Andersson Elffers Felix

debeleidsonderzoekers

Verklaringen voor tekorten en overschotten op het bijstandsbudget

Uitkomsten onderzoek bij 15 gemeenten met meerjarige tekorten en overschotten

/Andersson Elffers Felix debeleidsonderzoekers

Datum

21 juni 2023

Opdrachtgever

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Onderzoeksteam

Lennart de Ruig, Mirjam Engelen, Jildou Talman, Youri ten Hoeve (De Beleidsonderzoekers), Irene Niessen, Jim Romijn, Lisette Reuvers, Thijs van den Broek (AEF)

Referentie

GS85/rapportage onderzoek meerjarige tekorten en overschotten

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

Samenvatting

Aanleiding & opdracht

Er is een verfijnd verdeelmodel voor de budgetten van bijstandsuitkeringen van gemeenten

Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om bijstand te verlenen aan inwoners die langdurig over onvoldoende middelen beschikken om in hun noodzakelijke kosten voor levensonderhoud te voorzien. Daarnaast is het een gemeentelijke verantwoordelijkheid om inwoners in de bijstand naar werk te begeleiden. Voor deze taken ontvangen gemeenten verschillende budgetten vanuit het Rijk.

Dit onderzoek richt zich op door gemeenten te beïnvloeden factoren die bijdragen aan een meerjarig tekort of overschot op de gebundelde uitkering

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wenst meer inzicht in welke dynamiek ertoe leidt dat er gemeenten zijn met structurele tekorten en overschotten. Daarom zijn er twee onderzoeken uitgevoerd: een onderzoek naar de eventuele technisch-methodologische oorzaken door SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research en het onderhavige onderzoek door AEF en De Beleidsonderzoekers naar door gemeente beïnvloedbare factoren.

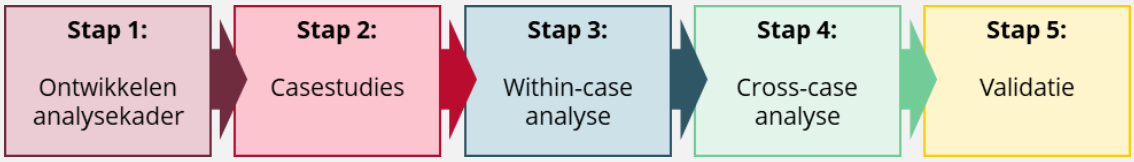
In dit onderzoek door AEF en De Beleidsonderzoekers geven we antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag: welke door een gemeente te beïnvloeden factoren (gerelateerd aan beleid en uitvoering) dragen bij aan het optreden van meerjarige tekorten of overschotten op de gebundelde uitkering?

Meer informatie over het verdeelmodel, de werking daarvan en wat dit betekent voor gemeenten vindt u in hoofdstuk / 1.

Gehanteerde werkwijze

Er zijn verschillende mogelijke door gemeenten te beïnvloeden factoren die in theorie kunnen bijdragen aan een tekort of overschot: factoren in de organisatie, in het beleid, in de uitvoering, in de sturing op uitgaven en in de politieke en lokale context. Deze factoren kunnen tegelijkertijd spelen en zelfs op elkaar inwerken. Daarom hebben we voor dit onderzoek gebruik gemaakt van een systeemanalyse. Daarmee analyseerden we in samenhang alle relevante door gemeenten te beïnvloeden factoren gerelateerd aan beleid en uitvoering. Dit hebben we gedaan in vijf verschillende en elkaar opvolgende stappen.



We hebben gewerkt met een analytisch raamwerk met verschillende niveaus van verklaringen

Als eerste hebben we een uitgebreid analytisch raamwerk ontwikkeld met verschillende factoren op verschillende niveaus. Door te werken met niveaus van verklaringen brengen we een zekere volgordelijkheid aan in de verklaringen voor het optreden van meerjarige tekorten of overschotten. De gedachte hierbij is dat bepaalde verklaringen direct zijn te relateren aan meerjarige tekorten of overschotten (bijvoorbeeld de aandacht voor handhaving of het voorkomen van herinstroom) en andere verklaringen 'verder weg' gelegen zijn in de brede context van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en meer indirect bijdragen. Dit analytisch raamwerk is gebaseerd op een uitgebreide en structurele analyse van beschikbare (wetenschappelijke) literatuur en documenten en consulatie met experts.

Zie hoofdstuk / 1 (en Bijlage / A) voor een nadere uitwerking van het analytisch raamwerk en de verklaringsniveaus.

Diepgravende casestudies vormden de basis van het onderzoek

De kern van het onderzoek bestond uit diepgravende casestudies van vijftien gemeenten, waarvan zes met een structureel overschot, acht met een structureel tekort en één met een duidelijke omslag. In deze casestudies hebben we de hypotheses die volgen uit het analytisch raamwerk getoetst. Dit hebben we gedaan middels een documentenanalyse van de bij de gemeente beschikbare beleidsdocumenten, werkprocessen/beschrijvingen en eerder uitgevoerde onderzoeken; een kwantitatieve analyse op basis van gegevens uit de Divosa Benchmark Werk & Inkomen; en een serie groepsgesprekken en interviews.

In de groepsgesprekken en interviews hebben we gesproken met alle relevante groepen van betrokkenen binnen de geselecteerde gemeenten, van de uitvoerders tot de wethouder die verantwoordelijk is voor Werk en Inkomen. Op deze manier kregen we een goed en volledig beeld van het beleid rondom en de uitvoering van de Participatiewet in de vijftien gemeenten.

Voor meer informatie over de casestudies, zie Bijlage / B. De uitkomsten van de casestudies vormen de kern van de beschrijving van de praktijk die te lezen is in hoofdstuk / 2.

Binnen de casestudies analyseerden we in welke mate tekorten en overschotten te verklaren zijn vanuit het beleid en uitvoering van de gemeente zelf

Met de verschillende onderzoeksactiviteiten binnen de casestudies hebben we getoetst aan welke van de condities in elke gemeente voldaan is. Ofwel: wat zijn voor elke gemeente de belangrijkste condities voor het optreden van een meerjarig tekort of overschot in die ene gemeente? Deze zogeheten within-case analyse maakte het mogelijk zicht te krijgen op de historische ontwikkelingen, interne sturing, beleidskeuzes en doorwerking hiervan in de uitvoering door gemeenten. Uit deze within-case analyses konden we bepalen in hoeverre de tekorten en overschotten van elke gemeente te verklaren zijn vanuit de door ons onderscheiden en onderzochte condities.

Voor een beschrijving van de bevindingen van de within-case analyse, zie paragraaf 3.3.1.

Door de casestudies met elkaar te vergelijken, verkregen we antwoord op de onderzoeksvraag

De vergelijkende analyse (cross-case) was de belangrijkste stap om antwoord te krijgen op onze onderzoeksvraag, welke door gemeente te beïnvloeden factoren bijdragen aan een meerjarig tekort of overschot op hun gebundelde uitkering-budget. Voordat het mogelijk was om de gemeenten met elkaar te vergelijken, is een complexiteitsreductie uitgevoerd, om het aantal factoren uit het analytisch raamwerk terug te brengen tot een behapbaar aantal. Dit is, onder andere, gedaan door factoren zonder onderscheidend vermogen te schrappen.

Na de complexiteitsreductie is de cross case-analyse uitgevoerd waarbij we gekeken hebben wat de samenhang is tussen de diverse te beïnvloeden factoren en het feit of gemeenten te maken hebben met een tekort of een overschot.

Zie ook Bijlage A.4 voor een nadere toelichting op de complexiteitsreductie en Bijlage / D voor een beschrijving van welke condities waarom afgevallen of gecombineerd zijn. Lees paragraaf 3.3.2 voor de bevindingen op de cross-case analyse.

Na een validatiesessie met gemeenten is dit rapport opgesteld dat de onderzoeksvraag beantwoordt

Na uitvoering van de within case-analyse en de cross case-analyse is een validatiesessie gehouden waarbij we met 25 beleidsmakers en managers van gemeenten de uitkomsten van het onderzoek hebben besproken. De vraag of de resultaten werden herkend, stond hierbij centraal. Er is daarnaast nader gesproken over het beleid en de uitvoering bij de diverse aanwezige gemeenten. Dit heeft tot een aantal aanvullende noties, aanscherpingen en nuanceringen van de bevindingen geleid. Deze hebben hun weg in deze rapportage gevonden.

Belangrijkste uitkomsten

De hoofdvraag hierboven valt in twee onderdelen uiteen:

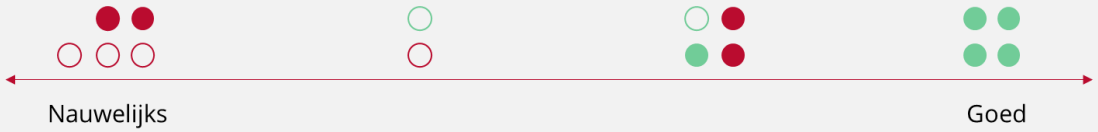
1. In welke mate kunnen overschotten en tekorten verklaard worden door keuzes van gemeenten?
2. Wat zijn specifieke keuzes van gemeenten die hun tekort of overschot kunnen verklaren?

Door gemeenten te beoordelen op de condities kunnen we uitspraken doen over de verklaarbaarheid van hun tekort of overschot vanuit keuzes op beleid en uitvoering

Elk van de gemeenten hebben we op elk van de condities beoordeeld, relatief gezien ten opzichte van elkaar: is er in meer of mindere mate aan een conditie voldaan? Op basis hiervan hebben we inzichtelijk gemaakt, per gemeente, in welke mate we het tekort of overschot van de betreffende gemeente kunnen verklaren uit de bevindingen van de onderzoekers op de condities. We hebben hierin een vierdeling gehanteerd, van gemeenten waarvan het tekort of overschot niet of nauwelijks te verklaren is, op basis van de keuzes die gemeenten maken tot gemeenten waarvan dit goed te verklaren is.

De tekorten en overschotten van deze gemeenten kunnen voor (maar) een deel verklaard worden vanuit hun keuzes in beleid en uitvoering

In onderstaande figuur staan de gemeenten gerangschikt naar de mate van verklaarbaarheid vanuit hun keuzes voor beleid en uitvoering (rood zijn gemeenten met tekorten, omrand zijn gemeenten die in een GR deelnemen). Voor (slechts) iets meer dan de helft van de gemeenten kan hun tekort of overschot redelijk tot goed verklaard worden op basis van hun keuzes. Voor de andere gemeenten kunnen we het tekort of overschot beperkt of nauwelijks verklaren. Dit betekent dat er ook andere factoren in het spel moeten zijn, die het tekort of overschot veroorzaken, bijvoorbeeld dat de verdeling onvoldoende tegemoet komt aan de specifieke situatie van de betreffende gemeente, of de beperkingen van elk mogelijk econometrisch model dat een zeer complexe werkelijkheid probeert te vangen.



Voor meer achtergrond hiervoor, zie paragrafen 3.3.1 en 4.1.

Er zijn verschillende condities die verband lijken te houden met de overschotten en tekorten

We hebben voor de afzonderlijke condities bekeken waarop gemeenten met een tekort zich meer of minder onderscheiden van gemeenten met een overschot. Er zijn verschillende condities waarop dat het geval is en die dus een verband lijken te houden met het financieel resultaat:

- Het doel / de visie van de gemeente en de mate waarin deze in lijn is met de prikkel vanuit de gebundelde uitkering.
- De mate waarin de tekorten (en overschotten) een rol spelen in de organisatie, dus hoe goed deze 'doorwerken' en door (kunnen) werken.
- Stabiliteit van beleid en organisatie en daarmee samenhangend politieke aandacht.
- De verdeling van de capaciteit over verschillende activiteiten ("strategieën") om tot een zo klein mogelijk aantal inwoners in de bijstand te krijgen / houden.
- 'Kennis van de klant' / informatiegedreven beleid, als voorwaarde voor gerichte inzet.
- Een efficiënt werkproces.
- Externe samenwerking

In die zin lijken er dus zeker elementen te zijn die behulpzaam kunnen zijn, 'knoppen' waaraan gemeenten kunnen draaien.

In paragraaf 3.3.2 beschrijven we deze condities in meer detail.

Er is niet één weg naar Rome, naar een overschot op de gebundelde uitkering

Er zijn verschillende condities waarop gemeenten met tekorten zich lijken te onderscheiden van gemeenten met overschotten. In die zin lijken er dus zeker elementen te zijn die (niet) behulpzaam zijn, 'knoppen' waaraan gemeenten kunnen draaien.

Het is echter niet slechts één zo'n knop: deze elementen zijn geen 'voldoende voorwaarden' voor een overschot, in de zin dat voldoen aan de conditie een overschot betekent. Het zijn ook geen 'noodzakelijke voorwaarden', in de zin dat je geen overschot kunt hebben zonder aan de conditie voldoen. Het zijn bevorderende factoren: hoe meer er sprake van is, hoe groter de kans op een

overschot. Samenhang is daarbij het sleutelwoord. Er is bovendien niet één weg naar Rome, één recept voor een overschot: gemeenten met een verklaarbaar overschot hebben verschillende culturen en geven hun afdeling W&I op verschillende manieren vorm.

De prikkel vanuit de gebundelde uitkering werkt niet voor alle onderzochte gemeenten zoals deze bedoeld is

We zien in de onderzochte gemeenten verschillende mechanismen die ervoor zorgen dat de prikkel die vanuit de gebundelde uitkering uit zou moeten gaan niet het beoogde effect heeft:

- In sommige gemeenten wordt de prikkel van een tekort of overschot op de gebundelde uitkering niet of beperkt gevoeld in de gemeentefinanciën.
- Sommige gemeenten ervaren de prikkel van de gebundelde uitkering niet als een kans om het bijstandsvolume en de bijstandsprijs te beïnvloeden.
- Als de prikkel wel doorwerkt op de organisatie, dan zijn de inzichten over hoe daar uiting aan te geven (welke keuzes werken niet) beperkt.
- De afgelopen jaren zit een steeds groter deel van de inwoners in de bijstand daar al lang in. Voor hen is het veel moeilijker om naar werk uit te stromen. De beïnvloedbaarheid door gemeenten is dus afgenomen.

In paragrafen 2.1.2 en 4.3 beschrijven we dit uitgebreider.

De prikkel vanuit de gebundelde uitkering is niet altijd congruent met de brede doelen in het Participatiewet

De focus van dit onderzoek en de gekozen condities ligt primair op de financiële resultaten op de gebundelde uitkerking. De financiële prikkel die uitgaat van de gebundelde uitkering is om de bijstandslasten zo laag mogelijk te krijgen. Gemeenten kunnen daar invulling aan geven door bijvoorbeeld de uitstroom naar werk te bevorderen, de instroom te beperken en sancties op te leggen. In dit onderzoek zijn we een aantal spanningsvelden tegengekomen tussen het instrument gebundelde uitkering en de bredere context. De keuzes die gemeenten maken om hun bijstandsuitgaven zo laag mogelijk te maken, staan daarbij soms op gespannen voet met de bredere beleidsdoelen in de Participatiewet en het sociaal domein.

In paragraaf 4.4 beschrijven we enkele van deze spanningsvelden.

paragraaf 0 gaan we nader in op enkele adviezen op basis van dit onderzoek, zowel voor het ministerie van SWZ als inzichten waar gemeenten uit kunnen putten.

Zeggingskracht van het onderzoek: een rijk en breed beeld

Dit is de eerste keer dat er een dergelijke systematische vergelijking van beleid en uitvoering op het gebied van Werk en Inkomen bij zo'n aantal gemeenten heeft plaatsgevonden. De vraag is desondanks wat de zeggingskracht van dit onderzoek is, hoe sterk de uitspraken zijn die we kunnen doen. Daarin zijn twee beperkende factoren: de breedte en de diepte.

Er is bewust een keuze gemaakt om 15 gemeenten te onderzoek die op een of andere manier opvallen. Ze vallen op omdat ze verschillende jaren een overschot of juiste een tekort op hun gebundelde uitkering hadden. Sommige gemeenten zijn in de steekproef gekomen omdat ze van een overschot naar een tekort zijn gegaan en soms juist weer terug. Dit betekent dat we hebben gewerkt met een selectieve, specifieke groep van gemeenten. Dat maakt de uitkomsten representatief voor deze groep gemeenten, maar niet automatisch voor alle gemeenten. Voor nog beter onderbouwde uitspraken, zouden veel meer gemeenten diepgaand bestudeerd moeten worden.

Daarnaast is het met de onderzoeksopzet beperkt mogelijk om enorm de diepte in te gaan: hoe effectief een bepaalde interventie voor een bepaalde groep bijstandsgerechtigden is, daar kan een promotieonderzoek aan gewijd worden. Laat staan de totale set van beschikbare interventies en alle andere condities.

Dat doet echter niets af aan de zeggingskracht van dit onderzoek. De resultaten die wij hebben gevonden, zijn zeer informatief en geven een uitstekend beeld van de diversiteit van beleid en uitvoering van de Participatiewet in de Nederlandse gemeenten. Elke gemeente maakt als gevolg van de beleidsvrijheid eigen keuzes en legt andere accenten. De resultaten geven ook aanknopingspunten voor factoren die deze tekorten en overschotten kunnen verklaren en kunnen zo van grote waarde zijn voor het verdere gesprek tussen ministerie en gemeenten, in het inzetten van oplossingen om tekorten (en mogelijk ook overschotten) te verkleinen en als vertrekpunt voor verdere verdieping.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier inhoudelijke hoofdstukken. Hoofdstuk 1 geeft meer informatie over de werking van de gebundelde uitkering, de gedachte achter het werken met een verdeelmodel voor de gebundelde uitkering en de mogelijke werking van de prikkel die uitgaat van het verdeelmodel. Hoofdstuk 2 geeft een kwalitatief inzicht in de resultaten van de within case-analyse. We lopen daarbij de vier niveaus langs (brede context, randvoorwaarden voor effectieve uitvoering, uitvoering en inzet instrumentarium en effecten op bijstandsbestand). Hoofdstuk 3 geeft de resultaten van de cross case-analyse in drie stappen en gaan we in op verklaringen voor tekorten en overschotten. Tot slot geven we de conclusies in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk geven we ook onze reflecties over de prikkelwerking van het verdeelmodel en de Participatiewet.

Na de inhoudelijke hoofdstukken volgen de bijlagen. In de bijlagen bespreken we de bronnen, methodologie, casestudies en bevindingen die dienen als achtergrond voor de vier inhoudelijke hoofdstukken.

/ Inhoud

Samenvatting 3
Aanleiding & opdracht 3
Gehanteerde werkwijze 3
Belangrijkste uitkomsten 5
Leeswijzer 8

/ 1 De theorie & achtergrond 11
1.1 Bekostiging van de taken uit de Participatiewet 11
1.2 (Tekorten en overschotten op) de gebundelde uitkering 11
1.3 Er zijn verschillende mogelijke oorzaken voor die tekorten (en overschotten) 12

/ 2 Een beschrijving van de praktijk 18
2.1 De brede context en werking van de prikkel van de gebundelde uitkering (niveau 4) 18
2.2 Randvoorwaarden voor effectieve uitvoering (niveau 3) 23
2.3 Uitvoering en inzet instrumentarium (niveau 2) 29

/ 3 Verklaringen voor tekorten en overschotten 33
3.1 Stap 1: aandeel volume en prijs in tekort/overschot 34
3.2 Stap 2: mogelijke verklaringen voor volume/prijs-component tekort/overschot 36
3.3 Stap 3: vinden van verklaringen voor tekorten en uitkomstmaten 44

/ 4 Conclusies 63
4.1 In welke mate kunnen overschotten en tekorten verklaard worden door keuzes van gemeenten? 63
4.2 Wat zijn specifieke keuzes van gemeenten die hun tekort of overschot kan verklaren? 65
4.3 Reflectie: prikkelwerking 66
4.4 Reflectie: de Participatiewet is meer dan de gebundelde uitkering 69
4.5 Aanknopingspunten voor de toekomst 70

/ A Analytisch raamwerk 75
A.1 Over dit analytisch raamwerk 75
A.2 Beschrijving analytisch kader 75
A.3 Gehanteerde bronnen voor analytisch raamwerk 86
A.4 Complexiteitsreductie (eerste selectie condities) 88

/ B Bijlage: casestudies 92
B.1 Casestudies 92
B.2 Selectie van gemeenten 92
B.3 Gesprekspartners 96
B.4 Bijlage: gespreksleidraden en vragenlijsten 96

/ C Bevindingen per conditie 101
C.1 Niveau 1: uitkomstmaten 101

C.2 Niveau 2: uitvoering en inzet instrumenten 101
C.3 Niveau 3: randvoorwaarden effectieve uitvoering 105
C.4 Niveau 4: brede context 113

/ D Selectie condities 'complexiteitsreductie' per methode 116
D.1 Methode 1: onderscheidend vermogen 116
D.2 Methode 2: inhoudelijke overweging 118
D.3 Methode 3: groeperen van condities 119
D.4 Methode 4: vier niveaus hanteren in het analytisch kader 122

/ E Bijlage kwantitatieve deel cross case analyse 123
E.1 Stap 1: herleiden van overschotten en tekorten tot volume en gemiddelde prijs 123
E.2 Stap 2: aanknopingspunten voor volume- en prijstekorten/overschotten 123
E.3 Stap 3: within-case analyses per gemeente 135

/ 1 De theorie & achtergrond

Wanneer je langdurig geen eigen inkomsten hebt en daardoor je bestaanszekerheid in het geding is, kun je een uitkering vanuit de gemeente krijgen. De gemeente moet hier op grond van de Participatiewet in voorzien. Gemeenten toetsen aanvragen voor een uitkering om te bepalen of de aanvrager hier recht op heeft (rechtmatigheid). Zij controleren ook of inwoners die al een uitkering hebben nog aan de voorwaarden hiervoor voldoen.

Gemeenten zetten zich daarnaast ook in om inwoners met een uitkering (terug) naar (betaald) werk te begeleiden. Het idee is dat het zowel in het belang van de inwoner zelf is om (weer) meer deel te nemen aan de maatschappij, als voor de gemeente. Deze hoeft dan immers niet meer in een uitkering te voorzien.

1.1 Bekostiging van de taken uit de Participatiewet

Om de Participatiewet uit te voeren, krijgen gemeenten verschillende budgetten vanuit het Rijk:

- **De gebundelde uitkering** moet voorzien in de middelen om de bijstandsuitkeringen te financieren. Daarnaast moeten uit de gebundelde uitkering ook andere uitkeringen gefinancierd worden: uitkeringen voor werkloze ouderen (IOAW en IOAZ) en voor zelfstandigen (Bbz 2004). De gebundelde uitkering is een specifieke uitkering (SU/SPUK): de middelen zijn geoormerkt en de gemeente legt verantwoording hierover af aan het Rijk. Voor de gebundelde uitkering geldt specifiek dat gemeenten tekorten op de uitkering uit eigen middelen bij moeten leggen, terwijl zij overschotten zelf mogen houden.
- **De middelen voor uitvoering van de Participatiewet** zijn onderdeel van de Algemene Uitkering (AU) van het gemeentefonds[1], evenals overige inkomensvoorzieningen (bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, etc.). In 2023 zijn ook de middelen voor de inzet van de gemeente om inwoners naar werk te begeleiden toegevoegd aan de AU. Middelen in de AU zijn ongeoormerkt. Gemeenten mogen het budget voor begeleiding en apparaatskosten dus naar eigen inzicht besteden, in beginsel zelfs buiten het Participatiedomein. Tekorten en overschotten op dit budget zijn geen onderdeel van dit onderzoek, maar zullen in dit rapport regelmatig naar voren komen, omdat beide budgetten niet geheel los van elkaar te zien zijn.

1.2 (Tekorten en overschotten op) de gebundelde uitkering

Het Rijk bestemt een deel van haar budget voor de te verwachten uitgaven aan bijstand. Dit macrobudget wordt zodanig geraamd dat de omvang ervan zo goed mogelijk aansluit bij het aantal verwachte bijstandsgerechtigden op landelijk niveau. Het macrobudget wordt daarvoor gebaseerd op de realisaties aan bijstandsuitkeringen van het voorgaande jaar en de verwachte ontwikkeling van de uitgaven in het budgetjaar.

[1] Met uitzondering van middelen voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en Beschut Werk.

Het budget voor het financieren van de bijstandsuitkeringen (gebundelde uitkering) wordt verdeeld via een verdeelmodel[2] dat gebaseerd is op niet door te gemeente te beïnvloeden, objectieve factoren, zoals de samenstelling van de bevolking en de regio waarin de gemeente ligt. Het doel van dit verdeelmodel is het beschikbare macrobudget zo eerlijk mogelijk te verdelen over alle gemeenten. In 2015 is een verfijnd, nieuw verdeelmodel ontwikkeld dat de kans op bijstand van inwoners in een specifieke gemeente inschat. In de periode 2015-2019 is het verdeelmodel jaarlijks in samenspraak met gemeenten, VNG en Divosa doorontwikkeld. Sinds 2019 is het model in belangrijke mate uitontwikkeld.

Het model is zeer fijnmazig. Voor de meeste gemeenten geeft het dan ook een goede schatting van de daadwerkelijke kosten die zij maken aan uitkeringen in het kader van de Participatiewet. Desondanks zijn er gemeenten die kampen met structurele overschotten of tekorten op hun budget.

Om gemeenten te compenseren bij grote tekorten op het budget voor bijstand kunnen zij een beroep doen op de **vangnetuitkering**. Alle gemeenten dragen bij aan de middelen die voor het vangnet bestemd zijn. De Toetsingscommissie vangnet Participatiewet beoordeelt de aanvragen van gemeenten. De eigenrisicodrempel voor gemeenten is 7,5% in 2021. Voor het tekort tussen de 7,5% en de 12,5% wordt de helft vergoed en tekorten boven de 12,5% worden volledig vergoed. Het maximale eigen risico voor een gemeente is dus 10%. Over de jaren 2015-2020 hadden 24 gemeenten vier jaar of meer een tekort van meer dan 7,5%. Ook hadden 21 gemeenten vier jaar of meer een overschot van meer dan 12,5%.

Zoals eerder gezegd is de gebundelde uitkering een specifieke uitkering. Anders dan bij de meeste specifieke uitkeringen zijn overschotten en tekorten voor eigen rekening van gemeenten. Een (groot) tekort is onwenselijk voor de gemeente zelf, omdat het tekort vanuit algemene middelen gedekt moet worden. Het is echter ook voor gemeenten zonder tekorten onwenselijk, zij dragen via de vangnetuitkering immers bij aan het verkleinen van de tekorten. Een overschot daarentegen is natuurlijk niet onwenselijk voor de gemeente zelf. Wanneer een overschot zou duiden op een onvoldoende op maat gesneden verdeling van middelen (ondanks de fijnmazigheid ervan), dan betekent dit wel dat andere gemeenten te weinig middelen ontvangen hebben.

1.3 Er zijn verschillende mogelijke oorzaken voor die tekorten (en overschotten)

De vraag is dus wat de oorzaak is/oorzaken zijn van deze tekorten en overschotten. Daarop zijn verschillende mogelijke antwoorden. Het is ook denkbaar dat verschillende factoren tegelijk spelen. Grofweg zijn er vier type factoren denkbaar:

1. **Factoren die verband houden met de inkomsten vanuit het Rijk.** Deze vallen uiteen in twee:
    a. **De huidige verdeling van middelen.** Mogelijk ondervinden gemeenten nadeel van het verdeelmodel, bijvoorbeeld omdat bepaalde objectieve factoren in de gemeente niet in data beschikbaar zijn of te specifiek zijn om opgepakt te worden in de regressies.

[2] Voor kleinere gemeenten (met minder dan 40.000 inwoners) bestaat het budget (deels) ook uit een historisch component.

   b. **Beperkingen van elke verdeling.** De verklaring is niet in één van voorgaande factoren gelegen, tekorten en overschotten zijn simpelweg het resultaat van de beperkingen van elk model om een complexe en veelvormige werkelijkheid te vangen.
2. **De gemeentelijke organisatie.** Ook deze valt weer uiteen in twee onderdelen:
   a. **Beperkte of verstoorde prikkelwerking.** De prikkel die uitgaat van de gebundelde uitkering en verdeling van middelen daaruit naar gemeenten pakt –bewust dan wel onbewust– mogelijk anders uit dan bedoeld[3].
   b. **(In)effectieve keuzes in beleid of uitvoering.** Wat gemeenten doen en hoe zij het doen – dat wil zeggen: hoe zij het beleid en de uitvoering rondom werk en inkomen en dus de Participatiewet vormgeven en de keuzes die daaraan ten grondslag gelegen hebben – kan van invloed zijn op de omvang van hun uitgaven.

We hebben deze vierdeling hieronder schematisch weergegeven.

Figuur 1: typen van mogelijke verklaringen voor financiële tekorten en overschotten op de gebundelde uitkering. Verklaringen in het gele kader zijn onderwerp van dit onderzoek.

Een goed begrip van de oorzaken geeft antwoord op de vraag hoe onwenselijk de tekorten en overschotten zijn en wat mogelijke manieren zijn om ermee om te gaan.

We reflecteren hieronder kort op de eerste mogelijke verklaring, die geen onderdeel is van dit onderzoek. Vervolgens gaan we uitgebreider de mogelijke verklaringen in de gemeentelijke organisatie.

1. Technisch-methodologische oorzaak voor overschotten en tekorten

Het is mogelijk dat er nog één of meer verklarende factoren missen in het verdeelmodel, waarop juist de gemeenten met overschotten en tekorten zich onderscheiden van de andere gemeenten. Met andere woorden: er ontbreekt nog een stukje van de puzzel die verdeelmodel heet. Daarnaast blijft het natuurlijk een model: een versimpelde weergave van de veel complexere werkelijkheid. Een

[3] Zoals we zullen zien, liggen de mogelijke oorzaken hiervoor niet automatisch in hun geheel bij de gemeentelijke organisatie.

model zal daarom altijd inherent beperkt zijn en de aantallen bijstandsgerechtigden nooit volledig reproduceren.

Hiervoor is in opdracht van het ministerie van SZW een onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research. Dit onderzoek is openbaar gemaakt in oktober 2022[4]. De uitkomst van dit onderzoek naar technisch-methodologische oorzaken luidt dat er meerdere objectieve kenmerken systematisch samenhangen met een meerjarig tekort of overschot op het bijstandsbudget. Nader onderzoek loopt om te bepalen of er op basis hiervan een verbetering van het verdeelmodel mogelijk is.

2. De gebundelde uitkering en prikkelwerking

De financiële constructie (overschotten en tekorten zijn voor rekening van de gemeente zelf) hangt samen met de aanname dat er een economische prikkel uitgaat van de tekorten. Als het zo is dat er een economische prikkel uitgaat van tekorten, dan zetten gemeenten met een tekort zich in om de uitgaven voor de bijstandsverlening zo laag mogelijk te houden: zij gaan scherper of ergens anders op sturen.

Het is echter mogelijk dat er onvoldoende prikkel voor gemeenten uitgaat van de gebundelde uitkering. De gedragseconomie laat immers zien dat mensen niet altijd rationele wezens zijn en dat psychologische factoren en beperkte rationaliteit een rol spelen. Dit geldt (mogelijk) ook voor gemeenten: verschillende onderzoeken suggereren dat gemeenten niet zo sterk op prikkels reageren als op basis van de economische theorie verwacht mag worden.[5]

Daarnaast is een gemeente een complexe organisatie. Het is mogelijk dat er wel degelijk een prikkel uitgaat van een tekort, maar dat deze prikkel desondanks tot beperkte actie leidt, omdat er ook nog prikkels of dynamieken zijn die een andere kant op werken. Mogelijk wordt de prikkel bijvoorbeeld anders ervaren door de uitvoeringsorganisatie dan op , omdat het tekort op de werkvloer niet duidelijk is. Of gelden er als gevolg van politiek-bestuurlijke keuzes ook andere doelen op het gebied van Werk en Inkomen dan het zo klein mogelijk houden van het aantal bijstandsgerechtigden en zo het zo laag mogelijk houden van de uitgaven.

Randvoorwaarden voor prikkelwerking

We identificeren (ten minste) vijf randvoorwaarden om de beoogde prikkelwerking plaats te laten vinden:

1. **Gemeenten voelen de prikkel van een tekort of overschot** op de gebundelde uitkering in de gemeentefinanciën. Als het tekort of overschot niet merkbaar is, kan er immers geen prikkel vanuit gaan. Met ‘gemeente’ bedoelen we hier de hele organisatie Werk en Inkomen, maar de situatie kan evenzogoed van toepassing zijn voor een Gemeenschappelijke Regeling (GR).
2. **Gemeenten ervaren de prikkel van de gebundelde uitkering als een kans** om het budget doelmatiger te besteden door het bijstandsvolume en de bijstandsprijs te beïnvloeden.
3. **Gemeenten ervaren een relatie tussen de prikkel en het eigen handelen**. Gemeenten moeten het gevoel hebben dat wat zij doen impact heeft op het tekort. Zij moeten met andere woorden het idee hebben dat het tekort (of overschot) beïnvloedbaar is.

[4] SEO Economisch Onderzoek & Atlas Research (2022). Meerjarige tekorten en overschotten op het bijstandsbudget. Een verkenning van objectieve verklaringen.
[5] Zie o.a. Allers et al. (2013). De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten. Aarts, L & Veen, S. van der (2016). ‘Ervaringen in de uitvoering van de bijstand’. Gepubliceerd in: Sociaal Bestek. Uitgave 4/2016.

4. **Gemeenten beschikken over voldoende informatie** om doelmatige keuzes te maken. Als zij gevolg willen geven aan de prikkel op basis van de eerste drie randvoorwaarden, dan moeten ze vervolgens ook weten *hoe* ze daar gevolg aan geven: wat werkt en wat niet?
5. **Gemeenten beschikken over mogelijkheden** om het bijstandsvolume en de bijstandsprijs te beïnvloeden. Als gemeenten daarin de effectieve keuzes maken, moeten die keuzes hierop daadwerkelijk invloed hebben.

In de gedachtenvorming over het instrument gebundelde uitkering wordt verondersteld dat aan deze (en mogelijk nog andere) randvoorwaarden voldaan is. Dit onderzoek kan daar nader licht op werpen.

3. Mogelijke verklarende factoren: analytisch kader

Voor zover gemeenten op de financiële prikkel reageren, betekent dat een zoektocht naar de beste (beleids)keuzes. Er zijn zeer veel keuzes te maken, bijvoorbeeld op het niveau van doelen (inzetten op het minimaliseren van de instroom, of juist het maximaliseren van uitstroom), uitvoering (keuze voor instrumenten, vaardigheden van degenen die deze instrumenten inzetten, etc.), organisatie (uitvoering in eigen hand, in een samenwerking of bij een externe partij, maar ook zaken als organisatie-inrichting en cultuur) en financiën (hoeveelheid middelen worden besteed aan het naar werk begeleiden van inwoners, etc.). Sommige keuzes passen beter bij elkaar dan andere. Ook zijn effecten vaak lastig meetbaar en sowieso pas na verloop van tijd zichtbaar. Tot slot is de drempel om te veranderen groot, juist omdat het ontbreekt aan inzicht in meer of minder verstandige keuzes. Een keuze kan namelijk niet zondermeer teruggedraaid worden.

In de vorige paragraaf hebben we beschreven dat er verschillende mogelijke oorzaken zijn voor structurele tekorten en overschotten. Deze kunnen tegelijkertijd spelen en zelfs op elkaar inwerken. Daarom gebruiken we voor dit onderzoek een **systeemanalyse**. Daarmee analyseren we in samenhang alle relevante door gemeenten te beïnvloeden factoren gerelateerd aan beleid en uitvoering.

Een **analytisch raamwerk** is om bovengenoemde reden cruciaal. We introduceren hieronder verschillende factoren die (indirect) van invloed zijn op de tekorten en overschotten en hoe deze factoren elkaar beïnvloeden. Elk van deze verbanden tussen de factoren is een hypothetisch verband, waarvan getoetst moet worden of het in de praktijk optreedt. Dit analytisch raamwerk loopt als een rode draad door het onderzoek heen.

Voor de uitwerking van het raamwerk voor de systeemanalyse is aangesloten bij de literatuur over de factoren die mogelijk bijdragen aan het optreden van meerjarige tekorten of overschotten. Zo zijn we gekomen tot vier niveaus van factoren die het optreden van meerjarige tekorten een overschotten mogelijk verklaren. Door te werken met verschillende niveaus van factoren brengen we een zekere hiërarchie aan in de mogelijke verklaringen voor het optreden van meerjarige tekorten of overschotten. De gedachte hierbij is dat bepaalde mogelijke verklaringen direct zijn te relateren aan meerjarige tekorten of overschotten en andere mogelijke verklaringen ‘verder weg’ gelegen zijn en meer indirect bijdragen. In die zin zijn zij meer randvoorwaardelijk.

Door in het onderzoek te starten met de eerstgenoemde mogelijke verklaringen en na te gaan in hoeverre deze meerjarige tekorten of overschotten kunnen verklaren, reduceren we complexiteit en kunnen we effectiever inzoomen op een bepaald niveau of type verklaring.

De figuur hieronder geeft een sterk vereenvoudigde versie van het analytisch raamwerk voor de systeemanalyse weer. Daarbij zijn de niveaus met elkaar verbonden met pijlen, die de beïnvloeding tussen de factoren weergeven.

Figuur 2: vereenvoudigde weergave van het analytisch kader van verklaringen voor tekorten en overschotten. De '...' bij niveau 1 duiden op aanvullende mogelijkheden.

We lichten de vijf niveaus toe:

- **Niveau 0: overschotten en tekorten.** Dit is het daadwerkelijke overschot of tekort, de te verklaren variabele. We maken hierbinnen het onderscheid tussen het deel van het tekort dat voortkomt uit het volume (meer of minder inwoners in de bijstand dan voorspeld) en prijs (een gemiddeld lagere of hogere uitkering dan voorspeld).
- **Niveau 1: effecten op het bijstandsbestand.** Het eerste niveau van verklaringen voor het optreden van meerjarige tekorten of overschotten –verklaringen in de meest directe zin – betreft de effecten op het niveau van het bijstandsbestand. Daarbij gaat het om factoren die van invloed zijn op de omvang van het bijstandsbestand, zoals de in- en uitstroom van bijstandsgerechtigden en om factoren die van invloed zijn op de gemiddelde prijs (zoals parttime werken en terugvorderingen, terugvorderingen hebben we niet mee kunnen nemen in het onderzoek).
- **Niveau 2: uitvoering en instrumentarium.** Het tweede niveau van verklaringen voor het optreden van meerjarige tekorten of overschotten betreft de uitvoering van de bijstand door de professional. Het gaat daarbij in essentie om de vraag welke instrumenten voor wie in de praktijk worden ingezet, en hoe deze instrumenten samenhangen met het eerste niveau van verklaringen. Ofwel: wat proberen professionals in de praktijk te bereiken (voorkomen van instroom, bevorderen van uitstroom, etc.) en hoe doen zij dat?
- **Niveau 3: randvoorwaarden voor effectieve uitvoering en inzet van instrumentarium.** Dit 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. De randvoorwaarden zijn in te delen in beleidsmatige randvoorwaarden, organisatorische randvoorwaarden en financiële randvoorwaarden.
- **Niveau 4: brede context.** Het vierde en laatste niveau van factoren betreft de brede context waarin gemeenten opereren. Het gaat hierbij om belemmerende en bevorderende factoren die relatief moeilijk zijn te beïnvloeden door gemeenten, maar wel 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 de gebundelde uitkering. Dit zijn factoren die enerzijds de beleidsmatige, organisatorische en financiële randvoorwaarden bepalen. Anderzijds zijn dit factoren die de prikkelwerking van de Participatiewet kunnen beperken of verstoren – zie de vorige paragraaf.

We refereren in het vervolg van dit rapport aan de factoren in de niveaus 2, 3 en 4 als **condities**. We hebben condities opgenomen waarvan te verwachten is dat ze kunnen bijdragen aan een **doelmatige** uitvoering van de Participatiewet, waarbij de kans op **tekorten** zo klein mogelijk is. Alle condities en hun onderlinge relaties zijn uitgebreider beschreven in bijlage A.2. De condities zijn gebaseerd op diverse bronnen (zie bijlage A.3) en op onze eigen verwachtingen en ervaringen als onderzoekers in het sociaal domein.

Het analytisch raamwerk vormde het vertrekpunt voor de systeemanalyse. Door middel van de casestudies toetsen we of deze condities bij de selectie van gemeenten aanwezig zijn.

/ 2 Een beschrijving van de praktijk

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen vanuit de casestudies. We beschrijven of en hoe de casusgemeenten aan de condities voldoen, ook om de diversiteit daarin weer te geven. Deze bevindingen zijn dus gebaseerd op de analyses die we per gemeente hebben uitgevoerd. De beschrijving van de casestudies zelf en de uitkomsten per conditie zijn te vinden in Bijlagen / C en / D. We hebben in dit hoofdstuk de condities gegroepeerd naar de vier niveaus van het analytisch kader. We starten de beschrijving vanuit de 'onderkant' van het analytisch kader: de brede context. Daarna gaan we in op de randvoorwaarden voor een effectieve uitvoering, de uitvoering en de inzet van het instrumentarium zelf en tot slot de effecten op het bijstandsbestand.

We geven daarbij enig gewicht aan de bevindingen: of een keus vaak voorkomt of juist niet. We relateren de condities in dit hoofdstuk nog niet aan elkaar. Her en der zullen we bevindingen wel koppelen aan het feit of het tekort- of overschotgemeenten betreft, maar alleen als dat verband evident is. Relaties tussen de condities leggen we in hoofdstuk / 3.

2.1 De brede context en werking van de prikkel van de gebundelde uitkering (niveau 4)

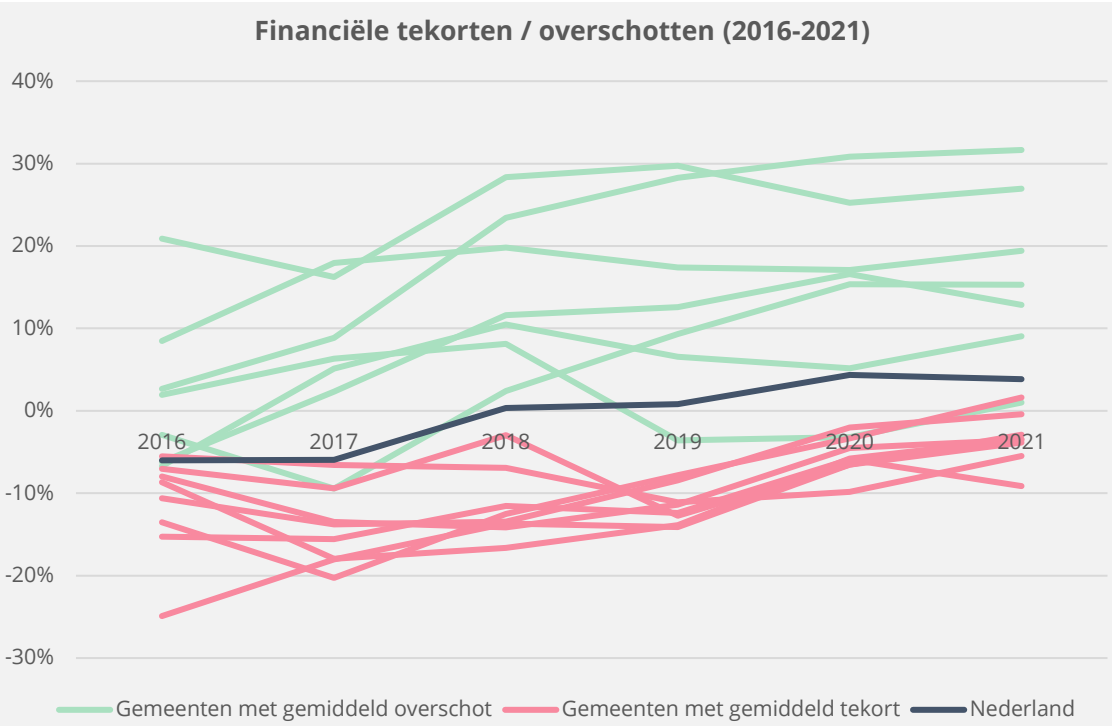
2.1.1 De uitgangspositie van gemeenten

Meerjarige tekorten leiden tot een focus op de korte termijn, terwijl meerjarige overschotten ruimte creëren voor een langetermijnperspectief

De uitgangspositie van de vijftien onderzochte gemeenten verschilt fors. Sommige gemeenten hebben al zo lang ze weten een tekort op de gebundelde uitkering, andere gemeenten hadden al voor de invoering van de WWB in 2004 een overschot. Een aantal gemeenten heeft de omslag gemaakt van tekort naar overschot. En sommige gemeenten ervaren pas een tekort of overschot sinds de invoering van het nieuwste verdeelmodel in 2015. We hebben deze historische uitgangsposities in de figuur hieronder weergegeven voor de periode vanaf 2016.

We gaan hieronder dieper in op de manieren waarop gemeenten omgaan met het tekort of overschot, maar merken alvast op dat het resultaat op de gebundelde uitkering bepalend blijkt voor de ruimte die gemeenten ervaren om te investeren in re-integratie. Een meerjarig overschot creëert de financiële ruimte om 'verstandige' keuzes te maken en een langetermijnperspectief te hanteren. Een meerjarig tekort leidt tot een focus op de korte termijn: op het voorkomen van nieuwe tekorten door reorganisaties, kostenbesparingen of door de introductie tijdelijke programma's. Dit heeft ook gevolgen voor de causaliteit in het door ons uitgevoerde onderzoek. Het is niet goed vast te stellen of meerjarige tekorten en overschotten het gevolg zijn van de keuzes in beleid en uitvoering, of andersom: dat meerjarige tekorten en overschotten mede bepalend zijn voor beleid en uitvoering. In

dit onderzoek constateren we dat er aanleiding is te veronderstellen dat de laatste causale richting zich ook voordoet.



Figuur 3: ontwikkeling van overschotten en tekorten voor de casusgemeenten in de periode 2026-2021.

Methodologische keus: anonimiseren van gemeenten

Deze rapportage was niet tot stand gekomen zonder de medewerking van de 15 casusgemeenten. We hebben hierdoor een uitgebreide kijk in hun keuken kunnen krijgen, waardoor we zicht hebben gekregen op alle onderdelen die goed, dan wel minder goed functioneren. Het doel van dit onderzoek was echter niet om 15 gemeenten te evalueren. Om de input van deze casusanalyses te kunnen gebruiken, zonder dat de uitkomsten per gemeente openbaar hoeven zijn, hebben we ervoor gekozen om de gemeenten in deze rapportage te anonimiseren. Zij zijn in willekeurige volgorde gezet en vervolgens omgedoopt tot 'G1' t/m 'G15'.

Tekortgemeenten zien zelf de bemiddelbaarheid van het bestand en de regionale arbeidsmarkt als verklaring voor hun tekort

In alle vijftien gemeenten hebben de economie en arbeidsmarkt zich sinds 2016 gunstig ontwikkeld. Daardoor is het in alle gemeenten gelukt om veel mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt te bemiddelen naar werk. Alle gemeenten ervaren ook dat een steeds kleiner deel van het resterende bijstandsbestand bemiddelbaar is naar werk. Gemeenten dragen hun uitgangspositie, met name de bemiddelbaarheid van het bestand en de regionale arbeidsmarkt, vaak aan als verklaring voor het meerjarig tekort of overschot. Gemeenten zeggen bijvoorbeeld dat ze de lasten dragen van een relatief hoog aandeel langdurig bijstandsgerechtigden, gemeenten vermelden dat hun woningmarkt, de aanwezigheid van GGZ-instellingen of hun centrumfunctie een aanzuigende werking heeft op kansarme doelgroepen, of ze wijzen op het grote aandeel statushouders dat de afgelopen jaren in de gemeente is komen te wonen om te voldoen aan de taakstelling van het Rijk. Wat betreft de regionale arbeidsmarkt dragen gemeenten bijvoorbeeld aan dat er een grote afstand is tot werkgelegenheid en

dat de OV-verbindingen slecht zijn, dat er relatief weinig ongeschoold werk is, dat er veel of juist weinig sectordifferentiatie is met diverse werkgelegenheid, of dat werkgevers in de regio vragen om vaardigheden die onvoldoende ontwikkeld zijn bij bijstandsontvangers.

2.1.2 De ervaringen met en aandacht voor de prikkel

Een tekort prikkelt meer dan een overschot

In gemeenten met een meerjarig overschot krijgt het overschot niet of nauwelijks politieke aandacht. Vaak wordt het overschot ingecalculeerd en vloeit het terug naar de algemene middelen van de gemeente. Soms wordt het gebruikt om te investeren in re-integratie. Een tekort op de gebundelde uitkering of de dreiging daarvan leidt in de meeste gemeenten wel tot politieke aandacht (maar wanneer het tekort al jarenlang optreedt ebt de aandacht weg), ook blijkt dat tekorten op de jeugdzorg en Wmo vaak groter zijn en meer politieke aandacht krijgen. Het gevolg van politieke aandacht kan zijn dat een wethouder de belofte doet om actie te ondernemen of dat het college zonder tussenkomst van de raad direct schakelt met de directie van de uitvoerende dienst of organisatie en afspraken maakt om het tekort terug te dringen. Al met al krijgen tekorten over het algemeen meer politieke aandacht dan overschotten. Er zijn ook meer gevolgen verbonden aan tekorten. Een tekort prikkelt dus meer dan een overschot.

Een tekort ligt vooral op het bordje van het management van de uitvoerende dienst of organisatie

Over het algemeen liggen tekorten en overschotten vooral op het bordje van de directie en de controller van de uitvoerende diensten of organisatie(s). Overwegingen van doelmatigheid spelen in de lokale politiek maar beperkt een rol, ook bij overschotgemeenten. Het resultaat op de gebundelde uitkering wordt meestal niet gezien als een politiek of maatschappelijke vraagstuk dat om een beleidsinhoudelijke koerswijziging vraagt, maar als een technisch-ambtelijk vraagstuk dat vraagt om veranderingen in organisatie en uitvoering. We komen hierop terug in de volgende paragraaf.

In zowel gemeenten met een tekort als met een overschot hebben bestuurders en managers een goed beeld van hun financiële toestand op de gebundelde uitkering. Dit vertaalt zich echter niet altijd door naar de werkvloer.[6] In sommige gemeenten zijn de uitvoerende professionals op de hoogte van een tekort of overschot. In andere gemeenten zijn de uitvoerende professionals totaal niet op de hoogte. Soms is het een bewuste keuze om uitvoerend professionals niet te belasten met financiële vraagstukken.

Gemeenten met een overschot voelen zich meestal 'in control'

Tekort- en overschotgemeenten verschillen sterk in de ruimte die ze ervaren om te sturen op de bijstandsontwikkeling en bijstandsuitgaven. Onze gesprekspartners in gemeenten met een meerjarig overschot komen over het algemeen zelfverzekerd over. Ze voelen zich 'in control' en zien een rechtstreeks verband tussen de eigen inspanningen en de resultaten daarvan: het overschot is de 'eigen verdienste'. In een paar overschotgemeenten is dat niet het geval. Deze gemeenten denken juist dat ze gunstig in het model zitten of dat ze nog steeds de vruchten plukken van beleidskeuzes uit een ver verleden.

[6] Dit beeld komt overeen met dat uit onderzoek naar de prikkelwerking van de WWB. Zie Allers et al. (2013). De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten.

Een meerjarig tekort leidt vaak juist tot gevoelens van machteloosheid

Gemeenten met een meerjarig tekort ervaren de prikkel van de gebundelde uitkering op den duur niet meer als een kans om het bijstandsvolume en de bijstandsprijs te beïnvloeden. Gemeenten met een tekort proberen vaak van alles om dat tekort terug te dringen. Wanneer hun inspanningen geen resultaat opleveren en het tekort meerdere jaren voortduurt, ontstaat een gevoel van machteloosheid en verlamming. Het geloof dat het tekort ooit is om te buigen naar een overschot verdwijnt. In dit soort gevallen is dus niet voldaan aan de aanname achter de gebundelde uitkering dat gemeenten een relatie ervaren tussen de prikkel van de gebundelde uitkering en het eigen handelen. Ondanks de gevoelens van machteloosheid blijft een deel van de gemeenten nog altijd van alles proberen om het tekort weg te werken.

Diverse factoren leiden tot een verstoorde prikkelwerking van de gebundelde uitkering

We zien dat er verschillende factoren zijn die ertoe leiden dat de prikkel van de gebundelde uitkering niet als zodanig wordt ervaren, dat de prikkel niet doorwerkt tot de werkvloer of dat de politieke aandacht voor een tekort verdwijnt:

- Andere tekorten in het sociaal domein, zoals op de Jeugdzorg of de Wmo zijn vaak groter dan het tekort op de gebundelde uitkering en eisen (landelijk) meer politieke aandacht op.
- Gemeenteraadsleden hebben beperkte kennis van de materie. Zij meten het succes van de uitvoering van de Participatiewet af aan andere aspecten dan het tekort of overschot op de gebundelde uitkering. Denk hierbij aan het voorkomen van incidenten en de manier waarop daarmee wordt omgegaan, aan het al dan niet behalen van de interne uitstroomdoelen en aan het zorgen voor bestaanszekerheid van de meest kwetsbare inwoners.
- Bij een meerjarig tekort treedt op den duur gewenning op. Het aanvragen van een vangnetuitkering, bijvoorbeeld, wordt een hamerstuk. Er wordt niet meer fundamenteel nagedacht over de mogelijke interne oorzaken voor het tekort.
- Gemeenten met een meerjarig tekort leggen de oorzaken daarvoor bij exogene factoren. Men denkt dat het verdeelmodel niet klopt of toevallig verkeerd uitpakt voor de gemeente, men wijt de tekorten aan de regionale arbeidsmarkt of specifieke kenmerken van het bestand, enzovoorts.
- Uitvoerend professionals worden niet op de hoogte gehouden van de financiële toestand op de gebundelde uitkering.

2.1.3 Sturingsmogelijkheden en daadwerkelijke sturing op tekorten en overschotten

De organisatievorm kan de sturingsmogelijkheden beperken

Gemeenten verschillen in de mogelijkheden die zij zien om bij te sturen op de financiële resultaten van de gebundelde uitkering. Een eerste factor hierbij is de organisatievorm. Er is een duidelijk verschil tussen gemeenten die de Participatiewet zelf uitvoeren en gemeenten die de uitvoering hebben ondergebracht bij een gemeenschappelijke regeling (GR). In het laatste geval staat de politiek op relatief grote afstand en in de praktijk zijn de sturingsmogelijkheden voor een individuele gemeente binnen een GR beperkt. Daarbij speelt mee dat tekorten en overschotten in sommige GR'en tussen de deelnemende gemeenten (deels) worden verevend, waardoor de prikkel niet wordt gevoeld. Ook is de sturing op bijstandsontwikkeling en uitgaven in GR'en vaak een compromis tussen de deelnemende gemeenten. Wanneer één van de gemeenten in de GR een tekort heeft en de andere gemeenten een overschot, kan dat –afhankelijk van de stemverhoudingen in de GR– tot gevolg hebben dat keuzes niet overeenkomen met de voorkeuren van de tekortgemeente.

Beleidsdoelen en sturing op tekorten en overschotten zijn niet altijd gekoppeld

Een tweede factor die bepalend is voor de sturingsmogelijkheden, is het gegeven dat veel van de door ons onderzochte gemeenten hun prestaties vooral afmeten aan het behalen van 'inhoudelijke' doelen en niet of nauwelijks aan het reduceren van hun tekort of het bestendigen van hun overschot. Typerend is de uitspraak *"Wij sturen vooral op re-integratie, niet op financiën en budgetten"* . In sommige gemeenten hebben gemeenteraadsleden op basis van volumeontwikkelingen het beeld van een goed presterende GR, terwijl er tegelijk sprake is van een meerjarig tekort[7]. Er lijken dus twee gescheiden werkelijkheden te zijn: de werkelijkheid van de beleidsmatige doelen en sturing daarop enerzijds en de werkelijkheid van de financiële doelen en de financiële sturing anderzijds. Dit betekent niet dat financiën geen rol van betekenis spelen bij gemeentelijke besluitvorming. Het betekent vooral dat gemeenten de sturing op tekorten en overschotten niet altijd consequent doorvertalen naar bijpassende beleidsdoelen en interventies in de uitvoering.

Gemeenten ondernemen zeer diverse acties naar aanleiding van meerjarige tekorten en overschotten

Ondanks de verschillend ervaren sturingsmogelijkheden ondernemen gemeenten vaak wel actie naar aanleiding van hun tekort, of –in enkele gevallen– hun overschot. Daarbij zien we een grote variëteit in ondernomen acties, die we hieronder bespreken.

Een deel van de ondernomen acties heeft geen effect op de uitvoering

Het eerste cluster van acties dat we zien is relatief extensief. Hieronder vallen: geen actie; rechtszaken aanspannen; onderzoek uitvoeren; aanpassingen in de gemeenschappelijke regeling. We zien drie gemeenten waar beleid en uitvoering *business as usual* zijn en het tekort of overschot daarvan geheel is losgekoppeld. Daarnaast komt het regelmatig voor dat tekortgemeenten in beroep gaan tegen het verdeelmodel of de rechtszaken hierover op de voet volgen, omdat zij overwegen ook zelf in beroep te gaan. Twee gemeenten hebben onderzoek laten uitvoeren naar oorzaken voor hun tekort. Eén overschotgemeente voert jaarlijks een doelmatigheidsonderzoek uit. In één gemeente is de gemeenschappelijke regeling aangepast waardoor de tekorten en overschotten niet meer verevend worden tussen de gemeenten.

Gemeenten kijken ook naar mogelijkheden voor besparingen door organisatieveranderingen

Het tweede cluster van acties is intensiever en bestaat uit organisatieveranderingen. Vier gemeenten hebben naar aanleiding van tekorten een reorganisatie doorgevoerd. Soms gaat het om reorganisaties die puur bedoeld zijn om kosten te besparen. Een voorbeeld is een tekortgemeente waar de gemeenschappelijke sociale dienst is ontmanteld en de formatie fors is gekrompen, dan zijn er minder mogelijkheden om klanten te helpen. Hierbij prevaleert dus de eerder besproken focus op besparingen op de korte termijn in plaats van investeringen in de lange termijn. Soms voeren gemeenten reorganisaties door die vooral bedoeld zijn om de prestaties te verbeteren. Twee gemeenten hebben hun uitvoering in het verleden doelmatiger ingericht met het oog op het genereren van een overschot.

[7] Het is mogelijk dat een gemeente wel een daling ziet in het aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente, maar geen daling in het tekort. Dit kan, bijvoorbeeld, als er in het macrobudget rekening is gehouden met positieve conjunctuurontwikkelingen en de gemeente de daling in volume in de gemeente in kwestie minder groot is dan de daling waar rekening mee is gehouden op landelijk niveau.

Tekortgemeenten voeren regelmatig een tijdelijke aanpak in om het bijstandsbestand te verkleinen

Ook het derde cluster van acties is relatief intensief en bestaat uit investeringen in re-integratie. In tekortgemeenten gaat het dan vaak om het invoeren van een tijdelijke aanpak (een programma, pilot of project) om de uitstroom te bevorderen, klanten in beeld te krijgen of beter te ondersteunen. De keerzijde daarvan is dat die aanpak meestal na enkele jaren stopt.

Overschotgemeenten doen vaker structurele investeringen om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen en investeren in innovatie

In overschotgemeenten zien we structurele financiële investeringen in de formatie van de uitvoerende organisatie, in het brede sociale domein en in de voorzieningen voor klanten, zoals het verstrekken van vervoersmiddelen. Daarnaast reserveren enkele gemeenten het overschot om te investeren in innovatie en die na gebleken succes structureel op te nemen in de re-integratiedienstverlening. Hieruit blijkt dat de financiële ruimte die overschotgemeenten hebben hun helpt om 'verstandige' keuzes te maken en een langetermijnperspectief te hanteren.

2.2 Randvoorwaarden voor effectieve uitvoering (niveau 3)

2.2.1 Beleid

Gemeentelijk beleid is altijd gericht op uitstroom naar werk

De beleidsdoelen binnen de Participatiewet verschillen op het eerste gezicht niet veel tussen gemeenten. Alle gemeenten legden in de onderzoeksperiode 2016-2021 de nadruk op uitstroom naar werk en als dat niet mogelijk is, op andere vormen van maatschappelijke participatie. In de meeste gemeenten ligt het beleid ook voor langere tijd vast. In een aantal gemeenten is dit niet het geval. Daar zijn een wijziging van de directie of het college bijvoorbeeld gepaard gegaan met een forse wijziging van beleid. Gemeenten met een meerjarig tekort in dit onderzoek zetten vaker koerswijzigingen in dan gemeenten met een meerjarig overschot.

In vrijwel alle gemeenten hebben de beleidsprioriteiten geresulteerd in een bestandsindeling op basis van bemiddelbaarheid naar werk. De meeste tijd, capaciteit en aandacht gaat uit naar mensen die binnen een jaar bemiddelbaar zijn naar werk. Daarnaast hebben veel gemeenten enkele prioritaire groepen benoemd, zoals jongeren, statushouders en mensen uit de doelgroep Banenafspraak. Sinds circa 2018 verleggen meer gemeenten hun aandacht ook naar langdurig bijstandsgerechtigden. Zo brengen ze deze groep in beeld of ontwikkelen ze specifieke ontwikkel- of participatietrajecten.

Sommige gemeenten richten zich ook op instroombeperking en handhaving

De grootste beleidsverschillen tussen gemeenten zitten in de mate waarin ze naast uitstroombevordering ook instroombeperking en handhaving beschouwen als instrumenten om te sturen op de financiële aspecten van de bijstand. Colleges met een rechtse politieke signatuur zetten meer in op een strenge poort richting de bijstand en hechten meer belang aan rechtmatigheid. Geen van de onderzochte gemeenten heeft het voorkomen van tekorten op de gebundelde uitkering als expliciet beleidsdoel geformuleerd, maar enkele gemeenten zeggen wel dat ze een impliciete strategie hebben voor het beperken van het uitkeringsvolume. In gemeenten met een linkse politieke

signatuur zien we vaker beleidsvisies rond trefwoorden als 'mensgericht', 'krijgen waar je recht op hebt', 'integraal' en 'meedoen'. De financiële gevolgen hiervan voor de gemeente lijken hier minder van belang te zijn dan de behoeften van de inwoner.

Beide strategieën worden gevolgd door zowel gemeenten met tekorten als gemeenten met overschotten. Er zijn dus ook gemeenten met een overschot die mensgericht werken, en gemeenten met een tekort die gericht zijn op handhaving en instroombeperking.

Gemeentelijk beleid voor de Participatiewet is meestal in beperkte mate gebaseerd op kennis van klanten en effecten

De mate waarin gemeentelijk beleid rond de Participatiewet gebaseerd is op kennis en informatie, verschilt sterk. Gemeenten verschillen in de mate waarin ze (1) evalueren wat de resultaten van beleid en uitvoering zijn, (2) diagnose-instrumenten inzetten om de kenmerken en trajectmogelijkheden van klanten in beeld te brengen en (3) klanten regelmatig spreken over hun behoeften en kansen. Veel maar niet alle gemeenten zetten een diagnose-instrument in. Systematische evaluaties van de effectiviteit van beleid en uitvoering zijn veel zeldzamer, net als regelmatige gesprekken met klanten die langdurig in de uitkering verblijven. In slechts enkele gemeenten zien we zowel 1, 2 als 3 terugkomen. Wel herkennen alle gemeenten de notie dat de bemiddelbaarheid en omstandigheden van klanten verschillen en dat verschillende trajecten en aanpakken nodig zijn om uitstroom naar werk of maatschappelijke participatie te realiseren.

Er is meestal beperkte integraliteit tussen Participatiewet en de rest van het sociaal domein

Het laatste beleidskenmerk dat we hebben bekeken, is integraliteit. De meeste onderzochte gemeenten hebben geen integrale benadering in het sociaal domein. De Participatiewet wordt weliswaar beschouwd als onderdeel van het sociaal domein, maar het komt zelden voor dat gemeenten beleid uit andere domein inzetten om te sturen op de gebundelde uitkering of de beleidsdoelen voor werk en participatie.

Het komt wel regelmatig voor dat inwoners die een uitkering aanvragen een integrale intake krijgen waarbij meerdere leefgebieden worden uitgevraagd en inwoners wanneer nodig doorgestuurd worden naar andere voorzieningen zoals Wmo of schuldhulpverlening.

Enkele gemeenten hebben een meer integrale benadering. In één gemeente bijvoorbeeld heeft het sociale domein een integrale toegang en zijn er generalistische casusregisseurs voor alle inwoners die vanuit het sociaal domein ondersteund worden, ook wanneer ze door andere organisaties naar werk begeleid worden.

2.2.2 Organisatie

De manier waarop gemeenten de uitvoering van de Participatiewet organiseren verschilt sterk

De manier waarop gemeenten de uitvoering van de Participatiewet organiseren, verschilt sterk. Er is een grote variëteit tussen 'zelf doen', 'samenwerken' en 'uitbesteden' op de volgende aspecten:

- Waar vraagt de inwoner een uitkering aan?
- Wie doet de intake en diagnose?
- Wie is verantwoordelijk voor het klantmanagement en de casusregie?
- Welke organisatie voert de trajecten voor makkelijk bemiddelbaren uit?

- Welke organisatie voert de trajecten voor moeilijk bemiddelbaren uit?
- Wie is verantwoordelijk voor controle op het naleven van verplichtingen?
- Wie is verantwoordelijk voor sanctionering bij het niet-naleven van verplichtingen?
- Welke organisatie is verantwoordelijk voor bemiddeling naar werk?
- Waar kan de inwoner na uitstroom uit de uitkering terecht voor nazorg?

Op al deze aspecten kunnen verschillende afdelingen en organisaties betrokken zijn, zoals de gemeentelijke afdeling inkomen, de afdeling werk, de al dan niet regionaal opererende sociale dienst, het sociaal ontwikkelbedrijf, het werkleerbedrijf, de welzijnsorganisatie, het team handhaving of het Werkgeversservicepunt. Er zijn binnen de vijftien onderzochte gemeenten geen standaardmodellen te herkennen. Wel kan gesteld worden dat de uitkeringsaanvraag meestal gedaan wordt bij de (individuele) gemeente of de sociale dienst (voor samenwerkende gemeenten), dat specifieke voorzieningen zoals jobcoaching vaak extern ingekocht worden en er voor matchen op werk vaak een specifieke afdeling of organisatie betrokken is, zoals het Wsp.

Het organisatiemodel heeft consequenties voor de sturingsmogelijkheden

Het gekozen organisatie- of samenwerkingsmodel heeft ten minste twee belangrijke consequenties:

1. Het organisatiemodel bepaalt de sturingsrelatie en -mogelijkheden voor gemeenten. We zagen in paragraaf 2.1 al dat een GR minder politieke sturingsmogelijkheden geeft. Dat geldt ook voor de uitvoering. Wanneer de uitvoering grotendeels ‘op afstand’ staat, worden meestal prestatieafspraken gemaakt en zijn de sturingsmogelijkheden voor de gemeente vrij indirect. De gemeente moet eventuele bijsturing baseren op de monitoring op deze prestatieafspraken. Wanneer de gemeente zelf de Participatiewet uitvoert, zijn de sturingsmogelijkheden veel groter, maar zijn de onderlinge verhoudingen soms minder zakelijk en wordt interne prestatiesturing niet altijd toegepast.
2. Het organisatiemodel bepaalt mede de klantbeleving en betrokkenheid van uitvoerend professionals. Wanneer er meerdere afdelingen en organisaties betrokken zijn bij de uitvoering van de Participatiewet, dan hebben inwoners vaak contact met meerdere medewerkers binnen en buiten de gemeente. Dat kan leiden tot transactiekosten (inwoners moeten meerdere keren hun verhaal doen) en invloed hebben op het gevoel van verantwoordelijkheid en betrokkenheid bij uitvoerend medewerkers.

Beleid staat op afstand van de uitvoering en heeft er beperkte invloed op

Wanneer we kijken naar hoe de vijftien onderzochte gemeente gemanaged worden, dan valt allereerst op dat ‘beleid’ in de meeste organisaties op afstand staat van ‘uitvoering’. Dit is in lijn met het adagium van de bedrijfsmatig werkende overheid (*New Public Management*) dat een onderscheid maakt tussen het ‘sturen’ van de beleidsmakers en het ‘roeien’ van de uitvoerders.[8] Beleid stelt in bijna alle onderzochte gemeenten de kaders en verordeningen op, maar legt zijn oor meestal niet te luister bij uitvoerend professionals. Tegelijkertijd valt op dat beleidswijzigingen niet altijd doorwerken in de uitvoering. Uitvoerders doen hun werk en laten de ‘ruis van boven’ deels aan zich voorbij gaan.[9]

[8] Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector

[9] Dit blijkt ook uit een studie van Divosa en UWV naar afwegingen van professionals bij re-integratie. De factoren ‘prioriteiten lokale politiek’, ‘prioriteiten landelijke politiek’ en ‘afspraken over targets binnen eigen organisatie’ staan onderaan de rangorde van belangrijkste factoren bij het maken van afwegingen. Bennenbroek, F. e.a. (2022). Meer de tijd nemen voor bewustere afwegingen bij re-integratie en jobcoaching. Professionals uit verschillende beroepsgroepen wegen grotendeels dezelfde factoren mee in hun beslissingen. UWV Kennisverslag 2022-4.

Er worden uiteenlopende managementcontrolstijlen gehanteerd

Het management van de uitvoerende afdeling(en) of uitvoeringsorganisatie(s) bepaalt voor een belangrijk deel de randvoorwaarden waarbinnen de professionals kunnen werken. De onderzochte gemeenten zijn daarbij grofweg in te delen in organisaties die een 'top-down' managementcontrolstijl hebben en organisaties die veel autonomie geven aan de uitvoerend professionals, bijvoorbeeld door te werken met zelfsturende teams.

Uitvoerende organisaties zetten verschillende managementcontrolsystemen in

Gemeenten met een consequent doorgevoerd managementcontrolsysteem kenmerken zich door heldere doelen die onderschreven worden door professionals, een goed functionerend managementinformatiesysteem en gestandaardiseerde, efficiënte werkprocessen. Hierin zien we enerzijds top-down management en anderzijds zelfsturende teams.

Vaak hanteren gemeenten met top-down management targets voor medewerkers, zoals het aantal klanten dat is uitgestroomd, het aantal klanten in traject of doorlooptijden. Ook maken ze ten behoeve van de sturing gebruik van *business intelligence* systemen waarin de organisatie- en teamprestaties in *real time* bijgehouden worden. Deze top-down sturing heeft als voordeel dat het management inzicht heeft in de processen in de organisatie en hier kortcyclisch op bij kan sturen. De keerzijde van een top-down managementcontrolsysteem is dat professionals soms weinig autonomie ervaren en spanning ervaren tussen het leveren van maatwerk voor de inwoner en het volgen van de interne processen.

Professionals die werken in zelfsturende teams ervaren wel autonomie en de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Deze professionals voelen meer ruimte om in te spelen op de behoeften van de klant. Ook krijgt de professional bijvoorbeeld de gelegenheid om in projectgroepen nieuwe werkprocessen en methodieken uit te werken en te implementeren. Dit vraagt wel om een andere opstelling van het management: meer coachend en faciliterend.

Managementcontrolsystemen zijn niet overal goed doorgevoerd

In een aantal onderzochte tgemeenten met een meerjarig tekort is het managementcontrolsysteem niet goed doorgevoerd. Dit zijn organisaties waar, zoals één van de gesprekspartners het verwoordde, er *"onvoldoende slagkracht [is] om sturing toe passen in de uitvoering"*.

Een gebrekkig managementcontrolsysteem hoeft geen gevolgen te hebben voor de professional of de klant. In enkele onderzochte gemeenten waar het management weinig invloed heeft op de uitvoering zeggen professionals dat zij hun werk desondanks goed kunnen uitvoeren en veel ruimte ervaren om de klant te ondersteunen. Er lijkt dan sprake van twee gescheiden werelden: de wereld van beleid en management, waarin gesproken wordt over doelen en aansturing, en de dagdagelijkse praktijk van uitvoerders, waarin ze 'gewoon' hun werk doen.

We treffen ook een paar slechter functionerende organisaties aan. Symptomen daarvan zijn een gebrek aan zekerheid over de organisatiekoers bij professionals, veel personeelsverloop, een 'eilandjescultuur', een weinig planmatige werkwijze, weinig bruikbare managementinformatie en discussie over de haalbaarheid van doelen. Soms komt het slechte functioneren voort uit een reorganisatie en de onrust die daardoor ontstond.

De meeste onderzochte gemeenten hebben één of meer reorganisaties gehad

Onder de onderzochte gemeenten treffen we enkele zeer stabiele organisaties aan en een meerderheid van gemeenten die één of meer reorganisaties heeft doorgemaakt. Eerder beschreven we al dat reorganisaties soms het gevolg zijn van een meerjarige tekort.

De aangetroffen reorganisaties zijn verschillend van aard. Soms gaat het om grote wijzigingen in het organisatie- en samenwerkingsmodel, zoals het opheffen of juist oprichten van een regionale sociale dienst of het integreren van de sociale dienst met het sociaal ontwikkelbedrijf. Soms gaat het om wijzigingen tussen of binnen afdelingen en het management daarvan, zoals het samenvoegen van de afdelingen werk en inkomen, het 'verplaatsen' van de intake van de ene naar de andere afdeling, het onderbrengen van een afdeling onder een nieuwe directeur of het meer of juist minder wijkgericht werken.

Uit ons onderzoek wordt niet duidelijk of reorganisaties een positieve invloed hebben op de prestaties en klantbeleving. We hebben wel gezien dat reorganisaties op korte termijn vaak leiden tot een interne gerichtheid en onrust onder medewerkers.

Veel gemeenten ervaren personeelstekorten

Een paar gemeenten hebben naar eigen zeggen voldoende geschikt en gemotiveerd personeel om het werk uit te voeren. De meeste gemeenten zeggen echter dat ze onvoldoende capaciteit hebben in de uitvoering, hetzij organisatiebreed, hetzij bij specifieke afdelingen of in specifieke functiegroepen. Gemeenten hebben personeelstekorten in de functiegroep inkomensconsultenten, bij de afdelingen die langdurig bijstandsgerechtigden en/of moeilijk bemiddelbare klanten begeleiden en bij handhaving. Dit kan leiden tot toenemende werkdruk. Als oplossing voor het tekort huren gemeenten extern personeel is of prioriteren ze taken. Zo noemde één gemeente dat consulenten als tijdsbesparing geen gegevens meer bijhouden over de inzet van trajecten en de resultaten daarvan.

Gemeenten zien een relatie tussen de capaciteit en de aantrekkelijkheid als werkgever. In één gemeente zeggen gesprekspartners dat de gemeente te boek staat als goed presterende organisatie en daarom gemakkelijk nieuw personeel kan aantrekken. Een andere gemeente ervaart dat het lukt om nieuw ingestroomde medewerkers te behouden omdat die enthousiaster zijn over de nieuwe koers van de organisatie dan zittende medewerkers.

Caseloads variëren sterk

Tussen gemeenten en binnen gemeenten bestaan grote verschillen in de caseloads voor professionals. De omvang van de caseloads is bij de onderzochte gemeenten afhankelijk van in ieder geval de volgende factoren:

- Het aandeel klanten dat in het actieve klantenbestand zit en het aandeel dat is ontheven van de re-integratieverplichting.
- De keuze om al dan niet te werken met een vaste caseload.
- Het takenpakket van de consulent: alleen regievoering of ook bemiddeling en begeleiding?
- De bemiddelbaarheid van de klant.
- Of een klant tot een specifieke prioritaire doelgroep behoort, zoals jongeren of statushouders.

De meeste gemeenten hanteren verschillende caseloads per team, bijvoorbeeld een aparte caseload voor werk, inkomen, statushouders, jongeren en activering/zorg/participatie:

- Over het algemeen zijn de caseloads het laagst voor professionals die (1) klanten begeleiden die net de uitkering zijn ingestroomd en in een traject naar werk zitten of (2) klanten begeleiden die

tot een prioritaire doelgroep behoren. Functies zijn bijvoorbeeld jongerencoaches, werkmakelaars en trajectbegeleiders. Bij deze groepen varieert de caseload voor professionals meestal tussen de 30 en 50 klanten voor een fulltimer, met uitschieters tot 150.
- Professionals die (1) verantwoordelijk zijn voor klanten die niet in een traject naar werk zitten, of (2) professionals die de functie van klantmanager hebben en geen intensieve begeleiding bieden, of (3) inkomensconsulenten, hebben meestal zeer hoge caseloads van circa 100 tot 300 klanten voor een fulltimer.

De mate waarin consulenten hun caseload goed of te hoog vinden, verschilt. Sommige consulenten vinden dat ze hun caseload niet de aandacht kunnen geven die ze nodig achten, anderen zijn tevreden wanneer ze klanten een paar keer per jaar zien.

Methodisch werken bestaat vooral uit vakgerichte bijscholing

Alle onderzochte gemeenten investeren in professionalisering en vakmanschap. Gemeenten verschillen vooral in de wijze waarop en mate waarin. Investeringen in professionalisering bestaan vaak uit inwerktrajecten waarin nieuwe medewerkers geschoold worden in de werkwijze en het instrumentarium. Daarnaast geven alle onderzochte gemeenten hun medewerkers inhoudelijke bijscholing, als bijvoorbeeld wetsveranderingen daarom vragen.

Enkele gemeenten investeren ook in methodisch werken. Dat krijgt bijvoorbeeld vorm in het bijhouden van onderzoeksrapporten, trainingen op het gebied van een bepaalde methodiek zoals *Supported Employment*, de inzet van diagnose-instrumenten en begeleiding van intervisie tussen professionals.

Bij de onderzochte gemeenten komt het niet of nauwelijks voor dat professionals via monitoring en evaluatie feedback ontvangen op hun handelen, zodat een scherper beeld ontstaat van het antwoord op de vraag 'wat werkt, voor wie, onder welke omstandigheden?'. Monitoring en evaluatie –sommige gemeenten noemen het *business intelligence*– staan veelal niet (direct) ten dienste van de professionalisering van medewerkers, maar van de sturing door het management en het bijhouden van de team- en organisatieprestaties

2.2.3 Financiën

Financiën zijn het laatste type randvoorwaarde voor een effectieve uitvoering dat we hebben onderzocht. De meeste gemeenten baseren de bekostiging van de uitvoering van de Participatiewet op de rijksfinanciering of een historisch gegroeide aanpassing daarop.

Gemeenten beschouwen het uitvoeringsbudget als gegeven

Het uitvoeringsbudget wordt doorgaans beschouwd als een gegeven. Als het bijstandsbestand toeneemt, besluiten gemeenten de middelen selectiever in te zetten of met hogere caseloads te werken. Heel weinig van de door ons onderzochte gemeenten hanteren een investeringsgedachte, waarbij een (tijdelijke) groei van de formatie beschouwd wordt als kans om te investeren in uitstroom naar werk en zo het uitkeringsvolume te beperken. Deze uitzonderingen hebben we in paragraaf 2.1 besproken[10].

[10] Tot slot is het goed om ESF te noemen, sommige gemeenten ontvangen ESF subsidie en zetten dit meestal in voor een uitbreiding of intensivering van hun re-integratieactiviteiten.

Gemeenten beschouwen de gebundelde uitkering niet als integraal onderdeel van de middelen sociaal domein

In de meeste gemeente wordt de gebundelde uitkering voor de Participatiewet niet beschouwd als integraal onderdeel van de middelen voor het sociaal domein. Hierop is één uitzondering, in een overschotgemeente wordt het overschot op de gebundelde uitkering elders in het sociaal domein ingezet. Het wordt bijvoorbeeld geïnvesteerd in re-integratie, of om het tekort op jeugdzorg (deels) op te lossen. In tekortgemeenten wordt het tekort over het algemeen bijgeplust uit de algemene middelen.

Overschotgemeenten betalen vaker voorzieningen om mensen aan het werk te helpen

Gemeenten kunnen ook een budget reserveren voor inkoop van voorzieningen. Dat budget wordt als gegeven beschouwd bij de onderzochte gemeenten. Op dit moment is het veel meer problematisch geschikte kandidaten te vinden om toe te leiden naar werk of te plaatsen op een baan. Wel merken we dat sommige (overschot)gemeenten makkelijker bijvoorbeeld een (elektrische) fiets of tweedehandsauto regelen wanneer vervoer een probleem is bij het aanvaarden van een baan dan andere gemeenten (die geen overschot op het budget hebben).

De verdeelsleutel die een gemeenschappelijke regelingen hanteert, kan de prikkelwerking beïnvloeden

In het geval dat gemeenten in een gemeenschappelijke regelingen samenwerken, draagt deze soms ook de uitgaven van de bijstandsverlening zelf. In dat geval hanteren zij een verdeelsleutel in hoe zij de uitgaven over de lidgemeenten verdelen. Dat kan bijvoorbeeld niet op basis van werkelijk gebruik zijn, maar naar rato van de inkomsten vanuit het Rijk, of naar rato van inwoners. In deze eerste situatie werkt de prikkel direct door naar de gemeente in kwestie, in de andere situaties veel minder. De keus voor een verdeelsleutel is dus van groot belang voor het gedrag van de gemeenten.

2.3 Uitvoering en inzet instrumentarium (niveau 2)

Grofweg zijn er drie strategieën te onderscheiden waarmee gemeenten kunnen reageren op een financiële prikkel die voortkomt uit de gebundelde uitkering. Het eerste ontmoedigt de bijstandsinstroom door strenger te zijn aan de poort. Het tweede type beleid is erop gericht de uitstroom uit de bijstand te verhogen door een verbetering van het re-integratiebeleid. Het derde beleid bestaat eruit onrechtmatig gebruik van de bijstand op te sporen en te bestraffen. De gemeenten passen meestal een combinatie van de drie strategieën toe.

2.3.1 Instroombeperking

In de huidige conjunctuur is er relatief weinig nieuwe instroom. Onder normale omstandigheden kan instroombeperking echter een instrument zijn om ervoor te zorgen dat het uitkeringsvolume zo laag mogelijk blijft. Het voorkomen van instroom in de Participatiewet kan grof gezegd op drie manieren: het inzetten op preventie, het opwerpen van drempels en het snel koppelen van klanten aan een baan (wat eigenlijk ook uitstroombevordering is, zie de volgende paragraaf).

Voordat we de aanpakken van de gemeenten beschrijven is het belangrijk te noemen dat de reactie op onze vraag over het voorkomen van instroom voor behoorlijk uiteenlopende reacties tussen de gemeenten. Een deel van de gemeenten is oprecht beledigd wanneer we hen vragen in hoeverre ze

sturen op het beperken van de instroom. Ze vinden dat iedereen die recht heeft op de uitkering de uitkering ook zou moeten krijgen. Het gaat dan vaak om gemeenten met een links politiek signatuur. Andere gemeenten sturen hier juist wel op en hanteren een streefcijfer voor het percentage aanvragen dat niet leidt tot een uitkering. Vaker zijn dit gemeenten met een rechts politiek signatuur.

Er wordt niet structureel ingezet op preventie van instroom

In een klein aantal gemeenten wordt bij wijze van preventie een paar maanden voor het einde van de WW, in samenwerking met het UWV, al intensieve dienstverlening ingezet door de gemeenten om instroom in de bijstand te voorkomen door deze mensen naar werk te bemiddelen. Deze re-integratie dienstverlening vanuit de gemeente is veel intensiever dan wat het UWV biedt.

Een klein deel van de gemeenten zoekt bij de uitkeringsaanvraag naar de mogelijkheden om voorliggende voorzieningen in te zetten (bijvoorbeeld de Wajong, WW of WGA). Eén gemeente vertelde dat ze daarnaast vaders van kinderen van alleenstaande moeders die het kind niet erkend hadden probeerden toch zover te krijgen alimentatie te betalen voor het biologische kind zodat de gemeente minder uitkeringsgelden kwijt was. De moeders gaven de naam van de biologische vader en de gemeente ging hier achteraan. Deze alimentatie als voorliggende voorziening inzetten, lukte behoorlijk regelmatig.

Ook het opwerpen van drempels gebeurt niet vaak

Sommige gemeenten doen bewust het intakegesprek persoonlijk op locatie van de gemeente (na de digitale aanvraag) om daarmee een kleine drempel op te werpen. Andere gemeenten gaan juist kort na de digitale uitkeringsaanvraag op bezoek bij de burger om de situatie en mogelijkheden en onmogelijkheden goed in kaart te brengen. Zij zien dit niet als drempelverhogend. De precieze inrichting van het proces van uitkeringsaanvraag tot beoordeling verschilt behoorlijk; elke gemeenten heeft een eigen proces.

De zoekperiode voor jongeren wordt divers uitgevoerd. Een deel van de gemeenten hanteert de zoekperiode voor jongeren wel en een ander deel niet. Regelmatig wordt gezegd dat jongeren direct bij aanmelding oppakken en re-integreren het beste werkt en dat het daarom beter is de zoekperiode niet te hanteren. Er zijn zowel tekort- als overschotgemeenten die de zoekperiode niet hanteren. Veel gemeenten hebben wel afspraken met scholen voor praktijkonderwijs en scholen voor voortgezet speciaal onderwijs om leerlingen die klaar zijn met school direct naar een baan te helpen.

Snel koppelen aan een baan: work first

Een klein aantal gemeenten heeft als strategie mensen direct na de uitkeringsaanvraag te koppelen aan een baan of een werkervaringsplaats. In deze gemeenten krijgen klanten direct na de instroom in de uitkering een aanbod om aan het werk te gaan. Tijdens dit werk worden de mogelijkheden van de klant in beeld gebracht. Als bijkomend effect gaat hier een afschrikwekkende werking vanuit voor mensen die bijvoorbeeld zwart werken of om andere redenen niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Opvallend is dat we met name overschotgemeenten zien die hun uitkeringsontvangers snel aan een baan koppelen na instroom in de uitkering.

2.3.2 Uitstroombevordering

Uitstroombevordering is het tweede type beleid waar gemeenten op kunnen inzetten om het uitkeringsvolume zo gering mogelijk te laten zijn. Alle gemeenten zetten in op uitstroombevordering. Daarbij zetten zij allerlei re-integratietrajecten in, en doen ze dat zo gericht mogelijk. Gemeenten

verschillen wel in de snelheid waarin zij dit doen, de inzet van trajecten en de capaciteit. In het onderzoek hebben we geen goed beeld kunnen krijgen van de marktbewerking van gemeenten richting de werkgevers of de werking van het werkgeversservicepunt.

Gemeenten hanteren verschillende snelheden in het oppakken van nieuwe klanten

Er zijn vrij grote verschillen in de snelheid waarmee nieuwe klanten worden opgepakt. In gemeenten waar werk en inkomen in dezelfde hand georganiseerd zijn (of waren), is de snelheid groter dan in gemeenten waar dat niet het geval is. Ook waar de uitvoering niet in één hand georganiseerd is, sluiten werkconsulenten bij sommige gemeenten aan bij de gesprekken met inkomensconsulenten. Zo kunnen ze meteen kijken waar kansen voor snelle re-integratie zijn. Bij andere gemeenten is er juist een vrij lange tijd (weken) voordat een werkconsulent contact opneemt met een inwoner.

Alle gemeenten zetten in op re-integratie

Alle gemeenten zetten re-integratieinstrumenten in –die naar oordeel van de professional– passen bij de behoefte van de klant. Meestal wordt hierbij afgegaan op het professioneel oordeel van de klantmanager, soms wordt hierbij een specifiek diagnose-instrument gebruikt. De bestanden van de gemeenten bevatten op dit moment nog maar weinig kansrijke cliënten. Daarom zetten zij op dit moment in op de groep klanten die een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Gemeente verschillen in de praktische toepassing van re-integratie instrumenten

Het is lastig voor ons als onderzoekers om op basis van twee gesprekken met professionals van de onderzochte gemeenten goed grip te krijgen op de wijze waarop de gemeenten hun re-integratiebeleid hebben vormgegeven. We zien dat alle gemeenten hun bestand hebben opgedeeld in een aantal groepen en dat er beleid is en een palet aan mogelijkheden voor vrijwel al die groepen. De precieze indeling verschilt van gemeente tot gemeente en ook de precieze inzet van instrumenten en trajecten. Zie ook de beschrijving iin paragraaf 3.3.2. Om de gemeenten hier onderling goed op te kunnen vergelijken, is een diepgaander onderzoek nodig naar de precieze aanpak van professionals bij de diverse klanten.

2.3.3 Handhaving

De laatste methode om het uitkeringsvolume te beperken is door onrechtmatig gebruik van de bijstand op te sporen en te bestraffen. We zien dat de meeste gemeenten hier niet sterk op inzetten. Het aantal FTE in dienst dat als taak heeft fraude op te sporen is in de meeste gemeenten laag, al zijn hierop enkele uitzonderingen.

Veel gemeenten zijn terughoudend in het opleggen van maatregelen

De relatie tussen afdeling handhaving en de afdelingen werk en inkomen is in de ene gemeente hechter dan in de andere gemeente. Daar waar er meer FTE voor handhaving is, zien we dat de handhavers meer contact hebben met de afdelingen werk en inkomen. In één gemeente heeft handhaving in een rol bij de intake.

In sommige gemeenten is er sprake van wat wrijving tussen de afdelingen werk en inkomen aan de ene kant en handhaving aan de andere kant. De rol die handhaving speelt bij de uitvoering van de gemeenten verschilt. Sommige gemeenten zijn heel strikt: het niet nakomen van een afspraak of een verplichting betekent dat er (na een waarschuwing) direct een maatregel wordt opgelegd. Andere gemeenten dreigen wel met maatregelen als stok achter de deur, maar geven klanten wat sneller het

voordeel van de twijfel. Redenen hiervoor zijn enerzijds de hoogte van de uitkering (iemand die weinig geld heeft een maatregel opleggen, voelt ingewikkeld omdat de klant dan nog minder geld heeft en zo dieper in de problemen kan komen) en anderzijds de vertrouwensrelatie (consulent heeft moeite gedaan een vertrouwensrelatie op te bouwen met de klant en wil dat vertrouwen niet direct beschadigen na het niet nakomen van één afspraak). De meeste gemeenten willen zorgen dat mensen werken aan uitstroom naar werk. Het opleggen van een maatregel is het laatste hulpmiddel daarbij.

/ 3 Verklaringen voor tekorten en overschotten

Doel van dit onderzoek is om te zien of en welke keuzes van gemeenten op het gebied van beleid en uitvoering relatie hebben met hun overschotten of tekorten op de gebundelde uitkering. Zo krijgen we zicht op welke keuzes mogelijk meer en minder behulpzaam zijn. Een tekort of overschot kan echter van veel verschillende factoren afhankelijk zijn. Ten eerste hebben overschotten en tekorten een prijs- en volumecomponent, die beide een rol kunnen spelen. Ten tweede kunnen tekorten en overschotten op zowel prijs als volume zowel verklaard worden door keuzes van gemeenten als door de verdeling. Zie ook Figuur 1 in paragraaf 1.3.

Overschotten en tekorten vormen het vertrekpunt van dit onderzoek

Een groot en structureel tekort of overschot op de bijstandsmiddelen (of een grote verandering daarin) is een goed criterium om gemeenten op te selecteren, omdat voor die gemeenten de kans het grootst is dat een deel van dat overschot of tekort verklaard kan worden door keuzes van de gemeente. In de analyse ligt de focus echter op aspecten waar gemeenten invloed op hebben, dus die het gevolg van beleidskeuzes zijn. In de analyse zelf is het tekort of overschot dus vooral het vertrekpunt van de analyse.

We zoeken naar mogelijke verklaringen voor tekorten/overschotten vanuit beïnvloedbare aspecten

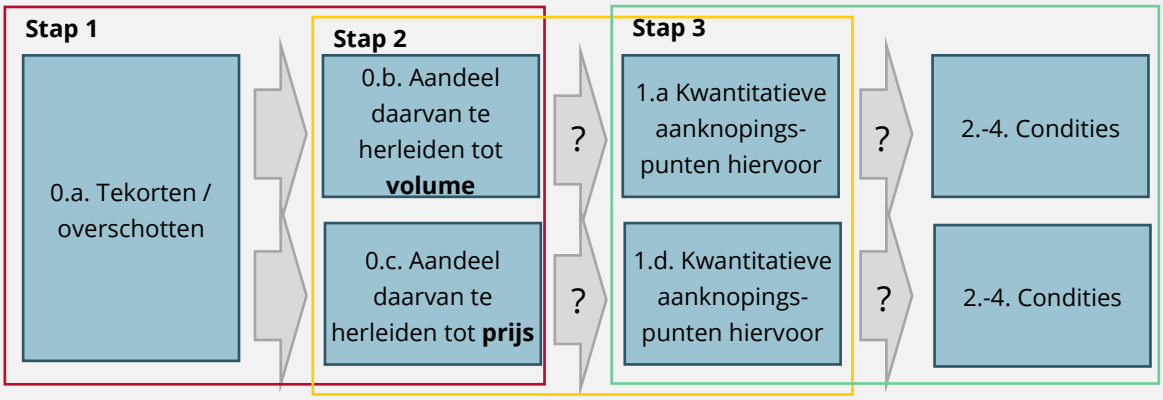
We kijken daarom naar kwantitatieve aspecten (‘uitkomstmaten’) die een verklaring kunnen bieden voor een overschot of tekort op prijs of volume en (tenminste deels) beïnvloedbaar zijn door gemeenten. Deze aspecten kunnen ons inzicht geven in wat de keuzes in beleid en uitvoering zijn die beter uitpakken dan andere. Denk hierbij aan het aantal inwoners dat in- of uitstroomt (naar werk), hoe duurzaam de uitstroom is, of afwijkende ontwikkelingen van het aantal bijstandsontvangers verder in het verleden, Maar het opleggen van sancties, of het aantal bijstandsontvangers dat parttime werkt. Voor zo goed mogelijke onderbouwde conclusies van dit onderzoek, kwantificeren we deze mogelijke verklaringen zoveel als mogelijk.

We zoeken vervolgens naar verklaringen bij gemeenten voor deze beïnvloedbare aspecten (‘uitkomstmaten’)

Vandaar uit kijken we weer (kwalitatief) naar welke aspecten een verklaring kunnen vormen voor deze kwantitatieve uitkomstmaten, dus condities (beïnvloedbaar door gemeenten) in beleid en uitvoering die er verband mee houden. Denk hierbij aan de wijze waarop werk en inkomen georganiseerd zijn, wat van professionals verlangd wordt en de wijze waarop zij aangestuurd worden, zie hiervoor het analytisch kader.

Dat vraag om een onderzoek in drie stappen

Het verband tussen tekorten en overschotten aan de ene kant en keuzes in beleid en uitvoering door gemeenten aan de ene kant is in onderstaande figuur schematisch weergegeven.



Figuur 4: stapsgewijze aanpak voor het vinden van verklaringen voor overschotten en tekorten.

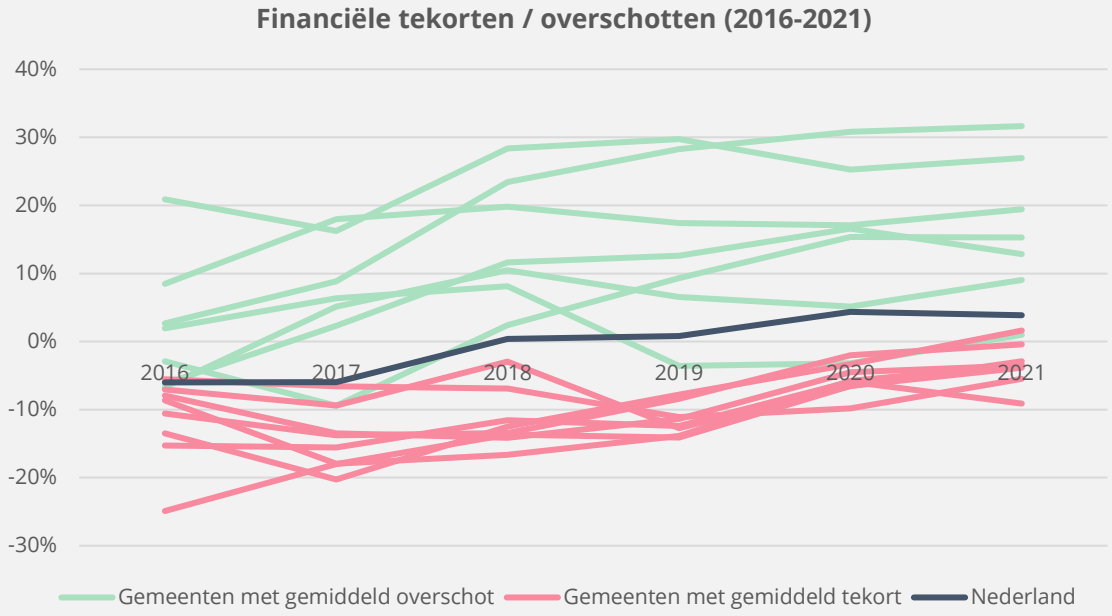
Om de precieze verbanden te kunnen vinden, verdelen we de analyse in drie stappen:

- **Stap 1:** hoe vertalen tekorten/overschotten op het budget zich naar de onderliggende componenten (prijs en volume)?
- **Stap 2:** welke kwantitatieve aanknopingspunten (resultaten van gemeenten) vinden we die bij hebben kunnen dragen aan de tekorten/overschotten op volume en prijs?
- **Stap 3:** welke inhoudelijke verklaringen (condities) vinden we voor de gevonden kwantitatieve aanknopingspunten?

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten deze stappen. We beginnen met stap 1 in 3.1, stap 2 staat in 3.2 en stap 3 in 3.3.

3.1 Stap 1: aandeel volume en prijs in tekort/overschot

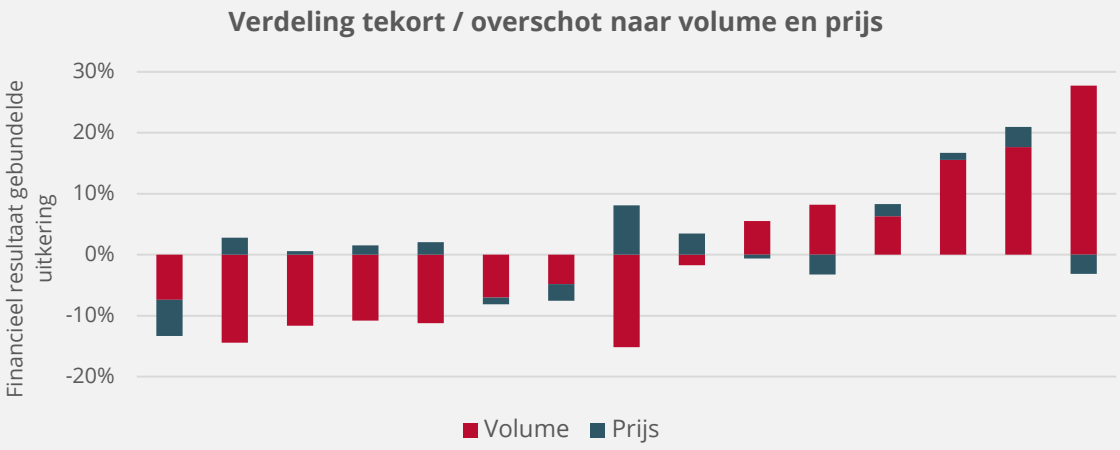
Startpunt van deze analyse zijn de feitelijke tekorten en overschotten op de gebundelde uitkering. (Bron: ministerie van SZW). Hierbij zijn de tekorten en overschotten gedefinieerd als (budget – uitgaven)/budget. Deze zijn in de figuur hieronder weergegeven voor de periode 2016-2021 (zelfde figuur als Figuur 3 hierboven). Het resultaat van Nederland als geheel is met een blauwe lijn weergegeven.



Hieruit is op te maken dat veel van deze gemeenten in alle jaren ofwel een tekort, ofwel een overschot hadden. Uitzondering hierop zijn G4, G6, G9 en G14 (allen van een tekort naar een overschot) en G1 (van overschot naar tekort, naar een licht overschot). Maar ook bij de gemeenten die elk jaar een tekort of overschot hadden, is er veel dynamiek. Over het geheel is er een stijgende lijn zichtbaar, in lijn met het Nederlands gemiddelde.

Een deel van deze tekorten en overschotten zijn toe te rekenen aan het (voorspelde versus werkelijke) volume, een deel aan de gemiddelde prijs van een bijstanduitkering. Op basis van de rekentools die het ministerie van SWZ beschikbaar stelt, is voor elke gemeente en voor elk jaar te achterhalen wat het voorspelde (en werkelijke) bijstandsvolume was. In combinantie met de inkomsten en uitgaven, is het aandeel van volume en prijs in de tekorten en overschotten te bepalen. We hebben hier een werkwijze gevolgd die aansluit bij de inschattingen voor het komend jaar die in de Rekentools gehanteerd is. Daarbij hebben we echter het werkelijke tekort of overschot in enig jaar (Bron: ministerie van SZW) vergeleken met het relatieve verschil tussen het voorspelde en werkelijke aantal bijstandsontvangers van datzelfde jaar. Het verschil tussen beide percentages is het aandeel van het tekort/overschot als gevolg van een verschil in de gemiddelde prijs.

We hebben dit in de figuur hieronder weergegeven, gemiddeld over de periode 2016-2021[11]. De gemeenten zijn daarin geordend van gemiddeld grootste tekort naar grootste overschot[12].



Figuur 5: opsplitsing van tekorten en overschotten voor de casusgemeenten in de periode 2016-2021 in een volume en prijscomponent.

Uitkomst stap 1

Voor alle gemeenten wijken zowel de werkelijke prijs als het werkelijke volume af van de voorspelde waarden. Meestal is de afwijking van de volumecomponent het grootst. Voor een aantal van deze gemeenten (G3, G4, G5, G10, G11 en G13) versterken het tekort/overschot van prijs en volume elkaar. Voor de overige gemeenten doven ze elkaar (enigszins) uit.

[11] Om consistent uit te kunnen splitsen naar een volume- en prijscomponent van het tekort, hebben we hier het gemiddelde tekort/overschot gehanteerd voor de periode, in plaats van het cumulatieve overschot/tekort over alle jaren. Het overschot/tekort in het voorspelde aantal bijstandsontvangers is namelijk niet cumulatief te bepalen.

[12] Deze grafiek laat per gemeente zien wat het overschot of tekort op volumecomponent en op de prijscomponent was in de betreffende periode. Deze overschotten en tekorten tellen bij elkaar op tot het totale overschot of tekort. Bij een gemeente met een overschot waar één van de twee componenten negatief bijdraagt aan de financiële uitkomst is het dus zo dat er een overschot is *ondanks* die component.

3.2 Stap 2: mogelijke verklaringen voor volume/prijs-component tekort/overschot

De tweede stap is om te gaan van verschillen tussen de voorspelling en realisatie van prijs en volume naar uitkomsten waar gemeenten mogelijk invloed op kunnen uitoefenen, zoals instroom, uitstroom of prijs.

Zoeken naar verbanden: hoe we te werk gaan

Het zoeken naar verbanden kent twee onderdelen. We zijn in de eerste plaats op zoek naar de **uitkomstmaten waarvoor er enig verband is met de tekorten en overschotten** op volume of prijs voor de benchmarkgemeenten in de periode 2016-2021 (zie paragrafen 3.2.1 en 3.2.23.2.1 3.2.2hieronder). We gebruiken hiervoor gegevens uit de Divosa benchmark. Meer specifiek kijken we daarbij voor een aantal mogelijke uitkomstmaten naar:

- het verschil tussen de tekortgemeenten enerzijds en overschotgemeenten anderzijds;
- de mate waarin de resultaten op een bepaalde uitkomstmaat verband houden met overschotten en tekorten (verklaringsgraad). Beide doen we zowel voor alle jaren samen, als voor de individuele jaren;
- of er voor individuele gemeenten opvallende stijgingen of dalingen in de uitkomstmaat zijn en of we hier iets van terugzien in het tekorten/overschot (op volume of prijs).

Zo vinden we wat blijkbaar de meest relevante uitkomstmaten zijn.

Vervolgens (zie paragraaf 3.2.3) kijken we **voor welke gemeenten hun tekort of overschot op volume of prijs te verklaren is** aan de hand van de gezamenlijke set aan gevonden relevante uitkomstmaten. Dat is het vertrekpunt voor de zoektocht naar verklaringen voor overschotten/tekorten van individuele gemeenten. Het zegt echter ook iets over of de resultaten op de relevante uitkomstmaten gezamenlijk voor alle benchmarkgemeenten een verklaring kunnen vormen voor de tekorten en overschotten.

We onderstrepen dat er niet één uitkomstmaat hoeft te zijn die een goed verband houdt met de volume- en prijstekorten en -overschotten van alle gemeenten. Gemeenten kunnen er immers verschillende strategieën op nahouden (streng aan de poort, effectief aan de achterkant, inzetten op handhaving, etc.) en daarom (minder) goed op verschillende uitkomsten presteren. Bovendien is het mogelijk dat overschotten of tekorten verklaard worden door keuzes van de gemeente in het verleden: een gemeente met een heel groot bijstandsbestand zal ten opzichte van dat bestand bijvoorbeeld al snel een relatief lage instroom hebben. We mogen vanwege de invloed van exogene factoren (arbeidsmarkt, conjunctuur) en de beschikbare data daarnaast niet hopen op het vinden van sterke verbanden tussen overschot of tekort enerzijds en uitkomstmaat anderzijds. Daarom is deze stap vooral gericht op het vinden van aanknopingspunten dat overschot- en tekortgemeenten zich op een bepaalde uitkomstmaat van elkaar onderscheiden, niet op het aantonen van een duidelijk verband.

3.2.1 Mogelijke verklaringen voor een overschot/tekort op volume

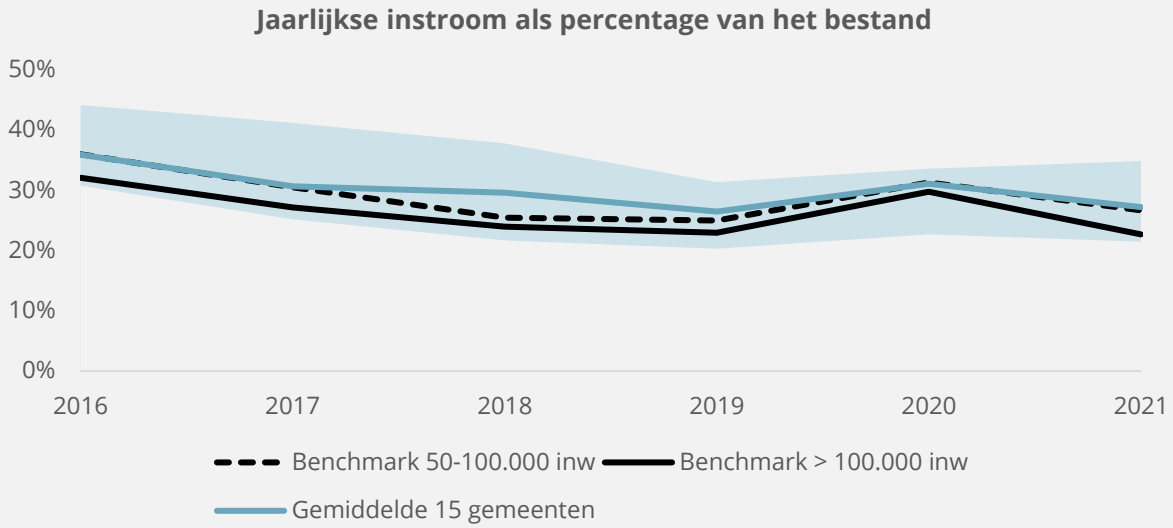
We gaan achtereenvolgens in op de volgende uitkomstmaten voor overschotten en tekorten op volume:

- Instroom
- Uitstroom naar werk

- Herinstroom
- Overige uitkomstmaten.

Instroom

In de onderzochte gemeenten[13] daalde het jaarlijkse instroompercentage tussen 2016 en 2021 van gemiddeld zo'n 36 procent naar ruim 27 procent. In het pandemiejaar 2020 nam de instroom gemiddeld toe naar 31 procent, waarna het in 2021 weer afnam tot zo'n 27 procent. De onderzochte gemeenten volgen globaal genomen de trend van de benchmark, maar liggen daar soms wel iets boven, zie de figuur hieronder. Het blauwe vlak in de figuur geeft de bandbreedte van de casusgemeenten weer.



Figuur 6: jaarlijkse instroom als percentage van het bestand in de periode 2016-2021.

De hypothese hierbij is dat hoe effectiever een gemeente is in het voorkomen van instroom van bijstandsontvangers, hoe lager de uitgaven zijn en hoe kleiner een tekort/groter een overschot.

We kijken allereerst naar het verschil in instroom tussen tekort- en overschotgemeenten. Om gemeenten daarop met elkaar te kunnen vergelijken, hebben we de instroom als percentage van het totale bestand weergegeven. Dit zullen we bij meer uitkomstmaten doen. Zie de tabel hieronder.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gemiddelde (2016-2021)
Tekortgemeenten (gem. volume)	36,5%	31,4%	30,8%	26,1%	30,1%	26,3%	30,2%
Overschotgemeenten (gem. volume)	35,4%	29,9%	28,5%	26,8%	32,1%	28,1%	30,1%
Verklaringsgraad (R^2)	0,1%	0,0%	11,2%	0,8%	2,5%	15,5%	0,0%

Over de hele periode gezien is de instroom bij tekortgemeenten iets groter. Dit is echter maar in de helft van de jaren het geval (rode cijfers). De verklaringsgraad van instroom in de overschotten en tekorten, is nihil.

[13] Niet alle casusgemeenten namen in de hele periode ook deel aan de Divosa benchmark, die we hiervoor gebruikt hebben, één gemeente nam daar bovendien als regio aan deel.

Hierbij moet echter gezegd worden, dat het niet meenemen van twee van de twaalf gemeenten meteen tot een stuk sterker (maar nog steeds geen erg sterk) verband leidt.

We kijken naar opvallende veranderingen in de instroom bij individuele casusgemeenten in één van de jaren. Zie daarvoor de tweede kolom van onderstaande tabel, onderbouwing hiervan staat in Bijlage E.2.1. We kijken vervolgens naar of deze veranderingen terug te zien zijn in veranderingen van het tekort of overschot van de betreffende gemeente in het daaropvolgende jaar. Zie hiervoor de derde kolom in onderstaande tabel. De tekst is met rood weergegeven wanneer de ontwikkelingen in beide kolommen niet met elkaar in lijn zijn.

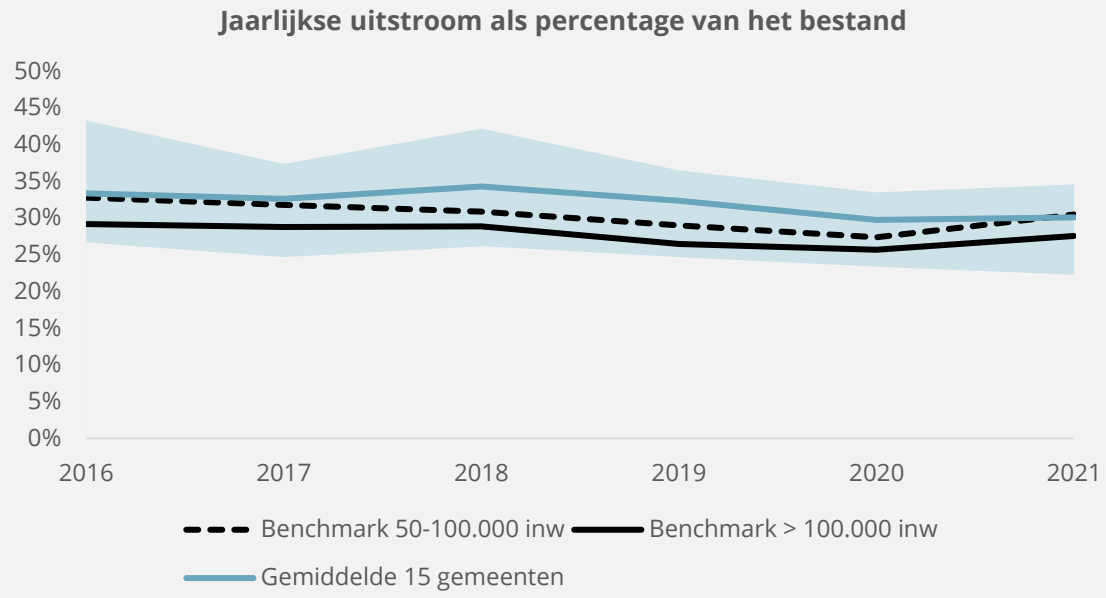
Gemeente	Verandering in instroom	Verandering in voorspeld vs werkelijk volume
G2	Afname in 2019	Aanzienlijke afname tekort in 2020
G3	Beperktere afname in 2017 dan de andere gemeenten	Aanzienlijke afname tekort in 2018
G9	Afname in 2017	Kleine toename in overschot 2018
G12	Afname in 2017	Kleine afname in tekort 2018

Voor individuele gemeenten zijn er daarom wel aanknopingspunten te vinden in de instroomcijfers.

In Bijlage E.2.1 op pagina 123 is meer achtergrondinformatie over de instroom van bijstandsontvangers te vinden.

Uitstroom naar werk

De jaarlijkse uitstroom schommelt wat minder dan de instroom en varieerde van gemiddeld ruim 34 procent in 2018 tot bijna 30 procent in 2020. In de 15 onderzochte gemeenten ligt de uitstroom gemiddeld wat hoger dan de benchmark, zie de figuur hieronder. De blauwe band geeft de bandbreedte voor de casusgemeenten weer.



Figuur 7: jaarlijkse uitstroom als percentage van het bestand in de periode 2016-2021.

Er zijn verschillende redenen waarom een bijstandsontvanger uit kan stromen. Op maar een deel daarvan kunnen gemeenten invloed uitoefenen. Er is bijvoorbeeld ook simpelweg sprake van verloop. We richten ons hier op één specifieke reden, namelijk uitstroom naar werk, omdat een hoge uitstroom naar werk op een effectieve re-integratiestrategie kan duiden[14].

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gemiddelde (2016-2021)
Tekortgemeenten (volume)	7,9%	11,1%	11,8%	10,0%	8,2%	10,5%	9,9%
Overschotgemeenten (volume)	10,2%	11,9%	12,4%	10,9%	10,1%	13,0%	11,4%
Verklaringsgraad (R^2)	7,9%	7,8%	1,7%	7,8%	51,5%	30,7%	18,6%

Hieruit is op te maken dat overschotgemeenten meer bijstandsontvangers hadden die naar werk uitstroomden, dan tekortgemeenten. Dit is voor alle jaren het geval. De verklaringsgraad is 18,6%, dat is nog steeds relatief laag, maar hoger dan voor de uitstroom in het algemeen, zie paragraaf E.2.2).

We kijken naar opvallende veranderingen in uitstroom naar werk bij de casusgemeenten in één van de jaren. Zie hiervoor de tweede kolom van onderstaande tabel (bron: Bijlage E.2.3). We bepalen wat de ontwikkeling van het tekorten of overschot bij de betreffende gemeente in het daaropvolgende jaar is. Rood weergegeven zijn veranderingen die niet verklaard worden door de verandering in deze uitkomstmaat.

Gemeente	Verandering in uitstroom naar werk	Verandering in voorspeld vs werkelijk volume
G2	Sterke toename in 2018	Toename van het tekort in 2018
G2	Sterke afname in 2019	Toename van het tekort in 2019
G3	Sterke toename van 2016-2017	Kleine afname van tekort in 2017
G12	Sterke afname in 2020	Sterke afname van het tekort in 2020

Veranderingen bij individuele gemeenten geven dus beperkt aanknopingspunten voor een verklaring vanuit deze uitkomstmaat.

In Bijlage E.2.3 op pagina 126 is meer achtergrondinformatie over de uitstroom naar werk van bijstandsontvangers te vinden.

Herinstroom (<6 maanden)

Niet alleen het uit laten stromen van bijstandsontvangers naar werk is van belang, maar ook dat zij *duurzaam* uitstromen. Een maat hiervoor is de herinstroom; het aantal inwoners dat binnen zes maanden na uitstroom weer een beroep doet op de bijstand. In de tabel hieronder is de gemiddelde herinstroom (% ten opzichte van omvang van het bestand) voor overschot- en tekortgemeenten weergegeven.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gemiddelde
Tekortgemeenten (volume)	2,9%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	2,6%	2,9%
Overschotgemeenten (volume)	3,3%	2,5%	2,3%	2,5%	2,6%	2,5%	2,6%
Verklaringsgraad (R^2)	0,7%	26,4%	24,1%	9,4%	41,7%	13,0%	27,9%

[14] Daarbij merken we op dat de prestaties hierop ook afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van werk in de regio.

Hieruit is op te maken dat overschotgemeenten relatief minder herinstroom hadden dan tekortgemeenten. Dit is voor alle jaren het geval, op 2016 na. De verklaringsgraad is 27,9%.

We kijken naar opvallende jaarlijkse veranderingen in herinstroom bij gemeenten, dan vallen er een aantal op, zie de eerste twee kolommen van onderstaande tabel (Bron: bijlage E.2.4). Relateren we deze aan de tekorten en overschotten in het daaropvolgende jaar, dan komt hier onderstaande uit:

Gemeente	Verandering in herinstroom	Verandering in voorspeld vs werkelijk volume
G2	Daling in 2018	Toename van tekort
G3	Daling in 2019	Afname van tekort
G4	Daling in 2016-2018	Toename van tekort
G4	Stijging in 2019	Afname van tekort
G12	stijging in 2018	Afname van tekort
G15	Stijging in 2019	Afname van tekort

Veranderingen bij individuele gemeenten geven dus zeer beperkt aanknopingspunten voor een verklaring.

In Bijlage E.2.4 op pagina 127 is meer achtergrondinformatie over de herinstroom van bijstandsontvangers te vinden.

Overige uitkomstmaten

Voor een aantal mogelijke uitkomstmaten zijn geen aanknopingspunten (algemeen verband of individuele gemeenten) gevonden voor tekorten en overschotten op volume. Dit zijn:

- Uitstroom (algemeen)
- Uitstroom als gevolg van handhaving
- Samenstelling van het bestand (gemiddelde verblijfsduur, aandeel bijstandsontvangers dat langer dan 60 maanden in de bijstand zit).
- Ontwikkelingen in het verleden.

Deze zijn in Bijlagen E.2.5 t/m E.2.7 uitgewerkt.

Uitkomst stap 2 (volumetekorten en -overschotten)

Hoewel er voor geen van de uitkomstmaten een sterk verband gevonden is met tekorten en overschotten op volume, zijn er wel aanknopingspunten dat instroom, uitstroom naar werk en herinstroom relevant kunnen zijn. Voor elk van deze uitkomstmaten is er ook een inhoudelijke verklaring voor waarom zij relevant zijn.

We zullen daarom deze uitkomstmaten als intermediërende variabelen gebruiken, om de verbinding te leggen tussen de volumecomponent van overschotten en tekorten enerzijds en de condities in de uitvoering, beleid en bredere context van gemeenten anderzijds.

Tegelijkertijd kunnen deze uitkomstmaten de tekorten en overschotten op volume maar ten dele verklaren. **Dit impliceert dat er ook andere factoren in het spel zijn.**

3.2.2 Mogelijke verklaringen voor een overschot/tekort op de gemiddelde prijs

We beschikken hier in de Divosa Benchmark over twee mogelijke aanknopingspunten:

- Inzet op deeltijdwerk
- Vorderingen (handhaving)

Inzet op deeltijdwerk

De mogelijke verklaring hier is dat meer inzetten op deeltijdwerk leidt tot een hoger aantal bijstandsontvangers met deeltijdwerk en daardoor een gemiddeld lagere prijs[15].

Wanneer we dit uitsplitsen naar de afzonderlijke jaren en naar overschot- en tekortgemeenten, dan zien we de volgende gemiddelden voor gemeenten met een prijstekort dan wel -overschot.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gemiddelde (2016-2021)
Tekortgemeenten (prijs)	9,7%	9,1%	9,5%	9,3%	8,5%	8,5%	9,1%
Overschotgemeenten (prijs)	10,3%	9,5%	9,9%	10,2%	9,2%	8,7%	9,6%
Verklaringsgraad (R^2)	0,8%	4,5%	3,4%	4,0%	0,2%	0,0%	0,2%

Zoals te zien is aan deze tabel hebben gemeenten met een gemiddeld lager ingeschatte dan werkelijke gemiddelde prijs een net iets lager gemiddeld aandeel bijstandsontvangers met deeltijdwerk. Dit is voor alle jaren het geval. De feitelijke verklaringsgraad is echter nihil. Hierbij moet echter gezegd worden dat het niet meenemen van één van de twaalf gemeenten meteen tot een voor deze analyse relatief sterke samenhang van 37% leidt.

Als we kijken naar duidelijke veranderingen in het aandeel bijstandsontvangers met deeltijdwerk in de loop van de tijd, dan vallen er drie op, zie de eerste twee kolommen van onderstaande tabel (bron: Bijlage E.2.8). Voor één van hen kan de verandering in de gemiddelde prijs één dan wel twee jaar later mogelijk hierdoor verklaard worden.

Gemeente	Verandering %BO met deeltijdwerk	Verandering tekort/overschot in gem. prijs
G2	Flinke afname in 2017	Geen verandering in prijstekort
G9	Flinke toename in 2018	Flinke afname van prijstekort in 2018
G15	Gestage afname hele periode	Toename van prijsoverschot in deze periode

De veranderingen bij individuele gemeenten bieden dus beperkt aanknopingspunten.

In Bijlage E.2.8 op pagina 132 is meer achtergrondinformatie over de ontwikkeling van bijstandsontvangers met deeltijdwerk te vinden.

Vorderingen (handhaving)

Een tweede mogelijke verklaring voor overschotten en tekorten op de gemiddelde prijs als gevolg van keuzes van gemeenten is dat sommige gemeenten sterker inzetten op handhaving, daarom meer maatregelen opleggen en zo een gemiddeld lagere prijs hebben. We beschikken niet over de omvang van deze vorderingen, maar kunnen het aantal inwoners dat uitgestroomd is als gevolg van handhaving als indicator hiervan gebruiken.

In de onderstaande tabel zijn weer de gemiddelden van overschot- en tekortgemeenten weergegeven, samen met de verklaringsgraad.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gemiddelde
Tekortgemeenten (prijs)	2,8%	3,0%	2,9%	3,0%	2,5%	2,4%	2,8%
Overschotgemeenten (prijs)	3,7%	3,7%	3,8%	3,5%	2,4%	2,3%	3,2%

[15] Net zoals bij de uitstroom naar werk zijn de mogelijkheden hiervan ook afhankelijk van de arbeidsmarktregio in kwestie.

Verklaringsgraad (R^2)	15,1%	7,6%	22,5%	12,3%	28,1%	14,9%	15,4%

Te zien is dat tekortgemeenten gemiddeld een lagere uitstroom als gevolg van handhaving hebben, dan overschotgemeenten. Dit is in vier van de zes onderliggende jaren het geval. Ook de verklaringsgraad is (voor deze analyse) relatief hoog.

Kijken we naar opvallende veranderingen van de uitstroom als gevolg van handhaving bij individuele gemeenten in één van de jaren, dan zijn er twee, zie de eerste twee kolommen van onderstaande tabel (Bijlage E.2.9). Als we dit relateren aan de verschuivingen in het tekort of overschot, dan zien we het volgende:

Gemeente	Verandering in uitstroom a.g.v. handhaving	Verandering tekort/overschot in gem. prijs
G12	Afname van 2016 t/m 2021	Van prijstekort (2017 t/m 2019) naar prijsoverschot vanaf 2020.
G14	Afname van 2017 t/m 2021	Van prijstekort (2017 t/m 2019) naar prijsoverschot vanaf 2020.

Veranderingen bij individuele gemeenten bieden dus weinig aanknopingspunten.

In Bijlage E.2.9 op pagina 134 is meer achtergrondinformatie over de ontwikkeling van uitstroom als gevolg van handhaving te vinden.

Uitkomst stap 2 (prijstekorten en -overschotten)
Het aandeel inwoners met deeltijdwerk en het aantal vorderingen zijn twee uitkomstmaten die waarvoor we enige relatie gevonden hebben met overschotten en tekorten op de prijscomponent.

We zullen daarom deze uitkomstmaten als intermediërende variabelen gebruiken, om de verbinding te leggen tussen de prijscomponent van overschotten en tekorten enerzijds en de condities in de uitvoering, beleid en bredere context van gemeenten anderzijds.

Net als bij de uitkomstmaten voor de volumecomponent is de verklaringskracht echter beperkt. **Dit impliceert het bestaan van aanvullende uitkomstmaten, of de aanwezigheid van andere factoren die een verklaring vormen.**

3.2.3 Mogelijke verklaring op basis van uitkomstmaten per gemeente

We hebben nu een aantal uitkomstmaten gevonden die relevant lijken te zijn voor de tekorten en overschotten op volume en prijs voor de casusgemeenten. De vervolgvraag is: in hoeverre kunnen de resultaten van de individuele gemeenten op deze uitkomstmaten een verklaring vormen voor hun tekort of overschot?

We maken hier weer onderscheid naar tekorten en overschotten op prijs en volume.

Volumeverschillen

In onderstaande tabel hebben we in de gemeenten visueel ten opzichte van elkaar gerangschikt, enerzijds op hun volumetekort of -overschot en anderzijds op hoe zij het op de relevante

uitkomstmaten gedaan hebben. Hoe groener een gemeente is, hoe groter de betreffende uitkomstmaat ten opzichte van de andere gemeenten. Voor rood geldt uiteraard het omgekeerde. Voor (her)instroom geldt een omgekeerde kleurcodering dan voor uitstroom naar werk: hoe lager hoe groener.

Vervolgens hebben met een '✓' of '(✓)' in een cel weergegeven, wanneer de uitkomst op de betreffende uitkomstmaat (enigszins) in lijn is met het tekort/overschot.

Ter illustratie op deze tabel: G1: heeft het ten opzichte van de casusgemeenten gemiddeld gedaan op het volumetekort / -overschot. De gemeente heeft relatief veel instroom gehad, maar ook relatief veel uitstroom en relatief veel herinstroom. Elk van deze indicatoren is enigszins in lijn met het volumeresultaat van G1, vandaar de '(✓).

Gemeente	Instroom	Uitstroom naar werk	Herinstroom
G1*	(✓)	(✓)	(✓)
G2	(✓)		
G3	✓	✓	
G4	(✓)	(✓)	✓
G5	(✓)		
G6	✓	(✓)	
G7			
G8		✓	✓

Gemeente	Instroom	Uitstroom naar werk	Herinstroom
G9*	✓	✓ / (✓)	/ ✓
G10	✓		✓
G11			
G12	(✓)		(✓)
G13		✓	
G14*	(✓) / (✓)		✓ / (✓)
G15	✓	✓	✓

*Voor deze gemeenten is gedurende de periode 2016-2017 een duidelijke trend waarneembaar in hun tekort of overschot. Voor deze gemeenten hebben we daarom ook gekeken of de betreffende uitkomstmaten dezelfde trend lieten zien. De uitkomst hiervan staat weergegeven achter de '/'.

Achter alle gemeenten staat er tenminste één '(✓)': voor elk van hen kunnen de resultaten op de relevante uitkomstmaten tenminste enige verklaring bieden voor hun tekort of overschot. Tegelijkertijd is hieruit op te maken dat voor sommige gemeenten de aanknopingspunten weliswaar niet afwezig, maar toch beperkt zijn. Zie bijvoorbeeld G2 en G5.

Hiervoor zijn twee mogelijke verklaringen. De eerste verklaring is dat tekorten en overschotten (deels) te wijten zijn aan een verdeling die niet voldoende passend is. De tweede mogelijke verklaring is dat een overschot of tekort van een gemeente een overblijfsel is uit het verleden, waarvoor zij de tot op de dag van vandaag de effecten van ondervinden. Hoe gemeenten G2 en G5 het vanaf 2012 gedaan hebben ten opzichte van de overige gemeenten (ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers), biedt beperkt aanknopingspunten. De omvang van hun bestand is gemiddeld 10% hoger in dan in 2012, dat is minder dan een aantal andere gemeenten (zie Bijlage E.2.7). Deze effecten zouden dus van vóór die tijd moeten zijn. Bij gebrek aan gegevens over deze periode, kunnen we dit echter niet toetsen.

Prijsverschillen

In de tabel hieronder hebben we hetzelfde gedaan als hierboven, maar hebben we de prijstekorten en overschotten afgezet tegen de hiervoor relevante uitkomstmaten.

Gemeente	Deeltijdwerk	Handhaving
G1	(✓)	
G2	✓	
G3		✓

Gemeente	Deeltijdwerk	Handhaving
G9	✓	
G10	(✓)	
G11		

G4	✓	✓
G5	(✓)	✓
G6		
G7		
G8	✓	✓

G12	(✓)	✓
G13	✓	
G14	(✓)	
G15	(✓)	

Ook voor de prijscomponent kunnen de resultaten op de betreffende uitkomstmaten voor alle gemeenten enige verklaring bieden voor hun prijstekort of -overschot. Ook hier geldt echter dat het verband niet enorm sterk is, dus dat er tenminste andere factoren in het spel zijn, zoals de verdeling.

Uitkomst stap 2 (volledig)
De relevante uitkomstmaten kunnen voor alle casusgemeenten die aan de benchmark deelnemen enige verklaring bieden, zowel wat betreft volume- als prijsverschillen. Daarbij is echter ook duidelijk dat de uitkomstmaten de overschotten en tekorten slechts beperkt verklaren en daarom andere factoren een rol spelen, zoals de verdeling, een historische component of de beperkte verklaringskracht van elk model (zie de opsomming in paragraaf 1.3).

De aanknopingspunten per gemeente fungeren als vertrekpunt voor de kwalitatieve analyse in stap 3 van bovenstaande indeling. Dit vormt de rest van deze rapportage.

3.3 Stap 3: vinden van verklaringen voor tekorten en uitkomstmaten

In deze derde stap van de analyse zoeken we naar verbanden tussen de tekorten / overschotten enerzijds en de condities op de niveaus 2 (uitvoering en inzet instrumentarium), 3 (beleid, organisatie en financiën) en 4 (brede context) – zie ook Figuur 4 hierboven. Kunnen we de financiële resultaten begrijpen op basis van hoe de gemeente werk en inkomen vormgegeven heeft?

In de werkwijze die we hanteren, staat het analytisch kader van paragraaf 1.3 centraal. De analyse is tweeledig:

- We maken eerst voor elke casusgemeente een **within-case analyse**. Daarin gaan we voor die gemeente na welke relaties er tussen de verschillende condities zijn, om te bezien of zij voor deze specifieke gemeente een verklaring kunnen vormen.
- Vervolgens maken we een **cross-case analyse**. Daarin zoeken we naar rode draden tussen de verklaringen van de verschillende gemeenten vanuit de within-case-analyse.

3.3.1 Verklaringen voor overschotten en tekorten: within-case analyses

We hebben voor elk van de gemeenten de bevindingen voor elk van de condities in het analytisch kader (na een eerste selectie van condities op basis van Bijlage / D) vertaald naar een ‘beoordeling’: was er wel, geen of in enige mate sprake van de betreffende conditie?

Toelichting op de beoordelingen
Daarbij hebben we de gemeenten relatief ten opzichte van elkaar beoordeeld: was er gemiddeld veel sprake van een conditie in een gemeente ten opzichte van de anderen, dan hebben we deze als ‘hoog’ bestempeld. Idem voor ‘gemiddeld’ en ‘laag’.

We hebben deze beoordelingen in Bijlage E.3 voor elk van de gemeenten grafisch weergegeven via het analytisch kader, van niveau 0 (tekorten / overschotten) t/m niveau 4 (brede context). Aan het begin van deze bijlage staat een uitgebreidere legenda en toelichting over hoe de analyse vormgegeven is.

Deze beoordelingen fungeren vervolgens als toets op de veronderstelde relaties tussen de condities in de betreffende gemeente. Is de beoordeling van twee condities in lijn met het veronderstelde verband, dan vormt dit onderbouwing voor de betreffende relatie tussen deze condities. Daarbij moeten we meteen opmerken dat het *bewijzen* van een verband in deze context niet mogelijk is. We kunnen deze alleen aannemelijk(er) maken.

Op basis van deze beoordelingen kunnen we voor elk van de gemeenten nagaan of het tekort of overschot (op volume en prijs) te herleiden is tot de uitkomstmaten en de aan- en afwezigheid van condities op niveaus 2, 3 en 4 en dus of de wijze waarop werk en inkomen vormgegeven is in deze gemeente een verklaring kan vormen voor het financiële resultaat.

Methodologische keus: op twee manieren naar verbanden kijken

We hebben de uitkomstmaten van niveau 1 geïntroduceerd als intermediërende variabelen, omdat dit resultanten zijn van beleid en uitvoering, meer dan de tekorten of overschotten zelf. Toch valt er ook op deze uitkomstmaten ook iets af te dingen: ook deze kunnen door andere factoren dan alleen gemeentelijke keuzes beïnvloed worden (demografie, beschikbaarheid van werk, etc.). We hebben ze tussen gemeenten onderling vergelijkbaar gemaakt door ze te normeren naar de omvang van het bijstandsbestand, maar ook dat maakt de onderlinge vergelijkbaarheid niet perfect.

Het kan zijn dat er een gemeente een beperkt verklarend verband is, zowel tussen niveaus 0 (overschotten en tekorten) en 1 (uitkomstmaten) als tussen niveaus 1 en 2 (uitvoering en instrumentarium). Dit kan betekenen dat de uitkomstmaten voor deze gemeente geen goede graadmeter voor haar prestaties vormen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de gemeente een overschot op volume heeft (niveau 0), dat de gemeente laag scoort op de uitkomstmaten van niveau 1 in relatie tot de andere gemeenten, maar dat wel aan noodzakelijke condities (niveaus 2 t/m 4) voldaan is waarvan we een verband vermoeden met een overschot. In dat geval zouden we concluderen dat er geen verband is. De vraag is of die conclusie helemaal terecht is in het licht van de bovenstaande paragraaf.

In zulke situaties hanteren we daarom aanvullend een tweede, 'lossere', manier om tot een verband te kunnen komen: we vragen ons af of het verband wel aanwezig zou zijn geweest bij andere waarden voor de uitkomstmaten van niveau 1. In het voorbeeld van hierboven zouden we dan concluderen dat er misschien alsnog een verband is.

Hieronder geven we per gemeente een korte duiding van de uitkomsten van deze within-case analyses. Ook geven we een samenvatting hiervan: is het respectievelijke tekort of overschot **nauwelijks**, **beperkt**, **redelijk** of **goed**[16] te verklaren op basis van hoe werk en inkomen is vormgegeven en de keuzes die gemaakt zijn.

[16] We hebben op basis van de onderlinge verschillen en overeenkomsten in de mate van verklaarbaarheid vier verschillende groepen geïdentificeerd en daar vervolgens beschrijvingen ('nauwelijks', etc.) aan gekoppeld. Hanteren van andere labels had daarom evenzogoed gekund.

Gemeente 1

- Het gemiddelde resultaat voor volume kan verklaard worden vanuit de combinatie van uitkomstmaten in niveau 1. Ook het overschot op prijs zou verklaard kunnen worden.
- De uitkomstmaten op hun beurt kunnen weer voor een groot deel verklaard worden door de beoordelingen op de condities in niveau 2.
- Het verband tussen uitvoering (niveau 2) en randvoorwaarden daarvoor (niveau 3) kan ook deels verklaard worden. Aan veel condities is voldaan. Er wordt vertrouwd op de professional en er is sprake van informatiegedreven beleid, wat de gerichte inzet weer bevordert. Wel valt op dat de beleidsdoelen niet in lijn zijn met de prikkel vanuit de gebundelde uitkering. Hetzelfde geldt in iets mindere mate voor de sturingsstrategie. Dit kan op zichzelf een deel van de verklaring vormen.
- Dit zou weer gevoed kunnen worden door de (beelden van de) bemiddelbaarheid van het bestand.

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***beperkt.***

Gemeente 2

- Het tekort op de gebundelde uitkering is primair een tekort op de volumecomponent. Deze kan goed verklaard worden door (het samenspel van) de uitkomstmaten van niveau 1. Het overschot op de prijscomponent kan deels verklaard worden.
- De uitkomstmaten kunnen op hun beurt weer redelijk verklaard worden door de condities op niveau 2 (uitvoering & instrumentarium).
- Ook de verklaringen tussen niveaus 3 en 2 zijn redelijk tot goed: waar beperkt aan de condities op het uitvoeringsniveau voldaan is, is dat ook het geval op het niveau van beleid, organisatie en financiën.
- De beoordeling op de condities in niveau 3 kunnen redelijk verklaard worden door niveau 4 (brede context).

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***redelijk.***

Gemeente 3

- De tekorten op zowel de volume- en prijscomponenten kunnen verklaard worden vanuit de uitstroommaten van niveau 1.
- Deze kunnen op hun beurt slechts beperkt verklaard worden vanuit de condities op uitvoeringsniveau (niveau 2)
- De voor de condities op niveau 3 (beleid, organisatie, uitvoering) is er sprake van een gemengd beeld: aan een aantal van de condities is wel voldaan, aan een aantal niet. Er is sprake van een strategie voor financiële sturing (waarschijnlijk vertaald vanuit de doelen) en deze heeft ook wel zijn weerslag op sommige andere condities, maar dit laat de resultaten op niveau 2 maar zeer beperkt verklaren.
- De strategie voor financiële sturing is overigens wel aanwezig ondanks dat niet aan een aantal condities voor de prikkelwerking voldaan is in het vierde niveau.

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***nauwelijks.***

Gemeente 4

- Het gemiddelde resultaat op de volumecomponent en het tekort op de prijscomponent kunnen goed verklaard worden door de uitkomstmaten van niveau 1.
- Deze kunnen op hun beurt we redelijk verklaard worden door de beoordelingen op het uitvoeringsniveau (niveau 2).
- Op niveau 3 bestaat er een gemengd beeld: aan een deel van de condities is wel voldaan, aan een deel niet. De beoordelingen op niveau 2 kunnen enigszins verklaard worden door die op niveau 3. Opvallend is dat de beleidsdoelen niet in lijn zijn met de prikkel vanuit de gebundelde uitkering (hoewel deze en de organisatie zelf wel stabiel zijn), maar wel de aanwezigheid van een financiële sturingsstrategie. Deze sturingsstrategie lijkt, gezien de beoordelingen van de condities van niveau 2, echter beperkt zijn weerslag op de uitvoering te hebben.
- De financiële sturingsstrategie kan gevoed worden door de politieke aandacht ervoor. Aan randvoorwaarden voor de prikkelwerking hiervoor is erg beperkt voldaan. Het ontbreken van de beleidsdoelen die in lijn zijn met de prikkel vanuit de gebundelde uitkering kan verklaard worden uit factoren in de brede context.

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***redelijk.***

Gemeente 5

- Het overschot op de volumecomponent kan niet verklaard worden aan de hand van de uitkomstmaten van niveau 1.
- Evenmin kunnen de uitkomstmaten voor de volumecomponent verklaard worden aan de hand van de condities in niveau 2. Slaan we de beoordelingen van niveau 1 over, dan is er wel een redelijke verklaringsgraad.
- Op hun beurt kunnen de condities van niveau 2 (uitvoering & inzet instrumentarium) beperkt verklaard worden door die van niveau 3 (beleid, organisatie, financiën). Voor niveau 3 bestaat er een wisselend beeld: een aantal condities is wel aanwezig, een aantal niet. Hoewel de beleidsdoelen in lijn zijn met de prikkel van de gebundelde uitkering, leidt dit niet tot een duidelijke financiële sturingsstrategie.
- De beoordelingen van niveau 3, kunnen op hun beurt weer beperkt verklaard worden door die van niveau 4 (brede context).

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***nauwelijks (tot niet).***

Gemeente 6

- Het overschot van deze gemeente wordt primair verklaard door de volumecomponent. Deze kan redelijk tot goed verklaard worden door de uitkomstmaten.
- Ook de uitkomstmaten van niveau 1 kunnen goed tot redelijk verklaard worden door de beoordelingen op niveau 2 (uitvoering en instrumentarium). Slaan we niveau 1 over, dan versterkt dit de verklaringsgraad zelfs.
- De beoordelingen op niveau 2 kunnen weer goed verklaard worden door die van niveau 3 (beleid, organisatie, financiën). Aan bijna alle condities is (in enige mate voldaan).
- Tot slot kunnen ook de beoordelingen van niveau 3 weer goed verklaard worden door die uit niveau 4 (brede context).

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***goed.***

Gemeente 7

- Het tekort op de gebundelde uitkering wordt verklaard door een volumetekort.
- Dit volumetekort wordt niet verklaard door de beoordelingen op niveau 2 (uitvoering en instrumentarium); aan veel daarvan is in enige mate voldaan.
- De beoordelingen op niveau 2 worden wel vrij goed verklaard door die op niveau 3 (beleid, organisatie, financiën): aan de meeste condities is wel in enige mate voldaan.
- De beoordelingen van niveau 3 kunnen echter wel beperkt weer verklaard worden door die in niveau 4 (brede context)

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***nauwelijks.*** *Dit met name vanwege het gebrek aan verklaringen tussen niveau 1 en 2 en niveau 0.*

Gemeente 8

- Het overschot op gebundelde uitkering wordt verklaard door een overschot op de volumecomponent.
- Dit overschot op de volumecomponent kan weer verklaard worden door de condities van niveau 2 (uitvoering en instrumentarium).
- Op hun beurt kunnen de condities van niveau 2 goed verklaard worden door die van niveau 3 (beleid, organisatie, uitvoering). Aan bijna alle condities is voldaan.
- Ook de condities van niveau 3 kunnen weer redelijk tot goed verklaard worden uit die van niveau 4 (brede context).

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***goed.***

Gemeente 9

- Het overschot op de gebundelde uitkering wordt verklaard door een overschot op de volumecomponent.
- Dit overschot wordt goed verklaard door de uitkomstmaten van niveau 1: die zijn hoog voor de betreffende gemeente.
- Deze worden kunnen goed verklaard worden door de condities op niveau 2 (uitvoering en instrumentarium): aan de meeste relevante condities is (in enige mate) voldaan.
- De condities van niveau 2 kunnen redelijk tot goed verklaard worden door die van niveau 3 (beleid, organisatie en financiën). Aan een deel van deze condities is voldaan, aan een deel niet.
- De condities van niveau 3 kunnen tot slot weer redelijk verklaard worden door die van niveau 4 (brede context).

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***redelijk.***

Gemeente 10

- Het overschot van deze gemeente op de gebundelde uitkering is primair een volumeoverschot.
- Dit volumeoverschot kan goed verklaard worden uit de uitkomstmaten van niveau 1.
- Deze kunnen ook weer goed verklaard worden door de condities op niveau 2 (uitvoering en instrumentarium): aan veel condities is voldaan.
- Ook de condities van niveau 2 kunnen weer redelijk tot goed verklaard worden door die van niveau 3 (beleid, organisatie, financiën): aan bijna alle condities is (in enige mate) voldaan.

- Tot slot kunnen de beoordelingen van niveau 3 weer goed verklaard worden door die van niveau 4 (brede context).

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***goed.***

Gemeente 11

- Het overschot op de gebundelde uitkering is zowel een volume- als een prijsoverschot.
- Beide kunnen verklaard worden door de beoordelingen op de condities van niveau 2 (uitvoering en instrumentarium). Aan de meeste is in enige mate voldaan.
- Deze kunnen ook weer redelijk tot goed verklaard worden door de condities van niveau 3 (beleid, organisatie, financiën). Aan bijna allemaal is (in enige mate) voldaan.
- Ook deze beoordelingen kunnen goed verklaard worden door die van niveau 4 (brede context).

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***goed.***

Gemeente 12

- Het tekort op de gebundelde uitkering is vooral een tekort op de volumecomponent.
- Deze kan beperkt verklaard worden door de uitkomstmaten van niveau 1: de betreffende gemeente doet het daar redelijk goed op.
- De uitkomstmaten kunnen redelijk verklaard worden door de condities van niveau 2 (uitvoering en inzet instrumentarium): aan bijna alle condities is voldaan Zouden we deze overslaan en naar de verbanden tussen niveaus 2 en 0 kijken, dan wordt de verklaringsgraad niet beter.
- De condities op niveau 2 kunnen goed verklaard worden door die van niveau 3 (beleid, organisatie, financiën): aan alle condities is (in enige mate) voldaan.
- De condities van niveau 4 (brede context) kunnen die van niveau 3 weer redelijk tot goed verklaren.

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***nauwelijks.*** *Dit vooral vanwege het gebrek aan verklaringskracht tussen niveaus 0 en niveaus 1 en 2.*

Gemeente 13

- Het tekort op de gebundelde uitkering is vooral een tekort op de volumecomponent.
- Het volumetekort van niveau 0 kan nauwelijks verklaard worden door de uitkomstmaten van niveau 1: daarop doet de betreffende gemeente het vrij goed.
- Deze uitkomstmaten kunnen weer redelijk tot goed verklaard worden door de condities op niveau 2 (uitvoering en instrumentarium): aan alle relevante voor de volumecomponent is (tenminste in enige mate) voldaan. Zouden we direct naar de relaties tussen niveaus 2 en 0 kijken, dan wordt de verklaringsgraad niet groter.
- De condities van niveau 2 worden beperkt verklaard door die van niveau 3 (beleid, organisatie, financiën). Weliswaar is aan een aantal condities voldaan, maar ook aan enkele fundamentele niet, zoals beleidsdoelen die in lijn zijn met de prikkel van de gebundelde uitkering en een financiële sturingsstrategie.
- De condities van niveau 3 worden tot slot redelijk tot goed verklaard door die van niveau 4 (brede context).

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***nauwelijks.*** *Dit vooral door het ontbreken van verbanden tussen niveaus 0 en niveaus 1 en 2 en binnen niveau 3.*

Gemeente 14

- Het tekort op de gebundelde uitkering is primair een tekort op de volumecomponent.
- Dat tekort op de volumecomponent kan redelijk tot goed verklaard worden door de prestaties van deze gemeente op de uitkomstmaten (niveau 1): deze doet het op een deel daarvan vrij goed, op een deel minder.
- Deze uitkomstmaten kunnen redelijk verklaard worden door de condities op niveau 2 (uitvoering en instrumentarium). Die kennen een gemengd beeld: aan enkele daarvan is niet voldaan, aan anderen juist weer wel.
- De condities van niveau 2 kunnen goed verklaard worden door die van niveau 3 (beleid, organisatie, financiën): aan allemaal is (in tenminste enige mate) voldaan.
- De condities van niveau 3 kunnen tot slot slechts beperkt verklaard worden door die van niveau 4 (brede context).

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***redelijk.***

Gemeente 15

- Het tekort op de gebundelde uitkering is voor deze gemeente primair een tekort op de volumecomponent.
- Dit volumetekort kan goed verklaard worden door de uitkomstmaten (niveau 1): die zijn laag voor de betreffende gemeente.
- De condities van niveau 1 kunnen redelijk verklaard worden door die van niveau 2 (uitvoering en instrumentarium): aan sommige condities is niet voldaan, aan andere in enige mate. Overslaan van de condities in niveau 1 maakt de verklaringskracht niet groter.
- De condities van niveau 2 kunnen redelijk verklaard worden door die van niveau 3 (beleid, organisatie, financiën): aan sommige condities is (in enige mate) voldaan, aan andere niet. Opvallend is de afwezigheid van beleidsdoelen die in lijn zijn met de prikkel van de gebundelde uitkering, maar de aanwezigheid van een financiële sturingsstrategie.
- De condities van niveau 3 worden weer redelijk tot goed verklaard door die van niveau 4 (brede context).

Mate waarin de uitkomst van deze gemeente verklaard kan worden vanuit de wijze waarop de organisatie vormgegeven is en functioneert: ***beperkt.***

Samenvatting within-case analyses

In de tabel hieronder is voor elk van de casusgemeenten weergegeven in welke mate hun tekort of overschot verklaard kan worden op basis van de beoordelingen op de condities. Daarbij hebben we een uitsplitsing gemaakt naar of zij onderdeel van een GR zijn, of niet.

Verklaringsgraad	Nauwelijks	Beperkt	Redelijk	Goed
GR	3, 7, 12	1, 15	9	
Geen GR	5, 13		2, 4, 14	6, 8, 10, 11

3.3.2 (Niet-)behulpzame keuzes: cross-case analyse

In voorgaande hebben we slechts naar individuele gemeenten gekeken, om te zien of voor hun situatie het tekort of overschot te verklaren is uit hoe zij werk en inkomen vormgeven. De vraag is daarnaast of er rode draden te ontwaren zijn in de keuzes die gemeenten maken enerzijds en hun overschotten en tekorten anderzijds. Met andere woorden: maken overschotgemeenten andere keuzes dan tekortgemeenten? En maken overschotgemeenten onderling vergelijkbare, of heel diverse keuzes?

Hiervoor gebruiken we de zogenoemde cross-case analyse. We hebben daarin de overschot- en tekortgemeenten vergeleken op de verschillende condities (in enige mate in onderlinge samenhang): van welke is hun onderlinge spreiding groot én onderscheiden gemeenten met een tekort zich van gemeenten met een overschot?

Hieronder beschrijven we de belangrijkste bevindingen. We lopen daarbij niet het grote aantal condities één voor één af, maar beperken ons voornamelijk tot de onderscheidende factoren. We lopen ze door van niveau 1 tot niveau 4. We maken daarbij twee opmerkingen vooraf.

Methodologische keus; toespitsen op verklaarbare gemeenten

Wanneer we willen zien op welke specifieke keuzes tekort- en overschot gemeenten zich onderscheiden, hebben we de keus om hier alle gemeenten in mee te nemen, of om ons toe te spitsen op de gemeenten waarbij we hun financieel resultaat tenminste in enige mate kunnen herleiden tot de keuzes van de gemeente zelf. Beide opties hebben voor- en nadelen. Bij de eerste keus hebben we meer gemeenten en dus een bredere ‘steekproef’, maar worden de uitkomsten minder eenduidig, omdat gemeenten waarvan we het tekort of overschot niet kunnen verklaren, meewegen in de uitkomsten. Daar valt tegen in te brengen dat de afweging zuiverder is, omdat er geen vooroordeel in zit. We komen aan dit dilemma tegemoet door alle gemeenten die we nauwelijks kunnen verklaren (G3, G5, G7, G12 en G13) grijsgedrukt weer te geven en steeds kort reflecteren op wat het niet meenemen van deze gemeenten met de uitkomsten zou doen.

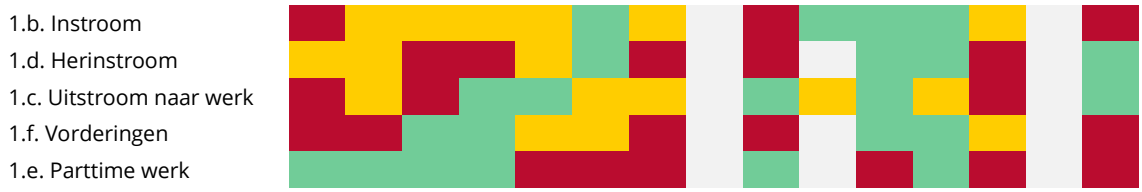
‘Niet onderscheidend’ en ‘niet belangrijk’ zijn verschillende dingen

Een goed functionerende dienst werk en inkomen is een samenspel van veel verschillende belangrijke factoren. We kunnen niet vaak genoeg onderstrepen dat wanneer een conditie in dit onderzoek niet als verklarend voor een tekort of overschot naar voren komt, dit niet betekent dat deze conditie niet belangrijk is. Sterker nog, het omgekeerde kan ook waar zijn: omdat een conditie zo belangrijk is, voldoen alle gemeenten eraan. We komen hier (deels) aan tegemoet, doordat we in de mogelijke leerpunten / inzichten voor gemeenten in paragraaf 0 aanvullende factoren noemen.

Niveau 1: uitkomstmaten

In onderstaande tabel hebben we de verschillende gehanteerde uitkomstmaten die we in paragraaf 3.2 gevonden hebben, uitgezet tegen de gemeenten, gesorteerd van grootste tekort naar grootste overschot. De kleuren geven de uitkomst weer van onze beoordelingen in de within-case analyses (zie Bijlage E.3), zij geven aan in welke mate er aan een bepaalde conditie uit het analytisch kader voldaan is. De kleurindeling komt dan ook overeen met de driedeling die daarin gehanteerd is.

	← Grootste tekort														Grootste overschot →
Conditie	**G3**	**G2**	**G15**	**G14**	**G12**	**G13**	**G4**	**G7**	**G1**	**G6**	**G9**	**G10**	**G5**	**G11**	**G8**



N.B. Grijsgearceerde velden betekenen dat we hiervan niet over gegevens beschikken (deelname Divosa benchmark).

Wat opvalt, is dat sommige van deze uitkomstmaten veel meer onderscheidend lijken dan andere:

Deze gemeenten met een overschot lijken zich op niveau 1 vooral van de gemeenten met een tekort te onderscheiden door de omvang van de herinstroom, de uitstroom naar werk en in mindere mate de instroom. De omvang van de vorderingen is alleen enigszins onderscheidend wanneer we ook de gemeenten nauwelijks verklaarbare gemeenten meenemen. De uitkomstmaat parttime werk is voor deze gemeenten juist omgekeerd dan je zou verwachten.

Niveau 2: uitvoering en instrumentarium

Waar de condities van niveau 1 de resultaten van gemeenten betreft, gaan de condities van niveau 2 over dat wat ze werkelijk doen en waar ze werkelijk op inzetten.

We maken hier grofweg een driedeling:

- Instroombeperking
- Uitstroombevordering en de invulling daarvan
- Handhaving

(Invulling van) instroombeperking

Hierbij is er na de complexiteitsreductie van Bijlage A.4 nog sprake van één resterende conditie. We zetten hier op de gemeenten tegen elkaar af:

	T													O
Conditie	**G3**	**G2**	**G15**	**G14**	**G12**	**G13**	**G4**	**G7**	**G1**	**G6**	**G9**	**G10**	**G5**	**G11**	**G8**
2.a, 2.b. Instroombeperking															

De gemeenten met een overschot zetten dus meer in op instroombeperking dan de gemeenten met een tekort. Dit effect wordt nog iets sterker wanneer we de gemeenten waarvan we de tekorten / overschotten nauwelijks konden verklaren op basis van de within-case analyses, hier niet in meenemen.

Dit wordt door de gemeenten met een overschot echter op verschillende manieren vormgegeven:

1. door preventie
2. door drempels op te werpen / afschrikwekkende werking
3. door snel aan werk te koppelen ('workfirst')[17]

De eerste vorm komt weliswaar voor bij de gemeenten (o.a. de max-ww aanpak), maar de vraag is wat de impact ervan is. Dat wil zeker niet zeggen dat je er als gemeente niet in moet zetten, maar wel dat het niet de doorslaggevende strategie is om effectief te zijn.

[17] Dit is in wezen een vorm van uitstroombevordering, maar deelt veel kenmerken met instroombeperking: inwoners stromen feitelijk wel in, maar zo kort mogelijk.

De tweede vorm komt als bewuste keus zeer beperkt voor bij de casusgemeenten. Wel kan het een (onbedoeld) gevolg zijn van de derde vorm. Deze derde is vooral de vorm waarop door een aantal gemeenten met een overschot in wordt gezet.

(Invulling van) uitstroombevordering naar werk

Vier elementen lijken bij uitstroombevordering van belang te zijn:

- Hoeveel tijd je per inwoner investeert (conditie 3.k. organisatorische capaciteit);
- In wie je deze tijd (niet) investeert (conditie 2.e. selectieve inzet);
- Welke ondersteuning je hen biedt en hoe passend dat is (conditie 2.d. gerichte inzet);
- Wat je doet om te voorkomen dat iemand weer instroomt (conditie 2.h. nazorg).

Van drie van deze vier condities is het echter ook moeilijk gebleken om daar grip op te krijgen. We reflecteren er kort op.

- **Gerichte inzet.** Dit is een conditie waarop gemeenten zich beperkt onderscheiden. Ze doen allemaal in enige mate aan gerichte inzet. Waar ze zich in onderscheiden, is hoe ze daar invulling aan geven: door de professionals uit te rusten en hen ruimte te geven om zelf een taxatie te maken (condities 3.r. Professionalisering & 3.s Autonomie) en/of door hen hulpmiddelen te bieden om dit te doen (3.g. Informatiegedreven beleid / 2.i. Kennis van de klant).

  Op dit eerste is weer weinig onderscheidend vermogen tussen de gemeenten. Op de tweede echter wel, zie de onderscheidende condities bij niveau 3.

	T													O
Conditie	**G3**	**G2**	**G15**	**G14**	**G12**	**G13**	**G4**	**G7**	**G1**	**G6**	**G9**	**G10**	**G5**	**G11**	**G8**
2.d. Gerichte inzet															

- **Capaciteit.** Het lijkt vooraf makkelijk om onderling te vergelijken hoeveel uren ondersteuning er per inwoner in de bijstand per week of per maand geïnvesteerd wordt. De ene inwoner is de andere echter niet: gemeenten hanteren allemaal een indeling in categorieën van inwoners die een kleinere of grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De tijdsinvestering verschilt per groep, maar bovendien verschillen de indelingen onderling: is wat de ene gemeente 'afstand tot de arbeidsmarkt van 1-1,5 jaar' hetzelfde als de groep 'midden'? Op een hoger niveau zou je dan de totale capaciteit kunnen vergelijken. Bij de ene gemeente zijn echter werk en inkomen samen, bij de ander los. Bij de ene gemeente is alles inbesteed, bij de ander alles uitbesteed, bij een derde is er een mix daartussen. De capaciteit is dan over verschillende organisatie of verschillende functies binnen organisaties verdeeld. Dit maakt goed onderling vergelijken onmogelijk.

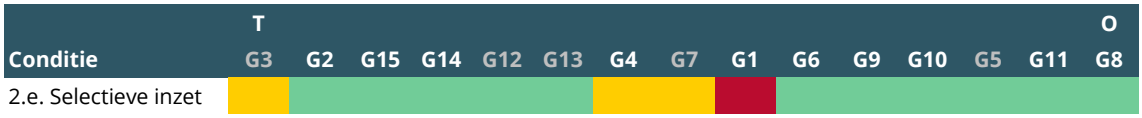
  Ogenschijnlijk lijkt het dus waar: hoe meer je in iemand investeert, hoe groter de kans op werk. Het is in dit onderzoek alleen lastig te toetsen gebleken.

- **Nazorg.** Alle gemeenten doen aan iets van nazorg, zoals actief contact houden met kandidaten die werk gevonden hebben. Sommige houden ook contact met de werkgever in kwestie. De duur van het contact is tenminste een maand, soms veel langer. *In die zin in de conditie weinig onderscheidend.* Wel kan er veel onderscheid zitten in hoe dit precies ingevuld wordt, de benaderingswijze en welke actie er ondernomen wordt in geval van (dreigende) problemen. Dat is op basis van dit onderzoek echter niet te achterhalen geweest.

Invulling van uitstroombevordering naar werk: selectieve inzet.

Gemeenten zijn genoodzaakt om hierin keuzes te maken over de verdeling van capaciteit. Allen maken de keuze om het zwaartepunt daarin op de groep met de kortste afstand tot de arbeidsmarkt te leggen.

De conditie selectieve inzet heeft beperkt onderscheidend vermogen. Het wel of niet meenemen van de gemeenten waarvan we de tekorten / overschotten nauwelijks konden verklaren op basis van de within-case analyses, heeft geen invloed op dit resultaat.



Daarbij moeten we opmerken dat veel gemeenten in de afgelopen jaren de beweging gemaakt hebben (of zij zijn die aan het maken) naar het investeren in een grotere groep. Dat is deels ook ingegeven doordat de groep inwoners met een korte afstand tot de arbeidsmarkt simpelweg kleiner is geworden en er daardoor capaciteit vrijkomt voor inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Een aanvullende reflectie hierbij is echter op zijn plaats. Er zijn hier twee gedachtegangen mogelijk. De eerste is: als je je beperkte capaciteit inzet op de meest kansrijke groep, dan gebruik je die capaciteit het meest doelmatig. Maar de vraag is bovendien of dat inderdaad het beste is. Er valt ook goed te beredeneren dat dit de groep is die de meeste kans maakt om op eigen kracht werk te vinden en je de capaciteit daarom beter in kunt zetten op de inwoners met een grotere afstand. We zijn geen gemeenten tegengekomen die hier een heel bewuste afweging in gemaakt lijken te hebben.

(invulling van) handhaving

Net zoals bij de instroombeperking is er bij deze functie na de complexiteitsreductie van Bijlage A.4 nog slechts één conditie. We zetten de gemeenten hierop tegen elkaar af:

De gemeenten met een overschot lijken meer in te zetten op handhaving dan gemeenten met een tekort. Dit effect wordt nog iets sterker wanneer we de gemeenten waarvan we de tekorten / overschotten nauwelijks konden verklaren op basis van de within-case analyses, hier niet in meenemen.

Dit onderscheid is overigens slechts beperkt terug te zien in de uitkomstmaten (zie hierboven).

Handhaving wordt door veel gemeenten niet gezien als een doel op zich, maar als een middel om de bijstand houdbaar te houden; ervoor zorgen dat inwoners die de bijstand niet nodig hebben ook geen bijstand krijgen, leidt ertoe dat degenen die dat wel nodig hebben er ook aanspraak op kunnen maken.

Niveau 3: beleidsmatige, organisatorische en financiële condities

Financiële sturingsstrategie

Dat wat in de uitvoering gedaan wordt, is een gevolg van keuzes op beleids- en politiek niveau. We onderscheiden een aantal verschillende functies, op basis van bovenstaande:

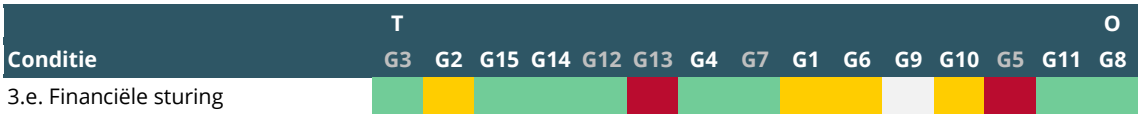
- Instroombeperking

- Door preventie
- Door drempels op te werpen / afschrikwekkende werking
- Door snel aan werk te koppelen (‘workfirst’)

- Uitstroombevordering
  - door passend werk te vinden
  - door stevig in te zetten op handhaving

Gemeenten maten een keus over welke middelen zij in willen zetten om hun doelen te behalen en hoe zij de capaciteit van medewerkers verdelen over deze functies. We refereren hier aan als de ‘financiële sturingsstrategie’.

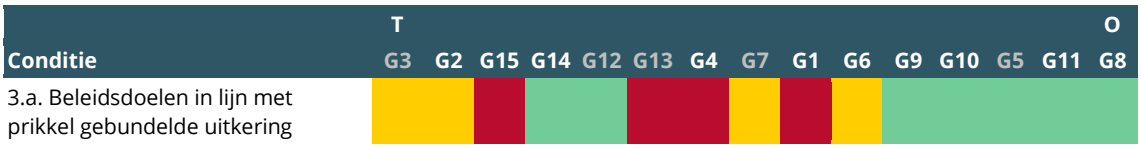
De meeste gemeenten hebben een bewuste strategie. Het lijkt erop dat ze zich onderscheiden op hoe deze eruit ziet. Hierin maakt het weinig uit of we toespitsen op gemeenten waarvan we het resultaat beter kunnen verklaren aan de hand van de within-case analyses.



Visie en doel

Voorgaande is weer terug te voeren op de doelen waarop gemeenten inzetten. Zij maken hier grofweg twee verschillende keuzes in. Sommige gemeenten kiezen ervoor om in te zetten op bestaanszekerheid in combinatie met participatie van inwoners (in brede zin), andere meer op directe uitstroom naar werk. Deze eerste is evenzogoed in de geest van de Participatie, de tweede is echter meer in lijn met de prikkel van de gebundelde uitkering.

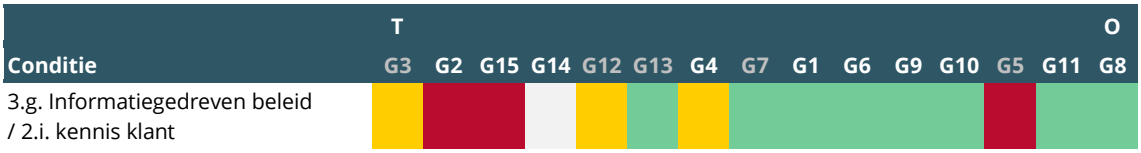
We lijken te zien dat de overschotgemeenten iets vaker een doelstelling hebben in lijn met de prikkel van de gebundelde uitkering, zie de tabel hieronder. Dit effect wordt iets sterker door de gemeenten waarvan we het resultaat niet kunnen verklaren aan de hand van de within-case analyses, hier niet in mee te nemen. Deze keuze houdt op haar beurt mogelijk weer verband met de politieke kleur van de gemeente.



Kennis van de klant / informatiegedreven beleid

Randvoorwaardelijk voor gerichte inzet van oplossingen (niveau 2), is kennis van de inwoner en wat deze nodig heeft.

Gemeenten met een overschot hebben gemiddeld meer inzicht in hun inwoners met een uitkering dan gemeenten met een tekort –wie zijn ze, wat willen en kunnen ze, wat hebben ze nodig– en in het algemeen een meer informatiegedreven beleid. Dit effect wordt een stuk sterker wanneer we ons toespitsen op de gemeenten waar we het resultaat beter van kunnen verklaren op basis van de within-case analyses. We zien geen relatie met gemeentegrootte.

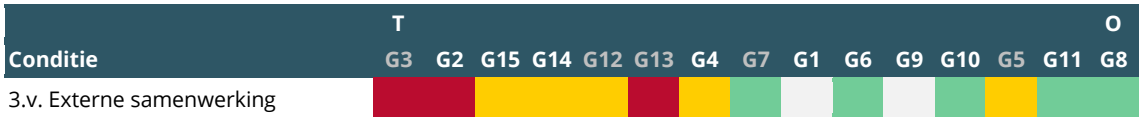


Daar zitten overigens wel verschillen in de werkwijze: sommige gemeenten hebben de kennis van de inwoner vooral in het hoofd van de professional zitten, andere hebben daar een digitaal systeem voor.

Externe samenwerking

De conditie 'externe samenwerking' gaat over de mate van samenwerking met andere partijen in de keten / het netwerk, zoals uitvoerders en het UWV.

Gemeenten met een overschot lijken vaker in te zetten op samenwerking met ketenpartners dan gemeenten met een tekort, zie de tabel hieronder. Dit effect wordt iets zwakker wanneer we ons toespitsen op de gemeenten waar we het resultaat beter van kunnen verklaren op basis van de within-case analyses.

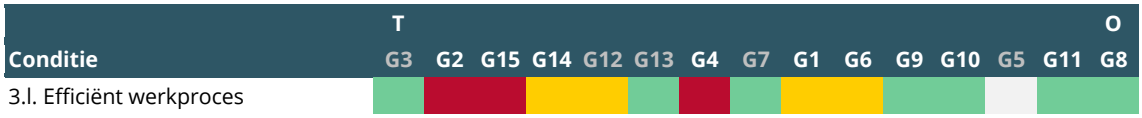


We hebben in ons analytisch kader een mogelijk oorzakelijk verband met uitstroom aangebracht. In het licht van de uitkomsten uit hierboven, zit dit verband mogelijk ook (of zelfs meer) aan de instroomkant.

Efficiënt werkproces

Deze conditie heeft betrekking op hoe efficiënt de organisatieprocessen zijn. Ook hiervoor is een verband waarneembaar:

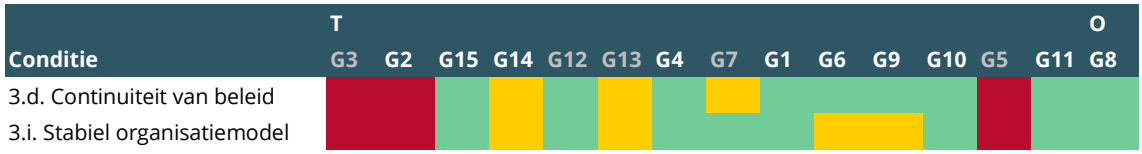
Gemeenten met een overschot lijken vaker een efficiënt werkproces te hebben dan gemeenten met een tekort. Dit effect wordt een stuk sterker wanneer we ons toespitsen op de gemeenten waar we het resultaat beter van kunnen verklaren op basis van de within-case analyses.



Hier zijn we terughoudend met het suggereren van een (direct) oorzakelijk verband: een efficiënt werkproces op zichzelf maakt waarschijnlijk niet direct het verschil. Wel zou het bevorderend kunnen zijn in het snel aan de slag gaan met het zoeken naar een passende plek en zo indirect bijdragen. Daarnaast zou het meer een indicatie kunnen zijn van een doelgerichte organisatie.

Stabiliteit van beleid en organisatie

De gemeenten met een overschot hebben over het algemeen een iets stabieler(e) beleid en organisatievorm dan de gemeenten met een tekort. Voor alleen de gemeenten waarvan we de resultaten tenminste redelijk kunnen verklaren, is dit effect iets groter.



Ook hiervoor zijn er gemengde beelden wat betreft volgordelijkheid. De beperkte stabiliteit is in de eerste plaats een gevolg van tekorten: gemeenten voeren veranderingen door om een tekort om te buigen. Maar we zien ook situaties waarin de veranderingen mogelijk aan (het voortduren van) dit tekort bijgedragen hebben. Veranderingen nemen immers tijd in beslag voordat er effecten zijn. Tot die tijd, kosten zij meer dan dat ze opleveren. Daarnaast is bij sommige gemeenten sprake van veel veranderingen in korte tijd, of zelfs van een Werk en Inkomen dat permanent in de steigers lijkt te staan. Dan kan er een aanvullend mechanisme ontstaan dat werkwijzen niet ingesleten raken en medewerkers gedemotiveerd raken.

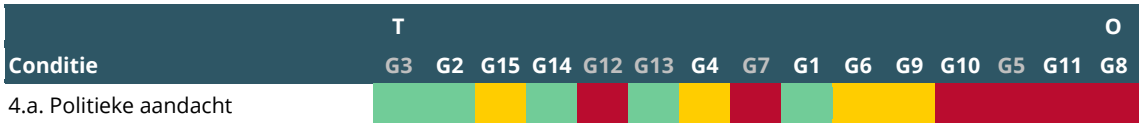
Niveau 4: brede context

Op dit niveau zijn vier onderscheidende condities:

- Politieke aandacht
- Sturingsmogelijkheden
- Zicht op financieel resultaat
- Ontwikkeling regionale economie en arbeidsmarkt

Politieke aandacht

Er lijkt een vrij duidelijk verband te zijn tussen politieke aandacht en tekorten: bij tekortgemeenten is dit veel meer het geval dan bij overschotgemeenten. Dit effect wordt iets sterker wanneer we ons toespitsen op de gemeenten waar we het resultaat beter van kunnen verklaren op basis van de within-case analyses.



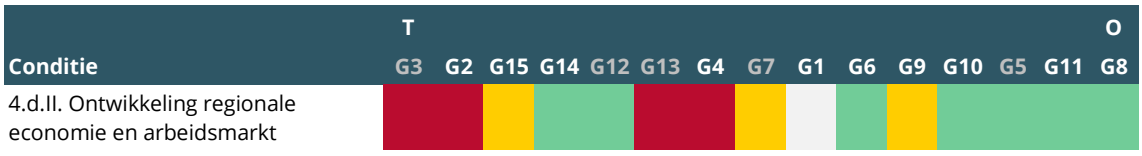
Dat is op zichzelf geen verassing: de aandacht gaat uit naar waar het (financieel) niet goed gaat. Tegelijkertijd is het de vraag hoe de causale relatie doorwerkt, dus wat oorzaak is en wat gevolg.

Politieke aandacht kan behulpzaam zijn om beweging tot stand te brengen in situaties waar dat nodig is: er zijn voorbeelden van waar politieke aandacht tot een betere vormgeving van werk en inkomen geleid heeft (nog even los van het verband met tekort).

Tegelijkertijd hebben we ook situaties gezien waarin het de vraag is of de aandacht behulpzaam is geweest om een tekort op te lossen. Het kan een kortetermijnfocus met zich meebrengen, tot meer instabiliteit leiden (zie hiervoor) en daarmee tekorten in stand houden. Er zijn ook voorbeelden bekend waarin de raad uitgesproken heeft om het tekort dat van de gemeente als geheel in plaats van het domein Werk en Inkomen te maken. In dat geval neemt het de prikkel voor een groot deel weg (zie ook paragraaf 4.3).

Ontwikkeling regionale economie en arbeidsmarkt

De overschotgemeenten kennen lijken een gunstiger (ontwikkeling van de) regionale economie en arbeidsmarkt te kennen. Dit effect wordt iets zwakker wanneer we ons toespitsen op de gemeenten waar we het resultaat beter van kunnen verklaren op basis van de within-case analyses.



Daarbij merken we op dat dit gebaseerd is op de inbreng van de gemeenten zelf, in plaats van op objectieve kenmerken. We zijn dus niet nagegaan of dit werkelijk belemmerende factoren zijn, of dat dit vooral de verklaring is die gemeenten zelf aan hun tekort gehangen hebben.

Ontwikkeling financiële situatie

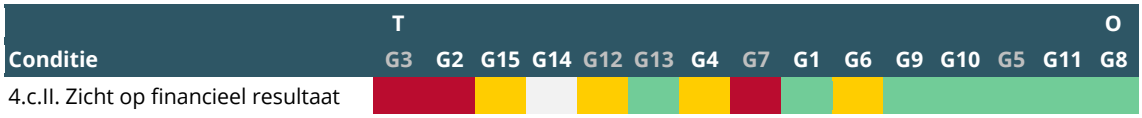
Deze conditie gaat over het financiële resultaat in het verleden en hoe dat in het heden doorwerkt. Dit is daarmee deels de resultante van het geheel en daarmee een niet verassende uitkomst:

Gemeenten met een tekort dragen meer de financiële last uit het verleden. Dit effect wordt iets sterker als we ons alleen baseren op de gemeenten waarvan we het resultaat tenminste redelijk kunnen verklaren op basis van de within-case analyses.

Zicht op financieel resultaat

Deze conditie gaat over de rol die de financiële situatie speelt in het beleid van de gemeente. Ook hier is de uitkomst weinig verassend:

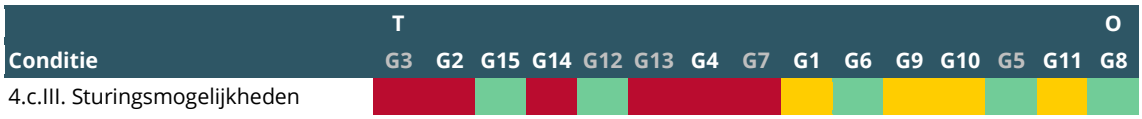
Bij gemeenten met een overschot lijkt de financiële situatie een kleinere rol –bepaalt het beleid in mindere mate– te spelen dan bij gemeenten met een tekort. Dit effect wordt een klein beetje zwakker wanneer we ons slechts baseren op de gemeenten die we goed kunnen verklaren op basis van de within-case analyses.



Sturingsmogelijkheden

Deze conditie gaat over de mate waarin een financieel door kan werken / doorwerkt in de uitvoering.

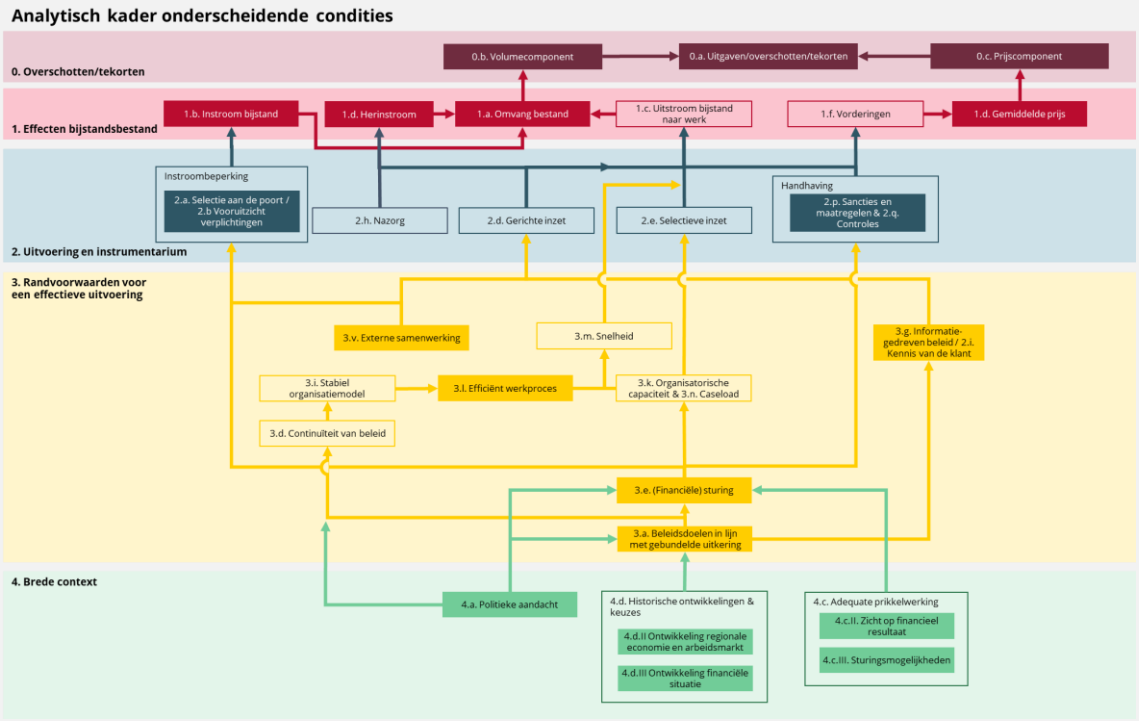
Bij gemeenten met een overschot lijkt het financiële resultaat meer door in de werken in de uitvoering. Dit effect wordt iets zwakker wanneer we ons alleen baseren op de gemeenten die waarvan we het resultaat tenminste redelijk kunnen verklaren op basis van de within-case analyses.



Hier is een relatie met de het wel / niet onderdeel zijn van een GR, zie ook de reflectie in het volgende hoofdstuk.

Samenvatting onderscheidende condities

In de figuur hieronder hebben we in de condities waarbij er vanuit de cross-case analyse een verband lijkt, weergegeven in het analytisch kader. Hierbij hebben we alleen de condities waarop gemeenten met tekorten zich onderscheiden van die met overschotten weergegeven, samen met de resterende veronderstelde causale verbanden. Condities waarvan er weliswaar een onderscheidend effect is, maar dit beperkt in omvang is, of waarin het onderscheidend effect niet goed aangetoond kon worden, zijn hier slechts omlijnd weergeven.



Figuur 8: versimpelde variant van het volledige analytische kader, door alleen de condities op te nemen die onderscheidend lijken voor de selectie van casusgemeenten.

Voorbij de individuele condities: verschillende wegen naar Rome?

In voorgaande hebben we vooral naar individuele condities gekeken (in enige mate ook in onderlinge samenhang). Het gaat echter ook om de gezamenlijke condities en wat zij zeggen over de organisatie als geheel. En over hoe deze organisaties zich laten kenschetsen.

In de tabel hieronder hebben we alle condities in tabelvorm weergegeven waarvoor we hierboven geconstateerd hebben dat deze onderscheidend zijn en waarvoor we een goede inhoudelijke verklaring hebben in het licht van de rest van de onderscheidende condities.

N	Conditie	T G3	G2	G15	G14	G12	G13	G4	G7	G1	G6	G9	G10	G5	G11	O G8
4	Ontwikkeling regionale economie en arbeidsmarkt															
	Zicht op financieel resultaat															
	Sturingsmogelijkheden															
	Politieke aandacht															
3	Externe samenwerking															
	Informatiegedreven beleid / kennis klant															
	Continuiteit van beleid															
	Stabiel organisatiemodel															
	Beleidsdoelen in lijn met prikkel gebundelde uitkering															
	Financiële sturing															

2 Sancties
Instroombeperking
1 Instroom
Herinstroom
Uitstroom naar werk
Vorderingen

De vraag is of hier patronen in te ontwaren zijn. Hiervoor hebben we gekeken naar de overeenkomsten en verschillen binnen de groep gemeenten waar het overschot of het tekort beperkt tot goed verklaarbaar is. Op basis hiervan zien we twee belangrijke conditieoverstijgende variabelen[18] waarop gemeenten zich van elkaar onderscheiden:

1. De mate waarin de gemeente of de GR/sociale dienst resultaatgericht werkt. Deze variabele is samengesteld uit de condities 'beleidsdoelen in lijn met prikkel vanuit gebundelde uitkering', 'efficiënt werkproces' en 'informatiegedreven beleid'. We zien een cluster van gemeenten dat bewust stuurt op het voorkomen van tekorten en de werkprocessen en informatiestromen daarop laat aansluiten en een cluster gemeenten dat dit in veel mindere mate doet. In dat laatste cluster staat het realiseren van publieke waarde meer centraal.

2. Het (impliciete) mensbeeld dat de gemeente of de GR/sociale dienst in de onderzoeksperiode hanteert. Deze variabele is samengesteld uit de condities 'instroombeperking' en 'sancties'. Aan de ene kant treffen we gemeenten aan die relatief streng zijn aan de poort, workfirst-achtige aanpakken hebben en veel inzet plegen op handhaving. Het mensbeeld dat hier achter schuilt is dat van de *homo economicus*, de calculerende burger. Aan de andere kant treffen we gemeenten aan waar instroombeperking en sancties nauwelijks een rol spelen. Het beeld dat we hier meer mee zouden kunnen associëren is dat van de mens als sociaal wezen, dat van nature coöperatief is.

Wanneer we deze conditieoverstijgende variabelen op twee assen weergeven, ontstaan vier ideaaltypische gemeenten/sociale diensten. Een ideaaltype is geen beschrijving van de empirische werkelijkheid en ook geen na te streven ideaal, maar een subjectieve abstractie van de werkelijkheid.[19] Door vier ideaaltypen te beschrijven nemen we bewust afstand van de werkelijkheid en proberen we de essentie van de complexe gemeentelijke variëteit in beleid en uitvoering te vatten. De hieronder verder uitgewerkte beschrijvingen en benamingen van de ideaaltypen (bedrijfsmatig, rechtmatig, ruimhartig en responsief) zijn geen objectieve weergave is van de praktijk die gemeenten bewust nastreven. Bijna alle gemeenten proberen immers (in enige mate) bedrijfsmatig, rechtmatig, ruimhartig en responsief te werken. We hebben *alle* vijftien onderzochte gemeenten gepositioneerd binnen deze ideaaltypen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat deze positionering achteraf, intersubjectief door het onderzoeksteam is uitgevoerd en dus geen De ideaaltypen zijn:

[18] Er is ook een derde conditieoverstijgende variabele te onderscheiden. Dit is de mate waarin de gemeente of de GR/sociale dienst stabiel is geweest in de onderzoeksperiode. Deze variabele bestaat uit de condities 'continuïteit van beleid' en 'stabiel organisatiemodel'. We zien een cluster van zeer stabiele gemeenten overschotgemeenten en een cluster van veel minder stabiele tekortgemeenten. We hebben er voor gekozen om deze overstijgende variabele niet verder mee te nemen in onze analyse. We zien nauwelijks variatie binnen overschot- en tekortgemeenten en de richting van de samenhang is niet duidelijk. Instabiliteit is immers vaak een gevolg van een tekort.
[19] Susan J. Hekman (1983), Weber, The Ideal Type, and Contemporary Social Theory.

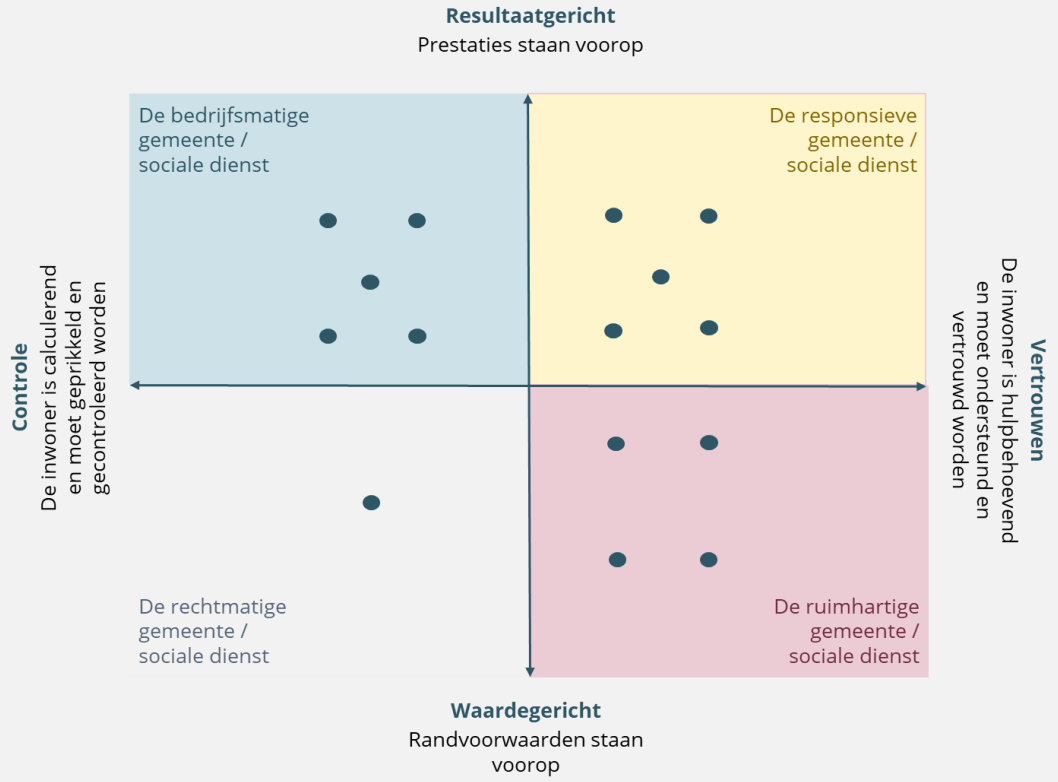
- **De bedrijfsmatige gemeente/sociale dienst.** In dit ideaaltype staan resultaten en controle voorop. Kenmerkend voor de bedrijfsmatige gemeente is een nadruk op het leveren van prestaties binnen bepaalde randvoorwaarden, waarbij managementinformatiesystemen, prestatiesturing en doelmatige werkprocessen een belangrijke rol spelen. Dit ideaaltype gemeente ziet de burger in essentie als calculerend. Prikkels en controle zijn nodig om het gedrag van de burger te sturen.

- **De rechtmatige gemeente/sociale dienst.** In dit ideaaltype staan publieke waarde en controle voorop. Kenmerkend voor de rechtmatige gemeente is een grote nadruk op het zorgvuldig en conform afspraken volgen van procedures. Rechten en plichten staan centraal. Inwoners kunnen er van op aan dat zij tijdig hun uitkering ontvangen, maar daar staat tegenover dat nauwkeurig wordt gecontroleerd of zij aan verplichtingen voldoen en dat zij te maken kunnen krijgen met een strikt vormgegeven terugvorderings- en sanctieregime. Ook in dit ideaaltype wordt de burger dus gezien als calculerend.

- **De ruimhartige gemeente/sociale dienst.** In dit ideaaltype staan publieke waarde en vertrouwen voorop. Net als bij de rechtmatige gemeente legt de ruimhartige gemeente een grote nadruk op het zorgvuldig en conform afspraken volgen van procedures. Maar het mensbeeld is anders: burgers binnen de Participatiewet zijn niet calculerend, maar hulpbehoevend en verdienen ondersteuning en vertrouwen. Kwetsbare inwoners kunnen er van op aan dat de overheid zorgt voor hun bestaanszekerheid en zich mensgericht opstelt in de dienstverlening.

- **De responsieve gemeente/sociale dienst.** In dit ideaaltype staan resultaten en vertrouwen voorop. Net als bij de bedrijfsmatige gemeente is het uitgangspunt dat de gemeente vooraf afgesproken resultaten moet realiseren en dat daarvoor bepaalde randvoorwaarden nodig zijn. En net als bij de ruimhartige gemeente/sociale dienst gaat het mensbeeld binnen de uitvoering van de Participatiewet uit van inwoners die vertrouwd kunnen worden en ondersteuning nodig hebben. Dit type gemeenten heeft bijvoorbeeld een integrale werkwijze, gaat op huisbezoek bij inwoners en werkt samen met andere organisaties in het sociaal domein om inwoners te laten participeren en ontwikkelen. Het mensbeeld kan ook doorwerken in de interne organisatie wat bijvoorbeeld tot uiting komt in het werken met zelfsturende teams.

Het beeld dat ontstaat uit de positionering van gemeenten binnen de ideaaltypen, is dat er niet één beleidsrecept is voor overschotten op de gebundelde uitkering. We zien dat gemeenten met een verklaarbaar overschot in verschillende kwadranten te vinden zijn, behalve binnen het ideaaltype ‘ruimhartige gemeenten’. Het lijkt alsof er samenhang is tussen dit archetype en het optreden van verklaarbare tekorten op de gebundelde uitkering. Ook gemeenten met tekorten treffen we overigens in verschillende kwadranten aan.



Figuur 9: indeling gemeenten in archetypen.

Een indeling in vier kwadranten kan niet de complexe werkelijkheid vangen

Bij de positionering van gemeenten binnen de vier ideaaltypenzijn belangrijke kanttekeningen te maken. De indeling zegt niets over de brede effecten van de Participatiewet voor de inwoner, zoals de mate van niet-gebruik van de bijstand, het voorkomen van armoede en het bevorderen van welbevinden, motivatie en maatschappelijke participatie. Hierover meer in hoofdstuk 4. De indeling is bovendien gebaseerd op de situatie van gemeente in de periode 2016-2020. We zien dat veel gemeenten zich de laatste jaren focussen op inwoners die meer ondersteuning nodig hebben. Het vertrouwen in de burger is een belangrijker thema geworden vanwege onder andere het Toeslagenschandaal en de resultaten van de (vertrouwens)experimenten in de Participatiewet.[20] We zien dat gemeenten zich op de as controle-vertrouwen bewegen van links naar rechts. Het lijkt er daarmee op dat een ideaaltype meer of minder goed bij de omstandigheden past, zoals het bijstandsbestand, de arbeidsmarktsituatie en de maatschappelijke opvattingen. De keuze van een gemeente voor een bepaalde strategie geeft daarmee geen garanties voor de toekomst.

[20] CPB (2020). Evaluatie experimenten Participatiewet. Effecten op de uitstroom naar werk.

/ 4 Conclusies

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Welke door een gemeente te beïnvloeden factoren (gerelateerd aan beleid en uitvoering) dragen bij aan het optreden van meerjarige tekorten of overschotten?

Deze vraag valt in tweeën uiteen:

1. In welke mate kunnen overschotten en tekorten verklaard worden door keuzes van gemeenten?
2. Wat zijn specifieke keuzes van gemeenten die hun tekort of overschot kunnen verklaren?

4.1 In welke mate kunnen overschotten en tekorten verklaard worden door keuzes van gemeenten?

Tekorten en overschotten: een mogelijk samenspel van verklaringen

Er zijn a priori verschillende mogelijke verklaringen voor tekorten en overschotten op de gebundelde uitkering, zie de uitgebreidere beschrijving in paragraaf 1.3:

1. Op het gebied van de inkomsten vanuit het Rijk: een verdeling van middelen die onvoldoende tegemoet komt aan de context van de gemeente of de beperkingen van elke denkbare verdeling. Dat laatste wil zeggen: ook als gemeenten helemaal geen beleidsvrijheid zouden hebben en allemaal dezelfde werkwijze hanteren, zullen er tekorten en overschotten zijn, simpelweg omdat de verdeling een model is, die de werkelijkheid nooit volledig kan benaderen
2. Op het gebied van de uitgaven van gemeenten. Dat wil zeggen: de gemeente heeft lagere of hogere uitgaven aan de bijstand (zowel uitkering als re-integratie). Dit kan zowel vanwege het niet of anders doorwerken van de beoogde prikkel zijn, als vanwege de specifieke keuzes van de gemeente (nu of in het verleden).

Daarbij merken we op dat het tekort of overschot van een gemeente mogelijk geen kwestie van één van bovenstaande, maar dat het een samenspel van alle verklaringen kan zijn.

Veel onbekenden maakt verklaren lastig

Hoewel de verdeling voor verreweg de meeste gemeenten goed uitpakt –dat wil zeggen: budget en uitgaven zijn met elkaar in lijn– zou het in het bijzonder zo kunnen zijn dat de verdeling een rol speelt bij (een deel van de) gemeenten. Zie ook het onderzoek van SEO / Atlas voor gemeenten. Het is immers een model, dat nooit precies past.

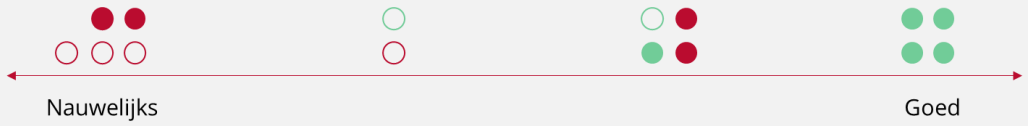
Zou je weten wat dit effect voor elke gemeente was én dit kunnen verdisconteren, dan hebben de betreffende gemeenten lagere of hogere inkomsten en daarmee andere tekorten of overschotten. In het extreme geval zou een tekortgemeente door zo'n aanpassing een overschotgemeente kunnen worden, of omgekeerd. Door de impact van de verdeling te verdisconteren, probeer je iets anders te het verklaren vanuit keuzes van gemeenten, dan zonder te verdisconteren.

We hebben dus eigenlijk één vraag en twee onbekenden. Het is daarmee onmogelijk om de impact van de één en de ander te isoleren. Er is simpelweg te veel onbekend.

Bij ontbreken van de kennis over de precieze impact van de verdeling, hebben we de tekorten en overschotten als een gegeven beschouwd en vanuit daar de relatie gelegd met de omstandigheden binnen gemeenten.

Een gemengd beeld van de mate waarin keuzes een verklaring bieden

We kunnen in weerwil van bovenstaande voor iets meer dan de helft van de gemeenten in tenminste redelijke mate (en voor twee-derde in tenminste beperkte mate) op basis van hun keuzes in beleid en uitvoering verklaren waarom ze een tekort dan wel overschot hebben. Dat betekent dat we voor een deel van de gemeente de tekorten of overschotten ook nauwelijks kunnen verklaren, op basis van de condities die onderdeel uitmaken van het analytisch raamwerk. Zie hieronder de grafische samenvatting de within-case-analyses in het vorige hoofdstuk voor de onderbouwing hiervoor. Groen zijn gemeenten met een overschot, rood met een tekort. Omrand zijn de gemeenten die onderdeel zijn van een GR.



Figuur 10: plaatsing van de gemeenten op basis van de mate waarin we hun resultaat kunnen verklaren door hun keuzes in beleid en uitvoering. Groen zijn gemeenten met een overschot, gevulde cirkels zijn gemeenten die niet in een GR participeren.

Conclusie vraag 1
Voor (slechts) iets meer dan de helft van de gemeenten kan hun tekort of overschot redelijk tot goed verklaard worden op basis van hun keuzes, voor de andere is dit slechts beperkt of nauwelijks. Dit betekent dat er dus ook andere factoren in het spel kunnen zijn, die een verklaring vormen.

Het is niet altijd eenduidig te bepalen of het tekort de oorzaak is of het gevolg. We zien bij sommige gemeenten met tekorten dat er druk ontstaat om daar snel iets aan te doen. De periode van implementatie en kosten die daarmee gepaard gaan, in combinatie met de soms korte termijn focus van de oplossingen, is op haar beurt ook weer van invloed op de effectiviteit van gemeenten. Zo ontstaat er een zichzelf versterkend effect. Overschotgemeenten hebben daarentegen de luxe van voort kunnen blijven gaan op dezelfde weg.

Reflectie

Daarbij moeten we opmerken dat de tekorten / overschotten van gemeenten die onderdeel zijn van een GR, gemiddeld minder goed verklaard kunnen worden dan die van gemeenten die dat niet zijn. Hiervoor zijn een aantal mogelijke verklaringen, zie de inzet hieronder.

Intergemeentelijke sociale diensten en hun financiën
Een aantal van de gemeenten in het onderzoek was onderdeel van een intergemeentelijke sociale dienst of gemeenschappelijke regeling (GR). Dat is een complicerende omstandigheid in dit onderzoek, om verschillende redenen:

- GR'en zijn divers in hun taakinvulling: soms zijn zij verantwoordelijk voor zowel 'werk' als 'inkomen', soms alleen dat eerste. Soms zijn zij verantwoordelijk voor zowel uitvoering als beleid,

soms alleen dat eerste. Hoe het samenspel loopt, is erg afhankelijk van deze inrichtingskeuzes, zie ook paragraaf 2.2.2.

- In het verlengde hiervan: er zijn GR'en waarin het beleid en de uitvoering voor alle gemeenten hetzelfde is, maar de gemeenten desondanks erg uiteenlopend zijn in of zij een tekort of overschot hebben. Intuïtief suggereert dit dat de verdeling hierin een rol speelt. Maar we hebben ook omstandigheden aangetroffen die wel tot verschillen tussen gemeenten kunnen leiden, zoals d e aansluiting bij de rest van het voorzieningenlandschap (dat buiten de GR ligt) en verschillende mate van inzet van voorzieningen bij verschillende gemeenten.
- De verdeelsleutel die de GR hanteert, kan van invloed zijn op de prikkelwerking (zie ook paragraaf 2.2.3) : wanneer een tekort van één gemeente over de hele regio verdeeld wordt als gevolg van de keuze voor een verdeelsleutel, dan 'voelt' de gemeente met het tekort dit minder dan wanneer zij dit zelf volledig draagt.
- Bij de GR'en valt op dat de uitvoeringsorganisatie soms op behoorlijk grote afstand van het beleid van de individuele gemeenten staat, en dat de uitvoeringsorganisatie eigenlijk zelf beleid maakt (zie ook paragraaf 2.2.2). Dit is overigens niet bij elke GR het geval.
- Bij sommige GR'en is er veel vertrouwen vanuit de gemeente, de individuele gemeenten geven de uitvoeringsorganisatie ruimte voor de uitvoering. Bij andere GR'en zien we juist wel druk van individuele gemeenten, dit betreft met name de tekortgemeenten binnen een GR (zie ook paragraaf 2.1.3).

4.2 Wat zijn specifieke keuzes van gemeenten die hun tekort of overschot kan verklaren?

Gemeenten hebben weinig beleidsvrijheid op het 'inkomensdeel', maar des te meer op het 'werkdeel'. In hoofdstuk / 2 hebben we dan ook gezien dat de manier waarop gemeenten de uitvoering van de Participatiewet organiseren onderling sterk verschilt: soms via uitvoering door organisaties op afstand en prestatiesturing, soms door meer directe sturing. We constateerden dat beleid vaak op afstand van de uitvoering staat en dat uitvoerende organisaties verschillende, soms niet goed doorgevoerde managementcontrolsystemen, inzetten. Veel gemeenten ervaren personeelstekorten, er is verschil in de mate waarin mensen die niet direct naar werk kunnen uitstromen naar werk worden opgepakt door de gemeenten. Methodisch werken op de werkvloer bestaat vooral uit vakgerichte bijscholing. Al met al lijkt de factor organisatie in de praktijk de belangrijkste randvoorwaarde voor effectieve uitvoering. Dat zetten gemeenten ook het meeste in om te sturen op prestaties. Maar of dat doorwerkt, is de vraag.

Zijn er nu keuzes te identificeren die altijd beter uitpakken dan anderen?

We hebben in de voorgaande hoofdstukken verschillende condities laten zien waarop overschotgemeenten zich (in enige mate) van tekortgemeenten onderscheiden en waarop zij invloed uit kunnen oefenen. We vatten ze hierbij kort samen:

- **Het doel / de visie:** of deze wel of niet in lijn met de prikkel die uitgaat van de gebundelde uitkering, dus of er meer gewicht gehangen wordt aan bestaanszekerheid of werk.
  - **De mate waarin een tekort of het risico daarop een rol speelt in de organisatie**, dus hoe goed deze 'doorwerken' en door (kunnen) werken.
  - **Stabiliteit** van beleid en organisatie en daarmee samenhangend **politieke aandacht.** Politieke aandacht is een gevolg van de financiële situatie, maar mogelijk soms ook een belemmerende factor bij het oplossen van een tekort.

- **Verdeling van capaciteit** over verschillende functies om tot een zo klein mogelijk aantal inwoners in de bijstand te houden. Hierin valt een inzet op die zich richt op snelle plaatsing ('workfirst').
- **'Kennis van de klant' / informatiegedreven beleid**, als voorwaarde voor gerichte inzet.
- **Efficiënt werkproces** waarschijnlijk als indirecte variabele die op het snelle inzet op het vinden van werk duidt en/of op een doelgerichte organisatie.
- **Externe samenwerking** met andere organisaties, ook aan de voorkant.

Op basis van de cross-case analyse lijkt er onderling enige samenhang te zijn tussen de condities waarop de gemeenten met tekorten enerzijds en die met overschotten anderzijds zich van elkaar onderscheiden. We hebben daarnaast op basis van verschillende samenhangende condities twee assen geïdentificeerd, waarlangs gemeenten gekenschetst kunnen worden. We hebben de gemeenten langs die assen ingedeeld.

Dat geeft aanleiding tot een gemêleerd beeld:

Conclusie vraag 2
Er zijn verschillende condities waarop gemeenten met tekorten zich lijken te onderscheiden van gemeenten met overschotten. In die zin lijken er dus zeker elementen te zijn die (niet) behulpzaam zijn, 'knoppen' waaraan gemeenten kunnen draaien.

Het is echter niet slechts één zo'n knop: deze elementen zijn geen 'voldoende voorwaarden' voor een overschot, in de zin dat voldoen aan de conditie een overschot betekent. Het zijn ook geen 'noodzakelijke voorwaarden', in de zin dat je geen overschot kunt hebben zonder aan de conditie voldoen. Het zijn bevorderende factoren: hoe meer er sprake van is, hoe groter de kans op een overschot. Samenhang is daarbij het sleutelwoord. Er is bovendien niet één weg naar Rome, één recept voor een overschot: gemeenten met een verklaarbaar overschot hebben verschillende culturen en geven hun afdeling W&I op verschillende manieren vorm.

4.3 Reflectie: prikkelwerking

De gebundelde uitkering is een specifieke uitkering, waarin tekorten en overschotten voor eigen rekening van de gemeente zijn. De aanname achter dit instrument is dat er een prikkel vanuit gaat: gemeenten richten hun beleid, organisatie en werkwijze allemaal zo in, dat hun uitgaven aan bijstandsverlening zo laag mogelijk zijn. Met name voor tekortgemeenten zou deze prikkel van invloed moeten zijn op de keuzes van gemeenten.

In paragraaf 1.3 beschreven we 5 randvoorwaarden waar aan voldaan moet zijn, om de prikkel uit te laten pakken zoals bedoeld:

1. Gemeenten voelen de prikkel van een tekort of overschot op de gebundelde uitkering in de gemeentefinanciën.
2. Gemeenten ervaren de prikkel van de gebundelde uitkering als een kans om het bijstandsvolume en de bijstandsprijs te beïnvloeden.
3. Gemeenten ervaren een relatie tussen de prikkel van de gebundelde uitkering en het eigen handelen.
4. Gemeenten beschikken over voldoende informatie om doelmatige keuzes te maken.
5. Gemeenten beschikken over mogelijkheden om het bijstandsvolume en de bijstandsprijs te beïnvloeden.

We reflecteren hieronder op enkele van deze randvoorwaarden op basis van onze bevindingen vanuit de casestudies. De nummering daarvan komt overeen met bovenstaande.

1. Doorwerking van de prikkel en 2. Ervaren als kans

We hebben gezien dat in een deel van de onderzochte gemeenten deze prikkel doorwerkt zoals beoogd wordt. We zien echter ook dat dit bij een deel van de gemeenten niet het geval is. We hebben in hoofdstuk / 2 verschillende mechanismen beschreven die daaraan ten grondslag liggen:

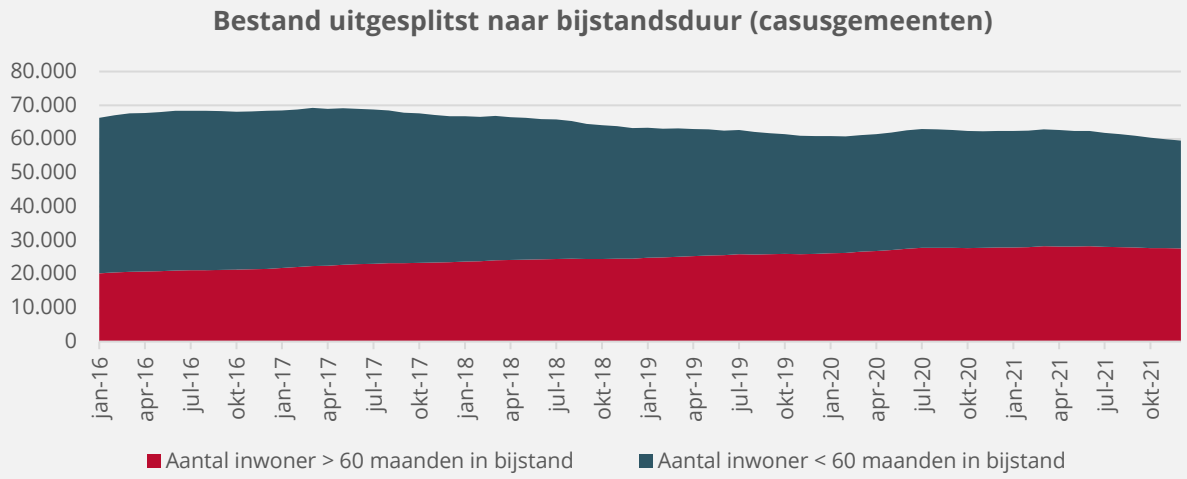
- Gemeente(rade)n kunnen bewust de keuze maken dat zij een andere focus op de uitvoering van de Participatiewet hebben dan (alleen) zo laag mogelijke uitgaven voor de bijstand. Zie ook paragraaf 4.4 hieronder.
- De gemeente heeft als eigen verklaring dat het tekort veroorzaakt wordt door een verdeling die onvoldoende tegemoet komt aan de omstandigheden. Gevolg hiervan is dat de gemeente weinig invloed denkt te hebben op het tekort en dit tot inertie leidt.
- Een structureel tekort wordt (mede als gevolg van bovenstaande) soms ook als een gegeven beschouwd en ingecalculeerd op de begroting.
- Het tekort is kleiner dan tekorten op andere domeinen, waardoor er geen prioriteit aan gegeven wordt.
- Op bestuurlijk, financieel en beleidsmatig niveau is er altijd wel bewustzijn van de financiële situatie, maar dit werkt (bewust) niet door tot op de werkvloer, waar het dan ook geen drijver kán zijn voor het handelen van professionals.
- Wanneer een gemeente onderdeel is van een GR, kan de manier waarop het aandeel dat elke gemeente in het tekort heeft, de prikkel dempen. Zie ook de inzet in paragraaf 4.1.
- Gemeenten met overschotten handelen vanuit een luxepositie, waardoor ze ruimte hebben om deze overschotten anders in te zetten. Bij gemeenten met tekorten overheerst vaak kortetermijnperspectief. Dat betekent dat niet altijd de keuzes worden gemaakt die op langere termijn ook het beste uitpakken. In dit opzicht werkt de prikkel soms zelfs averechts.

4. Kennis van keuzes

Als gemeenten hun keuzes zodanig moeten maken dat hun bijstandslasten zo laag mogelijk zijn, is kennis nodig over welke keuzes zij daarvoor dan moeten maken. Die inzichten ontbreken in het algemeen. Hoewel dit onderzoek laat zien dat er weldegelijk keuzes zijn die in het algemeen beter uitpakken dan anderen, is er geen algemeen recept voor succes. En van sommige keuzes was het ook in dit onderzoek niet te achterhalen wat beter uitpakt: inbesteden of uitbesteden, wel of niet samenwerken in een GR, etc. Daarmee ontbreekt het gemeenten (nog steeds) aan een concreet handelingsperspectief om uiting te geven aan de prikkel. Er is ook geen ‘ei van Columbus’ of ‘beste manier van werken’ die altijd en overal gaat werken. Het zal voor gemeenten zoeken blijven naar hoe zij hun inwoners het beste kunnen helpen een baan en op welke groep zij wat moeten inzetten. Het is de vraag of een prikkelend budget gemeenten echt helpt, wanneer zij niet weten op welke manier ze uiting moeten geven aan die prikkel.

5. Beïnvloedbaarheid van het bestand

Wat ook een rol speelt in de prikkelwerking, is of en hoe gemeenten daar uiting aan kunnen geven. In de periode 2016 – 2021 neemt de totale omvang van het bestand weliswaar af, maar tegelijkertijd neemt de gemiddelde verblijfsduur in de periode 2016-2021 met 1,5 jaar toe (van 58 naar 76 maanden) en neemt het percentage bijstandsontvangers dat langer dan 60 maanden in de bijstand zit met meer dan 15 procentpunten toe (van 30,5% naar 46%). Ter illustratie hiervan hebben we in onderstaande afbeelding voor alle casusgemeenten weergegeven hoeveel inwoners in de bijstand daar minder dan wel meer dan 60 maanden aanspraak op maken. Hoewel de groep als geheel in omvang afneemt, neemt de groep die langer dan 60 maanden in de bijstand zit, in omvang toe.



Figuur 11: bestand uitgesplitst naar bijstandsduur (minder en meer dan 60 maanden) voor de casusgemeenten in de periode 2016-2021.

Er lijkt dus sprake van twee groepen: zij die tijdelijk in de bijstand zitten (en er op dit moment voor een relatief groot deel uit zijn) en zij die daar feitelijk permanent in zitten. Hierin is er slechts nauwelijks onderscheid tussen tekort- en overschotgemeenten: over de hele periode gemiddeld 39% om 38% die langer dan 60 maanden in de bijstand zit. We beschikken niet over gedetailleerde gegevens over deze groep, maar we weten wel dat in de periode 2016 – 2021 0,8% van de totale uitstroom vanuit deze groep kwam (terwijl zij in deze periode zo'n gemiddeld bijna 40% van het totale bestand vormden)[21]. De personen die wel uitstroomden, waren bovendien voor zo'n 25% ouder dan 65 jaar; zij stroomden waarschijnlijk uit vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd[22]. De casusgemeenten geven zelf ook aan dat de bemiddelbaarheid laag is (hoewel daar enige diversiteit in zit), wat zich uit in het percentage cliënten waar tijd in geïnvesteerd wordt. Dit is bovendien in lijn met de constatering van de arbeidsinspectie dat een groot deel van de cliënten (bijna) niet bemiddelbaar is.

Voor een steeds groter deel van de mensen in de bijstand lijkt het dus geen tijdelijk vangnet op weg naar werk te zijn, maar een permanente bron van bestaanszekerheid. Daarbij merken we op dat gemeenten in tijden van laagconjunctuur hun (beperkte) capaciteit ingezet hebben op de meest kansrijke cliënten om te bemiddelen (zie de toelichting bij de conditie 'selectieve inzet' in paragraaf 3.3.2). Dit betekent dat de kansen van inwoners die in deze periode geen begeleiding hebben gekregen, daardoor ook kleiner geworden zijn.

Dit betekent dat de invloed die gemeenten hebben in de betreffende periode steeds kleiner geworden is. Dus zelfs als de prikkel vanuit de gebundelde uitkering precies zo doorwerkt als de

[21] Hier staat overigens tegenover dat in de eerste helft van 2022 zo'n 22% van de mensen die vanuit de bijstand aan het werk gegaan is, langer dan 5 jaar in de bijstand zat. Mogelijk wordt het verschillen met de 0,8% verklaard door de periode; in 2022 zaten er minder mensen in de bijstand dan in de periode 2016-2021.
[22] Bron: Divosa, In-, uit- en herinstroom bijstand 2016 – 2021, hoofdstuk 3.5.

bedoeling is, zijn gemeenten in steeds mindere mate over de mogelijkheden gaan beschikken om de omvang van het bestand te beïnvloeden[23].

Een deel van de bovenstaande verklaringen voor het niet doorwerken van de prikkel zoals bedoeld is, is specifiek voor één of enkele gemeenten, zoals politieke keuzes over de focus in de participatiewet, deelname aan een GR, etc. Andere verklaringen zien we bij alle gemeenten terug, zoals de beperkte kennis van keuzes, maar vooral de afgenomen beïnvloedbaarheid van het bestand. Deze hebben daarmee ook een 'landelijke' component, buiten de invloedssfeer van gemeenten.

Samenvatting reflectie
In een deel van de vijftien casusgemeenten is aan één of meer van de aannames achter het instrument specifieke uitkering niet voldaan. Daardoor heeft voor hen het instrument niet (of beperkt) het beoogde effect.

Hoewel dit slechts een beperkt deel van de gemeenten betreft (en bovendien gemeenten die op basis van de selectiecriteria niet representatief voor alle gemeenten zijn), werpt dit wel de vraag op hoe groot de effectiviteit van het instrument (nog) is voor gemeenten in hun algemeenheid.

4.4 Reflectie: de Participatiewet is meer dan de gebundelde uitkering

De focus van dit onderzoek en de gekozen condities ligt primair op de financiële resultaten op de gebundelde uitkerking. De financiële prikkel die uitgaat van de gebundelde uitkering is om de bijstandslasten zo laag mogelijk te krijgen. Gemeenten kunnen daar invulling aan geven door bijvoorbeeld de uitstroom naar werk te bevorderen, de instroom te beperken en sancties op te leggen. In dit onderzoek zijn we een aantal spanningsvelden tegengekomen tussen het instrument gebundelde uitkering en de bredere context. We lichten er hier een aantal uit.

De gebundelde uitkering maakt onderdeel uit van de Participatiewet. In de Participatiewet kunnen gemeenten óók andere doelen stellen dan het zo laag mogelijk houden van de bijstandslasten. We zagen in hoofdstuk 2 en in hoofdstuk 3 dat gemeentelijk beleid voor de Participatiewet soms in hogere mate gericht is op (1) het zo snel en goed mogelijk garanderen van de bestaanszekerheid van inwoners, (2) een mensgerichte dienstverlening en (3) het waarderen en bevorderen van maatschappelijke participatie. Dit soort doelen kunnen deels in het verlengde staan van het zorgen voor een laag bijstandsvolume, maar kunnen daar ook mee op gespannen voet staan. Investeringen in inwoners die zeer langdurig van de bijstand afhankelijk zijn of te maken hebben met multiproblematiek, 'renderen' niet voor gemeenten. Deze mensen verdwijnen niet uit de caseload van professionals, stromen niet of heel beperkt uit naar werk en leveren dus veelal geen kostenbesparing op voor gemeenten.

De Participatiewet is onderdeel van het bredere sociale domein. Daarin kunnen gemeenten doelen nastreven als het bevorderen van gezondheid, welzijn en zelfredzaamheid en het voorkomen van criminaliteit. Ook op dit vlak kunnen gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet een spanningsveld ervaren. Dat spanningsveld heeft betrekking op de balans tussen 'werk' en 'inkomen'

[23] Hierbij merken we op dat in een toekomstige periode van laagconjunctuur de *relatieve* omvang van de groep mensen die langdurig in de bijstand zit, weer af zal nemen en daarmee neemt ook de beïnvloedbaarheid door gemeenten weer toe.

en de positieve en negatieve bijeffecten daarvan. Uit onderzoek blijkt dat werk een positieve invloed heeft op verschillende leefgebieden.[24] Werk draagt bij aan iemands zelfrespect en welbevinden, houdt mensen uit de schulden en uit de criminaliteit. Werk is dus te prefereren boven een uitkering.

Tegelijk blijkt dat inkomen cruciaal is voor kwetsbare groepen in het sociaal domein: bestaansonzekerheid en de hieraan gerelateerde chronische stress gaat vaak samen met een lagere kwaliteit van leven, die weer negatief doorwerkt op de maatschappelijke participatie en die leidt tot meer zorggebruik.[25] Ook blijkt dat de minimuminkomensgarantie van de bijstand criminaliteit bij jongeren substantieel vermindert.[26] Verder heeft gemeentelijk beleid met een sterk controlerende insteek negatieve bijeffecten voor inwoners. Striktere activeringseisen die bijstandsafhankelijkheid verlagen, maar arbeidsparticipatie niet verhogen, zorgen voor een toename in criminaliteit.[27] Het is in dit verband interessant om te zien dat het niet-gebruik van de bijstand met 35% substantieel is (en significant verschilt tussen gemeenten).[28] Vanuit het perspectief van de doelen in het brede sociale domein is het voorzien in een uitkering dus vaak te prefereren boven het beperken van instroom en het inzetten van afschrikwekkende vormen van activering.

Samenvatting reflectie

De keuzes die gemeenten maken om hun bijstandsuitgaven zo laag mogelijk te maken, staan soms op gespannen voet met de bredere beleidsdoelen in de Participatiewet en het sociaal domein.

Omdat een aantal van de inzichten hierboven niet ontleend zijn aan dit onderzoek, hebben we ze ook niet specifiek aan tekorten of overschotten kunnen relateren. Wel zit er mogelijk enige samenhang met dit spanningsveld en de getoetste conditie ‘beleidsdoelen in lijn met de prikkel vanuit de specifieke uitkering’.

4.5 Aanknopingspunten voor de toekomst

In deze paragraaf reflecteren we kort wat de uitkomsten van dit onderzoek kunnen betekenen voor de toekomst. We maken daarbij onderscheid naar mogelijke handvatten voor het ministerie van SZW en voor gemeenten. Soms zijn deze handvatten suggesties voor verdiepend onderzoek.

Adviezen/handvatten voor het ministerie van SZW

We hebben in paragraaf 4.1 de conclusie getrokken dat de tekorten en overschotten (slechts) deels te verklaren zijn vanuit wat gemeenten doen en hoe zij het doen. Dit impliceert dat er (ook) andere factoren in het spel. Deze factoren kunnen gelegen zijn in de verdeling. Het onderzoek van SEO / Atlas heeft hiervoor aanknopingspunten geboden. Een vervolg hierop kan uitsluitsel geven. Wanneer dit niet tot een verfijning leidt, betekent dit dat de tekorten en overschotten ook een gevolg kunnen zijn van het feit dat elk model niet anders dan een benadering van de veel complexere werkelijkheid is. Dat betekent echter niet dat ze als een gegeven beschouwd hoeven worden.

[24] CPB en SCP (2020). De brede baten van werk.
[25] Hosper, K. en Loenen, T. van (2021). Leven met ongezonde stress. Aandacht voor chronische stress in de aanpak van gezondheidsverschillen. Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen: Utrecht.
[26] Stam, M. T. C. (2022, January 20). Essays on welfare benefits, employment, and crime. Meijers-reeks.
[27] Stam, M. T. C. (2022, January 20). Essays on welfare benefits, employment, and crime. Meijers-reeks.
[28] Inspectie SZW (2021). Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak.

Advies. Verken de mogelijkheden voor een inherent correctiemechanisme voor de tekortkomingen van de verdeling, bijvoorbeeld via een 'aftopping' van de grootste tekorten en overschotten. Dit kan ex ante gedaan worden (aan het begin van een jaar, op basis van de afgelopen jaren), of ex post (aan het eind van het jaar). De precieze mogelijkheden voor de invulling hiervan (en hun voor- en nadelen) vraagt een nadere uitwerking. Eén van de mogelijke manieren om dit ex post vorm te geven, is via het bestaande vangnet. Dat zou dan mogelijk invloed hebben op de wijze waarop gemeenten aan het vangnet bijdragen, waarbij een groter aandeel van overschotgemeenten komt – zonder dat de (beoogde) prikkelwerking voor voordeelgemeenten teniet gedaan wordt. Een inhoudelijke toets per gemeente, op basis van de bevindingen van dit onderzoek lijkt ons, gezien de zeggingskracht van de uitkomsten ervan, niet wenselijk. Inhoudelijke toetsing zou ook een breuk met de huidige invulling van het vangnet zijn, dat zich richt op het verkleinen van de financiële risico's, niet op de achterliggende oorzaken daarvan.

Een meer basaal punt is gelegen in de manier waarop het instrument van de gebundelde uitkering functioneert bij (een deel van deze) gemeenten. We hebben hierboven een aantal belemmeringen van het instrument aangestipt:

- het spanningsveld tussen de prikkelwerking van de gebundelde uitkering enerzijds en wat gemeenten willen beogen in de participatiewet en daarbuiten anderzijds. Niet alleen hebben we in dit onderzoek gemeenten gezien die er bewust voor kiezen om bestaanszekerheid van hun inwoners te borgen –geheel in lijn met de doelen van de Participatiewet– en daar (mogelijk) de nadelige (financiële) gevolgen van ondervinden.
- De prikkelwerking pakt vaak niet uit zoals bedoeld, omdat niet voldaan is aan de randvoorwaarden ervan (voelen van de prikkel, kennis van gevolgen van keuzes, beïnvloedbaarheid van het bestand).
- Waar de prikkel wel doorwerkt, kan het ook tot ongewenste gevolgen leiden, zoals vooral investeren in de meest kansrijken en niet of nauwelijks in de minder kansrijken.

Over de gevolgen van keuzes en de kennispositie van gemeenten hierin: alle gemeenten worstelen (in meer of mindere mate) met de vormgeving van hun afdeling Werk en Inkomen. Canonieke kennis over wat (niet) werkt, ontbreekt grotendeels, terwijl dit bij kan dragen aan meer gerichte keuzes door gemeenten. Dit onderzoek heeft aanknopingspunten hiervoor geboden, maar de reikwijdte ervan was zowel in de breedte (aantal gemeenten) als diepte (groot aantal condities) beperkt. Het opdoen van nieuwe inzichten en verzamelen van bestaande inzichten over de invloed van specifieke keuzes, kan gemeenten helpen in hun zoektocht naar een optimale vormgeving. Dat varieert van de effectiviteit van bepaalde interventies tot de invloed van inrichtingskeuzes van de organisatie.

Advies faciliteer gemeenten bij het vormgeven van hun Werk en Inkomen door structureler onderzoek te stimuleren en inzichten vanuit onderzoek te ontsluiten.

De uitkomsten van dit onderzoek roepen ook de vraag op of het instrument gebundelde uitkering voor gemeenten in hun algemeenheid (nog) voldoende doet wat het beoogt te doen en hoe de gewenste gevolgen van de prikkelwerking opwegen tegen de ongewenste neveneffecten ervan, ook in het licht van de snel afgenomen beïnvloedbaarheid van het bestand.

Advies verken mogelijkheden voor de doorontwikkeling van het instrument.

Dit kan bijvoorbeeld door in het model uit te gaan van twee componenten; één voor het 'beïnvloedbare' deel van het bestand (met meer prikkelwerking), één voor het minder beïnvloedbare deel van het bestand (minder prikkelwerking). Randvoorwaardelijk daarbij is dat een eventuele

wijziging in kaders zowel in hoog- als in laagconjunctuur tot een werkbare vorm moet leiden. De precieze vormgeving vraagt nadere uitwerking.

Daarbij is het van belang om een goede balans te zoeken tot het faciliteren of stimuleren van het juiste type inzet door gemeenten (het naar werk begeleiden van inwoners) en het begrip hebben (en dus niet financieel straffen) dat dit –althans op dit moment– voor een groot deel van de inwoners in de bijstand een niet of nauwelijks haalbaar perspectief is. Dit raakt overigens ook aan een breder vraagstuk, over hoe we tegen de participatiewet aankijken en wat we daarin van belang vinden: is sociale activering een wenselijke uitkomst en zo ja, hoe stimuleren we dat en hoe stellen we gemeenten in staat om daarop in te zetten?

Mogelijke aanvullende inzichten voor gemeenten

Ten dele van zijn de overschotten en tekorten ook wél te herleiden tot keuzes van gemeenten. We hebben hier een aantal mogelijke aanknopingspunten voor gegeven in het vorige hoofdstuk. In aanvulling daarop willen we hier gemeenten in het algemeen een aantal noties meegeven op basis van dit onderzoek. Voor sommige gemeenten zullen het open deuren zijn, maar mogelijk brengt het andere op ideeën. Zoals we aangaven in de conclusies: er bestaat geen kortste route naar een overschot, geen eenduidig recept. We hebben dan ook niet de illusie of ambitie om compleet te zijn. Desondanks kunnen de onderstaande noties bij gemeenten van waarde zijn om hun Werk en Inkomen door te ontwikkelen.

Wees je bewust van de keuzemogelijkheden

Dit onderzoek heeft een heel aantal factoren aan het licht gebracht, waar gemeenten keuzes in kunnen maken. Zie daarvoor het analytisch raamwerk. Los van wat de gevolgen van keuzes op deze factoren zijn: sommige gemeenten hebben een deel ervan tot op heden mogelijk slechts impliciet gemaakt. Het analytisch raamwerk kan helpen om hier meer bewuste afwegingen in te maken.

Geef werk en inkomen consistent vorm

Een goedlopend Werk en Inkomen –nog los van welke resultaten voor inwoners je daarmee boekt– gaat niet alleen om welke keuzes je maakt, maar zeker ook om de onderlinge samenhang van je keuzes, om consistentie van keuzes. Dat gaat om consistentie tussen politieke uitgangspunten, beleidslijnen en uitvoering onderling maar ook om 'horizontale' consistentie, dus tussen afdelingen (bijvoorbeeld sturing op dezelfde doelen), Die laatste vorm is ook gebaat bij een korte afstand tussen afdelingen, in formele governance, maar ook in informele zin, dus in onderlinge relatie en uitwisseling tussen medewerkers van verschillende afdelingen.

Voorkom een 'tactisch gat'

In het verlengde hiervan: de afstand tussen beleid en uitvoering is één van de opvallende uitkomsten van dit onderzoek: (politiek en) beleid zetten lijnen uit, maar deze bereiken de werkvloer vaak beperkt. Investeer daarom in de relatie tussen beleid en uitvoering. Zo kunnen nieuwe plannen in de praktijk gebracht worden zoals bedoeld. Daarnaast kan beleid zo goed voeling houden met wat er speelt in de uitvoering, of –sterker nog– kan beleid meer 'van onderop' vormgegeven worden. Daarmee bedoelen we dat de beleidsregels die geformuleerd worden zodanig opgesteld worden dat ze richtinggevend zijn in precies de dilemma's en kwesties waar de uitvoering tegenaan loopt.

Doe het in één keer goed: geef werk en Inkomen stabiel vorm

Elke nieuwe verandering heeft tijd nodig om zijn beslag te krijgen. Dat is soms een proces van jaren. In de tussentijd betaal je als gemeenten 'leergeld'. We stipten eerder al (het gebrek aan) stabiliteit

aan, dat zowel oorzaak als gevolg van tekorten kan zijn. Het is makkelijker gezegd dan gedaan, maar vraag jezelf als gemeente de vraag of een bepaalde verandering echt nodig is. En als je verandert, neem de tijd om de veranderingen goed te doordenken, zodat deze duurzaam kunnen zijn.

Wees je bewust van de lange termijn

In deze rapportage hebben we verschillende voorbeelden genoemd van keuzes die op korte termijn slim uitpakken, maar op langere termijn minder handig zijn. Instroombeperking met alleen als doel instroombeperking is zo'n voorbeeld: op korte termijn pluk je er de vruchten van, op langere termijn kun je er last van hebben (ook of zelfs juist buiten het domein van W&I). Hoewel tekorten soms aanzetten tot urgentie, is stabiliteit van het beleid en de organisatie (zie ook het punt hierboven) een bevorderende factor. Dit is gebaat bij keuzes en acties die (ook) op lange termijn goed uitpakken.

Organiseer Werk en Inkomen conjunctureel-gevoelig

Een specifiek voorbeeld hiervan is de conjuncturele gevoeligheid van het domein Werk en Inkomen. Hierin wijkt het echt af van de andere delen van het sociaal domein. Dit betreft zowel het aantal mensen dat je geacht wordt te helpen, als de mogelijkheden die je hebt om ze te helpen (beschikbaarheid van plekken). Beide versterken elkaar bovendien: in een laagconjunctuur heb je meer mensen in je bestand én minder plekken om ze naar toe te begeleiden. Een invulling van W&I die in enige mate flexibel is en zo rekening kan houden met deze dynamiek, is ook een meer duurzame vormgeving. We denken hierbij vooral aan een flexibele inzet van mensen en middelen, maar ook aan de oplossingen die ingezet worden. Die zijn namelijk niet alleen afhankelijk van de bij de inwoner in kwestie past, maar ook van de context.

Desperate times call for desperate measures: experimenteer met mogelijkheden

Bij verschillende gemeenten werden in gesprekken pragmatische en, in de ogen van sommigen, ietwat onorthodoxe oplossingen aangedragen, zoals het regelen van een auto om in staat te kunnen zijn naar het beoogde werk te reizen. Juist in deze tijd kan zulke creativiteit, in combinatie met een dosis realisme en kostenbewustzijn, helpen om nog onbenutte potentie aan te boren.

Breng focus aan in je instrumentarium op basis van wat werkt

In het verlengde hiervan: gemeenten hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking. Zoals we eerder constateerden, zetten ze deze allemaal in enige mate gericht in. Desondanks is de diversiteit van instrumenten groot en ontbreekt het overzicht van de mogelijkheden soms bij professionals. Sommige van de gemeenten hebben hun aanbod beter in kaart gebracht en beter scherp wat werkt, dan anderen. Er is geen spanningsveld tussen investeren in de professionaliteit van je medewerkers en in het hen faciliteren met behulp van inzichten over wat werkt.

Begroot bewust

Het overgrote deel van de gemeenten alloceert middelen voor de uitvoering van Werk en Inkomen op een vrij onbewuste manier, is onze ervaring. De middelen zijn die van vorig jaar (al dan niet met indexatie), of dat wat vanuit het Rijk ontvangen wordt. Dit terwijl er bij Werk en Inkomen –in tegenstelling tot veel andere onderdelen van het sociaal domein– bij uitstek sprake van een hefboomwerking is. Meer investeren kan tot meer intensieve begeleiding leiden. Dit kan op haar beurt weer tot een grotere uitstroom uit de bijstand en daarmee weer tot lagere uitgaven leiden. Onbekend is vooralsnog waar het *break even* punt ligt: een dergelijke business case-achtige benadering zijn wij niet tegengekomen in het onderzoek (één gemeente vormde daar in enige mate

de uitzondering op). Zoiets kan Werk en Inkomen echter wel helpen om de optimale hoeveelheid middelen te alloceren. En, niet in de laatste plaats, zouden ook inwoners erbij gebaat kunnen zijn.

Investeer in (de relatie tussen) je professionals

Tot slot, in dit onderzoek zijn heel veel verschillende aspecten aan bod gekomen, in de sfeer van het 'wat'. Waarschijnlijk ligt een andere sleutel in het 'hoe': de relatie die een consulent met een inwoner heeft, hoe die hem of haar bejegent, of die vertrouwen in zijn of haar kunnen uitstraalt, etc. Dat zijn vaardigheden die de ene consultent succesvoller maken dan de andere. Dat is echter niet makkelijk te beïnvloeden door gemeenten, behalve door de goede mensen aan te nemen en vervolgens in hen en hun onderlinge relatie te blijven investeren. Een lerende organisatie kortom, die uitstraalt dat medewerkers voor een gezamenlijke opgave staan, waarin ze elkaar helpen en het beste in elkaar naar boven halen.

/ A Analytisch raamwerk

A.1 Over dit analytisch raamwerk

Deze bijlage beschrijft het analytisch raamwerk voor het onderzoek naar meerjarige tekorten en overschotten. Een algemene introductie hierop staat in paragraaf 1.3.

Onderbouwing van onze keuze voor condities

We hebben condities opgenomen waarvan te verwachten is dat ze kunnen bijdragen aan een **doelmatige** uitvoering van de Participatiewet, waarbij de kans op tekorten zo klein mogelijk is. De condities zijn gebaseerd op diverse bronnen (zie de bronnenlijst achterin deze notitie) en op onze eigen verwachtingen en ervaringen. Bij het opstellen van de condities hebben we de volgende leidraden gehanteerd:

- MECE (*mutually exclusive, collectively exhaustive):* de condities zijn compleet en wederzijds uitsluitend. Iedere condities heeft zijn eigen plek in het analytisch raamwerk en is niet op meerdere niveaus opgenomen.
- Relevant en plausibel: het is aannemelijk dat de condities direct of indirect invloed uitoefenen op het ontstaan van meerjarige tekorten of overschotten. Daarbij gaan we er van uit dat er niet één beleidsrecept bestaat, maar dat er meerdere 'routes' zijn voor een doelmatige uitvoering van de Participatiewet. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld inzetten op instroombeperking, effectieve re-integratie, handhaving, samenwerking met werkgevers, enzovoort.

Leeswijzer voor het vervolg

Hieronder beschrijven wij op de vier niveaus de verklaringen en de bijbehorende condities. Verschillende niveaus zijn weer verdeeld in typen condities. De condities worden kort omschreven. Na elke categorie staat een overzicht van de relaties tussen de betreffende condities en de condities op 'hogere' niveaus (lagere getallen).

A.2 Beschrijving analytisch kader

A.2.1 Niveau 1. Effecten op bijstandsbestand

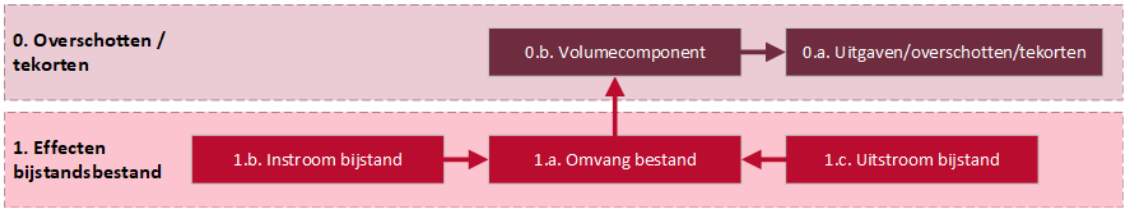
We maken hier onderscheid naar de volumecomponent en de prijscomponent.

Volumecomponent

Type verklaring	Conditie
1.a. Omvang bestand	Bij gegeven inkomsten vanuit het Rijk, leidt een groter bestand, tot een groter tekort. Het omgekeerde geldt voor een kleiner bestand.
1.b. Instroom bijstand	Wanneer er relatief veel instroom is, wordt -bij gelijkblijvende uitstroom- de omvang van het bestand groter. Dit heeft weer effect op het tekort/overschot.

1.c. Uitstroom bijstand	Wanneer er relatief veel uitstroom is, wordt -bij gelijkblijvende instroom- de omvang van het bestand kleiner. Dit heeft weer effect op het tekort/overschot.

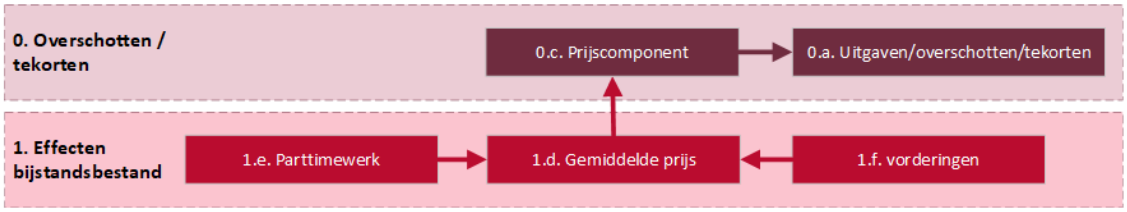
In onderstaande figuur zijn de (veronderstelde) causale relaties tussen deze condities weergegeven.



Prijscomponent

Type verklaring	Conditie
1.d. Gemiddelde prijs	Bij gegeven inkomsten vanuit het Rijk, leidt een hogere gemiddelde dan verwachte prijs, tot een groter tekort. Het omgekeerde geldt voor een lagere gemiddelde prijs.
1.e. Parttime werk	Hoe meer bijstandsontvangers parttime werk hebben, hoe lager de gemiddelde prijs.
1.f. Vorderingen	Hoe meer er sprake is van vorderingen, hoe lager de gemiddelde prijs is.

In onderstaande afbeelding hebben we de veronderstelde causale verbanden tussen de verschillende condities van dit onderdeel weergeven.



A.2.2 Niveau 2. Uitvoering en inzet instrumentarium

We maken hier onderscheid naar drie onderdelen:

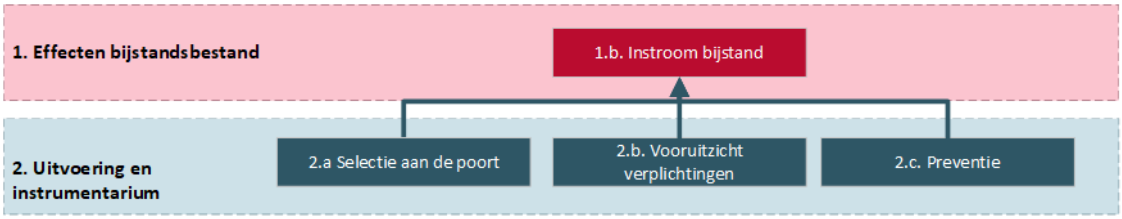
- Instroom(beperking)
- Uitstroom(bevordering)
- Handhaving

Instroom(beperking)

Type verklaring	Conditie	Beoordeling op basis van
2.a. Selectie aan de poort	Het opwerpen van drempels bij de toegang zoals een zoekperiode, fysieke drempel, administratief moeilijk maken, verkleint de kans op instroom.	Hoeveel van dergelijke instrumenten ingezet worden.

2.b. Vooruitzicht verplichtingen	Het vooruitzicht van verplichtingen, zoals het hanteren van een tegenprestatie of Work First, verkleint de kans op instroom.	Of hiervan (of iets vergelijkbaars) sprake is (geweest).
2.c. Preventie	Preventieve activiteiten, zoals bijeenkomsten, wijzen op andere voorzieningen waar inwoners gebruik van kunnen maken	Of hiervan sprake is (geweest).

In onderstaande figuur zijn de (veronderstelde) causale relaties tussen de betreffende condities weergegeven.

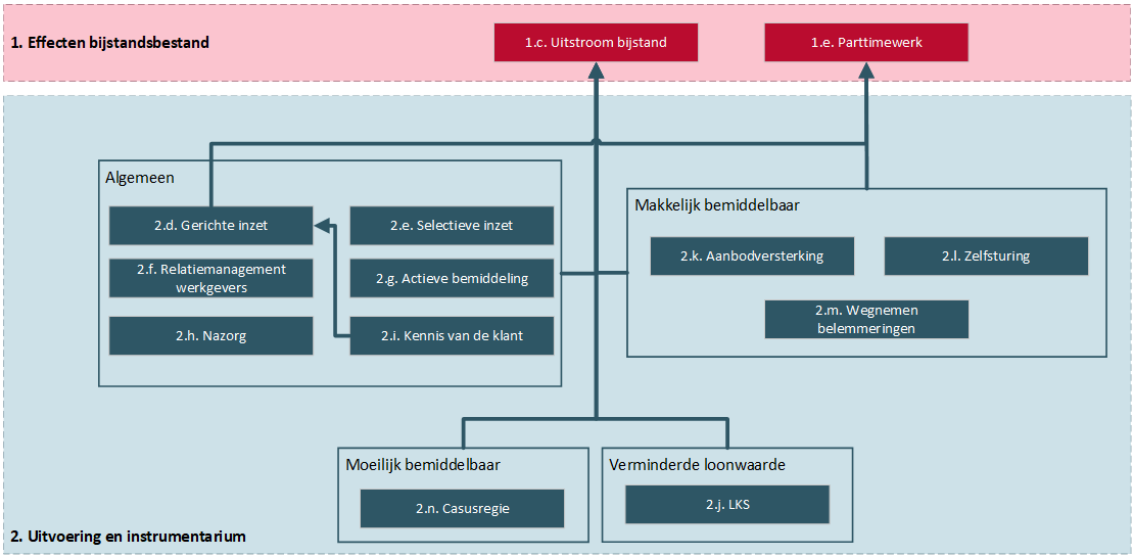


Uitstroom(bevordering)

Type verklaring	Conditie	Beoordeling op basis van
Algemeen		
2.d. Gerichte inzet	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.	Hoe afhankelijk is het ingezette instrument van de kenmerken van de persoon in kwestie.
2.e. Selectieve inzet	De kans op uitstroom zou bovendien groter zijn als wordt ingezet op klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.	De inzet op verschillende groepen inwoners die de gemeente pleegt: ▸ Hoeveel capaciteit is er in totaal beschikbaar per bijstandsontvanger? ▸ Hoeveel tijd wordt er geïnvesteerd in inwoners met een korte afstand tot de arbeidsmarkt? ▸ Hoeveel tijd in inwoners met een grote afstand?.
2.f. Relatiemanagement werkgevers.	Een groot netwerk van werkgevers met potentiële werkplekken en het onderhouden van warme contacten met werkgevers, draagt bij aan uitstroom.	Of er sprake is van een netwerk met werkgevers en dit behulpzaam is.
2.g. Actieve bemiddeling	Het voorselecteren van kandidaten, hen introduceren bij potentieel	Is er sprake van jobhunters, die met een inwoner onder de arm bij

	geschikte werkgevers, en hen koppelen aan een concrete, passende arbeidsplaats draagt bij aan uitstroom	werkgevers kijken of er een plek gecreëerd kan worden?
2.h. Nazorg	Inzet van nazorg draagt bij aan duurzame uitstroom.	Doet de gemeente in significante mate aan nazorg?
2.i. Kennis van de klant	Meer zicht op de wensen en vaardigheden van inwoners helpt bij een gerichtere inzet van instrumenten.	▸ Kent men de inwoner? ▸ Zijn er instrumenten of methodieken beschikbaar die hierbij kunnen helpen?
Voor klanten met een verminderde loonwaarde		
2.j. LKS	Inzet van LKS draagt bij aan uitstroom.	▸ In welke mate is LKS ingezet? ▸ Hoe bewust wordt het ingezet?
Voor gemakkelijk bemiddelbare klanten:		
2.k. Aanbodversterking	Korte intensieve trainingen en cursussen gericht op arbeidsinschakeling dragen bij aan uitstroom.	▸ Doet de gemeente hier aan? ▸ Hoeveel ruimte hebben professionals om dit eigenstandig in te zetten?
2.l. Zelfsturing	Wanneer klanten zelf invloed uitoefenen op de inzet van instrumenten, draagt dat bij aan uitstroom.	Doet de gemeente hier aan?
2.m. Wegnemen belemmeringen	Wegnemen van persoonlijke belemmeringen op achterliggende leefgebieden (schuldhulpverlening, kinderopvang, doorverwijzing naar zorg, etc.) draagt bij aan uitstroom.	▸ Of de gemeente hieraan doet (en oog heeft voor 'contextuele' factoren) ▸ Of er beperkingen zijn aan wat hiervoor ingezet kan worden.
Voor moeilijk bemiddelbare klanten:		
2.n. Casusregie	Persoonlijke, integrale ondersteuning op meerdere leefgebieden door één casusregisseur draagt bij aan uitstroom.	Doet de gemeente dit, W&I-overstijgend?

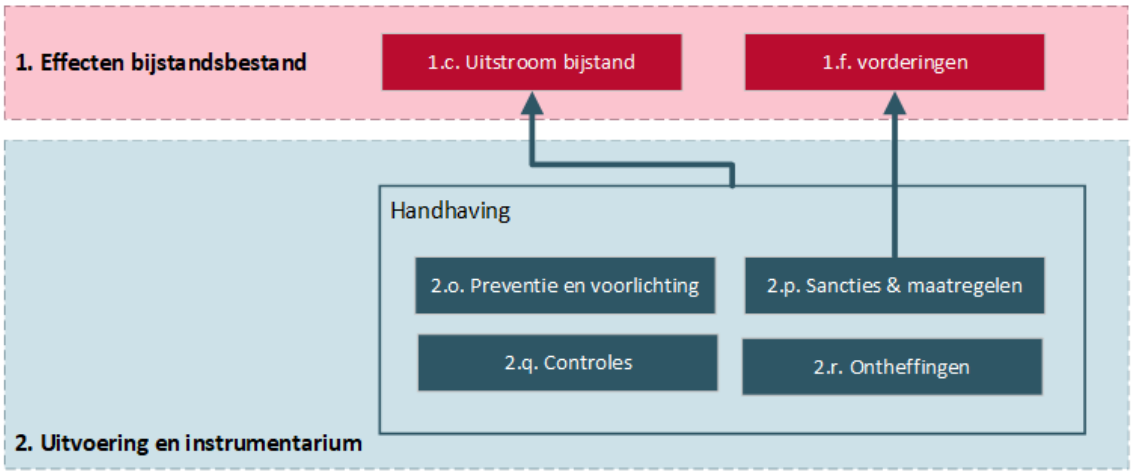
In onderstaande figuur zijn de (veronderstelde) verbanden tussen de betreffende condities weergegeven.



Handhaving

Type verklaring	Conditie	Beoordeling op basis van
2.o. Preventie en voorlichting	Klanten worden voorgelicht over hun rechten en plichten in de Participatiewet.	Vindt het plaats? (Bijvoorbeeld Inkomen dat informatie deelt over fraude, bewustzijn bij professionals over fraude, etc.)
2.p. Sancties & maatregelen	De gemeente past sancties toe bij het niet-nakomen van verplichtingen.	Hoe vaak / intensief vindt het plaats?
2.q. Controles	De gemeente zet gerichte, frequente controle in op het uitkeringsrecht.	▸ Hoe vaak / intensief vindt het plaats? ▸ Hoe gaan ze om met signalen?
2.r. Ontheffingen	Het verlenen van ontheffingen voor verplichtingen draagt niet bij aan uitstroom.	▸ Op basis van welke criteria krijg je een ontheffing en wat betekent dat in de praktijk? ▸ Hoe handhaaf je op een groep met ontheffing?

In onderstaande figuur zijn de (veronderstelde) verbanden tussen de betreffende condities weergegeven.



A.2.3 Niveau 3: Randvoorwaarden voor effectieve uitvoering

We maken in dit niveau onderscheid tussen drie typen:

- Beleidsmatige condities
- Organisatorische condities
- Financiële condities

Beleidsmatige condities

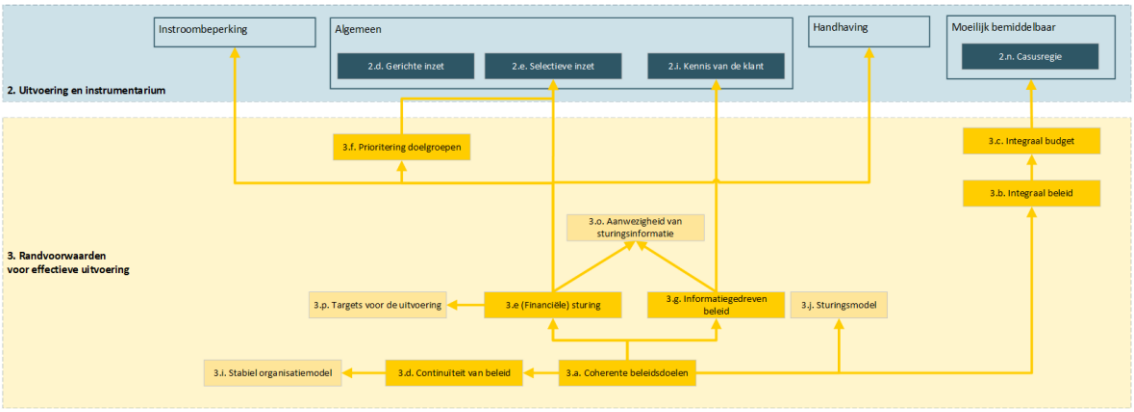
Type verklaring	Conditie	Beoordeling op basis van
3.a. Beleidsdoelen in lijn met prikkel gebundelde uitkering	De gemeente heeft beleidsdoelen die zij nastreeft binnen de Participatiewet, deze zijn niet in strijd met de financiële doelen.	In afnemende mate: ▸ Zo klein mogelijke tekorten ▸ Zo min mogelijk mensen in de bijstand ▸ Zo veel mogelijk maatschappelijke participatie
3.b. Integraal beleid	Beleid in andere domeinen wordt actief gebruikt voor de financiële sturing op de bijstand.	Bijvoorbeeld: zijn er leden van W&I in wijkteams, worden vragen integraal benaderd, etc.
3.c. Integraal budget	Het budget voor aanpalend beleid in het sociaal domein wordt beschouwd als integraal onderdeel van de middelen voor het sociaal domein.	Kunnen medewerkers aanspraak maken op budgetten uit andere domeinen en zo ja, welke en onder welke voorwaarden?
3.d. Continuïteit van beleid	Het beleid ligt voor langere tijd vast en wijzigt niet voortdurend.	Aantal omvangrijke beleidsmatige wisselingen in de betreffende periode.
3.e. (Financiële) sturing	Er is een strategie voor de sturing op financiële aspecten van de bijstand, waaronder instroombeperking, re-integratiebevordering en handhaving. Een	▸ Zijn de algemene beleidsdoelen in lijn met waar de focus ligt.

	goede verbinding tussen beleid en uitvoering helpt bij het halen van politieke / bestuurlijke doelen.	▸ De uitvoering is een navolgbare doorvertaling van de beleidsdoelen.
3.f. Prioritering doelgroepen	In het beleid is een prioritering van doelgroepen aangebracht waarop de uitvoering zich kan richten.	Is er bij de gemeente sprake van specifieke doelgroepen die een eigen maatwerkaanpak hebben?
3.g. Informatie-gedreven beleid	Het beleid is mede gebaseerd op kennis over de kenmerken, kansen en behoeften van klanten.	Hoe informatiegedreven zijn de beleidskeuzes?

Box: ideaaltypen van gemeentelijke strategieën
Bij de beleidsinhoudelijke keuzes over participatie en re-integratie kunnen we de volgende (ideaaltypische) strategieën onderscheiden, die ook naast elkaar kunnen bestaan (Edzes, 2010):

- Controlerende strategie. Deze is gericht op het verminderen van de aantrekkelijkheid van uitkeringen door dreiging en controle, zoals sancties en tegenprestaties.
- Activerende strategie. Deze is gericht op activering van het aanbod door middel van Work First (snelle plaatsing op werk), Skills First (training van arbeidsmarktrelevante vaardigheden) of Life First (belemmeringen wegnemen en verbeteren kwaliteit van leven).
- Strategie van matching. Deze is gericht op werkgeversdienstverlening, bemiddeling tussen vraag en aanbod en verbeteren van de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt.
- Coördinerende strategie. Deze is gericht op (publiekprivate) samenwerking tussen de drie o's (overheid, ondernemers, onderwijs) ten einde van het optimaliseren van arbeidsmarkttransities op de regionale arbeidsmarkt.
- Werkgelegenheidsstrategie. Deze is gericht op het bevorderen van voldoende regionale werkgelegenheid, door o.a. vestigingsbeleid en economisch stimuleringsbeleid.

Hieronder zijn weer de veronderstelde verbanden tussen de condities in niveau 3 onderling en tussen die in niveau 3 en niveau 2 weergegeven.



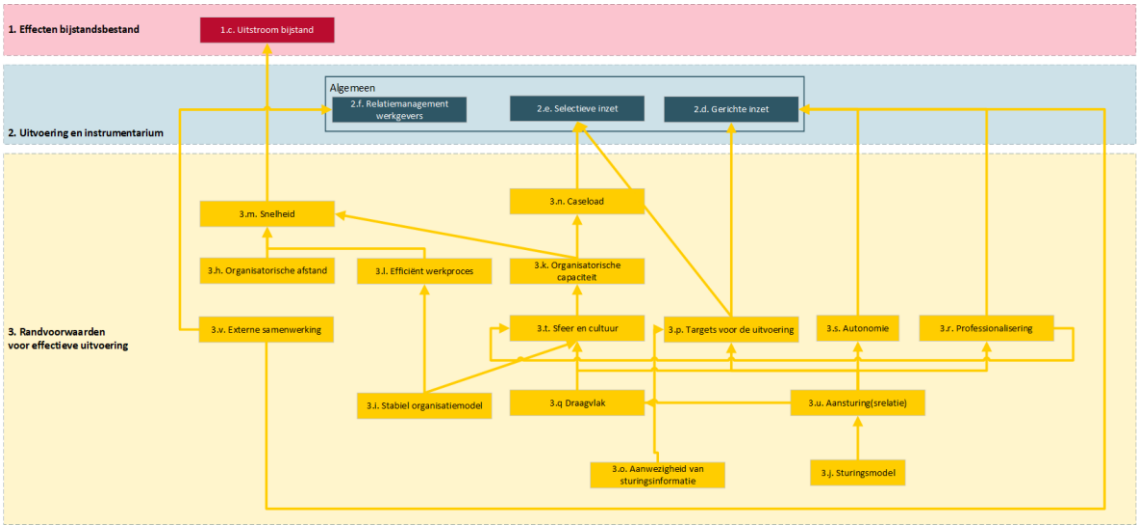
Organisatorische condities

Type verklaring	Conditie	Beoordeling op basis van

3.h Organisatorische afstand.	Als werk en inkomen organisatorisch gezien dicht bij elkaar staan, kan dit een effectievere uitvoering bevorderen.	Hoe 'dicht' zijn werk en inkomen op elkaar georganiseerd?
3.i. stabiel organisatiemodel	Er is een stabiele organisatie waarin niet/nauwelijks wordt gereorganiseerd.	Aantal en omvang reorganisaties in de afgelopen periode.
3.j. Sturingsmodel	Inbesteden geeft meer mogelijkheden om te sturen, maar minder flexibiliteit dan aanbesteden.	▸ Hoeveel van het re-integratiedeel wordt aanbesteed? ▸ Wat is de sturingsrelatie met organisatie? (Subsidie (DVO) of opdracht)
3.k. Organisatorische capaciteit	Er is voldoende geschikt en gemotiveerd personeel om het werk uit te voeren.	In hoeverre is kwaliteit en motivatie een aandachtspunt? (*N.B. Het 'voldoende' deel komt al bij 'selectieve inzet' terug.*)
3.l. Efficiënt werkproces	In de uitvoering wordt gestreefd naar zo efficiënt mogelijke organisatieprocessen.	Wordt het werkproces als efficiënt ervaren?
3.m Snelheid	Hoe sneller re-integratie betrokken is, hoe korter inwoners in een uitkering zitten, hoe makkelijker naar werk te begeleiden zijn.	Hoe snel na de intake is re-integratie betrokken?
3.n. Caseload	Uitvoerend professionals hebben voldoende tijd om klanten te begeleiden.	▸ Is er sprake van één caseload of een *pool* van inwoners? ▸ Is er sprake van een hoge werkdruk?
3.o. Aanwezigheid van sturingsinformatie	Managers en professionals kunnen beschikken over bruikbare sturingsinformatie, zoals kenmerken van het bestand, resultaten en financiële prestaties.	Is er bruikbare sturingsinformatie beschikbaar?
3.p. Targets voor uitvoering	De targets voor de uitvoerende organisatie werken doelmatige keuzes in de hand.	▸ Er zijn geen targets (op individueel of afdelingsniveau) ▸ Er zijn wel targets, maar deze zijn niet bekend bij uitvoerders ▸ Er zijn targets, deze zijn bekend, maar worden geen consequenties aan verbonden

		▸ Er zijn targets en er worden consequenties aan verbonden.
3.q. Draagvlak	De (financiële) doelen zijn bekend en worden onderschreven door uitvoerend professionals	De uitvoerders staan achter de beleidskeuzes van de gemeente.
3.r. Professionalisering	Door scholing, training, intervisie, monitoring en onderzoek ondersteunt de gemeente professionals	Hoe meer hiervoor beschikbaar is en hoe meer dit gestimuleerd wordt, hoe hoger de beoordeling
3.s. Autonomie	Professionals hebben veel ruimte om zelf keuzes te maken.	Hoe meer ruimte (zonder de afwezigheid van iemand die deze ruimte bepaalt), hoe beter.
3.t. Sfeer en cultuur	Er zijn goede onderlinge verhoudingen tussen professionals onderling.	Hoe beter dit ervaren wordt, hoe hoger de beoordeling.
3.u Aansturing(srelatie)	Een goede aansturing, relatie en motivatie van medewerkers kan helpen om meer resultaten te behalen en werkplezier te vergroten.	Hoe beter dit ervaren wordt, hoe hoger de beoordeling.
3.v. Externe samenwerking	De gemeente werkt nauw en doeltreffend samen met andere organisaties in het sociaal domein (UWV, andere gemeenten, werkgevers, onderwijsinstellingen, zorginstellingen).	Hoe meer er sprake is van (goede) samenwerking met partijen als UWV en onderwijs, hoe hoger de beoordeling.

Hieronder zijn weer de veronderstelde verbanden tussen de condities in niveau 3 onderling en tussen die in niveau 2 weergegeven.

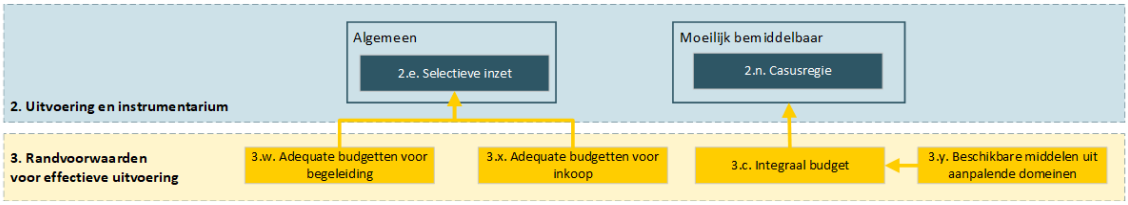


Financiële condities

Type verklaring	Conditie	Beoordeling op basis van

3.w. Adequate begeleidingsbudgetten	De budgetten voor begeleiding van klanten zijn voldoende toereikend voor klantcontact.	Zijn er minder middelen beschikbaar voor professionals dan nodig is?
3.x. Adequate budgetten voor inkoop	De budgetten voor inkoop van voorzieningen en instrumenten, zoals jobcoaching, loonkostensubsidie, diagnose en vervoer, is toereikend om deze waar nodig geacht ook in te zetten.	Zijn er minder instrumenten (van bepaalde type) beschikbaar dan dat professionals in zouden willen zetten?
3.y. Beschikbare middelen uit aanpalende domeinen	De gemeente kan middelen uit aanpalend beleid zoals ESF-subsidies, Wmo-gelden en dergelijke aanwenden voor klanten uit de Participatiewet.	

Hieronder zijn weer de causale verbanden tussen de condities in niveau 3 onderling en tussen die in niveau 3 en niveau 2 weergegeven.

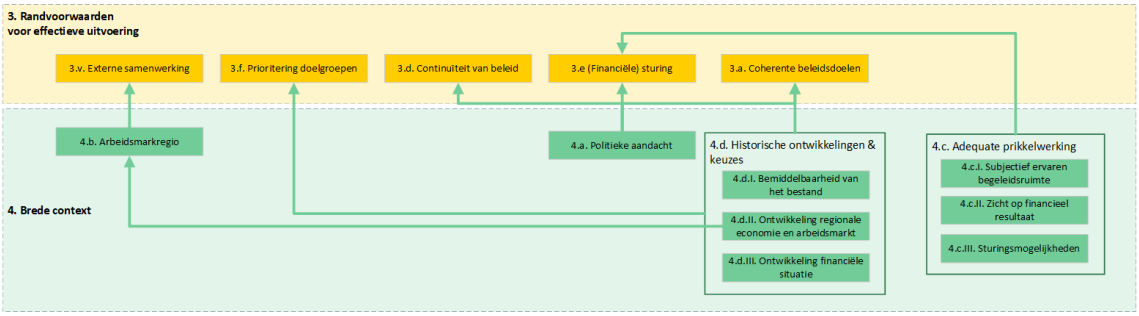


A.2.4 Niveau 4: Brede context

Type verklaring	Conditie	Beoordeling op basis van
4.a. Politiek	**Politieke aandacht**: er is politieke aandacht voor (dreigend) tekorten of (mogelijke) overschotten en overwegingen van doelmatigheid spelen in de lokale politiek een belangrijke rol.	De mate waarin het tekort (/overschot) een drijver voor politieke keuzes geweest is
4.b. Arbeidsmarktregio	Hoe functioneert de arbeidsmarktregio (als organisatie)?	Hoe het functioneren ervan wordt beoordeeld
4.c. Adequate prikkelwerking	▸ **Subjectief ervaren beleidsruimte**: de gemeente (h)erkent de ruimte om te sturen op bijstandsontwikkeling en -uitgaven. ▸ **Zicht op financieel resultaat**: gemeentelijke actoren hebben zicht op het financieel resultaat van gemeente. ▸ **Sturingsmogelijkheden**: de uitvoeringsstructuur maakt het mogelijk voor de politiek om bij te	I. De invloed die de gemeente op het tekort / overschot ervaart te hebben? II. Hoe meer tekort doorwerkt op beleid, hoe hoger de beoordeling. III. De mate waarin een tekort / overschot van de betreffende gemeente door kan werken in de uitvoering.

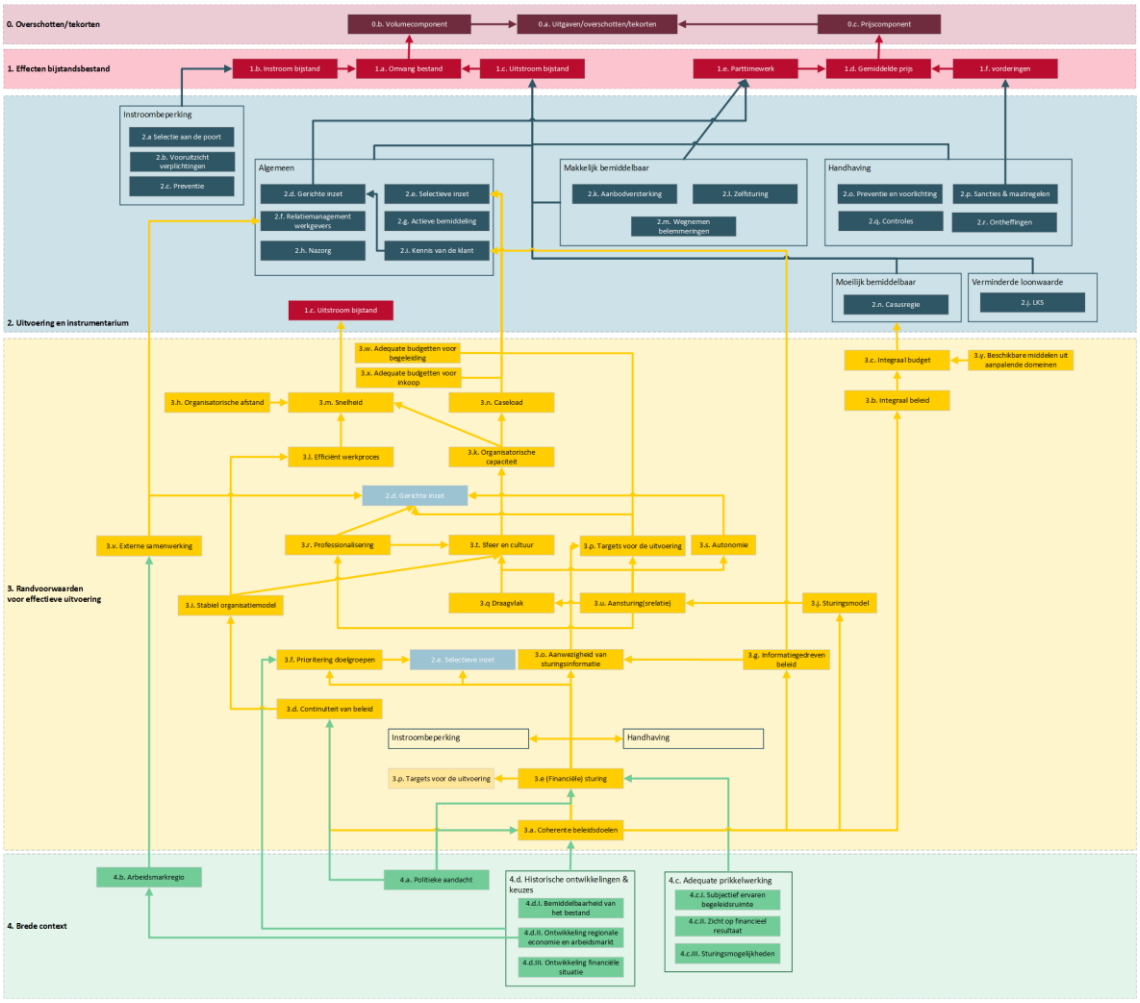
	sturen, en tekorten en overschotten worden binnen een GR niet gedeeld.	
4.d. Historische ontwikkelingen en keuzes	▸ **Bemiddelbaarheid van het bestand**: een relatief groot deel van het bijstandsbestand is bemiddelbaar en de omvang van het granieten bestand is relatief beperkt. ▸ **Ontwikkeling regionale economie en arbeidsmarkt**: de regionale economie en arbeidsmarkt ontwikkelen zich gunstig en resulteren in voldoende werkgelegenheid voor de doelgroep van de Participatiewet. ▸ **Ontwikkeling financiële situatie**: de gemeente draagt niet/beperkt de last van grote tekorten uit het verleden.	I. Aandeel cliënten dat langer dan 5 jaar in het bestand zit. II. Hoe meer belemmeringen in de regionale arbeidsmarkt hoe lager de beoordeling. III. Cumulatief tekort 2017 – 2021 op totaal middelen 2022.

Hieronder zijn weer de veronderstelde verbanden tussen de condities in niveau 4 onderling en tussen die in niveau 4 en niveau 3 weergegeven.



A.2.5 Overzicht onderlinge relaties tussen condities

In onderstaande figuur is het totaaloverzicht van alle condities weergegeven, die hierboven beschreven zijn.



A.3 Gehanteerde bronnen voor analytisch raamwerk

- Aa, P. van der en Berkel, R. van (2019). Opvattingen over 'professioneel handelen' in de uitvoering van gemeentelijke arbeidsre-integratie. Deelrapport in het kader van het onderzoek 'Versterking methodisch werken via HRM'.
- Allers, M., Edzes, A., Engelen, M., Geertsema, B., Visser, S. de en Wolf, E. (2013). De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten. Coelo: G4.
- Athmer, J., Vermeulen, W. en Burema, F. (2022). VERSLAG WORKSHOP TEKORTGEMEENTEN. 8 februari 2022. SEO Economisch Onderzoek.
- Blonk R.W.B., (2018) We zijn nog maar net begonnen (oratie, Tilburg University). Tilburg.
- Blonk, R.W.B. Twuijver, M.W. van, Ven, H.A. van de en Hazelzet, A.M. (2015). Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk. TNO: Leiden.
- Card D., J. Kluve en A. Weber (2017). 'What works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations', Journal of the European Economic Association 16, 3: 894-931.
- CBS (2018). Uitstroom uit de langdurige bijstand. Den Haag.

- De Beleidsonderzoekers (2018), Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen? Leiden.
- Echtelt, P. et al (2019) Eindevaluatie van de Participatiewet. SCP: Den Haag.
- Edzes, A. J. E. (2010). Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten.
- Inspectie SZW (2014). Ken uw klanten. Onderzoek naar het caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant'. Den Haag.
- Klaauw, van der, Bas en Ours, van, Jan C. (2013) Carrot and Stick: How re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. In: Journal of Applied Econometrics, volume 28, Issue 2, pages 275–296.
- Kluve, J. (2006) The effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA DP No. 4002
- Koning, P. (2012) Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk. In: Uitermark, J. e.a. (red.) Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies, pp. 105-120.
- Kremer M., J. van der Meer en M. Ham (2017). Van werk naar welbevinden. Werkt de zachte hand in de bijstand? Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, winter 2017, nummer 4.
- Kroon, L., Lammers, M. en Luiten, W. (2019) Langetermijneffecten re-integratie. SEO Economische Onderzoek.
- Lub, V. (2017). Een zachte hand, maar ook subtiele drang. Wat werkt volgens de wetenschap bij participatie?, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, winter 2017, nummer 4.
- Marlet et al (2017). Van budget naar besteding. Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget. Atlas voor Gemeenten en SEO Economisch Onderzoek.
- Marlet, G., Ponds, R. Woerkens, C. van en Zwart, R. (2016) Tien jaar WWB en Bijstandwijzer. Lessen voor gemeentelijk re-integratiebeleid op basis van 25 casestudy's onder gemeenten (Atlas voor gemeenten en Divosa, Utrecht).
- Movisie (2021). Continuïteit in de bijstand: opgave voor klantmanager en beleidsmaker.
- Paantjens, M. (2013) Professionalisering: Het belang van de juiste diagnose en methodisch werken aan werk. In: Investeren in Participeren. Kennis voor de uitvoering van werk en inkomen. Kennisplatform Werk en Inkomen, pp.50-67.
- Roorda (2013) De effectiviteit van re-integratie. In: Investeren in Participeren. Kennis voor de uitvoering van werk en inkomen. Kennisplatform Werk en Inkomen, pp.32-47.
- RWI (2011) Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken. Een literatuurstudie. Raad voor Werk en Inkomen: Den Haag
- Schrijver, L. en Vogels, E. (2013) Werkgeversdienstverlening: het belang van goed relatiebeheer. In: Investeren in Participeren. Kennis voor de uitvoering van werk en inkomen. Kennisplatform Werk en Inkomen, pp.132-143.
- Significant Public (2019). Succesvol uit de bijstand. Zeven succesvolle aanpakken en wat jij daarvan kunt leren.
- Sol, C.C.A.M., Kok, K. (2014) 'Fit or Unfit'.Theorie en Praktijk van Re-integratie. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, RVO 11.
- Toetsingscommissie vangnet Participatiewet (2021). Jaarverslag 2020.
- Valk S., van der en M. Fenger (2019), De effecten van klantcontacten. Evaluatie van het project Ontwikkeling Arbeidspotentieel bij de gemeente Rotterdam. Rotterdam.
- Valk S., van der en M. Fenger (2019). De effecten van klantcontacten. Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk (FIP) klantcontact bij de intergemeentelijke dienst IJsselgemeenten. Rotterdam
- Vermeulen, W. en Burema F. (2022). VERSLAG WORKSHOP OVERSCHOTGEMEENTEN. 1 februari 2022. SEO Economisch Onderzoek.
- Wesdorp P., E. van Hooft, G. Duinkerken en R. van Geuns (2010) Het heft in eigen hand, Sturen op zelfsturing. Handreiking voor re-integratieprofessionals. Den Haag: Raad voor Werk in Inkomen.

A.4 Complexiteitsreductie (eerste selectie condities)

A.4.1 Aanleiding

Doel van het onderzoek naar meerjarige tekorten en overschotten was om 'rode draden' (samenhangende condities) te vinden die de tekorten en overschotten kunnen verklaren. We hebben dit gedaan aan de hand van een casestudie bij 15 gemeenten. In aanloop van het onderzoek hebben we een aantal condities geïdentificeerd die *mogelijk* bijdragen aan tekorten / overschotten. Deze condities zijn in 4 niveaus ingedeeld: effect op het bijstandsbestand, uitvoering en inzet instrumentarium, randvoorwaarden voor effectieve uitvoering en tot slot brede context en uitgebreid beschreven in deze bijlage. In de loop van het onderzoek zijn er steeds meer condities geformuleerd – door verfijningen, suggesties die gesprekspartners aangedragen hebben, etc. Op de meeste condities 'scoren' de casusgemeenten divers.

De verhouding tussen het aantal gemeenten en het totale aantal condities is zodanig, dat er te weinig informatie voorhanden is om op een 'wiskundige' manier een verband te bewijzen. Ook als we met een 'timmermansoog' naar de condities en rode draden daarin kijken, is het belangrijk om dit op een systematische manier te doen, om vooroordelen te voorkomen en de transparantie te maximaliseren.

We hebben dus *methoden* gehanteerd om deze complexiteit (aantal potentiële condities) te reduceren tot behapbare proporties. Daarbij gaat het niet alleen om welke methoden we hanteren, maar –in het geval we er verschillende hanteren– ook om de volgorde daarvan.

In paragraaf A.4.2 van dit stuk beschrijven we de methoden die zijn gebruikt om dit te doen, samen met hun verwachte impact en potentiële nadelen of risico's en hoe daaraan tegemoet gekomen kan worden. Op basis daarvan is in paragraaf A.4.3 beschreven welke methoden we hebben gehanteerd.

A.4.2 Methoden

We hebben vijf (mogelijke) methoden tot onze beschikking:

1. Condities schrappen die geen onderscheidend vermogen hebben
2. Condities schrappen op basis van inhoudelijke overweging
3. Groeperen van condities
4. Vier niveau's hanteren in het analytisch kader
5. Condities schappen waar overduidelijk geen verband is (of niet in lijn met inhoudelijke verklaring)

Methode 1: condities schrappen zonder onderscheidend vermogen

Beschrijving: condities waarop alle gemeenten hetzelfde beoordeeld worden (er is bij alle gemeenten aan voldaan, of juist niet), kunnen niet het verschil in tekorten en overschotten verklaren. We kunnen deze dus aanmerken als niet relevant en in het vervolg weglaten uit de analyse.

Effect / impact: er zijn (slechts) enkele condities waarvoor dit van toepassing is.

Nadelen / risico's: het enige risico is dat dit onderscheidend vermogen er alsnog is, wanneer je nog

een slag dieper zou kijken. Dat alle gemeenten aan een conditie voldoen, betekent bijvoorbeeld niet dat alle gemeenten er in dezelfde mate of op dezelfde manier aan voldoen. We schatten het effect van dit risico echter laag in: het gaat dan over marginale verschillen, waarvan het onwaarschijnlijk is dat ze grote impact hebben.

Methode 2: condities schrappen op basis van inhoudelijke overweging

Beschrijving: van sommige condities kan op inhoudelijke gronden –gegeven de werking van Werk en Inkomen, kennis vanuit het onderzoek– beargumenteerd worden dat zij op zichzelf geen verklaring kunnen vormen voor overschotten en tekorten. Deze condities kunnen we (op basis van een degelijke inhoudelijke onderbouwing) aanmerken als niet relevant en in de verdere analyse weglaten.

Ter illustratie: één conditie betreft het in kunnen zetten van Wmo-middelen voor arbeidsmatige dagbesteding. Dat betreft mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Wanneer dat mogelijk is, zal dat ongetwijfeld voor enkele een *deurtje openen* naar vrijwilligerswerk en van daar weer naar betaald werd. Maar het is erg onwaarschijnlijk dat dit een grote impact heeft.

Effect / impact: het betreft naar verwachting enkele condities (tot 5).

Nadelen / risico's: het kan zijn dat een dergelijk conditie op zichzelf geen verklaring biedt, maar een bevorderende of belemmerende factor vormt voor een ander conditie – en in dat licht alsnog relevant. In dat geval zouden we deze conditie onterecht schrappen. We kunnen daaraan tegemoet komen, door de condities die op basis van deze methode geschrapt zijn, in tweede instantie er weer bij te pakken en als mogelijk bevorderende of belemmerende factor aan te merken, wanneer daarvoor grond is.

Methode 3: groeperen van condities in de analyse

Beschrijving: we kunnen een cross-case analyse op verschillende aggregatieniveaus uitvoeren. Dat wil zeggen: we kunnen verschillende samenhangende condities eerst groeperen. En vervolgens beoordelen we de gemeenten op de gegroepeerde condities, op basis van de beoordelingen op de individuele condities. We voeren de cross-case analyse dan uit op dit geaggregeerde niveau.

Effect / impact: dit maakt de cross-case analyse potentieel een stuk overzichtelijker. Dit is wel afhankelijk van de mate van groeperen. Dat kunnen we echter alleen doen bij condities die ook echt met elkaar samenhangen, bijvoorbeeld verschillende werkwijzen om instroom te beperken, nemen we samen.

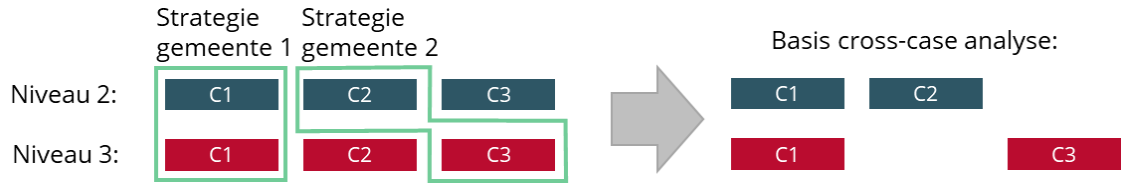
Nadelen / risico's: je verliest hier mogelijke enige scherpte mee: onderdeel van de feitelijk werkende strategie kan bestaan uit het toepassen van de ene werkwijze om instroom te beperken, maar niet de andere. Wanneer we ons daar maar bewust van zijn en vervolgens transparant in zijn, kan het weinig kwaad.

Methode 4: vier niveaus hanteren in het analytisch kader

Beschrijving: de verschillende condities zijn niet voor niks geordend naar de vier niveaus: zij zijn van een andere aard. Daarbovenop zijn verklaringen ook *gelaagd.* Inwoners worden namelijk niet naar werk geholpen door een bepaalde manier van begroten, maar door professionals die hen voldoende

en passende begeleiding geven. De manier van begroten kan daarvoor weer belemmerend of bevorderend werken (of een nadere verklaring vormen). Deze gelaagdheid gebruiken we in het vinden van verklaringen: als we bij een gemeente bijvoorbeeld constateren dat een er meer of minder voorzieningen ingezet zijn, kunnen we vervolgens kijken welke condities daarmee verband houden.

Deze methode is echter vooral geschikt om 'strategieën' (samenhangende combinaties van condities) te identificeren, dus voor *within-case* analyse. We kunnen deze echter ook gebruiken met de *cross-case* analyse: eerst identificeren we verschillende strategieën op basis van deze methode en schrappen vervolgens alle condities uit de *cross-case* analyse in geen enkele van deze strategieën voorkomen. Zie ter illustratie de afbeelding hieronder voor een toepassing in een erg versimpelde situatie.



Figuur 12: voorbeeld van een situatie waarin deze methode toegepast kan worden en het resultaat ervan.

Effect / impact: deze methode heeft potentie, want kijkt op een inhoudelijke en integrale manier naar de condities.

Nadelen / risico's: de vraag is of deze benadering niet te complex is, omdat de niveaus te veelomvattend zijn.

Methode 5: condities schrappen waar overduidelijk geen verband is (of niet in lijn met inhoudelijke verklaring)

Beschrijving: van sommige condities is het op het oog al duidelijk dat zij geen verklaring vormen voor overschotten of tekorten. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat er geen verband is tussen de beoordeling' op de conditie en het tekort / overschot, of dat dit er wel (enigszins) is, maar niet in lijn met de inhoudelijke verklaring ervoor. In dat geval kunnen we het betreffende conditie schrappen.

Effect / impact: dit betreft potentieel een redelijk aantal condities.

Nadelen / risico's: dit is een potentieel risicovolle strategie, juist omdat er mogelijk verschillende 'strategieën' (d.w.z. combinaties van condities) zijn die tot een overschot of tekort kunnen leiden. Naar een enkel conditie kijken, heeft geen oog voor zulke strategieën.

A.4.3 Gehanteerde methoden

In de vorige paragraaf hebben we verschillende methoden besproken om aan complexiteitsreductie te doen. Ze hebben alle nadelen, maar voor de meeste methoden zijn deze beperkt. Alleen methode 5 vraagt een grote mate van terughoudendheid.

De vervolgvraag is in welke volgorde we deze methoden toe willen passen. Het uitgangspunt hierbij was dat we methoden toepassen startend bij de minst risicovolle. Zo hebben we immers de zuiverste afweging.

In afstemming met de expertgroep en begeleidingscommissie zijn we tot de volgende aanpak gekomen:

- We passen eerst methode 1 toe: schrappen van condities zonder onderscheidend vermogen.
- Vervolgens methode 2: schrappen op basis van inhoudelijke overweging.
- Vervolgens groeperen we de resterende condities (methode 3) voor de uiteindelijke cross-case analyse.
- Tot slot reduceren we eventuele resterende condities aan de hand van methode 4: hanteren van vier niveaus.

In Bijlage / C hebben we de criteria weergegeven die op basis van elk van de methode geschrapt zijn, samen met hun toelichting.

/ B Bijlage: casestudies

B.1 Casestudies

Bij het onderzoeken van meerjarige tekorten en overschotten is het belangrijk om de financiële sturing en beleidskeuzes van gemeenten in kaart te brengen. De doorwerking van deze keuzes zit in de implementatie en uitvoering van beleid door de werkvloer. We hebben daarom veel aandacht besteed aan de vraag hoe het voorgenomen beleid wordt uitgevoerd en welke resultaten daarmee worden behaald (aanvullend op hoe het in het beleid geformuleerd is). Ook de mate waarin beleid geïmplementeerd wordt zoals bedoeld is een factor die we meenemen als mogelijke verklaring voor het optreden van meerjarige tekorten en overschotten.

De kern van het onderzoek heeft daarom bestaand uit diepgravende casestudies van de geselecteerde gemeenten. In de casestudies toetsen we de vooraf opgestelde hypothesen over plausibele condities (deductief), en ontwikkelen we nieuwe hypothesen over nieuwe condities als de bevindingen daartoe aanleiding geven (inductief). We houden tijdens het onderzoek dus een open blik en laten ons verrassen door onvoorziene aspecten die in de praktijk relevant blijken te zijn. In de casestudies bestudeerden we de (ontwikkeling van) meerjarige tekorten of overschotten in hun 'natuurlijke omgeving'. Dat geeft veel ruimte voor historische specificiteit, complexiteit en heterogeniteit. Ook geven casestudies de mogelijkheid om door te vragen op de antwoorden van gesprekspartners en zo nodig op basis van voortschrijdend inzicht terug te komen en nieuwe vragen te stellen. Verder bieden casestudies de mogelijkheid voor een grondige paarsgewijze vergelijking tussen tekort- en overschotgemeenten, waarbij we ook meerdere combinaties van condities kunnen toetsen. Ten slotte leent systematisch kwalitatief onderzoek (waarbij ook kwantitatieve bronnen worden ingezet) zich beter voor het toetsen van verklaringen op meerdere niveaus (politiek, beleid, management, uitvoering) dan een kwantitatieve analyse van een dataset waarop de variabelen op één niveau zijn gemeten.

B.2 Selectie van gemeenten

De 15 verschillende gemeenten waren onze voornaamste bron van informatie. We willen zoveel mogelijk leren van deze gemeenten. Dat betekent dat zij:

- zich van andere gemeenten moeten onderscheiden, dus
  (1) aanzienlijke tekorten of overschotten moeten hebben gehad over de periode 2017 – 2020,
  (2) of dat zij in die periode van een tekort naar een overschot zijn gegaan, of vice versa.
- zich van elkaar moeten onderscheiden, dus voldoende spreiding hebben in arbeidsmarktregio, grootteklasse, en in of zij wel of niet onderdeel zijn van een GR.

Daarnaast zijn er enkele andere overwegingen om tot selectie te komen:

- om praktische overwegingen zijn de gemeenten die deelgenomen hebben aan het eerdere onderzoek van SEO hoe dan ook onderdeel van de selectie.
- Gemeenten onder de twintigduizend inwoners zijn buiten beschouwing gelaten en er zijn aanpassingen gedaan om rekening te houden met gemeentegrootte en (arbeidsmarkt)regio (zie volgende pagina's).

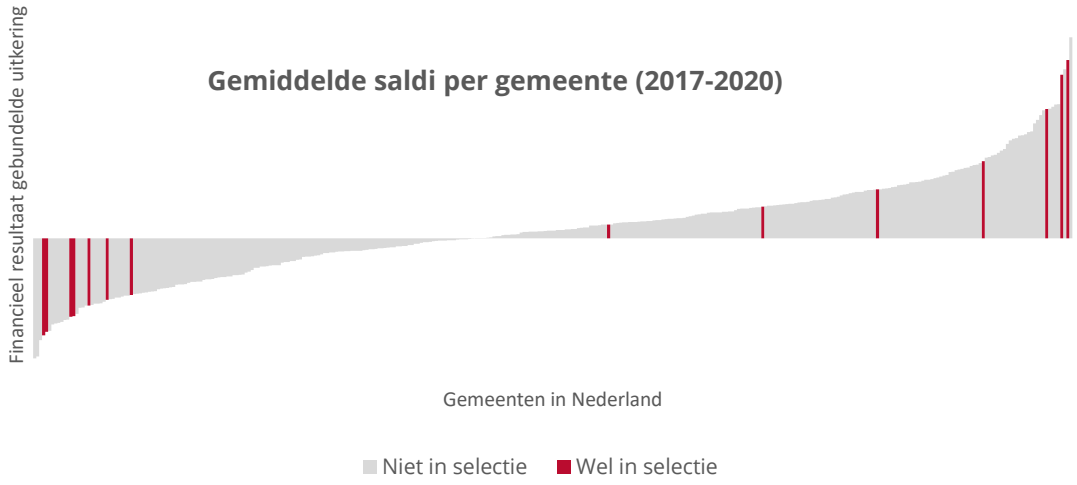
We laten hieronder zien welke gemeenten op basis van welk criterium geselecteerd zijn. Daaronder laten we de spreiding van de geselecteerde gemeenten op een aantal aspecten zien.

1. Een omvangrijk meerjarig overschot of tekort

Op basis van dit selectiecriterium zijn 13 gemeenten geselecteerd:

Tekortgemeenten	Overschotgemeenten
Dordrecht	Amstelveen
Groningen	Eindhoven
Leeuwarden	Hollands Kroon
's-Gravenhage	Maastricht
Utrechtse Heuvelrug	's-Hertogenbosch
Vlissingen	
Zevenaar	
Zutphen	

In de onderstaande figuur is de verdeling van gemeenten naar saldi over de periode 2017 – 2020 (van grootste tekort naar grootste overschot) weergegeven, uitgesplitst naar wel / niet in de selectie. Zoals te zien is, zijn het met name de gemeenten met grootste overschotten en tekorten die in de selectie zitten.



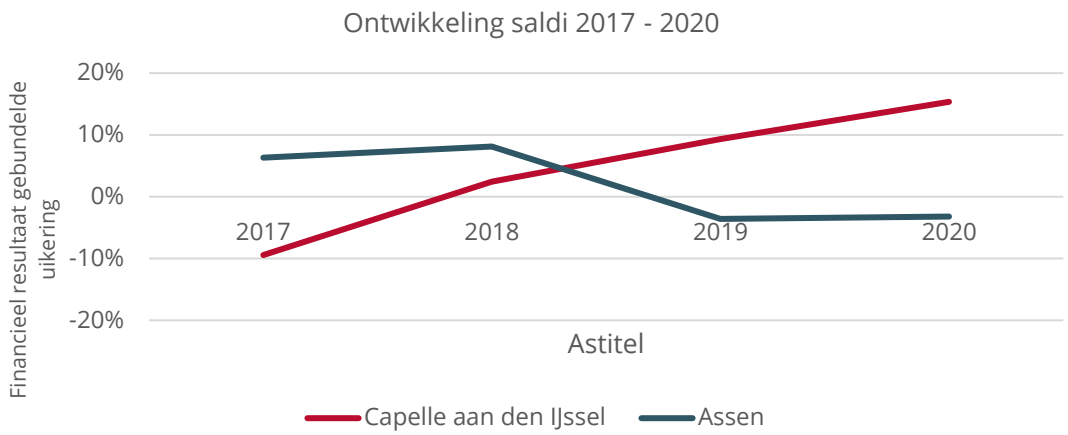
Figuur 13: gemeenten geordend naar financieel resultaat op de gebundelde uikering, waarbij de geselecteerde gemeenten een andere kleur hebben.

2. Een verschuiving van een tekort naar een overschot of vice versa

Op basis van dit tweede selectiecriterium zijn aanvullend twee gemeenten geselecteerd:

Gemeenten met mutaties
Capelle aan den IJssel
Assen

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van hun saldi over de periode 2017 – 2020 weergegeven.



Figuur 14: enkele gemeenten zijn geselecteerd omdat zij in de betreffende periode van een overschot naar een tekort of andersom gegaan zijn.

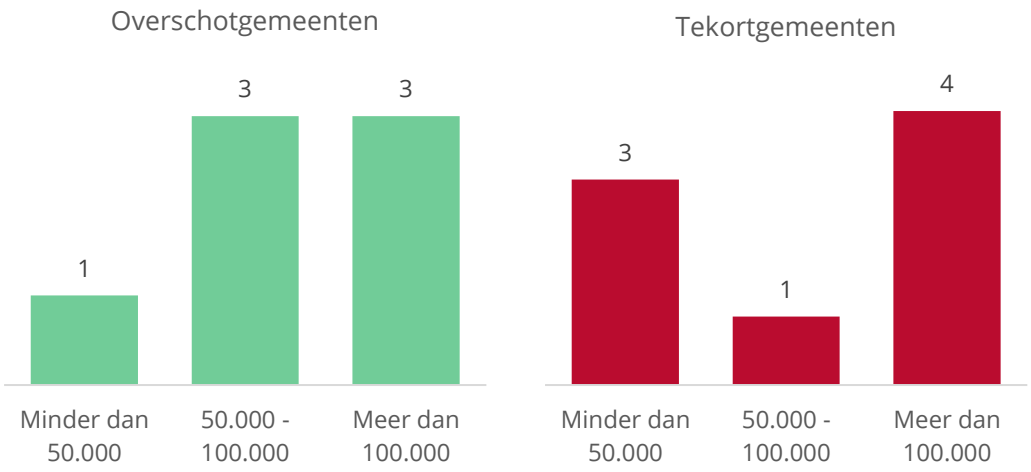
B.2.2 Spreiding van casusgemeenten

We willen dat de gemeenten onderling voldoende spreiding hebben in:

- Grootteklasse;
- Arbeidsmarktregio;
- Wel / niet onderdeel van een GR.

Spreiding naar grootteklasse

In de onderstaande figuur zijn de overschot- en tekortgemeenten in de selectie uitgesplitst naar de grootteklasse van de gemeente. Zichtbaar is dat voor zowel tekort- als overschotgemeenten er zowel kleine als grote gemeenten in de selectie zitten.

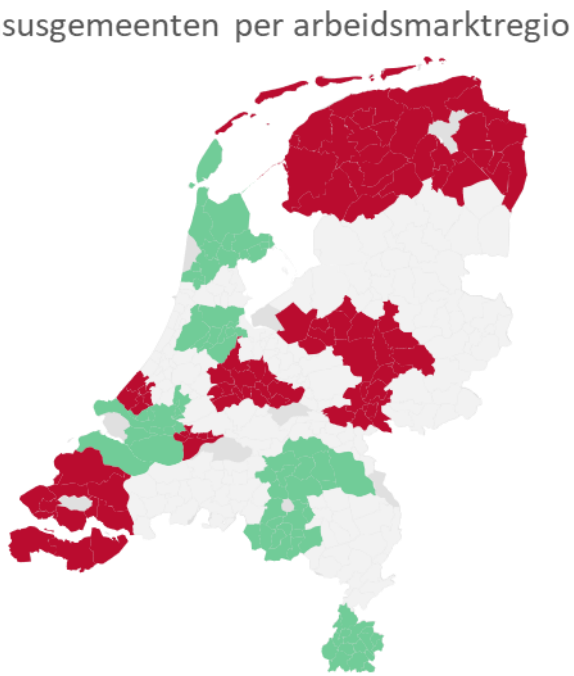


Figuur 15: spreiding van de gemeenten met een overschot (links) en tekort (rechts) naar grootteklasse.

Spreiding naar arbeidsmarktregio

In onderstaande figuur zijn de arbeidsmarktregio's weergegeven waarin de geselecteerde gemeenten liggen. Een rode regio betekent dat er een tekortgemeente uit de betreffende regio in de selectie zit,

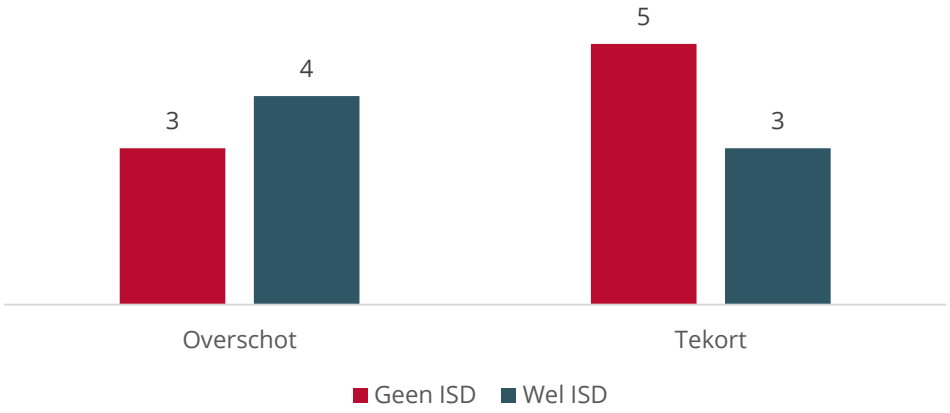
een groene regio duidt op een overschotgemeente. Alleen uit de arbeidsmarktregio G4 zitten twee gemeenten in de selectie: een tekort- en een overschotgemeente.



Figuur 16: spreiding van gemeenten met een overschot (groen) en tekort (rood) naar arbeidsmarktregio.

Spreiding naar wel / niet onderdeel van een GR

In onderstaande figuur is het aantal gemeenten in de selectie weergegeven dat wel of niet onderdeel is van een intergemeentelijke sociale dienst (GR).



Figuur 17: spreiding van gemeenten met een overschot (links) en tekort (rechts) naar of zij wel of niet onderdeel van een GR / ISD zijn.

B.3 Gesprekspartners

Bij elke casus hebben wij met verschillende gesprekspartners gesproken. Daarbij was het uitgangspunt met alle niveaus in de organisatie te spreken (van de bestuurders/politiek verantwoordelijken tot aan de uitvoering). In elke gemeente is met medewerkers op alle niveaus gesproken. In het minimale geval waren hiervoor zes gesprekken nodig. Voor één gemeente hebben we twaalf gesprekken gevoerd (met één of maximaal zes medewerkers). De precieze invulling van de onderstaande functies verschilde dus per casus. Dit heeft te maken met de inrichting van de gemeente: sommige gemeenten hebben, bijvoorbeeld, een beleidsmedewerker voor werk en inkomen, terwijl in andere gemeenten beleidsmedewerkers zich richtten op werk en andere beleidsmedewerkers op inkomen. Ook zijn er gemeenten die zelfsturende teams hebben en helemaal geen beleidsmedewerker. Ons uitgangspunt was steeds om al onze condities/hypothesen bij minimaal twee functionarissen te toetsen/uit te vragen. De functies die op onze lijst stonden voor de interviews waren:

1. Wethouder
2. Gemeentesecretaris
3. Financieel directeur
4. Directeur RSD/W&I
5. Beleidsmedewerker
6. Teamleider uitvoering
7. Uitvoerend medewerkers/professionals

B.4 Bijlage: gespreksleidraden en vragenlijsten

Hieronder zijn de introductiebrieven en de samengevatte gespreksleidraden per functie weergegeven. De brief gaf een korte toelichting op het onderzoek en een opsomming van de gespreksthema's (in het schema). Daarna volgt een schema van de vragen per functie.

Gespreksleidraad tekorten en overschotten bijstandsbudget

Van: AEF/De Beleidsonderzoekers ‹datum›
Aan: ‹gesprekspartner›

Toelichting op het onderzoek

Andersson Elffers Felix (AEF) en de Beleidsonderzoekers voeren in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek uit naar tekorten en overschotten op de gebundelde uitkering.
U leest hieronder eerst een korte toelichting op het onderzoek, gevolgd door de gespreksonderwerpen die we graag aan bod willen laten komen in het interview met u.

> De **centrale onderzoeksvraag** van dit onderzoek is: Welke door een gemeente te beïnvloeden factoren (gerelateerd aan beleid en uitvoering) dragen bij aan het optreden van meerjarige tekorten of overschotten?

In het onderzoek naar meerjarige tekorten en overschotten op de gebundelde uitkering zoeken we naar de impact van lokale omstandigheden (voornamelijk op het gebied van uitvoering en beleid bij

gemeenten) op meerjarige tekorten of overschotten. Centraal daarin staan casestudies bij 15 verschillende gemeenten. De gemeenten zijn onze voornaamste bron van informatie voor dit onderzoek. Daarbij is het volgende van belang op te merken: dit is een onderzoek waarbij we vooral focussen op tekorten en overschotten op het bijstandsbudget. We zijn ons bewust van het feit dat het domein werk en inkomen veel breder is dan alleen dit budget, Dit onderzoek is dan ook nadrukkelijk geen evaluatie van het beleid van de gemeente.

Graag zouden we ook met u in gesprek gaan over uw beeld bij het ontstaan van een tekort of overschot op het bijstandsbudget.

Thema's van het gesprek

Tijdens het gesprek dat ongeveer een uur duurt komen de volgende onderwerpen aan bod:

	Wethouder	Gemeentesecretaris	Financieel directeur	Directeur RSD / W&I	Beleidsmedewerker	Teamleider uitvoering	Professional
Wederzijdse kennismaking.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Korte toelichting op het onderzoek.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uw verklaringen voor het optreden van het tekort of overschot in uw gemeente.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Werking van het verdeelmodel				✓	✓		
De historische ontwikkelingen rondom de bijstand en de bijstandspopulatie	✓	✓	✓	✓	✓		
Wat zijn belangrijke in het verleden gemaakte keuzes?	✓	✓	✓	✓			
De beleidsvisie en doelen rondom de Participatiewet van de gemeente.	✓	✓					
De rol en visie van de Gemeenteraad op tekorten/overschotten op de gebundelde uitkering.	✓	✓					
Politieke aandacht voor dit thema.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
De door u (ervaren) financiële ruimte om uitvoering te geven aan het beleid.	✓	✓	✓	✓		✓	
Uitvoering en inzet instrumenten				✓	✓	✓	✓
Kwaliteit van de organisatie en het management		✓		✓			
Beschikbaar budget voor de uitvoering		✓	✓	✓	✓	✓	
Effect van uitvoering						✓	
Prikkels en targets							✓
Andere voor u relevante punten.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Vragenlijsten

Voor elk interview hebben wij een vragenlijst gebruikt. Deze vragenlijst verschilde per gesprekspartners. In de onderstaande tabel staat de vragen per functie uitgesplitst.

	Wethouder	Gemeentesecretaris	Financieel directeur	Directeur RSD / W&I	Beleidsmedewerker	Teamleider uitvoering	Professional
Open vraag: verklaring overschot / tekort							
Wat is volgens u de belangrijkste verklaring voor het optreden van het tekort of overschot in uw gemeente? Vraag door of er nog andere belangrijke verklaringen zijn.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brede context							
Welke keuzes heeft uw gemeente in het verleden gemaakt ten aanzien van de bijstand? (Wat is hiervan nu nog te merken?)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Welke keuzes heeft uw gemeente in het verleden gemaakt ten aanzien van mensen die langdurig een uitkering ontvangen (het 'granieten' bestand)?	✓	✓			✓		
Zijn hier nu nog effecten van te merken?	✓	✓					
Hoe ontwikkelen de regionale economie en arbeidsmarkt zich?	✓	✓			✓	✓	
Hoe is de financiële situatie van de gemeente? Drukt het tekort zwaar op de begroting van de gemeente?	✓	✓	✓				
Op welke manier is er te sturen op het tekort/overschot?			✓	✓	✓		
In hoeverre is er politieke aandacht voor het tekort of overschot? Hoe was dit in het verleden?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Wat is het doel van de raad/het college op dit moment wanneer het gaat over de Participatiewet?	✓	✓			✓	✓	
In hoeverre denkt u dat het mogelijk is het tekort te reduceren/overschot verder te vergroten?	✓	✓	✓		✓		
Wordt er samengewerkt met andere gemeenten? Bijvoorbeeld in de vorm van een Intergemeentelijke Sociale Dienst? Hoe bevalt gaat dit? Welke voor- en nadelen heeft dit?		✓	✓	✓		✓	
Hoe ziet het relatiemanagement met werkgevers eruit?				✓	✓	✓	✓
Uitvoering							
Wat zijn de leidende principes in de uitvoering en bij de bejegening van klanten?					✓	✓	✓
Wanneer u kijkt naar het bijstandsbestand, ziet u dan dat uw gemeente te maken heeft met relatief meer/minder instroom dan gemiddeld of is er juist sprake van meer/minder uitstroom dan gemiddeld? Heeft u hiervoor een verklaring?				✓			

Welke doelen heeft u met de Participatiewet? En met de uitvoering van de Participatiewet?	✓		✓	✓	✓	
Hoe lang bestaat dit doel/deze visie al? Wat was het doel/de visie in het verleden?	✓		✓	✓	✓	
In hoeverre wordt er binnen uw gemeente gestuurd op instroombeperking, re-integratiebevordering en handhaving?	✓		✓		✓	✓
Welke doelgroepen richt de gemeente zich met name op? Op welke manier worden deze doelgroepen anders behandeld? Sinds wanneer is dit?	✓		✓	✓		
Wat is uw beeld van de uitvoeringsorganisatie? Denk aan organisatorische stabiliteit, geschikt en gemotiveerd personeel en doelen raad/beleid worden breed gedragen	✓	✓				
Zijn de budgetten voor de begeleiding van klanten/inkoop van voorzieningen toereikend?		✓	✓	✓		
In hoeverre is het mogelijk financiële middelen zoals uit ESF, WMO etc aan te wenden voor klanten in de Participatiewet?		✓	✓			
In hoeverre zijn de financiële doelen bekend bij de uitvoerders? Worden deze ook onderschreven?		✓	✓			
Wordt er gewerkt met targets? Hoe werkt dit?		✓	✓	✓	✓	✓
Hoe stabiel is de organisatie? Wanneer werd er voor het laatst gereorganiseerd en waarom?		✓	✓	✓		
In hoeverre wordt er binnen de gemeente gestuurd op instroombeperking? Op welke wijze?		✓	✓	✓	✓	✓
In hoeverre wordt er binnen de gemeente gestuurd op re-integratiebevordering? Op welke wijze?		✓	✓	✓	✓	✓
In hoeverre wordt er binnen de gemeente gestuurd op handhaving? Op welke wijze?		✓		✓	✓	✓
In hoeverre is er kennis over de kenmerken, kansen en behoeften van klanten? Zijn alle klanten goed in beeld? Hoe is dit gelukt en sinds wanneer is dit zo?			✓	✓	✓	
In hoeverre heeft u zicht op de resultaten van de uitvoering/ op het bestand?				✓	✓	✓
Hoe zou u de kwaliteit van de organisatie beoordelen? Hoe zit het bijvoorbeeld met intervisie, lerende organisatie zijn?				✓	✓	✓
Hoe is het met het verloop en het ziekteverzuim in de organisatie?				✓	✓	✓
In hoeverre onderschrijven de professionals de (financiële) doelen van de organisatie?				✓	✓	✓
Hoe ervaren de professionals het vakmanschap? Hoe wordt hier door de gemeente in geïnvesteerd?					✓	✓
In hoeverre ervaren professionals de ruimte om zelf keuzes te maken?					✓	✓
Hoe is de sfeer tussen collega's onderling en tussen collega's en management?					✓	✓
Hoe balanceren professionals tussen het afwegen van effectiviteit en de belangen van cliënten en werkgevers) en het volgen van wettelijke kaders en het primaat van politieke doelstellingen					✓	✓

Hoe groot is de caseload? Is dat voor alle doelgroepen hetzelfde? Jongeren, statushouders, granieten bestand, mensen met beperking (te bemiddelen met LKS), andere doelgroepen?	✓	✓
Wat zijn de prioriteiten bij de uitvoering qua doelgroepen?	✓	✓
Hoe kansrijk is het bestand?	✓	✓
Hoeveel procent van het bestand wordt actief bemiddeld?	✓	✓
Hoe effectief zou u de uitvoering beoordelen?	✓	✓

/ C Bevindingen per conditie

Deze bijlage geeft een beschrijving van de breedte van de uitvoeringspraktijk in de 15 casusgemeenten. We hebben een beschrijving gemaakt van de diverse uitvoeringsvormen die we tegen zijn gekomen, per conditie.

C.1 Niveau 1: uitkomstmaten

Dit zijn niet zozeer condities als wel uitkomstmaten. De uitkomsten per gemeenten en onze analyse daarvan staat in Bijlage / E opgenomen.

C.2 Niveau 2: uitvoering en inzet instrumenten

C.2.1 Instroombeperking

2.a. Selectie aan de poort

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

Sommige gemeenten zijn beledigd wanneer we hen vragen in hoeverre ze sturen op het beperken van de instroom. Ze reageren dat ze vinden dat iedereen die recht heeft op de uitkering de uitkering ook zou moeten krijgen. Andere gemeenten sturen hier juist wel op en hanteren een percentage met een streefcijfer. Dat is het percentage aanvragen dat niet leidt tot een uitkering.

Een deel van de gemeenten hanteert de zoekperiode voor jongeren wel en een ander deel niet. Regelmatig wordt gezegd dat de jongeren direct bij aanmelding oppakken en re-integreren het beste werkt.

Sommige gemeenten doen bewust het intakegesprek persoonlijk op locatie van de gemeente om daarmee een kleine drempel op te werpen. Andere gemeenten gaan juist kort na de digitale uitkeringsaanvraag op bezoek bij de burger om de situatie en mogelijkheden en onmogelijkheden goed in kaart te brengen.

In sommige gemeenten wordt een paar maanden voor het einde van de WW, in samenwerking met het UWV, al intensieve dienstverlening ingezet door de gemeenten om instroom in de bijstand te voorkomen. Deze dienstverlening is veel intensiever dan wat het UWV biedt.

Eén gemeente vertelde dat ze vaders van kinderen van alleenstaande moeders die het kind niet erkend hadden probeerden toch zover te krijgen alimentatie te betalen voor het biologische kind zodat de gemeente minder uitkeringsgelden kwijt was. De moeders gaven de naam van de biologische vader en de gemeente ging hier achteraan. Deze alimentatie als voorliggende voorziening inzetten lukte behoorlijk regelmatig.

2.b. Vooruitzicht verplichtingen

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

Een klein aantal gemeenten hanteert work first of het aanbieden van werkervaringsplekken (opstartbaan). In deze gemeenten krijgen klanten direct na de instroom in de uitkering een aanbod om te werken op een werkervaringsplaats of bij de sociale werkvoorziening. Hierbij is soms maatwerk mogelijk. Tijdens dit werk worden mogelijkheden van de klant in beeld gebracht, ook gaat er een afschrikwekkende werking vanuit voor mensen die bijvoorbeeld zwart werken. De meeste gemeenten hanteren geen tegenprestatie of work first.

2.c. Preventie

Conditie: Preventieve activiteiten, zoals bijeenkomsten, wijzen op andere voorzieningen waar inwoners gebruik van kunnen maken.

Enkele gemeenten zetten in op het beperken van instroom door een of meerdere vormen van preventie te bieden, bijvoorbeeld door het wijzen op voorliggende voorzieningen (zoals het UWV) of daar zelf sterk op in te zetten. Maar hieronder vallen ook zaken als aanwezigheid op pro/vso-instellingen om op die manier jongeren rechtstreeks richting een baan te begeleiden.

C.2.2 Uitstroombevordering

2.d. Gerichte inzet

Conditie: 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.

Alle gemeenten zetten re-integratieinstrumenten in die –naar oordeel van de professional– passen bij de behoefte van de klant. Meestal wordt de inzet bepaald op basis van het professioneel oordeel van de consulent, soms worden hierbij specifieke diagnoseinstrumenten gebruikt.

2.e. Selectieve inzet

Conditie: De kans op uitstroom is groter als wordt ingezet op klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Dit is een lastige conditie met de krappe arbeidsmarkt in 2022. Gemeenten vertellen ons dat de klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt inmiddels allemaal aan het werk zijn. De meeste klanten in het bestand hebben een langere afstand tot de arbeidsmarkt of problemen op meer dan één gebied. Er is een aantal gemeenten dat in het verleden minder heeft ingezet op mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt. Deze gemeenten hebben vanaf 2017 sterker ingezet op het meest kansrijke deel van de klanten, met als gevolgd dat deze klanten nu zo goed als allemaal zijn uitgestroomd. Het resterende bestand is volgens alle gemeenten niet makkelijk bemiddelbaar.

2.f. Relatiemanagement werkgevers

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

De huidige arbeidsmarkt is dusdanig dat er werk genoeg is, zo zeggen de gemeenten. Het knelt eerder aan de kant van het bestand. Er zijn te weinig mensen die direct bemiddelbaar zijn op de beschikbare banen. Overigens heeft de ene gemeente betere contacten met potentiële werkgevers dan de andere gemeente en ook meer medewerkers die zich bezig houden met de verwerving van vacatures. Het is wel lastig werkgevers te vinden die bereid zijn mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt op te nemen. We zijn in het kader van dit onderzoek niet nagegaan hoe werkgevers de relatie met de gemeenten beoordelen.

2.g. Actieve bemiddeling

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

Alle gemeenten zetten actieve bemiddeling in. Er is weinig dat te ver gaat om een klant te plaatsen bij een werkgever, wanneer er een baanopening is. Zo worden voorbeelden gegeven van het aanschaffen van elektrische fietsen of tweedehands auto's die soms nodig zijn om een vervoersprobleem van een klant op te lossen.

2.h. Nazorg

Conditie: Inzet van nazorg draagt bij aan duurzame uitstroom.

De meeste gemeenten houden actief contact met kandidaten die geplaatst zijn bij een werkgever. Dit geldt in elk geval de eerste maand na plaatsing. Klanten hebben vaak intensief contact met de gemeente gehad en nemen ook zelf contact op als dat nodig is.

2.i. Kennis van de klant

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

Gemeenten lopen uiteen in de mate waarin zij de moeilijk of niet bemiddelbare klanten kennen. De klanten die op korte termijn bemiddelbaar zijn naar werk zijn in het algemeen goed bekend en zitten in de caseload van (werk)consulenten. Dit geldt niet voor klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt of klanten die geen kans meer hebben op een baan. Zeker met de huidige arbeidsmarktkrapte verschillen gemeente in de mate waarin zij moeilijk bemiddelbare kandidaten oppakken en re-integreren.

2.j. Loonkostensubsidie

Conditie: Inzet van loonkostensubsidie draagt bij aan uitstroom.

Gemeenten lopen uiteen in de mate waarin zij loonkostensubsidie inzetten om mensen met een beperking te bemiddelen naar werk. Sommige gemeenten hebben sterk ingezet op de loonkostensubsidie om mensen te bemiddelen die niet het minimumloon konden verdienen. Andere gemeente hebben dit instrument veel terughoudender ingezet. Meestal is een specifieke groep consultenten aan de slag met de groep klanten die in aanmerking komt voor bemiddeling met een loonkostensubsidie. In een kleine groep gemeenten wordt gebruik gemaakt van de praktijkroute (eerst iemand plaatsen met een forfetaire loonkostensubsidie van 50% en op basis van de loonwaardemeting de precieze hoogte van de loonkostensubsidie vaststellen).

2.k. Aanbodversterking

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

Alle gemeenten zetten liefst zo kort en gericht mogelijke trainingen en cursussen in. De ruimte voor professionals om hier zelf keuzes in te maken is behoorlijk groot. Overigens merken we dat het aantal klanten die door korte en intensieve training weer aan het werk kunnen beperkt is. Steeds meer gemeentelijke klanten hebben een grote tot zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt.

2.l. Zelfsturing

Conditie: Wanneer klanten zelf invloed uitoefenen op de inzet van instrumenten, draagt dat bij aan uitstroom.

In de gesprekken met de gemeenten merken we dat zelfsturing nauwelijks een rol speelt. Uiteraard is er overleg met de cliënt over welke stappen er richting werk worden gezet. Maar het is in de meeste gevallen niet zo dat de klant zelf kan bepalen welke instrumenten er worden ingezet. Over het algemeen wordt er gewerkt vanuit het professioneel oordeel van de consulent.

2.m. Wegnemen belemmeringen

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

De meeste gemeenten zijn zich bewust van het feit dat het niet hebben van werk vaak gepaard gaat met problemen op meerdere gebieden. Gemeenten zetten dan ook bewust in om bijvoorbeeld mensen met schulden eerst te helpen met de schuldenproblematiek en daarna te gaan werken aan de weg naar werk. De afstand tot ondersteuning op andere gebieden binnen de gemeente loopt uiteen. Bij de ene gemeente wordt er makkelijker een collega bijgehaald dan in een andere gemeente.
Wat overigens een probleem is zijn de wachtlijsten in de kinderopvang. Dat betekent dat voor ouders met jongere kinderen het aanvaarden van werk lastig is vanwege de zorg voor kleine kinderen.

2.n. Casusregie

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

Bij de meeste gemeenten is er niet één overstijgende casusregisseur die W&I overstijgend met de klant aan de slag is. Wel is er meestal één regisseur vanuit werk en inkomen (meestal van het team zorg of participatie) die bekijkt wat de klant nodig heeft om uiteindelijk beter mee te doen in de samenleving. Voor de groep met de grootste beklemmingen op meer dan één leefgebied is participatie, activering of gewoon meedoen in de samenleving vaak het hoogst haalbare.

C.2.3 Handhaving

2.o. Preventie en voorlichting

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

Deze conditie varieert weinig tussen de gemeenten. In de gemeenten worden de klanten bij het toekennen van de uitkering geïnformeerd over hun rechten en plichten in de Participatiewet.

Wel zien we dat de mate waarin fraudebewustzijn leeft bij professionals verschilt. In de ene gemeente neemt de handhaving een centralere positie in dan in de andere gemeente. Dat zien we bijvoorbeeld in de mate waarin handhaving bijvoorbeeld meedoet bij de intake gesprekken voor de uitkering, of de mate waarin consulenten contact hebben met de handhavers.

2.p. Sancties & maatregelen

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

Gemeenten verschillen in de wijze waarop zij sancties toepassen. We zien ook wel wat wrijving tussen de afdeling handhaving en de afdeling werk. Sommige gemeenten zijn heel strikt: niet nakomen van een afspraak of een verplichting is direct een maatregel. Andere gemeenten dreigen wel met maatregelen als stok achter de deur, maar geven een klant eerder het voordeel van de twijfel. Als er een afspraak niet wordt nagekomen (iemand komt niet op het afgesproken moment) is men eerder geneigd met de klant in gesprek te gaan dan om direct een maatregel toe te passen. Redenen hiervoor zijn enerzijds de hoogte van de uitkering (iemand die weinig geld heeft een maatregel opleggen voelt ingewikkeld omdat de klant dan nog minder geld heeft en zo dieper in de problemen kan komen) en anderzijds de vertrouwensrelatie (consulent heeft moeite gedaan een vertrouwensrelatie op te bouwen met de klant en wil dat vertrouwen niet direct beschadigen na het niet nakomen van één afspraak).

2.q. Controles

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

Vrijwel alle gemeente ontvangen de maandelijkse IB-signalen en controleren vervolgens het uitkeringsrecht van de betreffende klant. Verschillen treffen we tussen de gemeenten in de mate waarin de gemeenten verder gericht achter tips over mogelijke fraude aangaan, of er targets gehanteerd worden de medewerkers van handhaving en de mate waarin er los van tips en signalen nog gecontroleerd wordt. Dit is afhankelijk van het aantal FTE dat gemeenten hebben voor handhaving en hoe sterk men belang hecht aan handhaving.

2.r. Ontheffingen

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

Deze conditie lijkt nog gebaseerd te zijn op de verwachting dat wanneer bijstandsgerechtigden maar goed en genoeg solliciteren zij vanzelf een baan vinden. De huidige werkelijkheid is dat met de meeste mensen die in de bijstand zitten meer aan de hand is waardoor werken (tijdelijk) niet lukt. In onze cases hebben we gezien dat maar een klein aantal gemeente structureel het bestand beoordeelt op al dan niet ontheffen van de sollicitatieplicht. De overige gemeenten gebruiken een bestandsindeling (werk, re-integratie, zorg/participatie) die duidelijk maakt of de klant geacht wordt direct te plaatsen zijn op werk of dat werk voorlopig nog niet mogelijk is. Het niet verlenen van een ontheffing wordt niet als activeringsinstrument ingezet.

C.3 Niveau 3: randvoorwaarden effectieve uitvoering

We maken in dit niveau onderscheid tussen drie typen:

- Beleidsmatige condities
- Organisatorische condities
- Financiële condities

C.3.1 Beleidsmatige condities

3.a. Beleidsdoelen in lijn met prikkel gebundelde uitkering

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

Voor deze conditie geldt dat er verschillen zijn waar te nemen tussen de gemeenten. Deze verschillen hangen samen met de politieke kleur van de gemeente. Meer 'rechtse' gemeenten stellen doelen als werk boven uitkering meer centraal en handelen daar in de uitvoering ook meer naar dan meer 'links' georiënteerde gemeenten die meer nadruk leggen op bestaanszekerheid: iedereen die een uitkering nodig heeft moet die ook ontvangen. Rechtser en linkser op het politieke spectrum hangt niet helemaal samen met een overschot of tekort, maar we zien wel dat een deel van de linkser georiënteerde gemeenten te maken heeft met een tekort.

3.b. Integraal beleid

Conditie: Beleid in andere domeinen wordt actief gebruikt voor de financiële sturing op de bijstand.

In de meeste gemeenten zien we geen integrale benadering van bijvoorbeeld het beleid op de Wmo en de Participatiewet. Hierop is een aantal uitzonderingen. Zo is er één gemeente die vanuit integraliteit en preventie alle intakegesprekken met klanten uitvoert bij de klant thuis in een samenwerking tussen een medewerker van 'inkomen' en een medewerker van 'werk'. In sommige gevallen wordt een medewerker van 'schulden' meegenomen wanneer blijkt dat er sprake is van grotere financiële problematiek bij de klant. De huisbezoeken zijn bewust, zo kan de gemeente meteen zien of er meer aan de hand is met of bij de klant en of er andere ondersteuning moet worden ingezet.

In een andere gemeente wordt participatiebeleid beschreven in samenhang met het armoedebeleid, het beleid sociale samenhang, de relatie (jeugd)zorg en onderwijs, de (jeugd)gezondheidszorg en de omgevingswet. Gesprekken die klantmanagers voeren met inwoners, kunnen ook gaan over zorg of schuldhulpverlening. Er is nauwe samenwerking met de afdeling Wmo over het wegnemen van belemmeringen voor werk.

3.c. Integraal budget

Conditie: Het budget voor aanpalend beleid in het sociaal domein wordt beschouwd als integraal onderdeel van de middelen voor het sociaal domein.

In de meeste gemeente worden de middelen voor de Participatiewet niet beschouwd als integraal onderdeel van de middelen voor het sociaal domein. Hierop is één uitzondering, in een overschot gemeente wordt het overschot op de gebundelde uitkering elders in het sociaal domein ingezet. Het wordt bijvoorbeeld geïnvesteerd in re-integratie, of om het tekort op jeugdzorg (deels) op te lossen. In tekortgemeenten wordt het tekort in het algemeen bijgeplust uit de algemene middelen.

3.d. Continuïteit van beleid

Conditie: Het beleid ligt voor langere tijd vast en wijzigt niet voortdurend.

In de meeste gemeenten ligt het beleid inderdaad voor langere tijd vast en wijzigt dit niet voortdurend. In een aantal gemeenten is dit niet helemaal het geval. In sommige gemeenten is een wijziging van de directie gepaard gegaan met een wijziging van beleid. In een andere gemeente zien

we dat na verkiezingen de politieke werkelijkheid wijzigt en daarmee het beleid. Soms werkt dit door in de uitvoering. In elk geval zorgt het voor een tijdelijke gerichtheid op de eigen organisatie in plaats van op de klant. Tegelijkertijd merken we ook op dat wijzigingen van beleid niet altijd doorwerken in de uitvoering. Uitvoerders doen hun werk en laten de ruis van boven deels ook aan zich voorbij gaan.

3.e. (Financiële) sturing

Conditie: Er is een strategie voor de sturing op financiële aspecten van de bijstand, waaronder instroombeperking, re-integratiebevordering en handhaving. Een goede verbinding tussen beleid en uitvoering helpt bij het halen van politieke / bestuurlijke doelen.

Hier zien we dat er globaal twee strategieën te onderscheiden zijn. De ene strategie is de strategie waarbij iedereen gericht is op het zo gering mogelijk maken van het uitkeringsvolume. Dat kan betekenen dat er sterk wordt ingezet op het bevorderen van de re-integratie (soms voor specifieke doelgroepen) of het voorkomen van instroom. Aan de andere kant zien we ook gemeenten die meer de strategie hebben van het 'zorgen voor' hun inwoners. Van belang is dat iedereen die recht heeft op een uitkering en die uitkering nodig heeft de uitkering ook krijgt. De financiële gevolgen hiervan voor de gemeente lijken in deze gemeenten minder van belang te zijn dan de behoeften van de klant. In sommige gemeenten is een zo gering mogelijk gebruik van de Participatiewet dan ook geen beleidsdoel. Het is niet zo dat gemeenten met een tekort altijd de tweede strategie aanhangen en gemeenten met een overschot de eerste strategie.

3.f. Prioritering doelgroepen

Conditie: In het beleid is een prioritering van doelgroepen aangebracht waarop de uitvoering zich kan richten.

Vrijwel alle gemeenten hebben hun bestand ingedeeld naar de mate van de kansrijkheid op de arbeidsmarkt van de klanten. De kleinste groep is direct bemiddelbaar naar werk. Dat zijn mensen die geen traject nodig hebben, maar die direct te bemiddelen zijn naar werk. Dan is er een groep klanten die arbeidsfit moet worden gemaakt. Dat kunnen trajecten zijn die 6 maanden tot 2/3 jaar duren. De precieze grenzen die gemeenten hanteren verschillen, sommige gemeenten hanteren maximaal 1 jaar, anderen 1,5 en sommigen 3 jaar. Tot slot is er een groep mensen die niet meer aan de slag kan op de arbeidsmarkt. Voor sommigen is activering nog wel mogelijk, deze mensen zijn toe te leiden naar vrijwilligerswerk of naar sociale activiteiten buitenshuis. Anderen zijn terminaal ziek, verslaafd of hebben andere grote problemen waardoor werk nu en in de nabije toekomst geen optie is. Gemeenten zetten zich in de uitvoering vooral in op de groep die direct naar werk kan of de groep die na een traject naar werk kan. Voor de overige groepen verschilt de inzet. In de ene gemeente worden alle klanten (ook die zonder kans op werk) minimaal eens per jaar gesproken, in de andere gemeente kan het zijn dat deze mensen jaren geen contact met de gemeente hebben gehad.

3.g. Informatie-gedreven beleid

Conditie: Het beleid is mede gebaseerd op kennis over de kenmerken, kansen en behoeften van klanten.

Wat deze conditie betreft zien we een heel divers beeld. In een enkele gemeente zien we dat beleid inderdaad gebaseerd is op systematische evaluaties van wat er is gedaan (in uitvoering en beleid van de gemeente) en wat de resultaten daarvan zijn geweest. Aan de andere kant van het spectrum zien we gemeenten die hun beleid helemaal niet systematisch evalueren.
Ook wat betreft inzicht in de behoefte van klanten zijn we verschillen. Er zijn gemeenten die elk jaar alle klanten minimaal één keer spreken. En er zijn aan de andere kant ook gemeenten die de afgelopen jaren niet alle klanten minimaal één keer gesproken hebben (in de afgelopen 3-4 jaar).

Sommige klanten hebben dus al jarenlang niet iemand van de gemeente gesproken. Met name de klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben of klanten die geen kans meer hebben op de arbeidsmarkt volgens een eerdere inschatting worden lang niet in alle gemeenten regelmatig gezien.

C.3.2 Organisatorische condities

3.h Organisatorische afstand.

Conditie: als werk en inkomen organisatorisch gezien dicht bij elkaar staan, kan dit een effectievere uitvoering bevorderen.

We zijn verschillende organisatorische modellen ('harkjes') tegengekomen. In vrijwel alle gemeenten zijn 'werk' (re-integratie) en inkomen (betaling uitkering) in losse afdelingen georganiseerd. Soms vallen ze onder dezelfde directie, soms onder een andere directie, heel soms onder een andere wethouder. Er zijn gemeenten die de afdeling 'intake' apart hebben georganiseerd van 'werk' en 'inkomen'. Er zijn ook gemeenten waar dit dichter op elkaar is georganiseerd. In de meeste gevallen heeft de klant contact met diverse medewerkers van de gemeente. Bij instroom is dit de afdeling 'intake', vervolgens is er contact met 'inkomen' over uitkeringsbedragen en parttime werk (rechtmatigheid) en dergelijke, de afdeling 'werk' (of 'zorg/participatie') gaat vervolgens met de klant aan de slag (of niet wanneer zorg/participatie geen nauw klantcontact heeft) (doelmatigheid).

3.i. Stabiel organisatiemodel

Conditie: er is een stabiele organisatie waarin niet/nauwelijks wordt gereorganiseerd.

Hierin zitten vrij grote verschillen. Er zijn gemeenten die al jarenlang hetzelfde organisatiemodel hebben. Er zijn ook gemeenten die in een permanente reorganisatie lijken te zitten. En alles daar tussenin.

De reorganisaties zijn van verschillende aard: van het opheffen of juist oprichten van een RSD, tot het aanpassen van het werkproces. In verschillende gemeenten zijn er bewegingen om meer de wijken in te gaan. Sommige gemeenten zijn juist weer teruggekomen op integraal organiseren (bijvoorbeeld medewerkers werk en inkomen in wijkteams). In verschillende gemeenten zijn ook pilots geweest, of lopen zij nog, waarin nieuwe werkwijzen ontwikkeld worden.

3.j. Sturingsmodel

Conditie: Inbesteden geeft meer mogelijkheden om te sturen, maar minder flexibiliteit dan aanbesteden.

Er worden diverse sturingsmodellen gehanteerd door de casusgemeenten. In de meeste gevallen worden de ingezette instrumenten wel (deels) extern ingekocht. Ondersteuning van specifieke groepen, bijvoorbeeld cliënten met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt, of jeugdigen, vormt hier soms een uitzondering op. De begeleiding van cliënten (behoeftebepaling, casusregie, etc.) wordt op diverse manieren georganiseerd: deels zelf, deels door een externe partij. Dit laatste is met name het geval bij gemeenten die met een RSD werken. Zeker omdat daar vaak sprake is van een subsidierelatie, is er moeilijker te sturen op de precieze werkzaamheden. De uitvoerend professionals van de RSD (die op behoorlijke afstand van beleid van de individuele gemeente staan) bepalen wat er wordt ingezet.

3.k. Organisatorische capaciteit

Conditie: Er is voldoende geschikt en gemotiveerd personeel om het werk uit te voeren.

Gemeenten vertellen dat de krapte op de arbeidsmarkt ook bij hen merkbaar is. Het is soms lastig om nieuwe collega's te vinden en soms vertrekken opeens een aantal medewerkers die lange tijd in dienst zijn geweest. In sommige gemeenten zien we soms hele stabiele afdelingen en andere afdelingen waar het verloop groter is. De werkdruk wordt over het algemeen als behoorlijk groot tot goed te doen ervaren. Omdat het bestand steeds moeilijker bemiddelbaar wordt, wordt wel een hogere werklast ervaren.

3.l. Efficiënt werkproces

Conditie: In de uitvoering wordt gestreefd naar zo efficiënt mogelijke organisatieprocessen.

Op hooflijnen worden er 3 verschillende werkwijzen gehanteerd:

- Eén 'regisseur' die gedurende het hele proces bij de cliënt blijft, specialistische expertise wordt indien nodig ingeschakeld
- Een cliënt die in het proces met verschillende professionals te maken krijgt ('schakels' in een keten)
- Een mengvorm van bovenstaande

Daarbij merken we op dat werk (doelmatigheid) en inkomen (rechtmatigheid) meestal parallel aan elkaar georganiseerd worden. Bij werk wordt er vaker met vaste contactpersonen (regisseurs) gewerkt dan bij inkomen.

Daarbinnen kan het werk vervolgens nog meer of minder efficiënt georganiseerd zijn. We hebben in geen van de gemeenten signalen gekregen dat dit erg inefficiënt zou zijn. We zien we dat sommige gemeenten zoekend zijn: zij hebben het werkproces recent nog veranderd.

3.m. Snelheid

Conditie: hoe sneller re-integratie betrokken is, hoe korter inwoners in een uitkering zitten, hoe makkelijker naar werk te begeleiden zijn.

Hierin zijn vrij grote verschillen waarneembaar. In gemeenten waar werk en inkomen in dezelfde hand georganiseerd zijn (of waren), is de snelheid groter dan in gemeenten waar dat niet het geval is. Ook waar dit niet het geval is, sluiten werkconsulenten bij sommige gemeenten aan bij de gesprekken met inkomensconsulenten. Zo kunnen ze meteen kijken waar kansen voor snelle re-integratie zijn. Bij andere gemeenten is er juist weer een vrij lange tijd (weken) voordat een inwoner door een werkconsulent contact met ze opneemt.
Dit geldt overigens vooral voor nieuwe instroom, en in de huidige conjunctuur is er relatief weinig nieuwe instroom bij de gemeenten.

3.n. Caseload

Conditie: Uitvoerend professionals hebben voldoende tijd om klanten te begeleiden.

De meeste gemeenten werken met een vaste caseload voor mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. De caseloads lopen behoorlijk uiteen van 40 klanten tot 200/300 klanten. De caseloads voor consulenten zorg/participatie, dus de consulenten die werken met mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt zijn veel groter. Als er voor deze groep al met een vaste caseload wordt gewerkt. Deze mensen worden dan ook minder vaak gezien. Wanneer ze in een traject zitten

hebben ze wel veel begeleiding, maar niet van de consulent, die heeft dan eerder de rol van regisseur. De mate waarin consulenten hun caseload goed of te hoog vinden verschilt. Sommige consulenten willen hun klanten vaker dan eens per maand zien, anderen zijn tevreden wanneer ze de klanten een paar keer per jaar zien.

3.o. Aanwezigheid van sturingsinformatie

Conditie: Managers en professionals kunnen beschikken over bruikbare sturingsinformatie, zoals kenmerken van het bestand, resultaten en financiële prestaties.

Er is altijd wel enige mate van informatie beschikbaar. De volledigheid, kwaliteit en –daarmee– bruikbaarheid van deze gegevens verschilt wel van gemeente tot gemeente. Zij hebben over het algemeen de basis wel op orde, sommige gemeenten steken daar echter bovenuit, doordat zij meer lerende systemen hebben over welke instrumenten wel of niet bij wie werken. Andere gemeenten hebben dusdanig veel typen instrumenten tot hun beschikking dat professionals niet het volledige overzicht hebben.

3.p. Targets voor uitvoering

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

Een deel van de gemeenten werkt met targets voor de uitvoerend medewerkers. Deze zijn soms op individueel niveau en soms op het niveau van teams. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitstroomtargets of aantal gesprekken dat men per week voert. Een ander deel van de gemeenten heeft geen targets. In geen van de gemeenten worden er consequenties verbonden aan het niet halen van de targets door medewerkers.

3.q. Draagvlak

Conditie: De (financiële) doelen zijn bekend en worden onderschreven door uitvoerend professionals

De inhoudelijke doelen worden in alle gemeenten onderschreven. Die zijn veelal breder dan meer uitstroom / minder instroom, zie ook conditie 4.a. Er wordt in enkele gevallen hooguit getwijfeld over het toepassen van bepaalde oplossingen in bepaalde situaties, maar dit is geen structureel iets. Financiële doelen bereiken de werkvloer slechts in zeer beperkte mate (zie ook conditie 4.c.II) en vormen om deze reden dan ook geen aandachtspunt wat betreft draagvlak.

3.r. Professionalisering

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

Professionalisering (en vakmanschap) is in elke casusgemeente wel een thema; er wordt overal iets aan gedaan. Gemeenten verschillen vooral in de wijze waarop en mate waarin. In alle gemeenten is er sprake van inhoudelijke bijscholing, als bijvoorbeeld wetsveranderingen daarom vragen. In sommige gemeenten zijn er daarnaast aanvullende middelen, zoals intervisie en aanvullende cursussen. In een aantal gemeenten is er ook sprake van monitoring, maar dit staat veelal niet (direct) ten dienste van de professionalisering van medewerkers.

Opvallend is dat veel uitvoerend medewerkers het groepsgesprek dat plaatsvond in het kader van dit onderzoek en dus het gesprek met een mix van medewerkers van diverse teams heel waardevol vonden. Blijkbaar is er toch relatief weinig sprake van intervisie. Veel professionals zeggen dat ze dit soms in het verleden wel deden, maar door de werkdruk schiet intervisie erbij in.

3.s. Autonomie

Conditie: Professionals hebben veel ruimte om zelf keuzes te maken.

In alle gemeenten is er natuurlijk enige sprake van autonomie; professionals hebben een bepaalde handelingsruimte om zelf afwegingen te maken, bijvoorbeeld over het type in te zetten traject of instrumenten. Wel is er in alle gemeenten een maximum aan de kosten die met het inzetten van een oplossing gepaard gaan. Boven dit maximum moeten zij goedkeuring krijgen bij hun leidinggevende. De hoogte van dit maximum varieert enigszins per gemeente.

In veel gemeenten geven professionals aan dat zij ook de mogelijkheid hebben om bij twijfel hun leidinggevende te consulteren.

Daarbij merken we op dat maximale autonomie niet volledig gelijkstaat aan het ontbreken van regels en richtlijnen. Professionele vrijheid gedijt juist bij het expliciteren welke ruimte er wel en welke er niet is. De meeste professionals ervaren voldoende autonomie.

3.t. Sfeer en cultuur

Conditie: Er zijn goede onderlinge verhoudingen tussen professionals.

In sommige gemeenten wordt de sfeer en collegialiteit expliciet door professionals als positief punt aangemerkt; collega's nemen werk van elkaar over, ondernemen buiten werktijd activiteiten met elkaar. In andere gemeenten is dit veel minder het geval. In een enkele geval werd de sfeer juist als aandachtspunt benoemd.

3.u. Aansturing(srelatie)

Conditie: Een goede aansturing, relatie en motivatie van medewerkers kan helpen om meer resultaten te behalen en werkplezier te vergroten.

Dit heeft enerzijds een organisatorische kant: op welke wijze zijn de afdelingen werk en inkomen georganiseerd in de gemeente. We zien dat werk en inkomen soms in aparte directies met soms zelfs een andere wethouder vallen, in andere gemeenten zitten werk en inkomen dichter bij elkaar en is het contact intensiever. Dit heeft vaak ook te maken met de grootte van de organisatie. We zien een behoorlijke diversiteit in hoe beleid zich verhoudt tot uitvoering: soms zitten deze dichter op elkaar, soms verder van elkaar af. In dit laatste geval is er ook een groter risico dat uitvoering en beleid elkaar beperkt beïnvloeden. Een deel van onze casusgemeenten betrof gemeenschappelijke regelingen, daar zien we regelmatig dat beleid bij de individuele gemeente zit en uitvoering in de gemeenschappelijke regeling. De afstand is daar dus relatief groot.

Daarnaast is er een tactische kant: dus welke vorm van aansturing de organisatie kiest. Hierin zien we vooral onderscheid tussen leidinggevenden die inhoudelijk goed onderlegd zijn en meer procesmatig-georiënteerde leidinggevenden. Tot slot is er de meer persoonlijke kant, dus hoe de leidinggevende zich verhoudt tot zijn of haar teamleden. In sommige gemeenten richt de leidinggevende zich meer op het sturen op targets, in andere fungeren zij ook als sparingpartner voor medewerkers. En uiteraard zijn er ook enkele gemeenten waarin de uitvoerend medewerkers klagen over een specifieke leidinggevende en zeer tevreden zijn over andere leidinggevenden.

3.v. Externe samenwerking

Conditie: De gemeente werkt nauw en doeltreffend samen met andere organisaties in het sociaal domein (UWV, andere gemeenten, werkgevers, onderwijsinstellingen, zorginstellingen).

Het is lastig een oordeel te geven op basis van de gesprekken met politiek, beleid en uitvoering van de gemeenten over de mate waarin wordt samengewerkt met andere organisaties in het sociaal domein. Een oordeel over de doeltreffendheid hiervan zou bijna een eigenstandig diepgaand onderzoek betekenen. Wel horen we dat er vaak afspraken gemaakt zijn met scholen voor speciaal en praktijkonderwijs over het begeleiden van jongeren die klaar zijn met school. Ook vertellen gemeenten ons dat ze afspraken hebben gemaakt met het UWV over het starten van begeleiding aan mensen die binnenkort aan het einde van de WW-duur zijn gekomen. Niet alle gemeenten hebben op dit onderwerp afspraken met het UWV gemaakt.

C.3.3 Financiële condities

3.w. Adequate budgetten voor begeleiding

Conditie: De budgetten voor begeleiding van klanten zijn voldoende toereikend voor klantcontact.

De bezochte gemeenten maken geen van allen een heel bewuste domeinoverstijgende financiële afweging, in de zin dat meer investeren in werk en inkomen dan ze vanuit het rijk ontvangen, omdat dit tot minder kosten voor bijstandsuitkeringen zou leiden. Veeleer wordt gewoon het beschikbare budget vanuit het Rijk hiervoor aangewend (of een historisch gegroeide aanpassing daarop). Uiteraard geldt dat hoe meer middelen (en tijd) je in een cliënt investeert, hoe groter de kans is dat deze werk vindt, of althans meer zal deel kunnen nemen aan de maatschappij. Tegelijkertijd wordt de beschikbaarheid van middelen hiervoor zelden tot niet genoemd als belemmering voor de juiste ondersteuning. In de praktijk maken gemeenten gewoon de afweging om meer selectief te zijn / met hogere caseloads te werken.

Daarbij moeten we opmerken dat de gemeentelijke budgetten voor werk en inkomen niet meebewegen met de conjunctuur. Zo zijn er nu eenmaal perioden waarin cliënten ‘als vanzelf’ werk lijken te vinden en perioden waarin er zo weinig banen zijn dat elke investering tekort schiet.

Zie ook onderstaande criterium.

3.x. Adequate budgetten voor inkoop

Conditie: De budgetten voor inkoop van voorzieningen en instrumenten, zoals jobcoaching, loonkostensubsidie, diagnose en vervoer, is toereikend om deze waar nodig geacht ook in te zetten.

De gemeenten de we hebben gesproken, vertellen ons dat een gebrek aan budget voor inkoop van voorzieningen op dit moment geen probleem is bij plaatsen het van kandidaten op werk. Op dit moment is het veel meer problematisch geschikte kandidaten te vinden om toe te leiden naar werk of te plaatsen op een baan. Wel merken we dat sommige (overschot) gemeenten makkelijker bijvoorbeeld een (elektrische) fiets of tweedehandsauto regelen wanneer vervoer een probleem is bij het aanvaarden van een baan dan andere gemeenten (die geen overschot op het budget hebben).

3.y. Beschikbare middelen uit aanpalende domeinen

Conditie: De gemeente kan middelen uit aanpalend beleid zoals ESF-subsidies, Wmo-gelden en dergelijke aanwenden voor klanten uit de Participatiewet.

Bij de criteria 3.b. (integraal beleid) en 3.c (integraal budget) gaven we aan dat hiervan eigenlijk nergens sprake is. In lijn hiermee worden budgetten dan ook niet of nauwelijks domeinoverstijgend in gezet.

In de meeste casusgemeenten is er bovendien geen tekort aan middelen voor het inkopen van trajecten. Daarom is het aanwenden van middelen uit aanpalende domeinen een onderwerp dat niet hoog op de agenda staat. Wel hebben we gemerkt dat in sommige gemeenten handig gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld ESF subsidies.

C.4 Niveau 4: brede context

4.a. Politieke aandacht

Conditie: er is politieke aandacht voor (dreigend) tekorten of (mogelijke) overschotten en overwegingen van doelmatigheid spelen in de lokale politiek een belangrijke rol.

Algemeen zou je kunnen stellen dat het logisch is dat in het geval van overschotten de politieke aandacht minder is dan bij tekorten. In de praktijk merken we dat dit gedeeltelijk waar is. Er zijn factoren bij (tekort)gemeenten die de aandacht voor het tekort verminderen. Dat is bijvoorbeeld wanneer het tekort klein is in vergelijking met andere tekorten. Ook wanneer de raad en het college ervan overtuigd zijn dat het tekort onverklaarbaar is, anders dan een tekortkoming van het model, is de aandacht minder. Het wordt dan meer als een gegeven beschouwd, zeker wanneer het tekort al een aantal jaar bestaat. Soms zit hier ook een meer politiek-culturele component aan: misschien ziet de politiek wel mogelijke maatregelen om het tekort kleiner te maken, maar druist dit in tegen de politieke kleur. Er zijn immers ook andere belangrijke doelen in de Participatiewet, zoals mensen deel laten nemen aan de maatschappij, of voorzien in hun bestaanszekerheid.

Bij de RSD'en merken we vaak dat de ene gemeente wel een tekort heeft en de andere gemeente niet of juist een overschot. In dit soort gevallen staat de politiek op grotere afstand van de uitvoering. Er kan dan wel aandacht voor het tekort zijn, maar die aandacht werkt niet direct door omdat andere gemeenten in dezelfde RSD juist geen tekort hebben.

4.b. Regionale arbeidsmarktregio

Conditie: hoe functioneert de arbeidsmarktregio (als organisatie)?
We constateren dat de arbeidsmarktregio als samenwerkingsorganisatie een relatief kleine rol lijkt te spelen. De uitvoerders van sommige gemeenten melden dat er samengewerkt wordt met medewerkers van UWV, maar alle gemeenten hebben ook eigen jobhunters of accountmanagers die contacten onderhouden met gemeenten en vacatures ophalen. Formeel stelt de Wet SUWI eisen aan de samenwerking tussen UWV en gemeenten op het gebied van arbeidsmarktbeleid en werkgeversdienstverlening. Wij constateren in de gesprekken met de uitvoering en beleid dat de samenwerking met het UWV niet dusdanig is dat dit bevorderend werkt op het verminderen van de instroom of het vergroten van de uitstroom. Wel zijn er bij diverse gemeenten afspraken gemaakt over klanten die het einde van hun ww bereiken en mogelijk de bijstand instromen. Een aantal gemeenten pakt deze potentiële klanten op voor het einde van de ww periode.

4.c. Adequate prikkelwerking

I. Subjectief ervaren beleidsruimte

Conditie: de gemeente (h)erkent de ruimte om te sturen op bijstandsontwikkeling en -uitgaven.

Op deze conditie zien we veel verschillen tussen gemeenten. Dit hangt deels samen met het tekort of het overschot. Er zijn overschot gemeenten die sterk het gevoel hebben dat het hun eigen verdienste is dat zij een overschot hebben. Er zijn overschot gemeenten die niet weten waarom zij een overschot hebben en die het overschot dus niet relateren aan hun eigen beleid en uitvoering. Tekortgemeenten wijzen vaak in de richting van de omstandigheden (de arbeidsmarkt of regionale economie) of het model dat voor hen ongunstig werkt. Het meest interessant zijn wellicht de gemeenten die een omslag hebben doorgemaakt. Daarbij valt op dat zij vaak zeggen dat ze niet anders zijn gaan werken en dat hun beleid of uitvoering dus geen verklaring is voor het verminderen van het tekort of voor de omslag. Eén gemeente heeft wel de uitvoering gewijzigd en ervaart daardoor een omslag van een tekort naar een overschot.

II. Zicht op financieel resultaat

Conditie: gemeentelijke actoren hebben zicht op het financieel resultaat van de gemeente.

Op bestuurlijk- en managementniveau hebben alle casusgemeenten een goed beeld van hun financiële toestand op de gebundelde uitkering. Dit vertaalt zich echter niet altijd door naar de werkvloer. In sommige gemeenten zijn de uitvoerders op de hoogte van een tekort of overschot, in andere gemeenten zijn de uitvoerders juist totaal niet op de hoogte. Sommige gemeenten kiezen daar ook bewust voor; professionals moeten de inwoner voorop stellen, een tekort van de gemeente mag geen rol spelen in hun beslissingen. Daarom wordt deze informatie bewust niet gedeeld met de uitvoerders.

III. Sturingsmogelijkheden

Conditie: de uitvoeringsstructuur maakt het mogelijk voor de politiek om bij te sturen, en tekorten en overschotten worden binnen een RSD niet gedeeld.

Voor de RSD'en die deel hebben genomen aan het onderzoek blijkt dat de politiek niet of nauwelijks bij kan sturen. Er is meestal een vaste verdeling gemaakt van de kosten die elke gemeente in de gemeenschappelijke regeling draagt. Deze is meestal gemaakt op basis van gemeentegrootte en soms op basis van bijstandsbestand. Bij de meeste RSD'en is er één gemeente die een (groot) tekort heeft en hebben andere gemeenten een klein of groot overschot. Voor deze RSD's is de afstand tussen politiek en beleid van de gemeente aan de ene kant en uitvoering aan de andere kant groot. De politiek kan niet bijsturen, hoogstens uit de gemeenschappelijke regeling stappen.

4.d. Historische ontwikkelingen en keuzes

I. Bemiddelbaarheid van het bestand

Conditie: een relatief groot deel van het bijstandsbestand is bemiddelbaar en de omvang van het granieten bestand is relatief beperkt.

Gemeenten kunnen natuurlijk niet reflecteren op hoe zij dit doen ten opzichte van anderen. Wel geven verschillende gemeenten aan dat inwoners met een kortere afstand tot de arbeidsmark inmiddels wel aan het werk zijn. Het meest kansrijk zijn de klanten die instromen na het einde van de WW. Deze groep is vrij klein geworden de afgelopen jaren. Veel gemeenten zijn de afgelopen jaren dan een steeds groter deel van hun tijd gaan investeren in groepen met een grotere afstand. Enkele gemeenten hebben dat altijd al relatief veel gedaan. Desondanks zijn er verschillende beelden bij betrokkenen over welk deel van hun bestand nog kansrijk is om naar werk begeleid te worden.

Er zijn veel factoren die van invloed zijn op hoe bemiddelbaar iemand is. Eén aspect is daar erg belangrijk in: hoe lang iemand al in de bijstand zit. Hoe langer dat immers is, hoe kleiner de kans op uitstroom. Kijken we naar dat aspect, dan zien we enerzijds dat gemeenten hier onderling erg in verschillen (zie Bijlage E.2.6). Anderzijds zien we ook dat alle gemeenten een vergelijkbare ontwikkeling doormaken, waarin de gemiddelde duur van de bijstandsuitkeringen elk jaar verder toeneemt.

II. Ontwikkeling regionale economie en arbeidsmarkt
Conditie: de regionale economie en arbeidsmarkt ontwikkelen zich gunstig en resulteren in voldoende werkgelegenheid voor de doelgroep van de Participatiewet.

Gemeenten dragen verschillende arbeidsmarktomstandigheden aan die verband zouden houden met hun overschot of tekort. Een gemêleerde arbeidsmarkt, die schokken goed op kan vangen, of juist het ontbreken van (grote) werkgevers met veel werk voor laaggeschoolden. De aanwezigheid van specifieke bedrijfstakken waar altijd wel werk in is, of juist van takken waarvoor concurrentie is met andere groepen (zoals studenten). Ook de afstand tot bepaalde werkgelegenheid wordt genoemd, in combinatie met gebrekkige OV-verbindingen en/of de beperktere actieradius van inwoners in de bijstand.

Als het gaat om de *dynamiek* van de arbeidsmarkt, dan noemen gemeenten bijvoorbeeld factoren als het sluiten van een bepaald fabriek, of –meer algemeen– het verdwijnen van een bepaalde vorm van werkgelegenheid.

Overigens zeggen alle gemeenten dat de huidige arbeidsmarkt gunstig is om mensen met korte afstand tot de arbeidsmarkt te bemiddelen naar werk.

III. Ontwikkeling financiële situatie
Conditie: de gemeente draagt niet/beperkt de last van grote tekorten uit het verleden.

We zien hier dat de gemeenten in drie groepen uiteen valt. Er zijn gemeenten die een overschot hebben en dat al jarenlang een hebben. Er zijn gemeenten die een tekort hebben, maar dit tekort al jarenlang hebben. Tot slot zien we gemeenten die eerst een tekort hadden en nu een overschot (andersom komt minder vaak voor).

Wat opvalt is dat voor een deel van de gemeenten die al jarenlang een tekort hebben geldt dat zij eerder geneigd zijn keuzes te maken die op de korte termijn gunstig uitpakken, maar op de langere termijn het tekort mogelijk versterken. Te denken valt bijvoorbeeld aan het inzetten op de kortste weg naar werk (dat leidt tot uitstroom op de korte termijn, maar kan ook leiden tot draaideur klanten die snel weer terugkomen). Inzetten op duurzame uitstroom kort in eerste instantie meer tijd (en dus geld), maar kan op de langere termijn positief uitwerken. Anderzijds zien we gemeenten met een overschot die financiële ruimte hebben om nieuwe dingen uit te proberen, of soms een grotere investering te doen om iemand uit te laten stromen (het aanschaffen van bijvoorbeeld een tweedehands auto voor een klant met een vervoersprobleem die wel een baan kan aannemen). We hebben de indruk dat er vanuit financiële ruimte verstandigere keuzes zijn gemaakt door verleden dan vanuit financiële krapte.

/ D Selectie condities 'complexiteitsreductie' per methode

In bijlage A.4 is beschreven waarom en op welke wijze we complexiteitsreductie hebben toegepast. In deze bijlage beschrijven we de toepassing van de complexiteitsreductie. Deze bijlage geeft dus antwoord op de vraag: welke condities hebben we geschrapt en waarom.

D.1 Methode 1: onderscheidend vermogen

Met deze methode kijken we naar het onderscheidend vermogen van de verschillende condities. Dit vanuit de wetenschap dat in condities waarop alle gemeenten vergelijkbaar scoren, de verklaring voor hun verschillen niet kan liggen. We hebben een aantal condities af laten vallen op basis van hun onderscheidend vermogen. Daarbij waren er condities die geen onderscheidend vermogen hebben en dus direct te schrappen zijn en condities die beperkt onderscheidend vermogen hebben waar we iets langer over hebben nagedacht. Uiteindelijk een deel van deze condities met een beperkt onderscheidend vermogen niet geschrapt.

Niveau 2: uitvoering en inzet instrumentarium

Conditie	Onder-scheidend vermogen	Toelichting
Instroom		
2.c. Preventie. Preventieve activiteiten, zoals bijeenkomsten, wijzen op andere voorzieningen waar inwoners gebruik van kunnen maken	Beperkt	We zien geen grote verschillen in de inzet op preventie tussen de gemeenten. We denken dat deze conditie te schrappen is.
Uitstroom		
2.f. Relatiemanagement werkgevers. Een groot netwerk van werkgevers met potentiële werkplekken en het onderhouden van warme contacten met werkgevers, draagt bij aan uitstroom.	Beperkt	We hebben de indruk dat het relatiemanagement met de werkgevers niet sterk uiteenloopt. Dit kan een conditie zijn om nader te checken, maar in de huidige arbeidsmarkt zeggen alle gemeenten dat er banen genoeg zijn alleen dat het bestand er niet klaar voor is.
2.g. Actieve bemiddeling. Het voorselecteren van kandidaten, hen introduceren bij potentieel geschikte werkgevers, en hen koppelen aan een concrete, passende arbeidsplaats draagt bij aan uitstroom	Beperkt	Is te schrappen omdat alle gemeenten dit toepassen.

2.k. Aanbodversterking. Korte intensieve trainingen en cursussen gericht op arbeidsinschakeling dragen bij aan uitstroom.	Nee	Alle gemeenten doen aan aanbodversterking. Is wel belangrijk, maar kan de diversiteit niet verklaren.
Handhaving		
2.o. Preventie en voorlichting. Klanten worden voorgelicht over hun rechten en plichten in de Participatiewet.	Zeer beperkt	Alle klanten krijgen uitleg over hun rechten en plichten.
2.r. Ontheffingen. Het verlenen van ontheffingen voor verplichtingen draagt niet bij aan uitstroom.	Zeer beperkt	We hadden verwacht dat gemeenten de sollicitatieplicht (en het verlenen van ontheffingen) zeer bewust zouden gebruiken als middel om uitstroom te bevorderen. In de praktijk zien we dat het verlenen van ontheffingen en het administreren daarvan nauwelijks gebeurt en dat de groep die een korte afstand tot de arbeidsmarkt heeft niet wordt gemotiveerd door *alleen* het opleggen van een sollicitatieplicht, maar door allerlei andere activiteiten: controleren CV, samen zoeken naar vacatures, etc etc. De wijze waarop het UWV werkt (sollicitatieplicht opleggen en de zelfredzame klant komt er vervolgens wel) niet matcht met het klantenbestand van de gemeenten. Alleen een sollicitatieplicht opleggen is onvoldoende, er is veel meer nodig.

Niveau 3: randvoorwaarden voor effectieve uitvoering

Conditie	Onderscheidend vermogen	Toelichting
Beleidsmatige condities		
3.b.Integraal beleid. Beleid in andere domeinen wordt actief gebruikt voor de financiële sturing op de bijstand.	Beperkt	Weinig onderscheidend vermogen: beleid in andere domeinen wordt nauwelijks gebruikt voor financiële sturing op de bijstand.
3.c.Integraal budget. Het budget voor aanpalend beleid in het sociaal domein wordt beschouwd als integraal onderdeel van de middelen voor het sociaal domein.	Nee	Te schrappen. We merken dat een gebrek aan financiën bij geen enkele gemeente reden is om iemand niet op traject te zetten. Wanneer er kansen zijn, wordt een traject richting de arbeidsmarkt ingezet. Gebrek aan geld speelt daarbij geen rol. Hangt ook samen met 3x.
3.f.Prioritering doelgroepen. In het beleid is een prioritering van doelgroepen aangebracht waarop de uitvoering zich kan richten.	Nee	Meeste gemeenten kijken naar doelgroepen, of hebben een maatwerkaanpak. Daarom misschien schrappen? Of samennemen met gerichte inzet.
Organisatorische condities		

3.q. Draagvlak. De (financiële) doelen zijn bekend en worden onderschreven door uitvoerend professionals	Beperkt	Draagvlak voor de doelen van de gemeente lijkt nergens een aandachtspunt te zijn.
Financiële condities		
3.v. Adequate begeleidingsbudgetten De budgetten voor begeleiding van klanten zijn voldoende toereikend voor klantcontact.	Beperkt	Uiteraard geldt in het algemeen dat hoe meer tijd je in een bijstandsontvanger investeert, hoe groter de kans dat deze meer zal gaan participeren. In dat opzicht volstaan de begeleidingsbudgetten nooit. Tegelijkertijd wordt het zeer zelden als een belemmerende factor genoemd.
3.w. Adequate budgetten voor inkoop. De budgetten voor inkoop van voorzieningen en instrumenten, zoals jobcoaching,	Beperkt	Weinig variatie en al helemaal de vraag of dit in huidige arbeidsmarkt nog een probleem is.
3.x. Beschikbare middelen uit aanpalende domeinen. De gemeente kan middelen uit aanpalend beleid zoals ESF-subsidies, Wmo-gelden en dergelijke aanwenden voor klanten uit de Participatiewet.	Beperkt	Dit is nergens meer het geval dan op andere plekken.

Niveau 4: brede context

Conditie	Toelichting
Geen niet-onderscheidende condities.	

D.2 Methode 2: inhoudelijke overweging

Met deze methode kijken we naar of er condities zijn waarvan we op basis van inhoudelijke overwegingen op voorhand weten dat ze de verschillen niet kunnen verklaren. We beperken ons weer tot de condities waarvan we voorstellen ze te schrappen, uitgesplitst per niveau.

Niveau 2: uitvoering en inzet instrumentarium

We stellen voor om drie condities af te laten vallen op het tweede niveau.

Conditie	Toelichting
Instroom	
Geen condities te selecteren	
Uitstroom	
2.n. Casusregie Persoonlijke, integrale ondersteuning op meerdere leefgebieden door één casusregisseur draagt bij aan uitstroom.	Dit heeft betrekking tot de cliënten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Daarvan is het in de eerste plaats een stuk moeilijker om ze daadwerkelijk naar werk te begeleiden (impact), maar het is van toepassing op een beperkt aantal mensen (reikwijdte).
Handhaving	

2.r.Ontheffingen Het verlenen van ontheffingen voor verplichtingen draagt niet bij aan uitstroom.	Gemeenten zijn hier vrij selectief in: zij verlenen alleen (of in elk geval: hoofdzakelijk) ontheffingen aan de inwoners waarvoor daar een goede reden is. Dat zijn ook de inwoners die anders de minste kans maakten om een baan te vinden.

Niveau 3: randvoorwaarden voor effectieve uitvoering

We stellen voor om drie condities af te laten vallen op dit niveau.

Conditie	Toelichting
Beleidsmatige condities	
3.b.Integraal beleid. Beleid in andere domeinen wordt actief gebruikt voor de financiële sturing op de bijstand.	Dit komt tegemoet aan de inwoners met problematieken op meerdere levensgebieden, daarmee veelal met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Zij de minste kans om werk te vinden. Bovendien betreft het een relatief kleine groep.
3.c.Integraal budget. Het budget voor aanpalend beleid in het sociaal domein wordt beschouwd als integraal onderdeel van de middelen voor het sociaal domein	*Zie toelichting 3.b. hierboven.*
Organisatorische condities	
Alle condities inhoudelijk logisch	
Financiële condities	
3.x.Beschikbare middelen uit aanpalende domeinen. De gemeente kan middelen uit aanpalend beleid zoals ESF-subsidies, Wmo-gelden en dergelijke aanwenden voor klanten uit de Participatiewet.	*Zie toelichting 3.b. hierboven.*

Niveau 4: brede context

Conditie	Toelichting
4.b.Arbeidsmarktregio. Hoe functioneert de arbeidsmarktregio (als organisatie)?	We hebben geen aanwijzingen dat het functioneren van de arbeidsmarktregio aanzienlijk effect heeft op de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente.

D.3 Methode 3: groeperen van condities

De centrale vraag is op basis waarvan we groeperen. We onderscheiden hier twee situaties:

1. Twee (of meer) condities zijn verschillende vormen van hetzelfde: zij hebben in hoge mate vergelijkbare gevolgen.
2. Eén-op-één-relatie tussen twee (of meer) condities: één conditie is een noodzakelijke voorwaarde voor een ander conditie (zonder dat er andere condities aan verbonden zijn).

Met andere woorden: wanneer we twee (of meer) condities gegroepeerd worden, mag dit geen effect hebben op de (veronderstelde) oorzaak-gevolgrelaties in het analytisch kader. Ter illustratie hebben we bovengenoemde situaties hieronder in termen van het analytisch kader weergegeven.

Niveau 2: uitvoering en inzet instrumentarium

We hebben om een aantal condities gegroepeerd, deze zijn in de tabel hieronder weergegeven, samen met een toelichting ervan. Via het analytisch kader kan geverifieerd worden dat steeds sprake is van één van bovenstaande situaties.

Conditie	Groeperen met…	Toelichting
Instroom		
2.a. Selectie aan de poort. Het opwerpen van drempels bij de toegang zoals een zoekperiode, fysieke drempel, administratief moeilijk maken, verkleint de kans op instroom.	2.b. Vooruitzicht verplichtingen	Motivatie is anders, maar achterliggende filosofie en effect hetzelfde.
2.b. Vooruitzicht verplichtingen. Het vooruitzicht van verplichtingen, zoals het hanteren van een tegenprestatie of *Work First*, verkleint de kans op instroom.	2.a. Selectie aan de poort.	*Zie 2.a.*
Uitstroom		
2.i Kennis van de klant. Meer zicht op de wensen en vaardigheden van inwoners helpt bij een gerichtere inzet van instrumenten.	3.g. Informatiegedreven beleid	3.g. Is hier noodzakelijke voorwaarde voor.
2k. Aanbodversterking. Korte intensieve trainingen en cursussen gericht op arbeidsinschakeling dragen bij aan uitstroom.	'2.l. Zelfsturing' en '2.m. wegnemen belemmeringen'.	Verschillende methoden gericht op dezelfde doelgroep met het zelfde resultaat.
2.l. Zelfsturing. Wanneer klanten zelf invloed uitoefenen op de inzet van instrumenten, draagt dat bij aan uitstroom.	'2.k. Aanbodversterking' en '2.m. wegnemen belemmeringen'.	*Zie 2.k.*
2.m. Wegnemen belemmeringen. Wegnemen van persoonlijke belemmeringen op achterliggende leefgebieden (schuldhulpverlening, kinderopvang, doorverwijzing naar zorg, etc.) draagt bij aan uitstroom.	'2.k. Aanbodversterking' en '2.l. Zelfsturing'.	*Zie 2.k*
Handhaving		
2.p. Sancties en maatregelen. De gemeente past sancties toe bij het niet-nakomen van verplichtingen.	2.q. Controles	2.q. is noodzakelijke voorwaarde hiervoor.
2.q. Controles. De gemeente zet gerichte, frequente controle in op het uitkeringsrecht.	2.p. Sancties en maatregelen.	Is noodzakelijke voorwaarde voor 2.p.

Niveau 3: randvoorwaarden voor effectieve uitvoering

Conditie	Groeperen met…	Toelichting

Beleidsmatige condities		
3.b.Integraal beleid. Beleid in andere domeinen wordt actief gebruikt voor de financiële sturing op de bijstand.	'3.x. Beschikbare middelen uit aanpalende domeinen' en '3.c. Integraal budget'.	3.c. / 3.x. Noodzakelijke voorwaarde hiervoor.
3.c.Integraal budget. Het budget voor aanpalend beleid in het sociaal domein wordt beschouwd als integraal onderdeel van de middelen voor het sociaal domein.	'3.x. Beschikbare middelen uit aanpalende domeinen' en '3.b Integraal beleid'.	Noodzakelijke voorwaarde voor 3.b. Van dezelfde aard als 3.x.
3.g.Informatiegedreven beleid. Het beleid is mede gebaseerd op kennis over de kenmerken, kansen en behoeften van klanten.	2.i Kennis van de klant.	Noodzakelijke voorwaarde voor 2.i.
Organisatorische condities		
3.k. Organisatorische capaciteit. Er is voldoende geschikt en gemotiveerd personeel om het werk uit te voeren.	3.n. Caseload.	Beide samen te nemen: gaat over of er voldoende capaciteit beschikbaar is.
3.n. Caseload. Uitvoerend professionals hebben voldoende tijd om klanten te begeleiden.	3.k. Organisatorische capaciteit.	Beide samen te nemen: gaat over of er voldoende capaciteit beschikbaar is.
3.r. Professionalisering. Door scholing, training, intervisie, monitoring en onderzoek ondersteunt de gemeente professionals	3.s. Autonomie	Beiden zijn twee kanten van dezelfde medaille: in welke mate leun je op de kwaliteit van je mensen.
3.s. Autonomie. Professionals hebben veel ruimte om zelf keuzes te maken.	3.r. Professionalisering	Beiden zijn twee kanten van dezelfde medaille: in welke mate leun je op de kwaliteit van je mensen.
3.v. Externe samenwerking. De gemeente werkt nauw en doeltreffend samen met andere organisaties in het sociaal domein (UWV, andere gemeenten, werkgevers, onderwijsinstellingen, zorginstellingen)	4.b. Arbeidsmarktregio	De samenwerking gebeurt bij uitstek op regionaal niveau.
Financiële condities		
3.x. Beschikbare middelen uit aanpalende domeinen. De gemeente kan middelen uit aanpalend beleid zoals ESF-subsidies, Wmo-gelden en dergelijke aanwenden voor klanten uit de Participatiewet.	'3.b Integraal beleid' en '3.c. Integraal budget'	Noodzakelijke voorwaarde voor 3.b. Van dezelfde aard als 3.c.

Niveau 4: brede context

Conditie	Groeperen met…	Toelichting

4.b. Arbeidsmarktregio. Hoe functioneert de arbeidsmarktregio (als organisatie)?	3.v. Externe samenwerking.	De samenwerking gebeurt bij uitstek op regionaal niveau.

D.4 Methode 4: vier niveaus hanteren in het analytisch kader

Ten slotte hebben we ervoor gekozen om voor de analyses telkens terug te gaan naar de vier niveaus (brede context, randvoorwaarden voor uitvoering, uitvoering en effect op het bijstandsbestand).

Hiervoor geldt dat condities die voor geen enkele gemeente een verklarende factor kunnen vormen, geschrapt worden. Dat zijn condities, waarvoor de beoordeling van de conditie zelf en die van de condities waarmee deze verondersteld oorzakelijk in verband staat, anders zijn.

Op basis van verschillende analyses within-cases analyses in E.3 is af te leiden dat dit voor geen enkele conditie het geval is.

/ E Bijlage kwantitatieve deel cross case analyse

In deze bijlage beschrijven we de bevindingen op niveau 1, de effecten op het bijstandsbestand. We proberen de relatie te leggen tussen overschotten en tekorten enerzijds en volume en gemiddelde prijs anderzijds. Een samenvatting van de resultaten staat in paragraaf 3.2.

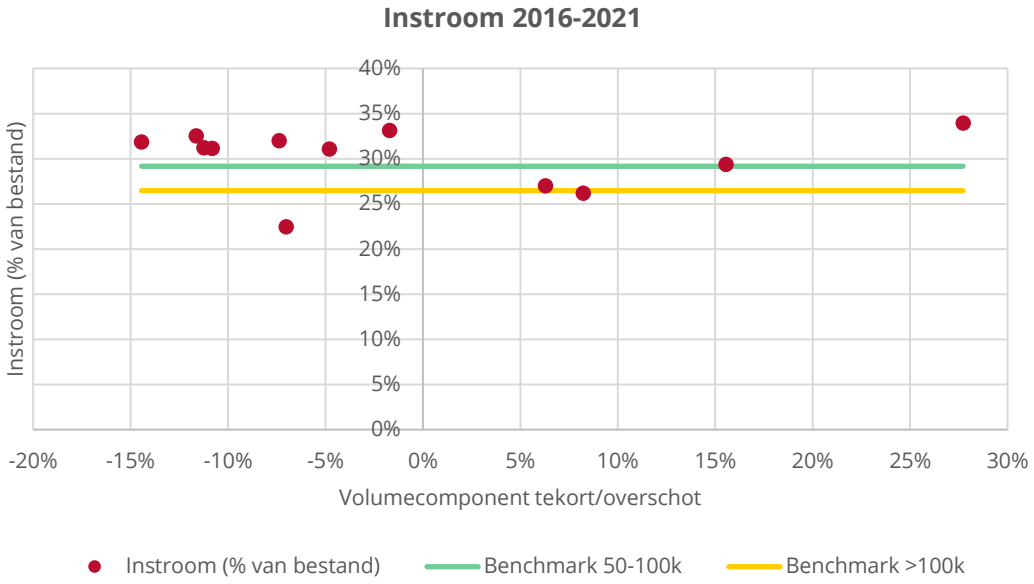
E.1 Stap 1: herleiden van overschotten en tekorten tot volume en gemiddelde prijs

In zijn geheel opgenomen in de hoofdtekst.

E.2 Stap 2: aanknopingspunten voor volume- en prijstekorten/overschotten

E.2.1 Volumetekorten en -overschotten: instroom

In onderstaande figuur is de gemiddelde relatieve uitstroom afgezet tegen het gemiddelde volumetekort/-overschot in de periode 2016-2021. Met de groene lijn is de gemiddelde uitstroom weergegeven voor alle benchmarkgemeenten tussen de 50.00-100.000 inwoners, met geel het gemiddelde van de gemeenten groter dan 100.000 inwoners.

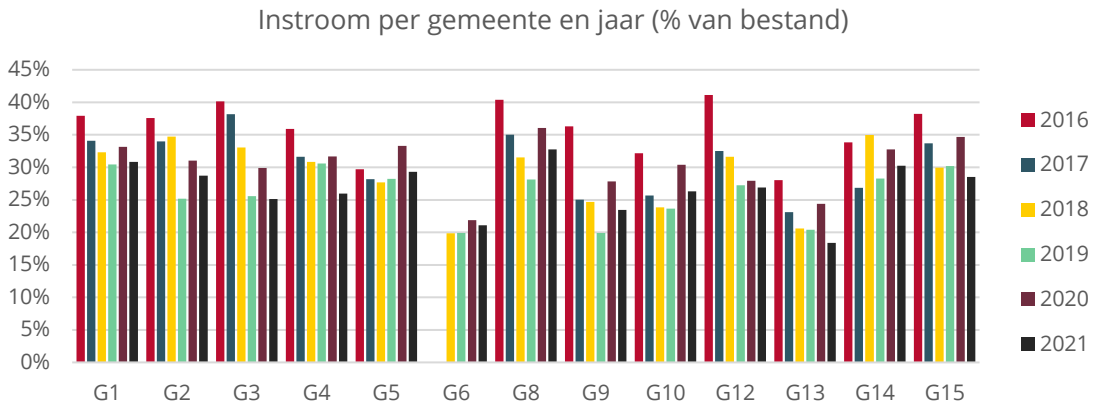


Figuur 18: volumecomponent van het tekort/overschot in de periode 2016-2021 afgezet tegen de omvang van de instroom (als percentage van het bestand), voor de casusgemeenten en alle gemeenten in een bepaalde grootteklasse.

Aan deze figuur is te zien dat er enig verband lijkt te zijn: drie overschotgemeenten hebbben een gemiddelde lagere instroom dan alle tekortgemeenten op één na. Daarbij moet opgemerkt worden dat de grootste overschotgemeente tegelijkertijd ook het grootste instroompercentage heeft.

Ontwikkeling van instroom

In de onderstaande figuur zijn de jaarlijkste ontwikkelingen van de instroom weergegeven.



Figuur 19: ontwikkeling van de jaarlijkse instroom (als percentage van het bestand) voor de casusgemeenten.

Opvallende afwijkingen ten opzichte van de trend bij de rest van de gemeenten zijn: de afname bij G9 en G12 in 2017, de beperkte afname van de instroom in G3 in 2017 en de afname in 2019 in G2.

E.2.2 Volumetekorten en -overschotten: uitstroom

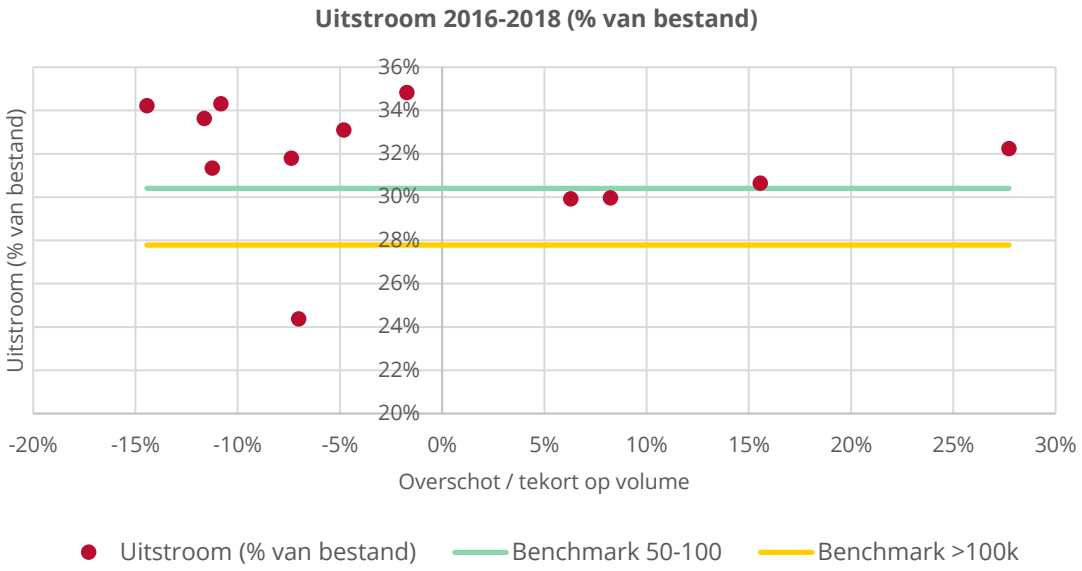
De hypothese hier is dat als gemeenten goed zijn in het vergroten van de uitstroom, zij minder bijstandsontvangers hebben en zo een tekort vergroten of overschot verkleinen. We kijken daarom naar hoe de gemeenten het gedaan hebben op uitstroom.

In onderstaande tabel is de gemiddelde (niet-gewogen) uitstroom per jaar weergegeven, uitgesplitst naar overschot- en tekortgemeenten (wat betreft volume).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gemiddelde (2016-2021)
Tekortgemeenten (volume)	31,5%	35,0%	33,2%	31,9%	28,1%	30,1%	31,6%
Overschotgemeenten (volume)	31,7%	33,2%	33,7%	30,4%	29,0%	32,7%	31,8%
Verklaringsgraad (R^2)	0,7%	5,3%	4,1%	10,6%	0,5%	8,5%	3,1%

Hieruit is op te maken dat de overschotgemeenten een gemiddeld *iets* hogere uitstroom hadden over de hele periode dan de tekortgemeenten. Dit was echter niet voor alle jaren het geval (zie de kolommen met rode tekst). De verklaringsgraad schommelt tussen de 0,5% en 10,6% in individuele jaren en is 3,1% voor de hele periode.

In onderstaande figuur is de gemiddelde relatieve uitstroom afgezet tegen het gemiddelde volumetekort/-overschot. Met de groene lijn is de gemiddelde uitstroom weergegeven voor alle benchmarkgemeenten tussen de 50.00-100.000 inwoners, met geel het gemiddelde van de gemeenten groter dan 100.000 inwoners.

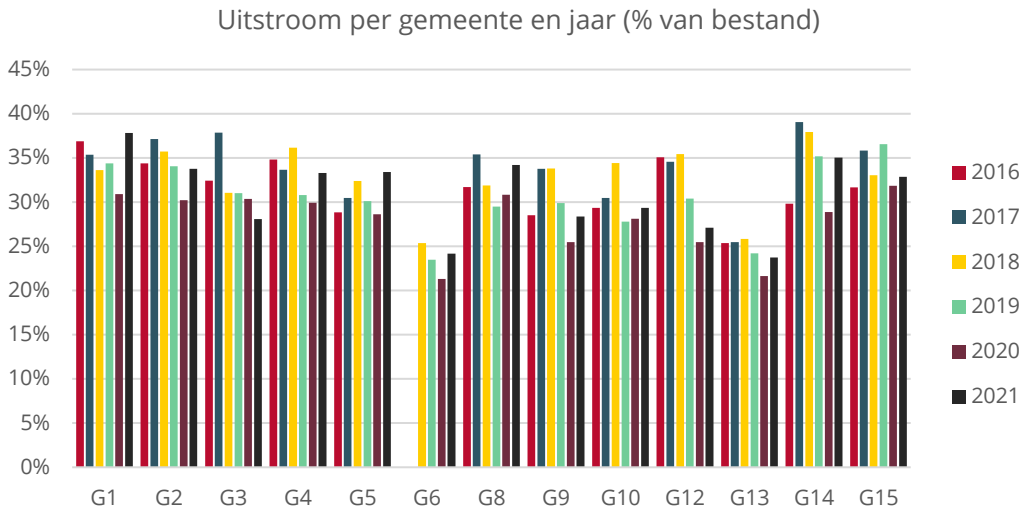


Figuur 20: volumecomponent van het tekort/overschot in de periode 2016-2021 afgezet tegen de omvang van de uitstroom (als percentage van het bestand), voor de casusgemeenten en alle gemeenten in een bepaalde grootteklasse.

Aan deze figuur is te zien dat het verband niet sterk is: dat tekortgemeenten gemiddeld een lagere uitstroom hebben, wordt slechts door één gemeente veroorzaakt. De 'overschotgemeenten' hebben een gemiddeld een lager uitstroompercentage dan de overschote tekortgemeente.

Ontwikkeling uitstroom

In de onderstaande figuur zijn de jaarlijkste ontwikkelingen van de uitstroom weergegeven.



Figuur 21: ontwikkeling van de jaarlijkse uitstroom (als percentage van het bestand) voor de casusgemeenten.

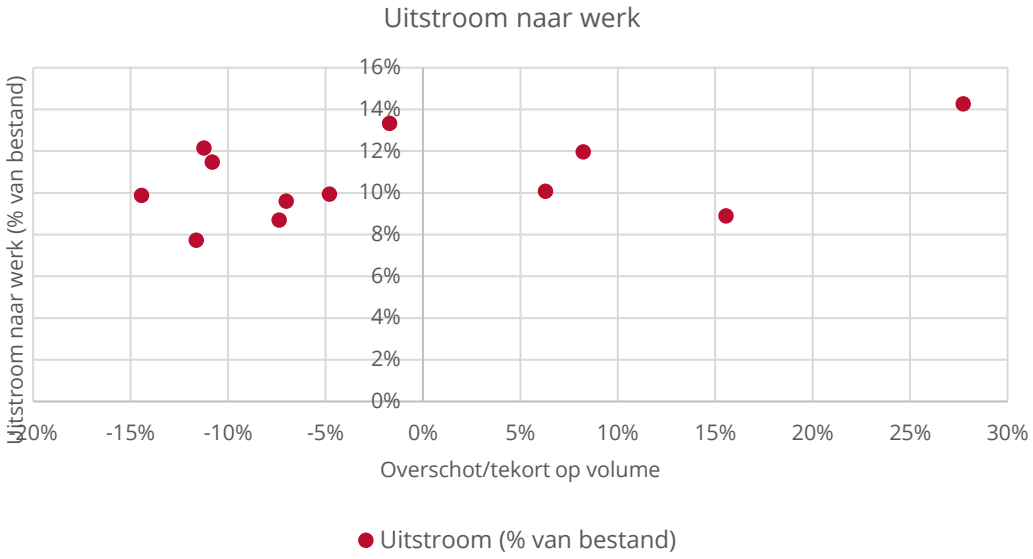
Enkele opvallende ontwikkelingen zijn de toename van G14 in 2017, de afname van G3 in 2018 en van G10 in 2019 en de toename van G1 in 2021. Als we dit koppelen aan de tekorten en overschotten in het daaropvolgende jaar, dan zien we het volgende (rood is geen verband).

Gemeente	Verandering in uitstroom	Verandering in voorspeld vs werkelijk volume
G14	Toename in 2017	Afname van tekort in 2018
G3	Afname in 2018	(Kleine) afname van tekort in 2019
G10	Afname in 2019	Toename overschot in 2020
G1	Toename in 2021	N.n.b.

Veranderingen bij individuele gemeenten geven dus beperkt aanknopingspunten.

E.2.3 Volumetekorten en overschotten: uitstroom naar werk

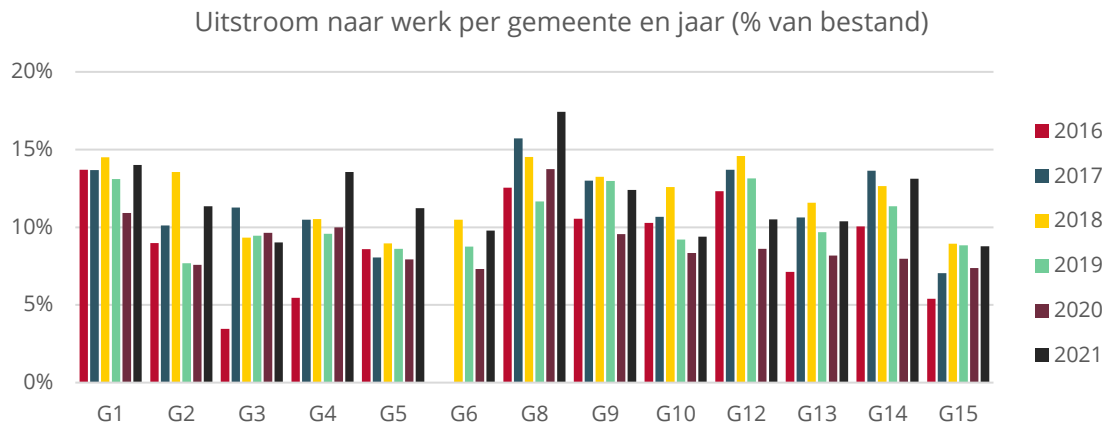
In de afbeelding hieronder hebben we per gemeente het gemiddelde overschot/tekort op de gemiddelde kosten voor een bijstandsuitkering in de periode 2016-2021 afgezet tegen het gemiddelde aandeel bijstandsontvangers met dat in deze periode naar werk uitstroomde.



Figuur 22: volumecomponent van het tekort/overschot in de periode 2016-2021 afgezet tegen de omvang van de uitstroom naar werk (als percentage van het bestand), voor de casusgemeenten (geen benchmarkgegevens van alle gemeenten in een bepaalde grootteklasse beschikbaar).

Ontwikkeling uitstroom naar werk

In de figuur hieronder is de uitstroom naar werk (relatief ten opzichte van de omvang van het bestand) weergegeven per gemeente en jaar (in de periode 2016-2021).

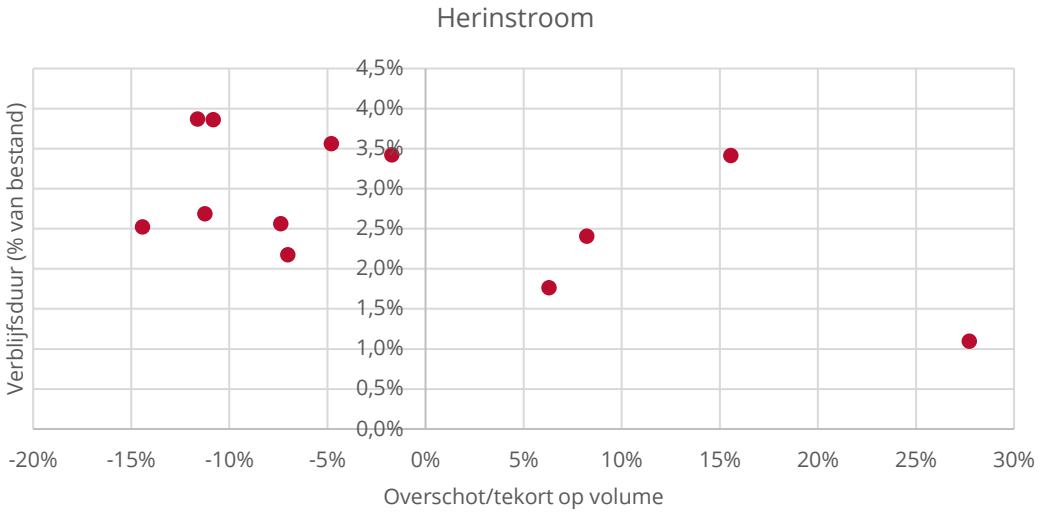


Figuur 23: ontwikkeling van de jaarlijkse uitstroom naar werk (als percentage van het bestand) voor de casusgemeenten.

Enkele opvallende ontwikkelingen zijn de toename van de G3 in 2017, de lage uitstroom van G5 in 2017, de hoge uitstroom van G2 in 2018, de lage uitstroom van G14 in 2020 en de lage uitstroom van de G3 in 2021.

E.2.4 Volumetekorten en overschotten: herinstroom

In de afbeelding hieronder hebben we per gemeente het gemiddelde overschot/tekort op de gemiddelde kosten voor een bijstandsuitkering in de periode 2016-2021 afgezet tegen het gemiddelde aandeel bijstandsontvangers met deeltijdwerk.

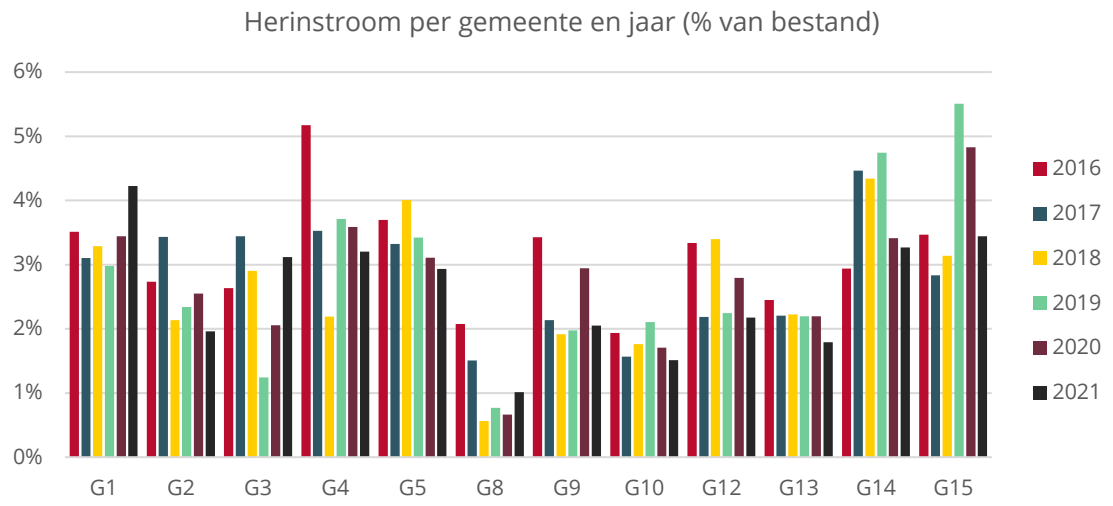


Figuur 24: volumecomponent van het tekort/overschot in de periode 2016-2021 afgezet tegen de omvang van de herinstroom naar werk (als percentage van het bestand), voor de casusgemeenten (geen benchmarkgegevens naar grootteklasse beschikbaar).

Hieruit is enigszins op te maken dat de gemeenten met een overschot gemiddeld een iets lagere herinstroom hebben.

Ontwikkeling in de herinstroom

In de figuur hieronder is de herinstroom (relatief ten opzichte van de omvang van het bestand) weergegeven per gemeente en jaar (in de periode 2016-2021).



Figuur 25: ontwikkeling van de jaarlijkse herinstroom naar werk (als percentage van het bestand) voor de casusgemeenten.

Opvallende ontwikkelingen zijn de daling in G4 van 2016-2018, de stijging in G12 in 2018, de daling in G2 in 2018, de stijging in G15 en in G4 in 2019 en de daling in de G3 in 2019.

E.2.5 Volumetekorten en overschotten: uitstroom door handhaving

Zie paragraaf E.2.9.

E.2.6 Volumetekorten en overschotten: samenstelling van het bestand

Het is bekend dat hoe langer iemand in de bijstand zit, hoe moeilijker het is om weer werk te vinden. Gemeenten met veel inwoners die er al lang in zitten (al dan niet als gevolg van keuzes in het verleden), moeten dan meer investeren om dezelfde uitstroom te realiseren.

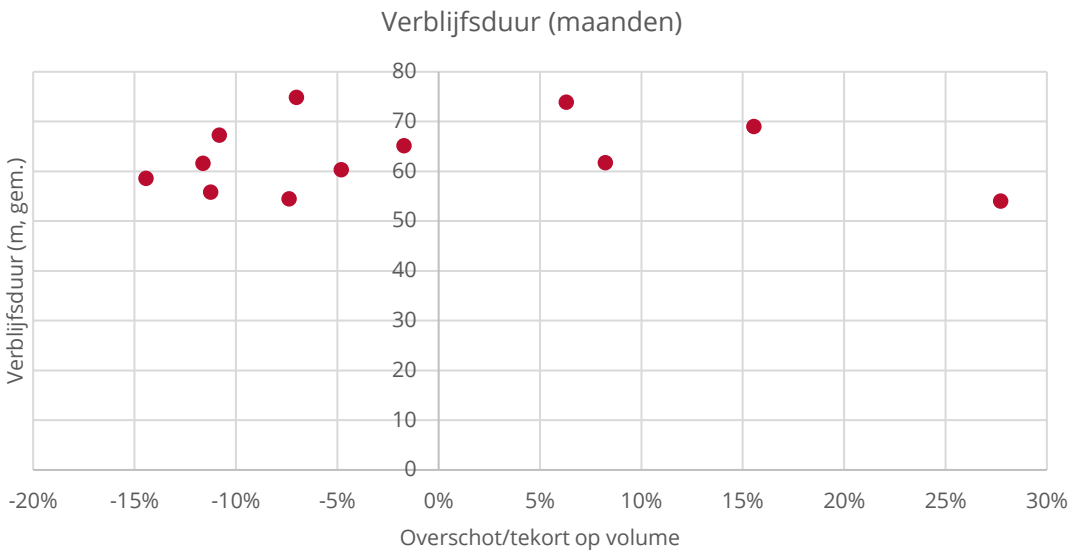
We hanteren twee indicatoren die hier inzicht in kunnen verschaffen: de gemiddelde 'verblijfsduur' in de bijstand (in maanden) en het aandeel inwoners in de bijstand dat er al langer dan 60 maanden zit.

Gemiddelde verblijfsduur

In onderstaande tabel is de gemiddelde verblijfsduur voor tekortgemeenten (in maanden) enerzijds en overschotgemeenten anderzijds weergegeven, voor de jaren 2016-2021.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gemiddeld
Tekortgemeenten (volume)	53,5	56,0	60,6	65,6	67,4	69,5	62,1
Overschotgemeenten (volume)	56,0	58,8	63,7	67,4	68,4	69,7	64,0
Verklaringsgraad (R^2)	1,3%	0,1%	0,7%	0,9%	0,6%	0,7%	0,0%

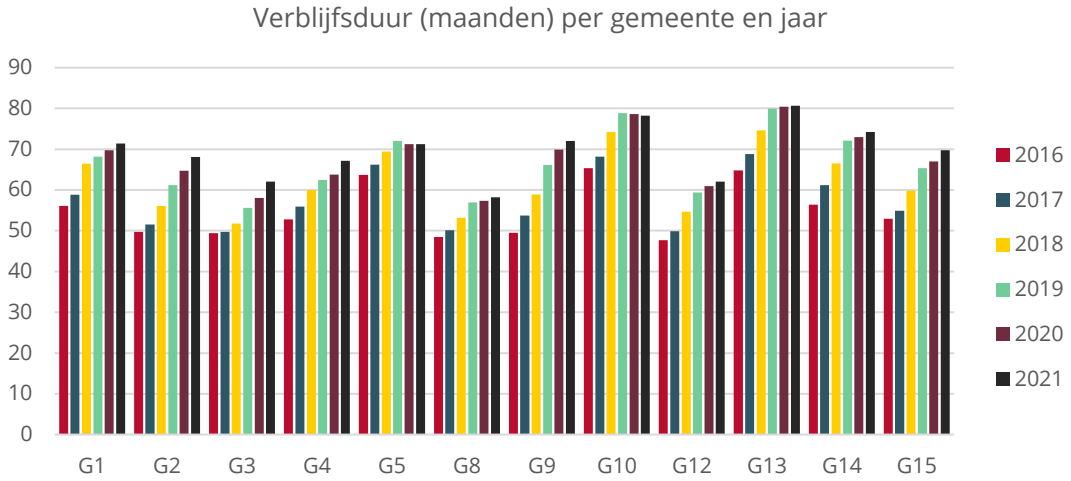
In geen enkele van de jaren hadden tekortgemeenten een langere gemiddelde verblijfsduur. Dit is ook terug te zien in de verklaringsgraad: deze is nihil.



Figuur 26: volumecomponent van het tekort/overschot in de periode 2016-2021 afgezet tegen de gemiddelde verblijfsduur van het bijstandsbestand (in maanden), voor de casusgemeenten (geen benchmarkgegevens naar grootteklasse beschikbaar).

Ontwikkeling van de verblijfsduur

In onderstaande figuur is de gemiddelde verblijfsduur voor alle gemeenten en jaren in de periode 2016-2021 weergegeven.



Figuur 27: ontwikkeling van de gemiddelde verblijfsduur in de bijstand voor de casusgemeenten.

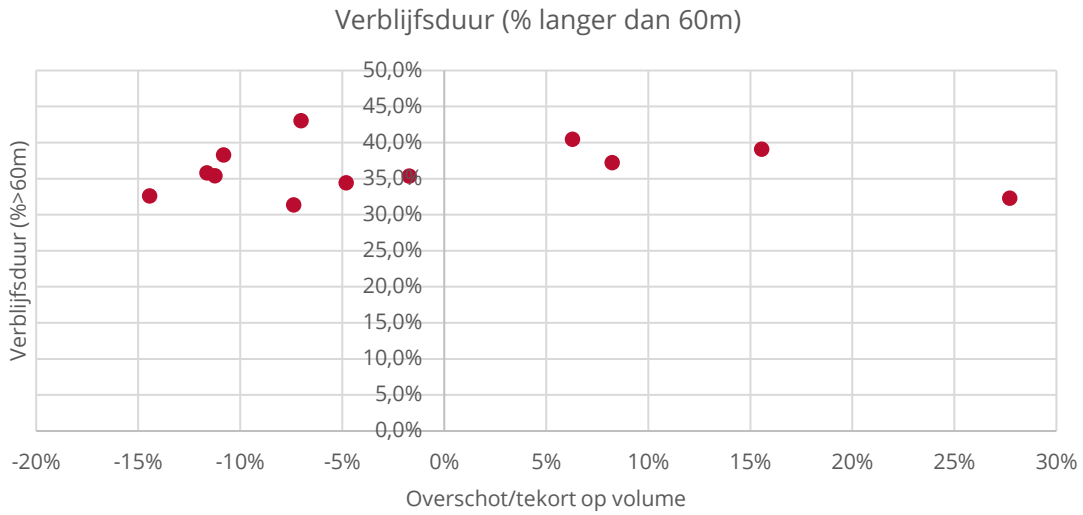
Opvallend is, dat er geen opvallende ontwikkelingen zijn: de gemiddelde verblijfsduur neemt in alle gemeenten in alle jaren toe.

Aandeel bijstandsontvangers met verblijfsduur langer dan 60 maanden

De tweede indicator voor de samenstelling van het bestand is het aandeel inwoners dat langer dan 60 maanden in de bijstand zit. In onderstaande tabel zijn de gemiddelden uitgesplitst naar overschot- en tekortgemeenten.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gemiddeld
Tekortgemeenten (volume)	28,3%	30,8%	34,5%	38,3%	41,6%	43,0%	36,1%
Overschotgemeenten (volume)	29,7%	31,9%	35,1%	38,7%	41,4%	41,9%	36,5%
Verklaringsgraad (R^2)	13,9%	2,0%	1,7%	1,5%	0,1%	3,6%	0,1%

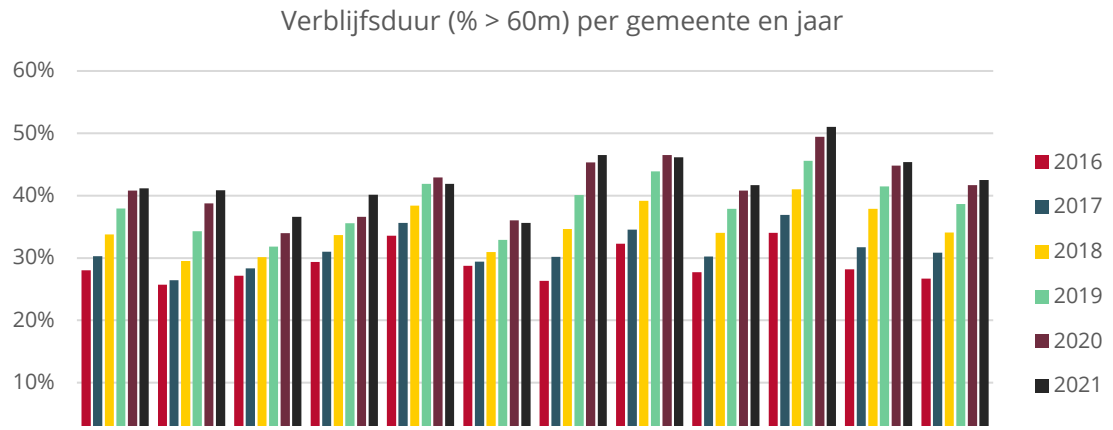
In de meeste jaren hadden overschot gemeenten een groter aandeel inwoners dat langer dan 60 maanden in de bijstand zit. Dit is terug te zien in het gemiddelde over de hele periode en in de verklaringsgraad. Dit laatste is ook terug te zien in onderstaande figuur, waarin het gemiddelde afgezet is tegen de tekorten/overschotten.



Figuur 28: volumecomponent van het tekort/overschot in de periode 2016-2021 afgezet tegen het aandeel bijstandsgerechtigden dat langer dan 60 maanden in de bijstand zit, voor de casusgemeenten (geen benchmarkgegevens naar grootteklasse beschikbaar).

Ontwikkelingen in de verblijfsduur

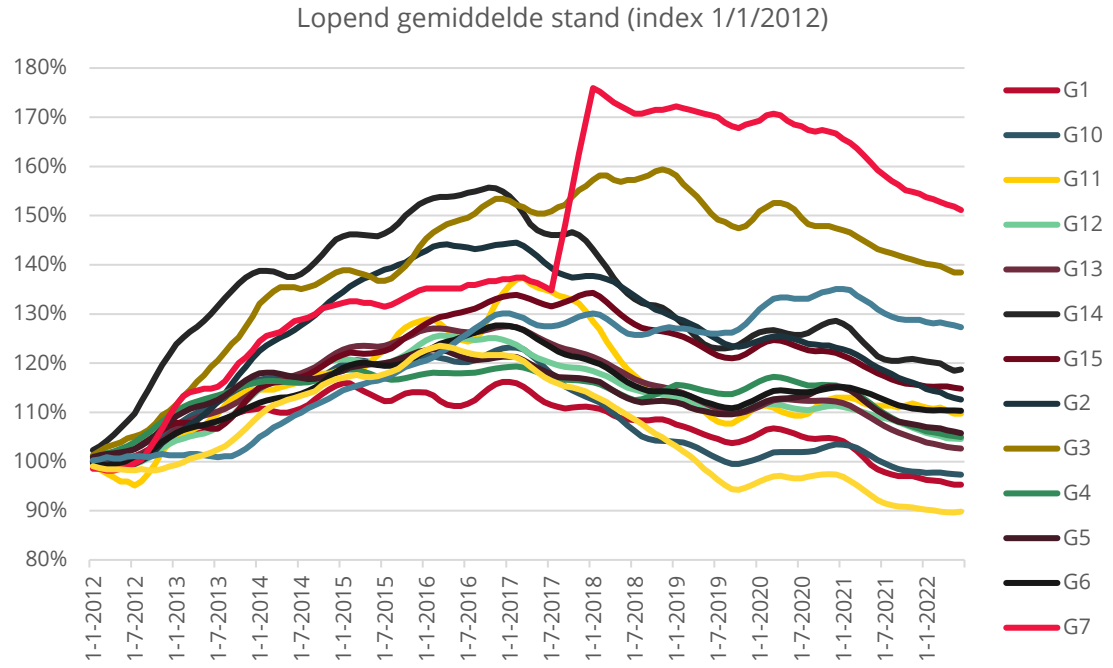
In onderstaande figuur is de meerjarige ontwikkeling per gemeente weergegeven. Hierbij valt op dat dit –in lijn met de gemiddelde verblijfsduur– voor alle gemeenten en alle jaren toeneemt.



Figuur 29: jaarlijkse ontwikkeling van de het aandeel bijstandsgerechtigden met verblijfsduur in de bijstand van meer dan 60 maanden voor de casusgemeenten.

E.2.7 Volumetekorten en overschotten: ontwikkelingen in het verleden

Het is goed denkbaar dat tekorten en overschotten geen gevolg zijn van wat gemeenten nu doen, maar een gevolg van keuzes in het verleden, waarvan zij tot op de dag van vandaag de gevolgen merken. Om hierin inzicht te krijgen, hebben we de ontwikkeling van het bestand in beeld gebracht, vanaf 2012 (het jaar waarin alle benchmarkgemeenten bestonden). We hebben ons hierbij gebaseerd op gegevens van het CBS. In onderstaande afbeelding is de index (1/1/'12 = 100%) weergegeven voor alle gemeenten.

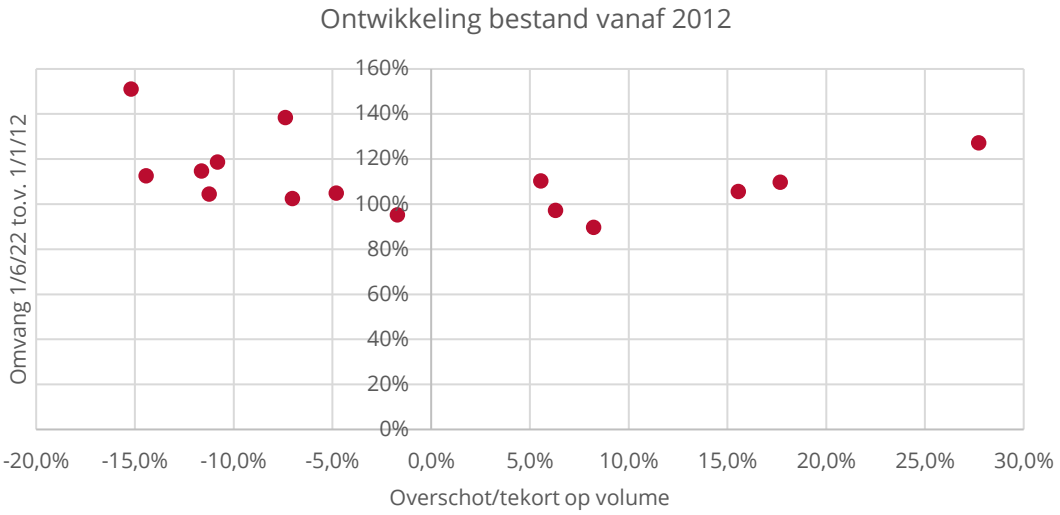


Figuur 30: relatieve ontwikkeling van de omvang van het bijstandsbestand per casusgemeente (1/1/2012 = 100%).

In de onderstaande tabel hebben we het onderscheid gemaakt naar overschot- en tekortgemeenten. We hebben hier G7 niet in meegerekend, omdat het een herindelingsgemeente betreft, wat in 2018 tot een aanzienlijke toename van de omvang geleid heeft.

	Index t.o.v. 1/1/2012
Tekortgemeenten (volume)	111,5%
Overschotgemeenten (volume)	106,7%
Verklaringsgraad (R^2)	0,1%

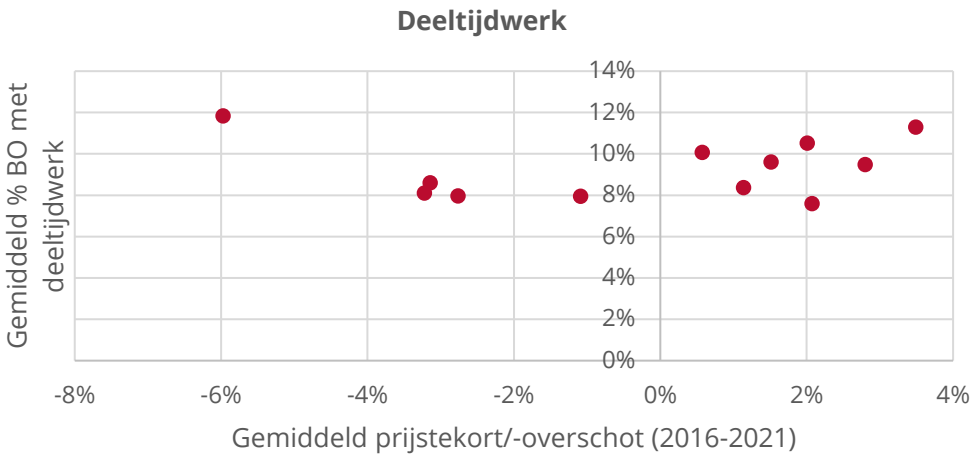
Hieruit is op te maken dat tekortgemeenten gemiddeld weliswaar een iets grotere toename hebben gezien dan tekortgemeenten, maar dat de verklaringsgraad nihil is. Dit is ook terug te zien in onderstaande figuur, waarin de ontwikkeling van het bestand afgezet is tegen het volumetekort/-overschot.



Figuur 31: volumecomponent van het tekort/overschot in de periode 2016-2021 afgezet tegen de ontwikkeling van het bestand ten opzichte van 1/1/2012, voor de casusgemeenten (geen benchmarkgegevens naar grootteklasse beschikbaar).

E.2.8 Prijstekorten en -overschotten: deeltijdwerk

In de afbeelding hieronder hebben we per gemeente het gemiddelde overschot/tekort op de gemiddelde kosten voor een bijstandsuitkering in de periode 2016-2021 afgezet tegen het gemiddelde aandeel bijstandsontvangers met deeltijdwerk.

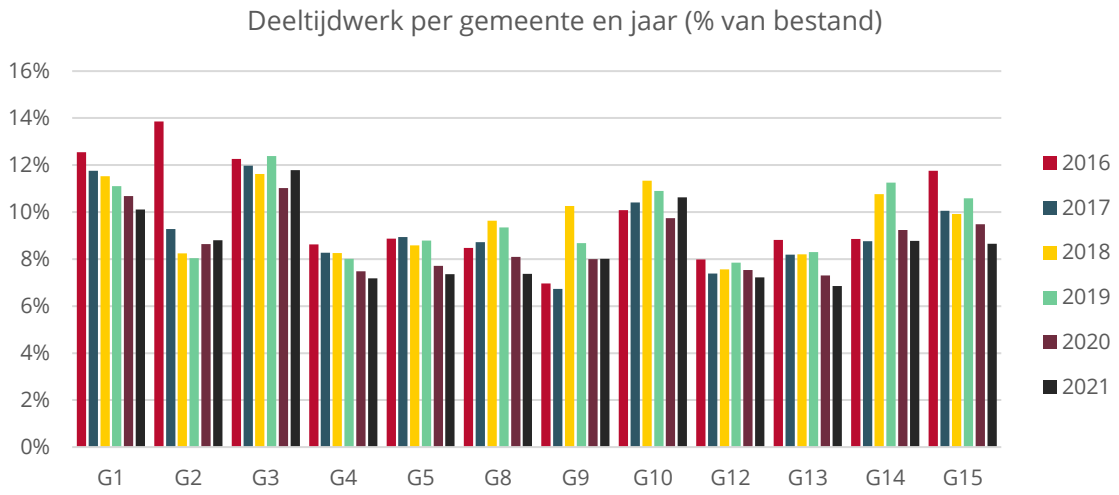


Figuur 32: prijscomponent van het tekort/overschot in de periode 2016-2021 afgezet tegen het gemiddelde aandeel inwoners in de bijstand met deeltijdwerk, voor de casusgemeenten (geen benchmarkgegevens naar grootteklasse beschikbaar).

Hier is uit op te maken dat het zeker geen absoluut verband is; de gemeente met het laatste aandeel bijstandsontvangers heeft een overschot en die met het grootste aandeel een tekort op de prijs.

Ontwikkeling deeltijdwerk

In de onderstaande figuur is het aandeel inwoners in de bijstand weergegeven dat op een bepaald moment deeltijdwerk had. Daarbij hebben we het gemiddelde over het jaar gehanteerd.

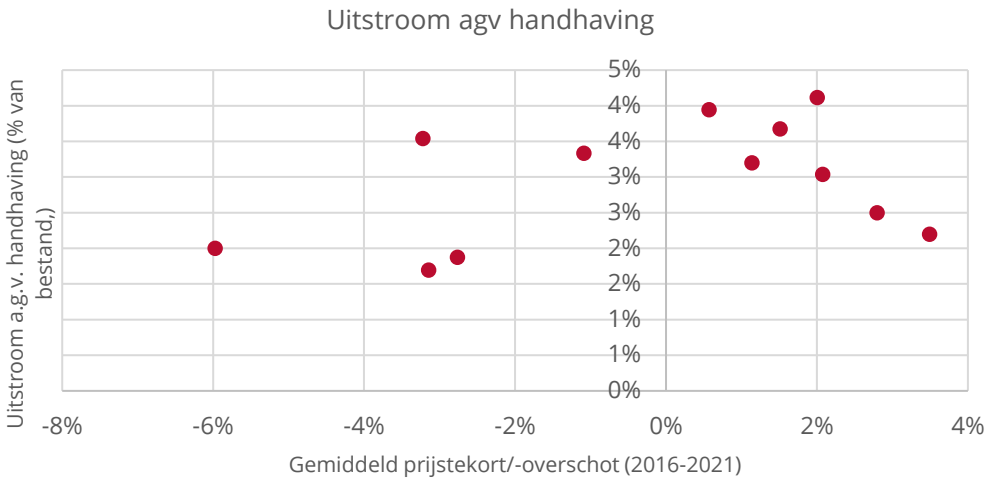


Figuur 33: jaarlijkse ontwikkeling van de het aandeel bijstandsgerechtigden met deeltijdwerk voor de casusgemeenten.

Meest opvallende veranderingen zijn de stijging van G9 in 2018, deling van G2 in 2017. G15 is de gemeente met de meest gestage afname.

E.2.9 Prijstekorten en -overschotten: vorderingen (handhaving)

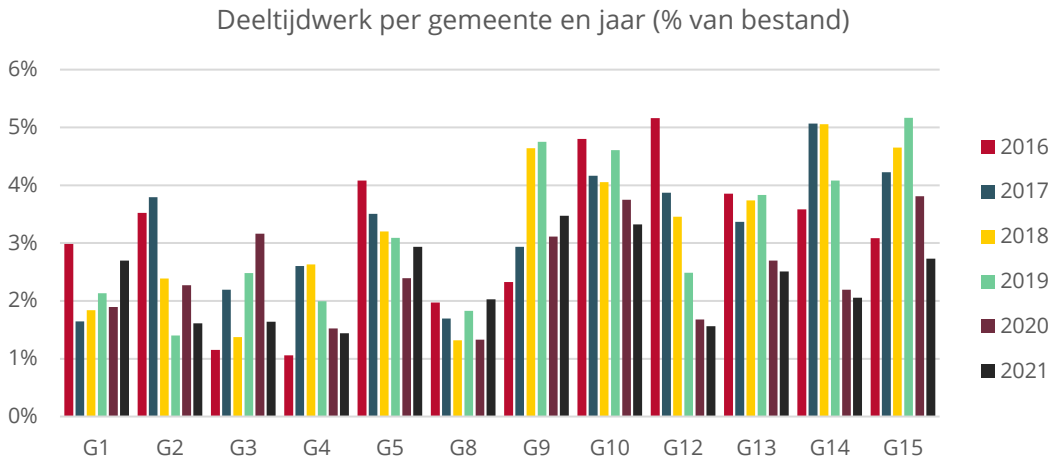
In de afbeelding hieronder hebben we per gemeente het gemiddelde overschot/tekort op de gemiddelde kosten voor een bijstandsuitkering in de periode 2016-2021 afgezet tegen het gemiddelde aandeel bijstandsontvangers dat als gevolg van handhaving uitgestroomd is.



Figuur 34: prijscomponent van het tekort/overschot in de periode 2016-2021 afgezet tegen de gemiddelde uitstroom als gevolg van handhaving (als percentage van het bestand), voor de casusgemeenten (geen benchmarkgegevens naar grootteklasse beschikbaar).

Ontwikkeling van uitstroom als gevolg van handhaving

In de onderstaande figuur is de uitstroom als gevolg van handhaving per gemeente en per jaar weergegeven.



Figuur 35: jaarlijkse ontwikkeling van de het aandeel bijstandsgerechtigden dat uitgestroomd is als gevolg van handhaving voor de casusgemeenten.

Enkele opvallende ontwikkelingen hierin zijn: de afname in G12 over de hele periode en in G14 van 2017 t/m 2021 en de afname van G2.

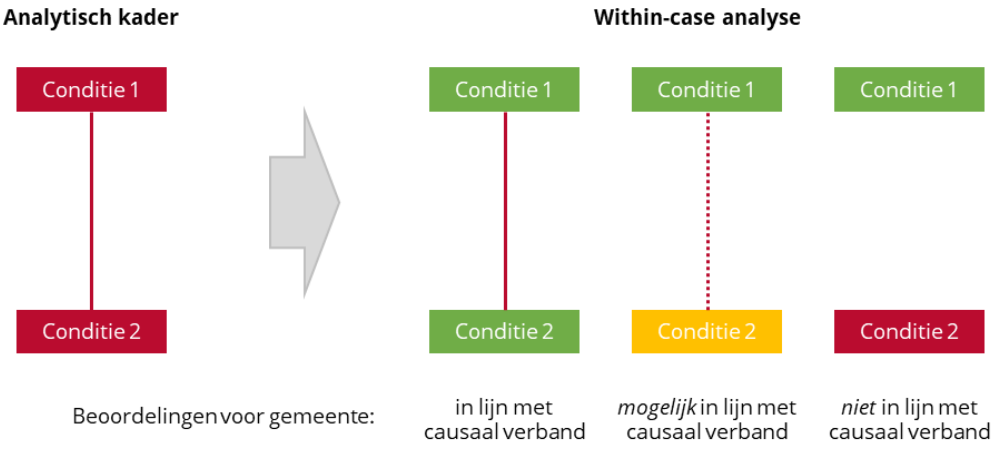
E.3 Stap 3: within-case analyses per gemeente

Op de volgende pagina's staan de uitkomsten van de within-case analyses per gemeente weergegeven. Vertrekpunt daarvoor is het analytisch kader met de condities en de mogelijke causale relaties daartussen, *na* toepassen van de methoden voor complexiteitsreductie, zie Bijlagen A.4 en / D . Er is op dit punt dus al sprake van minder condities dan in het oorspronkelijke analytisch kader.

Legenda within-case analyses

	Toelichting
Conditie	De betreffende gemeente scoort hoog op deze conditie in relatie tot de overige gemeenten.
Conditie	Idem, maar gemiddeld
Conditie	Idem maar laag
———	Veronderstelde causale relatie tussen twee condities lijkt in deze gemeente *van toepassing* te zijn, omdat beide condities *hetzelfde* beoordeeld zijn.
.....	Veronderstelde causale relatie tussen twee condities is in deze gemeente *mogelijk van toepassing*, omdat beide condities *vergelijkbaar* beoordeeld zijn.
(ontbreken van een lijn)	Veronderstelde causale relatie tussen twee condities is in deze gemeente *waarschijnlijk niet* van toepassing, omdat beide condities *verschillend* beoordeeld zijn.

Ter illustratie van deze uitkomsten hebben we hieronder een aantal verschillende mogelijkheden weergegeven voor de beoordeling op twee condities waartussen een verondersteld causaal verband is:

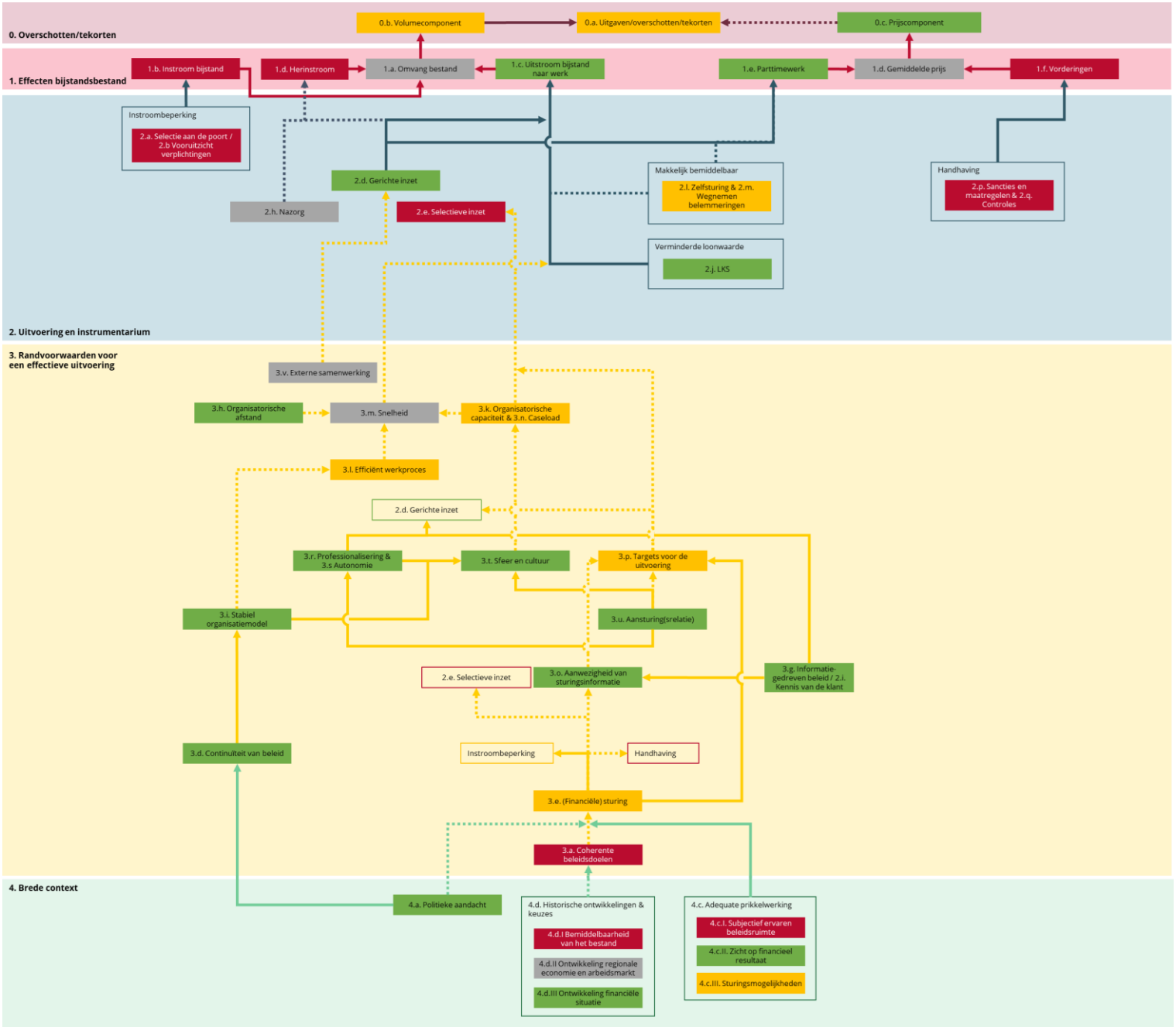


Een voorbeeld: een stevige inzet op / afwezigheid van instroombeperkende maatregelen kan bijvoorbeeld als gevolg hebben dat er minder / meer instroom is. In de eerste gemeente hieronder was er relatief weinig inzet van dergelijke maatregelen én was er relatief veel instroom (beide betreffende condities zijn daarom rood gekleurd), dit ondersteund de veronderstelde relatie tussen beide condities, vandaar de doorgetrokken lijn.

N.B. Om herleidbaarheid te voorkomen hebben we de gemeenten genummerd en in willekeurige volgorde weergegeven.

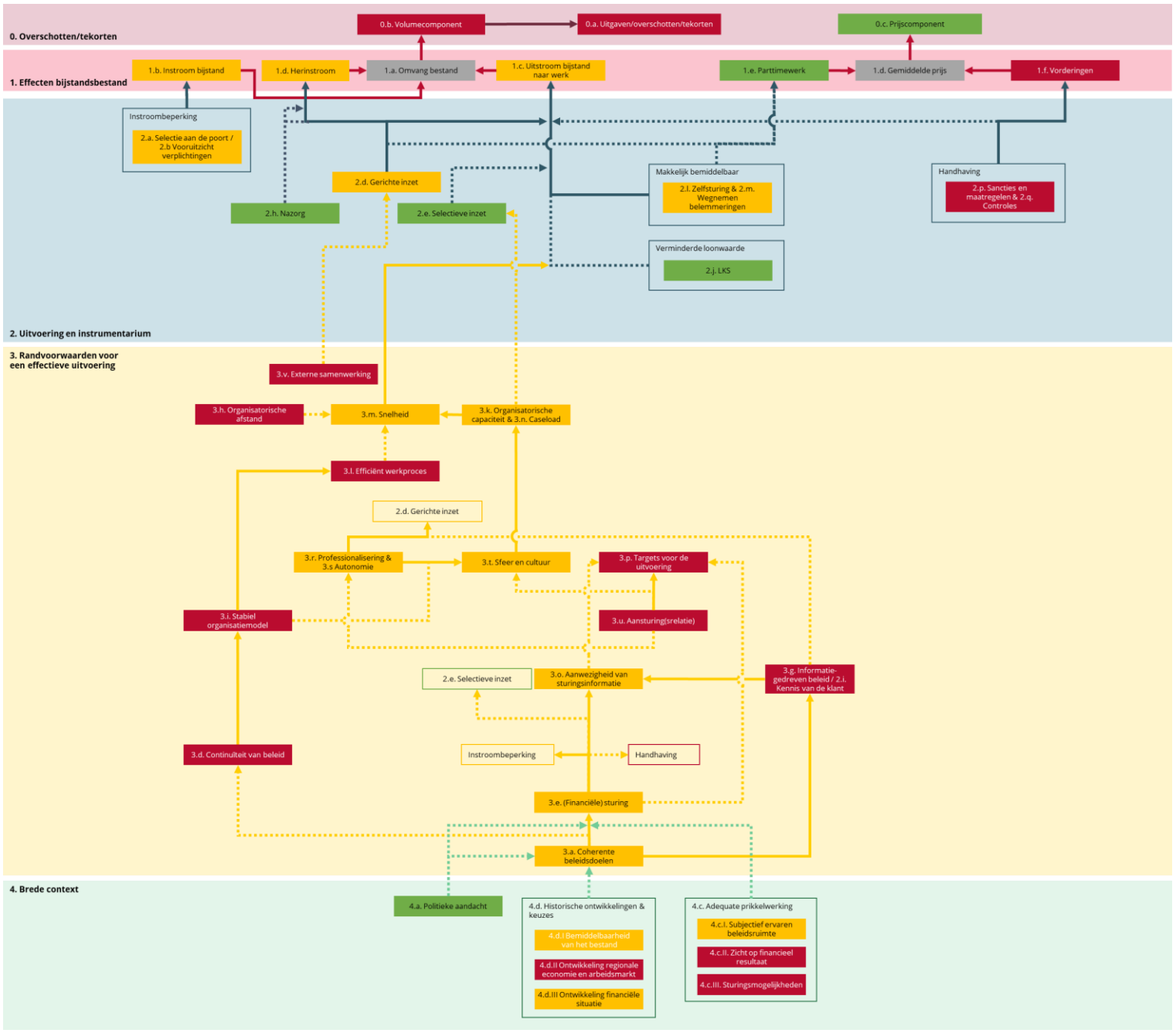
N.N.B. Kortheidshalve hebben we in de figuren hieronder conditie ‘3.a. Beleidsdoelen in lijn met prikkel gebundelde uitkering’ in de figuren hieronder weergegeven als 3.a. Coherente beleidsdoelen’.

Gemeente 1



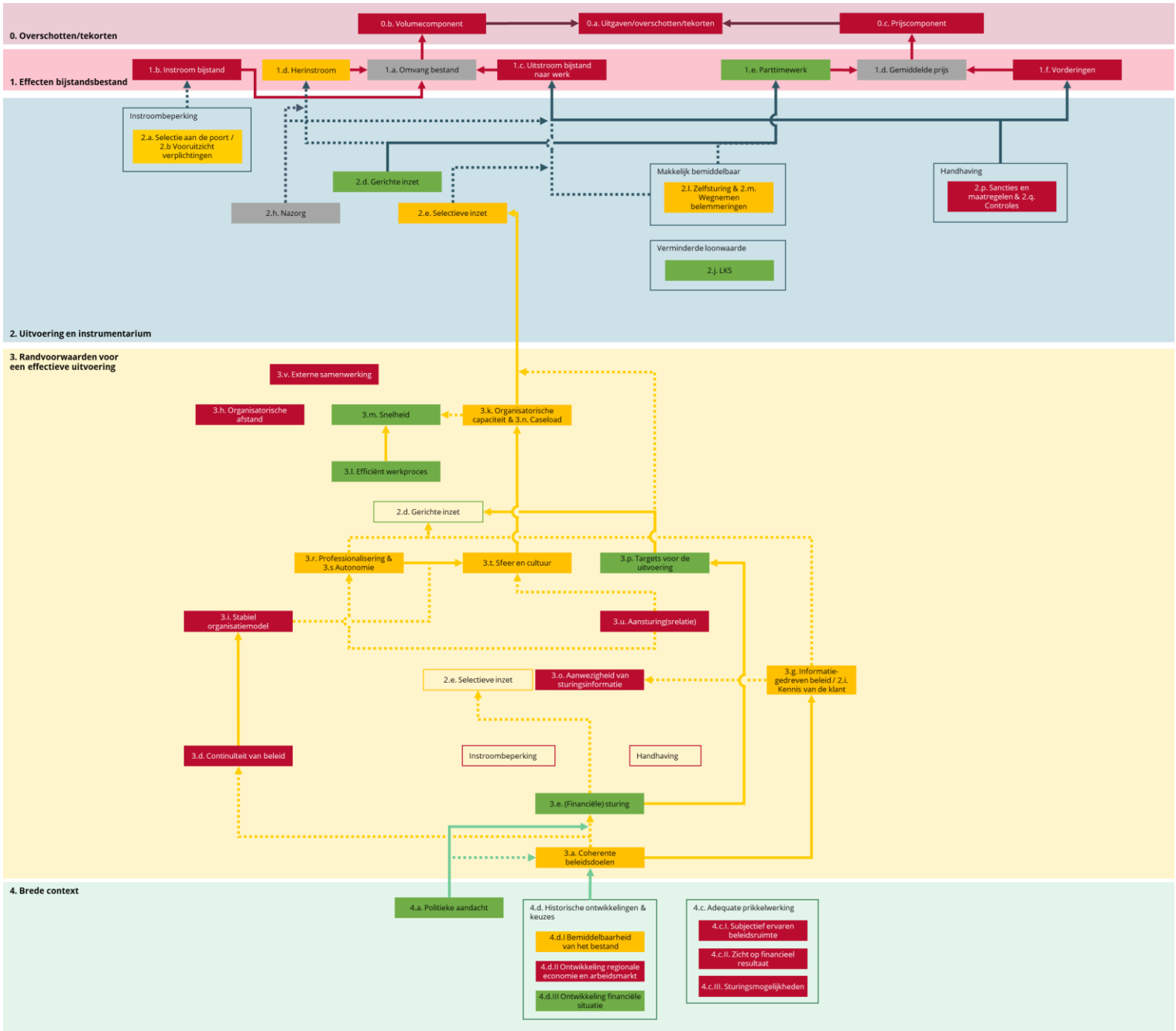
Figuur 36: beoordelingen van gemeente 1 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 2



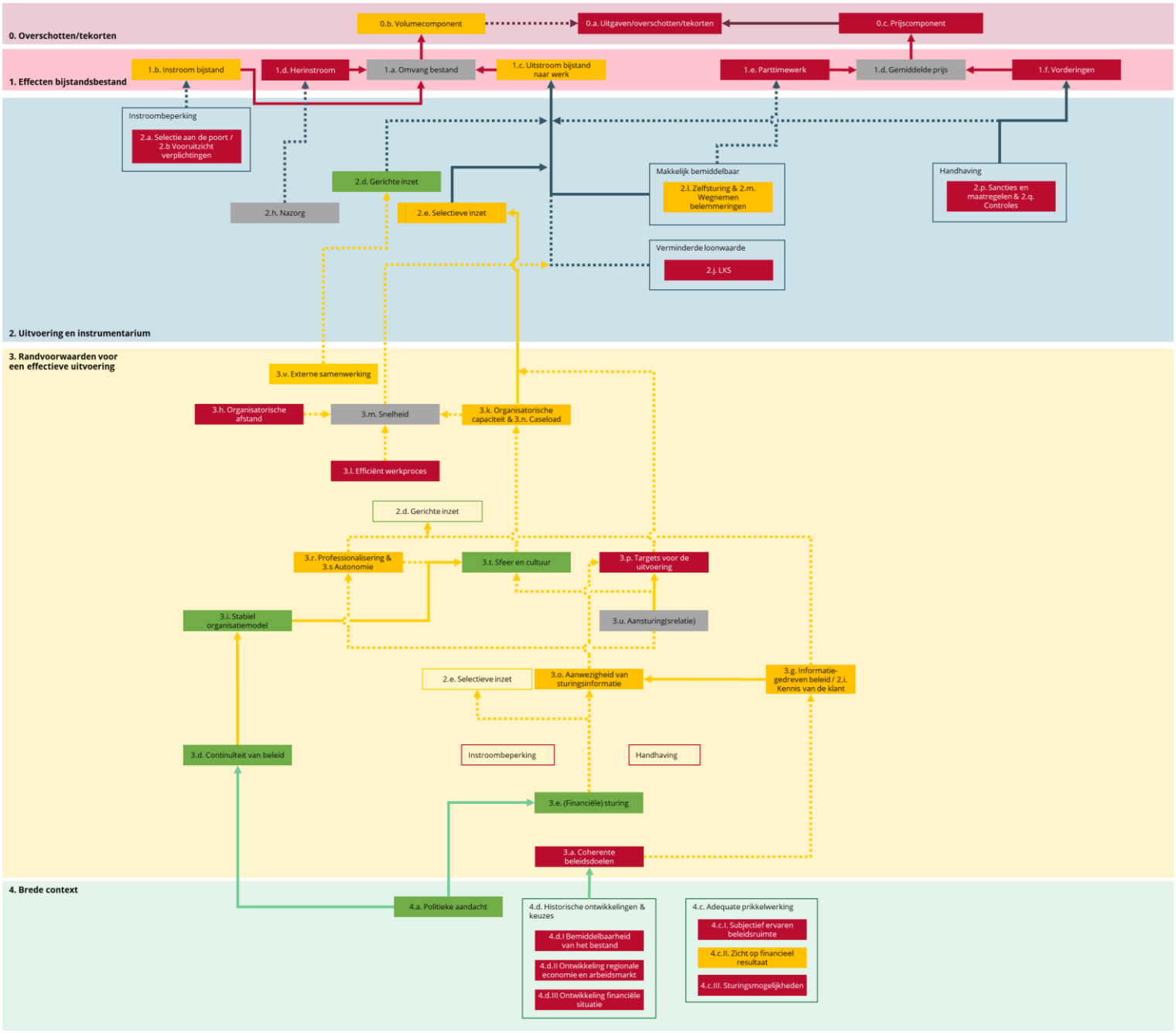
Figuur 37: beoordelingen van gemeente 2 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 3



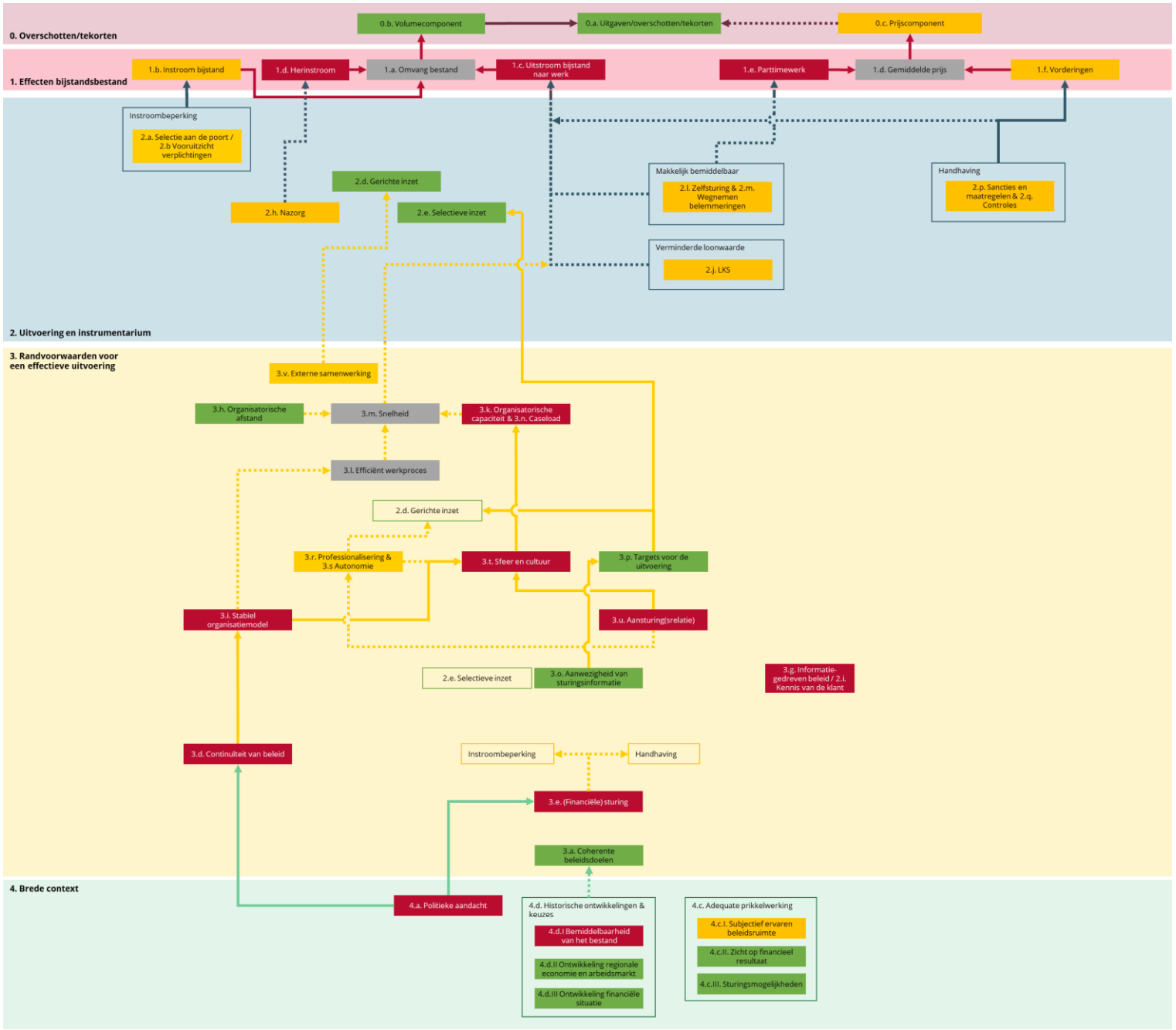
Figuur 38: beoordelingen van gemeente 3 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 4



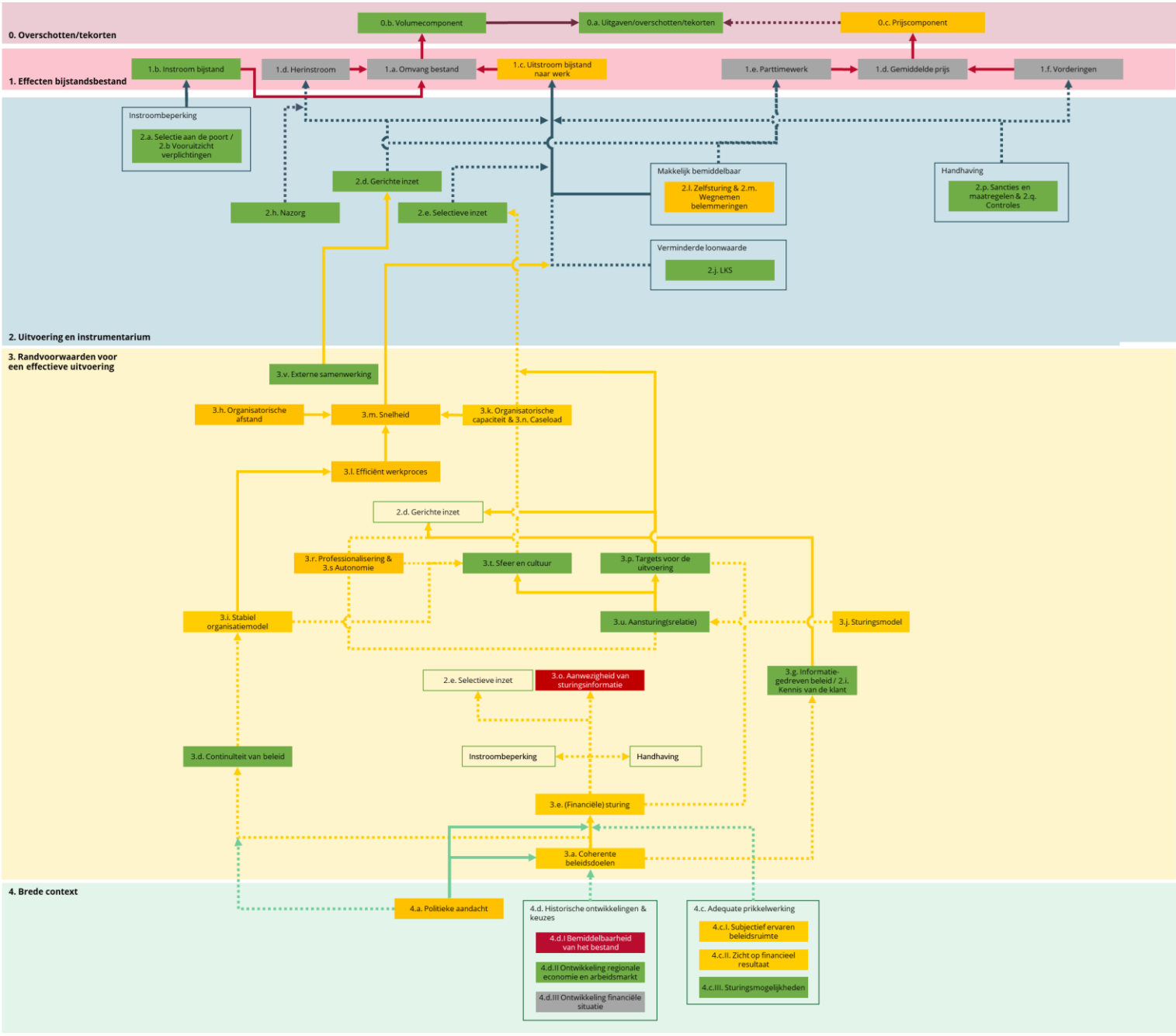
Figuur 39: beoordelingen van gemeente 4 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 5



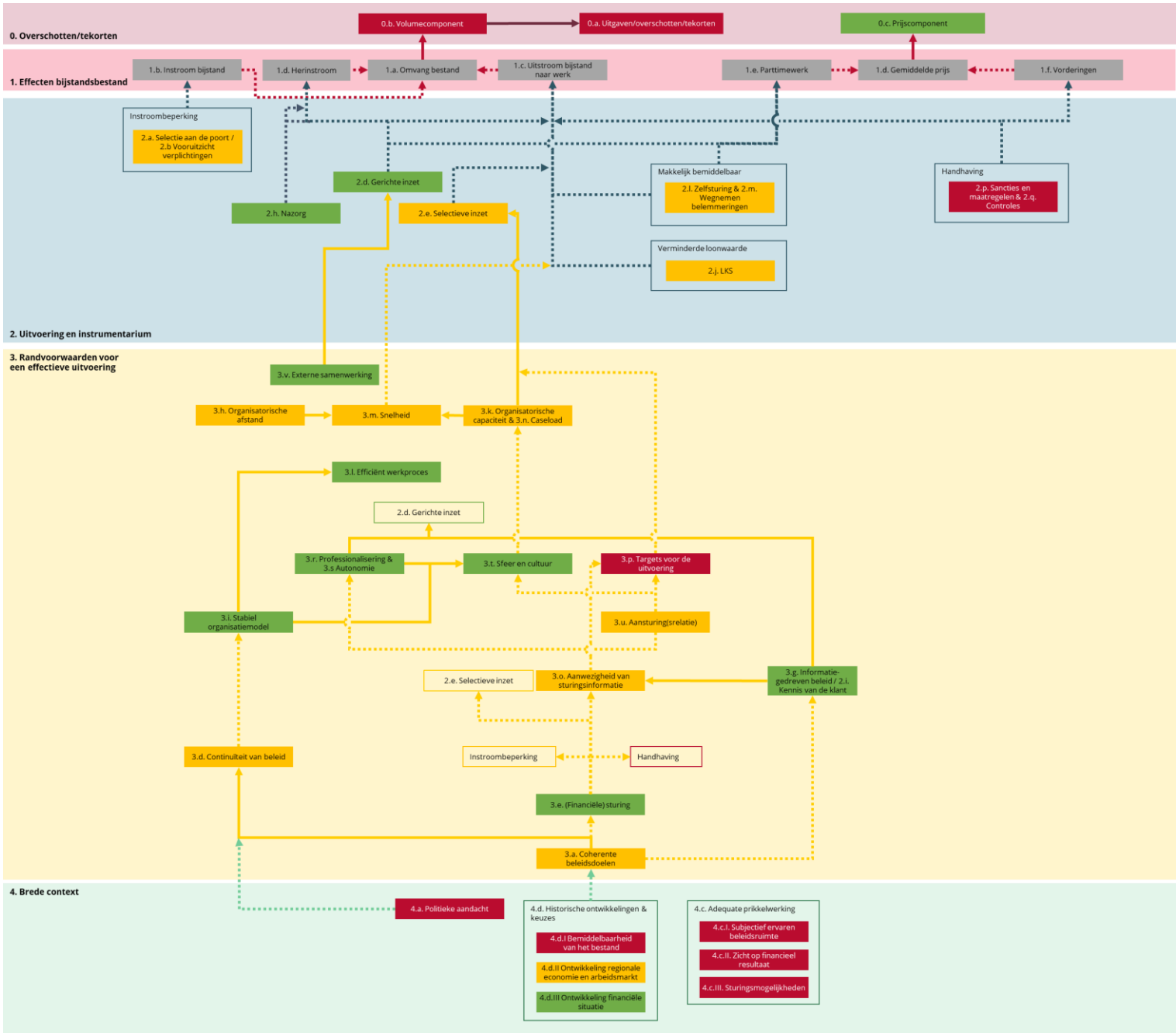
Figuur 40: beoordelingen van gemeente 5 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 6



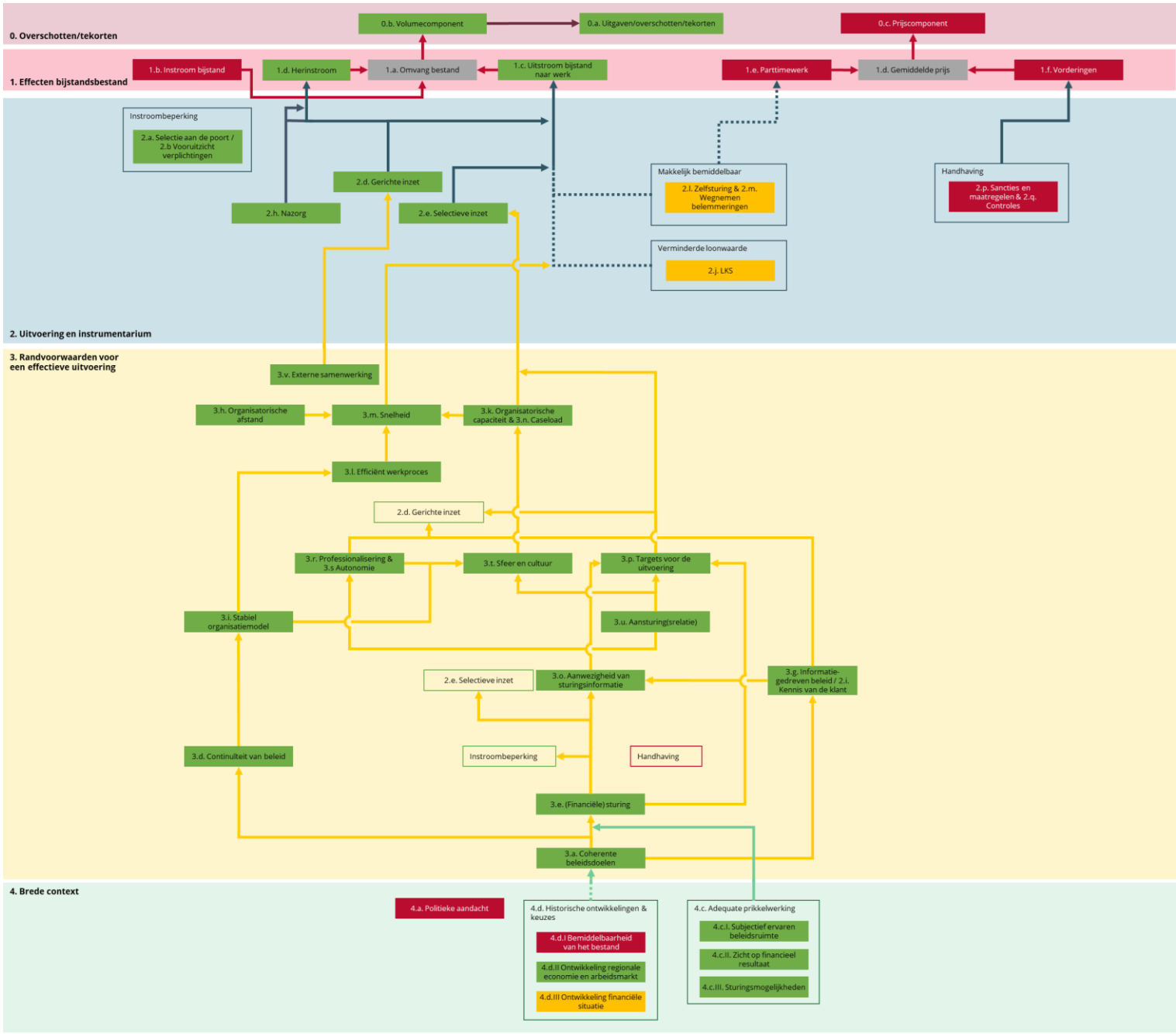
Figuur 41: beoordelingen van gemeente 6 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 7



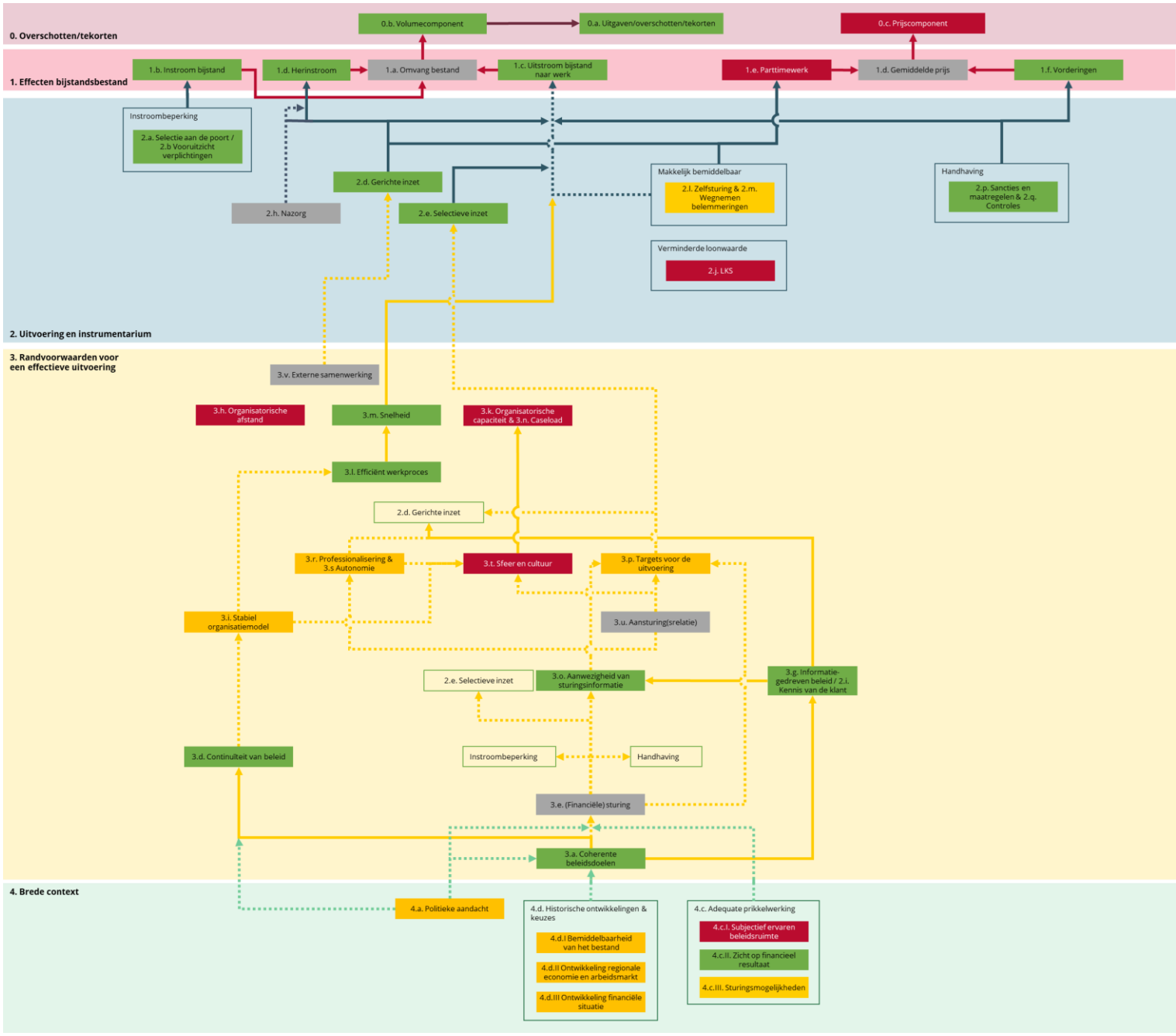
Figuur 42: beoordelingen van gemeente 7 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 8



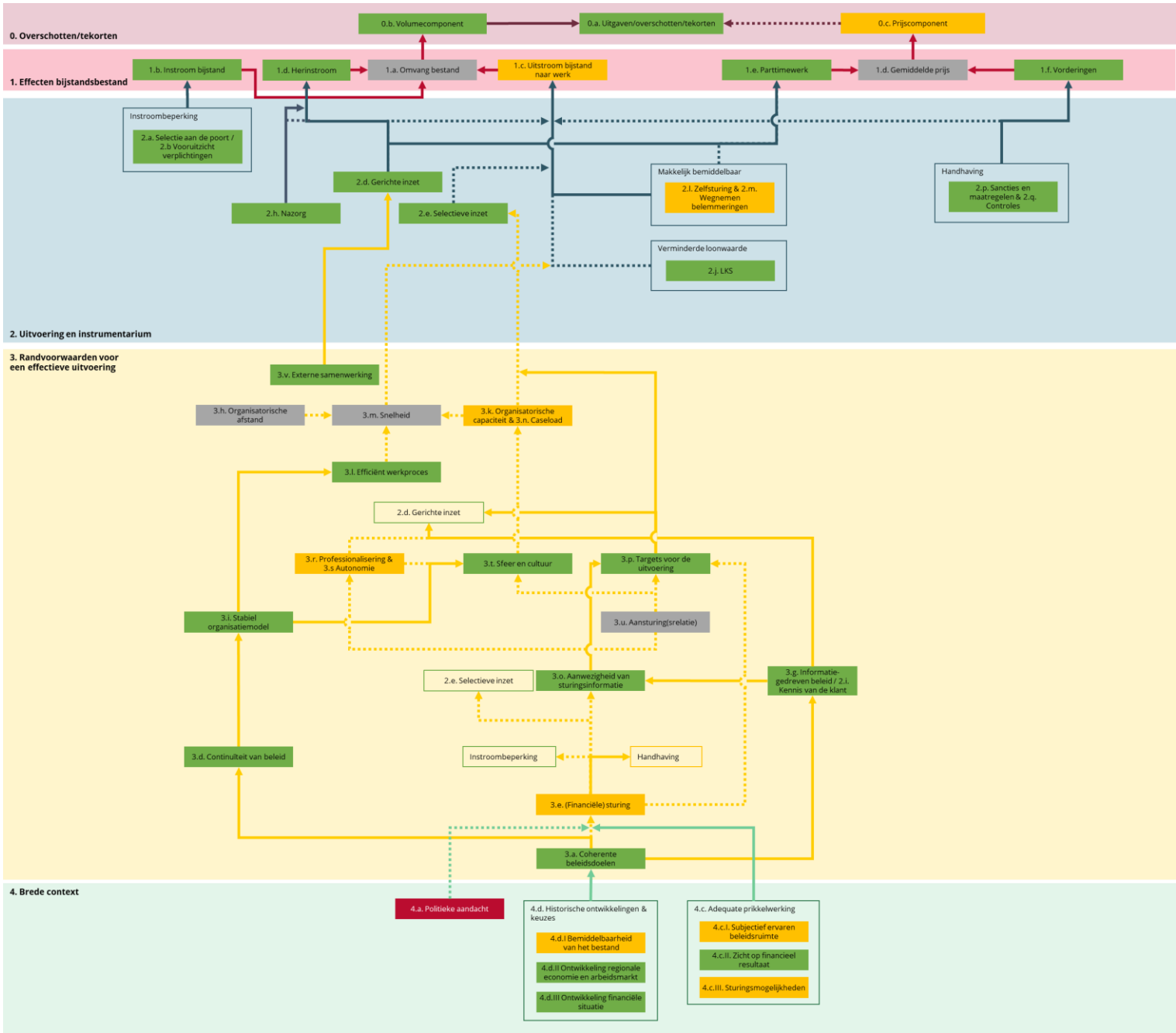
Figuur 43: beoordelingen van gemeente 8 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 9



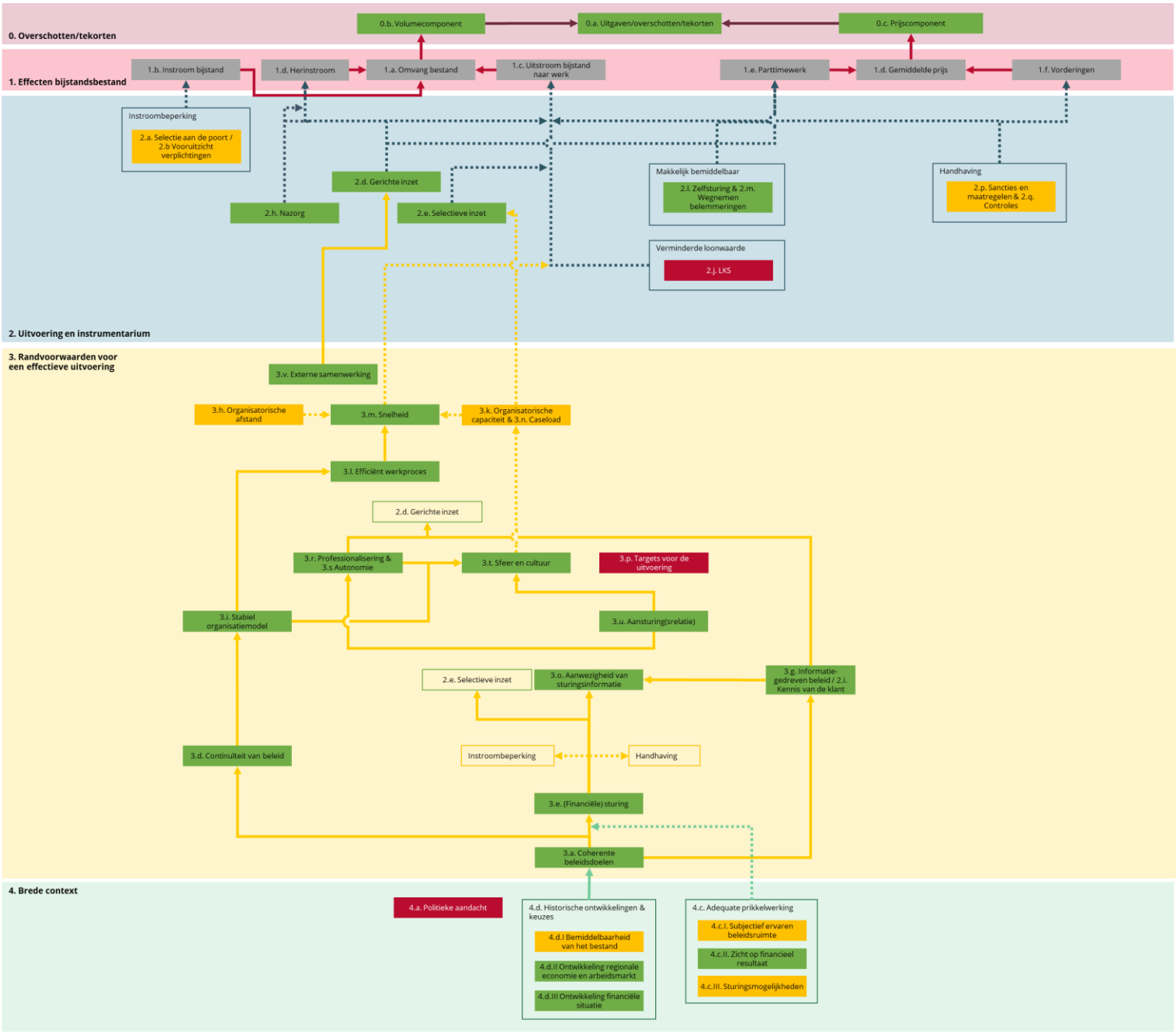
Figuur 44: beoordelingen van gemeente 9 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 10



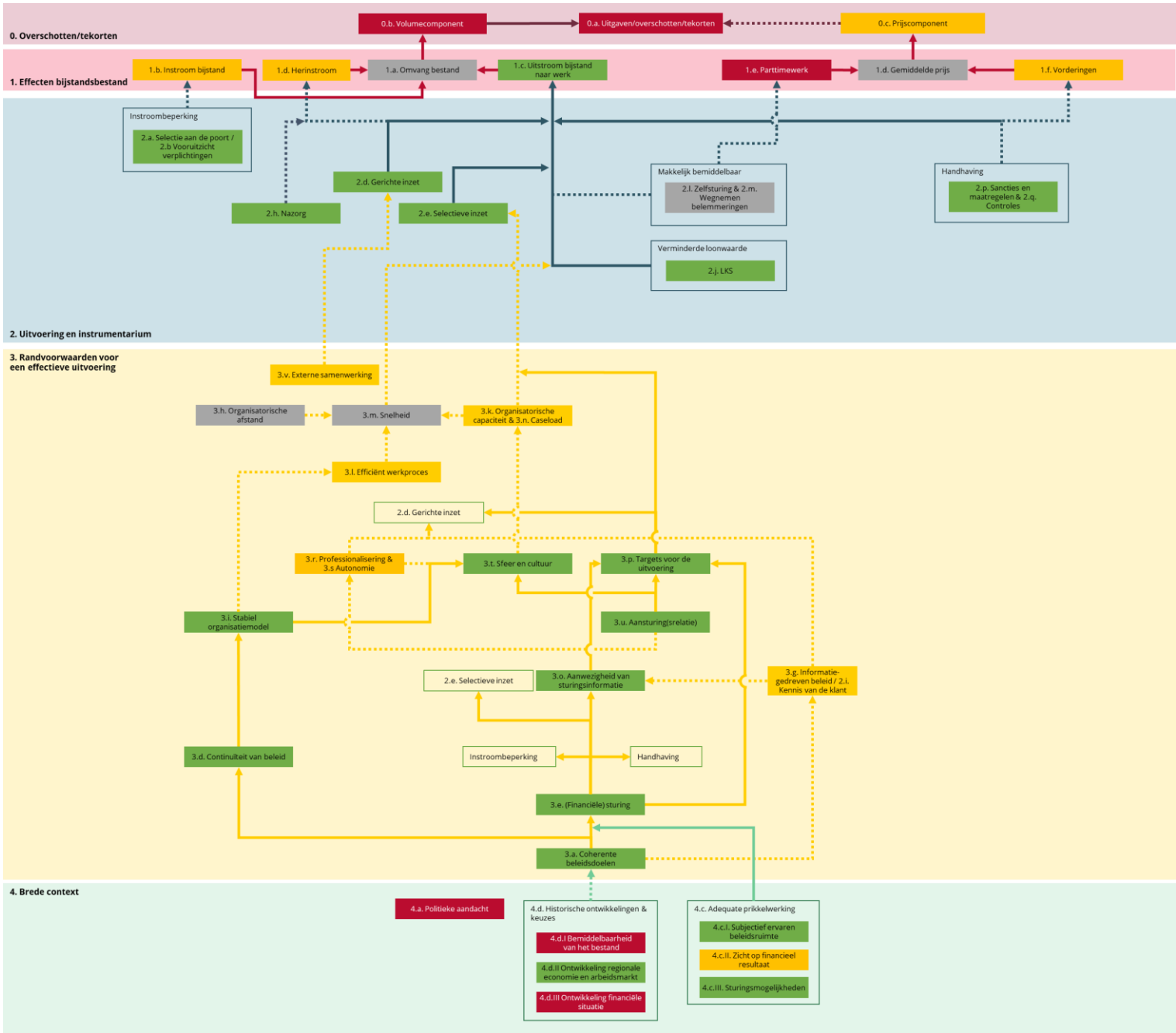
Figuur 45: beoordelingen van gemeente 10 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 11



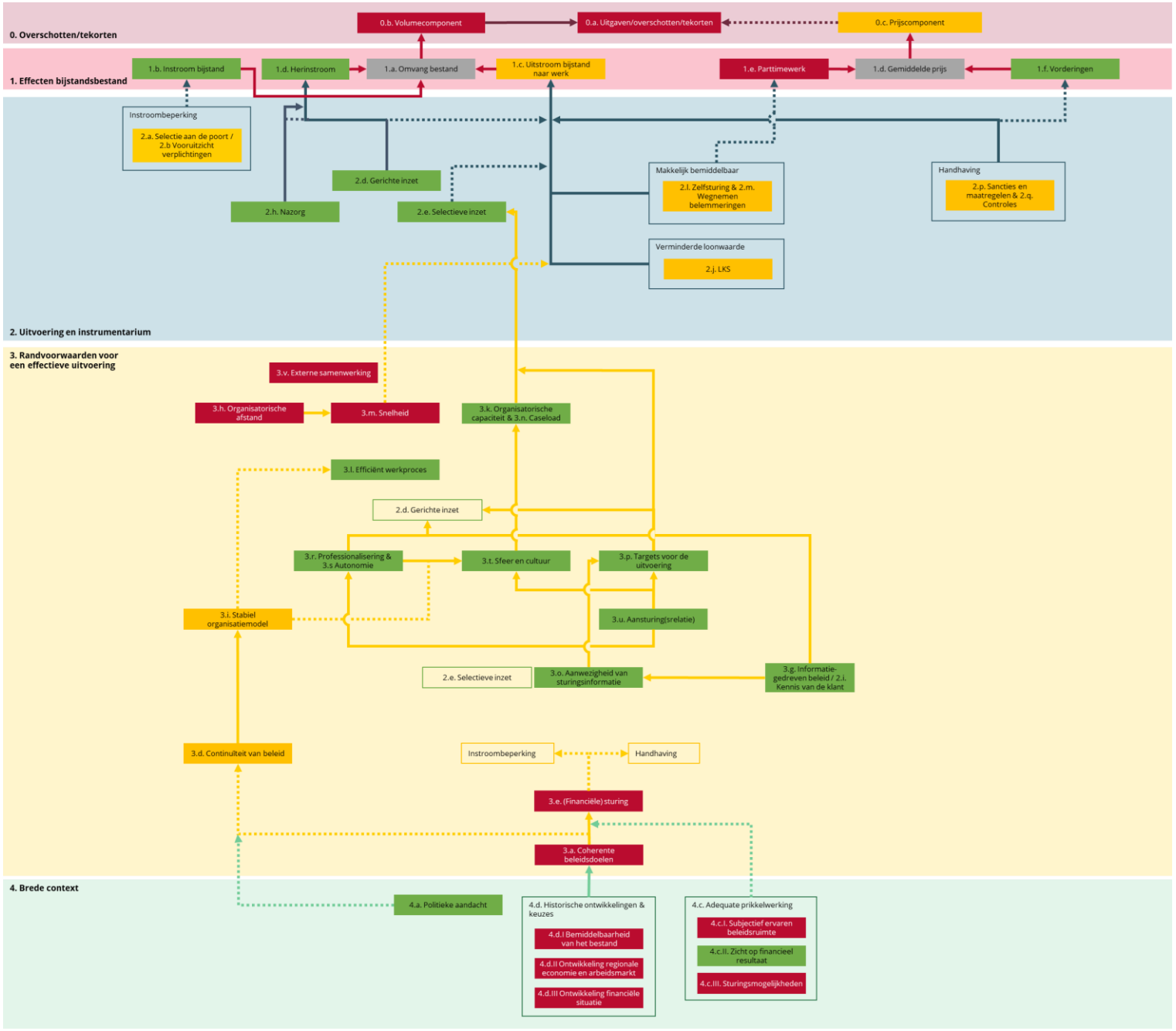
Figuur 46: beoordelingen van gemeente 11 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 12



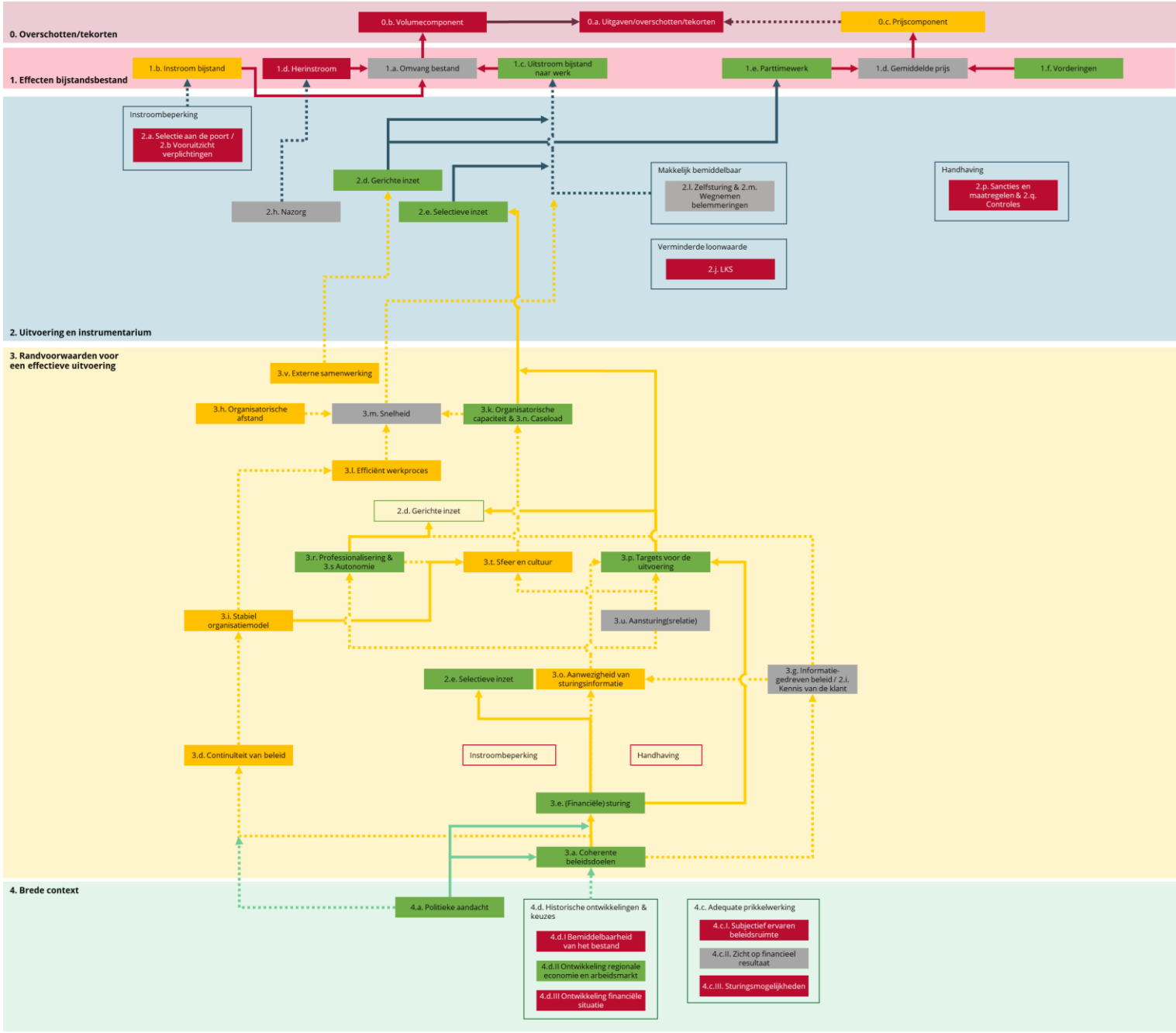
Figuur 47: beoordelingen van gemeente 12 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 13



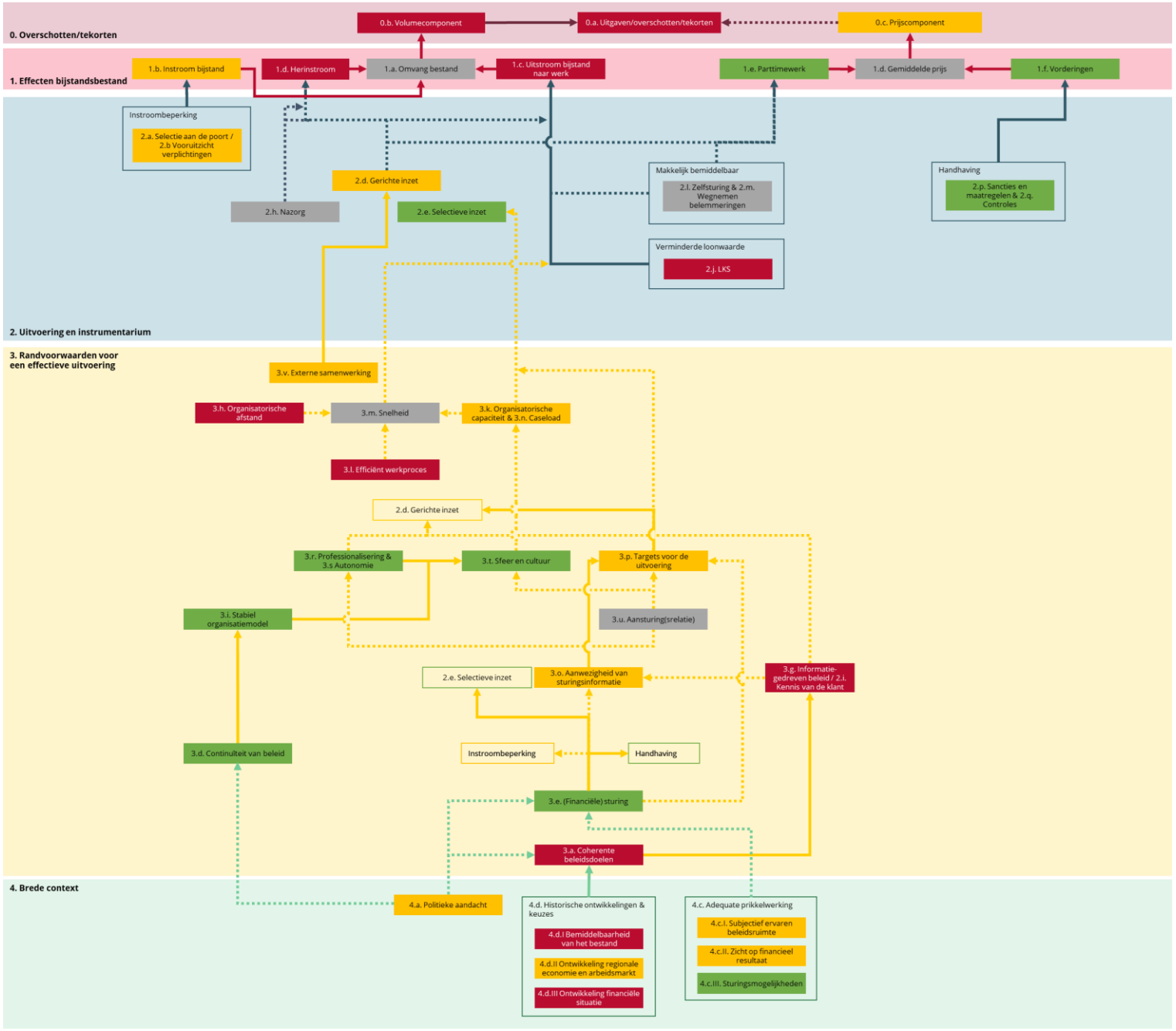
Figuur 48: beoordelingen van gemeente 13 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 14



Figuur 49: beoordelingen van gemeente 14 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.

Gemeente 15



Figuur 50: beoordelingen van gemeente 15 op alle resterende condities van het analytisch raamwerk als basis voor de within-case analyse.