



## Zero based begroten programma Werk en Inkomen

Mei 2015

## Colofon

---

Rapport zero based begroten programma Werk en Inkomen

### Uitgave

Gemeente Utrecht

### Fotografie

Ramon Mosterd  
John Ploeg  
John Gundlach

### Informatie

Gemeente Utrecht  
Bestuurs- en Concernstaf: Concernmanagement Financien en Control  
Postbus 16200  
3500 CE Utrecht  
[www.utrecht.nl/voorjaarsnota](http://www.utrecht.nl/voorjaarsnota)  
[finutrecht@utrecht.nl](mailto:finutrecht@utrecht.nl)

## Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2 Werkwijze</b>	<b>5</b>
A. Werkgroep en plan van aanpak	5
B. Inventarisatie scope ZBB	6
<b>3 Resultaten</b>	<b>8</b>
A. Interne dwarskijksessie	8
B. Externe dwarskijksessie	8



# 1 Inleiding

Op basis van de Voorjaarsnota 2013 is vanaf 2015 een innovatietaakstelling in de begroting verwerkt. Bij de invulling hiervan zijn twee aangrijpingspunten onderscheiden:

- A. Programma- en organisatieonderdeel overstijgende innovatie (horizontaal)
- B. Programmagewijs c.q. zero based begroten (verticaal).

In vervolg op de toezegging "2013/M081 Werk & Inkomen eerst" heeft het college van B en W in de Programmabegroting 2015 het programma Werk en Inkomen genoemd als een van de twee eerstvolgende programma's waarvoor de uitkomsten worden gepresenteerd. Met deze rapportage berichten wij over de uitkomsten van het traject zero based begroten (hierna ZBB) van dit programma.

## Programmabegroting 2015

Voor een succesvolle vervolgaanpak en het stimuleren van het 'out of de box' denken scherpen wij het gebruik van het instrument zero based begroten aan. Voor het stimuleren van een kritische blik op publieke uitgaven en/of het genereren van innovatieve vormen van (externe) financiering levert ieder (deel)programma in samenwerking met externen en onder voorzitterschap van een themadirecteur die in zijn dagelijkse werkzaamheden niet rechtstreeks met het programma te maken heeft tenminste twee (goedkopere) beleidsalternatieven voor de realisatie van vastgestelde programmadoelstellingen. Voor het verkrijgen van input en ideeën organiseren we hoorzittingen met stakeholders. Bij de integrale voorjaarsbesluitvorming vindt bestuurlijke besluitvorming plaats over de uitkomsten. In deze collegeperiode streven wij ernaar alle programma's door te lichten, de eerstvolgende programma's waarvoor wij uitkomsten zullen presenteren zijn Werk en Inkomen en Algemene Ondersteuning.

# 2 Werkwijze

## A. Werkgroep en plan van aanpak

Voor het instrument ZBB is een algemeen plan van aanpak beschikbaar. Bij de Programmabegroting 2015 hebben we dit instrument aangescherpt. Vanwege de diversiteit aan programma's wordt er geen standaard werkwijze en format gehanteerd. Het is aan de werkgroep zelf om de juiste aanpak te formuleren. Voor ZZB Werk en Inkomen is een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van de directeur Bestuurs- en Concernstaf. De werkgroep bestaat verder uit:

- IRM-er Werk en Inkomen
- Business controller en assistent business controller Werk en Inkomen
- Hoofd Economische Zaken
- Assistent business controller Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling
- Financieel adviseur Concernmanagement Financiën en Control.

Het programma Werk en Inkomen is met een nominale begroting van 231 miljoen euro financieel gezien het grootste programma van de Programmabegroting 2015. Als eerste stap is voor het programma de scope bepaald. Daartoe is nagegaan welke onderdelen van het programma voor nader onderzoek in aanmerking komen. Onder B. wordt hierover verslag gedaan.

Na deze inventarisatie zijn voor de onderdelen die binnen de scope van het onderzoek vallen de budgetten en reserves op hoofdlijnen beoordeeld (inventarisatie activiteiten en beschikbare uren). Ruggengraat van het onderzoek zijn de twee dwarskijksessies die daarna zijn gehouden. Eerst een interne sessie met interne dwarskijkers, gevolgd door een externe dwarskijksessie met stakeholders uit de stad Utrecht.

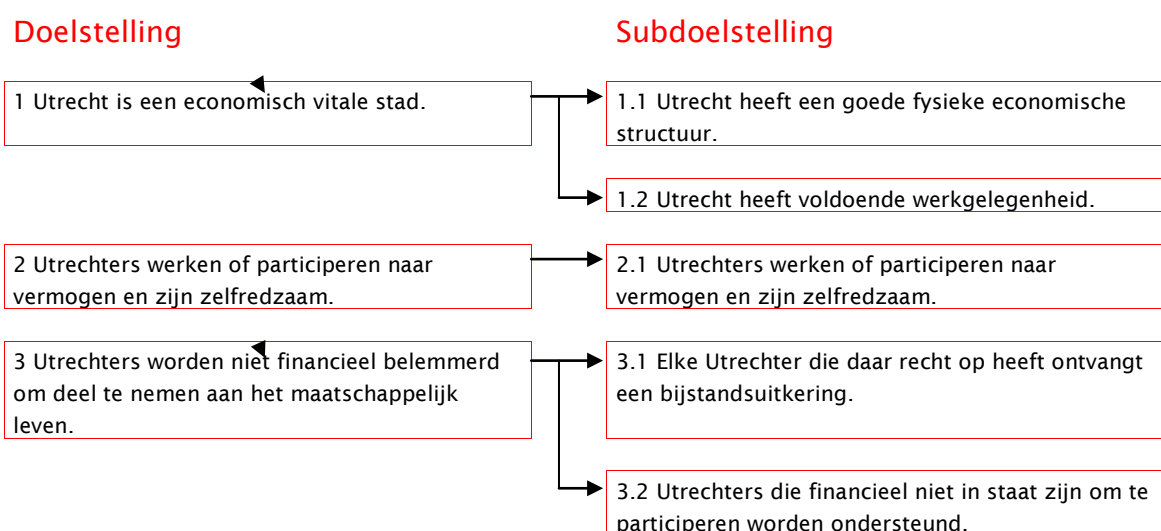
## B. Inventarisatie scope ZBB

Veel onderdelen van dit programma zijn de afgelopen jaren al onderdeel geweest van een doorlichting (formatie Werk en Inkomen), zijn net opnieuw opgebouwd (Participatiebudget) of worden momenteel herzien (Bijstand, Armoede). Inzoomen op deze onderdelen in het kader van ZBB is daarom minder zinvol. De werkgroep heeft daarom aan de voorkant geïnventariseerd welke onderdelen wel en welke onderdelen niet binnen de scope van dit ZBB-traject vallen. Conclusie van deze inventarisatie is dat slechts een zeer beperkt gedeelte binnen de scope van het onderzoek valt.

De algemene programmadoelstelling van het programma Werk en Inkomen is:

Utrecht is een economisch vitale stad waarin alle Utrechters werken of participeren naar vermogen en voldoende middelen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien.

Van deze centrale programmadoelstelling zijn de volgende (sub)doelstellingen afgeleid.



De actuele begroting 2015 inclusief een indeling naar buiten en binnen scope ZBB is samengevat als volgt:

Subdoelstelling	Actuele begroting	Buiten scope ZBB	Binnen scope ZBB
1.1 Fysieke economische structuur	1,353	0	1,353
1.2 Werkgelegenheid	2,976	1,100	1,876
2.1 Participatie	47,237	45,737	1,500
3.1 Bijstand	162,163	162,163	0
3.2 Armoede	16,801	16,801	0
Apparaat Werk en Inkomen		x	

Saldo van lasten is in miljoenen euro's.

Toelichting buiten scope geplaatste budgetten:

### 1.2 Utrecht heeft voldoende werkgelegenheid

In het coalitieakkoord "Utrecht maken we samen" is 8 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het Lokaal Economisch Fonds (LEF). Daarvan is in 2015 1 miljoen euro beschikbaar voor de subsidieverlening minus 5% uitvoeringskosten (= 0,950 miljoen euro). Daarnaast is in dit akkoord 0,150 miljoen euro structureel per jaar beschikbaar gesteld voor de oprichting van een Expatcenter. Omdat deze intensivering onderdeel is van het coalitieakkoord plaatsen wij dit budget buiten de scope van het onderzoek.

## 2.1 Utrechters werken of participeren naar vermogen en zijn zelfredzaam

Het budget van deze subdoelstelling bestaat uit drie onderdelen:

1. Participatiebudget (45,7 miljoen euro)
2. Bestrijding Jeugdwerkloosheid (0,1 miljoen euro)
3. Arbeidsmarktbudget (1,4 miljoen euro).

De besteding van het participatiebudget is onderwerp van de kadernota en uitvoeringsnota 'Werken aan Werk' uit 2014. Hierbij is op geheel vernieuwende wijze gekeken naar de besteding van de middelen. Feitelijk is de begroting op dit onderdeel in 2014 dus al 'zero-based' onder de loep genomen. Wij plaatsen het participatiebudget daarom buiten de scope van dit onderzoek.

## 3.1 Elke Utrechter die daar recht op heeft ontvangt een bijstandsuitkering

Vanuit het oogpunt van solide financieel beleid wordt het I-deel budgettair neutraal begroot. Dat wil zeggen dat de bijstandsuitgaven gelijk worden verondersteld aan de rijksuitkering. Het resultaat op het I-deel komt tot uitdrukking bij de Jaarstukken. Om de risico's op het I-deel op te vangen is een reserve Werk en Inkomen ingesteld. Overschotten op het I-deel worden in de reserve gestort en tekorten worden aan de reserve onttrokken. Tot en met 2014 realiseerden we jaarlijks voordelen. Door de invoering van het nieuwe verdeelmodel is het voordeel dat de afgelopen jaren werd gerealiseerd vanaf 2015 omgeslagen in een nadeel. Om te kunnen besparen op de uitgaven moeten we het aantal bijstandsuitkeringen verder terugdringen. Hiertoe onderzoeken we welke maatregelen in aanvulling op de uitvoeringsnota 'Werken aan Werk' nog mogelijk zijn. Dit betreft enerzijds maatregelen gericht op het toeleiden naar werk en anderzijds maatregelen gericht op strengere regelgeving (en handhaving). De gevolgen van het nieuwe nadelige verdeelmodel en de te nemen maatregelen betrekken we separaat bij de Voorjaarsnota 2015.

## 3.2 Utrechters die financieel niet in staat zijn om te participeren worden ondersteund

In het coalitieakkoord "Utrecht maken we samen" is vanaf 2015 een besparing van 1 miljoen euro op de apparaatskosten armoedebeleid opgenomen. In 2014 zijn verschillende scenario's onderzocht om te vereenvoudigen en te besparen op de uitvoeringskosten. Op basis van dit onderzoek is geconcludeerd dat een besparing van 1 miljoen euro op het armoedebeleid niet realiseerbaar is zonder dat er minder geld naar de burger gaat. Op 20 november 2014 heeft de gemeenteraad besloten om het armoedebeleid te vernieuwen. Bij deze vernieuwing nemen we de volledige begroting afzonderlijk zero based onder de loep.

### Apparaat Werk en Inkomen

De apparaatskosten voor het organisatieonderdeel Werk en Inkomen worden niet als aparte subdoelstelling begroot maar rekenen we toe aan de doelstellingen 2.1, 3.1 en 3.2. We zien op dit moment geen grond voor het zerobased begroten van het apparaat om de volgende redenen:

1. De formatie bij werk en inkomen is sinds 2010 afgebouwd van 679 naar 459 fte. Een afbouw van 220 fte ofwel 32%.<sup>1</sup> Deze afbouw bestaat uit:
  - De taakstelling voor de organisatie die volgde uit het Masterplan (116 fte)
  - De afbouw van inburgering (84 fte),
  - De herijking van Wenl (13 fte) (onder andere verwerking van 'Via B')
  - Saldo van diverse enkele aanpassingen (7 fte).
2. In verband met de voortdurende stijging van het volume bijstandsgerechtigden in de afgelopen jaren is een normeringsmodel ontwikkeld voor het bijstellen van de formatie voor de wettelijke taken die samenhangen met de bijstandsverstrekking. Door toepassing van dit normeringsmodel ademt de formatie in feite mee met de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden. De op een benchmark van Berenschot gebaseerde norm is vastgesteld op 1 fte per 100. We passen dit normeringsmodel toe vanaf de Voorjaarsnota 2014. De formatie voor de niet wettelijke taken, die geen onderdeel uitmaakt van de normering, is ondanks de recente toename van het aantal bijstandsgerechtigden niet bijgesteld
3. Werk en Inkomen voldoet aan de overheadnormen. Ook de beleidstaakstelling is bij Werk en Inkomen ingevuld.
4. De (on)mogelijkheden om op de formatie op armoede te bezuinigen zijn uitgebreid onderwerp geweest bij de discussie met de gemeenteraad rondom de taakstelling armoede. In de Voorjaarsnota 2015 stellen we voor om deze taakstelling te verlagen van 1 miljoen euro naar 0,150 miljoen euro

---

<sup>1</sup> Als gevolg van de decentralisatie van taken vanaf 2015 van het Rijk naar de gemeente voeren we een nieuwe reorganisatie door. Met deze reorganisatie wordt de dienstverlening zodanig aangepast dat deze naadloos aansluit op de buurtteams. Het reorganisatieplan voorziet in een reductie van de formatie met per saldo 12,11 fte.

- In G4 verband bereiden we met WiGo4It een fundamentele vernieuwing van het applicatielandschap voor (professional portal). Met deze vernieuwing kunnen we de dienstverlening verbeteren en efficiënter werken. De beoogde efficiencybesparing behalen we door een afname van de formatie en zetten we in voor de innovatietaakstelling.

## 3 Resultaten

### A. Interne dwarskijksessie

Op 13 februari heeft een interne dwarskijksessie plaatsgevonden. Aan deze bijeenkomst namen de werkgroepleden en een aantal interne dwarskijkers deel. Interne dwarskijkers met een kritische blik die niet direct werkzaam zijn op het terrein van werk en inkomen maar er wel affiniteit mee hebben. Ter voorbereiding op de bijeenkomst hebben de deelnemers enkele beleidsdocumenten (Economische Agenda Utrecht 2012-2018, uitvoeringsnota 'Werken aan Werk', Programmabegroting 2015, Coalitieakkoord 'Utrecht maken we samen') en activiteitenoverzichten (jaarplan, overzicht budgetten) ontvangen. Na een toelichting op de beleidsvelden aan de hand van de toegezonden stukken volgde een uitgebreide verwoonder- en vragenronde. De kernvraag hierbij was: doen we als gemeente de goede dingen? Deelvragen waren:

- Dragen de opgesomde activiteiten bij aan het bereiken van de genoemde doelstellingen?
- Is er scherpste op de rol die de gemeente inneemt in het netwerk van actoren?
- Op welke wijze leiden maatschappelijke ontwikkelingen tot bijstelling van doelen en activiteiten?"

De interne dwarskijksessie heeft de volgende aanbevelingen opgeleverd:

#### 1. Bewaak de samenhang en breng focus aan in de grote hoeveelheid aan activiteiten

De onder de loep genomen budgetten (fysieke economische infrastructuur, werkgelegenheid, bestrijding jeugdwerkloosheid, arbeidsmarktbudget) worden besteed aan een groot aantal activiteiten. Dit vergroot de kans op versnippering, bewaak daarom de samenhang en breng meer focus aan.

#### 2. Maak de doelstellingen meetbaar, meet de resultaten en onderzoek de effectiviteit

Gezien de hoeveelheid aan activiteiten, de grote beleidsopgave en de dynamiek in het nieuwe beleid is het van belang om de effectiviteit van de ingezette instrumenten continu te onderzoeken. Dit betekent dat aan de voorkant de doelstellingen meetbaar worden geformuleerd en dat de resultaten consequent worden gemeten. Onderzoek bij nieuw beleid altijd hoe je een hefboomwerking kan realiseren (cofinanciering).

#### 3. Maak de effectiviteit van het accountmanagement inzichtelijker en vergroot deze waar mogelijk

Het accountmanagement is een belangrijke activiteit van Economische Zaken. Het is daarom zinvol om de effectiviteit van deze activiteit inzichtelijker te maken (meten) en waar mogelijk te vergroten. Hierbij spelen de verbindingen met andere beleidsvelden een rol (bijvoorbeeld VTH). Door deze nog meer te versterken kan de inzet van accountmanagement als smeerolie op de andere beleidsvelden wellicht nog worden vermindert.

#### 4. Heroverweeg het beleid, werkwijze en inzet van het budget voor de kinderopvangregelingen

Onderdeel van de doelstelling 'participatie' is het budget voor Kinderopvang (0,385 miljoen euro). Dit budget wordt ingezet voor de regelingen 'sociaal medische indicatie' en 'bevordering re-integratie'. In 2013 en 2014 was er een flinke onderbesteding op dit budget. Oorzaak van deze onderbesteding is vooral de invoer van de eigen bijdrage voor de regeling sociaal medische indicatie. Werk en Inkomen zet in 2015 in op het vergroten van het bereik van deze regelingen en hiermee deze in te zetten als instrument voor 'werken moet lonen'. Gezien de forse onderbesteding adviseren we om hier stevig op in te zetten, integraal de effectiviteit van het beleid en de werkwijze te onderzoeken (en zo nodig de inzet van het budget te heroverwegen) en uiterlijk bij de Programmabegroting 2016 de uitkomsten van het onderzoek en de eventuele bijsturingsmaatregelen voor te leggen.

### B. Externe dwarskijksessie

Op 6 maart 2015 heeft een externe dwarskijksessie plaatsgevonden. Ter voorbereiding op de bijeenkomst hebben de deelnemers enkele beleidsdocumenten (Economische Agenda Utrecht 2012-2018, uitvoeringsnota Werken aan Werk) en activiteitenoverzichten (jaarplan, overzicht budgetten) ontvangen. Doel van deze sessie was om input, ideeën en feedback van stakeholders uit de stad op te halen over de invulling van de beleidsvoornemens van de gemeente

Utrecht. Hoe effectief zijn we? Hoe verhouden onze inspanningen zich tot de gewenste resultaten? Doen we wel de goede dingen en doen we deze goed?

Naast deelnemers vanuit de gemeente waren de volgende externe dwarskijkers aanwezig:

- Gert-Jan Jansen van ZZP-vloot Utrecht; lid dagelijks bestuur PZO-ZZP (belangenbehartiger zelfstandigen)
- Johan Douwes; directeur Utrechtse Ondernemers Academie (UOA)
- Jacques Blommendaal; voorzitter Stichting Centrummanagement Utrecht.
- Ronald Besemer; directeur Toerisme Utrecht (tot voor kort hoofd PR en Communicatie Corio)
- Theo van Ooijen; voorzitter Industrievereniging Lage Weide en Port of Utrecht.

De levendige externe dwarskijksessie heeft veel interessante informatie opgeleverd. Uit de discussie destilleren we de volgende belangrijkste aanbevelingen. Een positieve kanttekening daarbij: Utrecht doet het al goed! Utrecht geldt in het land als een goed voorbeeld. De aanbevelingen zijn dan ook vooral bedoeld om het programma en de stad naar een nog hoger niveau te brengen en vooral geen kansen te laten liggen!

### **1. Zorg voor SMART geformuleerde doelstellingen en stel op voorhand vast hoe de realisatie te meten**

De doelstellingen van het programma kunnen meer dan nu het geval is SMART worden geformuleerd. Daarbij is het van belang om vooraf een adequate thermometer te bepalen waarmee de realisatie van deze doelstellingen kan worden gevolgd. Schuw niet voor externe, objectieve effectiviteitsmetingen (bijvoorbeeld Universiteit Utrecht).

### **2. Breng meer focus aan in het programma en leg daarbij de nadruk op de kansen in de stad**

Het huidige programma bevat een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan activiteiten en werkzaamheden. Versnippering ligt daardoor nadrukkelijk op de loer. Dit maakt dat er meer focus in het programma moet worden aangebracht. Maak scherpere keuzes, onderbouw deze goed en focus daarbij op de kansen in de stad. Kansen pakken vraagt om meer en nieuwe verbindingen. Het vraagt ook om los te komen van bestaande processen en werkwijzen. Genoemde kansen zijn onder meer:

- Sociaal ondernemerschap  
(zoek contact met MVO Nederland aan de Nieuwekade, waaronder BoP Innovation Center)
- Het arsenaal aan succesvolle zzp'ers  
(doorgroei naar succesvolle ondernemingen, creëer een O&O fonds voor zzp'ers)
- Gerichtere branding en internationale positionering  
(vestigingsklimaat bedrijven verbeteren en promoten, meer (medische) congressen, leg actief contact met Neelie Kroes als "special envoy" voor het initiatief StartupDelta).

### **3. Richt het programma nadrukkelijker op de nieuwe ontwikkelingen; op de toekomst**

De economie en de arbeidsmarkt zijn meer dan ooit aan het veranderen. Wat betekenen deze veranderingen voor Utrecht? Richt het programma veel meer op deze veranderingen en bouw aan de toekomst! Maar verwaarloos het bestaande tegelijkertijd niet.

### **4. Richt het programma (nog) meer op verbinding**

De gemeente kan de doelstellingen alleen in samenwerking met de stad realiseren. Het programma moet daarom in alles zijn gericht op de verbinding, op de interactie en op het bij elkaar brengen van burgers, ondernemers en instellingen. Doe alles in samenwerking! Benut de bestaande netwerken in de stad nog meer. Stimuleer het aanbod van verzamelgebouwen. Maak nog meer gebruik van de grote hoeveelheid kennis in de stad.

### **5. Versterk de vliegwiel functie van het LEF, het EFRO en het ondernemersfonds**

In de periode 2014-2018 is 8 miljoen euro beschikbaar voor het Lokaal Economisch Fonds (LEF). Daarnaast kunnen de komende jaren projecten worden ingediend voor subsidies vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (Kansen voor West 2014-2020). Verder kent het ondernemersfonds momenteel een forse onderuitputting. Advies is om deze budgetten in samenhang te beoordelen en waar mogelijk de vliegwiel functie te versterken.

Samengevat komen de aanbevelingen 1 en 2 van de interne dwarskijksessie overeen met aanbeveling 1 en 2 van de externe dwarskijksessie. In de externe dwarskijksessie wordt daarnaast in de aanbevelingen ingegaan op de koers van het beleid en wijze van uitvoering van het beleid.