

Analyse oorzaken en maatregelen financieel tekort Participatiewet 2017

Inhoud

1. Inleiding	2
2. Globale analyse van het tekort en mogelijke oorzaken	3
2.1 Uitgaven en inkomsten BUIG-budget 2015-2017	3
2.2 Mogelijke oorzaken van het tekort	3
3. Maatregelen om het tekort op te heffen	5
3.1 Instroombeperkende maatregelen	5
3.2 Uitstroombevorderende maatregelen	6
3.3 Handhaving	7
4. Resultaten ingezette maatregelen en verwachte resultaten 2018	8
Afkorting	9

1. Inleiding

Per kalenderjaar ontvangen gemeenten een rijksbijdrage als bedoeld in artikel 69 van de Participatiewet, bekend als het BUIG-budget (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten). Dit budget is een niet geoormerkt bedrag, waarvan de kosten van algemene bijstand en de loonkosten van de loonkostensubsidies op grond van artikel 10d Participatiewet (PW) betaald moeten worden. Het macro BUIG-budget wordt vanaf 1 januari 2015 verdeeld via het objectieve verdeelmodel¹. De gedachte achter het objectieve verdeelmodel is dat gemeenten door de inrichting en uitvoering van eigen beleid ervoor kunnen zorgen dat de werkelijke kansen op bijstandsafhankelijkheid positief of negatief afwijken van het landelijk gemiddelde. In 2017 wordt 25% van het macrobudget historisch verdeeld en 75% op basis van het objectieve verdeelmodel. Vanaf 2018 wordt het macrobudget volledig objectief verdeeld.

Gemeenten die tekorten hebben op hun BUIG-budget moeten dit in beginsel opvangen uit eigen middelen. Onder voorwaarden kunnen gemeenten een beroep doen op de Vangnetuitkering.

De Vangnetuitkering wordt trapsgewijs opgebouwd, met voor elke trede een afzonderlijk risico:

- De eerste trede heeft betrekking op het tekort dat 5% of minder bedraagt van het aan de individuele gemeente toegekende budget; dit deel van het tekort wordt niet gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering en bedraagt het eigen risico 100%;
- De tweede trede heeft betrekking op het tekort dat meer bedraagt dan 5% van het aan de individuele gemeente toegekende budget, met een maximum van 12,5%; voor dit deel van het tekort wordt de helft gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering en bedraagt het eigen risico 50%.
- De derde trede heeft betrekking op het tekort dat meer bedraagt dan 12,5% van het aan de individuele gemeente toegekende budget; dit deel van het tekort wordt volledig gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering en bedraagt het eigen risico 0%.

Inmiddels is gebleken dat de gemeente Krimpenerwaard in 2017 een tekort heeft van 1,2 miljoen op het ontvangen BUIG-budget (in 2016 bedroeg dit tekort 1,6 miljoen). Vanwege dit tekort, is het college van burgemeester en wethouders voornemens om een Vangnetuitkering over 2017 aan te vragen. Deze moet ingediend zijn voor 15 augustus 2018.

Om met succes een beroep te kunnen doen op de Vangnetuitkering 2017, moet worden voldaan aan de volgende financiële en procedurele voorwaarden:

- a. over 2017 moet sprake zijn van een tekort dat meer bedraagt dan 5% van de definitief over dat jaar toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;
- b. over 2016 en 2017 moet sprake zijn van een gecumuleerd tekort dat meer bedraagt dan 5%, berekend over alleen de definitief over 2017 toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;
- c. het college moet in 2018 tijdig een verzoek indienen volgens het daartoe vastgestelde model;
- d. bij het indienen van het verzoek moet het college met instemming van de gemeenteraad verklaren dat het maatregelen heeft genomen om tot tekortreductie te komen.
- e. indien over 2015 en/of 2016 een Vangnetuitkering is toegekend, dienen zowel interne als externe maatregelen te worden getroffen om te komen tot verdere tekortreductie. Deze voorwaarde is nieuw ten opzichte van eerdere jaren.

¹ Dit model berekent de objectieve kans dat een huishouden afhankelijk is van een bijstandsuitkering. Die kans is afhankelijk van kenmerken van (i) het desbetreffende huishouden (zoals leeftijd, samenstelling, gezondheid), (ii) de buurt waar dit huishouden woont (overlast en onveiligheid) en (iii) de gemeente (arbeidsmarktkansen). Het objectieve kansmodel is geijkt op basis van het landelijk gemiddelde van de bijstandsafhankelijkheid.

2. Globale analyse van het tekort en mogelijke oorzaken

2.1 Uitgaven en inkomsten BUIG-budget 2015-2017

Hieronder wordt duidelijk gemaakt hoe de rijksbudgetten zich ten opzichte van de uitgaven hebben ontwikkeld in de afgelopen jaren. Over het jaar 2017 is er een tekort van 1,2 miljoen euro ontstaan ten opzichte van het ontvangen rijksbudget.²

Tabel 1: Ontwikkeling BUIG-budget

	2015	2016	2017
Rijksbijdrage BUIG	8.374.000	7.799.695	8.725.523
Uitgaven	8.566.212	9.466.421	10.016.810
Tekort*	192.212	1.666.726	1.291.287
Vangnetuitkering	-**	799.339	280.134***

* Tekort wordt gefinancierd vanuit gemeentelijk budget.

**Tekort is minder dan 5%, valt daarmee onder eigen risico

*** Verwachting voor 2017

Slechts een deel van dit tekort zal worden vergoed vanuit de Vangnetuitkering. Er is sprake van een getrapte vergoeding. Na aftrek van het debiteurensaldo en de financiële onzekerheden (die voor rekening van de gemeenten blijven), wordt het resterende tekort tussen 5% en 12,5% van het definitief toegekende rijksbudget voor de helft gecompenseerd. Het tekort boven de 12,5% van de definitief toegekende rijksbudget wordt volledig gecompenseerd. In de onderstaande tabel is aangegeven wat dit betekent voor Krimpenerwaard.

Tabel 2: Verwachte hoogte vangnetuitkering 2017

2017	Tekort	Verwachte hoogte vangnetuitkering	
Tekort BUIG-budget	€ 913.883	€ 280.134	
Tekortdeel < 5%	€ 436.276	€ 0	100% eigen risico
Tekortdeel 5%-12,5%	€ 436.276	€ 238.803	50% eigen risico
Tekortdeel > 12,5%	€ 41.331	€ 41.331	0% eigen risico

2.2 Mogelijke oorzaken van het tekort

Als mogelijke oorzaken van het tekort op het BUIG-budget zien wij de volgende punten:

- ontwikkeling in en samenstelling van het klantenbestand;
- instroom versus uitstroom.

a. Ontwikkeling in en samenstelling van het klantenbestand

Het aantal uitkeringen neemt nog steeds toe, al is de stijging ten opzichte van voorgaande jaren minder groot.

Tabel 3: Ontwikkeling klantenbestand 2015-2017, peildatum 31 december

	2015	2016	2017
Aantal PW, IOAW, IOAZ uitkeringen	598	669	685
Aantal PW, IOAW, IOAZ -gerechtigden incl. partners	733	799	834

² Begrotingstechnisch is er een tekort van ruim € 270.000,- (Begroting 2017: € 9.746.374,-).

Het bestand is in de periode december 2015 tot en met december 2017 met ruim 14% gestegen. Landelijk was de stijging van 7%. De groei van het bestand is in 2017 gedaald.

De samenstelling van het klantenbestand maakt dat de omvang van het bestand in de komende jaren naar verwachting slechts langzaam zal afnemen. Het huidige bestand bestaat voor ongeveer de helft uit doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (participatieladder trede 1 en 2), waarvan 28% een (tijdelijke) arbeidsontheffing en 5% een arbeidsontheffing voor onbepaalde, omdat de verwachting is dat men niet meer aan loongevende arbeid toekomt. Ongeveer 20% van het bestand bestaat uit statushouders waarvan de helft jonger dan 27 jaar is. Dit relatief hoge aandeel in het bestand is toe te schrijven aan de verhoogde taakstelling statushouders die vanaf 2015 is verdubbeld. In 2017 is de taakstelling met de helft verminderd naar 74. Echter rekening moet worden gehouden dat statushouders na instroom in ieder geval 2 jaar afhankelijk zijn van een uitkering. Ruim 25% van het bestand is ouder dan 50 jaar, waarvan ruim de helft ouders is dan 60 jaar. De verhoging van de AOW-leeftijd is hier een belangrijke oorzaak van. En tot slot is een kleine 10% van het bestand toe te schrijven aan de verkorting van de maximale WW-periode.

b. instroom versus uitstroom

De instroom in 2017 bedroeg 282. Ten opzichte van 2016 is er sprake van een lichte daling. Hoewel het instroompercentage in 2017 met 3% daalde, is het instroompercentage met 42% hoger dan het landelijke gemiddelde van 36%. Daartegenover staan de behaalde uitstroomresultaten. In 2017 zijn 262 bijstandsgerechtigden uitgestroomd. Tegelijkertijd is het uitstroompercentage van 38% hoger dan het landelijk gemiddelde van 25%. Bijna de helft hiervan is uitgestroomd naar betaald werk en stroomde de andere helft om andere redenen uit.

Tabel 4: Instroom en uitstroom bijstand

	2015	2016	2017
Instroom bijstand	223	291	282
Uitstroom bijstand	217	239	262

In het objectief verdeelmodel wordt uitgegaan van een 647 uitkeringen, terwijl in werkelijkheid er sprake is van 685 uitkeringen. Dus hoewel we een netto lage instroom hebben, blijkt dit toch hoger te zijn dan de berekeningen op basis van het objectief verdeelmodel. Financieel betekent dit voor onze gemeente een nadeel van bijna € 500.000,-.

3. Maatregelen om het tekort op te heffen

De analyse vormt een belangrijke basis voor de maatregelen om het tekort op het BUIG-budget terug te dringen. Voor de (aanvullende) maatregelen is gebruik gemaakt van de aanbevelingen uit het Divosa onderzoek, van maart 2017³.

3.1 Instroombeperkende maatregelen

Maatregelen (voort te zetten vanuit 2016/2017):

- Aanpak 27- door inzet jongerenconsulent: de jongerenconsulent heeft een gerichte aanpak en kan maatwerk bieden aan jongeren. Uitgangspunt in de aanpak is dat van jongeren die nog onderwijs kunnen volgen, wordt verwacht dat ze via een opleiding hun kans op werk vergroten. Het behalen van de startkwalificatie is het minimumvereiste. Wij zetten in op het behalen van een beroepskwalificatie, zolang er nog recht op studiefinanciering bestaat. Hierdoor wordt instroom voorkomen. Hiernaast richten we ons op jongeren die afkomstig zijn van de praktijkschool (pro-onderwijs) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Samen met de praktijkschool wordt gezorgd dat deze leerlingen na de praktijkschool verder begeleid worden naar een (garantie)baan, waarmee voorkomen wordt dat ze een uitkering aanvragen.
- Aanpak 27+ in de Poort: In 2017 is de intake via een groepsgewijze Poortbijeenkomsten vervangen voor een individuele aanpak. Iedereen die een uitkering aanvraagt krijgt een individueel gesprek waarin rechten en plichten worden uiteengezet. Indien men op basis van het oordeel van de consulent kan werken, wordt direct een afspraak gemaakt met de re-integratieconsulent om of een match te maken met vacatures of om de mogelijkheden te bespreken.
- Work-first: voor klanten die direct bij aanvraag uitkering en geschikt bevonden zijn dan wel ongemotiveerd zijn maar kunnen werken dan wel ongekwalificeerd zijn en willen en kunnen werken is in samenwerking met een lokale werkgever in de sector van de vleesverwerkende industrie HR-afspraken gemaakt. Deze aanpak is in 2017 gestart.

Aanvullende maatregelen 2018:

- Samenwerking tussen de gemeenten Gouda, Waddinxveen, Krimpenerwaard, de Sociale Werkvoorziening Promen en het ROC in het project School@Work, waarbij voortijdige schoolverlaters van het pro/vso in een leerwerktraject worden geplaatst om alsnog een startkwalificatie dan wel deelcertificaten te halen.
- Intensivering van de samenwerking met praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs voor de doelgroep 'jongeren met indicatie banenafpraak'. De jongerenconsulent heeft overleg met de onderwijsinstellingen. Belangrijk instrument daarbij is de realisatie van stageplekken, die op termijn kunnen worden omgezet in betaalde werkplekken.
- Afspraken met het UWV om gezamenlijk groepsbijeenkomsten te organiseren voor mensen die aan het eind komen van hun WW-periode. Deze bijeenkomsten worden periodiek gehouden met als doel om WW-gerechtigden te wijzen op de rechten en plichten van de bijstand en hen te stimuleren en te activeren om betaalde arbeid te vinden.

³ Divosa. M. van Dodeweerd. Maatregelen om beroep op bijstand terug te dringen. Maart 2017. De 10 meest genoemde maatregelen zijn:

1. Betere of meer intensieve werkgeverscontacten
2. Intensieve begeleiding naar regulier werk
3. Meer banen zoeken of creëren
4. Het recht op een uitkering vaker en efficiënter controleren
5. Inzet op jongeren (vooral sluitende aanpak)
6. Recht op een uitkering bij aanvraag scherper controleren en nadruk leggen op werk zoeken
7. Parttime en flexibel werk stimuleren
8. Werkactiviteiten inzetten (gesubsidieerd of met behoud van uitkering)
9. Verplichtingen bijstandsgerechtigden strenger handhaven
10. Hernieuwde aandacht voor mensen die lang in de uitkering zitten

Externe maatregel:

- Om de samenwerking tussen scholen en jeudzorginstellingen te verbeteren zijn wij voornemens om de onlangs uitgebrachte landelijke online Participatiescan (www.participatiescan.com) in te zetten om met behulp van deze scan een onderbouwde aanpak te ontwikkelen en inzicht te krijgen in succesfactoren en cijfers.

3.2 Uitstroombevorderende maatregelen

De werkwijze voor uitstroombevorderende maatregelen is na de herindeling per 1 januari 2015 vernieuwd en fors versterkt. Deze werkwijze is voortgezet in 2016 en 2017.

Maatregelen (voort te zetten vanuit 2016/2017):

- Klant leren kennen: Een actueel klantbeeld, inzicht in de ontwikkelmogelijkheden en talenten van klanten, is van belang voor een goede begeleiding. Om dit te bereiken is het volgende gedaan:
 - Groepsbijeenkomsten voor cliënten die potentieel kunnen werken door middel van een actieve wekelijkse bijeenkomsten. De groep wordt ondersteund door een re-integratieconsulent en jobhunter. Daarnaast vinden individuele gesprekken plaats.
 - Beweegprogramma: in samenwerking met het adviesbureau ErgoControl is een beweegprogramma gestart voor mensen met een grote afstand richting werk/participatie. Het bureau richt zich onder andere op het activeren van mensen door middel van het Beweegprogramma 'Bewegen werkt'.
- Integratie statushouders: Om de integratie van de toegenomen groep op te vangen statushouders voorspoedig te laten verlopen hebben wij in 2016 een Integratienota opgesteld in samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Wij investeren in de activering van statushouders vanaf de dag dat hij of zij zich vestigt binnen onze gemeente met als doel om 80% van onze statushouders binnen 2 jaar na vestiging te laten participeren. Dit doen we (aansluitend op het inburgeringsprogramma) door inzet van een casemanager statushouders die deze doelgroep inzet op onder meer een aangepast beweegprogramma van het adviesbureau ErgoControl en actieve bemiddeling naar vrijwilligerswerk.
- Buddy-programma in samenwerking met lokale werkgevers: cliënten uit de doelgroepen jongeren, 50-plussers, arbeidsbeperkten met een doelgroepverklaring worden aan een werkgever gekoppeld die voor bepaalde tijd optreedt als buddy/coach. Het doel is elkaar te leren kennen, vanuit de gedachte dat een cliënt succesvol aan het werk komt bij die werkgever of via het netwerk van de werkgever.
- Banenmarkten en speedmeets: vervolg op de intensieve groepsbijeenkomsten is het organiseren van banenmarkten en speedmeets in samenwerking met lokale en regionale werkgevers en uitzendorganisaties.
- Actieve werkgeversbenadering: de accountmanager en jobhunters hebben in 2017 meer dan 300 werkgeverscontacten gelegd waarvan ruim tweederde unieke contacten zijn. Deze activiteiten zijn nodig om een goede werkgeversrelatie te hebben.
- Stimuleren van parttime werk: er is een verkorte aanvraagprocedure voor bijstand geïntroduceerd als er sprake is van tijdelijke terugval naar de bijstand vanuit een werksituatie.

Aanvullende maatregelen in 2018:

- Uitbreiding van de groepsbenadering naar cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Hierdoor ontstaan er nog meer cliënt-contacten die noodzakelijk zijn om uiteindelijk een goede matching te realiseren.
- Stimuleren zelfstandig ondernemerschap: cliënten met ondernemerstalenten worden gestimuleerd om via de Startersregeling, te onderzoeken of het ondernemerschap iets voor hen is. Na een grondige onderzoeksfase, onder begeleiding van een coach, kan de cliënt zich aanmelden voor een BBZ-traject. De uitvoering van de Startersregeling en de begeleiding vindt plaats door het Regionaal Bureau Zelfstandigen Rotterdam.

- Inzet Social Return on Investment (SROI): bij elke aanbesteding (werken, levering en diensten) wordt minimaal 1% en maximaal 5 % van de opdrachtwaarde exclusief btw ingezet wordt ten behoeve van SROI. In 2018 geldt dit bij aanbestedingen van € 200.000,- en meer. Eind 2018 volgt een evaluatie en wordt gezien of het aanbestedingsbedrag voor SROI kan worden verlaagd.

Externe maatregel in 2018:

- Onderzoek naar benutting voorliggende voorzieningen: in opdracht van het college voert een extern bureau SozaXpert een onderzoek uit onder het volledige bestand op de mogelijkheden van beroep op een voorliggende voorziening.

3.3 Handhaving

De afgelopen jaren is intensiever ingezet op handhaving.

Maatregelen (voort te zetten vanuit 2016/2017):

- Hoogwaardig handhaven: het project Hoogwaardig Handhaven, met thematische aanpak, liep van oktober 2016 tot eind 2016 en is vervolgens tot medio 2017 verlengd. Doel van het project was het intensiveren van onderzoeken van uitkeringsdossiers zodat twijfels aangaande de rechtmatigheid en doelmatigheid weggenomen worden.
- Inzet terugvordering en verhaal: De resultaten met betrekking tot terugvordering en verhaal laten goede resultaten zien. Het aantal ontvangen vorderingen nam toe in de periode 2015 tot en met 2017. De incassoratio (de verhouding tussen het teruggevorderde bedrag en de openstaande vorderingen) heeft zich als gevolg hiervan positief ontwikkeld. In 2017 ligt dat op 20%. Ter vergelijking: uit de benchmark van Divosa blijkt dat de gemiddelde incassoratio op 16% ligt.

4. Resultaten ingezette maatregelen en verwachte resultaten 2018

Het resultaat van deze maatregelen omvat niet alleen volledige uitstroom uit de uitkering, ook is er sprake partiële uitstroom uit de uitkering en is er sprake van opwaartse dynamiek binnen het huidige cliëntenbestand, dat zich niet direct vertaalt in uitstroom, maar wel in arbeidsfit raken en klaar om te kunnen uitstromen.

Tabel 5: Resultaten van de ingezette maatregelen 2015-2017

Maatregelen	Resultaten
Instroombeperkende maatregelen	- 10% van het Participatiebudget is ingezet voor niet-uitkeringsgerechtigden. Hierdoor is instroom voorkomen of is er sprake van partiële instroom dan wel garantiebaan. - 30% van de aanmelders is succesvol doorgeleid naar ofwel werk of andere voorliggende voorzieningen.
Uitstroombevorderende maatregelen	- Behaald uitstroomresultaat van 262. Dankzij deze gerealiseerde uitstroom is het uitkeringsbestand slechts toegenomen met 20. - Toename van het aantal 'parttime' uitkeringsgerechtigden (van 136 naar 161) - Daling van de gemiddelde maandelijkse uitkeringskosten van € 1.199 naar € 1.138.
Handhaving	- Project Hoogwaardig Handhaven: 34 uitkeringen beëindigd dan wel ingetrokken, 14 uitkeringen structureel aangepast, 1 uitkering herzien en 4 aanvragen tegengehouden. De totale netto besparing van dit project qua uitkeringsgelden is € 480.000,- op jaarbasis: dit is dus op basis van beëindigingen/intrekkingen, structurele verlagingen en de niet toegekende uitkeringen. Dit bedrag is exclusief de teruggevorderde bijstand.

Tabel 6: Verwachte resultaten 2018 ev

Maatregelen	Resultaten
Aanvullende en externe maatregelen	Structurele besparing van 3%-6% op het begrootte uitkeringsbudget 2018 (€ 9.379.202,-). Uitgaande van 6% besparing zullen de uitgaven steeds beter aansluiten op het te ontvangen rijksbudget.

Afkortingen

BBZ 2004	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004
BUIG	Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten
IOAW	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
Min SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
PW	Participatiewet
RBZ	Regionaal Bureau Zelfstandigen Rotterdam
RISR	Regionaal Instituut Sociaal Recherche
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SROI	Social Return on Investment
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jong gehandicapten
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheid Wet
WWB	Wet werk en Bijstand
WWZ	Wet werk en zekerheid
ZZP	Zelfstandige zonder personeel