 fte naar 84,20 fte.

resultaten 2012

De doelstelling om 5% meer inkomsten te genereren is in het managementcontract 2012 niet opgenomen. Voor 2012 is wel een incasso-doelstelling van € 12,65 mln. geformuleerd. Uit het jaarverslag 2012 van de afdeling T&V blijkt dat de totale ontvangsten in 2012 € 12,1 mln. bedroegen.²⁶¹ Voor vijf van de zeven producten van de afdeling T&V geldt dat de ontvangsten in 2012 hoger uitvielen dan de afdeling zich ten doel had gesteld. Dat de totale ontvangsten in 2012 niettemin lager uitvielen dan de beoogde € 12,65 mln. werd voornamelijk veroorzaakt doordat ook in dit jaar de verrekeningen met UWV/SVB 36% lager uitvielen dan verwacht. Daarnaast vielen de ontvangsten in het kader van terugvordering 10% lager uit dan verwacht. Oorzaak hiervan was dat, hoewel het aantal betalende debiteuren in 2012 is gestegen (+4,1%), de debiteuren gemiddeld minder aflossen per maand waardoor de totale ontvangsten lager uitvallen.²⁶² De formatie van de afdeling T&V is in 2012 gekrompen van 84,2 fte naar 76 fte.

jaarplan 2013

Voor 2013 heeft de afdeling T&V een incasso-doelstelling van € 12.350.000 gesteld. Deze doelstelling is lager dan de doelstelling voor 2012 (€ 12.650.000), omdat de afdeling lagere ontvangsten verwacht op het product terugvordering en bij de verrekeningen met UWV/SVB. Ook is bij het vaststellen van de incassodoelstellingen per product rekening gehouden met de economische ontwikkeling in Nederland. Omdat de economische situatie in 2013 niet zal verbeteren is de verwachting dat de draagkracht (afloscapaciteit) van debiteuren in 2013 niet hoger zal worden.

²⁶¹ Niet alle in 2012 gerealiseerde ontvangsten waren in 2012 geboekt. Het in 2012 geboekte resultaat bedroeg € 11.746.595. Inclusief de ontvangsten uit 2012 die in januari 2013 zijn geboekt, bedroeg het resultaat over 2012 € 12,1 mln.

²⁶² Cluster W&I, 'Jaarverslag 2012 afdeling T&V', pag. 9.

kosten(effectiviteit)

De totale kosten (personeel en overige kosten) voor de aflevering T&V bedroegen in 2011 € 4.564.794 en in 2012 € 4.448.319. Voor 2013 zijn de kosten van de afdeling begroot op € 4.269.375. De kosten voor de inzet van de afdeling T&V zijn hiermee aanzienlijk lager dan de ruim € 12 mln. aan ontvangsten die de afdeling jaarlijks incasseert.

6-3-3 pilot loondispensatie

Een derde maatregel om de kosten per uitkering te reduceren, betrof de pilot loondispensatie voor uitkeringsgerechtigden met een handicap. Deze pilot is door de Rijksoverheid ontwikkeld, ter voorbereiding op de inmiddels ter ziele gegane Wet Werken naar Vermogen. Het instrument loondispensatie is dus niet door de gemeente zelf ontwikkeld maar bestond al en is vervolgens deel gaan uitmaken van het maatregelpakket 2011.

onderbouwing effectiviteit

De gedachte achter de maatregel is dat werkgevers aan werknemers met een arbeidshandicap (die uit de WWB komen) niet het volledige wettelijk minimumloon hoeven te betalen, maar alleen hun werkelijke loonwaarde. Het verschil wordt betaald uit de WWB, zodat de werknemer wel het volledige minimumloon krijgt. Aangezien deze aanvulling kleiner zal zijn dan een volledige uitkering, bespaart de gemeente per saldo uitkeringslasten.

uitvoering en resultaten

De pilot is in 2012 door de Sociaal Wetenschappelijke Afdeling (SWA) van SoZaWe geëvalueerd. Het desbetreffende rapport 'Gebaande paden?' heeft op de agenda van de commissie MSVP van 20 maart 2013 gestaan, maar is niet afzonderlijk besproken. Uit de evaluatie van de pilot bleek dat loondispensatie tot relatief weinig resultaten leidde. Tussen 1 januari 2011 en 1 augustus 2012 zijn 258 WWB-cliënten gestart met een traject naar werk met loondispensatie. Eén op de zes afgesloten trajecten (24) heeft geresulteerd in een arbeidsovereenkomst. Dit resultaat is in absolute zin dermate klein, dat het instrument loondispensatie slechts een beperkte bijdrage aan de verlaging de uitkeringslasten levert. In een brief van 13 maart 2013 aan de commissie MSVP geeft de verantwoordelijk wethouder zelf ook aan dat hij twijfel heeft over de effectiviteit en efficiëntie van loondispensatie.

De pilot is inmiddels gestopt en het instrument loondispensatie is onderdeel geworden van het reguliere werkproces van de sectorteam van het cluster W&I.²⁶³ Navraag bij W&I leert echter dat in de eerste vijf maanden van juni 2013 nog slechts één WWB-cliënt gebruik heeft gemaakt van het instrument loondispensatie.²⁶⁴

In het sociaal akkoord dat de sociale partners en het kabinet op 11 april 2013 sloten, is afgesproken dat de loondispensatieregeling vervalt. In plaats daarvan zal er een vorm van loonkostensubsidie komen. Dit zal worden geregeld in de Participatiewet die per 1 januari 2015 in werking dient te treden.

kosteneffectiviteit

²⁶³ SWA, 'Gebaande paden', 2012, pag. 19.

²⁶⁴ E-mail cluster W&I, 13 juni 2013.

In de eerder genoemde evaluatie van SWA 'Gebaande paden' is ook een kosten-batenberekening opgenomen, waarbij baten zijn gedefinieerd als besparingen op de uitkeringslasten. De SWA heeft berekend dat de gemaakte trajectkosten één jaar na plaatsing hoger zijn dan de uitkeringsbesparing (een verschil per cliënt van € 992). De gemaakte kosten zijn dus één jaar na plaatsing op werk niet terugverdiend.

Uit gegevens van W&I²⁶⁵ blijkt dat de totale kosten van de pilot loondispensatie € 432.658 bedroegen. De totale besparing op de uitkeringslasten bedroeg € 143.592. De in 2012 gemaakte kosten zijn daarmee drie keer zo hoog als de baten. Daar staat tegenover dat de baten bij een permanent dienstverband van de cliënt een structureel karakter kunnen hebben, maar daar zijn wel enige jaren voor nodig. Bovendien gaat het bij de baten niet alleen om loondispensatie van WWB'ers, maar ook om loonkostensubsidie bij begeleid werken. Daarvoor gecorrigeerd zijn de baten van de loondispensatie aanzienlijk kleiner, namelijk € 20.614. De kosteneffectiviteit van het instrument acht de rekenkamer zeer beperkt.

²⁶⁵ E-mail cluster W&I, 13 juni 2013.

7 beheersing lasten

7-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

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

Paragraaf 7-2 beschrijft de uitkomsten van de macroanalyse die de rekenkamer heeft uitgevoerd. De doelstelling van deze analyse was tweeledig. Ten eerste beoogt de rekenkamer met de macro-analyse een beschrijving te geven van de ontwikkelingen in de instroom, de uitstroom en in het totale uitkeringsvolume en deze te relateren aan enkele exogene factoren. Ten tweede heeft de macro-analyse tot doel de ontwikkelingen in instroom, uitstroom en volume te vergelijken met de ontwikkeling van deze factoren in de andere G4-gemeenten en op landelijk niveau. Paragraaf 7-3 geeft inzicht in hoe de uitkeringslasten zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld in relatie tot het BUIG-budget en wat de invloed van de getroffen maatregelen in dit licht is geweest. Ten slotte komen in paragraaf 7-3 de meest recente ontwikkelingen in het uitkeringsvolume aan bod en wordt vooruitgeblikt naar het eind van 2013.

7-2 macro-analyse

7-2-1 ontwikkeling volume, instroom en uitstroom

Het Rotterdamse uitkeringsvolume laat sinds januari 2012 een stijging zien. De instroom laat sinds juli 2011 een dalende trend zien en vormt daarom geen verklaring voor het toegenomen volume uitkeringsgerechtigden. De oorzaak voor het gestegen uitkeringsvolume is de afname van de uitstroom uit de uitkeringen. De uitstroom laat vanaf juli 2011 een duidelijke dalende trend zien.

volume

In figuur 7-1 is de ontwikkeling van het volume van de uitkeringen in Rotterdam weergegeven. Uit de figuur komt naar voren dat het uitkeringsvolume vanaf juli 2011 tot en met december 2011 daalt. Vanaf januari 2012 stijgt het uitkeringsvolume weer.

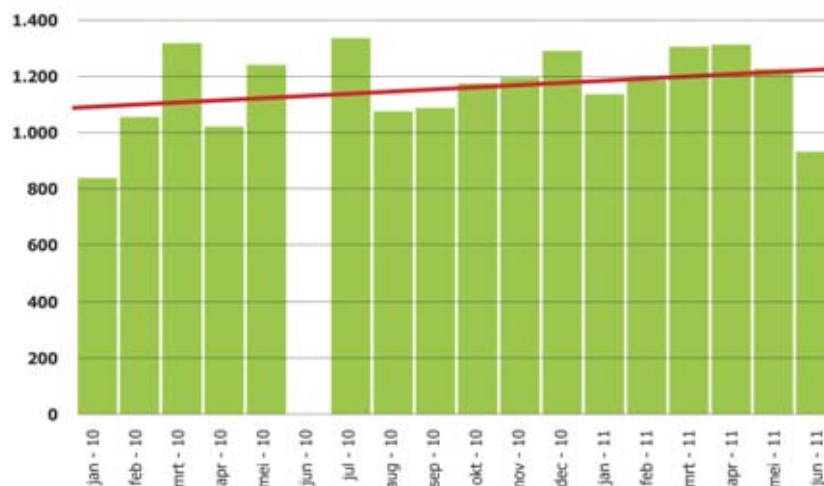
figuur 7-1: ontwikkeling uitkeringsvolume, januari 2010 - april 2013



instroom

In figuur 7-2 is de ontwikkeling van de instroom in de uitkeringen in Rotterdam weergegeven in de periode vanaf januari 2010 tot en met juni 2011.

figuur 7-2: instroom januari 2010 - juni 2011

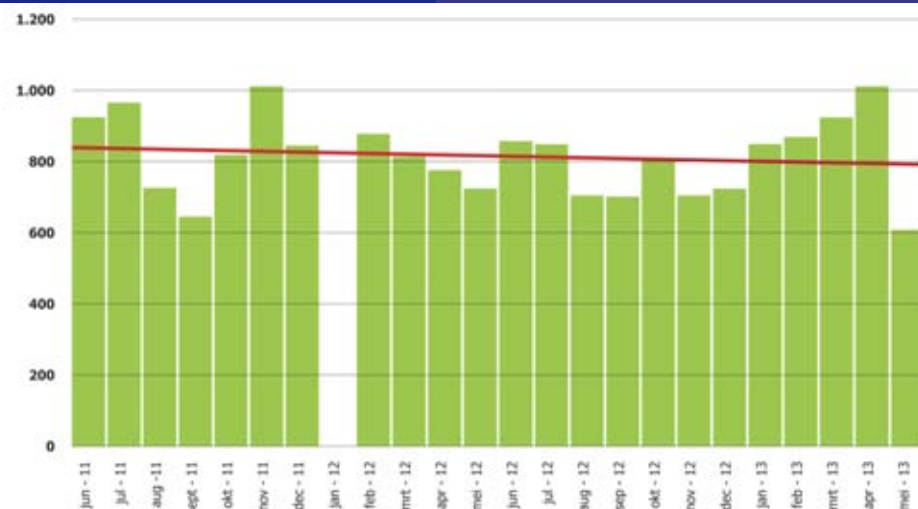


De zwarte lijn geeft de trend van de instroom in de WWB vanaf januari 2010 tot en met juni 2011. De trendlijn maakt zichtbaar dat de instroom over die periode licht stijgt en zich richting de 1200 per maand beweegt. Zoals beschreven in paragraaf 4-3-1 is de uitschieter in juni 2010 hierbij buiten beschouwing gelaten.²⁶⁶

In figuur 7-3 is de ontwikkeling van instroom weergegeven vanaf juli 2011 (het moment van invoering van de zoekperiode) tot en met mei 2013.

²⁶⁶ Zoals aangegeven in 4-3-1 het gaat het bij die uitschieter niet om reële instroom, maar om verschuivingen tussen de WWB en de WIJ en vice versa, waarbij per saldo geen is sprake van instroom in de uitkering.

figuur 7-3: instroom juli 2011 - mei 2013

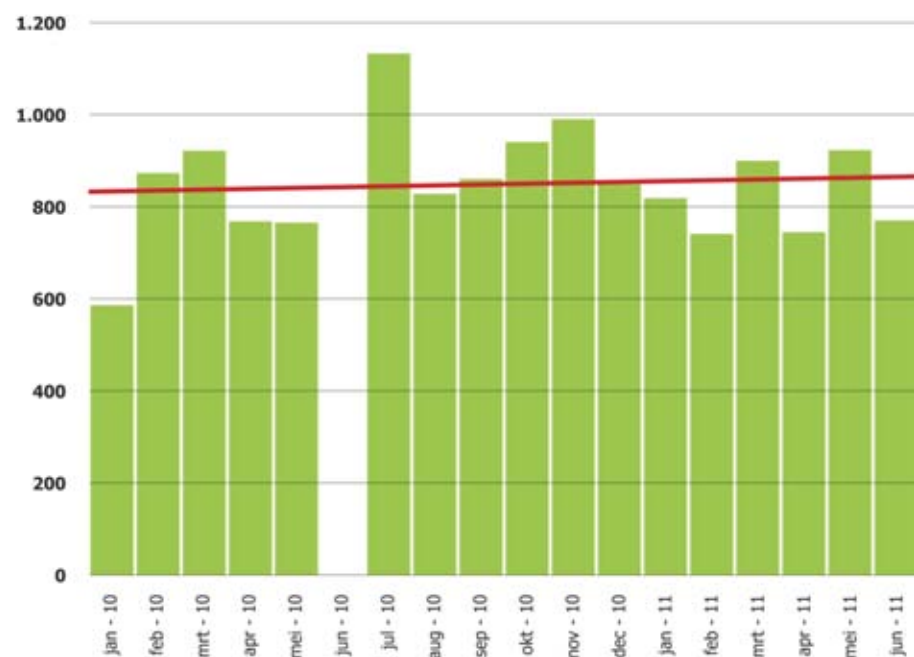


Vanaf juli 2011 bevindt de trendlijn van de instroom zich op een lager niveau ten opzichte van de periode daarvoor, namelijk net iets boven de 800. Bovendien is de trendlijn vanaf juli 2011 niet meer stijgend, maar licht dalend.

uitstroom

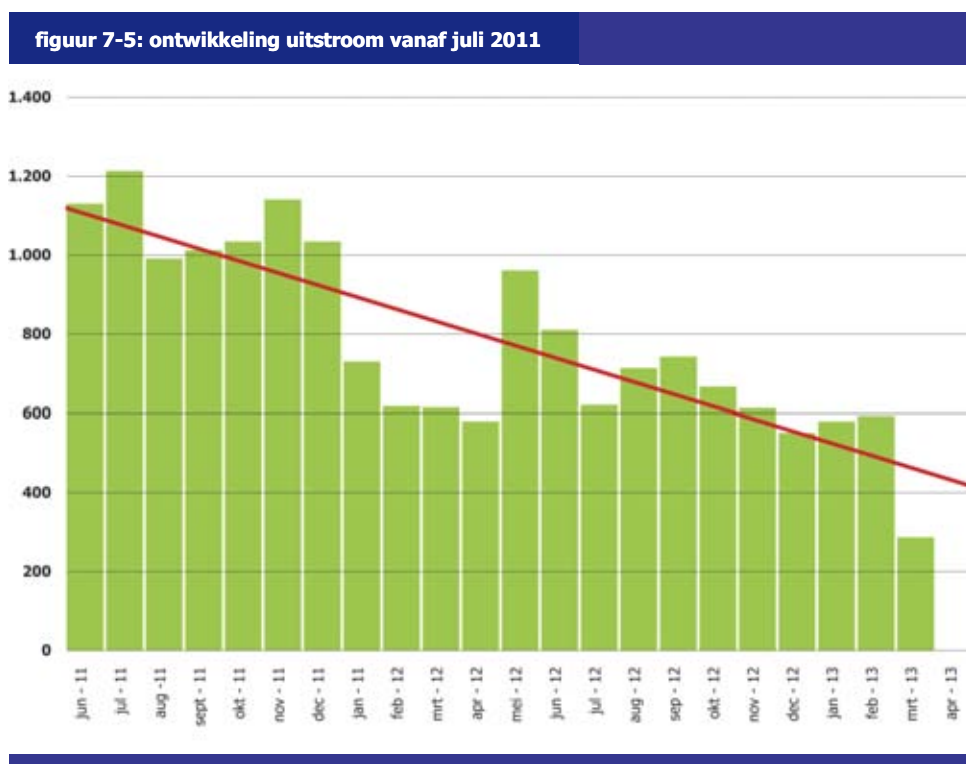
In figuur 7-4 is de ontwikkeling van de uitstroom weergegeven in de periode januari 2010 tot en met juni 2011 weergegeven.

figuur 7-4: uitstroom januari 2010 - juni 2011



De zwarte lijn in figuur 7-4 geeft de trend aan van de uitstroom in de periode januari 2010 tot en met juni 2011. De trendlijn maakt zichbaar dat er in deze periode sprake was van een lichte stijging in de uitstroom. De maand juni 2010 is buiten de analyse gehouden aangezien er in deze maand sprake was van een uitschieter in de uitstroom, die werd veroorzaakt door de eerdergenoemde verschuivingen tussen de WWB en de WIJ.

Figuur 7-5 geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitstroom vanaf juli 2011, na de invoering van de maatregelenpakketten.



De trendlijn in figuur 7-5 laat een duidelijke dalende trend in de uitstroom zien, ondanks de vele maatregelen die zijn genomen om de uitstroom te bevorderen.

7-2-2 instroom en exogene factoren

De instroom in de uitkeringen in Rotterdam vertoont in de periode 2010 tot en met mei 2013 een dalende trend. Deze dalende trend kan slechts voor een deel worden verklaard door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de regio.

De instroom in Rotterdam is in de periode 2010 tot en met 2012 aanzienlijk sterker gedaald dan het landelijk gemiddelde. De instroom is in Rotterdam in verhouding tot de omvang van het klantenbestand ongeveer gelijk aan het gemiddelde van de G4-gemeenten.

redenen instroom

Op basis van de registraties van het cluster W&I heeft de rekenkamer geanalyseerd om welke redenen mensen instromen in de WWB. De rekenkamer heeft daarbij

gekeken naar de gegevens over de periode januari 2010 tot en met mei 2013.²⁶⁷ De redenen voor instroom zijn weergegeven in tabel 7-1.

tabel 7-1 : redenen instroom uitkering, januari 2010 - mei 2013

reden voor instroom	aantal
wegvallen inkomen uit werk, WW of eigen bedrijf ²⁶⁸	15.151 (37%)
accepteren werkleeraanbod	5.560 (13%)
beëindiging studie of opleiding	1.447 (3%)
scheiding / wegvallen alimentatie / oorzaak bij partner	2.396 (6%)
overig	1.628 (4 %)
onbekend ²⁶⁹	15.200 (37%)
totaal	41.382 (100%)

Uit de tabel komt naar voren dat van januari 2010 tot en met mei 2013 in totaal 41.382 mensen zijn ingestroomd. Van 37% is bekend dat de reden voor instroom is gelegen in het wegvallen van werk, bedrijf of WW-uitkering. Voor een andere 37% is de reden van instroom onbekend. Voor 13% is de reden het accepteren van een werkleeraanbod. Daarbij gaat het om jongeren. Andere redenen hebben te maken met het wegvallen van inkomen van de partner of het wegvallen van dat inkomen wegens scheiding of wegvallen van alimentatie (6%), het beëindigen van studie of opleiding (3%) of overige redenen (4%).

OBI heeft in de prognose van het bijstandsvolume uit maart 2013 aangegeven dat uit eerder onderzoek naar voren komt dat het bijstandsvolume voor zo'n 75% wordt bepaald door exogene factoren.²⁷⁰ Daarmee dringt de vraag zich op in hoeverre ook de dalende trend van de instroom de afgelopen drie jaar kan worden verklaard door de ontwikkeling van exogene factoren. Onder meer omdat 37% van de instroom gerelateerd is aan wegvallen van inkomen uit werk (zie hierboven) is de ontwikkeling van de arbeidsmarkt een voor de hand liggende exogene factor die de instroom in de WWB beïnvloedt. Als geschikte indicatoren voor de algemene situatie op de arbeidsmarkt in Rotterdam kunnen worden beschouwd:

- het aantal mensen in Rotterdam met een WW-uitkering;
- het aantal werkzoekenden in de gemeente Rotterdam;
- het aantal vacatures in de regio Rijnmond.

De rekenkamer heeft getoetst of de daling van de instroom in Rotterdam kan worden verklaard door ontwikkelingen in deze drie exogene factoren.

²⁶⁷ Excel-sheet 'Bijgewerkte kubus 25 mei 2013', ontvangen van cluster W&I.

²⁶⁸ Optelling van de volgende categorieën uit de registratie: wegvallen inkomsten uit arbeid, wegvallen additionele arbeidsplaats, beëindiging zelfstandige, wegvallen inkomsten uit reguliere arbeid, wegvallen uitkering werkloosheid, beginnende zelfstandige, wegvallen ander inkomen, wegvallen inkomsten zelfstandig beroep/bedrijf, onvoldoende middelen, gevestigde zelfstandige, wegvallen inkomsten kunstenaar beroep/bedrijf, gevestigde zelfstandige 55 jaar of ouder en wegvallen inkomen kunstenaar, wegvallen inkomsten arbeid/uitkering ziekte, gewezen zelfstandige 55 jaar en ouder

²⁶⁹ In de van het cluster W&I ontvangen registratie is dit de categorie 'andere oorzaak'.

²⁷⁰ OBI, 'Prognose bijstandsvolume Rotterdam 2013-2014', pag. 6

invloed van uitstroom uit WW

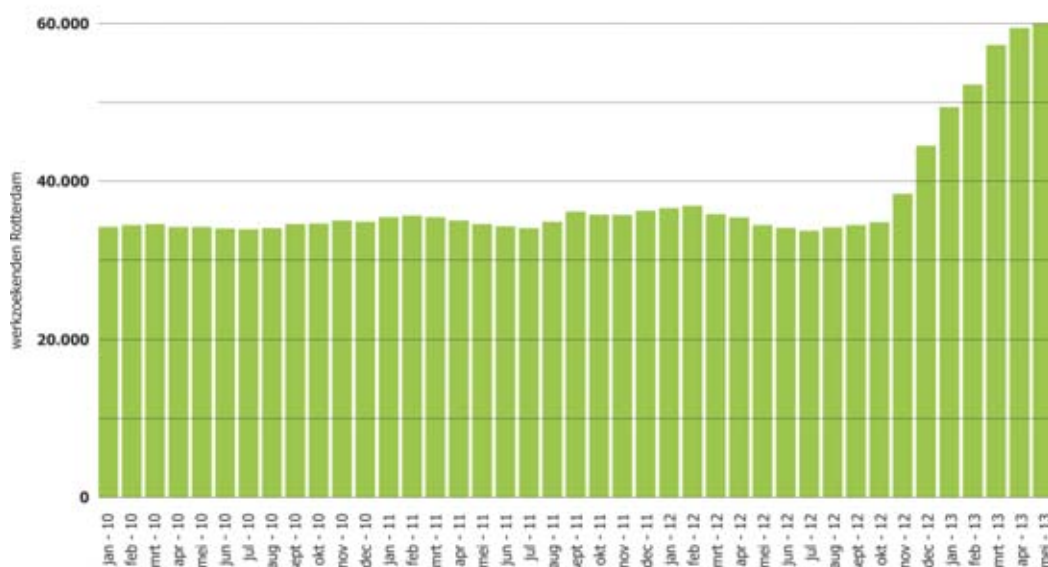
Het is denkbaar dat een toe- of afname van het aantal Rotterdammers in de WW, op een gegeven moment leidt tot een toe- of afname van de instroom in de WWB. Immers, als een WW'er in de tijd dat hij of zij zijn uitkering ontving, geen nieuw werk heeft ontvangen, kan hij of zij na de beëindiging van de WW wellicht in aanmerking komen voor een WWB-uitkering.

Uit de prognose bijstandsvolume van OBI uit maart 2013 komt naar voren dat het volume van de WW in Rotterdam de afgelopen jaren sterk gestegen is, te weten in de periode 2008 tot 2012 met 85 procentpunten.²⁷¹ Verder vermeldt het onderzoek dat de instroom vanuit de WW slechts 'een fractie' vormt van de totale instroom in de WWB.²⁷² Uit gegevens van het cluster W&I blijkt dat over de periode van januari 2010 tot en met mei 2013 slechts 13% van de instroom voortkomt uit het wegvallen van de WW-uitkering.²⁷³ De rekenkamer stelt op grond hiervan vast dat de daling van de instroom in de WWB niet kan worden verklaard door ontwikkelingen in het WW-volume.²⁷⁴

invloed van aantal werkzoekenden

De ontwikkeling van het aantal werkzoekenden zou wellicht ontwikkelingen in de instroom in de WWB kunnen verklaren. Werkzoekenden zouden immers in aanmerking kunnen voor een bijstandsuitkering. In figuur 7-6 is de ontwikkeling van het aantal werkzoekenden in Rotterdam van januari 2010 tot en met mei 2013 weergegeven.²⁷⁵

figuur 7-6: werkzoekenden in Rotterdam, januari 2010 – mei 2013



²⁷¹ OBI, 'Prognose bijstandsvolume Rotterdam 2013-2014', pag. 14.

²⁷² OBI, 'Prognose bijstandsvolume Rotterdam 2013-2014', pag. 14.

²⁷³ Excel-sheet ontvangen van cluster W& I, 25 mei 2013.

²⁷⁴ Omdat de instroom vanuit de WW zo klein is, zijn statistische analyses (zoals verderop in het rapport uitgevoerd) niet zinvol. Mogelijke verklaringen voor de geringe instroom vanuit de WW is dat WW'ers reeds tijdens hun uitkeringsperiode werk hebben gevonden of dat zij vanwege eigen vermogen of op grond van de huishoudsamenstelling geen recht op een WWB-uitkering hebben. De rekenkamer heeft deze verklaringen niet nader getoetst.

²⁷⁵ 'Regionale Arbeidsinformatie Rijnmond', ontvangen van UWV Werkbedrijf Zuidwest-Nederland per e-mail, 14 juni 2013.

Uit figuur 7-6 komt naar voren dat het aantal werkzoekenden in Rotterdam van januari 2010 tot en met oktober 2012 redelijk constant is. In die periode schommelt het aantal werkzoekenden tussen een laagste waarde van 33.546 en een hoogste waarde van 36.699. Daarna lijkt het aantal werkzoekende sterk te stijgen, van 38.370 in november 2012 tot en met 60.253 in mei 2013. De schijnbaar forse toename van het aantal werkzoekenden in Rotterdam vanaf oktober 2012 wordt volgens het UWV echter niet alleen veroorzaakt door de economische crisis, maar ook door de met ingang van september 2012 verscherpte controles van de gemeente Rotterdam op de wettelijke inschrijvingsplicht van uitkeringsgerechtigden bij het UWV-werkbedrijf.²⁷⁶ De stijging heeft dus minimaal voor een deel een administratieve oorzaak.

De gegevens over het aantal werkzoekenden duiden erop dat de daling van de instroom niet kan worden verklaard door de ontwikkeling van het aantal werkzoekenden. De instroom vertoont immers een dalende trend, terwijl het aantal werkzoekenden redelijk constant is en in ieder geval niet daalt (de stijging van het aantal werkzoekenden vanaf november 2012 wordt hier buiten beschouwing gelaten, omdat dit geen werkelijke maar een administratieve is). Een statistische analyse van de relatie tussen de ontwikkeling van het aantal werkzoekenden en de instroom (enkelvoudige lineaire regressie) in de periode januari 2010 tot en met augustus 2012 bevestigt dat er geen significante relatie kan worden aangetoond tussen beiden.²⁷⁷

significantie

Als bij statistische analyse een samenhang tussen variabelen wordt gevonden, bestaat er altijd een kans dat de samenhang er eigenlijk niet is en dat de uitkomst op toeval berust. Conclusies over samenhang worden aannemelijker als de kans op toeval zo klein mogelijk is. Bij significantie gaat het erom wanneer mag worden geconcludeerd dat werkelijk sprake is van samenhang. Een in de sociale wetenschappen algemeen aanvaard significantieniveau is 5%. Ook de rekenkamer houdt dit significantieniveau aan. Dit wil zeggen dat de rekenkamer een uitkomst als significant beschouwt als de kans dat de gevonden samenhang in werkelijkheid op toeval berust maximaal 5% is. Deze kans wordt in de statistiek aangeduid met de p-waarde, waarbij een p-waarde van 0,05 een kans van 5% aangeeft.

invloed van aantal vacatures

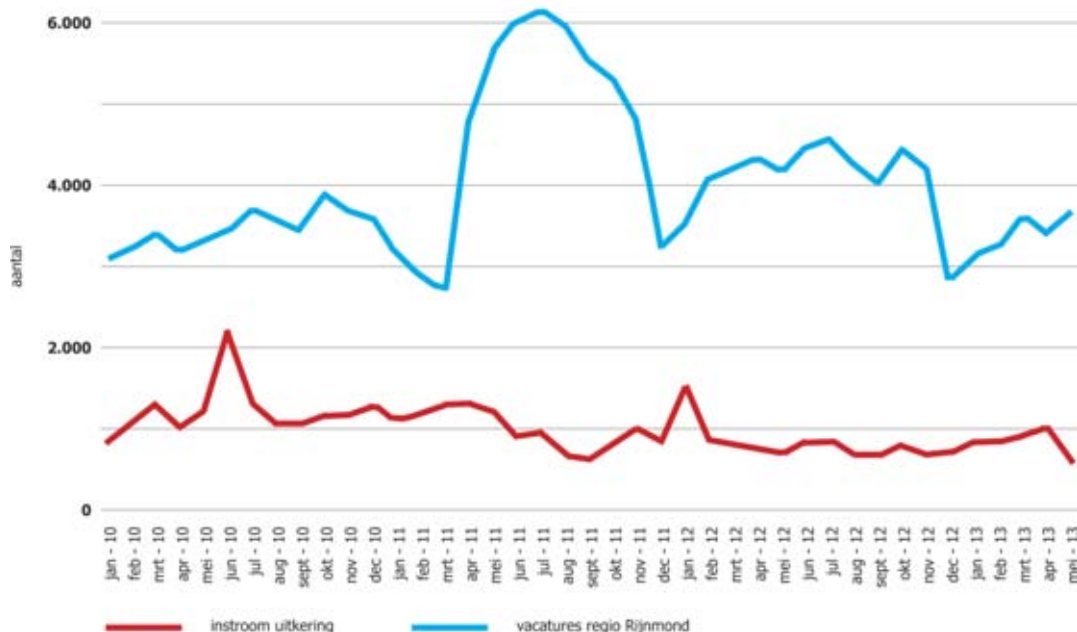
Ook de ontwikkeling van het aantal vacatures zouden ontwikkelingen in de instroom in de WWB kunnen verklaren: hoe minder vacatures, hoe meer werklozen zich uiteindelijk voor een WWB-uitkering melden. In de figuur 7-7 is zowel de ontwikkeling van het aantal vacatures in de regio Rijnmond weergegeven (de groene lijn) als de ontwikkeling van de instroom in de uitkeringen in de gemeente Rotterdam (de blauwe lijn).²⁷⁸

²⁷⁶ 'Regionale Arbeidsinformatie Rijnmond', ontvangen van UWV WerkKbedrijf Zuidwest-Nederland per e-mail, 14 juni 2013.

²⁷⁷ er is vreemd genoeg zelfs sprake van een licht negatief verband, waarbij 9% van de daling van de instroom verklaard zou kunnen worden door een stijging van het aantal werkzoekenden. Die (onlogische) relatie is echter niet significant ($p=0,39$). Ook als gekeken wordt naar de relatie tussen de ontwikkeling van het aantal werkzoekenden en de instroom een maand daarna of twee maanden daarna is sprake van een licht negatieve relatie die niet significant is. De gevonden p-waarden zijn 0,636 (instroom een maand later) en 0,58 (instroom twee maanden later).

²⁷⁸ 'Regionale Arbeidsinformatie Rijnmond', ontvangen van UWV WerkKbedrijf Zuidwest-Nederland per e-mail, 14 juni 2013.

figuur 7-7: instroom uitkering en vacatures regio Rijnmond



Uit de groene lijn komt naar voren dat het aantal vacatures vanaf april 2011 fors stijgt en enkele maanden later weer afneemt. Uit informatie van het UWV blijkt dat de forse stijging van het aantal vacatures in april 2011 niet wordt veroorzaakt door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, maar door een wijziging in de registratie van vacatures.²⁷⁹ Het UWV geeft aan dat tot april 2011 uitsluitend de vacatures werden geteld binnen het eigen registratiesysteem van het UWV. Vanaf april 2011 zijn hieraan de vacatures van de UWV site werk.nl toegevoegd. Dit gaf vanaf die datum in de cijfers een fors verhoogd aantal vacatures, maar is dus geen werkelijk toename van het aantal vacatures.

De rekenkamer heeft deze 'stijging' daarom buiten de analyse gehouden en april 2011 als startpunt genomen van de analyse. Uit statistische analyse van de relatie tussen de ontwikkeling van het aantal vacatures in een maand en de ontwikkeling van de instroom in dezelfde maanden (de lijnen in figuur 7-7), blijkt er een significante relatie te zijn.²⁸⁰ De variatie in de instroom per maand kan voor 12,2% worden verklaard door de ontwikkelingen van het aantal beschikbare vacatures in die maand. De variatie in de instroom in de WWB kan dus voor een klein deel worden verklaard door de ontwikkeling van het aantal vacatures in de regio Rijnmond, maar zeker niet volledig. Denkbaar is dat het aantal beschikbare vacatures ook een effect heeft op de instroom enige tijd nadat deze beschikbaar zijn gekomen (rekening houdend met de doorlooptijd die wervings- en selectieprocedures over het algemeen kosten). De rekenkamer heeft daarom ook de relatie tussen het aantal beschikbare vacatures in

²⁷⁹ E-mail UWV, 1 augustus 2013.

²⁸⁰ Enkelvoudige lineaire regressie, $p = 0,045$. De zogenoemde determinatiecoëfficiënt 'adjusted R^2 ' (of: verklaarde variantie) is 0,122.

een maand en de instroom de maand daarna getoetst. Hier blijkt echter geen significante relatie te zijn. Ook de relatie tussen het aantal vacatures en de instroom twee maanden later is niet significant.²⁸¹

vergelijking instroom landelijk en G4

De rekenkamer heeft de instroom in de uitkeringen in Rotterdam ook vergeleken met ontwikkeling van de instroom in de bijstand op landelijk niveau en in de andere G4-gemeenten.

landelijk

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de instroom in de uitkeringen in Rotterdam vergeleken met de landelijke ontwikkeling van de WWB.²⁸²

tabel 7-2: instroom uitkeringen in Rotterdam en instroom WWB Nederland, 2010-2012

jaar	Rotterdam	indexscore	Nederland	indexscore
2010 (index =100%)	14.836	100%	122.070	100%
2011	12.132	83%	122.190	100%
2012	10.132	68%	115.410	95%

Uit de tabel komt naar voren dat in Rotterdam de instroom in 2012 met 32% is gedaald ten opzichte van 2010. Voor heel Nederland is de daling van de instroom ten opzichte van 2010 veel minder, namelijk 5%. In Rotterdam daalt de instroom dus sterker dan in de gemeenten in Nederland gemiddeld.

G4

De directeuren Werk en Inkomen van de G4-gemeenten hebben in 2011 afgesproken om periodiek resultaatgegevens met elkaar te vergelijken. Op basis van de uitgewisselde gegevens heeft de directeur Werk en Inkomen een notitie opgesteld waarin de resultaten voor de periode januari 2011 tot en met augustus 2012 zijn vergeleken.²⁸³ De G4-resultaten voor de instroom zijn weergegeven in tabel 7-3.

²⁸¹ Enkelvoudige lineaire regressie: bij de relatie tussen aantal vacatures en de instroom een maand later is de p-waarde 0,28. Bij de relatie tussen het aantal vacatures en de instroom twee maanden later is de p-waarde 0,36.

²⁸² Bron gegevens Rotterdam: cluster W&I, ontvangen 25 mei 2013. Bron gegevens Nederland: CBS, Statline, factsheet 'Stroom bijstand gemeente 2013'. Voor Rotterdam betreffen de gegevens naast WWB ook WIJ, IOAW en IOAZ. De landelijke gegevens betreffen alleen de WWB.

²⁸³ Cluster W&I, 'G4-vergelijking van resultaten tot en met augustus 2012'. De gegevens betreffen de instroom in WWB, WIJ, IOAW en IOAZ.

tabel 7-3: instroom G4

	omvang bestand per 1-1-2011	% instroom per maand jan – dec 2011 t.o.v. volume 1-1-2011	% instroom per maand jan 2012 – aug 2012 t.o.v. volume 1-1-2011
G4 totaal	95.681	2,9%	2,4%
Amsterdam	36.428	2,5%	2,1%
Rotterdam	33.344	2,9%	2,5%
Utrecht	6.879	3,7%	3,6%
Den Haag	19.030	3,4%	2,4%

Het percentage instroom in Rotterdam ligt zowel in 2011 als in 2012 rond het gemiddelde van de G4. Alle G4 gemeenten hebben op enig moment de zoekperiode ingevoerd voor het alle leeftijdsgroepen (dus niet alleen voor jongeren). Uit tabel 7-1 blijkt dat het gemiddelde % instroom per maand in 2012 in alle G4 gemeenten lager is dan in 2011.

7-2-3 uitstroom en exogene factoren

De uitstroom uit de uitkeringen in Rotterdam vertoont vanaf juli 2011 een duidelijk dalende trend. Landelijk is de uitstroom in 2011 en 2012 hoger dan in 2010. De Rotterdamse uitstroom is in verhouding tot de omvang van het klantenbestand ongeveer gelijk aan het gemiddelde van de G4-gemeenten. De ontwikkeling van het aantal vacatures in de regio Rotterdam heeft een sterke invloed gehad op de ontwikkeling van de uitstroom uit de WWB.

redenen uitstroom

Op basis van de registraties van het cluster W&I heeft de rekenkamer geanalyseerd om welke redenen mensen uit de uitkering uitstromen. De rekenkamer heeft daarbij gekeken naar gegevens over de periode januari 2010 tot en met mei 2013.²⁸⁴ De uitstroomredenen zijn weergegeven in tabel 7-4.

tabel 7-4: redenen uitstroom uitkering, januari 2010 - april 2013

reden voor uitstroom	aantal
inkomsten uit arbeid of eigen bedrijf ²⁸⁵	10.621 (31%)
uitstroom door handhaving ²⁸⁶	5.182 (15%)
verhuizing buiten gemeente	2.463 (7%)
bereiken AOW-leeftijd	2.231 (7%)
studie / opleiding	1.347 (4%)
detentie	1.229 (4%)
inkomen partner / alimentatie / samenwonen	1.051 (3%)

²⁸⁴ Excel-sheet ontvangen van cluster W&I, 25 mei 2013.

²⁸⁵ Optelling van de volgende categorieën uit de registratie: inkomsten uit arbeid in dienstbetrekking, inkomsten uit reguliere arbeid, inkomsten uit zelfstandig beroep/bedrijf, inkomsten uit WSW-dienstbetrekking, inkomsten uit arbeid in reg dienstbetrekking (...), inkomsten uit instroom/doorstroombaan, ander inkomen, inkomsten uit andere bron.

²⁸⁶ Optelling van de volgende categorieën: niet voldaan aan progressie-eis, geen/onvoldoende inlichtingen of medewerking, niet voldaan aan verplichtingen, ontbreken geldige verblijfstitel, te lang in buitenland, werkleeraanbod ingetrokken, niet voldaan aan beroepsmatigheidseis, recht op werkleeraanbod opgeschort, weigering opvolgend leeraanbod, werkleeraanbod ingetrokken op grond van artikel 21.

overige redenen	5.353	(16%)
onbekend	4.376	(13%)
totaal	33.853	(100%)

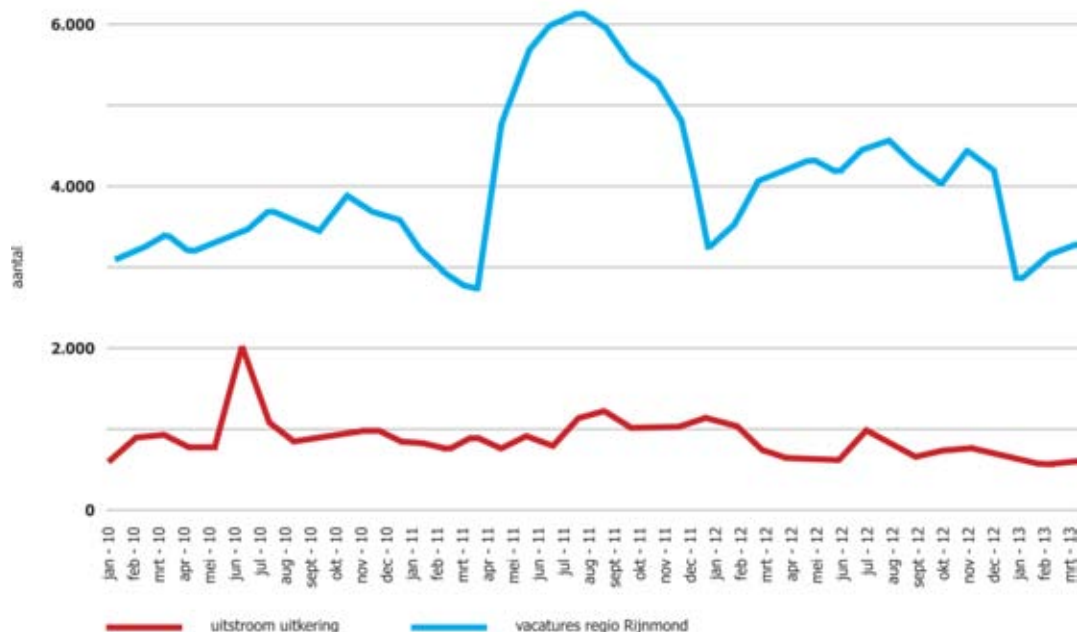
Uit de tabel komt naar voren dat in de genoemde periode in totaal 33.853 mensen zijn uitgestroomd. Van 31% is bekend dat de reden is gelegen in het vinden van werk of het starten van een eigen bedrijf. Bij 15% van de uitstroom gaat het om uitstroom door een vorm van handhaving. Uit de tabel kan worden opgemaakt dat voor het merendeel van de uitstroom de reden niet is gerelateerd aan het vinden van werk of dat deze niet bekend is. Dit sluit aan bij de bevinding van OBI in de 'Prognose bijstandsvolume Rotterdam 2013-2014' dat de overige uitstroom veel groter is dan de uitstroom naar werk.

OBI heeft in zijn prognose van het bijstandsvolume uit maart 2013 aangegeven dat de volumestijging van de bijstand in 2012 vooral is te verklaren uit de afgenomen uitstroom uit de WWB. Daarmee dringt de vraag zich op waardoor de daling van de uitstroom kan worden verklaard. Een voor de hand liggende exogene verklaring voor de dalende uitstroom is de arbeidsmarktsituatie. De rekenkamer heeft daarom getoetst of de daling van de uitstroom in Rotterdam kan worden verklaard door de ontwikkeling van het aantal vacatures in de regio Rijnmond.

invloed van aantal vacatures

In figuur 7-8 is zowel de ontwikkeling van het aantal vacatures in de regio Rijnmond weergegeven (de groene lijn) als de ontwikkeling van de uitstroom uit de uitkering in Rotterdam (de blauwe lijn).

figuur 7-8: uitstroom en vacatures regio Rijnmond, januari 2010 – april 2013



Zoals aangegeven in paragraaf 7-2-2 is de forse stijging van de groene lijn in april 2011 geen werkelijke toename van het aantal vacatures maar het gevolg van een wijziging van de registratie van vacatures. De rekenkamer heeft deze ‘stijging’ daarom buiten de analyse gehouden en april 2011 als startpunt genomen van de analyse. Uit statistische analyse (enkelvoudige lineaire regressie) blijkt dat er over de periode vanaf april 2011 een sterk en significant verband is tussen het aantal vacatures in een maand en de uitstroom uit de WWB.²⁸⁷ De variatie van de uitstroom blijkt voor 48,1% te kunnen worden verklaard door de ontwikkeling van het aantal vacatures. Als gekeken wordt naar de relatie tussen het aantal vacatures in een maand en de uitstroom een maand later en de uitstroom twee maanden later is het verband zelfs nog sterker, namelijk respectievelijk 57,4% en 59,6%. Ook deze relaties zijn significant.²⁸⁸ Met andere woorden, een toe- of afname van het aantal vacatures in de regio draagt sterk bij aan het vergroten of verkleinen van de uitstroom uit de WWB.

vergelijking uitstroom landelijk en G4

De rekenkamer heeft de uitstroom in Rotterdam ook vergeleken met de ontwikkeling van de uitstroom uit de bijstand in geheel Nederland. In onderstaande tabel is dit gedaan.²⁸⁹

²⁸⁷ $p = 0,000$.

²⁸⁸ De p-waarde van de relatie tussen het aantal vacatures en de uitstroom een maand daarna is 0,000. Ook de p-waarde van de relatie tussen het aantal vacatures en de uitstroom twee maanden daarna is 0,000.

²⁸⁹ Bron gegevens Rotterdam: cluster W& I, 25 mei 2013. Bron gegevens Nederland: CBS statline, factsheet ‘Stromen bijstand gemeente 2013’.

tabel 7-5: uitstroom WWB in Rotterdam en Nederland, 2010-2012

jaar	Rotterdam	indexscore	Nederland	indexscore
2010 (index=100%)	11.558	100%	96.550	100%
2011	11.480	99%	110.450	114%
2012	8.782	76%	103.290	107%

Uit de tabel komt naar voren dat in 2012 in Rotterdam de uitstroom met 24% is gedaald ten opzichte van 2010, terwijl voor heel Nederland de uitstroom in 2012 ten opzichte van 2010 is gestegen met 7%. Mogelijke verklaringen hiervoor is de specifieke arbeidsmarktsituatie in Rotterdam. Zo is uit eerdere economische crises bekend dat de werkgelegenheid in Rotterdam minder snel herstelt dan in andere delen van het land. Dit heeft onder meer te maken met de samenstelling van de groep werklozen in Rotterdam, waarin zich ten opzichte van de rest van Nederland relatief veel laaggeschoolden en langdurig werklozen bevinden.²⁹⁰

De G4-resultaten voor de uitstroom zijn weergegeven in tabel 7-6.

tabel 7-6: uitstroom uit WWB G4, sinds januari 2011

gemeente	omvang klantenbestand per 1 jan 2011	uitstroom gemiddeld per maand (periode jan. 2011 – aug. 2012)	uitstroom gemiddeld per maand t.o.v. volume op 1 januari 2011 (periode jan. 2011 – aug. 2012)
G4 totaal	95.681	2.411	2,5%
Amsterdam	36.428	784	2,2%
Rotterdam	33.344	866	2,6%
Utrecht	6.879	225	3,3%
Den Haag	19.030	537	2,8%

Uit de tabel komt naar voren dat de uitstroom in Rotterdam als percentage van het totale klantenbestand ongeveer gelijk is aan het gemiddelde van de G4-gemeenten.

7-3 bijdrage maatregelen aan beheersing uitkeringslasten

De uitkeringslasten zijn nog niet volledig in evenwicht met het BUIG-budget, maar in 2012 (tekort € 20 mln.) en 2013 (verwacht tekort € 6 mln.) is het financiële tekort op de uitkeringslasten aanzienlijk geslonken ten opzichte van 2011 (tekort € 91 mln.). Met name de invoering van de zoekperiode heeft bijgedragen aan het terugdringen van het tekort. De vele uitstroombevorderende maatregelen die zijn ingezet hebben de dalende trend in de uitstroom niet kunnen keren. WerkLoont en de sectorteam hebben echter wel de potentie om grotere volumes uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen. De kostenverlagende maatregelen hebben nog niet het gewenste effect opgeleverd. Los van aanpassingen in het belastingstelsel en de

²⁹⁰ Zie ook OBI, 'Prognose bijstandsvolume Rotterdam 2013-2014', pag. 11.

bijstandsnormen, is de stijging van de gemiddelde kosten per uitkering in 2013 vooralsnog beperkt. Dit wijst erop dat het cluster W&I er steeds beter in slaagt de gemiddelde kosten per uitkering te beperken. De rekenkamer acht het waarschijnlijk dat met name de maatregelen die inzetten op het versterken van de handhaving hieraan hebben bijgedragen.

In het eerste tertaal van 2013 kende het uitkeringsvolume een aanzienlijke groei (+1.283). Aan het einde van het tweede tertaal 2013 kent het uitkeringsvolume een omvang van 36.404. Hiermee is sprake van een groei van 470 uitkeringsgerechtigden in het tweede tertaal. Door een achterstand in de afhandeling van de aanvragen uit juli en augustus 2013 is niet alle instroom uit het tweede tertaal meegeteld in de stand van het uitkeringsvolume aan het eind van het 2^e tertaal 2013. Het college gaat voor 2013 uit van een scenario waarin het tekort op het BUIG-budget beperkt blijft tot € 6 mln. Door de voortdurende crisis en de ongunstige situatie op de arbeidsmarkt is de realisatie van dit scenario met onzekerheid omgeven.

7-3-1 uitkeringslasten versus BUIG-budget 2010-heden

Tabel 7-7 geeft inzicht in de uitkeringslasten en het door het rijk toegekende BUIG-budget over de periode 2010-2013.

tabel 7-7: uitkeringslasten versus BUIG-budget 2010-heden (bedragen x 1 mln.)

	2010	2011	2012	prognose 2013
BUIG-budget	€ 431	€ 410	€ 489	€ 544 ²⁹¹
lasten	€ 467	€ 501	€ 509	€ 550
tekort	-€ 36	-€ 91	-€ 20	-€ 6

bronnen: brief college B&W, 5 april 2012 (bedragen 2010) en brief college B&W, 9 juli 2013 (bedragen 2011-2012-2013)

Uit de tabel blijkt dat het financiële tekort op de uitkeringslasten in 2011 (€ 91 mln.) het grootst was. Voor 2012 had het college een risicoreserve WWB van € 56 mln. gevormd. Uiteindelijk bleef het tekort in 2012 beperkt tot € 20 mln., doordat de uitkeringslasten en het toegekende BUIG-budget in 2012 dichter naar elkaar zijn toegesloten. Tot op heden heeft deze ontwikkeling zich in 2013 doorgezet. Uitgaande van het nader voorlopig BUIG-budget voor 2013 ad € 544 mln. en de verwachte uitkeringslasten ad € 550 mln. resteert voor 2013 een tekort van € 6 mln. De uitkeringslasten zijn hiermee nog niet helemaal in evenwicht met het BUIG-budget, maar ten opzichte van 2010 en 2011 wijken de uitkeringslasten in 2012 en 2013 een stuk minder af van het budget dat het rijk op basis van het verdeelmodel toekent.

7-3-2 bijdrage maatregelen aan slinkend tekort

Voor de beheersing van de uitkeringslasten is het van belang dat de instroom en uitstroom per saldo leiden tot een uitkeringsvolume en een gemiddelde prijs per uitkering die in evenwicht zijn met het toegekende BUIG-budget. Zowel het BUIG-budget als de uitkeringslasten zijn vanaf 2010 gestegen onder invloed van de verslechterende economische situatie. Een evenwicht tussen het BUIG-budget en de uitkeringslasten is nog niet gerealiseerd, maar het tekort op het BUIG-budget is – zoals we aangaven – in 2012 en 2013 aanzienlijk geslonken. Uit paragraaf 7-2 volgt dat de instroom en de uitstroom over de periode januari 2010 - april 2012 een dalende trend

²⁹¹ Dit bedrag bestaat uit het nader voorlopig BUIG-budget ad € 542,9 mln. en de baten die de gemeente ontvangt via de declaratie Bbz.

kennen. De rekenkamer constateert op grond hiervan dat het feit dat het financiële tekort op de uitkeringslasten in 2012 en 2013 aanzienlijk is geslonken, voornamelijk te wijten is aan de daling van de instroom in de uitkeringen.

instroombeperkende maatregelen

In paragraaf 7-2-3 is vastgesteld dat de instroom in de uitkeringen voor een klein deel wordt beïnvloed door de ontwikkeling van het aantal vacatures in de regio Rotterdam. Gezien de dalende trend die zich vanaf de tweede helft van 2011 heeft doorgezet in de instroom en uitgaande van de bevindingen die in hoofdstuk 4 zijn gepresenteerd, stelt de rekenkamer bovendien vast dat de invoering van de zoekperiode effectief is geweest om de instroom in de uitkeringen te beperken. Dit wordt mede onderschreven door het feit dat de instroom in Rotterdam aanzienlijk lager is dan het landelijk gemiddelde en omdat in Rotterdam de zoekperiode eerder is ingevoerd dan elders in Nederland.

uitstroombevorderende maatregelen

De rekenkamer constateert dat de vele uitstroombevorderende maatregelen, die vanaf de tweede helft van 2011 zijn ingezet, de dalende uitstroom uit de uitkeringen niet hebben kunnen keren. De gevolgen van de economische crisis lijken een voor de hand liggende verklaring voor de stagnerende uitstroom. De sterke relatie die de rekenkamer heeft geconstateerd tussen de ontwikkeling van het aantal beschikbare vacatures en de ontwikkeling van de uitstroom bevestigt dit.

Uitgaande van de bevindingen die in hoofdstuk 5 zijn gepresenteerd constateert de rekenkamer dat vooral WerkLoont en de sectorteam (in combinatie met het WSPR) potentie hebben om grotere volumes uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen. Daarnaast lijkt het gerechtvaardigd te verwachten dat de invoering van de methode zelfsturing in ondersteunende zin een positief effect kan hebben op het bevorderen van de uitstroom.

kostenverlagende maatregelen

Tabel 7-8 geeft inzicht in de ontwikkeling van de gemiddelde kosten per uitkering in de periode 2011-2013.

tabel 7-8: gemiddelde kosten per uitkering 2011-2013

2011	2012	raming 2013 ²⁹²
€ 14.278	€ 14.721	€ 15.180

Ten opzichte van 2011 vielen de gemiddelde kosten per uitkering in 2012 2,9% hoger uit. De rekenkamer is nagegaan of deze stijging (deels) verklaard kan worden door wijzigingen in de bijstandsnormen die in 2012 zijn doorgevoerd.

²⁹² Brief van wethouder Werk, Inkomen en Zorg aan de raad m.b.t. nader voorlopig budget 2013, 9 juli 2013.

bijstandsnormen

De hoogte van de uitkering die iemand ontvangt, is afhankelijk van zijn of haar leeftijd en leefsituatie. De bijstandsnormen bepalen aan de hand van verschillende categorieën leeftijden (jonger dan 21, 21-65, ouder dan 65) en leefsituaties (alleenstaand, samenwonend, met en zonder kinderen) het netto bedrag aan bijstand dat iemand ontvangt. Het rijk stelt de bijstandsnormen ieder half jaar opnieuw vast.

De wijzigingen in de bijstandsnormen in 2012 hebben per saldo geleid tot een verhoging van de netto uitkeringsbedragen met 1,28%. De bijstelling van de bijstandsnormen verklaart daarmee voor een deel de gestegen kosten per uitkering in 2012, maar kan dat niet volledig. De stijging is immers 2,9%. De rekenkamer concludeert op grond hiervan dat de kostenverlagende maatregelen in 2012 niet tot verlaging van de gemiddelde kosten per uitkering hebben geleid.

De geraamde gemiddelde kosten per uitkering in 2013 bedragen € 15.180 en zijn daarmee 3% hoger dan de gemiddelde kosten per uitkering in 2012. Deze stijging kan wel grotendeels verklaard worden door wijzigingen in het belastingstelsel en de bijstandsnormen. Per 1 januari 2013 zijn de bruto uitkeringslasten met 4% zijn gestegen, omdat het tarief voor de eerste belastingschijf is gestegen van 33% naar 37%. Daar staat tegenover dat de bijstandsnormen met ingang van 1 januari 2013 met 1,1% zijn gedaald. Van de stijging van de gemiddelde kosten per uitkering met 3% kan 2,9% dus herleid worden tot de wijzigingen in het belastingstelsel (+4%) en de bijstandsnormen (-1,1%). Aangezien de geraamde gemiddelde kosten per uitkering, los van de wijzigingen in het belastingstelsel en de bijstandsnormen, nog met 0,1% stijgen ten opzichte van 2012 concludeert de rekenkamer ook in 2013 de kostenverlagende maatregelen nog niet tot het gewenste (dalende) effect hebben geleid. Wel is de stijging van de kosten in 2013 vooralsnog aanzienlijk kleiner (+0.1%), dan in 2012 (+1,28%). Op grond van de bevindingen in hoofdstuk 5 en 6 meent de rekenkamer dat het waarschijnlijk is dat met name de inzet op het versterken van de handhaving (uitvoering van het maatregelbeleid) hieraan heeft bijgedragen.

7-3-3 prognose 2013

Op basis van de door OBI opgestelde prognose bijstandsvolume 2013-2014 gaat het cluster W&I in 2013 uit van het ramingscenario waarin het gemiddelde uitkeringsvolume over 2013 uitkomt op 36.075 uitkeringsgerechtigden. Op 1 januari 2013 kende het uitkeringsvolume een omvang van 34.689 uitkeringsgerechtigden. In het eerste tertaal 2013 is het volume met 1.283 toegenomen tot 35.972 uitkeringsgerechtigden. Om een gemiddeld volume van 36.075 te realiseren mag het volume eind 2013 maximaal 37.461 bedragen.

Wanneer het cluster W&I het gemiddelde uitkeringsvolume van 36.075 weet te realiseren resteert, uitgaande van de huidige prognoses, nog wel het eerder genoemde financieel tekort van € 6 mln. Om de lasten volledig in evenwicht te krijgen met het verwachte BUIG-budget zou over 2013 sprake moeten zijn van een gemiddeld

uitkeringsvolume van 35.871.²⁹³ In dat geval mag het uitkeringsvolume ultimo 2013 maximaal 37.053 bedragen. Voorgaande is in tabel 7-9 samengevat weergegeven:

tabel 7-9: uitkeringsvolume 2013

	ramingsscenario W&I	evenwicht
beginstand 2013	34.689	34.689
gemiddeld volume	36.075	35.871
max. eindstand 2013	37.461	37.053
verwacht financieel tekort	€ 6 mln.	€ 0

In tabel 7-10 is weergegeven hoe het uitkeringsvolume zich vanaf juni 2011 heeft ontwikkeld.

tabel 7-10: toe- en afname volume vanaf juni 2011

2 ^e helft 2011	1 ^e tertaal 2012	2 ^e tertaal 2012	3 ^e tertaal 2012	1 ^e tertaal 2013	2-9-2013
-1.555	+342	-66	+109	+1.283	+432

Uit tabel 7-10 blijkt dat in de tweede helft van 2011 een grote daling is gerealiseerd. Met uitzondering van het tweede tertaal 2012 loopt het uitkeringsvolume in 2012 vervolgens weer op. De stijging in het 1^e tertaal 2013 is met 1.283 aanzienlijk, maar in de daarop volgende periode tot en met 2 september 2013 zet de toename van het uitkeringsvolume niet in hetzelfde tempo door. Op 2 september kende het uitkeringsvolume een omvang van 36.404 werkzoekenden.²⁹⁴ Vanuit het cluster W&I is echter aangegeven dat in juli en augustus 2013 een achterstand in het afhandelen van aanvragen is ontstaan doordat de werkwijze rond het aanvraagproces is aangepast. De instroom die samenhangt met de nog in behandeling zijnde aanvragen uit juli en augustus is geen onderdeel van het uitkeringsvolume van 36.404 d.d. 2 september 2013.

Uitgaande van het volume van 36.404 uitkeringsgerechtigden op 2 september 2013 zou het uitkeringsvolume nog met 1.057 mogen toenemen om uit te komen op de maximale eindstand van 37.461 waar het ramingsscenario vanuit gaat. Aangezien de cijfers met betrekking tot de ontwikkeling van het uitkeringsvolume uit tabel 7-10 laten zien dat het uitkeringsvolume zich niet lineair ontwikkelt en gegeven het feit dat in de stand van het uitkeringsvolume d.d. 2 september 2013 een deel van de instroom in het 2^e tertaal 2013 niet is verwerkt, kan de rekenkamer geen gefundeerde uitspraken doen over het realiteitsgehalte van het ramingsscenario dat het cluster W&I hanteert. Wel constateert de rekenkamer dat het gezien de voortdurende economische crisis en de ongunstige situatie op de arbeidsmarkt reëel is dat het uitkeringsvolume de komende maanden verder zal stijgen.

²⁹³ Uitgaande van een BUIG-budget van € 544.528.000 en gemiddelde kosten per uitkering van € 15.180.

²⁹⁴ Sjaan.rotterdam.nl, dagstand uitkeringen, 2 september 2013.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen

In het onderzoeksplan 2012 heeft de Rekenkamer Rotterdam een meerjarige monitor naar het verloop en de voortgang van de bezuinigingen aangekondigd. Op 24 oktober 2012 publiceerde de rekenkamer in dat kader haar eerste rapport, naar de voortgang van de formatiereductie. In haar onderzoeksplan 2013 gaf de rekenkamer aan een onderzoek te willen doen naar de beheersing van de uitkeringslasten. In een bijeenkomst van het Platform Rekenkamer Rotterdam op 31 januari 2013 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 te voorkomen.

De voorbereidingen van het onderzoek zijn in februari 2013 gestart. De onderzoekswerkzaamheden zijn in augustus 2013 afgerond. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. Zo is gebruik gemaakt van externe studies (een zogenoemde secundaire inhoudsanalyse; hoofdstuk 2) en gemeentelijke en niet-gemeentelijke documentatie (bijlage 2). Ook zijn interviews gehouden (bijlage 3) en zijn data van het UWV en het cluster W&I geanalyseerd.

Voor de dataverzameling bij het cluster W&I is gebruikgemaakt van één centrale contactpersoon die de vragen van de rekenkamer binnen het cluster W&I heeft uitgezet. De vragen zijn veelal per e-mail (en in een aantal gevallen telefonisch) uitgezet en de beantwoording vond via hetzelfde kanaal plaats. De betreffende mailwisselingen maken integraal onderdeel uit van het onderzoeksdossier. Gelet op het aantal en diversiteit van de door de rekenkamer onderzochte maatregelen en de recente organisatieverandering bij het cluster W&I die gepaard ging met vele personele wisselingen, was deze werkwijze het meest doelmatig.

procedure

De opzet van het onderzoek is op 23 april 2013 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 3 september 2013 voor ambtelijk wederhoor aan de directeur van het cluster W&I voorgelegd. Na verwerking van de op 17 september 2013 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 30 september 2013 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Werk en Inkomen. De reactie van B en W – die de rekenkamer op 15 oktober 2013 ontving – en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 geraadpleegde documenten

documenten W&I / voormalig SoZaWe

- Rotterdam werkt – beleidskader werk & re-integratie 2011-2014, november 2010
- presentatie bestuursopdracht, maart 2011
- agendapost bestuursopdracht verdere ontwikkeling SoZaWe, maart 2011
- maandrapportages SoZaWe, 2011
- tertaalrapportages werk & re-integratie, 2011
- tertaalrapportages werk & re-integratie, 2012
- voortgangsrapportages WWB/WIJ, juni 2011 tot en met juni 2012
- qualifiers, 2011-2012-2013 (tot en met mei 2013)
- monitor werk & inkomen, 1^e tertaal 2013
- beperking tekort op de WWB en de WIJ – toelichting pakket van maatregelen, juni 2011
- agendapost plan van aanpak beperking tekort WWB en WIJ, juni 2011
- memo wijzigingen plan van aanpak WWB en WIJ naar aanleiding van expertmeeting, mei 2011
- aanvullend maatregelenpakket (versie ter informatie aan het college), april 2012
- organisatieplan werk en inkomen, april 2012
- formatieplan cluster werk en inkomen, juli 2012
- versnellingspakket 2013, maart 2013
- activiteiten en begroting participatiebudget 2013, maart 2013
- essentials 2013, februari 2013
- G4-vergelijking van resultaten tot en met augustus 2012, 2012
- procesinstructie kop van het proces werk en inkomen, januari 2012
- ondernemingsplan WerkLoont, januari 2012
- memo overgang klanten DAADwerkt naar WerkLoont, december 2010
- tertaalrapportages WerkLoont 2011-2012-2013
- memo WerkLoont stand van zaken, januari 2013
- business case WerkLoont, oktober 2012
- memo capaciteit WerkLoont, januari 2013
- projectplan social return Rotterdam, mei 2012
- directienotitie vulling sectorteam vanuit de werkpleinen, juni 2012
- plan van aanpak sectorteam, mei 2012
- voortgangsrapportages sectorteam, 2012-2013
- procesakkoord domein werk, november 2012
- directienotitie opzet handhavingsteam ten behoeve van sectorteam, juni 2013
- tertaalrapportages werkdiagnose, 2011-2012
- overdrachtsdocument specifieke diagnose – samenwerking UWV-SMZ en parnassagroep, juni 2013
- evaluatie eerste half jaar 2012 producten Roteb, september 2012
- projectplan handhaven op doelmatigheid, december 2011
- agendapost wijziging van een aantal verordeningen in verband met een nieuw maatregelbeleid voor de WWB, WIJ, IOAW/IOAZ en WWIK, april 2011
- oplegmemo handhaven op doelmatigheid t.b.v. managementoverleg, juni 2013
- bevindingen / resultaten rechtmatigheidsteam, 4^e kwartaal 2011
- rechtmatigheidsteam, 1^e kwartaal 2012
- directienotitie formatie WSPR, maart 2013
- prognose vacatures WSPR 2013, 2013

- reader zelfsturing
- opleidingsmateriaal – introductie sturen op zelfsturing
- zelfsturing plattegrond, juni 2013
- draaiboek match & werk bijeenkomsten, 2011
- draaiboek match & werk, 2011
- memo discussiepunten n.a.v. onderzoek match & werk, november 2011
- jaarverslagen afdeling T&V 2011 en 2012
- managementcontracten afdeling T&V 2011 en 2012, 2011-2012
- jaarplan 2013 afdeling T&V, 2013
- resultaten NEK en fraude 2012 in cijfers, juli 2013
- resultaten proefperiode NEK 2013, juli 2013
- voortgangsrapportages screening WWB op voorliggende voorzieningen, 2013
- projectplan screening WWB-dossiers op voorliggende voorzieningen, augustus 2012
- agendapost nieuw maatregelenbeleid, april 2011
- directienotitie vaststelling beleidsregels maatregelen 2012, januari 2012
- informatieblad afspraak is afspraak, juli 2013
- implementatieplan voorselectie werkzoekenden, augustus 2012
- inzet stadstoezicht – bevindingen pilot dwarsdijk,
- plan van aanpak bevorderen parttime werk, juni 2011
- prestatie-indicatoren WSW en WWB – jaarverslag 2011, januari 2012

onderzoeksrapportages

- A.J.E. Edzes, werk en bijstand – arbeidsmarktstrategieën van gemeenten, oktober 2010
- APE, bijstandscan Rotterdam, januari 2010
- berenschot, verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014, november 2012
- berenschot, risicoanalyse bezuinigingen apparaat SoZaWe Rotterdam, mei 2011
- COR, rapportage van bevindingen – begrotings- en beleidsonderzoek, april 2011
- divosa, caleidoscoop van re-integratie, september 2008
- divosa, work first werkt, maart 2007
- divosa, verkenning werkgeversdienstverlening – regionale ondersteuningsstructuur effectiviteit sociale diensten, december 2012
- L. Schrijver en E. Vogels, werkgeversdienstverlening: het belang van goed relatiebeheer, kennisplatform werk en inkomen ‘investeren in participeren, april 2013
- ministerie SZW, beleidsdoorlichting re-integratie, januari 2008
- ministerie SZW, implementatie zoekperiode jongeren, december 2012
- ministerie SZW, investeren in participeren, mei 2013
- ministerie SZW, brief aan de tweede kamer m.b.t. effectiviteit re-integratiebeleid en handhaving, juli 2012
- NICIS, arbeidsmarktstrategieën van gemeenten, oktober 2009
- OBI, prognose bijstandsvolume 2013-2014, maart 2013
- PWC, werk en inkomen Rotterdam – onderzoek naar de voorgenomen beleidsmaatregelen in het domein werk en inkomen in verband met de financiële problematiek 2011 en verder, augustus 2011
- raad voor werk en inkomen, work first en arbeidsmarktperspectief – onderzoek naar de werking van work first, februari 2008
- raad voor werk en inkomen, diagnose bij re-integratie: analyse en aanbevelingen, juni 2009
- raad voor werk en inkomen, handreiking heft in eigen hand – sturen op zelfsturing, november 2010

- raad voor werk en inkomen, het verhaal van de klant, mogelijkheden voor zelfsturing bij re-integratie, januari 2010
- raad voor werk en inkomen, het heft in eigen hand – achtergrondstudie sturen op zelfsturing, november 2010
- SEOR, actief arbeidsmarktbeleid – effectiever dan vaak wordt aangenomen, januari 2005
- SWA, evaluatie pilots full engagement – augustus 2011-augustus 2012, november 2012
- SWA, gebaande paden? – evaluatie pilots loondispensatie Amsterdam en Rotterdam, november 2012
- TNO, social return bij het rijk, 2010/2011
- UWV, regionale arbeidsinformatie Rijnmond, april 2013

brieven aan de raad

- brief wethouder Werk, Inkomen en Zorg m.b.t. inkomensdeel WWB en bestuursopdracht SoZaWe, 5 april 2011
- brief college m.b.t. afdoening van de motie reality check bijstand, augustus 2011
- brief wethouder Werk, Inkomen en Zorg m.b.t. ontwikkelingen inkomensdeel in de WWB, 4 mei 2012
- brief wethouder Werk, Inkomen en Zorg m.b.t. ontwikkelingen inkomensdeel in de WWB, 26 juni 2012
- brief wethouder Werk, Inkomen en Zorg m.b.t. SROI, 6 februari 2013
- brief wethouder Werk, Inkomen en Zorg m.b.t. formatie cluster werk & inkomen, 19 februari 2013
- brief wethouder Werk, Inkomen en Zorg m.b.t. evaluatierapport full engagement, 14 juni 2013
- brief wethouder Werk, Inkomen en Zorg m.b.t. nader voorlopig budget, 9 juli 2013

documenten gemeente Rotterdam

- Gemeente Rotterdam, jaarverslag 2011
- Gemeente Rotterdam, bestuursrapportages 2011
- Gemeente Rotterdam, jaarverslag 2012
- Gemeente Rotterdam, bestuursrapportages 2012
- Gemeente Rotterdam, eerste bestuursrapportage 2013
- Gemeente Rotterdam, begrotingen 2011-2012-2013
- Gemeente Rotterdam, kaderbrief 2013

bijlage 3 geïnterviewde en geraadpleegde personen

de heer P. van der Aa	onderzoeker, afdeling Onderzoek en Business Intelligence
mevrouw K. Brandsma	beleidsmedewerker, cluster Werk en Inkomen
de heer L. van Dun	onderzoeker, afdeling Onderzoek en Business Intelligence
de heer M. Florijn	wethouder Werk, Inkomen & Zorg
de heer J. de Koning	directeur, SEOR
de heer A. Langerak	adviseur, Bestuursdienst
de heer M. van Kooij	senior beleidsmedewerker, cluster Werk en Inkomen
de heer B. Kurvers	directiesecretaris, cluster Werk en Inkomen
de heer J. Mark	controller/senior beleidsmedewerker, cluster Werk en Inkomen
de heer T. van Mastrigt	adviseur arbeidsmarktinformatie, UWV Werkbedrijf Zuidwest-Nederland
de heer B. Overbeeke	controller, cluster Werk en Inkomen
de heer L. Roseboom	controller, cluster Werk en Inkomen
de heer R. ten Rouwelaar	kwartiermaker afdeling Matching, cluster Werk en Inkomen
de heer L. Severijnen	directeur uitvoering, cluster Werk en Inkomen
de heer T. Wentink	plaatsvervangend hoofd/senior onderzoeker, afdeling Onderzoek en Business Intelligence
de heer N. van Wijk	programmamanager maatschappelijke inspanning, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
de heer K. Zandvliet	senior onderzoeker, SEOR

bijlage 4 lijst van afkortingen

ABO	Afdeling Bijzonder Onderzoeken
Awb	Algemene bijstandswet
Bbz	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen
BUIG	Bundeling Uitkering Inkomensvoorziening aan Gemeenten
COR	Commissie tot Onderzoek van de Rekening
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
G4	Gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht
ID	In- en Doorstroom
IFR	Investeringsfonds Rotterdam
IOAW	Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers
JOS	dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving
MAU	Meerjarige Aanvullende Uitkering
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MO	cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
MVSP	commissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale Zaken en Participatie
OBI	Onderzoek en Business Intelligence
RSO	Rotterdamse Service Organisatie
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SoZaWe	dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SROI	Social Return On Investment
STZ	dienst Stadstoezicht
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SW	Sociale Werkplaats
SWA	Sociaal Wetenschappelijke Afdeling
TNO	Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
T&V	Terugvordering en Verhaal
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VSO	Voortgezet Speciaal Onderwijs
VMBO	Vorbereidend Middelbaar BeroepsOnderwijs
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
W&I	cluster Werk en Inkomen
WIJ	Wet Investeren in Jongeren
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WSPR	Werkgevers Service Punt Rotterdam
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WWIK	Wet Werk en Inkomen Kunstenaars

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. 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 Rotterdam. 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). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

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

fotografie
gemeente Rotterdam

basisontwerp, lay-out en drukwerk
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
oktober 2013

ISBN/EAN
978-90-76655-76-5