

Onbenut potentieel?

Onderzoek naar mogelijk onbenutte kansen in het beleid voor werk en inkomen van gemeente Rotterdam

Datum

22 juli 2024

Opdrachtgever

Gemeente Rotterdam

Onderzoeksteam

Lisette Reuvers, Thijs van den Broek, Irene Niessen, Emar Kronenburg en Rebecca Henzel

Referentie

RG135/rapport

Foto's en illustraties

Foto door Kees Streefkerk op Unsplash

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Inhoud

/ 1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding en vraag	4
1.2	Aanpak	5
1.3	Leeswijzer	5
/ 2	Overkoepelende analyse	6
2.1	Overkoepelende analyse	6
/ 3	Context W&I-beleid Rotterdam	11
3.1	Bijstandsbestand Rotterdam en ontwikkeling	11
3.2	Organisatie van de taken uit de Participatiewet	12
3.3	Beleidskaders	14
/ 4	Analysekader	16
4.1	Analysekader om doelmatige uitvoering van de participatiewet te analyseren	16
4.2	Toepassing op de Rotterdamse vraag	17
/ 5	Beoordeling Rotterdam op basis van analysekader	18
5.1	Instroom	18
5.2	Uitstroombevordering	21
5.3	Handhaving	31
5.4	Randvoorwaarden effectieve uitvoering en organisatorische condities	34
/ A	Bijlage: illustratie bestandsreductie	41

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraag

Rotterdam heeft een forse ambitie op het verminderen van het aantal inwoners in de bijstand

Gemeente Rotterdam heeft zichzelf als doel gesteld om het aantal bijstandsuitkeringen fors te laten dalen naar onder de 30.000 voor 2026. Op dit moment ontvangen nog 32.730 Rotterdammers een bijstandsuitkering en in anderhalf jaar zou het bijstandsbestand van Rotterdam dus met nog meer dan 8% moeten krimpen. Hoewel het bijstandsbestand in Rotterdam al sinds eind 2020 een dalende trend kent, is dit doel is ambitieus.

De kenmerken van het bestand en de arbeidsmarkt maken deze ambitie uitdagend

De arbeidsmarkt was de afgelopen jaren krap: er is veel behoefte aan werknemers. Mensen die zonder extra aandacht of ondersteuning kunnen werken, vonden veelal een plek op de arbeidsmarkt. Mede hierdoor kenmerkten de afgelopen jaren zich door een lagere instroom en afnemend bestand. De mensen die nog wel instromen in de bijstand of nog onderdeel zijn van het bijstandsbestand hebben veelal een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en het is uitdagender hen richting de arbeidsmarkt te begeleiden. Tegelijkertijd begint het tij op de arbeidsmarkt te keren: de krapte neemt af en het Centraal Planbureau raamt een toename van de instroom in de bijstand dit jaar¹. Deze factoren maken dat de Rotterdamse ambitie volgens sommige betrokkenen buiten bereik ligt.

Gemeente Rotterdam kent ook financiële uitdagingen op het domein van Werk en Inkomen

De budgetten die gemeente Rotterdam ontvangt vanuit de gebundelde uitkering zijn niet toereikend. Gemeente Rotterdam kent al een tijd een tekort op het budget voor de bijstand en de hoogte van de gebundelde uitkering neemt af in de toekomst, waardoor het tekort in de toekomst nog verder zou oplopen als er geen actie wordt ondernomen. Rotterdam heeft ook de ambitie om de uitgaven voor de bijstand binnen de kaders van het ontvangen budget te houden.

Rotterdam vraagt of de huidige beleidsmaatregelen het meest geschikt zijn om de ambitie te behalen

Gemeente Rotterdam zet een mix van beleidsmaatregelen in om de ambitie te realiseren. De gemeente vroeg Andersson Elffers Felix (AEF) om te onderzoeken of het aannemelijk is dat de Rotterdamse beleidsmaatregelen, in samenhang beschouwd, het meest geschikt zijn om een bestandsdaling naar 30.000 te realiseren, rekening houdend met de samenstelling van het bestand. Concreet onderzoekt AEF daarom of er nog onbenutte kansen zijn binnen het domein Werk & Inkomen (W&I), of er contra-effectieve delen van het beleid zijn en of er risico's zijn met het huidige beleid. Rotterdam wil daarbij binnen de financiële kaders blijven.

¹ Centraal Planbureau (2024). *Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2024*. URL: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-Raming-van-het-bijstandsvolume-in-de-MEV-2024.pdf>

1.2 Aanpak

In een eerder onderzoek heeft AEF mogelijke condities voor effectiviteit geïdentificeerd

In eerder uitgevoerd onderzoek² heeft AEF samen met de Beleidsonderzoekers een conceptueel model ontwikkeld met daarin de beleidsmatige en organisatorische condities die als randvoorwaarden voor een effectieve uitvoering van de Participatiewet kunnen worden beschouwd én hun onderlinge samenhang. Deze condities gaan o.a. over de doelen op W&I, de bijbehorende strategie, daaruit volgende inzet van instrumenten en middelen en organisatorische randvoorwaarden.

AEF toetste het beleid van gemeente Rotterdam aan de hand van de genoemde condities

Aan de hand van de condities in het conceptueel model onderzochten we het beleid van gemeente Rotterdam op het gebied van Werk & Inkomen. AEF beoordeelde de aanwezigheid van de verschillende condities en bekeek de samenhang om tot conclusies te komen over de geschiktheid van het Rotterdamse beleid voor het bereiken van de ambitie. Het conceptueel model wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3.

AEF paste verschillende methoden om deze toets uit te voeren

Eerst analyseerde AEF documenten en cijfers van de gemeente Rotterdam aan de hand van het conceptueel model. Dit waren, onder andere, beleidskaders, onderzoeken en bestandsanalyses. Daarnaast vulden AEF we dit beeld aan met gesprekken met medewerkers binnen het domein W&I, zoals strategisch adviseurs, beleidsmedewerkers en twee afdelingsmanagers uit de uitvoering. Op basis van de opgehaalde informatie beantwoordde AEF de gestelde vraag.

1.3 Leeswijzer

Het rapport begint met de beantwoording van de vragen van de gemeente Rotterdam in een overkoepelende analyse die ook de conclusie vormt in hoofdstuk 2. Dat hoofdstuk bevat ook de aanbevelingen. De hoofdstukken daarna gaan een slag dieper en vormen de voeding voor de overkoepelende analyse. Hoofdstuk 3 beschrijft de context rondom de Participatiewet in Rotterdam en gaat in op de samenstelling van het bijstandsbestand, de organisatie van het domein Werk en Inkomen en beleidskaders. Hoofdstuk 4 introduceert het conceptueel model waaraan het beleid van Gemeente Rotterdam wordt getoetst. In hoofdstuk 5 wordt per conditie toegelicht hoe de situatie in Rotterdam eruit ziet en of er nog onbenutte kansen of risico's zijn.

² AEF en de Beleidsonderzoekers (2023). Meerjarige tekorten en overschotten op het bijstandsbudget. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/09/rapport-verklaringen-voor-tekorten-en-overschotten-op-het-bijstandsbudget>

/ 2 Overkoepelende analyse

2.1 Overkoepelende analyse

Rotterdam vroeg AEF te onderzoeken of de mix van beleidsmaatregelen in Rotterdam het meest geschikt is om de ambitie van 30.000 te halen of dat er nog onbenutte kansen liggen of contra-effectieve beleidskeuzes zijn gemaakt. Dit hoofdstuk geeft ons antwoord op die vraag en biedt een drietal aanbevelingen. In de hoofdstukken hierna gaan we dieper in op de situatie in Rotterdam, lichten we het toegapaste conceptueel framework verder toe en beschrijven en beoordelen we de aanwezigheid van verschillende condities die kunnen leiden tot bestandsreductie.

De ambitie van Rotterdam is groot, maar het beleidskader is logisch en goed onderbouwd

Rotterdam heeft zich de ambitie gesteld om eind 2025 het bijstandsbestand terug te brengen naar 30.000 huishoudens. Op basis van dit onderzoek kunnen wij geen oordeel vellen over de precieze haalbaarheid van deze ambitie. Wel zien we dat het zeer uitdagend is omdat de termijn kort is en de samenstelling van het bijstandsbestand in Rotterdam is veranderd. De meeste mensen die met relatief gemak aan het werk konden, zijn door de krappe arbeidsmarkt al aan het werk. De mensen die nu nog onderdeel zijn van het bestand hebben meer tijd en meer ondersteuning nodig om aan het werk te kunnen of kunnen niet binnen afzienbare tijd aan het werk. Het gaat de gemeente daarom steeds meer inzet kosten om de resterende groep naar werk te begeleiden. In combinatie met een weer licht stijgende instroom maakt dat het terugbrengen van het bestand naar 30.000 een grote uitdaging is en blijft.

In het huidige beleidskader *Werk is Geweldig!* staan vijf actielijnen (subdoelen) die bij moeten dragen aan de bestandsreductie. Deze actielijnen zijn logisch en goed onderbouwd en dekken samen de verschillende strategieën af die ingezet kunnen worden om het bijstandsbestand terug te brengen. Of de ambitie van 30.000 nou haalbaar is of niet: het is aannemelijk dat het gelijktijdig inzetten op deze doelen bijdraagt aan een bestandsreductie.

Rotterdam doet veel goed op het gebied van W&I

Dat het beleidskader op papier logisch en compleet is, zegt nog niet alles. De beleidsmaatregelen moeten in de praktijk ook daadwerkelijk worden getroffen en zoals bedoeld worden uitgevoerd. Ook hierin gaat veel goed. In de stukken die we lazen voor dit onderzoek en de gesprekken die we voerden kregen wij het beeld van de W&I-tak van gemeente Rotterdam als een professionele organisatie waarin veel goed gaat. Dit wordt ook duidelijk in de beoordeling van de condities. Wat ons in positieve zin vooral opviel was dat Rotterdam veel informatie verzamelt en analyseert om het beleid aan te scherpen en door te ontwikkelen, dat Rotterdam de mensen in het bestand goed kent (ook de mensen die verder van de arbeidsmarkt afstaan), dat er in de afgelopen jaren sterk is ingezet op de ontwikkeling van bijstandsgerechtigden en dat Rotterdam een balans heeft gevonden tussen sterk inzetten op handhaving, zonder een al te repressief karakter.

Conditie	Naam	Beoordeling
Instroom verminderen		
2.a.	Selectie aan de poort	Geen onbenutte kansen
2.b.	Vooruitzicht verplichtingen	Geen onbenutte kansen

2.c.	Preventie	Geen onbenutte kansen
Uitstroombevordering		
2.d.	Gerichte inzet	Mogelijk onbenutte kansen
2.e.	Selectieve inzet	Geen onbenutte kansen, wel risico's
2.f.	Relatiemanagement werkgevers	Mogelijk onbenutte kansen
2.g.	Actieve bemiddeling	Geen onbenutte kansen
2.h.	Nazorg	Geen onbenutte kansen
2.i.	Kennis van de klant	Geen onbenutte kansen
2.j.	Loonkostensubsidie	Geen onbenutte kansen, wel mogelijke risico's
2.k.	Aanbodversterking	Mogelijk onbenutte kansen
2.l.	Wegnemen belemmeringen	Geen onbenutte kansen, wel mogelijke risico's
2.m.	Casusregie	Geen onbenutte kansen
Handhaving		
2.o.	Preventie van fraude en voorlichting rechten en plichten	Geen onbenutte kansen
2.p.	Sancties en maatregelen	Geen onbenutte kansen
2.q.	Controles	Geen onbenutte kansen
2.r.	Ontheffingen	Geen onbenutte kansen
Randvoorwaarden effectieve uitvoering en organisatorische condities		
3.a.	Coherente beleidsdoelen	Mogelijke risico's
3.b.	Informatiegedreven beleid	Geen onbenutte kansen
3.c.	Organisatorische afstand en samenwerking	Geen onbenutte kansen
3.d.	Professionalisering	Mogelijk onbenutte kansen
3.e.	Caseload	Geen onbenutte kansen
3.f.	Targets	Mogelijk onbenutte kansen
3.g.	Externe samenwerking	Geen onbenutte kansen

Wij zien geen grote onbenutte kansen, maar wel een aantal verbetermogelijkheden

Conditie 2.d., 2.f., 2.k. en 3.d.

In ons onderzoek zijn wij tot de conclusie gekomen dat er op het gebied van W&l geen grote onbenutte kansen liggen die het streefgetal van 30.000 dichterbij zouden brengen. Wel zien we een aantal punten waarop verbetering mogelijk is. De belangrijkste daarvan zijn:

- ▶ Het gericht inzetten van instrumenten en aanpakken op basis van de kenmerken van de bijstandsgerechtigde. Rotterdam heeft een uitgebreid scala aan instrumenten en een afdeling die werkcoaches ondersteunt bij de inzet van deze instrumenten. Echter, ons beeld is dat de keuze voor een instrument (of de keuze om geen instrument in te zetten) vaak niet voortvloeit uit de combinatie van de kenmerken van de bijstandsgerechtigde en kennis over het instrument, maar op basis van eerdere ervaringen of beelden van de betrokken professionals. Ook is vaak niet uit onderzoek bekend wanneer een instrument effectief is voor wie. Daarnaast bestaan op beleidsniveau verschillende ideeën over wat het doel en de meerwaarde zijn van instrumenten. Er ligt een kans voor de gemeente in het beter analyseren en bepalen wanneer welke instrumenten of aanpakken geschikt zijn en voor wie en daar duidelijkere keuzes in te maken. (zie condities 2.d. en 2.k.)
- ▶ Het beïnvloeden van de vraag op de arbeidsmarkt. Rotterdam is steeds meer in gaan zetten op het versterken van hun aanbod middels ontwikkeltrajecten voor bijstandsgerechtigden. Uit onze gespreksronde kwam het beeld naar voren dat er vooral nog veel te winnen valt aan de vraagkant op de arbeidsmarkt (zie conditie 2.f.).

- ▶ Het ontwikkelen richting een lerende organisatie. Rotterdam wil een lerende organisatie zijn en is dat ook zeker op organisatieniveau. Ook op het niveau van de uitvoering is er inzet op het bevorderen van het vakmanschap van de professionals. Echter, hier lijkt nog wel winst te behalen. Zo kan de deelname aan cursussen of trainingen worden bevorderd en kan ook worden ingezet op het versterken intercollegiaal leren, door uitwisseling tussen collega's te bevorderen of intervisies te faciliteren (zie condities 3.b. en 3.f.)

Aanbeveling 1: zet in op het verbeteren van het beleid op een aantal condities

Ondanks dat wij geen grote onbenutte kansen hebben geïdentificeerd, liggen er op een aantal punten wel verbetermogelijkheden. Wij raden daarom concreet het volgende aan:

- ▶ Formuleer een visie beleid over de waarde en inzet van instrumenten en vertaal dat naar beleid, zodat de keuze voor en inzet van instrumenten minder afhankelijk is van de ervaringen en voorkeuren van individuele professionals en meer gebaseerd op heldere keuzeprocessen (condities 2d en 2k).
- ▶ Onderzoek verder waar het knelpunt zit rondom het beïnvloeden van de vraagkant van de arbeidsmarkt: kan het WSPR op andere manieren inzetten op werkgeversdienstverlening, zit het knelpunt in de samenwerking tussen WSPR en domein Werk bij de gemeente of valt er simpelweg niets meer te halen? (conditie 2f). Het onderzoek *Kansen op de arbeidsmarkt: de regionale werkgeversservicepunten aan zet* van de Arbeidsinspectie uit 2023 kan daar aanknopingspunten voor bieden³.
- ▶ Creëer meer ruimte en mogelijkheden voor werkcoaches en andere uitvoerders om van elkaar te leren in de praktijk, door intervisies te organiseren of horizontaal mentorschap. Hierdoor leren uitvoerders niet alleen, het zorgt ook voor meer eenduidigheid binnen de organisatie (conditie 3d).

De ambitie van 30.000 heeft mogelijk ongewenste effecten op de organisatie

Condities 2.j., 3.a. en 3.f.

Naast de bovengenoemde verbetermogelijkheden zien we ook een aantal risico's in het huidige beleid: de belangrijkste daarvan is het effect van de ambitie van 30.000 huishoudens in de bijstand eind 2025 op de organisatie. Dit streven is *on top of mind* binnen de organisatie. Dit heeft positieve effecten: de neuzen binnen de organisatie staan dezelfde kant op, er wordt hard gewerkt en er worden creatieve ideeën bedacht.

De ambitie heeft echter ook mogelijk ongewenste effecten op de organisatie omdat het zo centraal staat. Ons beeld is dat de ambitie het karakter van een ambitie heeft verloren en door een deel van de organisatie wordt ervaren als harde target die koste wat kost behaald moet worden. Dit beïnvloedt het handelen van medewerkers en hierdoor is een prioritering ontstaan in de verschillende beleidsdoelen van de gemeente waarin *uitstroom richting werk* bovenaan staat. Dit komt niet alleen door de nadruk op de ambitie, maar door ook het relatief korte tijdspad en de combinatie met targets op uitstroom op uitvoerend niveau.

Dit heeft bepaalde consequenties voor de organisatie: zo lijkt uitstroom prioriteit te krijgen boven het eigenlijke beleidsdoel van *duurzame* uitstroom. Dit lijkt zicht te uiten in de keuze voor bepaalde instrumenten en aanpakken die snel voor uitstroom zorgen en om uitstroom naar *een* baan boven

³ Arbeidsinspectie (2023). *Kansen op de arbeidsmarkt: de regionale werkgeversservicepunten aan zet*. URL: <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/04/20/kansen-op-de-arbeidsmarkt-regionale-werkgeversservicepunten-aan-zet>

ontwikkeling van de bijstandsgerechtigde en uitstroom naar een duurzame en passende baan te verkiezen (wat ook allemaal beleidsdoelen zijn). Lees hier in meer detail over bij conditie 3.a. Een focus op snelle uitstroom boven duurzame uitstroom kan wellicht helpen om binnen het relatief korte termijn van anderhalf jaar het bestand te reduceren, maar dat contra-effectief zijn om het bestand duurzaam te verkleinen. Deze beelden kwamen naar voren in de gespreksronde en we hebben ze helaas niet kunnen toetsen bij uitvoerders zelf. We weten hierdoor niet hoe groot deze effecten in de praktijk zijn, maar bevinden wel dat dit een aandachtspunt vormt voor de gemeente.

Aanbeveling 2: Onderzoek de effecten van de ambitie van 30.000 op de organisatie en herijk de positie van de ambitie

Op basis van de gesprekken hebben wij het beeld dat de grote nadruk op de ambitie van 30.000 ervoor zorgt dat bepaalde beleidsdoelen de overhand krijgen op andere en dit contra-effectief kan werken. Echter, wij hebben niet kunnen onderzoeken wat de daadwerkelijke effecten van de nadruk op deze ambitie zijn op de werkvloer. Wij bevelen gemeente Rotterdam aan dat wel te doen. Daarnaast kan het helpen om gezamenlijk de functie en positie van de ambitie te herijken.

De herijking van dienstverlening is logisch gezien de ambitie en situatie, maar kent risico's *Conditie 2.e. en 2.l.*

Op het moment is gemeente Rotterdam bezig met het herijken van de dienstverlening binnen het W&I-domein. Dit betekent vooral dat er capaciteit verplaatst wordt van de afdeling Prestatie010, dat de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt bedient, naar de onderdelen van domein werk waar de mensen met de kortste arbeidsmarkt worden bediend. Er gaat vooral ingezet worden op het zo snel mogelijk weer laten uitstromen van nieuwe instroom en de mensen die binnen negen maanden aan het werk zouden moeten kunnen.

Het intensiveren van de inzet op de meest bemiddelbare doelgroep en het afschalen van de inzet op de minst bemiddelbare doelgroep is logisch tegen de achtergrond van de ambitie van 30.000 en het financiële tekort op de bijstand. Om de 30.000 te behalen moeten zo min mogelijk mensen (blijvend) instromen en zoveel mogelijk mensen uitstromen. De kans dat iemand uit Prestatie010 uitstroomt is een stuk kleiner dan dat iemand met een korte afstand tot de arbeidsmarkt uitstroomt. Door de beperkte financiële middelen is het niet mogelijk de inzet op de bemiddelbare doelgroep op de schalen zonder de inzet op de minst bemiddelbare doelgroep af te schalen. De caseloads die werkcoaches die met de meest bemiddelbare doelgroep werken zijn nu relatief hoog in vergelijking met andere gemeenten en het verkleinen van deze caseloads is dus kansrijk. Daarnaast heeft de herijking gezorgd voor versterkte samenwerking tussen de verschillende onderdelen in het W&I-domein.

Echter, de herijking heeft waarschijnlijk ook nadelige effecten. Rotterdam heeft in vergelijking met andere gemeenten veel aandacht voor de doelgroep met de langste afstand tot de arbeidsmarkt middels de tegenprestatie. Hierdoor zijn deze mensen goed in beeld bij de gemeente en ervaren zij positieve effecten op andere levensgebieden, zoals fysieke en psychische gezondheid en sociaal functioneren. Lees hierover meer bij conditie 2.e. Dit zal (deels) verloren gaan en dat kan negatieve (financiële) effecten voor de gemeente als geheel hebben op de lange termijn, bijvoorbeeld omdat deze mensen dan weer meer beroep gaan doen op ondersteuning vanuit de Wmo.

Daarnaast is het de vraag wat de herijking in de periode tot eind 2025 in de praktijk kan betekenen om het doel van 30.000 te behalen. De herijking is nog niet ingevoerd en het zal nog even duren voordat de effecten zich laten zien. Daarnaast is ook een deel van de nieuwe instroom moeilijk bemiddelbaar en zal het bestand bij Prestatie010 steeds een beetje groeien. Hierdoor is het

onwaarschijnlijk dat het voor eind 2025 genoeg effect om het bestand tot 30.000 te reduceren. Wel is het kansrijk op de middellange termijn (in de jaren na 2025). Echter, op langere termijn zullen de effecten weer afnemen en uiteindelijk stokken, omdat de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt groeit en er steeds minder mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt instromen. Bij conditie 2.e. gaan we hier verder op in. Het is goed mogelijk dat deze groep in de tijd dat de aandacht vooral op de mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt is gericht, nog verder verwijderd raakt van de arbeidsmarkt. Het is belangrijk om rekening te houden met dit vooruitzicht.

Aanbeveling 3: Draag zorg voor mitigerende maatregelen voor de risico's van de herijking

Zoals hierboven beschreven, is de keuze voor de herijking van dienstverlening logisch, gezien de situatie en ambitie van gemeente Rotterdam, maar brengt deze wel risico's met zich mee en is waarschijnlijk niet op de lange termijn effectief. Als de herijking goed werkt zal de bestandssamenstelling sterk veranderen en het bestand voor een veel groter gedeelte bestaan uit mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze mensen worden na de herijking juist minder bediend.

Wij bevelen de gemeente aan om de risico's daarvan goed in kaart te brengen en te onderzoeken of er effectieve mitigerende maatregelen zijn om de impact of kans van deze risico's te verkleinen. Mogelijk vraagt dit iets van andere afdelingen van de gemeente of organisatie in de stad. Zo werd in de gesprekken een paar keer gesuggereerd dat de ondersteuning die mensen vanuit Prestatie010 ontvangen ook vanuit het zorg- en welzijnsdomein geboden kan worden. Het is niet duidelijk in hoeverre die plannen al zijn uitgewerkt en of er commitment is vanuit de afdelingen of organisaties die de bal moeten oppakken. Het goed uitwerken van deze alternatieven en commitment creëren bij andere partijen is wel van groot belang, zodat deze groeiende groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet nog verder verwijderd raakt van de arbeidsmarkt of in grotere mate een beroep moet doen op andere voorzieningen, nu of in de toekomst.

/ 3 Context W&I-beleid Rotterdam

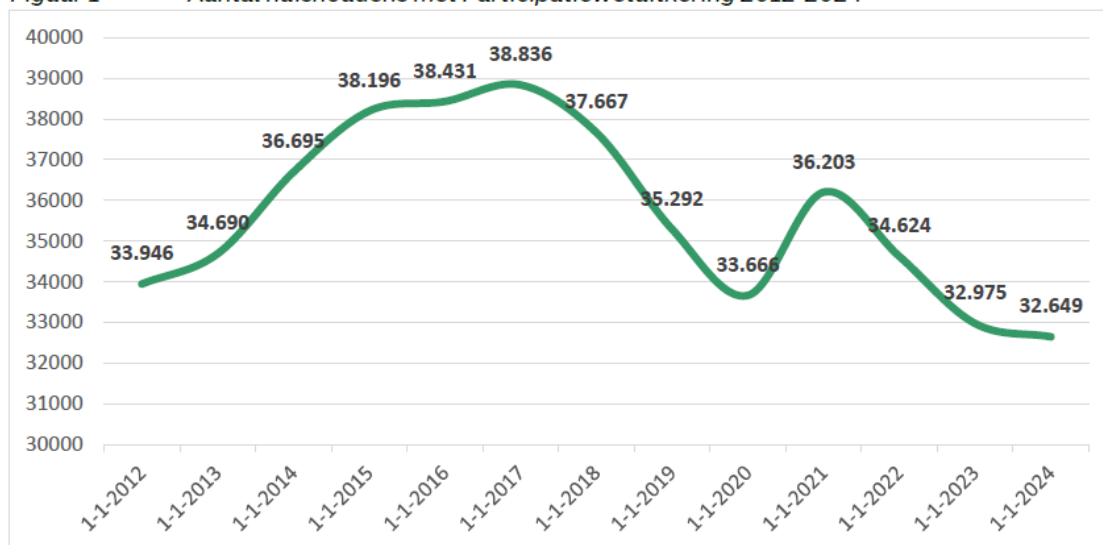
Gemeenten zijn op basis van de Participatiewet verantwoordelijk voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen aan inwoners die niet over voldoende middelen beschikken om te voorzien in hun eigen levensonderhoud. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk om inwoners die een bijstandsuitkering te ondersteunen bij hun re-integratie op de arbeidsmarkt. Gemeenten richten dit op verschillende manieren in en leggen verschillende accenten in hun beleidsdoelen. Heeft elke gemeente een eigen arbeidsmarkt en bevolkingssamenstelling en daarom een eigen samenstelling en ontwikkeling van het bijstandsbestand. Dit hoofdstuk schetst daarom kort de context rondom de bijstand in Rotterdam.

3.1 Bijstandsbestand Rotterdam en ontwikkeling

Het volume van het bijstandsbestand is sterk afgenomen sinds 2017

Met uitzondering van een kleine piek tijdens de Covidperiode is het bijstandsbestand van Rotterdam sinds 2017 steeds kleiner geworden: van 38.840 huishoudens op 1 januari 2017 tot 32.649 huishoudens op 1 januari 2024⁴, een afname van zestien procent. Deze ontwikkeling is ook in

Figuur 1 Aantal huishoudens met Participatiewetuitkering 2012-2024



onderstaande figuur weergegeven. In het eerste kwartaal van dit jaar was echter weer een kleine groei te zien in het bijstandsvolume (niet weergegeven in onderstaande figuur). Het aantal huishoudens in de bijstand in Rotterdam nam toe met 0,2% in het eerste kwartaal van 2024⁵. Dit is conform de landelijke trend: voor Nederland als geheel nam het bijstandsvolume in de periode 2017-2024 af met 14%⁶. In Rotterdam was de afname dus iets groter dan gemiddeld. De toename

⁴ Gemeente Rotterdam. *Bijstandstrends algemeen 2015-2014*.

⁵ Divosa Benchmark Werk & Inkomen. *Rapport G4*.

⁶ CBS Statline. *Personen met bijstand - Persoonskenmerken*

begin 2024 is ook landelijk te zien. De toename in Rotterdam is relatief kleiner dan in andere G4-gemeenten en het landelijk gemiddelde over dezelfde periode.

In de laatste jaren namen instroom en uitstroom allebei af

Tijdens de Covidperiode en de sluiting van horeca en winkels in die tijd stroomde een groot aantal mensen in de bijstand en weinig mensen uit. Dit was voornamelijk aan de orde in 2020 en in bovenstaande grafiek terug te zien op 1 januari 2021. Na de coronacrisis veranderde het beeld sterk. De jaren die volgden kenmerkten zich door krapte op de arbeidsmarkt waardoor minder mensen instroomden in de bijstand en meer mensen vanuit de bijstand een plek vonden op de arbeidsmarkt. Echter, die uitstroom stagneerde weer vrij snel en was in 2023 lager dan in de vijf jaar voor de coronacrisis.

De samenstelling van het bijstandsbestand in Rotterdam is veranderd

Een waarschijnlijke verklaring voor het teruglopen van de uitstroom is dat het bijstandsbestand er nu anders uitziet dan een aantal jaar geleden. Door het overschot aan vacatures is een groot deel van de mensen die snel en met weinig ondersteuning weer aan het werk konden, weer aan het werk gegaan. De groep die nu overblijft, heeft een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan de groep die is uitgestroomd en dan een aantal jaren geleden. Dit is de perceptie van medewerkers van Gemeente Rotterdam, maar is ook terug te zien in de cijfers. De kenmerken die samenhangen met minder uitstroom richting werk komen steeds meer terug in het bestand. Zo heeft de groep bijstandsgerechtigden tussen de 25 en de 45 jaar de grootste kans om uit te stromen naar werk en de groep vanaf 55 jaar de kleinste⁷. In Rotterdam zijn de leeftijdsgroepen van 27 tot 40 jaar en van 40 tot 55 jaar in omvang gekrompen en is de groep van boven de 55 jaar toegenomen. Ook de groep mensen die al langer een bijstandsuitkering ontvangt, stroomt minder snel uit naar werk. De groep die langer dan vijf jaar bijstand ontvangt, is in Rotterdam toegenomen van 38% in 2015 tot 55% in 2024.

Ook in Rotterdam's eigen verdeling van de doelgroep is een verschil te zien. De groep mensen die bemiddeld wordt binnen domein Werk en voor wie re-integratie op de arbeidsmarkt het belangrijkste doel is nam sinds de covidperiode (peildatum 1-1-2021) af van 43% naar 35%. De groep mensen voor wie (betaald) werk niet op korte termijn als realistische optie wordt gezien en bediend wordt vanuit Prestatie010 nam toe van 47% tot 55%: meer dan de helft van de bijstandspopulatie.

Rotterdam-Zuid heeft een relatief groot aandeel in de bijstand

In Rotterdam-Zuid woont 31,6% van de Rotterdammers. Echter, rond de 40,3% van de bijstandsgerechtigden woonden in de afgelopen jaren in Rotterdam-Zuid⁸. Inwoners van Rotterdam-Zuid zijn dus fors oververtegenwoordigd in het bijstandsbestand.

3.2 Organisatie van de taken uit de Participatiewet

In Rotterdam worden de verschillende taken die voortvloeien uit de Participatiewet uitgevoerd door verschillende organisatieonderdelen. Deze paragraaf licht dit kort toe.

⁷ CBS (2024). 91 procent uitstroom bijstand naar loondienst na 1,5 jaar nog uit bijstand. URL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/16/91-procent-uitstroom-bijstand-naar-loondienst-na-1-5-jaar-nog-uit-bijstand#:~:text=Van%20de%20mensen%20die%20in,het%20eind%20van%20dat%20jaar.>

⁸ Uitvoeringsplan Nationaal Programma Rotterdam-Zuid 2023-2027. Laatste bekende gegevens uit 2022.

Verschillende organisatieonderdelen vormen een schakel in het bieden van ondersteuning richting werk

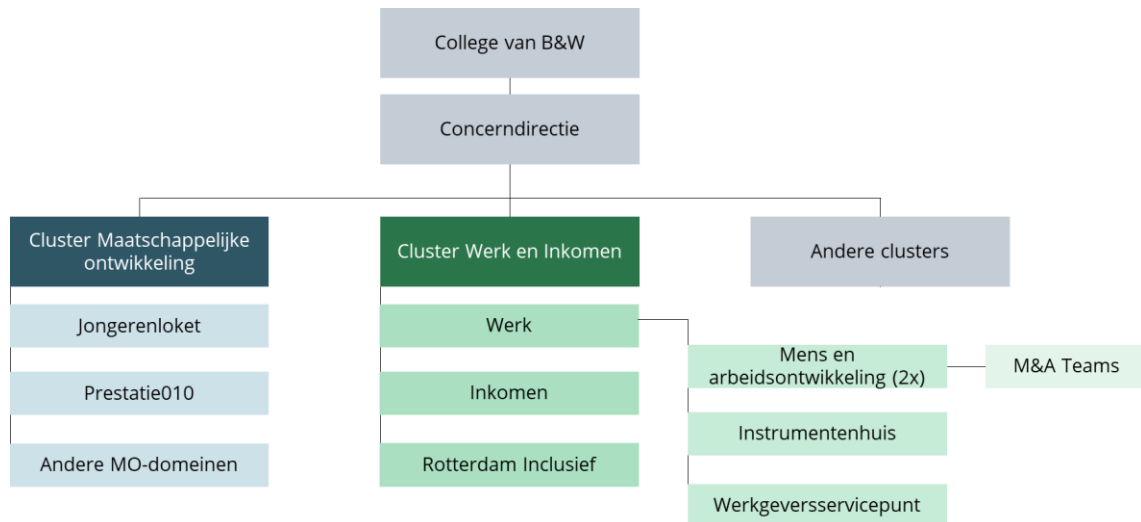
Het grootste deel van de taken wordt uitgevoerd binnen Cluster Werk & Inkomen, met daaronder de domeinen Werk en Inkomen. Binnen domein Werk wordt ingezet op het bieden van re-integratieondersteuning aan mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt (minder dan twee jaar in de bijstand). Dit wordt gedaan door twee afdelingen *Mens & Arbeidsontwikkeling* (M&A) die zich richten op, respectievelijk, het Zuiden en het Noorden van Rotterdam en op aanvullende doelgroepen zoals statushouders en ex-gedetineerden. De teams met werkcoaches binnen deze afdelingen zijn verantwoordelijk voor een postcodegebied of een specifieke doelgroep en de werkcoaches in deze teams hebben ieder een eigen caseload. Daarnaast kent domein Werk een afdeling Instrumentenhuis, dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en het beheer van re-integratieinstrumenten en het bieden van ondersteuning aan werkcoaches. Ook valt het Werkgeversservicepunt Rijnmond (WSPR) onder domein Werk. Het WSPR is een regionaal samenwerkingsverband dat werkgevers en werkzoekenden (onder andere uit de bijstand) met elkaar verbindt.

Onder Cluster Werk & Inkomen valt ook het sociaal ontwikkelbedrijf van Rotterdam: Rotterdam Inclusief (RI). De dienstverlening van RI wordt ingezet voor mensen met een arbeidsbeperking en andere werkzoekenden met een mogelijke verminderde loonwaarde in de bijstand.

Sommige doelgroepen ontvangen ondersteuning van Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling

Een deel van de (re-integratie)taken van Rotterdam wordt uitgevoerd buiten Cluster Werk & Inkomen: de ondersteuning van jongeren en mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Zij worden bediend vanuit Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, dat naast deze Participatiewettaken ook verantwoordelijk is voor welzijn, zorg, schulden, onderwijs, taal en andere gemeentelijke taken. Jongeren in de bijstand krijgen ondersteuning van het Jongerenloket, dat naast jongeren in de bijstand ook andere jongeren ondersteunt op verschillende levensgebieden.

De afdeling Prestatie010 van Cluster M&O richt zich op de mensen in de bijstand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zoals mensen die al een tijd zonder werk zitten of problemen ervaren op andere levensgebieden dan werk en inkomen. Zo stromen mensen na ongeveer twee jaar begeleiding in domein Werk door naar Prestatie010. Binnen deze afdeling ligt de nadruk niet zozeer op re-integratie op de arbeidsmarkt, maar op het zetten van ontwikkelstappen. Binnen de teams van Prestatie010 werken activeringscoaches die mensen in de bijstand ondersteunen bij het uitvoeren van een tegenprestatie. Dit kan het doen van vrijwilligerswerk zijn, of het aanpakken van persoonlijke problemen.



Het rechtmatig verstrekken van bijstandsuitkeringen ligt bij domein Inkomen

Onder Cluster Werk & Inkomen valt ook het Domein Inkomen. Domein inkomen is verantwoordelijk voor het beoordelen van de rechtmatigheid van de aanvragen van de bijstand, het verstrekken van de bijstand en het beëindigen van de bijstand. Ook ligt bij Domein Inkomen de taak om onrechtmatigheden en fraude te voorkomen en op te sporen.

Binnen Nationaal Programma Rotterdam Zuid is veel aandacht voor werk

Sinds 2011 is er vanuit Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) extra aandacht voor de inwoners van Rotterdam Zuid, waar de sociaaleconomische problematiek een grotere omvang en intensiteit kende dan elders in Nederland. Eén van de vier pijlers van het programma is Werk. Mensen uit Rotterdam Zuid in de bijstand krijgen aanvullende dienstverlening op het gebied van W&I vanuit de gemeente. Zo zijn er vernieuwende projecten gestart (zoals Werkstation op Zuid) en hebben de werkcoaches er een lagere caseload.

3.3 Beleidskaders

Hoewel Rotterdam in de afgelopen jaren wethouders W&I heeft gehad met verschillende politieke oriëntaties, stond in de afgelopen drie beleidskaders werk het meest centraal. Dit weerklinkt ook in de organisatie: de meeste medewerkers met wie wij spraken noemden *uitstroom naar werk* het belangrijkste doel van Gemeente Rotterdam binnen de Participatiewet. Echter, net als de antwoorden van onze gesprekspartners kennen de verschillende beleidskaders van de afgelopen jaren andere accenten. Deze paragraaf gaat kort in op de huidige beleidsdoelen en de grootste ontwikkelingen ten opzichte van eerdere beleidsdoelen.

De titel van het huidige beleidskader straalt de Rotterdamse kijk op W&I uit: Werk is Geweldig!

In het huidige beleidskader, dat geldt van 2023 tot en met 2026 ligt de nadruk sterk op werk. De inleiding noemt als de essentie van de Rotterdamse uitvoering van de Participatiewet dat iedereen die kan werken aan de slag moet kunnen. Werk, volgens gemeente Rotterdam, is niet alleen een inkomen, maar zorgt ook voor eigenwaarde, zingeving, een netwerk en vermindering van (financiële) stress. Daarnaast worden de Rotterdammers die niet werken gemist op de arbeidsmarkt.

Rotterdam stelt zich dan ook de ambitie om het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering te laten dalen naar 30.000 eind 2025. Deze ambitie moet gerealiseerd worden middels vijf actielijnen:

- ▶ Stimuleren duurzame uitstroom en beperken instroom
- ▶ Zorgen voor een rechtmatige inkomensvoorziening
- ▶ De ontwikkeling van mensen bevorderen
- ▶ Zorgen voor meer passend werk
- ▶ Meer focus en samenwerking op de regionale arbeidsmarkt

Meerjarig zijn er een aantal belangrijke ontwikkelingen geweest

In de periode 2015-2018 gold beleidskader *Sterker door Werk* waarin ook uitstroom richting werk als doel centraal stond. In dit beleidskader was veel aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van de Rotterdammers, de tegenprestatie en handhaving op fraude.

Het beleidskader dat daarop volgde in de periode 2019-2022, *Mensenwerk*, kende andere accenten. Ook hierin is veel aandacht voor het belang van werk, maar wordt de nadruk gelegd op duurzame banen. Ook is uitstroom niet meer de eerstgenoemde focus, maar staat excellente dienstverlening middels maatwerk bovenaan. Ook is er meer aandacht voor arbeidsontwikkeling en inkomenszekerheid. Tegelijkertijd neemt de nadruk op handhaving en tegengaan van fraude af.

In onze gesprekken werden de ontwikkelingen die hierin doorschemeren ook expliciet benoemd. Volgens geïnterviewden waren de belangrijkste ontwikkelingen die hebben geleid tot de huidige uitgangspunten in het beleid de volgende drie:

- ▶ **Een beweging van de snelste weg naar werk naar duurzame uitstroom.** Waar voorheen het uitgangspunt was dat iedere vorm van werk een beter alternatief was voor het ontvangen van bijstand is de beleidsmatige nadruk nu komen liggen op bemiddelen naar een duurzame baan (van minimaal één jaar).
- ▶ **Een golfbeweging op het gebied van rechtmatigheid.** In de periode 2015-2018 werd de nadruk op handhaving geïntensiveerd door, onder andere een heronderzoek van 12.000 dossiers, strikte controle aan de poort, themagerichte controles en strikte toepassing van het maatregelenbeleid. In de jaren daarna werd dat weer afgeschaald en kwam de nadruk meer te liggen op preventie. De heronderzoeken werden uitgebreid in scope en richtten zich op een integraal beeld van het leven van bijstandsgerechtigden, in plaats van enkel handhaving. In het huidige beleidskader is er weer meer nadruk op handhaving en is het doel een verbetering te bewerkstelligen in de effectiviteit van handhavingsteams.
- ▶ **Meer aandacht voor de versterking van bijstandsgerechtigden.** Sinds de vorige collegeperiode is er meer aandacht dan voorheen op de ontwikkeling van bijstandsgerechtigden, middels cursussen of scholing. Dit richt zich meer dan voorheen op het ontwikkelen van specifieke vakvaardigheden in plaats van algemene werknemersvaardigheden of werkfitheid. Een voorbeeld hiervan is het Rotterdams Scholingsfonds.

Rotterdam gaat zich meer richten op de doelgroep met de meeste kansen op werk

In december 2023 werd de Rotterdamse Raad geïnformeerd over de voorgenomen herijking van de dienstverlening van een aantal W&I-afdelingen. Met als aanleidingen het doel van 30.000 huishoudens in de bijstand en de beperkte financiële middelen gaat Rotterdam zich vooral richten op de mensen in de bijstand met de grootste kans op uitstroom naar werk (of scholing, in het geval van jongeren). In de praktijk gaat dit betekenen dat bijstandontvangers met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (0-9 maanden), met arbeidspotentie (9-24 maanden afstand tot de arbeidsmarkt) en nieuwe instromers intensievere dienstverlening gaan ontvangen. De dienstverlening aan Rotterdammers met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt zal worden afgeschaald tot alleen reactieve ondersteuning.

/ 4 Analysekamer

4.1 Analysekamer om doelmatige uitvoering van de participatiewet te analyseren

AEF voerde samen met de Beleidsonderzoekers in 2022 en 2023 een onderzoek uit naar mogelijke verklaringen vanuit beleid en uitvoering voor tekorten en overschotten van gemeenten op de gebundelde uitkering (BUIG-budget). Voor dit onderzoek ontwikkelden AEF en de Beleidsonderzoekers een analysekamer met condities die bijdragen aan een doelmatige uitvoering van de Participatiewet. Het analysekamer bestond uit vier niveaus:

- ▶ **Niveau 1: effecten op het bijstandsbestand.** Dit niveau was opgesplitst in een volume- en prijscomponent: tekorten op de BUIG-budgetten nemen af als het volume van het bestand wordt teruggebracht of als de gemiddelde prijs van een uitkering stijgt. Het volumecomponent wordt beïnvloed door instroom en uitstroom. Het prijscomponent wordt lager als er meer wordt ingezet op parttimewerk en als er meer vorderingen zijn als gevolg van handhaving.
- ▶ **Niveau 2: uitvoering en instrumentarium.** Het tweede niveau van verklaringen voor het optreden van meerjarige tekorten of overschotten, betreft de inzet van de organisatie om instroom te verlagen, uitstroom te verhogen of de gemiddelde prijs te verlagen. De inzet van verschillende (beleids)instrumenten kan positief bijdragen aan verminderde instroom, hogere uitstroom of een lagere prijs.
- ▶ **Niveau 3: randvoorwaarden voor effectieve uitvoering en inzet van instrumentarium.** Het derde niveau van verklaringen betreffen de randvoorwaarden voor een effectieve uitvoering. Het gaat hier om de factoren die nodig zijn om het hierboven besproken instrumentarium effectief in te zetten. Randvoorwaarden zijn in te delen in beleidsmatige randvoorwaarden, organisatorische randvoorwaarden en financiële randvoorwaarden.
- ▶ **Niveau 4: brede context.** Het vierde en laatste niveau van verklaringen betreft factoren in de brede context waarin gemeenten opereren. Het gaat hierbij om belemmerende en bevorderende factoren die relatief moeilijk zijn te beïnvloeden door gemeenten en die indirect invloed kunnen hebben op het optreden van meerjarige tekorten en overschotten. Belangrijke factoren hierbij zijn de politieke signatuur, historische ontwikkelingen en keuzes (padafhankelijkheid), de regionale arbeidsmarkt en de doorwerking van de financiële prikkel van het BUIG-budget.



Het analysekader is in het onderzoek gebruikt om te vergelijken tussen gemeenten: hadden gemeenten met de aan- of afwezigheid van bepaalde condities of combinaties daartussen vaker een tekort of overschot? Echter, we kunnen de condities uit het analysekader ook gebruiken om voor een individuele gemeente inzichten op te doen.

4.2 Toepassing op de Rotterdamse vraag

Gemeente Rotterdam heeft het doel om het aantal huishoudens in de bijstand terug te brengen naar 30.000 voor het eind van deze collegeperiode. Dit is een bestandstarget en geen kostentarget. Om te analyseren of er nog onbenutte kansen zijn om het bestand te verkleinen is het daarom vooral van belang om de condities die de instroom of uitstroom beïnvloeden te analyseren. Echter, Rotterdam staat ook voor een financiële uitdaging. De beschikbare budgetten voor de uitvoering van de Participatiewet nemen af. Hierom achten we het ook relevant om de condities die de prijs beïnvloeden in ogenschouw te nemen.

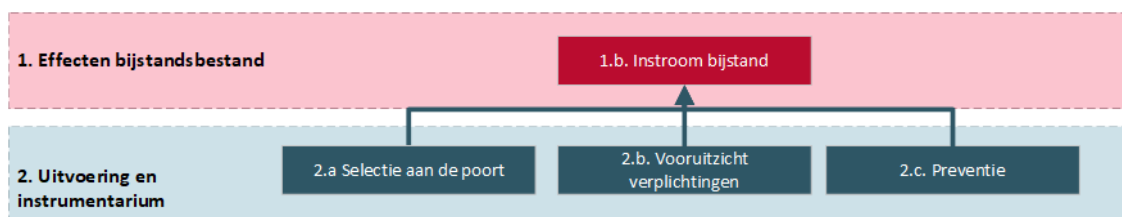
Binnen het analysekader richten we ons vooral op niveau 2, omdat dat het meest direct verband houdt met beleidskeuzes die gemaakt worden. Op de condities op niveau 3 en 4 hebben we ons in iets mindere mate gericht in het onderzoek. De condities op niveau 3 kunnen echter wel bijdragen aan het effect van condities op niveau 2, en daarom reflecteren we waar mogelijk en relevant ook daar op.

In het volgende hoofdstuk beschouwen we de situatie in Rotterdam per conditie. We introduceren de condities dan ook om dubbelingen tussen de hoofdstukken te voorkomen.

/ 5 Beoordeling Rotterdam op basis van analysekader

5.1 Instroom

De eerste gemeentelijke strategie om het bestand te verkleinen is inzetten op het beperken van instroom. De afbeelding hieronder is onderdeel van het grotere conceptueel model en laat zien dat drie condities bij dragen aan het verminderen van de instroom in de bijstand. De condities worden hieronder toegelicht.



Conditie 2.a. Selectie aan de poort: **geen onbenutte kansen**

Het opwerpen van drempels bij de toegang zoals een zoekperiode, fysieke drempel, administratief moeilijk maken, verkleint de kans op instroom.

Strenge selectie aan de poort zorgt voor minder instroom op de korte termijn: de persoon krijgt immers geen uitkering of niet direct een uitkering. Drempels die de instroom moeilijk maken, zoals administratieve drempels, leiden waarschijnlijk tot uitstel van de toekenning en wellicht zelfs tot ontmoediging. Hoewel dit soort drempels wellicht leiden tot minder instroom op de korte termijn, hebben ze ook negatieve effecten. De wellicht rechtmatige aanvrager leeft langer in financiële knel, wat problemen op andere levensgebieden kan verergeren. Het is mogelijk dat deze persoon later alsnog instroomt, met meer belemmerende omstandigheden.

Rotterdam werpt geen administratieve drempels op. In de jaren sinds het beleidskader *Sterker door Werk* is de gemeente juist minder streng geworden op dit vlak en is meer nadruk komen te liggen op het uitstrekken van een helpende hand. In de Collegeperiode voorafgaand aan deze is sterk ingezet op het snel bieden van inkomenszekerheid voor de inwoners die dat nodig hebben.

Een andere manier van selectie aan de poort is het uitstellen van de toekenning van de uitkering met een zoekperiode. In een zoekperiode moet de aanvrager eerst vier weken op zoek naar werk of een opleiding. Deze zoekperiode is wettelijk verplicht voor (zelfredzame) jongeren onder de 27 jaar en sommige gemeenten zetten ook variaties hiervan in voor de doelgroep boven de 27 jaar. Het idee is dat een deel van hen dan alsnog werk vindt of een opleiding gaat volgen en daardoor niet instroomt in de bijstand. Echter, landelijk wordt de zoekperiode steeds minder ingezet, omdat een deel van de jongeren niet zelfredzaam genoeg wordt geacht om zelf op zoek te gaan naar werk of een te grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Daarnaast schreef de Nationale Ombudsman in 2022 dat de

zoekperiode ook kan leiden tot stress en financiële problemen of een verlies van het contact met de jongere⁹. Er is een aantal gemeenten volledig gestopt met het inzetten van de zoekperiode, zoals gemeente Utrecht. Er zijn ook gemeenten die niet bij wijze van een besluit zijn gestopt, maar in de praktijk geen zoekperiode hanteren. Een evaluatieonderzoek uit Utrecht liet zien dat dit geen effecten had op de instroom van kansrijkere jongeren in de bijstand (conjunctuur en andere maatregelen werden hier echter niet in opgenomen) en wel positieve effecten op de ervaringen van jongeren zelf¹⁰.

Rotterdam hanteert een zoekperiode voor jongeren, maar zet dat niet in voor iedere jongere. In de praktijk betekent dit dat er voor 50% van de jongeren een zoekperiode wordt gehanteerd¹¹. Dit is meer dan in de gemeenten die onderzocht werden in het onderzoek naar de tekorten en overschotten op de BUIG-budgetten en ook meer dan gemiddeld onder de G4. Het is niet besproken in ons onderzoek welke positieve, dan wel negatieve effecten de zoekperiode heeft in Rotterdam. Enkele gesprekspartners in dit onderzoek gaven aan niet te denken dat de zoekperiode een instroombeperkend effect heeft en dat als het er al is het klein is, omdat het alleen wordt ingezet bij een kleine groep aanvragers.

Omdat selectie aan de poort ook negatieve effecten heeft en het sterk de vraag is of de zoekperiode in de praktijk wel een effect heeft op de instroom zien wij hier geen onbenutte kansen.

Conditie 2.b. Vooruitzicht verplichtingen: geen onbenutte kansen

Het vooruitzicht van verplichtingen, zoals het hanteren van een tegenprestatie of Work First, verkleint de kans op instroom.

Gemeenten kunnen bijstandsgerechtigden bepaalde verplichtingen opleggen die ontmoedigend kunnen werken. Door het vooruitzicht van deze verplichtingen zouden mensen eerder geneigd zijn te kiezen voor werk in plaats van de bijstand. Dit kan een Work-First-aanpak zijn of een tegenprestatie. Dat eerste wordt vaker ingezet voor de doelgroep met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt.

Work First kenmerkt zich door de verplichting voor een bijstandsgerechtigde om direct na toekenning van de bijstand met werk aan de slag te gaan. Er zijn verschillende varianten van *Work First* mogelijk, maar in een deel wordt de bijstandsgerechtigde aan het werk gezet (soms met niet erg gewilde werkzaamheden). Dit heeft een afschrikkende werking en vermindert het aantal aanvragen. *Work First* kan ook een re-integratieinstrument zijn, maar dat valt onder een andere conditie.

In het verleden heeft Rotterdam een *Work-First-Instrument* ingezet met de naam *WerkLoont!*. In eerste instantie was dit een instrument waarin alle nieuwe instromers die konden werken in een traject instroomden waar ze direct aan het werk gingen en daarnaast trainingen volgden. Het was een gestandaardiseerd traject met weinig mogelijkheden tot maatwerk. Deze aanpak kreeg lof en kritiek. Dat laatste, onder andere, van de Rotterdamse Ombudsman, die aangaf dat bijstandsgerechtigden

⁹ Nationale Ombudsman (2022). *Watertrappelen in de bijstand*

¹⁰ Gemeente Utrecht (2023). *Evaluatie afschaffen zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar*. URL: <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/68d9789c-b3c7-401e-a6b9-07afd07c51ba?documentId=9ab99ad2-eab6-456c-ae4-f7e0c3683f5e>

¹¹ Gemeente Rotterdam (2022). *Monitor W&I 1e tertaal 2022*

de aanpak als “vernederend” ervaren¹². Mede door de kritiek en publiciteit denken verschillende geïnterviewden wel dat het een afschrikkende werking had en instroomverlagend werkte. Ook in onderzoek van de Erasmus Universiteit over *WerkLoont!* staat dat deelnemers aan het programma een afschrikwekkende werking ervaren¹³. Ook een ander onderzoek van de Erasmus Universiteit geeft aan dat WerkLoont weliswaar leidde tot minder bijstandsuitkeringen, maar dat maar een deel daarvan verklaard kon worden door uitstroom naar werk. Dit impliceert ook een afschrikkende werking¹⁴. Echter, deze mensen zijn al ingestroomd in de bijstand. Het is niet duidelijk in hoeverre de afschrikwekkende werking van het instrument mensen weerhield bijstand aan te vragen en wat het alternatief was voor deze mensen. Ten tijde van het beleidskader *Mensenwerk* is de opzet van WerkLoont sterk aangepast en het is aannemelijk dat het daarmee ook het afschrikwekkende effect heeft verloren. Rotterdam beweegt nu weer richting een Work-First-achtige aanpak, maar die is minder gericht op afschrikken en meer op uitstroom en zal dan ook later worden besproken.

Work-first-instrumenten worden veelal ingezet voor de doelgroep met een korte afstand tot de arbeidsmarkt en het is ook niet het doel om mensen die meer bemiddeling nodig hebben of veel problematiek hebben op andere leefgebieden te ontmoedigen om in te stromen. Het alternatief is voor hen immers niet direct werk en er is een kans dat zij als ze niet instromen uit het oog verloren raken of dat hun problematiek verergert. Bij de huidige samenstelling van het bestand van Rotterdam zal de inzet van instrument met een afschrikwekkende werking dan ook tot weinig effect leiden. Als de economie verslechtert en de samenstelling van de (instromende) populatie weer verandert, kan dit wel weer veranderen.

Een andere ontmoedigende maatregel is de tegenprestatie. De tegenprestatie wordt gevraagd van mensen in de bijstand voor wie betaald werk een stap (of meerdere stappen) te ver is. Zij worden geacht een onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheid te verrichten als wederdienst voor hun uitkering. Dit kan, bijvoorbeeld, mantelzorg of vrijwilligerswerk zijn. De tegenprestatie kan afschrikwekkend werken.

Rotterdam was een voorloper op het gebied van de tegenprestatie en vraagt dit al geruime tijd van de bijstandspopulatie met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. In 2014 begon de gemeente met een Taskforce Tegenprestatie met als doel om mensen die al langdurig een bijstandsuitkering ontvangen te vragen om een tegenprestatie. Toen is een groot deel van de bijstandsgerechtigden dat voorheen niet in beeld was daarmee bereikt en weer op de radar van de gemeente gekomen. In de periodes daarna is Rotterdam blijven inzetten op de tegenprestatie en doopte het in 2019 om in Prestatie010. Hiermee kwam meer nadruk te leggen op ondersteuning en begeleiding richting de tegenprestatie. Omdat het instrument tegenprestatie in de praktijk alleen werd en wordt ingezet voor mensen die al lang een uitkering ontvangen of mensen die bij de instroom al een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, werkt het instrument in de praktijk niet instroombeperkend. Vanwege de aard van de doelgroep is het ook niet kansrijk om de tegenprestatie als instroombeperkend instrument in te zetten. Het heeft wel andere effecten, die later besproken worden.

Wij zien hier geen onbenutte kansen omdat instrumenten met een afschrikkende werking bij de huidige samenstelling van de doelgroep waarschijnlijk weinig effect hebben of geen wenselijk effect hebben.

¹² Ombudsman Rotterdam Rijnmond (2015). *Ombudsman kritisch over praktijk van Rotterdams re-integratietraject*. URL: <https://orr.nl/gemeentelijke-ombudsman-kritisch-over-praktijk-van-rotterdams-re-integratietraject-voor-bijstandsgerechtigden/>

¹³ SEOR (2017). *Optimalisering van WerkLoont*. URL: https://projecten.zonmw.nl/sites/zonmw/files/typo3-migrated-files/535006006_Rapport_WerkLoont.pdf

¹⁴ <https://esb.nu/re-integratie-aan-de-kop-van-een-bijstandsuitkering/>

Conditie 2.c. Preventie: Geen onbenutte kansen

Preventieve activiteiten, zoals bijeenkomsten, wijzen op andere voorzieningen waar inwoners gebruik van kunnen maken, waardoor zij minder instromen in de bijstand.

Een laatste instroombeperkende maatregel is preventie: bijdragen aan het voorkomen dat mensen beroep moeten doen aan de bijstand. Een gemeente kan dit op verschillende manieren doen: aandacht vestigen op alternatieven, vroeg signaleren wanneer iemand beroep dreigt te moeten doen op de bijstand en diegene ondersteuning bieden of samenwerken met partners om werkloosheid te voorkomen.

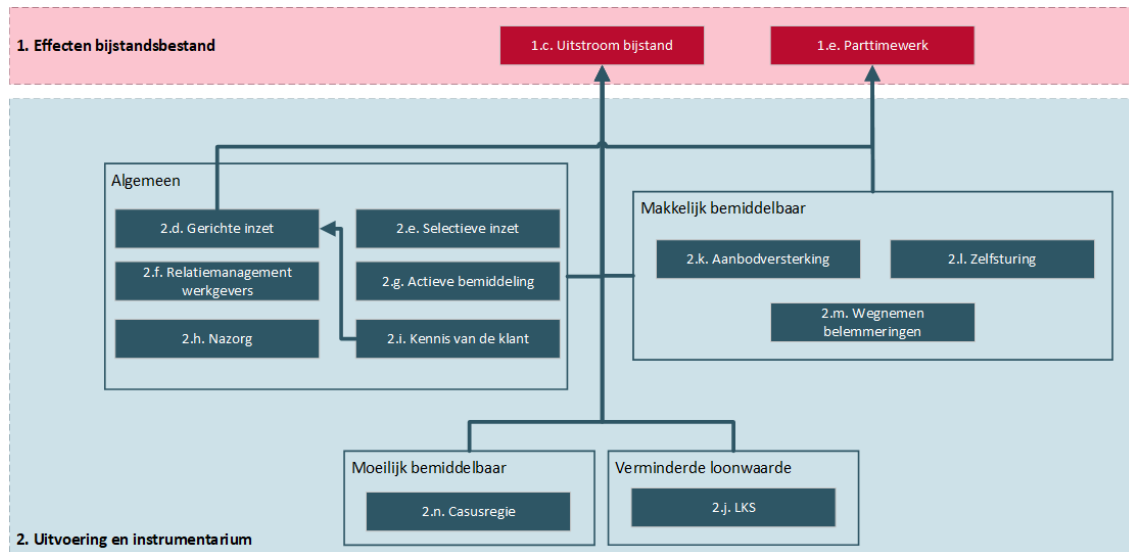
Rotterdam zet verschillende preventieactiviteiten in om te voorkomen dat mensen instromen in de bijstand. Een greep uit de maatregelen:

- ▶ Rotterdam biedt ondersteuning aan mensen die bijna uitstromen uit de WW middels het programma WW@Work
- ▶ De gemeente werkt samen met partijen in de arbeidsmarkt om samen te zorgen dat jongeren en andere Rotterdammers duurzame banen krijgen en behouden. Een voorbeeld hiervan is de AanDeBakgarantie in Rotterdam-Zuid, waarin jongeren baangarantie hebben na het volgen van een intensief traject gericht op loonbaanoriëntatie.
- ▶ De gemeente werkt samen met onderwijsinstellingen om instroom in de bijstand te voorkomen. Bijvoorbeeld middels de pilot *Startkwalificatie* waarin mbo-instellingen zich inspannen om mensen alsnog hun startkwalificatie te laten behalen. Ook onderhoud het Jongerenloket nauwe contacten met PRO- en VSO-scholen.

We zien op deze conditie geen onbenutte kansen, omdat Rotterdam al verschillende maatregelen treft.

5.2 Uitstroombevordering

Naast het beperken van de instroom, kan een gemeente ook inzetten op het bevorderen van uitstroom. In Rotterdam is het beleidsdoel om in te zetten op uitstroom naar *duurzaam* werk en daarmee wordt bedoeld op banen van ten minste één jaar. Onder uitstroom vallen elf condities.



Conditie 2.d. Gerichte inzet: **mogelijk onbenutte kansen**

De kans op uitstroom is groter als re-integratieinstrumenten worden ingezet die passen bij klanten (hun kenmerken, kansen, problemen), bijvoorbeeld door gebruik te maken van screenings- en diagnose-instrumenten.

Als een gemeente inzet op re-integratieinstrumenten of aanpakken die passen bij de kenmerken van de klant is er een grotere kans op uitstroom. Dit vereist een aantal zaken:

1. De gemeente moet een screenings- of diagnose-instrument inzetten
2. De gemeente moet voldoende aanvullende kennis hebben van de klant
3. De gemeente moet weten welke instrumenten passen bij verschillende klantkenmerken
4. De gemeente moet de meest passende instrumenten ook daadwerkelijk inzetten

Rotterdam maakt gebruik van diagnose-instrumenten bij de intake Inkomen en de intake Werk. Op basis hiervan wordt besloten of de persoon in kwestie bemiddeld wordt bij Werk of Prestatie010 en welke aanpak gehanteerd wordt. Uit de interviewronde kwamen weinig aandachtspunten over dit instrument naar voren, behalve dat het wellicht niet geschikt is om een lichtverstandelijke beperking op te merken. Ook wordt na de intake nog wel eens een diagnose-instrument ingezet. De gemeente heeft ook relatief goede verdere kennis van de klant. Hier gaan we verder op in bij conditie 2.i.

Gemeente Rotterdam maakt gebruik van een breed scala aan re-integratie instrumenten en de afdeling Instrumentenhuis speelt een rol in het onderzoeken van welke instrumenten werken bij welke doelgroep en het ondersteunen van werkcoaches in het kiezen van het juiste instrument.

In de praktijk is er maar beperkt kennis van in hoeverre instrumenten effectief zijn en voor welke klanten (met welke kenmerken) ze goed kunnen worden ingezet. Er worden wel pogingen gedaan om dit beter in kaart te brengen, maar de grote variatie in de doelgroep en ingewikkeldheden in de uitvoering zorgen dat het niet goed mogelijk is om de effectiviteit van instrumenten te toetsen. Een onderzoek naar het gebruik van en ervaringen met het Instrumentenhuis geeft ook aan dat het beeld

van de effectiviteit van instrumenten vooral gebaseerd is op ervaringskennis en in mindere mate op monitoringsonderzoek¹⁵.

Ook in de stap van het identificeren van een passend instrument of een passende aanpak en het inzetten van dat instrument is winst te behalen. Het beeld van de geïnterviewden is dat een deel van de werkcoaches instrumenten voornamelijk inzet op basis van eigen ervaringen of voorkeuren en geen gebruik maakt van het volledige aanbod van het Instrumentenhuis. Ook dit wordt bevonden in het bovengenoemde onderzoek. Hier lijkt winst te behalen. Echter, niet iedere W&I-beleidsmedewerker in Rotterdam gelooft in het belang van de inzet van het juiste instrument: zij geven aan dat de aandacht en de beweging de belangrijkste factoren zijn en niet het instrument zelf. Dit wordt verder besproken bij conditie 2.k.

Conditie 2.e. Selectieve inzet: **geen onbenutte kansen maar mogelijke risico's**

De kans op uitstroom zou bovendien groter als wordt ingezet op klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Toen gemeenten in 2004 met de invoering van de Wet werk en bijstand volledig financieel verantwoordelijk werden voor de uitvoering van de bijstand, lag het voor de hand om zoveel mogelijk in te zetten op de mensen die het snelst naar werk te bemiddelen waren om zo de kosten voor de bijstand te drukken. In zekere zin gaat dit nog steeds op: de gemeente heeft er baat bij om mensen die snel aan het werk kunnen zo snel mogelijk naar werk te bemiddelen. Dit heeft direct financiële voordelen, maar voorkomt ook dat iemand zo lang in de bijstand zit dat uitstroom steeds lastiger wordt.

Echter, de makkelijk bemiddelbare doelgroep is landelijk en in Rotterdam sterk afgenomen in de afgelopen jaren: er zijn dus minder kansen om uitstroom te vergroten door in te zetten op deze doelgroep dan voorheen. In het onderzoek naar tekorten en overschotten op het BUIG-budget waar dit conceptueel model uit afkomstig is, zagen wij een aantal gemeenten dat in de jaren daarvoor wel had ingezet op de doelgroepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt daar nu de vruchten van plukken. Deze gemeenten hadden al stappen gezet op een doelgroep richting een re-integratietraject te activeren. Deze gemeenten deden dit wel als aanvulling op de inzet op de doelgroep met de kortste afstand tot de arbeidsmarkt en niet in plaats van die doelgroep.

In vergelijking met andere gemeenten die in het kader van dat onderzoek zijn geanalyseerd, heeft Rotterdam in de afgelopen jaren veel aandacht gehad voor de gehele groep bijstandsgerechtigden. Door de inzet op de tegenprestatie en later Prestatie010 was ook de doelgroep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt in beeld bij de gemeente en zijn deze mensen vaak actief bezig met zetten van ontwikkelstappen, middels het werken aan persoonlijke problemen, taalcursussen, mantelzorg of vrijwilligerswerk. Uit een effectonderzoek van de Erasmus Universiteit blijkt dat de tegenprestatie niet tot nauwelijks heeft geleid tot uitstroom naar betaald werk, maar dat het wel heeft geleid tot een substantiële afname in medicijngebruik en waren er aanwijzingen voor gunstige

¹⁵ Gemeente Rotterdam – Business Intelligence (2023). *Op weg naar passend werk? Een onderzoek naar het gebruik van en ervaringen met het Instrumentenhuis Werk*. URL: <https://onderzoek010.nl/news/Op-weg-naar-passend-werk---Een-onderzoek-naar-gebruik-van-en-ervaringen-met-het-Instrumentenhuis-Werk/392>

effecten voor de kinderen van de mensen die een tegenprestatie leveren¹⁶. Ook laat een eigen onderzoek van Gemeente Rotterdam zien dat mensen die een tegenprestatie doen aangeven dat dit positieve effecten had op hun zelfbeeld, sociale contacten en taalvaardigheid¹⁷.

De gemeente is nu bezig met een herijking van de dienstverlening: capaciteit wordt verplaatst van de minder bemiddelbare doelgroepen naar de meer bemiddelbare doelgroepen, met speciale aandacht voor nieuwe instromers. De caseloads voor werkcoaches die met de meest bemiddelbare doelgroepen werken, wordt sterk verkleind, waardoor zij ieder individu meer aandacht kunnen geven en hopelijk sneller bemiddelen naar werk. De nieuwe instromers doorlopen direct na instroom een intensief traject van zes maanden gericht op uitstroom naar werk. Ook dit is een vorm van *Work First*, maar meer gericht op snelle uitstroom dan op beperken van instroom. Onderzoeken in de vroege jaren 2000 wijzen erop dat het inzetten van een re-integratieinstrument gericht op arbeidsparticipatie aan het begin van een uitkering een effectieve manier van het bevorderen van uitstroom is¹⁸. Ook hebben andere gemeenten positieve ervaringen met zo'n aanpak, zoals Gemeente Den Bosch¹⁹.

De inzet van Rotterdam op deze doelgroepen is gezien de ambitie van 30.000 en de oplopende tekorten in de bijstand dan ook een logisch besluit. Echter, het is wel een besluit met mogelijke negatieve effecten binnen en buiten het domein W&I. De bovengenoemde positieve effecten van de Prestatie010 zullen (grotendeels) komen te vervallen als deze inzet stopt: er is een kans dat de gezondheidswinst verloren gaat of dat mensen in sociaal isolement raken. Daarnaast is er het risico dat inwoners die nu vanuit een wettelijk kader contact hebben met de gemeente uit beeld raken en daarmee ook ondersteuning op andere leefgebieden lastiger te bieden wordt. Dit kan op termijn voor kosten zorgen op andere voorzieningen in het sociaal domein (zoals Wmo of schuldhulpverlening). Ook raken deze mensen wellicht zonder ondersteuning nog verder verwijderd van de arbeidsmarkt. Wanneer de meer bemiddelbare groep is uitgestroomd en de gemeente weer capaciteit heeft voor deze groep, is de kans dat hun afstand tot de arbeidsmarkt alleen maar groter is geworden. Een deel van deze mogelijke problemen kunnen ook geadresseerd worden buiten de Participatiewet, maar daar moet wel aandacht voor zijn.

Daarnaast is het geloof in de toekomstige resultaten van de herijking groot: een groot deel van de geïnterviewden is erg enthousiast over de aandacht voor nieuwe instromers en ook communicatie rondom de herijking straalt uit dat dit de sleutel is tot het bereiken van de 30.000. Maar ook met de herijking blijft de 30.000 op de zeer korte termijn die er voor staat een uitdaging. Een belangrijke reden hiervoor is dat de herijking nog niet is ingevoerd en geïmplementeerd en het daarom nog even zal duren voordat effecten zichtbaar zijn.

Daarnaast is niet de hele instromende doelgroep direct bemiddelbaar is naar werk. Uitvoerders bij verschillende gemeenten gaven in het eerder genoemde onderzoek van AEF en de Beleidsonderzoekers aan zelfs het beeld te hebben dat de instromende doelgroep minder bemiddelbaar is dan de doelgroep in het bestand. De redenen hiervoor zijn dat in de huidige economie mensen die makkelijk aan het werk kunnen vaak al werk vinden voordat ze aan hoeven te kloppen bij de gemeente en dat de doelgroep die voorheen onder de Wajong of de Wsw viel nu ook beroep moet doen op de bijstand. Inzet op de doelgroep met de kortste afstand tot de arbeidsmarkt

¹⁶ Bastiaans, M., Dur, R., & Gielen, A. C. (2024). Activating the long-term inactive: Labor market and mental health effects. *Labour Economics*, 102593.

¹⁷ Gemeente Rotterdam – Business Intelligence (2021). *Prestatie010: ervaringen en effecten*

¹⁸ Bijvoorbeeld: <https://www.ipsos-publiek.nl/actueel/nieuwe-kansen-voor-een-effectieve-re-integratie/>

¹⁹ Zie: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/niet-revolutionair-wel-succesvol>

betekent daarom dat het bestand eerst een aantal jaren gaat krimpen, maar daarna waarschijnlijk weer gaat toenemen. Dit illustreren we hieronder.

De eerste tijd na de implementatie van de herijking is het waarschijnlijk dat de uitstroom toeneemt: de meer bemiddelbare doelgroepen krijgen meer aandacht en stromen sneller uit. Op middellange termijn (na eind 2025) is het dus waarschijnlijk dat de herijking een tijd voor een bestandsreductie zorgt. Echter, op een gegeven moment verliest het zijn effect: de doelgroep in na de herijking op in werd gezet en waar een effectieve aanpak voor is bedacht is er steeds minder. De groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn er daarentegen steeds meer. Door de afschaling van inzet op deze doelgroep in de eerste jaren kan het goed zijn dat zij nog minder bemiddelbaar zijn geworden tegen die tijd en het meer inzet vergt dan voorheen om hen ontwikkelstappen te laten zetten.

Illustratie van de mogelijke bestandsontwikkeling

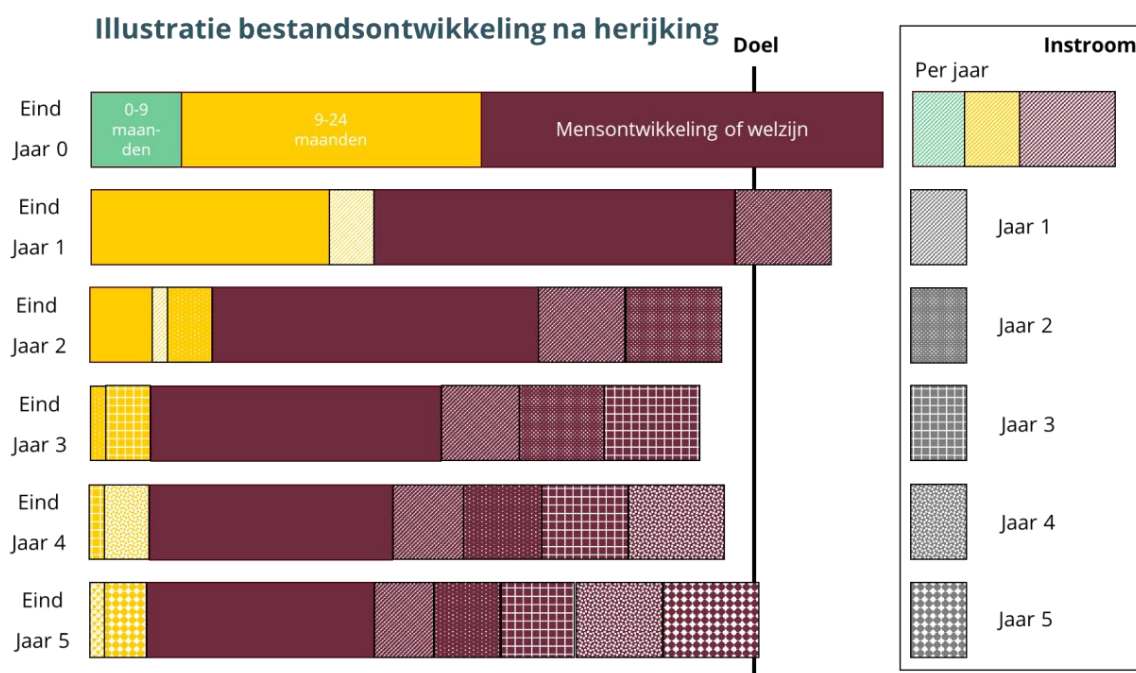
De afbeelding hieronder geeft een illustratie van de mogelijke bestandsontwikkeling na de herijking. Hiervoor zijn een aantal aannames gedaan:

- ▶ De instromende doelgroep heeft dezelfde samenstelling als de huidige doelgroep
- ▶ De instroom is in ieder jaar gelijk
- ▶ De aanpak aan de poort is heel succesvol en mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (0-9 maanden) stromen in hetzelfde jaar weer uit en blijven daarom niet duurzaam in het bestand
- ▶ De aanpak voor mensen met 9-24 maanden afstand tot de arbeidsmarkt is ook succesvol, waardoor het grootste gedeelte binnen de ingeschatte tijd uitstroomt: 1/5^e van de groep in het eerste jaar, 3/5^e in het tweede jaar en 1/5^e in het derde jaar.
- ▶ Van de delen van het bestand waar géén inzet op gepleegd wordt (mensontwikkeling en welzijn) stroomt 10% toch uit, vanwege het bereiken van de AOW-leeftijd, verhuizing, of een andere reden.

Met de bovenstaande aannames gebeurt het volgende:

In de eerste paar jaar is een bestandsreductie te zien. Mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (0-9 maanden) verdwijnen uit het bestand. De groep die nu in het bestand zit wordt naar werk begeleid en instromers met deze korte afstand tot de arbeidsmarkt stromen binnen hetzelfde jaar weer uit. De groep mensen met een iets langere afstand tot de arbeidsmarkt neemt ook snel af, maar de nieuwe instroom zorgt ervoor dat deze groep blijft bestaan (maar minder groot is dan in het begin).

Echter, in de jaren daarna groeit het bestand weer en krijgt het een andere samenstelling, met een relatief groter deel mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit komt doordat er ieder jaar een groep mensen instroomt met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waar in ieder geval in de eerste jaren maar beperkt capaciteit voor is en die dus ook niet naar werk uitstroomt. Op een gegeven moment zijn de mensen met een (relatief) korte afstand tot de arbeidsmarkt dan min of meer op en is de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt gegroeid. Ook als er net iets andere aannames worden gehanteerd gebeurt dit, al zal het dan langer of juist minder lang duren. Bijlage 1 legt onderstaande figuur jaar voor jaar toe.



Conditie 2.f. Relatiemanagement werkgevers: mogelijk onbenutte kansen

Een groot netwerk van werkgevers met potentiële werkplekken en het onderhouden van warme contacten met werkgevers, draagt bij aan uitstroom.

Een gemeente kan de aanbodkant van de arbeidsmarkt beïnvloeden door verschillende vormen van ondersteuning te bieden aan werkzoekenden. Daarnaast kan de gemeente ook de vraagkant beïnvloeden door bij te dragen aan meer geschikte vacatures voor de doelgroep in de bijstand.

Op de Nederlandse arbeidsmarkt is momenteel een overschot aan vacatures en dit geldt ook voor Rotterdam. Toch stopt de uitstroom uit de bijstand. Dit is te wijten aan een mismatch tussen de werkzoekenden in de bijstand en de vacatures op de arbeidsmarkt. Rotterdam probeert die mismatch te verkleinen doormiddel van aanbodversterking (zie conditie 2.k.), maar ook door de vraagkant te beïnvloeden. Rotterdam doet dit intern, door leveranciers te vragen om aan social return te doen en werkgelegenheid te creëren voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie en door bij ieder project in het ruimtelijk domein na te gaan of banen gecreëerd kunnen worden voor doelgroepen binnen de bijstand.

Daarnaast heeft gemeente Rotterdam via het Werkgevers Servicepunt Rijnmond (WSPR) aandacht voor het beïnvloeden van de bredere arbeidsmarkt en werkgevers te motiveren mensen uit de bijstand in dienst te nemen. Dit doen ze door werkgevers te helpen met hun wervings- en selectieproces of mee te denken over het geschikt maken van banen voor doelgroepen uit de bijstand (bijvoorbeeld middels functiecreatie en job carving). Ook maakt WSPR gebruik van campagnes om werkgevers te motiveren, zoals een project waarin Sander de Kramer op zoek ging naar 100 inclusieve werkgevers.

Hoewel de gemeente en WSPR op verschillende manieren invloed proberen uit te oefenen op de vraagkant bestaat het beeld bij bijna alle geïnterviewden dat het netwerk van inclusieve werkgevers nog te klein is en er potentieel is waar het beleid op Rotterdam zich op zou moeten richten. Echter, in het kader van dit onderzoek hebben wij niet met WSPR gesproken en dit beeld kon dan ook niet getoetst worden. Toch achten we het aannemelijk dat hier nog kansen liggen. Dit is namelijk in lijn met het landelijke beeld dat werd gepresenteerd in het onderzoek van de Arbeidsinspectie *Kansen op de arbeidsmarkt: regionale werkgeversservicepunten aan zet* uit 2023²⁰.

In dat rapport worden er een aantal aanknopingspunten genoemd voor verbetering van werkgeversdienstverlening die op veel plekken spelen:

- ▶ Het verbeteren van de wisselwerking tussen de werkgeversdienstverlening en de werkzoekendendienstverlening. Het rapport geeft aan dat de informatiestromen tussen de twee kanten in veel arbeidsmarktregio's verbeterd kan worden en dat er daarnaast potentieel zit in het verkorten van de lijntjes op persoonsniveau.
- ▶ Het verbeteren van het bereik onder werkgevers. Landelijk ziet de arbeidsinspectie aanknopingspunten in het verminderen van de complexiteit in de dienstverlening, het bieden van nazorg (aan de werkgever) en het meer inzetten op nieuwe contacten ter aanvulling van het onderhouden van bestaande contacten.

Het is niet duidelijk in hoeverre hier ook kansen liggen voor Rotterdam, maar de gespreksronde doet dat wel vermoeden.

Conditie 2.g. Actieve bemiddeling: **geen onbenutte kansen**

Het voorselecteren van kandidaten, hen introduceren bij potentieel geschikte werkgevers, en hen koppelen aan een concrete, passende arbeidsplaats draagt bij aan uitstroom

Actieve matching tussen werkgever en werknemer kan bijdragen aan een succesvolle uitstroom. Rotterdam doet dit op verschillende manieren. Zo maakt de gemeente gebruik van het platform Hallo Werk: een vacatureplatform met extra ondersteuningsopties voor werkgevers en werkzoekenden. Daarnaast organiseert het WSPR banenmarkten waar werkgevers en werkzoekenden elkaar kunnen ontmoeten. Ook zet de gemeente job hunters in, die op basis van de kenmerken en wensen van een bijstandsgerechtigde op zoek gaan naar een passende vacature, of andersom.

Conditie 2.h. Nazorg: **geen onbenutte kansen**

Inzet van nazorg draagt bij aan duurzame uitstroom.

Volgens het huidige beleidskader W&I ontvangen uitstromers naar werk nog zes maanden begeleiding vanuit de gemeente. Uit ons onderzoek kwam niet naar voren of dit in de praktijk anders is. Uit andere onderzoeken en wetenschappelijke literatuur is weinig bekend over wanneer nazorg effectief is.

²⁰ Arbeidsinspectie (2023). *Kansen op de arbeidsmarkt – regionale werkgeversservicepunten aan zet*. URL: <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/04/20/kansen-op-de-arbeidsmarkt-regionale-werkgeversservicepunten-aan-zet>

Conditie 2.i. Kennis van de klant: **weinig tot geen onbenutte kansen**

Meer zicht op de wensen en vaardigheden van inwoners helpt bij een gerichtere inzet van instrumenten.

Zoals eerder beschreven heeft Rotterdam de hele doelgroep redelijk goed in beeld: vergeleken met andere gemeenten staat de gemeente periodiek in contact met een grote meerderheid van de doelgroep. Hierdoor is het beeld dat werk- en activeringscoaches hun caseload goed kennen en weten wat er speelt in de levens van hun klanten.

Een klein aandachtspunt hierbij is dat veranderingen in de situatie van een klant niet altijd goed worden geïdentificeerd of bijgewerkt in het systeem. Zo kan het zijn dat taal wordt aangewezen als een belemmering en dat dit nadat de bijstandsontvanger een taalcursus heeft gevolgd en grote stappen heeft gezet, deze nog steeds te boek staat als belemmerd door diens taalvaardigheden.

Conditie 2.j. LKS: **geen onbenutte kansen, maar wel risico's**

Inzet van LKS draagt bij aan uitstroom

Loonkostensubsidie (LKS) is een instrument dat kan worden ingezet voor mensen met een verminderde loonwaarde. De gemeente vergoed het verschil tussen de loonwaarde en het minimumloon, tot 70% van het minimumloon. De persoon voor wie LKS wordt ingezet stroomt uit de bijstand. De LKS wordt wel uit het bijstandsbudget betaald, maar anders dan de rest van het budget wordt het gemeentelijk budget voor loonkostensubsidies gebaseerd op historische inzet. Hierdoor loont het financieel voor een gemeente om in te zetten op LKS.

Rotterdam is pas relatief laat gaan inzetten op LKS, waardoor het aantal loonkostensubsidies in Rotterdam relatief laag is vergeleken met het landelijke beeld²¹. Dit geldt overigens ook voor de andere G4-gemeenten. Echter: Rotterdam is begonnen aan een inhaalslag en die is terug te zien in het stijgende aandeel van het LKS-budget dat naar Rotterdam gaat.

Nu krijgt LKS in Rotterdam veel aandacht: het leeft sterk binnen de organisatie, mensen krijgen er energie van en er is een subtarget op ontwikkeld. In het huidige beleidskader wordt er ingezet op een intensivering van LKS. De bedoeling is nu dat LKS gaat worden ingezet bij eenieder die daar baat bij kan hebben en niet alleen maar de mensen uit het doelgroepenregister en dat direct bij de intake al onderzocht wordt of LKS een optie is.

Door deze beleidsmaatregelen en de duidelijke aandacht in de organisatie is aannemelijk dat de potentie van LKS ten volste benut gaat worden en bij gaat dragen aan extra uitstroom aan de bijstand.

Echter, wij hebben het beeld dat LKS binnen gemeente Rotterdam nu iets teveel potentie wordt toegekend. De intensieve inzet op LKS kan ook nadelen hebben:

- Door LKS al bij de intake te overwegen, wordt andere dienstverlening wellicht minder ingezet. Het kan zijn dat die opties passender zijn bij de cliënt of op iets langere termijn bijdragen aan uitstroom naar werk zonder de inzet LKS. Men kan hierbij denken aan de dienstverlening van RI, de inzet van parttime werk en de inzet van aanbodversterking, Door de mogelijkheden van LKS

²¹ Divosa Benchmark W&I (2024). Rapport G4

eerst te onderzoeken is er wellicht geen sprake meer van een eerlijke afweging tussen LKS en andere instrumenten.

- ▶ LKS wordt soms ingezet voor onbepaalde tijd en heeft soms een tijdelijk karakter. In dit laatste geval is er sprake van een verminderde loonwaarde in de beginperiode van het werk, maar zou de werknemer op den duur weer zonder LKS aan het werk kunnen bij die werkgever. Omdat dit nog relatief nieuw is, is het lastig in te schatten hoe tijdelijk de maatregel gaat zijn in de praktijk. Voor een werkgever is er weinig prikkel om de LKS te laten beëindigen.
- ▶ De inzet van LKS kan een stempel drukken op iemand en iets doen met iemands zelfvertrouwen.

Deze nadelen zijn niet inherent aan het instrument LKS, maar afhankelijk van de wijze waarop het ingezet wordt (voor wie, wanneer, etc).

Conditie 2.k. Aanbodversterking: mogelijk onbenutte kansen

Korte intensieve trainingen en cursussen gericht op arbeidsinschakeling dragen bij aan uitstroom.

Een gemeente kan uitstroom bevorderen door de aanbodkant van de arbeidsmarkt te versterken: inzetten op de ontwikkeling van bijstandsgerechtigden zodat zij beter passen bij bepaalde banen.

Rotterdam zet in op trajecten die bijdragen aan de ontwikkeling van algemene werknemersvaardigheden en arbeidsinschakeling om mensen “geschikter” te maken voor de arbeidsmarkt. Dit zijn veelal instrumenten uit het Instrumentenhuis. De dienstverlening van Rotterdam Inclusief wordt hier ook voor ingezet. Zoals eerder beschreven hebben werkcoaches de keuze uit een breed scala van instrumenten en is er ondersteuning beschikbaar bij het inzetten van die instrumenten.

Sinds de vorige collegeperiode is Rotterdam ook meer gaan inzetten op het ontwikkelen van specifieke skills en vakvaardigheden, met als doel uitstroom naar een duurzame baan. Een voorbeeld hiervan is het Rotterdams Scholingsfonds: een fonds waarmee mensen konden worden geschoold voor werk in een cruciale sector (zoals zorg of de haven). Werkcoaches hebben daarom nu de mogelijkheid om opleidingen in te zetten voor hun klanten. In de praktijk bestaat wel het beeld dat uitstroom naar (minder duurzaam) werk (buiten een cruciale sector) vaak voorrang krijgt boven de scholing vanwege de nadruk op het doel om mensen uit te laten stromen naar werk. Dit is enkel een kwalitatief beeld en niet kwantitatief onderzocht.

Zoals genoemd bij conditie 2.d. verschilt in hoeverre zij gebruik maken van instrumenten en van welke instrumenten zij gebruik maken. Sommige werkcoaches zetten vaak een instrument in, anderen zetten meer in op coachend contact met de werkzoekende.

De mensen die we spraken in het kader van dit onderzoeken waren ook niet eenduidig over wat belangrijker is: het inzetten van een passend instrument of het geven van zoveel mogelijk aandacht. De ene vond instrumenten de sleutel tot re-integratie, de andere zag het slechts als een middel om aandacht te geven en vond dat het instrument zelf geen rol speelt. De werkelijkheid ligt waarschijnlijk ergens in het midden: sommige bijstandsgerechtigden zijn gebaat bij een goed instrument en anderen bloeien op van aandacht en voor veel is een combinatie daarvan geschikt. Daarnaast zijn sommige werkcoaches waarschijnlijk beter in het matchen van een werkzoekende aan een instrument en anderen in het bieden van coachende ondersteuning.

Het valt wel op dat de beelden in Rotterdam op beleidsniveau hier zo over uiteenlopen. Het is daarom niet onlogisch dat ook op het niveau van de uitvoering niet één lijn wordt getrokken. Dit kan er in resulteren dat een bijstandsgerechtigde niet de ondersteuning ontvangt die het best bij hem of haar past, maar die past bij de ideeën en ervaringen van de coach in kwestie. Voor Rotterdam ligt er een kans in het onderzoeken van wanneer instrumenten wenselijk zijn en wanneer aandacht de sleutel is. Op basis daarvan kan Rotterdam duidelijker beleid voeren over de inzet van instrumenten en de inzet van persoonlijke begeleiding. Dit zou kunnen leiden tot een effectievere inzet van aanbodversterkende trajecten.

Conditie 2.I. Wegnemen belemmeringen: **geen onbenutte kansen, wel risico's**

Wegnemen van persoonlijke belemmeringen op achterliggende leefgebieden (schuldhulpverlening, kinderopvang, doorverwijzing naar zorg, etc.) draagt bij aan uitstroom.

Sommige bijstandsgerechtigden ervaren persoonlijke belemmeringen die hun re-integratie op de arbeidsmarkt in de weg staat. Dit kunnen gezondheidsproblemen zijn, schulden of gebrek aan opvangmogelijkheden voor kinderen. Als deze belemmeringen niet weggenomen of ingeperkt worden, is uitstroom naar werk niet goed mogelijk.

Rotterdam zet op verschillende manieren in op het wegnemen van persoonlijke belemmeringen voor Rotterdammers in de bijstand. Zo onderneemt Rotterdam acties om kinderopvang meer beschikbaar en betaalbaar te maken, zijn er sport- en beweegtrajecten om fysieke en/of psychische problemen te verminderen, zijn taaltrajecten beschikbaar in het Instrumentenhuis en wordt actief samengewerkt met Wijkteams op persoonlijke problemen op te lossen.

Het wegnemen van belemmeringen kan soms gelijktijdig met het toewerken naar werk of het volgen van trajecten of als stap voorafgaand aan leer- of re-integratiestappen. Bij de doelgroep die onder Prestatie010 valt, is dat laatste vaak het geval. Persoonlijke problemen worden eerst aangepakt en daarna wordt gekeken naar eventuele verdere stappen op de participatieladder. Als door de herijking capaciteit wegvalt bij Prestatie010 zal dit daarom een negatief effect hebben op deze conditie. Daarom hebben we deze conditie beoordeeld als *geen onbenutte kansen, wel risico's*.

Conditie 2.m. Casusregie: **geen onbenutte kansen**

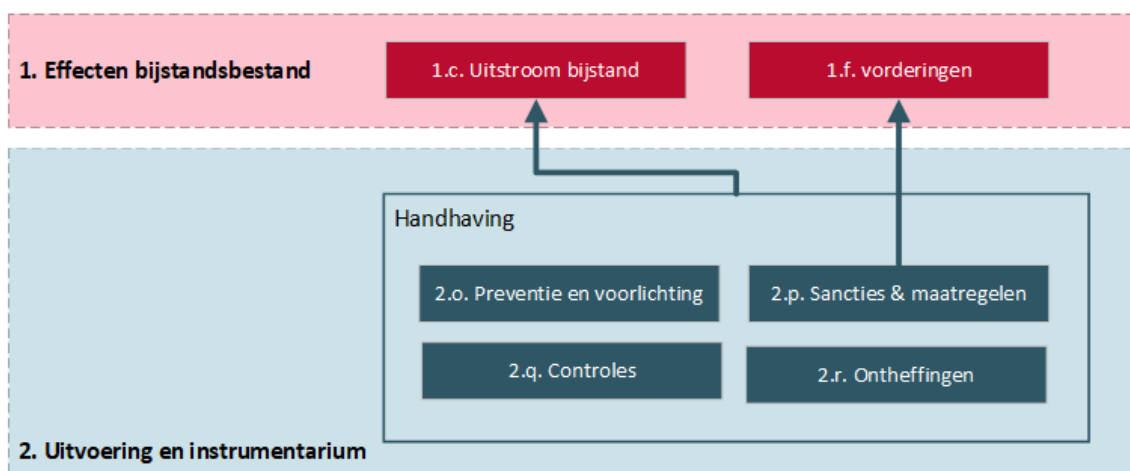
Persoonlijke, integrale ondersteuning op meerdere leefgebieden door één casusregisseur draagt bij aan uitstroom.

Als iemand in de bijstand een vast contactpersoon heeft die ondersteunt op meerdere leefgebieden, doet die contactpersoon meer kennis op over de persoon in kwestie en is het gemakkelijker om een vertrouwensband te ontwikkelen. Binnen het re-integratie- en participatiedeel van Gemeente Rotterdam is dat het geval: iedere bijstandsgerechtigde heeft een vaste werkcoach of activeringscoach. Deze coach biedt zelf begeleiding, leidt toe naar instrumenten en trajecten en schakelt andere medewerkers van gemeente Rotterdam in waar nodig. Ook als de bijstandsgerechtigde een ontwikkelstap maakt richting een andere doelgroep (bijvoorbeeld van Prestatie010 naar Werk) blijft diegene bij dezelfde coach, die dan haar dienstverlening aanpast.

Activeringscoaches bij Prestatie010 kunnen ook gezien worden als domeinoverstijgende casusregisseur. Zij houden zich ook bezig met andere leefgebieden dan werk en inkomen en onderhouden nauwe contacten met organisaties in de stad en andere afdelingen van de gemeente. De organisatiekeuze om Prestatie010 te plaatsen bij Cluster MO en niet bij Cluster W&I is ook gemaakt om mogelijkheden tot domeinoverstijgende samenwerking te creëren.

5.3 Handhaving

Een derde knop om aan te draaien voor een gemeente om het bestand te verkleinen, is de inzet op handhaving. Dit kan namelijk leiden tot het beëindigen van (onrechtmatige) uitkeringen. Niet alle handhaving leidt tot beëindiging van uitkeringen: er kunnen ook maatregelen of sancties worden opgelegd die leiden tot vorderingen of minder uitgaven.



Conditie 2.o. Preventie van fraude en voorlichting over rechten en plichten: **geen onbenutte kansen**

Klanten worden voorgelicht over hun rechten en plichten in de Participatiewet.

Als bijstandsgerechtigden bewust zijn van hun rechten en plichten en de consequenties van onrechtmatigheden en fraude, zijn ze beter in staat om onrechtmatigheden te voorkomen en minder geneigd te frauderen. De gemeente kan helpen in het vergroten van dit bewustzijn middels voorlichting. Echter, preventie van onrechtmatigheden zal niet direct leiden tot een bestandsreductie of een besparing. Iemand die verplichtingen niet nakomt en een maatregel opgelegd krijgt, kost de gemeente in feite minder geld. Als diegene door voorlichting de verplichting wel nakomt, krijgt hij ook geen (voor de gemeente besparende) maatregel opgelegd. Wel kan het nakomen van de verplichting positief bijdragen aan de uitstroom.

Alleen in gevallen waarin mensen die fraude wilden plegen (zoals zwart werken naast de bijstand of een partner verzwijgen) maar dat door voorlichting en informatie niet meer doen, leidt dit direct tot een besparing.

Rotterdam zet op verschillende manieren in op voorlichting over rechten en plichten. Zo ontvangt iedere bijstandsgerechtigde tweemaal per jaar een informatiefolder over de inlichtingenplicht,

worden ze per sms geïnformeerd over de inlichtingenplicht en zijn er informatiebijeenkomsten. Ter preventie van fraude voert Rotterdam deze zomer een campagne tegen zwartwerken uit. Ook krijgt rechtmatigheid over het algemeen veel aandacht intern binnen gemeente Rotterdam, waardoor het aannemelijk is dat de consultants waar bijstandsgerechtigden mee te maken hebben hun klanten ook wijzen op rechten en plichten.

Conditie 2.p. Sancties en maatregelen: geen onbenutte kansen

De gemeente past sancties toe bij het niet-nakomen van verplichtingen.

Om de bijstandsuitkering te ontvangen moet iemand zich aan een aantal plichten houden. Dat zijn, onder andere, de arbeidsplicht, re-integratieplicht, het leveren van een tegenprestatie, het voldoen aan of inspannen voor de taaleis en de inlichtingenplicht. Als de bijstandsontvanger zich niet aan een van deze plichten houdt, kan de gemeente een maatregel opleggen: de bijstandsuitkering wordt voor een bepaalde periode verlaagd. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen af te zien van het opleggen van een maatregel. Als een gemeente bij het niet nakomen van verplichtingen (zoals het herhaaldelijk niet verschijnen op een afspraak) een maatregel oplegt, leidt dit tot een besparing voor de gemeente. Het leidt niet tot een vermindering in de omvang van het bestand.

Bij grote of herhaalde overtredingen kan de bijstand worden stopgezet. Dit speelt vooral bij de schending van de inlichtingenplicht. De bijstandsgerechtigde heeft (al dan niet doelbewust) onjuiste informatie doorgegeven waardoor hij onterecht een bijstandsuitkering of een te hoge uitkering ontving. Er is dan sprake van bijstandsfraude. Naast een maatregel kan in dit geval ook een boete worden opgelegd. Ook dit leidt tot een besparing van kosten voor de gemeente. Als de bijstandsuitkering wordt stopgezet als resultaat van de overtreding, draagt dit bij aan een bestandsreductie.

Hoewel maatregelen besparingen en zelfs uitstroom kunnen opleveren is dat niet het hoofddoel van het opleggen van een maatregel. De VNG schrijft in de Handreiking Handhaving Arbeidsverplichtingen dat maatregelen er op gericht moeten zijn om bijstandsgerechtigden zich beter te laten houden aan hun plichten, omdat die plichten bijdragen aan re-integratie²². Dit is met uitzondering van moedwillige fraude. Uit onderzoek van Verlaet et al. komt naar voren dat mensen met uitkeringen die sancties opgelegd krijgen daarna vaak niet nogmaals een overtreding begaan²³. Echter, er werden geen positieve effecten van sancties op uitstroom uit een uitkering gezien en er werden ook negatieve effecten van genoemd: zo zouden sancties de relatie tussen de gever en de ontvanger kunnen schaden. Sancties bij het niet nakomen van verplichtingen hebben dus een vrij klein effect: ze waarschijnlijk niet tot uitstroom en leveren “slechts” een eenmalige besparing op voor de gemeente.

Dit is anders bij sancties en boetes die worden opgelegd bij fraude. Deze kunnen een structureler karakter hebben: de uitkering wordt blijvend verlaagd of stopgezet. Hierdoor hebben deze sancties een groter effect op de omvang van het bijstandsbestand en de kosten voor de gemeente. Ook hier zijn wel risico's. Niettemin kan ook dit nadelige effecten hebben. Mensen frauderen niet altijd met opzet en in dat geval krijgen ze vaak een lagere boete opgelegd. Echter, bovenop de lagere boete

²² VNG (2017). Handreiking Handhaving Arbeidsverplichtingen. URL:

https://vng.nl/sites/default/files/knowledge_base_compliance//170814_-_Handreiking_Handhaving_Arbeidsverplichtingen.pdf

²³ Verlaet, et al. (2019). Sancties voor burgers: een bruikbaar instrument voor gedragsverandering? URL:

<https://www.handhavingengedrag.nl/wp-content/uploads/2021/10/SANCTI1.pdf>

moeten ze nog steeds de teveel ontvangen bijstand terugbetalen. Als ze dit niet kunnen betalen kan dit nog jaren effect hebben op hun financiële situatie²⁴.

Zoals eerder beschreven heeft in Rotterdam een schommeling plaatsgevonden op het gebied van de inzet op handhaving. Momenteel is er weer relatief veel aandacht voor. Dit is ook terug te zien in het opleggen van de maatregelen. Rotterdam kent een hoge maatregelquote (aantal opgelegde maatregelen als percentage van volume van bestand) ten opzichte van andere G4-gemeenten²⁵. Het was in maart 2024 meer dan dubbel zo hoog als in Amsterdam en Utrecht en 33% hoger dan in Den Haag. Ook het opleggen van boetes (bij schending van inlichtingenplicht) doet Rotterdam vaker dan andere G4-gemeenten. Rotterdam legde in het eerste kwartaal 127 boetes op terwijl de drie andere G4-gemeenten minder dan 30 boetes oplegden in die tijd.

Omdat Rotterdam al sterk inzet op het opleggen van maatregelen en omdat een groot deel van de maatregelen waarschijnlijk geen noemenswaardig effect heeft op uitstroom en maar eenmaal tot een besparing leiden, draagt extra inzet waarschijnlijk niet noemenswaardig bij aan het behalen van de ambitie.

Conditie 2.q. Controles: **geen onbenutte kansen**

De gemeente zet gerichte, frequente controle in op het uitkeringsrecht.

Als gemeente fraude opspoort kan een maatregel en boete worden opgelegd en/of een uitkering structureel worden verlaagd of beëindigd (zie conditie hierboven). Om fraude op te merken moeten controles worden uitgevoerd en signalen van fraude worden onderzocht.

Rotterdam zet hier sterk op in, op de volgende manieren:

- ▶ Gemeente Rotterdam maakt gebruik van heronderzoeken, waarin de rechtmatigheid van een bijstandsuitkering periodiek opnieuw wordt onderzocht. Deze worden gebruikt om fraude op te sporen, maar ook om vroegtijdig te signaleren als er een risico is op onopzettelijke onrechtmatigheden. Bij een schending van de inlichtingenplicht vordert Rotterdam de teveel ontvangen uitkering terug en wordt een boete opgelegd als de schending verwijtbaar was.
- ▶ Bij een signaal van fraude gemeld door medewerkers van de gemeente, samenwerkingspartners of inwoners van Rotterdam wordt een fraudeonderzoek uitgevoerd. Als er dan een overtreding van de inlichtingenplicht wordt vastgesteld, volgt een terugvordering en eventueel een boete. Rotterdam heeft procestargets opgesteld op het gebied van fraudeonderzoeken: er wordt gestuurd op een bepaald aantal afgeronde fraudeonderzoeken per jaar. Om het aantal fraudeonderzoeken te kunnen verhogen heeft Rotterdam meer sociaal rechercheurs aangenomen.
- ▶ Coaches of consultants met frequent contact met bijstandsgerechtigden worden gestimuleerd om objectieve signalen van mogelijke onrechtmatigheden te melden. In de interviewronde kwam het beeld naar voren dat dit bij een deel van de coaches en consultants goed is geland, maar dat ook een deel niet altijd een melding maakt bij een signaal. Meldingen van medewerkers van collega's en instanties leverden in 2023 meer dan een ton aan teruggevorderde uitkeringen op.
- ▶ Rotterdam heeft een meldpunt voor signalen van bijstandsfraude waar inwoners gebruik van kunnen maken. Dit heeft in 2023 bijna 6,5 ton aan teruggevorderd geld opgeleverd. Dit meldpunt

²⁴ Panteia (2021). Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet: syntheseonderzoek. URL: https://www.eerstekamer.nl/overig/20220310/syntheseonderzoek_aandacht_voor/document3/f=/vlr4nh10ykxy_opgemaakt.pdf

²⁵ Divosa Benchmark (2024). Rapportage G4 eerste kwartaal

heeft wel voor kritiek gezorgd. Een hoogleraar sociologie noemde het “verwoestend voor sociaal vertrouwen²⁶”

Rotterdam zet al sterk in op controle en er liggen hier dan ook geen onbenutte kansen.

Conditie 2.r. Ontheffingen: **geen onbenutte kansen**

Het verlenen van ontheffingen voor verplichtingen draagt niet bij aan uitstroom.

Een gemeente kan ontheffingen verlenen voor de bovengenoemde verplichtingen, zoals de arbeidsverplichting en de tegenprestatie. Als mensen ontheven zijn van een verplichting werken ze niet aan hun re-integratie of andere stappen in hun ontwikkeling en de ontheffingen dragen dus niet bij aan uitstroom.

In het bijstandsbestand van Rotterdam heeft in 2024 11% een ontheffing van het arbeidsplicht, dat is iets hoger dan het landelijk gemiddelde (10%)²⁷. Echter, het percentage geregistreerde ontheffingen zegt niet zo heel veel, omdat er een groot verschil is (landelijk) tussen de perceptie van klanten en consulenten over in welke mate er ontheffingen worden verleend²⁸. Veel meer dan 10% van de bijstandsgerechtigden rapporteren te zijn vrijgesteld. In sommige gemeenten geeft zelfs twee derde van de bijstandsgerechtigden dit aan. Hierdoor is niet goed te zeggen of Rotterdam meer of minder ontheffingen verleent dan andere gemeenten. Echter, op basis van het kwalitatieve beeld uit interviews denken wij niet dat hier een kans ligt.

Het is ook mogelijk om een ontheffing te krijgen voor de tegenprestatie en dat komt soms voor in Rotterdam. Echter, Rotterdam zet meer dan gemiddeld in op de tegenprestatie. In heel Nederland verrichten volgens CBS maar 26 300 mensen een tegenprestatie. Ons beeld is dan ook dat ook met de ontheffingen meer mensen aangezet worden om een tegenprestatie te verrichten in Rotterdam dan in veel andere gemeenten. Desalniettemin heeft dit geen effecten op het behalen van de ambitie omdat uitvoeren van de tegenprestatie geen directe effecten heeft op uitstroom.

5.4 Randvoorwaarden effectieve uitvoering en organisatorische condities

Hoe effectief beleidskeuzes zijn om het bijstandsbestand te verkleinen in omvang, hangt af van hoe ze landen in de organisatie en hoe ze worden uitgevoerd. Ook kan de inrichting van de organisatie effect hebben op de doorwerking van beleid. De onderstaande condities zijn randvoorwaarden voor het succes van beleid. Het onderzoeken van deze condities was niet het hoofddoel van dit onderzoek en daarom zijn alleen de condities opgenomen waar informatie over is verzameld en die relevant zijn voor de Rotterdamse situatie.

²⁶ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/kliklijn-voor-vermoeden-bijstandsfraude-levert-op-maar-ook-veel-valse-meldingen>

²⁷ Divosa Benchmark Werk & Inkomen (2023). Jaarrapportage 2023

²⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Spiegel Bestaanszekerheid 2022*

3.a. Coherente beleidsdoelen: **mogelijke risico's**

De gemeente heeft beleidsdoelen die zij nastreeft binnen de Participatiewet, deze zijn niet in strijd met de financiële doelen.

In het beleidskader *Werk is Geweldig!* staat het doel om het bijstandsbestand te laten dalen naar 30.000 eind 2025 centraal. Dit moet bereikt worden middels vijf actielijnen, of subdoelen:

- ▶ Stimuleren duurzame uitstroom en beperken instroom
- ▶ Zorgen voor een rechtmatige inkomensvoorziening
- ▶ De ontwikkeling van mensen bevorderen
- ▶ Zorgen voor meer passend werk
- ▶ Meer focus en samenwerking op de regionale arbeidsmarkt

Het beleidskader is zo bedoeld dat op al deze doelen moet worden ingezet om de 30.000 te halen. Echter, uit de interviews kwam een duidelijke prioritering naar voren. Als we vroegen naar het belangrijkste doel van de gemeentelijke organisatie binnen de Participatiewet, dan noemde een groot deel van de gesprekspartners: de 30.000 behalen middels uitstroom naar werk. Zij gaven ook aan te denken dat dit op uitvoerend niveau ook het doel is dat het meest centraal staat. Het beleidsdoel is eigenlijk uitstroom naar *duurzaam* werk en daarnaast wil de gemeente ook inzetten op ontwikkeling van mensen, meer samenwerking op de regionale arbeidsmarkt en andere doelen.

Ons beeld is dat het streefgetal van 30.000 zo centraal staat in de organisatie dat het sommige doelen doet ondersneeuwen. Dit is niet per se omdat het doel niet in lijn is met de vijf subdoelen. Er is juist gekozen voor een bestandsambitie en geen uitstroomambitie om duurzame uitstroom te kunnen bevorderen: mensen moeten immers wel uitgestroomd blijven om eind 2025 uit het bestand te zijn. Hierdoor is er ruimte om de ontwikkeling van mensen te bevorderen, te zorgen voor meer passend werk en samen te werken met de regionale arbeidsmarkt om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zo te versterken dat bijstandsgerechtigden duurzaam kunnen uitstromen.

In de realiteit lijkt dit niet te zijn wat dit doel bewerkstelligt. De 30.000 wordt zodanig benadrukt dat mensen aangeven dat het voor een deel van de uitvoering niet meer een ambitie is, maar een harde target. De targets voor individuele werkcoaches zijn wel uitstroomtargets. Hierdoor ontstaat de situatie dat zij zich verantwoordelijk voelen voor de bestandsambitie van de organisatie en hun individuele bijdrage daaraan beoordeeld wordt op uitstroomcijfers. Daarnaast komt de datum waarop de 30.000 gerealiseerd moet zijn steeds dichterbij. Dit lijkt er voor te zorgen dat *zo snel mogelijke uitstroom* voor een deel van de organisatie toch weer prioriteit krijgt boven *duurzame uitstroom*.

De combinatie van de nadruk op de 30.000, de relatief korte tijdslijn daarvoor en uitstroomtargets op uitvoeringsniveau lijkt, op basis van onze gespreksronde, een paar consequenties te hebben:

- ▶ Rotterdam wil werkzoekenden een baan bieden die langetermijnzekerheid biedt en dat betekent een arbeidscontract van minimaal 12 maanden en voldoende uren. Dit is een minimumvoorwaarde. Echter, uit sommige gesprekken kwam het beeld dat er nog steeds regelmatig uitstroom is naar banen met een meer tijdelijk karakter om pragmatische redenen.
- ▶ Een ander signaal uit de gesprekken was dat werkcoaches in de uitvoering niet altijd de ruimte zouden voelen om diepteinvesteringen te doen die een bijstandsgerechtigde op termijn zou laten uitstromen naar een beter passende baan en daardoor duurzamer uit te stromen. Dit zou vooral

het geval zijn voor bijstandsgerechtigden met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt, die ook zonder die diepteinvestering aan het werk kunnen.

- ▶ Binnen de organisatie wordt de voorkeur gegeven aan LKS, wat direct zorgt voor uitstroom, boven instrumenten die op termijn (kunnen) zorgen voor uitstroom. Zoals eerder beschreven bij conditie 2.j. is er binnen de gemeente nu veel aandacht voor LKS en wordt een hogere prioriteit toegekend aan LKS dan aan andere instrumenten die wellicht ook kunnen leiden tot uitstroom, zoals de dienstverlening van RI of leerwerktrajecten.
- ▶ Het hanteren van een bestandsambitie en niet een financiële ambitie zorgt ervoor dat bestandsreductie de prioriteit krijgt boven het naar beneden proberen te brengen van de gemiddelde kosten per bijstandsgerechtigde. Zo lijkt er relatief weinig aandacht te zijn voor de inzet van kleine parttimebanen om mensen weer te laten wennen op de arbeidsmarkt, omdat dit niet voor uitstroom zorgt. Al speelt de administratieve complexiteit van parttimewerk hierbij ook een rol²⁹. Ook lijkt er weinig aandacht te zijn voor de doelmatigheid van de instrumenten die worden ingezet (en ingekocht). Daarnaast sterkt ook dit de voorkeur voor LKS: de inzet van LKS leidt tot een bestandsreductie maar kost wél geld, soms blijvend³⁰.

Deze consequenties hoeven niet per se negatief te zijn, maar het is belangrijk om als organisatie aandacht te hebben voor de uitwerking van de beleidsdoelen in de praktijk en na te gaan of dat nog wel in lijn is met de visie achter de doelen of de ambitie zelf.

Conditie 3.b. Informatiegedreven beleid: **geen onbenutte kansen**

Het beleid is mede gebaseerd op kennis over de kenmerken, kansen en behoeften van klanten en informatie over voortgang en effectiviteit.

Als een gemeente gestructureerd informatie verzamelt over het bestand en de ontwikkelingen daarin, onderzoek doet naar de effectiviteit van beleidsinstrumenten en de verzamelde informatie en onderzoeken ook daadwerkelijk als input gebruikt voor het ontwikkelen en bijsturen van beleid is het beleid waarschijnlijk effectiever.

Gemeente Rotterdam verzamelt en verwerkt veel data en rapporteert periodiek over ontwikkelingen in het bestand en voortgang op kwantitatieve targets. Voorbeelden hiervan zijn de Monitor Werk & Inkomen en de zeer gedetailleerde bestandsanalyse. Rotterdam is bezig dit verder door te ontwikkelen met het project “forecast”, waarin een model wordt gebouwd dat ontwikkelingen in het bijstandsvolume en -samenstelling gaan voorspellen.

Daarnaast laat de gemeente veel onderzoek uitvoeren naar elementen van het beleid, in- en extern. De afdeling Onderzoek en Business Intelligence van de gemeente zelf doet regelmatig onderzoek. Zo publiceerde het recent een evaluatie van leerpraktijkcentra en verschillende *Feitenkaarten* over (bevolkings)ontwikkelingen in Rotterdam. Het beeld uit de gesprekken is dat de informatie en bevindingen uit deze publicaties ook daadwerkelijk worden gebruikt om het beleid door te ontwikkelen. Extern wordt veel samengewerkt met de Erasmus Universiteit en andere onderzoeksorganisaties in Kenniswerkplaatsen, zoals *Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt*. Zo hebben zij recent het Rotterdams Scholingsfonds geëvalueerd.

²⁹ Er zijn wel instrumenten ontwikkeld om de verrekeningen te vereenvoudigen of de tijdelijke armoedeval van een bijstandsgerechtigde te voorkomen.

³⁰ Dit is momenteel wel zo verwerkt in het verdeelmodel van de gebundelde uitkering dat het ook financieel loont voor de gemeente om het in te zetten.

Daarnaast is er in het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid veel ruimte voor experimenten, ook op het gebied van werk en inkomen. Zo is recent het vernieuwde Werkstation op Zuid geopend, waar verschillende schakels in de werk- en inkomensdienstverlening onder één dak zitten en ondernemers en werkzoekenden elkaar kunnen ontmoeten. Gemeente Rotterdam gebruikt vernieuwingen in Zuid om te leren over wat werkt en wat niet werkt om dit vervolgens toe te passen voor de hele stad. Een kanttekening hierbij is dat in een gesprek aangegeven werd dat als initiatieven potentie lijken te hebben er wel heel snel een gesprek wordt gevoerd over opschaling naar de rest van de stad, terwijl er nog geen harde effecten bekend zijn.

Omdat Rotterdam al veel doet op dit gebied zijn hier geen onbenutte kansen. Rotterdam kan wel meer inzetten op onderzoek naar de effectiviteit van instrumenten, maar dat wordt al benoemd als kans bij conditie 2.d.

Conditie 3.c. Organisatorische afstand en samenwerking: **geen onbenutte kansen**

Als de verschillende onderdelen binnen werk & inkomen organisatorisch gezien dicht bij elkaar staan en goed samenwerken, kan dit een effectievere uitvoering bevorderen.

Zoals geschetst in paragraaf 3.2 wordt het W&I-beleid van Gemeente Rotterdam door verschillende organisatieonderdelen uitgevoerd op verschillende plekken in de organisatie. Domeinen Werk en Inkomen vallen wel onder hetzelfde cluster maar zijn twee grote afdelingen die in de praktijk redelijk ver van elkaar af staan. In de gesprekken omschreef iemand het als “twee aparte werelden”. Prestatie010 en het jongerenloket staan nog verder weg van deze twee afdelingen en vallen onder een ander cluster. Zij zien zichzelf en worden gezien als net niet helemaal behorend tot cluster W&I en ook niet helemaal behorend tot cluster M&O. De organisatorische afstand tussen de verschillende onderdelen is dus redelijk groot.

Toch zien wij hier geen onbenutte kansen om een aantal redenen:

- ▶ De uitvoeringsorganisatie van Gemeente Rotterdam is erg groot, waardoor het binnen domeinen en afdelingen al een uitdaging kan zijn om de afstand tussen teams en personen klein te houden. Wij achten het niet waarschijnlijk dat het anders inrichten van de organisatie de ervaren afstand tussen de afdelingen verkleint of dat ervaren afstand niet verkleind kan worden zonder de organisatie anders in te richten
- ▶ Een herinrichting van de organisatie is zeer ingrijpend en eventuele positieve effecten zullen pas na verloop van tijd zichtbaar zijn. Ook kost het tijd en energie. Deze tijd en energie wordt momenteel gestoken in het herinrichten van de dienstverlening en is niet beschikbaar voor een andere grote verandering.
- ▶ Prestatie010 en het Jongerenloket zijn met reden ondergebracht bij Cluster M&O: zodat de samenwerking met andere onderdelen binnen de cluster makkelijker zou zijn. Het is niet duidelijk geworden in ons onderzoek of dit in de praktijk zo is. Echter, met het verminderen van de dienstverlening aan de doelgroep van Prestatie010 wordt het wellicht nog belangrijker voor Prestatie010 om samen te werken met het zorg- en welzijnsdomein.

Op het gebied van samenwerking tussen organisatieonderdelen geven gesprekspartners aan dat dat in het verleden stroef liep en nu nog steeds soms stroef verloopt. Echter, in de afgelopen tijd zijn stappen gezet op het gebied van samenwerking: zo zijn werk en inkomen nu georganiseerd op basis van postcodegebied waardoor dezelfde coaches en consultants elkaar steeds tegenkomen. Ook

heeft de nauwe samenwerking rondom de herijking de afdelingen Werk, Prestatie010 en het Jongerenloket dicht bij elkaar gebracht volgens gesprekspartners. Ook hier liggen dus niet direct onbenutte kansen. Een risico van een grote afstand tussen organisatieonderdelen is dat er over en weer beelden kunnen ontstaan die niet getoetst worden maar wel het handelen beïnvloeden. Dit lijkt niet op grote schaal voor te komen, maar enkele gesprekken gaven wel de indruk dat dit in enige mate speelt

Conditie 3.d. Professionalisering: mogelijk onbenutte kansen

Door scholing, training, intervisie, monitoring en onderzoek ondersteunt de gemeente professionals

De uitvoerend professionals zijn een belangrijke schakel in het succes van het beleid: zij zijn degenen die het uiteindelijk moeten *doen*. Zij bieden de begeleiding aan de werkzoekende of kiezen welk instrument wordt ingezet. In meerdere interviews werd de werkcoach “het belangrijkste instrument” genoemd. Het is dan ook de ambitie van gemeente Rotterdam om een lerende organisatie te zijn, waarin blijvend wordt gewerkt aan het vakmanschap van de professional. Rotterdam zet dan ook in op het aanbieden van trainingen en workshops voor de medewerkers, bijvoorbeeld met de W&I-academie, waar alle medewerkers terecht kunnen voor (bij)scholing in vakken, professionele vaardigheden en gedrag. Ook wordt er gebruik gemaakt van reflectiesessies en masterclasses om lessen die getrokken worden uit onderzoeken te delen met professionals.

Toch geven gesprekspartners aan dat er op dit gebied stappen te zetten zijn. Dat zit hem in twee zaken:

- ▶ Het leer- en ontwikkelaanbod voor medewerkers heeft een vrijwilliger karakter en er wordt niet voldoende gebruik van gemaakt. Volgens gesprekspartners komt dit grotendeels door werkdruk en de hoge caseloads. Het verkleinen van de caseloads met de herijking kan dus een positief effect hebben op de deelname aan ontwikkelaanbod³¹.
- ▶ Het ontwikkelaanbod heeft voornamelijk een *top-down*-karakter en bestaat uit vooral uit het bijbrengen van kennis en vaardigheden. Er wordt niet sterk ingezet op intercollegiaal leren zonder dat daar een bepaald stukje kennis of een vaardigheid centraal staat. Zo is er geen intervisie en lijken casusbesprekingen ook maar beperkt voor te komen. Als professionals meer in staat worden gesteld en worden gemotiveerd om met elkaar op specifieke momenten te reflecteren op hun eigen handelen en keuzes te delen met anderen, versterken zij hun vakmanschap ook. Dit kan ook als effect hebben dat de keuzes die professionals maken meer op één lijn komen.

Dit geldt voornamelijk voor cluster W&I en in mindere mate voor Prestatie010 en het jongerenloket.

Conditie 3.e. Caseload: geen onbenutte kansen

Uitvoerend professionals hebben voldoende tijd om klanten te begeleiden.

Om effectief bijstandsgerechtigden te helpen re-integreren of ontwikkelstappen te zetten is het belangrijk dat de professionals voldoende tijd hebben om begeleiding te bieden. Hoe kleiner de

³¹ Tijd voor ontwikkeling betekent wel tijd niet besteed aan een bijstandsgerechtigde. Echter, waarschijnlijk is er toch meer ruimte met 40 mensen in de caseload dan met 100.

caseload: hoe meer tijd een professional heeft per bijstandsgerechtigde en hoe meer persoonlijke aandacht en coaching zij kan bieden. Daarnaast geeft een kleinere caseload de professional de ruimte om zich te ontwikkelen (zie conditie 3.d.).

Momenteel zijn de caseloads bij domein Werk in Rotterdam hoog in vergelijking met de gemeenten die zijn onderzocht in het eerdere onderzoek van AEF en de Beleidsonderzoekers. De caseload van een werkcoach is nu 1:80 in Rotterdam Zuid en 1:100 in de rest van Rotterdam. Ook bij jongeren is de caseload (1:75) hoog. Dit is niet helemaal goed te vergelijken, omdat het uitmaakt wat de taken zijn van een werkcoach en dat kan verschillen per gemeente, maar het geeft wel een indicatie. De caseload van een activeringscoach is 1:300, wat lastig te vergelijken is met andere gemeenten, omdat niet in alle gemeenten mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in een caseload zitten.

Met de herijking worden de caseloads van de werkcoach flink verlaagd. Werkcoaches die de doelgroep met de kortste afstand tot de arbeidsmarkt of de nieuwe instroom bedienen gaan naar een caseload van 1:40. De groep daarna (met 9-24 maanden afstand) wordt bediend door werkcoaches die een caseload van 1:60 krijgen. De caseload voor jongerencoaches gaat naar 1:40 of 1:50, afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt. Voor de mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt komt er een groepscaseload of reactieve dienstverlening (zonder caseload). Dit brengt risico's met zich mee, maar die zijn al besproken bij conditie 2.e.

Omdat er al grote acties worden ondernomen op de caseload zien wij geen onbenutte kansen.

Conditie 3.f. Targets: **mogelijk onbenutte kansen**

De targets voor de uitvoerende organisatie werken doelmatige keuzes in de hand.

Als professionals gestuurd en beoordeeld worden aan de hand van targets, geeft dit een prikkel om doelmatige keuzes te maken.

In Rotterdam worden targets gehanteerd voor uitvoerend professionals. Werkcoaches hebben individuele targets op uitstroom. Dit prikkelt hen om zoveel mogelijk in te zetten op het laten uitstromen van bijstandsgerechtigden, wat op korte termijn doelmatig is. Echter, uitstroomtargets die per maand of per jaar worden bekeken prikkelen om mensen uit te laten stromen en niet per se om ze duurzaam uit te laten stromen. Het doel van de gemeente Rotterdam is een blijvende bestandsreductie en duurzame uitstroom, en daar dragen uitstroomtargets niet per definitie aan bij. Het zou meer in lijn zijn met de beleidsdoelen om op targets te sturen die het duurzame element van de uitstroom benadrukken.

Op het gebied van handhaving wordt met procestargets gewerkt: het aantal onderzoeken dat moet worden afgerond. Dit is helpend om een intensivering van handhaving te bewerkstelligen zonder te prikkelen om maatregelen op de leggen of fraude te identificeren, zoals resultaat targets zouden doen.

Conditie 3.g. Externe samenwerking: **geen onbenutte kansen**

De gemeente werkt nauw en doeltreffend samen met andere organisaties in het sociaal domein

Gemeente Rotterdam werkt met veel partijen op verschillende manieren samen om ondersteuning te bieden aan de doelgroep. Binnen domein Werk wordt er samengewerkt met regionale arbeidsmarktpartijen, het UWV, sociale partners en meer organisaties. Bijvoorbeeld in het Rijnmonds Arbeidsmarktperspectieffonds, Regionaal Werkcentrum en Werkstation op Zuid.

Prestatie010 werkt veel samen met zorg- en welzijnsorganisaties in de stad waar bijstandsgerechtigden hun tegenprestatie uitvoeren. Uit de gesprekken is ons beeld dat zij hun netwerk goed onderhouden.

Op basis van de gesprekken zien wij geen onbenutte kansen op deze conditie.

/ A Bijlage: illustratie bestandsreductie conditie 2.e.

Bij conditie 2.e. gaan we in op de herijking. We geven daarbij de onderstaande illustratie. In deze bijlage lichten we het in meer detail toe.

Illustratie van de mogelijke bestandsontwikkeling

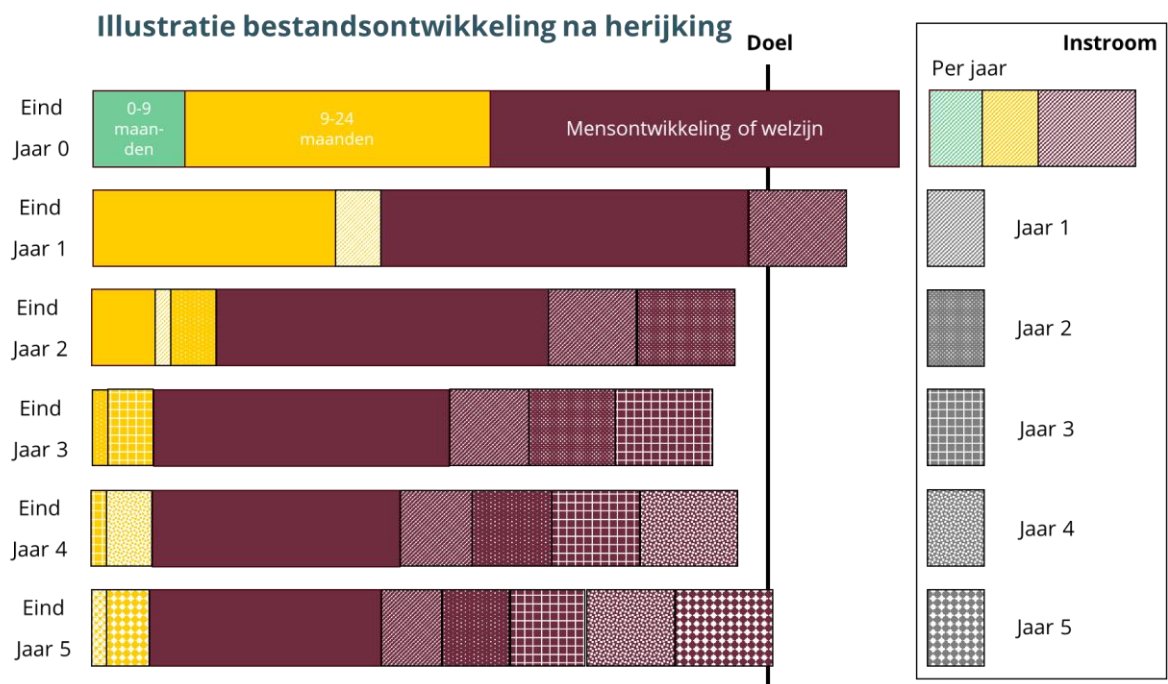
De afbeelding hieronder geeft een illustratie van de mogelijke bestandsontwikkeling na de herijking. Hiervoor zijn een aantal aannames gedaan:

- ▶ De instromende doelgroep heeft dezelfde samenstelling als de huidige doelgroep
- ▶ De instroom is in ieder jaar gelijk
- ▶ De aanpak aan de poort is heel succesvol en mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (0-9 maanden) stromen in hetzelfde jaar weer uit en blijven daarom niet duurzaam in het bestand
- ▶ De aanpak voor mensen met 9-24 maanden afstand tot de arbeidsmarkt is ook succesvol, waardoor het grootste gedeelte binnen de ingeschatte tijd uitstroomt: 1/5^e van de groep in het eerste jaar, 3/5^e in het tweede jaar en 1/5^e in het derde jaar.
- ▶ Van de delen van het bestand waar géén inzet op gepleegd wordt (mensontwikkeling en welzijn) stroomt 10% toch uit.

Met de bovenstaande aannames gebeurt het volgende:

In de eerste paar jaar is een bestandsreductie te zien. Mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (0-9 maanden) verdwijnen uit het bestand. De groep die nu in het bestand zit wordt naar werk begeleid en instromers met deze korte afstand tot de arbeidsmarkt stromen binnen hetzelfde jaar weer uit. De groep mensen met een iets langere afstand tot de arbeidsmarkt neemt ook snel af, maar de nieuwe instroom zorgt ervoor dat deze groep blijft bestaan (maar minder groot is dan in het begin).

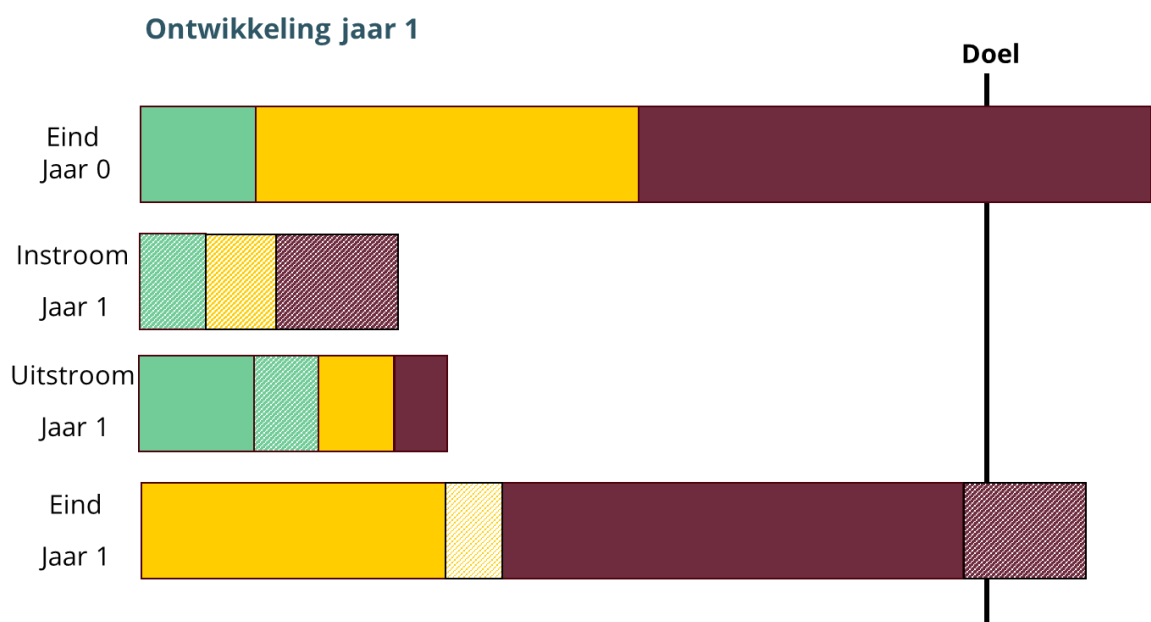
Echter, in de jaren daarna groeit het bestand weer en krijgt het een andere samenstelling, met een relatief groter deel mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit komt doordat er ieder jaar een groep mensen instroomt met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waar in ieder geval in de eerste jaren maar beperkt capaciteit voor is en die dus ook niet naar werk uitstroomt. Op een gegeven moment zijn de mensen met een (relatief) korte afstand tot de arbeidsmarkt dan min of meer op en is de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt gegroeid. Ook als er net iets andere aannames worden gehanteerd gebeurt dit, al zal het dan langer of juist minder lang duren.



Jaar 1

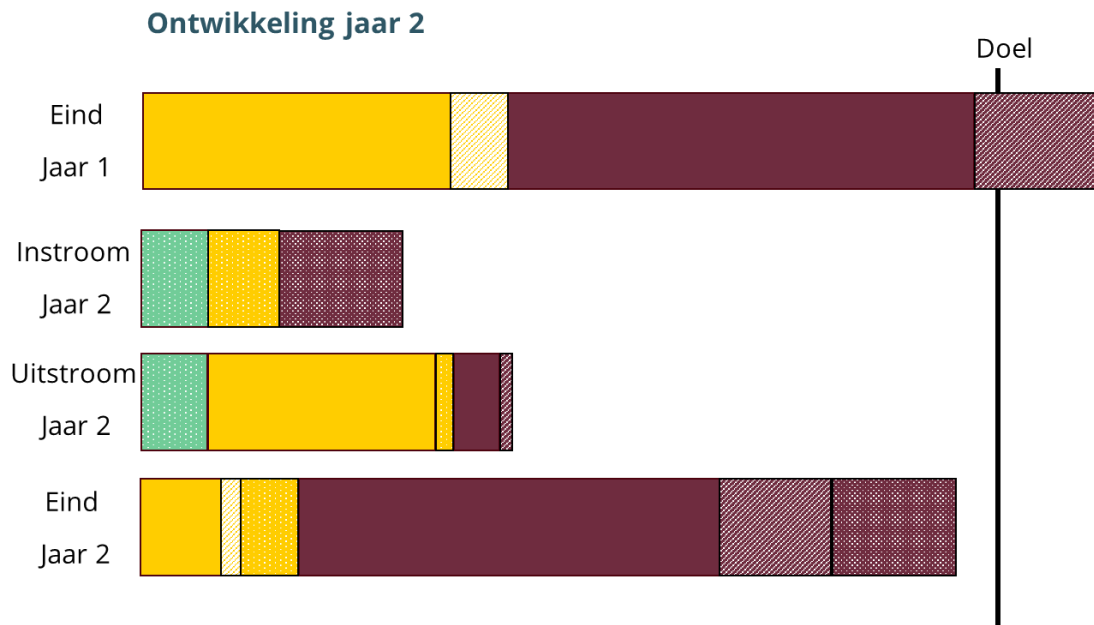
De onderstaande afbeelding laat de ontwikkeling in jaar 1 zien: de doelgroep met 0-9 maanden afstand tot de arbeidsmarkt stroomt uit en niet weer opnieuw in, vanwege de verhoogde inzet op deze doelgroep en een effectieve aanpak aan de poort. Ook stroomt een deel (20%) van de mensen met 9-24 maanden afstand tot de arbeidsmarkt uit en 10% van de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (vanwege andere redenen, zoals bereiken AOW-leeftijd of verhuizen).

Wel stroomt er ook een groep mensen in, waarvan het grootste gedeelte met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.



Jaar 2

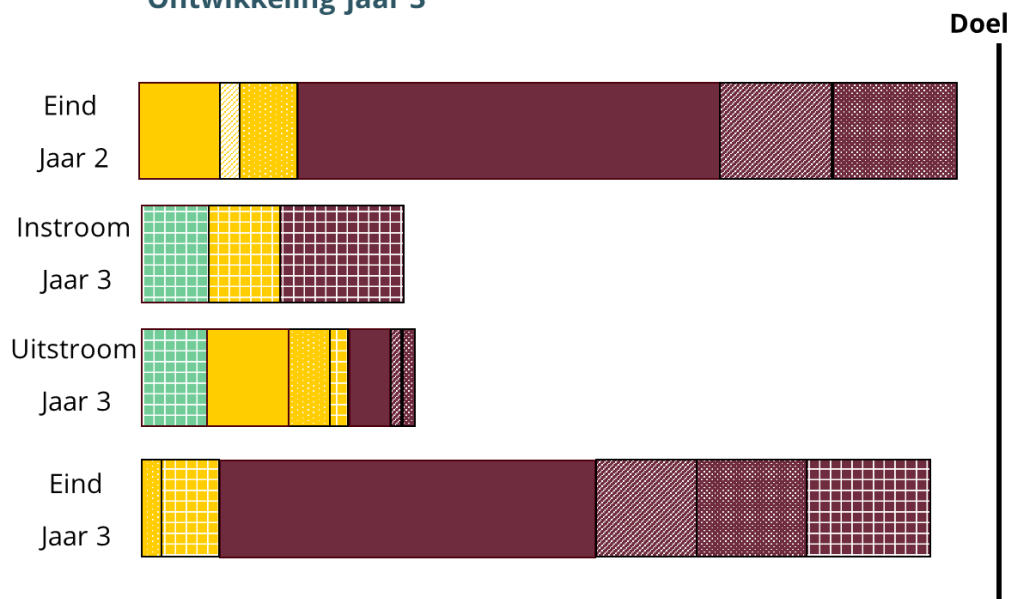
In jaar 2 zijn er geen mensen meer in het bestand met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, die zijn in jaar 1 allemaal uitgestroomd. Wel is er een nieuwe instroom met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Die stromen ook allemaal direct weer uit vanwege de effectieve inzet aan de poort. Ook stroomt een groot gedeelte van de mensen met 9-24 maanden afstand tot de arbeidsmarkt uit. Ook stromen er weer mensen in: mensen met 9-24 maanden afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ondanks de instroom zakt het bestand onder het doel.



Jaar 3

Ook in jaar 3 wordt de nieuwe instroom met een korte afstand tot de arbeidsmarkt snel aan werk geholpen en stromen zij niet echt in. Ook is er weer effectieve inzet op de mensen met 9-24 maanden afstand tot de arbeidsmarkt. Daar zijn er nu ook minder van zoveel van over. Hierdoor komen de uit- en instroom weer dicht bij elkaar te liggen.

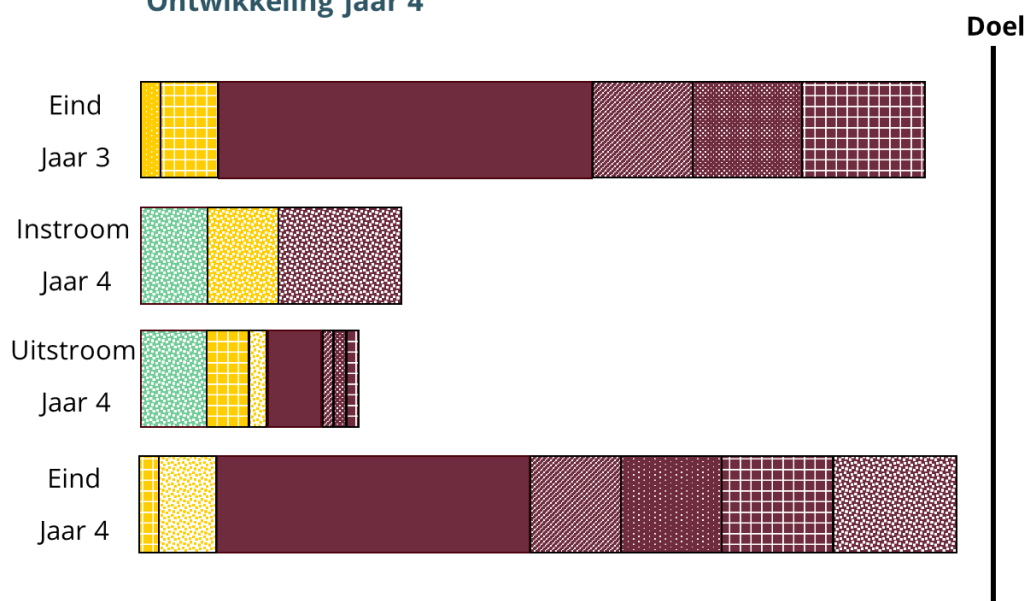
Ontwikkeling jaar 3



Jaar 4

In jaar 4 is het gedeelte van het bestand met minder dan twee jaar afstand tot de arbeidsmarkt zodanig afgenomen dat de instroom hoger is dan de uitstroom en het bestand weer groeit.

Ontwikkeling jaar 4



Jaar 5

Jaar 5 kent eenzelfde dynamiek als in jaar 4, waardoor het bestand weer verder groeit en weer boven het doel komt.

