



Opdrachtgever

RWI



Raad voor
Werk en
Inkomen

Opdrachtnemer

Regioplan / H.J. Batelaan, L. Desain, J.

Mur ... [et al.]

Onderzoek

*Vangnet met veerkracht: gemeentelijk
beleid ter voorkoming van langdurige
bijstandsafhankelijkheid*

Einddatum – 1 juli 2004

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

Vangnet met veerkracht

Conclusie

Gemeenten doen er steeds meer aan om te voorkomen dat mensen langdurig in de bijstand raken. Zij passen daarbij een groot aantal gevarieerde maatregelen en instrumenten toe. Gemeenten geven hun preventiebeleid vorm door bijvoorbeeld cliënten meteen een werkstage of parttime dienstverband aan te bieden ("work first"), gecombineerd met verplichte sollicitatieactiviteiten. Daarnaast hebben gemeenten de controles van bijstandsgerechtigden geïntensiveerd en bevorderen zij actief de uitstroom uit de bijstand. Zo wordt het huidige bestand van bijstandsccliënten doorgelicht op eventuele reïntegratiemogelijkheden. Gemeenten stellen ook steeds meer eisen aan reïntegratiebedrijven, met als doel dat cliënten daadwerkelijk regulier inkomsten uit arbeid gaan verwerven. Vaak is echter onduidelijk wat de resultaten van de specifieke beleidsinstrumenten zijn. Ook is het lokale beleid nog altijd overwegend aanbodgericht (op de situatie en mogelijkheden van de bijstandsccliënt) en speelt het beperkt in op wensen van de potentiële werkgevers van bijstandsgerechtigden. Hoewel gemeenten hun preventiebeleid zelfstandig vaststellen, blijkt dat zij zich voor een belangrijk deel nog baseren op landelijke richtlijnen. De verwachting is dat door de recent ingevoerde WWB (2004) en de nieuw Gemeentewet (2002) gemeenten steeds meer eigen keuzes gaan maken. De WWB is daarbij voor gemeenten, nu zij zelf de financiële consequenties moeten dragen, een extra stimulans om reïntegratiebedrijven meer op hun resultaten af te rekenen. In de rapportage komen ook de poortwachtersfunctie van het CWI en de effectiviteit van de (wederzijdse) informatievoorziening aan de orde.
Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/xnzbuk5p>

Henk Jaap Batelaan, Lisette Desain, Jakko Mur,
Jorien Soethout, Bob van Waveren

Vangnet met veerkracht

**Gemeentelijk beleid ter voorkoming van langdurige
bijstandsafhankelijkheid**

**Onderzoek uitgevoerd door Regioplan in opdracht
van de Raad voor Werk en Inkomen**

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI adviseert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsmarktbeleid. Doel van deze adviezen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Een andere taak is het vergroten van transparantie en kwaliteit op de reïntegratiemarkt. Ook heeft de RWI een eigen subsidieregeling om werkgelegenheidsprojecten te stimuleren.

Juli 2004

Inhoudsopgave

1	Inleiding, vraagstelling en onderzoeksaanpak	4
1.1	Inleiding	5
1.2	Probleemstelling	5
1.3	Aanpak van het onderzoek	6
1.4	Realisatie van het onderzoek, accentverschuivingen	7
1.5	Opbouw rapport	8
2	Instroompreventie en handhaving	10
2.1	Inleiding	11
2.2	Poortwachtersfunctie: afspraken met het CWI	11
2.3	Poortwachtersfunctie: work first en directe bemiddeling	13
2.4	Handhaving	15
2.5	Samenvatting	21
3	Aanbodversterking	22
3.1	Inleiding	23
3.2	Inkoop	23
3.3	Casemanagement	28
3.3.1	Integraal en gescheiden casemanagement	28
3.3.2	Keuze voor de gescheiden of integrale variant	29
3.3.3	Randvoorwaarden Casemanagement	31
3.3.4	Casemanagement reflecteert verzakelijkte uitvoering bijstandswetgeving	32
3.4	Samenvatting	34
4	Vraaggericht preventiebeleid	36
4.1	Inleiding	37
4.2	Beleid vraagzijde arbeidsmarkt	37
4.3	Toekomst gesubsidieerde arbeid	38
4.4	Samenvatting	40
5	Effectiviteit en informatievoorziening	42
5.1	Inleiding	43
5.2	De cijfers	45
5.2.1	Kwantitatieve analyse met centrale databestanden	45
5.2.2	Kwantitatieve analyse met lokale databestanden	46
5.2.3	Bespreking resultaten	47
5.3	Verklaringen	48
5.3.1	Sluitingsratio	48
5.3.2	Kwaliteit centrale gegevensbestanden	49
5.3.3	Informatiestromen binnen gemeenten	50
5.4	Samenvatting	54

6	Conclusies	56
6.1	Inleiding	57
6.2	Is er beleid ter preventie van langdurige bijstandsafhankelijkheid?	57
6.3	Welke factoren dragen bij aan effectief preventiebeleid?	58
6.4	Invloed WWB op beleidspraktijk	60
Bijlage 1	Onderzoeksgemeenten	63
Bijlage 2	Itemlijsten	64
Bijlage 3	Onderzoeksverantwoording lokale analyses	67



INLEIDING, VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSAANPAK

1.1 Inleiding

De Raad voor Werk en Inkomen heeft zich ten doel gesteld na te gaan hoe gemeenten beleid ter voorkoming van langdurige werkloosheid vormgeven en uitvoeren en in hoeverre zij erin slagen om aan de doelstelling van de sluitende aanpak te voldoen. De vraag die de RWI zich daarbij stelt, is niet zozeer hoe sluitend de aanpak is, maar in hoeverre gemeenten erin slagen langdurige bijstandsafhankelijkheid te voorkomen. Hiervan afgeleide vragen betreffen de effectiviteit van dit aanbod, alsmede slaag- en faalfactoren die gelegen zijn in de vormgeving van dit beleid.

Om in deze informatiebehoefte te voorzien heeft de RWI onderzoek bij gemeenten uit laten voeren om de gemeentelijke praktijk op deze aspecten na te gaan. In dit hoofdstuk presenteren we de probleemstelling (paragraaf 1.2), de onderzoeksaanpak (1.3) en de accentverschuiving die daarin plaatsvond tijdens de uitvoering (1.4). We besluiten met een leeswijzer voor het rapport (1.5).

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek gaat in op [1] de vraag of gemeenten een beleid voeren dat gericht is op de preventie van *langdurige* bijstandsafhankelijkheid en hoe dit beleid eruitziet, [2] wat de resultaten en mogelijke slaag- en faalfactoren zijn om een effectief preventief bijstandsbeleid te voeren en [3] op de invloed van de WWB op de motieven om dit beleid te voeren. De probleemstelling zetten we uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Voeren de onderzoeksgemeenten een beleid dat gericht is op het voorkomen van langdurige bijstandsafhankelijkheid, en zo ja, waaruit bestaat dan dit beleid?
2. Wat zijn de resultaten van dit beleid? Waaruit kunnen deze resultaten worden verklaard (kenmerken van organisatie, van beleid, overig)?

Bij de tweede onderzoeksvraag gaat het om het benoemen van slaag- en faalfactoren van het beleid. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende factoren:

- afspraken met het CWI;
- afspraken met reïntegratiebedrijven;
- aard en mate van doelgroepenbeleid;
- de wijze waarop het casemanagement is vormgegeven;
- de manier van inkoop;
- de wijze van handhaving;
- kenmerken van cliënten.

Een belangrijke vraag die als een rode draad door alle genoemde factoren heen speelt, is de mate waarin en de wijze waarop de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) haar schaduw vooruit werpt en invloed uitoefent op het beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid. Omdat deze wet de gemeenten volledig financieel verantwoordelijk maakt

voor de uitvoering van de bijstandswet kan worden verondersteld dat gemeenten hun kaarten zullen zetten op de instroombeperking en uitstroombestemming, in plaats van bijvoorbeeld op sociale activering (waarbij uitstroom uit de bijstand slechts op de lange termijn realiseerbaar is).

Doordat budgetten zijn gebundeld en daarmee niet meer gebonden zijn aan specifieke bestedingsrichtingen, is het ook denkbaar dat gemeenten bij uitstroombestemming niet meer investeren in aanbodversterking (trajecten et cetera) maar juist in vraaggericht beleid (het stimuleren van werkgelegenheid voor bijstandsgerechtigden).

Kortom: het is plausibel om te verwachten dat gemeenten inzetten op het zo veel mogelijk verminderen van de te betalen bijstandsuitkeringen, ook wel 'schadelastbeperking' genoemd. De wijze waarop zij dit doen, kan verschillen. Een derde onderzoeksvraag luidt daarom:

3. Op welke wijze en in welke mate is het 'schadelastprincipe' leidend voor het huidige en toekomstige beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid? In hoeverre speelt vraaggericht beleid daarbij een rol?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Algemeen

De aanpak is erop gericht de RWI zicht te geven op de manier waarop gemeenten hun beleid ter preventie van langdurige bijstandsafhankelijkheid vormgeven en welke effecten dat beleid heeft. Ook is de vraag aan de orde hoe dat beleid wordt uitgevoerd en welke relatie er is te leggen met de komst van de WWB.

Voor een belangrijk deel wordt dit inzicht verkregen uit kwalitatief onderzoek onder twaalf gemeenten. Om het kwalitatieve deel goed te kunnen voorbereiden en uitwerken worden ook kwantitatieve gegevens verzameld over de mate waarin de onderzoeksgemeenten erin slagen om nieuwe bijstandsklanten tijdig een reïntegratie-aanbod te doen, alsmede over de effecten van deze reïntegratieinspanningen.

Selectie onderzoeksgemeenten

De groep van onderzoeksgemeenten is samengesteld met behulp van een getrapte selectiemethode. Mede op basis van suggesties van deskundigen (Stimulansz, IWI, adviseurs) is een longlist opgesteld. In overleg met de opdrachtgever zijn hieruit twaalf onderzoeksgemeenten geselecteerd.

De selectie is erop gericht om een aantal 'doorsnee'-gemeenten en een aantal gemeenten met 'fris en origineel beleid' te rekruteren. Hierbij is gestreefd om paren van gemeenten samen te stellen, die wat betreft arbeidsmarktregio en -omvang sterk op elkaar lijken. Dit maakt het mogelijk om de resultaten onderling te vergelijken en succes- en faalfactoren te benoemen die te maken hebben met het gevoerde beleid.

Het oogmerk bij de samenstelling van de groep van onderzoeksgemeenten was om de groep zodanig samen te stellen, dat de variatie in het preventiebeleid op een goede manier achterhaald kon worden.

Benadrukt zij, dat bij de samenstelling van de groep van onderzoeksgemeenten niet is gestreefd naar representativiteit ten opzichte van de populatie van gemeenten. Het generaliseren van de kwantitatieve onderzoeksresultaten is derhalve niet mogelijk.

Onderzoeksinstrumenten

Voor de gegevensverzameling wordt gebruik gemaakt van documentanalyse, interviews met beleidsmedewerkers en/of managers en (groeps-)gesprekken met uitvoerders.

Voor de kwantitatieve analyse wordt gebruik gemaakt van gegevensbestanden van het CBS (maandstatistiek Abw, monitor scholing en activering (MOSA) en de administratie van verzekerde personen en diensverbanden (VPD).

1.4 Realisatie van het onderzoek, accentverschuivingen

Gegevensverzameling

De gegevens zijn verzameld met de volgende onderzoeksinstrumenten:

- Documentanalyse: van de onderzoeksgemeenten zijn relevante beleidsstukken opgevraagd en bestudeerd.
- Interviews met beleidsmakers en/of managers: in de meeste gevallen is gesproken met een beleidsmedewerker die nauw betrokken is bij de activeringskant van de Abw en WWB. De itemlijsten zijn bijgevoegd als bijlage 2.
- Groeps gesprekken met uitvoerders: in elke onderzoeksgemeente is gesproken met een groep van twee tot vier uitvoerders. Het gaat zowel om uitvoerders met taken in de activering van bijstandsklanten, als om uitvoerders van de bijstandsverlening. In een aantal gemeenten wordt dit onderscheid niet gemaakt en was het dus ook niet relevant bij de selectie van de informanten.
- Cijferanalyse CBS: doel van de cijferanalyse was een beeld te krijgen van de tijdigheid en resultaten van reïntegratietrajecten. De cijfers zijn verkregen door bestandkoppelingen tussen de CBS-bijstandsstatistiek, de Monitor Scholing en Activering (MOSA) en de registratie van verzekerde personen en dienstverbanden (VPD).
- Interviews met de onderzoeksgemeenten over de resultaten van de cijferanalyse. Deze gesprekken zijn gebruikt om de resultaten van de cijferanalyse door te spreken met de gemeenten.

Kwaliteit van de onderzoeksgroep

Het onderzoek is uitgevoerd onder twaalf middelgrote en grote gemeenten.¹ Er is gebruik gemaakt van een getrapte selectieprocedure. Eerst is een longlist van 25 gemeenten samengesteld door aan deskundigen van buiten en binnen ons bureau (Stimulansz, Inspectie Werk en Inkomen, adviseurs van Cap Gemini, Ernst & Young) te vragen naar voorbeelden van interessante vormen van preventiebeleid. In overleg met de opdrachtgever zijn uit deze longlist vervolgens twaalf gemeenten geselecteerd. Deze selectie is beschreven in bijlage 1.

1 In de categorieën 50.000-100.000 inwoners drie gemeenten, 100.000-200.000 inwoners: zeven gemeenten, meer dan 200.000: twee gemeenten.

Bij de samenstelling van de groep van onderzoeksgemeenten is beoogd om de belangrijkste variatie in het gevoerde preventiebeleid in beeld te krijgen. Een belangrijke bijdrage aan de realisatie van dit doel is geleverd door het gebruik van de bovenbeschreven selectiemethode, waarbij deskundigen van binnen en buiten ons bureau is gevraagd om suggesties.

In het onderzoek is deze (ruime) variatie aan beleidsvormen ook daadwerkelijk aangetroffen.² Daaruit mag de verwachting worden afgeleid dat de beschrijving van de beleidsvariatie in dit rapport een goed beeld geeft van de werkelijkheid, dat wil zeggen, dat de belangrijkste beleidsvarianten en ontwikkelingen in beeld zijn gebracht.

Kwaliteit van resultaten van cijferanalyse CBS

Tijdens het onderzoek bleek dat er aanzienlijke tekortkomingen kleefden aan boven- genoemde cijferanalyse. Er is daarom een aanvullende actie ondernomen. Aan zes van de twaalf onderzoeksgemeenten is gevraagd medewerking te verlenen aan een alternatieve cijferanalyse, waarbij gebruik werd gemaakt van lokale databestanden. In drie gemeenten is deze analyse succesvol afgerond; in de drie andere gemeenten bleek de analyse om verschillende redenen niet uitvoerbaar binnen het kader van dit onderzoek (zie verder hoofdstuk 5).

De opzet en uitwerking van deze analyse wordt beschreven in bijlage 3.

Gevolgen voor beantwoorden van onderzoeksvragen

Door het ontbreken van betrouwbaar cijfermateriaal van alle onderzoeksgemeenten, is het niet mogelijk gebleken om de tweede onderzoeksvraag (resultaten van beleid) met kwantitatieve gegevens te onderbouwen. Een gevolg daarvan is dat ook geen succes- en faalfactoren kunnen worden benoemd. Wel zijn in het rapport bij de verschillende vormen van het gevoerde beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid zogenaamde 'good practices' beschreven.

Een ander gevolg is dat ook de voorgenomen paarsgewijze vergelijking van gemeenten door het ontbreken van betrouwbare resultaatgegevens niet kon worden uitgevoerd.

1.5 Opbouw rapport

In de eerstvolgende drie hoofdstukken werken we onze bevindingen uit over de aard van het preventiebeleid, zoals de onderzoeksgemeenten dat hebben vormgegeven. Het gaat achtereenvolgend om:

- Instroompreventie en handhaving (hoofdstuk 2). Dit hoofdstuk gaat over de invulling van de poortwachtersfunctie en het handhavingsbeleid in de keten.
- Aanbodversterking (hoofdstuk 3): in dit hoofdstuk staat aanbodversterking centraal. Trajectinkoop en casemanagement vormen daarbij belangrijke onderwerpen.
- Vraaggericht beleid (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 4 beschouwen we het uitstroomgerichte beleid voor zover het géén betrekking heeft op aanbodversterking. Hiermee bedoelen we het beleid dat zich richt op de *vraagzijde* van de arbeidsmarkt (werkgevers) en de wijze waarop gemeenten denken om te gaan met de bezuinigingen op de gesubsidieerde arbeid.

² Bij wijze van marginale toets: ook de relevante media (waaronder vaktijdschriften) melden geen beleidsvormen die niet in het onderzoek zijn aangetroffen.

In hoofdstuk 5 wordt verslag gedaan van de inspanningen om de resultaten van het preventiebeleid in beeld te brengen. Behalve indicaties voor deze resultaten biedt dit hoofdstuk ook informatie over de wijze waarop gemeenten gegevens vastleggen die relevant zijn voor het bepalen van tijdigheid en resultaat van trajecten. Ten slotte staat in hoofdstuk 6 de beantwoording van de onderzoeksvragen centraal.

INSTROOMPREVENTIE EN
HANDHAVING

2

2.1 Inleiding

De gemeenten verschillen van elkaar in de mate waarin zij prioriteit geven aan de preventie van *instroom* in de WWB: in de visie van één onderzoeksgemeente is instroompreventie en een striktere handhaving cruciaal in het beleid ter voorkoming van bijstandsafhankelijkheid, terwijl andere gemeenten het 'sociale gezicht' van hun gemeente blijvend willen waarborgen en de toegang tot en gebruik van de WWB daarmee niet te zeer willen bemoeilijken.

De wijze waarop gemeenten instroompreventie gestalte geven is één van de onderwerpen van dit hoofdstuk. Het element dat alle gemeentelijke operationalisering van instroompreventie gemeen hebben is – afgezien van een zekere strengheid – *tijdigheid*. De gemeenten willen voorkomen dat cliënten gedurende een langere periode zonder interventies van een uitkering gebruikmaken. Deze tijdigheid wordt vooral rond het instroommoment georganiseerd, bijvoorbeeld door de cliënt niet te lang te laten wachten op een 'werkintake' of door een snelle dossieroverdracht van het CWI aan de gemeente. Het voorkomen van instroom in de bijstand wordt ook wel aangeduid met het begrip 'poortwachtersfunctie'.

Voor de invulling van de poortwachtersfunctie zijn gemeenten voor een deel afhankelijk van een externe partner, het CWI. Over de samenwerking met het CWI gaat paragraaf 2.2. Uit onze gesprekken met gemeenten komt verder naar voren dat in discussies over de poortwachtersfunctie het uit Amerika overgewaarde *work first* steeds meer voet aan wal zet. Naast *work first* hopen een aantal gemeenten door middel van het instrument 'directe bemiddeling' een snelle uitstroom naar werk te realiseren. Paragraaf 2.3 gaat over *work first* en directe bemiddeling.

Naast handhaving aan de poort (instroompreventie) is, bij het voorkomen van langdurige bijstandsafhankelijkheid ook handhaving tijdens de uitkeringsverstrekking van belang. We beschrijven in paragraaf 2.4 de wijze waarop de onderzoeksgemeenten hier invulling aan geven.

2.2 Poortwachtersfunctie: afspraken met het CWI

Wet SUWI

In de Wet SUWI is de taakverdeling tussen gemeenten en CWI vastgelegd. Het CWI is verantwoordelijk voor de eerste claimbeoordeling (uitkeringsintake) en het bepalen van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt (werkintake). Bij de werkintake worden de cliënten door middel van de kansmeter ingedeeld in een fase die de afstand tot de arbeidsmarkt weergeeft. Fase 1 is direct bemiddelbaar en fase 4 heeft veel hulp en begeleiding nodig. Wanneer de werkintake onvoldoende houvast biedt voor een juiste bepaling van de afstand tot de arbeidsmarkt volgt een zogeheten Kwalificerende Intake (Kwint).

Het CWI is belast met de bemiddeling van fase 1-clianten. Mensen die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben (fase 2, 3 en 4), worden doorgestuurd naar de gemeentelijke sociale dienst. Wanneer na een half jaar bemiddeling door het CWI geen uitstroom is bewerkstelligd, worden cliënten alsnog doorgestuurd naar de gemeente – zij hebben dan een fase 2-label.

De sociale dienst stelt in alle gevallen het recht op uitkering vast. De afspraken tussen CWI en gemeenten worden vastgelegd in een zogeheten Service Niveau Overeenkomst (SNO). Hierin worden afspraken gemaakt over tijdstippen waarop werkzaamheden moeten zijn afgerond en kwaliteitscriteria vastgelegd. Zo kan bijvoorbeeld een streefcijfer zijn vastgelegd voor wat betreft het aandeel cliënten dat door het CWI wordt begeleid (dat wil zeggen: in fase 1 is ingedeeld) en op welke wijze het CWI deze cliënten controleert op het sollicitatiegedrag.

Uitkeringsintake en reïntegratiediagnose

In alle twaalf onderzoeksgemeenten worden de verschillende belangen van CWI en gemeente herkend. Het CWI wil zo veel mogelijk mensen aan het werk helpen en heeft de neiging veel mensen in fase 1 in te delen en daardoor een half jaar vast te houden. De gemeente wil vanwege het schadelastrisico juist zo snel mogelijk zelf aan de slag met de uitkeringsaanvragers.

Ongeveer de helft van de gemeenten is niet tevreden over het CWI – ondanks de ‘SNO’s’. De ontevredenheid richt zich op de eerste beoordeling van de rechtmatigheid van de aanvraag (uitkeringsintake) en in tweede instantie op de werkintake (fase-indeling [kansmeter] en de Kwint).

De kritiek richt zich zowel op de *kwaliteit* van beide intakes als op de *tijdigheid* van beide intakes. Het komt volgens een aantal gemeenten regelmatig voor dat consultants beide intakes opnieuw doen. In (bijna) alle twaalf gemeenten is daarom een beweging zichtbaar in de richting van een taakverdeling waarbij het CWI zich steeds minder met de uitkeringsintake bezighoudt en zich concentreert op de bemiddeling van fase 1-clieënten. De gemeenten maken hierbij de afspraak met het CWI dat cliënten zo snel mogelijk worden doorverwezen voor de uitkeringsintake.

Een aantal gemeenten roept fase 2-, 3- en 4-clieënten zo snel mogelijk op voor een diagnosegesprek en wacht de Kwint niet af. In deze gemeenten kan het voorkomen dat het CWI een Kwint afneemt, de gemeente diagnosegesprekken uitvoert en het reïntegratiebedrijf ook een eigen intake kent. Zowel uitvoerders als beleidsmakers van deze gemeenten menen dat dit een ongewenste situatie is: het is klantvriendelijk, niet professioneel en het werkt vertragend. In één gemeente is de Kwint afgeschaft vanwege de vertragende werking ervan.

Gemeenten die met CWI's samenwerken in hetzelfde bedrijfsverzamelgebouw (BVG) zijn vaker tevreden over het CWI dan gemeenten waarbij de samenwerking fysiek is gescheiden. Omdat een BVG meer mogelijkheden voor nauw overleg biedt, is de kans groter op bevredigende taakafspraken.³ Gemeenteconsulenten kunnen hun CWI-collega's instrueren voor wat betreft de rechtmatigheidsacties bij de intake. In een paar gemeenten wordt gezocht naar een constructie waarbij gemeenteambtenaren de uitkeringsintake van het CWI overnemen. In één gemeente is een dergelijke constructie inmiddels van kracht. Hierbij voert de gemeente in opdracht van het CWI de uitkeringsintake uit.

3 Onduidelijk is of de goede samenwerking het gevolg is van het samengaan in een BVG, of dat juist een al bestaande goede samenwerking de aanleiding was om een BVG in te richten.

De volgende bijzonderheden met betrekking tot de bijstandsaanvraag zijn we tegengekomen in ons onderzoek:

- In drie gemeenten vinden huisbezoeken plaats bij nieuwe aanvragen – in een van deze drie gemeenten betreft dit een experiment. In weer een andere gemeente bestaat een voornemen om huisbezoeken in de nabije toekomst in te voeren. Huisbezoek lijkt een effectief instrument ter preventie van instroom; vanzelfsprekend zijn de uitvoeringskosten hiervan hoger dan bij een reguliere uitkeringsintake; het idee is echter dat deze kosten worden terug-verdiend vanwege het aantal mensen dat geen uitkering krijgt of de aanvraag intrekt.
- Twee gemeenten overwegen een keuringsarts in het bedrijfsverzamelgebouw onder te brengen om arbeidshandicaps vast te stellen of juist uit te sluiten bij WWB-aanvragers. Bij een snelle beoordeling door deze arts kan tijdig de beslissing worden genomen voor welk soort trajecten de betreffende cliënt al dan niet is toegepast.
- In één gemeente wordt elke fase 2-, 3- of 4-client binnen drie dagen na de CWI-uitkeringsintake verwacht bij een reïntegratiebedrijf voor een diagnose en een globaal trajectplan; pas na het vaststellen van diagnose en plan volgt de verdere intake bij de gemeente (in de meeste andere gemeenten gelden ‘slechts’ afspraken tussen gemeente en CWI over het tijdig doorsturen van de cliënten naar de gemeente).

2.3 Poortwachtersfunctie: work first en directe bemiddeling

Naast werkafspraken met het CWI over de intake wordt de poortwachtersfunctie in de twaalf gemeenten vooral vormgegeven door de wijze waarop het ‘werk-boven-uitkering-principe’ wordt ingericht. Dit principe staat overigens in geen enkele gemeente meer ter discussie. In de helft van de onderzoeksgemeenten (6) wordt nagedacht over *work first*. Drie andere gemeenten leggen veel nadruk op ‘directe bemiddeling’.

Work first is de eind jaren '90 uit Amerika overgewaaide gedachte dat mensen alleen recht op gemeentelijke bijstand hebben wanneer zij hiervoor ‘iets terug doen’, bijvoorbeeld in de vorm van verplichte werkzaamheden. In zes onderzoeksgemeenten zijn aspecten van het zogeheten ‘*work first*-principe’ terug te zien in de manier waarop de instroom in de bijstand wordt beperkt (drie gemeenten) of bestaan voornemens (drie gemeenten) om elementen van deze Amerikaanse aanpak in de poortwachtersfunctie te integreren. In één van de twaalf onderzoeksgemeenten verwacht de geïnterviewde manager dat *work first* ‘absoluut geen poot aan de grond zal krijgen’ vanwege de politieke signatuur van de gemeenteraad. *Work first* heeft verschillende verschijningsvormen in de twaalf onderzoeksgemeenten:

- In twee gemeenten worden cliënten niet meteen op een reïntegratietraject gezet, maar krijgen zij direct een parttime werkstage aangeboden in de zorgsector, gemeentelijke groenvoorziening, of via het SW-bedrijf.
- In een andere gemeente bestaat het voornemen elke cliënt waarvan het CWI aangeeft dat deze niet binnen drie maanden uitstroomt, een 20-uurs dienstverband aan te bieden via een reïntegratiebedrijf.
- In twee van de drie hierboven genoemde gemeenten zijn de cliënten die aan een werkstage deelnemen verplicht regelmatig te solliciteren, zij moeten bijvoorbeeld verplicht 12 uur per week besteden aan sollicitatieactiviteiten. Samen met het dienstverband van 20 uur ontstaat dan een werkweek van 32 uur, zo is het idee. Ze worden hierop gecontroleerd.

Kader 2.1 Work first: productiehuis voor verplichte werkstages van bijstandsgerechtigden

In één onderzoeksgemeente is het *work first*-principe uitgewerkt in een nota arbeidsmarktbeleid. De werkwijze moet medio 2004 zijn beslag krijgen. De nota stelt dat zodra mensen recht hebben op een uitkering, direct hun reïntegratietraject start. De cliënt moet zich 32 uur per week beschikbaar stellen voor reïntegratieactiviteiten. In praktijk wordt dit als volgt uitgewerkt: als regulier werk niet beschikbaar is, moet de cliënt zo snel mogelijk aan een verplichte werkstage beginnen. De stage beslaat 20 uur per week. Twaalf uur per week moet de cliënt besteden aan sollicitaties, cursussen of kortdurende trainingen.

Om in het aanbod van deze werkstages – die gericht moeten zijn op doorstroom naar werk – te voorzien, wordt er in deze gemeente in samenwerking met het SW-bedrijf een 'productiehuis' opgericht. Dit productiehuis moet ervoor zorgen dat er voldoende (kortdurende) werkstages beschikbaar zijn. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten stages.

- Stages voor cliënten die beschikbaar zijn voor werk en die geen ernstige belemmeringen hebben. Deze stages zijn gericht op het behoud van / opdoen van werkervaring.
- Stages voor moeilijk plaatsbare klanten met (zeer) ernstige belemmeringen. Deze stages zijn gericht op arbeidstraining en werkgevenning.
- Stages voor klanten die in principe geschikt zijn voor beschikbare vacatures. Deze stages moeten worden beschouwd als een voorbereiding op een specifieke functie (leerwerkstages).

De mogelijke stagewerkzaamheden: inpakken, houtbewerking, montagewerk, groenvoorziening, onderhoud, zorg en 'maatschappelijk nuttige activiteiten'.

Nadat een cliënt is doorverwezen door het CWI naar de gemeente, verzorgt het productiehuis de intake van de cliënt voor directe plaatsing op een werkplek. De cliënt zal maximaal 6 weken op deze werkplek blijven. In deze zes weken maakt het productiehuis een aanvullende diagnose van de klant, hetgeen in overleg met de cliënt wordt uitgewerkt in een concepttrajectplan. In dit plan wordt aangegeven via welke weg de cliënt naar een (reguliere) baan zal worden toegeleid. Nadat het concepttrajectplan is voorgelegd aan de klantmanager, kan de cliënt met de werkstage beginnen. De stage duurt maximaal 20 weken.

Nadat regulier werk is gevonden, kan het productiehuis nog 3 maanden nazorg aanbieden, om uitval te voorkomen. Mocht na deze werkstage geen regulier werk gevonden zijn, dan start het productiehuis met een vervolgttraject dat toeleidt naar andere vormen van arbeid, bijvoorbeeld gesubsidieerd werk.

De gemeente realiseert zich dat een voldoende aanbod aan werkstages essentieel is. De gemeente kiest daarom voor een projectmatige opzet. Het productiehuis moet enige tijd krijgen zich te ontwikkelen. Om deze reden verwijst de gemeente vooralsnog vooral nieuwe klanten en slechts een bescheiden aantal 'zittende klanten'. De gemeente gaat uit van 250 cliënten in het eerste jaar. Het project wordt na een jaar geëvalueerd, mede aan de hand van meetbare uitstroomdoelstellingen.

Directe bemiddeling

In drie andere onderzoeksgemeenten is het een reguliere werkwijze om zo veel mogelijk enigszins kansrijke cliënten direct te bemiddelen naar werk. In deze gemeenten is de rol van het CWI cruciaal. Zo probeert het CWI in twee gemeenten op verzoek van deze gemeenten potentiële aanvragers te ontmoedigen om een uitkering aan te vragen. Kansrijken onder hen (jong, gezond) worden eerst naar een uitzendbureau gestuurd. Vervolgens moet het CWI een groot aantal fase 1-clieënten aan geschikte vacatures helpen. Dit kan worden gerealiseerd door een goede samenwerking met uitzendbureaus.

Ten slotte krijgen de gemeenteconsulenten in één van deze gemeenten de opdracht om in samenspraak met de fase 2- en 3-clieënten eerst te bezien in hoeverre bemiddeling mogelijk is alvorens een reïntegratietraject in te zetten. Deze gemeente heeft de visie dat een traject in sommige gevallen juist stilstand veroorzaakt, voorkomen moet worden dat cliënten trajecten 'uitzitten'. Eén van deze drie gemeenten zet directe bemiddeling bovendien in bij die cliënten die al een volledig traject, zonder uitstroomresultaat, hebben doorlopen om te voorkomen dat zij in het bestand blijven zitten en de afstand tot de arbeidsmarkt opnieuw vergroot wordt.

In kader 2.2 wordt één gemeente specifiek beschreven omdat deze gemeente instroompreventie en directe bemiddeling grotere prioriteit toekent dan uitstroombevordering.

Kader 2.2 Instroombeperking en directe bemiddeling als speerpunt van het preventiebeleid

In één gemeente bestaat de visie veel te investeren in de poortwachtersfunctie. Met het CWI worden werkafspraken gemaakt over de wijze waarop potentiële aanvragers *ontmoedigd* kunnen worden om een uitkering aan te vragen. Verder worden zo veel mogelijk nieuwe instromers door het CWI bemiddeld naar werk om te voorkomen dat mensen die dat niet nodig hebben 'op traject worden gezet'. Deze manier van werken wordt vooral toegepast bij nieuwe instromers waarvan de gemeente verwacht dat zij zullen uitstromen bij stevige controle op het nakomen van hun verplichtingen. In deze gemeente bestaat verder grote voorzichtigheid met het uitgeven van geld aan reïntegratie-instrumenten die geen direct uitstroomresultaat genereren, zoals scholingstrajecten.

De verwachting bestaat dat de hogere uitvoeringskosten zich gemakkelijker terugverdienen dan langdurige reïntegratietrajecten waarvan op voorhand niet duidelijk is of zij tot duurzame uitstroom leiden.

2.4 Handhaving

Inleiding

In het kader van de Agenda voor de Toekomst (AT) zijn niet alleen afspraken gemaakt ter bevordering van een sluitend aanbod aan de nieuwe bijstandsinstromers en het bewerkstelligen van uitstroom uit de uitkering, maar ook afspraken over de ontwikkeling van handhavingsbeleid in elke deelnemende gemeente.

Sinds 2003 wordt handhavingsbeleid door het Rijk ondersteund door middel van een stimuleringsregeling.⁴ De stimuleringsregeling is voorafgegaan door twee pilots van het Ministerie van SZW waarbij in totaal negen gemeenten extra aandacht hebben gegeven aan hun handhavingsbeleid. Veel geïnterviewde beleidsmakers verwijzen naar 'Hoogwaardig Handhaven' wanneer zij de gemeentelijke voornemens voor nieuw handhavingsbeleid kenbaar maken.

Naast de genoemde 'AT-handhavingsafspraken' en de stimuleringsregeling levert ook de WWB een impuls voor het vernieuwen van handhavingsbeleid in gemeenten. Met de invoering van de WWB vervallen namelijk de richtlijnen van de rijksoverheid voor het uitvoeren van het 'periodiek rechtmatigheidsonderzoek' en het opleggen van maatregelen aan cliënten,⁵ zodat de gemeenten genoodzaakt zijn hiervoor zelfstandig beleid te ontwikkelen. De meerderheid van de onderzoeksgemeenten heeft handhaving nog niet in lokale verordeningen verwerkt en zal in 2004 de bedoelde afstemmingsverordening formuleren.

Twee landelijke instrumenten ondersteunen lokaal handhavingsbeleid: het Inlichtingenbureau (IB) en SUWI-net, zie kader 2.3:

Kader 2.3 Inlichtingenbureau en SUWI-net

In het IB komen gegevens van sociale diensten, UWV, de Belastingdienst en de Informatie Beheer Groep samen. Maandelijks kan het cliëntenbestand van sociale diensten op sofi-nummer worden vergeleken met de andere bestanden in het IB. Hier kunnen signalen van 'witte' fraude uit naar voren komen.

Het SUWI-net is een afgeschermd internettoepassing voor medewerkers van sociale diensten, UWV en CWI. Met behulp van de 'SUWI-net-inkijk' kunnen medewerkers op ieder gewenst moment (bijvoorbeeld tijdens het uitvoeren van een nader onderzoek) aan de hand van een sofi-nummer gegevens over een cliënt inwinnen bij de andere ketenpartners (UWV en CWI).

Uit raadpleging van beide controle-instrumenten kan blijken dat een cliënt van de sociale dienst door een werkgever is aangemeld bij UWV, terwijl de cliënt aan de sociale dienst niet heeft doorgegeven dat hij werk heeft. Een dergelijk signaal kan leiden tot een nader onderzoek.

4 Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardige Handhaving, staatscourant 29 januari 2003, nr. 20 / pag. 22.

5 De Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften Abw (RAU) is per 1 januari 2004 vervallen.

Hoogwaardig handhaven

Om gemeenten te stimuleren het handhavingsbeleid te professionaliseren heeft het Ministerie van SZW de 'Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardige Handhaving' ingesteld. De doelstelling van 'hoogwaardig handhaven' is gericht op een vergroting van de spontane naleving van regels door bijstandsccliënten. Dit doel moet worden bereikt door het implementeren van vier visie-elementen in het handhavingsbeleid: vroegtijdig informeren van cliënten, optimaliseren van de dienstverlening, vroegtijdige en gerichte opsporing van misbruik ('controle op maat') en daadwerkelijke sanctionering.

Drie van de twaalf onderzoeksgemeenten hebben deelgenomen aan de pilots die voorafgingen aan de genoemde regeling:

- Twee van de twaalf onderzoeksgemeenten hebben deelgenomen aan het pilotproject 'Kennisbank Implementatieproject' (KIP), waarin het handhavingsbeleid zo veel mogelijk volgens de reguliere beleidscyclus is opgezet.⁶
- Een andere onderzoeksgemeente speelde een voortrekkersrol in het uitwerken van fraudebestrijding en -preventie door middel van een hernieuwde systematiek van heronderzoeken en risicoanalyse.

Naast de drie gemeenten die aan de pilotprojecten hebben deelgenomen, blijken vijf andere gemeenten inmiddels gebruik te (gaan) maken van de genoemde stimuleringsregeling. Dit betekent dat in acht van de twaalf gemeenten concrete initiatieven aanwijsbaar zijn op het terrein van hoogwaardig handhaven.

Vanzelfsprekend zijn niet alle gemeenten even ver met het ontwikkelen van een handhavingsbeleid. Een 'beleid hebben' impliceert immers een uitvoeringsproces dat min of meer is vormgegeven rond de beleidscyclus. In zo'n cyclus spelen het vastleggen en beoordelen van de resultaten van het beleid een belangrijke rol, vooral met het oog op een voortdurende verbetering van de beleidsuitvoering. Wanneer we het handhavingsbeleid in dit licht bezien, dan blijkt dat slechts een enkele onderzoeksgemeente de toets der kritiek kan doorstaan.

Informatieverplichting en arbeidsverplichtingen

Handhaving richt zich op twee typen verplichtingen waar een bijstandsgerechtigde aan moet voldoen: de arbeidsverplichtingen (zo goed mogelijk meewerken aan reïntegratie) en de informatieverplichting (juist, tijdig en volledig informatie verstrekken die van belang is voor recht op/hoogte van de uitkering). Op beide typen verplichtingen kunnen aparte handhavingsactiviteiten gericht worden. Dit sluit niet uit dat een handhavingsactiviteit gericht op de ene verplichting eveneens effect heeft op de andere verplichting. Zo kan bij een onderzoek naar aanleiding van het niet voldoen aan de arbeidsverplichting (bijvoorbeeld het niet verschijnen bij afspraken met het reïntegratiebedrijf) leiden tot de ontdekking dat niet aan de informatieverplichting is voldaan (de cliënt heeft verzwegen dat hij (zwart) werkt).

⁶ Uit eigen onderzoek weten we dat het project in één van deze gemeenten weinig draagvlak had; het project heeft hier slechts beperkt invloed gehad op de werkprocessen. Zie: Soethout, J.E., Evaluatie KIP, Den Haag: Stimulansz, 2003.

We beschrijven enkele (hoogwaardige) handhavingsactiviteiten van de onderzoeksgemeenten ten aanzien van beide typen verplichtingen en geven tot slot aan hoe de verdeling van handhavingstaken vormgegeven kan worden.

Handhaving van informatieverplichting: controle op maat

In de gemeenten die hebben aangegeven met hoogwaardig handhaven aan de slag te zijn, blijkt het aspect 'controle op maat' te leiden tot vernieuwingen in het werkproces. Deze gemeenten proberen op grond van een bestands- of dossieranalyse risicoprofielen te ontwikkelen van bijstandsccliënten met een 'verhoogd frauderisico'. Op grond van dergelijke profielen kunnen gerichte controles uitgevoerd worden, terwijl voorheen het gehele klantenbestand aan een periodiek heronderzoek onderworpen moest worden.

- Eén gemeente geeft aan de controle op maat zo veel mogelijk signaalgestuurd te willen vormgeven. Dit betekent dat bij belangrijke mutaties in de status van de bijstandsccliënt handhavingsacties worden verricht. Voorbeelden van dergelijke signalen kunnen een adreswijziging zijn of een haperend reïntegratietraject.

Handhaving van arbeidsverplichtingen

Een sprekend voorbeeld van een aspect van de genoemde AT-afspraken rond handhaving is dat in alle twaalf gemeenten trajectplannen worden ondertekend door zowel gemeente als bijstandsccliënt, waarin de rechten en plichten van beide partijen zijn vastgelegd. Dit ondertekende trajectplan maakt het mogelijk om vast te stellen of de cliënt zijn verplichtingen nakomt en bij niet-naleving om een sanctie op te leggen. Het werken met dit soort trajectplannen heeft in de meeste gemeenten, bij zowel beleidsmakers als uitvoerders, geleid tot een besef van het belang van handhaving, ook bij bijvoorbeeld rust- of zorgtrajecten.

In de meeste gemeenten wordt van de externe partners verwacht dat zij een rol spelen in het handhavingsbeleid: meestal betreft het hier afspraken dat reïntegratiebedrijven vroegtijdig melden dat cliënten hun afspraken niet nakomen of zich veelvuldig ziekmelden. Een 'driegesprek' (tussen gemeente, reïntegratiebedrijf en cliënt) moet het vastgelopen traject weer vlot trekken. Het kan echter ook zijn dat ervaringen van het reïntegratiebedrijf met de cliënt leiden tot een vermoeden van fraude. Een bijzondere vorm voor het inschakelen van 'derden' bij handhavingsactiviteiten wordt hieronder weergegeven:

- Eén gemeente heeft een arbodienst in de arm genomen om controles (door middel van huisbezoek) te verrichten bij cliënten die op traject zitten en zich ziekmelden. De effectiviteit van de arbodienst is afhankelijk van een snelle melding van het reïntegratiebedrijf dat het traject van de cliënt begeleidt. Het reïntegratiebedrijf zal dan ook dagelijks contact moeten hebben met de cliënt of met de instelling waarnaar zij de cliënt doorverwijst; een zogeheten 'regie op afstand' is bij deze werkwijze onvoldoende.

In kader 2.4 wordt het handhavingsbeleid van één van de onderzoeksgemeenten uitgewerkt.

Kader 2.4 Handhaven en de Wet Werk en Bijstand

Eén van de gebruikers van de stimuleringsregeling Hoogwaardige Handhaving heeft het lokale sanctiebeleid gekoppeld aan het soort verplichting dat de cliënt heeft: [1] reïntegratie, [2] administratie en / of [3] informatie. Bij de beslissing tot een maatregel is het feit of er financiële schade is geleden van doorslaggevend belang. Dit is conform het kosten-/batenprincipe dat in de WWB besloten ligt.

- [1] De maatregel bij verzaking van de reïntegratieplicht loopt op van 0 tot 20 procent bij zorgtrajecten tot en met 80-100 procent bij trajecten gericht op een betaalde baan. Hierbij maakt deze gemeente gebruik van een lokaal ontwikkelde 'reïntegratieladder': hoe hoger de trede van de ladder op weg naar werk, hoe hoger de mogelijke boete bij verwijtbare frustratie van het traject. De duur van de maatregel beslaat maximaal een maand.
- [2] Bij het niet-nakomen van administratieve verplichtingen (bij een vraag om aanvullende inlichtingen bij het aanvraagformulier of inkomstenverklaring) wordt het recht op uitkering opgeschort, maar een hersteltermijn geboden. Wanneer geen sprake is van financiële benadeling van de gemeente kan de zaak zonder maatregel worden afgedaan (aanvraag niet in behandeling nemen of uitkering beëindigen).
- [3] Bij het niet-nakomen van de plicht tot informatie maakt de gemeente onderscheid tussen nulfraude (geen financiële benadeling, afhandeling: zie [2]) en fraude waarbij de gemeente wél financiële schade lijdt. In het laatste geval wordt alleen een maatregel opgelegd wanneer de uitkering wordt voortgezet. Wanneer de uitkering als gevolg van de fraude wordt stopgezet vervalt de mogelijkheid tot een maatregel, maar wordt verschuldigde rente over het fraudebedrag en een bedrag aan administratiekosten in rekening gebracht. In alle gevallen wordt het nadeelbedrag gevorderd.

In het beleidsplan voor 2004 van deze gemeente wordt aangegeven dat de deelname aan de pilot Hoogwaardige Handhaving er mede toe geleid heeft dat het handhavingsbeleid inmiddels in de bedrijfsvoering is ingebed: cliënten krijgen een informatiemap over rechten en plichten bij een uitkering, worden voorgelicht door middel van een reguliere nieuwsbrief en moeten maandelijks een inkomstenverklaring inleveren (deze werkwijze vervangt het oude 'Abw-rechtmatigheidsonderzoek'). Daarnaast vindt een reguliere bestandsvergelijking plaats tussen het automatiseringssysteem van de gemeente en het Inlichtingenbureau (in verband met gegevens van de Belastingdienst, UWV en IB-groep [studiefinanciering]). Verder kent deze gemeente taakstellingen voor het aantal huisbezoeken in het kader van een eerste uitkeringsaanvraag door fraudepreventiemedewerkers en taakstellingen voor onderzoeken naar diverse vormen van fraude. Ten slotte ontwikkelt deze gemeente een monitor waarin klanten op basis van een risicoprofiel regelmatig worden gecontroleerd op de rechtmatigheid van hun bijstand.

Taakverdeling handhaving

In gemeenten waar de functies van het casemanagement zijn verdeeld over twee soorten uitvoerders, te weten de *inkomens- of uitkeringsconsulent* aan de ene kant en de *reïntegratie- of uitstroomconsulent* aan de andere kant,⁷ is het van belang dat goede afspraken worden gemaakt over handhaving: wie doet wat?

Hierbij gaat het niet alleen om afspraken over het *uitvoeren van sancties* (als een uitstroomconsulent een overtreding constateert, kan dit ertoe leiden dat de uitkeringsconsulent de uitkering moet korten) maar ook om het aan elkaar *melden van signalen* van onrechtmatigheid. Omdat het periodiek heronderzoek met de invoering van de WWB niet meer hoeft te worden uitgevoerd, kan de gemeente ervoor kiezen het heronderzoek te laten vervallen. Het ontbreekt uitkeringsconsulenten dan aan een 'contactmoment' met de cliënt waarin zij fraudesignalen kunnen opmerken en/of aan de orde kunnen stellen. De uitstroomconsulent moet dan in zijn contacten met de cliënt ook alert zijn op signalen die niet alleen met de arbeidsverplichting, maar ook met de inlichtingenverplichting te maken hebben (bijvoorbeeld signalen over de woonsituatie). Op hun beurt zijn uitstroomconsulenten (deels) afhankelijk van meldingen van signalen door externe contractpartijen (reïntegratiebedrijven, werkgevers)

- In één gemeente waar het casemanagement gescheiden is, is de mogelijkheid om de uitkering te korten niet uitsluitend voorbehouden aan de uitkeringsconsulenten. Wanneer de uitstroomconsulent een overtreding op het terrein van werk of activering constateert, kan hij zelf in het uitkeringssysteem een sanctie doorvoeren. Dit wordt automatisch gemeld aan de uitkeringsconsulent, zodat beide casemanagers weten wat er speelt.

7 In hoofdstuk 3 gaan we in op de twee hoofdvormen van casemanagement: de gescheiden variant – zoals hier beschreven – en de integrale variant, waarbij recht- en doelmatigheid zijn verweven in één functie.

2.5 Samenvatting

- Voor instroompreventief beleid moeten gemeenten ingevolge de Wet SUWI samenwerken met het CWI; de helft van de onderzoeksgemeenten is ontevreden over deze samenwerking. Een bedrijfsverzamelgebouw (BVG) waar consultants van gemeenten en CWI onder één dak werken bevordert de samenwerking.
- Het leidend principe bij het instroompreventieve werkproces is tijdigheid: de acties (uitkeringsintake, werkintake, eventueel Kwint en daarna diagnose) in de instroomfase moeten snel op elkaar volgen. Voorkomen moet worden dat een cliënt stilstaat.
- In de taakverdeling tussen CWI en gemeenten is de ontwikkeling gaande dat het CWI zich zo min mogelijk bezighoudt met de uitkeringsintake.
- *Work first* en directe bemiddeling worden bij negen van de twaalf onderzoeksgemeenten ingezet dan wel overwogen voor de nabije toekomst om de instroom in de bijstand te minimaliseren.
- In alle twaalf gemeenten wordt het belang van handhaving als uitstrooinstrument onderkend en lijkt sprake te zijn van aanscherping van de handhavingsactiviteiten.
- In acht van de twaalf onderzoeksgemeenten zijn concrete initiatieven aanwijsbaar ter vernieuwing van het handhavingsbeleid.
- In de meerderheid van de gemeenten wordt in 2004 de WWB-afstemmingsverordening (met handhavingsaspecten van bijstandsverlening) vastgesteld.

AANBODVERSTERKING

3

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is beschreven welke keuzes gemeenten maken ter preventie van instroom in de WWB. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke beleidskeuze gemeenten maken om door middel van *aanbod*versterking te voorkomen dat die personen die al zijn ingestroomd, langdurig afhankelijk worden van de bijstand. Het beleid is in sterke mate gericht op deze personen: het is de bedoeling dat hun arbeidsaanbod (vaardigheden, kwaliteiten) wordt versterkt.

De Wet SUWI verplicht gemeenten tot het privaat uitbesteden van het grootste deel van de trajecten gericht op sociale activering en arbeidsmarkttoeleiding. De uitbesteding van reïntegratiediensten impliceert een relatief nieuwe rol van gemeenten: het opdrachtgeverschap: er worden reïntegratietrajecten ingekocht bij externe private dienstverleners, deze opdrachtnemers moeten worden aangestuurd (voortgangs- en kwaliteitsbewaking trajecten) en het zicht op de bijstandcliënten moet behouden blijven. We werken deze aspecten van het opdrachtgeverschap uit in twee paragrafen: *inkoop* (paragraaf 3.2) en *casemanagement* (paragraaf 3.3). We sluiten af met een korte samenvatting (paragraaf 3.4).

3.2 Inkoop

De inkoopfunctie van gemeenten beschrijven we op basis van de volgende vragen:

- Wie koopt in?
- Voor wie wordt ingekocht?
- Wat wordt ingekocht en wat doen gemeenten zelf?
- Bij wie wordt ingekocht en hoe wordt gezorgd dat deze aanbieders goede kwaliteit leveren (contractbewaking)?

Wie koopt in?

In elf van de twaalf gemeenten is de inkoopfunctie gesitueerd in de sector (of dienst) sociale zaken en werkgelegenheid. In geen enkele van de twaalf gemeenten valt de inkoop onder een dienst waaronder bijvoorbeeld ook onderwijs of welzijn valt. Dit betekent dat afstemming moet plaatsvinden met de afdeling welzijn wanneer sociale activering of kinderopvang wordt ingekocht bij een subsidiepartner van deze afdeling, of met de afdeling onderwijs wanneer wordt ingekocht bij bijvoorbeeld een ROC.

De inkoop wordt in de regel door een beleidsafdeling uitgevoerd en is soms geconcentreerd in het takenpakket van één medewerker – de inkoper. In één gemeente is de inkoop gesitueerd bij een stafdienst die geen deel uitmaakt van de dienst sociale zaken. Deze gemeente denkt op deze wijze de reïntegratiebedrijven beter te kunnen aansturen. Opvallend is dat de overige inkopen van deze gemeente wel onder de uitvoerende diensten zijn gesitueerd (bijvoorbeeld kinderopvang onder welzijn).

Uit onze gesprekken met uitvoerders bij de twaalf gemeenten blijkt dat de inkopers over het algemeen goed te rade gaan bij de ervaringen die de uitvoerders hebben met het aanbod op de reïntegratiemarkt. In geen enkele gemeente worden de uitvoerders gepasseerd bij het

maken van inkoopkeuzen. Bij een aantal gemeenten wordt wel specifiek melding gemaakt van het feit dat gezocht wordt naar 'kortere lijnen' tussen de inkoopafdeling en de uitvoerders om tot een beter afgestemde inkoop te kunnen komen.

Bij slechts een enkele gemeente hebben de uitvoerders de mogelijkheid om naast de centrale inkoop van instrumenten en trajecten vrij in te kopen (dit gebeurt in één gemeente ten laste van het budget bijzondere bijstand). Wanneer blijkt dat regelmatig hetzelfde product vrij wordt ingekocht, dan wordt het product bij de volgende aanbestedingsronde aan de centrale inkoop toegevoegd.

In één gemeente beklagen de uitvoerders zich erover dat zij zelf geen inkopen meer kunnen verrichten. Zij menen dat het bieden van maatwerk onder druk staat. De managers in deze gemeente benadrukken echter dat het maatwerk een verantwoordelijkheid is voor de contractpartners en dat de uitvoerders hun cliënten 'meer los moeten laten.'

Voor wie wordt ingekocht?

De meeste gemeenten voeren geen doelgroepenbeleid in de zin van *voorrangsbeleid*. Wel is er in één gemeente een 'schoningsactie' geweest waarbij alle jongeren met een individuele arbeidsmarktvrijstelling zijn opgeroepen voor een gesprek en een trajectaanbod hebben gekregen. Het structureel afkomen van kansrijke cliënten ten behoeve van bemiddelings-trajecten zijn we evenmin tegengekomen.

Het feit dat er geen voorrangsbeleid wordt gevoerd wil niet zeggen dat er geen aandacht is voor specifieke groepen. Zo zijn in een klein aantal gemeenten *organisatorische scheidingen* aangebracht tussen 'doelgroepen'. Zo heeft één gemeente specifieke loketten voor 'gewone klanten', 'bijzondere groepen' (vooral alleenstaande ouders) en 'inburgeraars'. Verder heeft een andere onderzoeksgemeente een jongerenloket geopend waarin de samenwerking tussen gemeente en CWI zodanig hecht is dat jongeren vooral bij de eventuele instroom niet uit het oog verloren worden maar zo snel mogelijk worden bemiddeld, danwel op traject worden gezet. Weer een andere gemeente overweegt een jongerenloket.

Verder maken de gemeenten bij de inkoop van trajecten nog al eens een onderscheid dat is afgeleid van wet en regelgeving (en soms hiermee samenhangende budgetten), bijvoorbeeld oudkomers of cliënten met een REA-indicatie. Op grond van de ervaring van uitvoerders dat een bepaald reïntegratie instrument of -traject ontbreekt, of op grond van wensen van de gemeenteraad, wordt tenslotte apart ingekocht voor specifieke groepen zoals (ex-)gedetineerden, verslaafden, allochtonen, en alleenstaande ouders.

Voor twee doelgroepen die van wet en regelgeving zijn af te leiden, te weten Anw'ers en Nuggers, zeggen de twaalf onderzoeksgemeenten *geen specifiek beleid* (meer) te ontwikkelen. Deze groepen hebben dezelfde reïntegratierechten als bijstandsgerechtigden en mogen dan ook gebruik maken van de diensten van de gemeente, maar de gemeenten zullen geen wervingsactiviteiten ontplooiën noch hun inkoopbeleid afstemmen op de behoeften van deze doelgroepen. De gemeenten brengen naar voren dat de WWB hen niet stimuleert voor deze groepen beleid te maken. Overigens bestond in één gemeente wel aandacht voor de Nuggers (door een wervingscampagne), maar bestaat inmiddels de wens dit project af te bouwen.

De gevolgen van de WWB zijn verder merkbaar in de eerste voorzichtige geluiden om de eerste zes maanden geen trajecten in te zetten op kansrijke cliënten zoals schoolverlaters. Zij zouden eerst zelf actief moeten solliciteren onder begeleiding van het CWI. Het aanbieden van een reïntegratietraject zou deze groep juist langer in de bijstand houden (het traject doorlopen en zich beramen op de toekomst zou deze cliënten weerhouden van het accepteren van een baan). Verder meent een aantal respondenten in een minderheid van de gemeenten dat sociale activering onder het WWB-regime onder druk komt te staan ten faveure van trajecten gericht op arbeidsbemiddeling. Dit betekent dat een extra inzet op kansrijke cliënten, ten koste van de cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, niet wordt uitgesloten.

Wat wordt ingekocht en wat doen gemeenten zelf?

In verreweg de meeste gevallen kopen gemeenten gehele ('integrale') trajecten in bij verschillende reïntegratiebedrijven. De verantwoordelijkheid voor maatwerk wordt op deze wijze uitbesteed reïntegratiebedrijven; zij moeten de trajecten samenstellen op basis van losse producten die aansluiten bij de behoefte van de bijstandsgerechtigde. Slechts één van de twaalf gemeenten geeft expliciet aan dat het toewerkt naar een situatie waarin veel meer 'losse modulen' worden ingekocht. Andere gemeenten beschouwen de vele overdrachtsmomenten die een dergelijke werkwijze met zich meebrengt als een ongewenste verdragingsfactor.

Bij een aantal gemeenten is wel besloten om de diagnosestelling apart uit te besteden nog voorafgaand aan de inzet van een eventueel traject. Hiervoor zijn 'losse' assessments ingekocht bij ROC's of reïntegratiebedrijven. Bij één gemeente is er expliciet voor gekozen om het bedrijf dat de diagnosestelling verricht geen trajecten te laten uitvoeren. Dit om de onafhankelijkheid van de diagnose te waarborgen. Een andere gemeente is om deze reden gestopt met het inkopen van de diagnose bij een reïntegratiebedrijf, omdat er te vaak een traject werd geadviseerd dat bij dezelfde instelling kon worden ingekocht.

De meeste gemeenten besteden niet alleen arbeidsmarkttoeleiding uit, maar ook de sociale activering. Drie van de twaalf onderzoeksgemeenten doen sociale activering echter 'in eigen beheer'. Dit betekent dat de consultants geen regiefunctie op afstand hebben (zoals bij de cliënten die onder de hoede van een externe partner vallen), maar zelf de individuele begeleiding verzorgen. Hieronder kan ook schuldhulpverlening vallen. Vanzelfsprekend worden ook deze cliënten in staat gesteld om activiteiten te ontplooiën met behulp van externe instellingen (maatschappelijk werk, fitness en creatieve cursus).

De belangrijkste overweging om sociale activering niet uit te besteden is dat de gemeente een jarenlange expertise heeft opgebouwd ten aanzien van deze meest kwetsbare groep die bij de marktpartijen (nog) niet aanwezig is.

Een gemeente die sociale activering uitbesteedt, geeft aan dat de non-profitorganisaties aan het kortste eind trekken in de aanbestedingsprocedure, bijvoorbeeld als het gaat om solvabiliteitseisen (zie kader 3.1). In weer een andere gemeente heeft het aanbestedingsbeleid conform Europese regelgeving en Wet SUWI geleid tot een fusie van een aantal kleinere non-profit-instellingen. Op deze wijze hoopt de gefuseerde instelling meer deskundigheid en concurrentiekracht te hebben in nieuwe aanbestedingsprocedures.

Kader 3.1 Sociale activering: van subsidierelatie naar contractverhouding

In een gemeente, die onlangs sociale activering heeft uitbesteed, trokken enkele lokale non-profit-organisaties aan het kortste eind in de aanbestedingsprocedure: zij kregen niet gegund. Voor deze lokale organisaties betekende dit de beëindiging van een langdurige subsidierelatie met de gemeente, althans met de sociale dienst. Sommige organisaties waren voor meer dan de helft van hun begroting afhankelijk van de gemeente als opdrachtgever.

De aanbesteding is verlopen volgens de Europese Richtlijn (beperkt regime). Het bestek bevatte ruim 1000 trajecten op de onderdelen vrijwilligerswerk, dagbesteding, training sociale vaardigheden, assessments, leerwerktrajecten, taaltraining en individuele hulpverlening. Het totaalbedrag lag om en nabij de 2,5 miljoen euro.

Van zo'n 30 aanbieders viel eenderde af op grond van de selectiecriteria, waarbij het solvabiliteitscriterium één van de scherprechters was. In de gunningsfase viel opnieuw een derde deel van de organisaties af op grond van criteria met betrekking tot kwaliteit, resultaat, administratie, nazorg en prijs.

Een aantal consultants van de gemeente betreurt het afvallen van deze instellingen omdat zij soms een goede samenwerking hadden opgebouwd met deze instellingen en bovendien de deskundigheid van deze instellingen hoog achtten. Ook in de gemeenteraad stuit het aanbestedingsresultaat op kritiek. De gemeente zal in de evaluatie van de aanbestedingsprocedure bezien in hoeverre de kansen van deze lokale instellingen kunnen worden vergroot bij toekomstige gunningen.

Ten slotte blijkt uit de rondgang bij uitvoerders van twaalf gemeenten dat het aanbod voor fase 4-cliënten niet altijd voldoende wordt geacht. Vooral voor mensen met een psychiatrisch ziektebeeld, al dan niet gecombineerd met verslavingsproblemen, is het niet gemakkelijk om een goed activeringsaanbod te vinden. Verder noemen de uitvoerders van een paar gemeenten het ontbreken van 'simulatiewerkplaatsen'. In dit soort werkplaatsen kunnen mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt werkritme opdoen en zich oriënteren op werk dat bij hen kan passen. In één gemeente wordt overigens medio 2004 een simulatiewerkplaats ingericht, zo blijkt uit het jongste beleidsplan.

Contractbewaking

De meeste gemeenten beperken het aantal verschillende reïntegratiebedrijven waarmee ze zaken doen tot rond de vijf bedrijven. Deze keuze wordt ingegeven door de gedachte dat vijf externe partners gemakkelijker zijn aan te sturen dan vijftien. Het kleine aantal bedrijven moet dan in staat zijn om een groot aantal trajecten te bieden en bovendien enige mate van maatwerk te bieden. Soms is er een reïntegratiebedrijf specifiek gecontracteerd voor een doelgroep zoals fase 4-cliënten.

De duur van de contracten verschilt van zes maanden tot twee jaar. De gemeenten willen na deze termijn opnieuw beoordelen met welke bedrijven ze verder willen gaan en welke producten ze willen aankopen. Eén gemeente heeft contracten afgesloten voor een half jaar, om op deze wijze zo snel mogelijk de inkoop te kunnen afstemmen op de vraag.

De afspraken die gemeenten met de bedrijven maken, zijn in de meeste gevallen gebaseerd op *no cure, less pay*. Sommige gemeenten hebben hiermee nog nauwelijks ervaring, maar verwachten hiervan dat het de uitstroom positief zal beïnvloeden.

- De afspraken van een gemeente die onlangs dit soort contracten heeft afgesloten, zien er als volgt uit: minimaal wordt 70 procent betaald (per inspanning) ook al wordt geen uitstroom gerealiseerd. Vervolgens wordt 90 procent uitbetaald voor iemand die uitstroomt naar gesubsidieerde arbeid en 100 procent bij iemand die op basis van een halfjaarcontract uitstroomt in reguliere arbeid gedurende 20 uur per week.
- Twee gemeenten die al langer werken met *no cure, less pay* willen de afspraken gaan aanscherpen. Hierbij wordt de inspanning minder beloond (bijvoorbeeld 40 %) en het resultaat meer.
- Een andere gemeente werkt met contracten waarin een vast (gemiddeld) bedrag wordt betaald voor elke inspanning per cliënt. Bij uitstroom uit de WWB wordt een prestatiebonus uitgekeerd. Klantmanagers (die in deze gemeente eveneens verantwoordelijk zijn voor de facturering) betwijfelen of deze betalingswijze voldoende prikkelende werking heeft; een vooraf vastgesteld bedrag wordt immers ook uitbetaald voor activiteiten die niet het gewenste resultaat opleveren.

De aansturing van reïntegratiebedrijven valt in alle gemeenten uiteen in taken voor de inkoop of inkoopafdeling en taken voor de uitvoerder. De inkoop evalueert meestal aan het einde van het contract of aan het einde van het eerste contractjaar en indien nodig 'tussendoor' (bijvoorbeeld op grond van informatie van uitvoerders). In enkele gemeenten leidde de eindevaluatie tot het beëindigen van het contract met het reïntegratiebedrijf.

Het reïntegratiebedrijf is in alle gemeenten verplicht om elk kwartaal een voortgangsrapportage per individuele cliënt aan de uitvoerend klantmanager te overleggen. In onze gesprekken met deze uitvoerders komt naar voren dat sommige reïntegratiebedrijven notoir slechte rapportages leveren, andere bedrijven weer niet. Ook de tijdigheid van de rapportages laat soms te wensen over: in één gemeente bleek dat uitblijvende rapportages konden worden verklaard uit het feit dat een grote groep cliënten geen enkele vorm van ondersteuning van het reïntegratiebedrijf ontving. De gemeente besloot tot een stop in de levering van cliënten aan dit bedrijf; alleen de lopende trajecten worden afgerond.

Een enkele gemeente geeft aan dat de afspraken over de inkoop van sociale activering bij welzijnsinstellingen moeizaam verloopt. Deze instellingen hebben geen hoge graad van zakelijkheid en zien de middelen volgens de gemeenten eerder als subsidie. De gemeenten kunnen niet altijd een bepaalde omvang van de instroom garanderen en de genoemde instellingen vinden het moeilijk om hun organisatie hiernaar in te richten: met tekorten die ze oplopen, kloppen ze bij de gemeente aan.

3.3 Casemanagement

In de bestuurlijke afspraken van de Agenda voor de Toekomst wordt casemanagement genoemd als een belangrijk instrument bij uitstroom en activering van bijstandsgerechtigden. De Wet SUWI bevordert dat gemeenten toewerken naar een situatie waarin de bijstandsgerechtigde één aanspreekpunt krijgt in zijn/haar relatie met de verschillende publieke instanties. In ons onderzoek zien we dat bijna alle gemeenten door deze afspraken zijn aangespoord om de wijze waarop zij het casemanagement hebben ingericht, aan te passen. Zes van de twaalf gemeenten zijn nog bezig met een reorganisatie van het casemanagement. In de meeste gevallen zal deze reorganisatie dit jaar worden doorgevoerd.

Voordat we verder gaan met het beschrijven hoe het casemanagement in de verschillende gemeenten is vormgegeven, lichten we eerst een aantal begrippen toe:

We spreken in dit rapport over *casemanagement* om te verwijzen naar *het model* dat gekozen is om bijstandsgerechtigden te volgen vanaf het moment dat ze zich aanmelden tot het moment dat ze uit de WWB stromen. Casemanagement valt uiteen in taken met betrekking tot het rechtmatig verstrekken van de uitkering en in taken met betrekking tot activering en reïntegratie – ook wel het doelmatig verstrekken van een uitkering genoemd.

Bijstandsconsulenten (ook wel *inkomensconsulenten* genoemd) zijn de medewerkers die zich met het rechtmatigheids gedeelte van de aanvraag bezighouden. Daarnaast zijn er *activerings-uitstroom- of reïntegratieconsulenten* die de vaste aanspreekpunten zijn voor de bijstandsgerechtigden als deze op traject zitten bij reïntegratiebedrijven. Wanneer er geen scheiding is aangebracht tussen bijstandsconsulenten en activeringsconsulenten, dan is er sprake van integraal casemanagement en spreken wij van een *klant- of casemanager*.⁸

3.3.1 Integraal en gescheiden casemanagement

We spreken van integraal casemanagement wanneer de medewerkers die de aan reïntegratiebedrijven doorverwezen cliënten volgen, diezelfde cliënten ook onder hun hoede hebben voor de inkomensaspecten van de uitkering. Wanneer het inkomensdeel van de uitkeringsaanvraag onder een aparte (bijstands)consulent valt, spreken we van gescheiden casemanagement. In zeven van de twaalf onderzoeksgemeenten is gekozen voor de gescheiden variant en in vijf is gekozen voor de integrale variant.

Variaties

Bij een vergelijking van de vijf integrale varianten onderling of een onderlinge vergelijking van de zeven gescheiden varianten, blijken weer kleine verschillen:

⁸ In algemene zin zullen wij spreken van 'uitvoerders', 'medewerkers' of 'consulenten'.

- Bij één gemeente waar bewust gekozen is voor *gescheiden* casemanagement, gaat alles wat samenhangt met werk naar een ‘consulent Arbeid en Activering’. Deze activeringsconsulent is vast aanspreekpunt voor de bijstandsgerechtigde maar zal ook een maatregel (een rechtmatigheidsstaak) opleggen die direct samenhangt met werk, bijvoorbeeld het niet nakomen van de arbeidsverplichtingen. Andere maatregelen worden echter weer door de bijstandsconsulent uitgevoerd.
- Bij een andere gemeente met *integraal* casemanagement, is onderscheid gemaakt tussen twee functies, te weten trajectmanagers en projectmedewerkers. Er is sprake van integraal casemanagement door de trajectmanagers. Zij doen de uitkeringsaanvragen, voeren de heronderzoeken uit en volgen de bijstandsgerechtigden op traject. De projectmedewerkers hebben de mensen onder hun hoede die sociale activering nodig hebben. De individuele begeleiding is in handen van de projectmedewerkers waarmee ze feitelijk dezelfde functie hebben als de consulenten van reïntegratiebedrijven, zij het dat ze voor de gemeente werkzaam zijn. De trajectmanagers hebben in deze gemeente de regietaak met betrekking tot zowel de bijstandsgerechtigden die zijn doorverwezen naar een reïntegratiebedrijf als de cliënten die zijn ondergebracht bij de eigen afdeling sociale activering.
- Bij weer een andere gemeente, waar eveneens sprake is van de *integrale* variant, kwamen wij het voornemen tegen om onderscheid te maken tussen (integrale) consulenten Inkomen en (sociale) Activering en (integrale) consulenten Inkomen en Werk. De eerstgenoemde groep consulenten is dan direct aanspreekpunt voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De consulenten Inkomen en Werk zijn belast met de reïntegratie van bemiddelbare cliënten.

3.3.2 Keuze voor de gescheiden of integrale variant

Zoals uit het voorgaande blijkt, verschillen de gemeenten van opvatting over het model dat het beste past bij een beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid. Immers, een deel van de onderzoeksgemeenten (5) is overtuigd van de heilzame werking van integraal casemanagement terwijl de andere gemeenten (7) kiezen voor gescheiden casemanagement. De gemeenten brengen de volgende afwegingen en argumenten naar voren die hun keuze hebben beïnvloed:

Integrale variant

- Voor de integrale variant wordt gekozen omdat de klantmanager dan in staat wordt gesteld zicht te krijgen op de gehele situatie. Het zou niet effectief zijn om iemands aandacht te vragen voor een scholingstraject wanneer hij op het punt staat om uit zijn huis te worden gezet. Tevens wordt het voordeel genoemd dat je als uitvoerder niet kan worden uitgespeeld in deze variant: de ‘integrale klantmanager’ is de enige uitvoerder die afspraken maakt met de cliënt, dus deze kan niet beweren dat hij iets anders heeft afgesproken met een andere collega.
- Als nadeel van de integrale variant komt naar voren dat uitvoerders veel competenties moeten hebben en verantwoordelijk zijn voor een veelheid aan taken. Leidinggevendenden hebben naar voren gebracht dat het de vraag is of klantmanagers wel allemaal even geschikt zijn om integraal casemanagement naar behoren uit te voeren: klantmanagers moeten zorgvuldig en nauwkeurig zijn, maar ook beschikken over tact en doortastendheid. De mogelijkheid bestaat bovendien dat er uit de serie taken ‘wel eens wat tussendoor schiet’.

De nadelen die bij integraal casemanagement naarvoren komen, kunnen gemeenten ertoe brengen een scheiding aan te brengen:

Gescheiden variant

- Een argument voor de keuze voor gescheiden casemanagement is dat het voor een integrale uitvoerder moeilijk is om met ‘twee verschillende petten’ de bijstandsgerechtigde aan te moeten spreken. Als je aan de ene kant bezig bent met een claimbeoordeling of het opleggen van een maatregel, dan valt het niet mee om nog de sfeer van het gesprek om te buigen en te beginnen over een reïntegratietraject.
- Daarnaast beargumenteren leidinggevenden de keuze voor gescheiden casemanagement door de stellingname dat de hoeveelheid taken niet goed door één persoon kunnen worden uitgevoerd. Ook wijzen zij op het feit dat de taken zodanig van aard verschillen dat een ander functieprofiel bij beide taken past.

De worsteling die sommige gemeenten doormaken met de invoering van een nieuwe werkwijze wordt geïllustreerd in kader 3.2:

Kader 3.2 Reorganiseren ten behoeve van het nieuwe casemanagement

In één gemeente is eind 2002 het eerste voorstel voor de invoering van het casemanagement geformuleerd. In het beleidsplan 2003 wordt het voornemen uitgesproken om de bedoelde werkwijze in datzelfde jaar in te voeren. Het betrof een voorstel binnen de ‘gescheiden variant’ met een *casemanager* en een *trajectconsulent*. Eind mei 2003 is het voorstel uitgewerkt: de casemanager zou het vaste aanspreekpunt zijn voor de cliënt en functioneren als opdrachtgever voor de reïntegratiebedrijven. De trajectconsulent was verantwoordelijk voor de individuele begeleiding van cliënten, maar niet voor wat betreft het inkomensdeel van de werkzaamheden.

Eind november 2003 ligt er echter een tweede voorstel. De gemeente opteert nog altijd voor het gescheiden casemanagement, maar vindt dat de individuele begeleiding van cliënten zo veel mogelijk aan reïntegratiebedrijven moet worden overgelaten. Begeleiding door medewerkers van de gemeente belemmert het behalen van de AT-doelstellingen (aantal in te zetten reïntegratietrajecten). De *casemanager* wordt verantwoordelijk voor het inkomensdeel van het werk. Verder accordeert hij het trajectplan, waarna het werk volledig door een reïntegratiebedrijf wordt overgenomen, dus ook de individuele begeleiding van cliënten. De *trajectmanager* is nu opdrachtgever namens de gemeente: hij voert caseloadgesprekken met de contractpartners en adviseert de casemanager. De trajectmanager heeft nauwelijks contact met de cliënten.

Dit voorstel is per 1 april 2004 in werking getreden. Zowel de uitvoerders als de geïnterviewde manager spreken van een jaar van onrust dat heeft geleid tot een slechte output: er werden onvoldoende cliënten op traject gezet. De uitvoerders zijn sceptisch over de nieuwe werkwijze; zij menen dat cliënten gebaat zijn bij begeleiding door consulenten van de gemeente.

In twee gemeenten merken uitvoerders en managers op dat de reorganisatie van het case-management negatieve gevolgen heeft voor de uitvoering van het werk door casemanagers. Werkafspraken en werkprocessen zijn onduidelijk, soms is ook de werksfeer minder prettig door het veranderingsproces. Uiteindelijk leidt dit soms tot een verminderde uitstroom door reïntegratietrajecten.

3.3.3 Randvoorwaarden Casemanagement

De keuze voor ofwel integraal ofwel gescheiden casemanagement is niet eenvoudig. Gemeenten hebben allemaal ongeveer hetzelfde doel (casemanagement moet leiden tot uitstroom), maar kiezen voor een ander middel ter bereiking van dit doel. De worsteling van gemeenten op dit punt wordt onderstreept door het feit dat gemeenten op dit moment zowel reorganiseren van integraal casemanagement naar gescheiden casemanagement als in omgekeerde richting.

Voor de invulling van het casemanagement is niet alleen de keuze van de variant van belang. Belangrijker is wellicht de aandacht die er is voor de randvoorwaarden. Op basis van ons onderzoek onderscheiden wij vier randvoorwaarden bij de implementatie van een casemanagementmodel, te weten:

- omvang caseload;
- adequaat cliëntvolgsysteem;
- omvang takenpakket;
- personeelsformatie en -competentie.

Caseload

De caseloads die door de gemeenten gevoerd worden, verschillen aanzienlijk – ook bij gemeenten die hetzelfde model casemanagement hebben. Bij de integrale variant verschillen de caseloads van 70 tot 120. Bij de gescheiden variant worden caseloads van rond de 100 tot 400 genoemd. In sommige gevallen is het verschil in caseload binnen hetzelfde casemanagementmodel te verklaren doordat in de ene gemeente een uitgebreide administratieve back-office bestaat, terwijl in de andere gemeente de consultants ook uitgebreide administratieve taken hebben. Verder hebben sommige gemeenten gespecialiseerde fraude-opsporingsmedewerkers en andere weer niet.

Over welke caseload het best past bij welke variant, kunnen we geen uitspraken doen. Het is echter evident dat de grootte van de caseload samenhangt met het gekozen model. Integraal casemanagement vraagt om een kleinere caseload dan gescheiden casemanagement. Gemeenten met gescheiden casemanagement die de diagnose uitbesteden hanteren grotere caseloads dan gemeenten waar de diagnose door de eigen medewerkers wordt uitgevoerd.

Cliëntvolgsysteem

Een aanvullende vereiste bij een hoge caseload is het hebben van een goed werkend cliëntvolgsysteem. Hoe meer cliënten onder de regie van een klantmanager vallen, hoe belangrijker een dergelijk systeem is om de acties met betrekking tot alle cliënten goed te kunnen monitoren.

Alle gemeenten hebben overigens een cliëntvolgsysteem, maar deze wordt veelal niet voldoende gevuld. Uitvoerders worden niet altijd voldoende bewust gemaakt van het belang van dit systeem. Bovendien zien zij niet altijd de meerwaarde van dergelijke systemen voor hun eigen dagelijkse werk. In één gemeente merken de geïnterviewde uitvoerders op er een eigen dossier op na te houden en het cliëntvolgsysteem alleen in te vullen 'omdat het moet'. Wanneer het reïntegratiebedrijf belt zoeken ze in hun dossiermappen naar de gegevens in plaats van hun computer te raadplegen.

Takenpakket

Daarnaast moet de caseload worden afgestemd op het takenpakket. Op basis van wat een gemeente tot het takenpakket van de consulent rekent (heronderzoeken, facturering reïntegratiebedrijven) moet de caseload bepaald worden. Hierbij is het duidelijk dat externe factoren, zoals een groeiende instroom door een slechter economisch klimaat, het consequent doorvoeren van de gemaakte beleidskeuzen, bemoeilijkt.

Personeelsformatie en -competentie

Ten slotte is de aanwezige personeelsformatie van belang. Een gemeente die overgaat van gescheiden naar integraal casemanagement en bovendien inzet op een aanmerkelijk hoger aantal trajecten dan een jaar geleden, heeft de personeelsformatie met een kwart uitgebreid. Afgezien van de omvang van de formatie, is ook een zekere stabiliteit in het personeelsbestand van belang. Zo merken de uitvoerders van één gemeente op dat het werken met een eigen vaste caseload sterk belemmerd wordt door het hoge ziekteverzuim onder de medewerkers. In de praktijk van deze gemeente wordt uiteindelijk gewerkt 'op werkvoorraad'; dit betekent dat je cliënten van een zieke collega overneemt, omdat deze nu eenmaal zijn opgeroepen voor een gesprek.

Bij de personeelsformatie gaat het niet alleen om het aantal medewerkers, maar ook om de competenties van de medewerkers. De verzakelijking van de uitvoering van de bijstandswet stelt de nodige eisen aan deze *competenties*. We werken dit onderwerp verder uit in de volgende paragraaf.

3.3.4 Casemanagement reflecteert verzakelijkte uitvoering bijstandswetgeving

Functieprofiel en takenpakket

Het functieprofiel van de consulent staat in veel gemeenten ter discussie vanwege de verzakelijking van de bijstandsverlening die door de Wet SUWI in gang is gezet (de verplichte uitbesteding van reïntegratietrajecten). Deze verzakelijking heeft met de komst van de WWB een extra impuls gekregen. Beide veranderingen vereisen andere of nieuwe kwaliteiten van de consulenten.

Zoals eerder al werd beschreven twijfelen sommige leidinggevenden aan de competenties van de consulenten. De activerende doelen van bijstandsverlening komen tot uiting in de

- De gesprekken met de bijstandsgerechtigden; consulenten moeten andere prioriteiten stellen dan voorheen (immers: werk boven inkomen).
- Aansturing van reïntegratiebedrijven; consulenten moeten deze bedrijven als zakelijke partner aanspreken.

De zwaarte van de functie van klantmanager ligt volgens veel gemeenten op HBO-niveau, terwijl de functie van bijstandsconsulent in sommige gemeenten ook door MBO-ers werd uitgevoerd.

Een aantal gemeenten maakt duidelijk dat de gemeente als geheel een cultuuromslag moet maken. Veel consulenten die al langer voor de gemeente werken, hebben nog gewerkt als bijstandsmaatschappelijk werker. Deze uitvoerders zijn vooral getraind in het winnen van vertrouwen van cliënten. Deze benadering resulteert echter nog al eens in rusttrajecten, hetgeen haaks staat op de benadering zoals vervat in de Wet SUWI, de afgeleide regels en het beleid. Met de WWB zijn gemeenten nog eens extra genoodzaakt om het werk-boven-uitkering-principe na te leven. De noodzakelijke cultuuromslag betekent dat uitvoerders reïntegratiemogelijkheden leren zien in plaats van belemmeringen hiervoor. Bovendien moeten ze professionele externe dienstverleners kunnen aansturen. Ongeveer de helft van de onderzoeksgemeenten zegt aan het begin te staan van het geschetste veranderingsproces, de andere helft zegt deze omslag al te hebben gemaakt.

Opleiding / training

Om de nieuwe taken goed te kunnen uitvoeren en de cultuuromslag te ondersteunen zijn sommige gemeenten actief met het ontwikkelen van opleidingen. Het *integrale casemanagement* betekent voor de (oude) bijstandsconsulenten dat ze het doelmatigheidsgedeelte in hun takenpakket krijgen. Hun nieuwe taken bestaan uit het voeren van een intake, het stellen van de diagnose, het accorderen van het trajectplan van het reïntegratiebedrijf, het onderhouden van contact met het reïntegratiebedrijf en hen zonodig aanspreken op de gemaakte afspraken.

Voor de klantmanagers die werkten onder het *gescheiden* regime betekent het samengaan van de functies dat hun takenpakket wordt uitgebreid met het rechtmatigheidsgedeelte: het behandelen van de aanvraag van de uitkering, het verrichten van heronderzoek, het sanctioneren en toekennen van premies en het behandelen van fraudesignalen.

In een klein aantal gemeenten stuit het aanbieden van een opleidingstraject aan ervaren bijstandsconsulenten op weerstand. Zij menen dat het 'nieuwe werk' niet zo veel verschilt van het 'oude werk' en ervaren het opleidingsaanbod als een motie van wantrouwen. Om de gevoelens van onrust bij dit deel van de werknemers weg te nemen kiezen leidinggevenden er soms voor om te benadrukken dat de opleiding vooral ingaat op nieuwe reïntegratieproducten en -bedrijven en op de toepassing van het cliëntvolgsysteem. Dat neemt niet weg dat leidinggevenden inzien dat bijstandsverlening gericht op handhaving en activering een andere gesprekstechniek vraagt dan bijstandsverlening gericht op inkomensverstrekking.

Eén gemeente 'springt er uit' met de organisatie van een eigen interne opleiding: een gemeente overigens waar de verzakelijking al een langere historie kent dan in de meeste andere gemeenten. Medewerkers volgen eerst een intensieve opleiding van drie maanden waarna beslist wordt of ze voldoende geschikt zijn voor de bedrijfsmatige stijl van werken. Werknemers die een contract krijgen aangeboden, worden ondergebracht bij een senior-uitvoerder voor begeleiding op de werkvloer.

3.4 Samenvatting

- De inkoopfunctie is gesitueerd in de sector (of dienst) sociale zaken en werkgelegenheid. De inkoop wordt in de regel door een beleidsafdeling uitgevoerd en is soms geconcentreerd in het takenpakket van één medewerker – de inkoper.
- Inkopers en uitvoerders hebben voldoende overleg over de in te kopen diensten op de reïntegratiemarkt. Bij slechts een enkele gemeente hebben uitvoerders de mogelijkheid om zelfstandig in te kopen.
- De meeste gemeenten voeren geen doelgroepenbeleid in de zin van *voorrangsbeleid*. Wel worden specifieke trajecten ingekocht voor enkele specifieke groepen.
- Voor Anw'ers en Nuggers wordt geen specifiek beleid ontwikkeld.
- De eerste gevolgen van de WWB in de zin van schadelastbeperking zijn merkbaar in het feit dat Anw'ers en Nuggers geen prioriteit krijgen. Een klein aantal gemeenten overweegt om in de nabije toekomst het cliëntenbestand 'af te romen' en alleen inzet te plegen op de bemiddelbare cliënten. Ook wordt opgemerkt dat sociale activering uit budgetten van andere afdelingen zal moeten worden bekostigd.
- In verreweg de meeste gevallen kopen gemeenten gehele ('integrale') trajecten in bij verschillende reïntegratiebedrijven. De verantwoordelijkheid voor maatwerk wordt op deze wijze uitbesteed aan reïntegratiebedrijven.
- De meeste gemeenten besteden niet alleen arbeidsmarkttoeleiding uit, maar ook de sociale activering. De belangrijkste overweging om sociale activering niet uit te besteden is dat de gemeente een jarenlange expertise heeft opgebouwd.
- De meeste gemeenten beperken het aantal verschillende reïntegratiebedrijven waarmee ze zaken doen tot rond de vijf bedrijven. Deze keuze wordt ingegeven door de gedachte dat vijf externe partners gemakkelijker zijn aan te sturen dan vijftien.
- De afspraken die gemeenten met de bedrijven maken gebeuren meestal op basis van *no cure, less pay*. In enkele gemeenten leidde de evaluatie tot het beëindigen van het contract met het reïntegratiebedrijf.
- Gemeenten verschillen van opvatting over het casemanagementmodel dat het beste past bij een beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid: in zeven van de twaalf onderzoeksgemeenten is gekozen voor gescheiden casemanagement en in vijf is gekozen voor de integrale variant.
- In twee gemeenten is de keuze voor het casemanagement een worsteling geweest. Een langdurig reorganisatieproces heeft de uitstroom van bijstandsgerechtigden in deze gemeenten belemmerd.

VRAAGGERICHT
PREVENTIEBELEID



4.1 Inleiding

Uitstroombevordering wordt vooral vormgegeven door aanbodversterking (zie hoofdstuk 3). In minder sterke mate is het beleid van gemeenten gericht op degenen die van het arbeidsaanbod van bijstandsccliënten gebruik kunnen maken: de werkgevers. Paragraaf 4.2 gaat over de mate waarin het bijstands- en activeringsbeleid van gemeenten gericht is op de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

In tegenstelling tot het beleid gericht op aanbodversterking wordt deze mogelijke component van het beleid minder sterk ondersteund door rijksbeleid. In zekere zin heeft het rijk één van de mogelijkheden om werkgevers te interesseren voor het arbeidsaanbod van bijstandsgerechtigden zelfs minder gemakkelijk toepasbaar gemaakt. Het Rijk heeft immers bezuinigd op de budgetten voor gesubsidieerde arbeid. In paragraaf 4.3 bezien we in hoeverre de gemeenten een alternatief weten te ontwikkelen voor deze bezuiniging.

4.2 Beleid vraagzijde arbeidsmarkt

De mate waarin sociale diensten de afdeling Economische Zaken betrekken (EZ) bij het reïntegratiebeleid of contacten met het bedrijfsleven aanhalen, verschilt van gemeente tot gemeente. In vier gemeenten zijn concrete initiatieven op dit gebied aanwijsbaar. In vier andere gemeenten bestaat een besef van het nut van het betrekken van de vraagzijde van de arbeidsmarkt, maar is slechts sprake van een verkenning van de mogelijkheden van vraaggericht beleid. In weer vier andere gemeenten bestaan geen of nauwelijks contacten tussen de afdelingen EZ of sociale zaken (SZ) of contacten tussen SZ en het bedrijfsleven.

Van de vier gemeenten die het reïntegratiebeleid afstemmen op het algemene arbeidsmarktbeleid en op de behoeften van werkgevers is er één gemeente die aangeeft dat dit al enige jaren tot de beleidspraktijk behoort. Het betreft het opzetten van werkgelegenheidsprojecten in samenwerking met brancheorganisaties en werkgevers. De gemeente zet hiervoor bijvoorbeeld loonkostensubsidie in. In deze gemeente bestaat bovendien een intensieve samenwerking tussen de afdelingen onderwijs, welzijn en economische zaken. Prioriteit van deze samenwerking is de aanpak van schoolverlaters.

De drie andere gemeenten zijn bezig met het ontwikkelen van beleid waarbij de gemeente convenanten sluit met werkgevers in de regio. In deze convenanten gaat het om stages in bijvoorbeeld de zorgsector, beveiligingsbranche, technische bedrijvigheid of schoonmaakbranche. Er worden aantallen stageplaatsen overeengekomen en afspraken gemaakt over de wijze waarop de plekken worden gefinancierd. Eén van deze gemeenten heeft een projectleider aangetrokken voor het van de grond trekken van de beoogde convenanten. In weer een andere gemeente van deze drie levert de gemeente zelf (als werkgever) een aantal stageplaatsen, bijvoorbeeld in de groenvoorziening. Ook worden werkgevers benaderd die op dit moment ID-ers of WIW-ers in dienst hebben, juist ook omdat de nieuwe arrangementen worden gezien als mogelijke alternatieven voor de verdwijnende rijksgesubsidieerde vormen van arbeid (zie ook paragraaf 4.3).

Andere voorbeelden van een vraaggericht arbeidsmarktbeleid die in deze vier gemeenten plaatsvinden dan wel worden voorbereid, zijn het organiseren van (sectorgerichte) banenmarkten of het uitnodigen van nieuw gevestigde bedrijven op het CWI met het oog op de mogelijke arbeidsvraag van deze bedrijven. Bijzonder is verder dat in twee gemeenten een vorm van ‘contract compliance’ wordt overwogen. Gezocht wordt naar manieren om werkgevers te bewegen tot het in dienst nemen van bijstandsccliënten. In de ene gemeente betreft dit het mogelijk opleggen van verplichtingen aan aannemers bij opdrachtverlening van de gemeente. In een tweede gemeente wordt gezocht naar verplichtingen aan werkgevers die zich vestigen op bedrijventerreinen die door de gemeente worden ontwikkeld.

In één van de vier gemeenten, waar wel enig besef bestaat van het nut van vraaggericht reïntegratiebeleid, is in het verleden geprobeerd tot afspraken met werkgevers te komen. Deze gemeente vindt echter dat dit beleid niet is geslaagd. De afspraken zijn moeilijk ‘hard’ of ‘verplichtend’ te maken voor beide partijen. Werkgevers moeten daadwerkelijk plaatsen bieden waarbij ook begeleiding hoort en de gemeente zal met geschikte kandidaten moeten komen. In de toekomst zal deze gemeente van reïntegratiebedrijven gaan ‘eisen’ (inkoopbestek, programma van eisen [PVE] bij aanbesteding reïntegratietrajecten) dat zij over een goed netwerk van werkgevers beschikken voor het realiseren van uitstroom of op uitstroom gerichte werkstages. Een andere gemeente onder deze vier doet onderzoek naar de behoeften van werkgevers aan personeel afkomstig uit de bijstand. Deze gemeente overweegt bovendien het aantrekken van een medewerker die tot taak krijgt een netwerk met de plaatselijke werkgevers op te bouwen om uiteindelijk ook weer te komen tot afspraken over stages en leerplaatsen en dergelijke.

4.3 Toekomst gesubsidieerde arbeid

De bezuinigingen op de gesubsidieerde arbeid worden in geen enkele gemeente verwelkomd, vooral omdat het de gemeenten een duurzame uitstroombmogelijkheid ontnemt. Ook meent een aantal gemeenten dat gesubsidieerde arbeid voorziet in maatschappelijke behoeften zoals veiligheid op straat of extra aandacht voor leerlingen in het basisonderwijs. Tegelijkertijd zien bijna alle gemeenten in dat de gesubsidieerde arbeidsplaatsen voorheen te weinig zijn ingezet als middel tot doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt.

In de meeste onderzoeksgemeenten betekenen de bezuinigingen op de gesubsidieerde arbeid dat het aantal arbeidsplaatsen wordt afgebouwd via natuurlijk verloop. Vrijkomende plaatsen worden niet herbezet en er worden geen nieuwe plaatsen gecreëerd. In een enkele gemeente is nog enige reserve in het budget voor gesubsidieerde arbeid beschikbaar waardoor het tempo waarin wordt afgebouwd enige tijd kan worden vertraagd. In geen van de twaalf onderzoeksgemeenten komen gedwongen ontslagen voor. Dit impliceert eveneens dat een groot aantal arbeidsplaatsen wordt gecontinueerd zolang er geen uitstroom plaatsvindt. In een aantal gemeenten wordt benadrukt dat deze continuering regelmatig door de gemeenteraad is afgedwongen.

De gemeenten waarin een deel van de plaatsen wordt gecontinueerd zetten allemaal in op het bewerkstelligen van uitstroom, bijvoorbeeld door het herplaatsen van werknemers. In een paar gemeenten worden de subsidies aan werkgevers in de komende jaren afgebouwd. Ook hier zal door intensief contact tussen gemeente, werkgever en werknemer

worden gezocht naar uitstroombmogelijkheden. Het voorlopig continueren van een deel van de gesubsidieerde arbeid wordt ten laste gebracht van het reguliere WWB-budget. Zowel het benutten van het werkdeel als het inkomensdeel komt voor als financieringsbron.

Drie van de vier gemeenten die de meeste activiteiten ontplooiën in de richting van de vraagzijde van de arbeidsmarkt zijn ook het verst in hun beleidsontwikkeling met betrekking tot een alternatief voor de gesubsidieerde arbeid. Een andere, vierde gemeente ziet zelfs mogelijkheden om het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen *uit te breiden*. Wel zoekt deze gemeente naar een alternatieve vorm; uitstroom naar regulier werk moet het doel zijn, gesubsidieerd werk mag slechts dienen als tussenstap. De alternatieven die deze vier gemeenten zoeken liggen in de sfeer van stageplaatsen en het betalen van inleenvergoedingen door gemeenten (zoals ook in de vorige paragraaf is verwoord):

Kader 4.1 Een alternatief voor en afbouw van gesubsidieerde arbeid

In een nota ter voorbereiding van de WWB-reïntegratieverordening formuleert één van de twaalf onderzoeksgemeenten vier kerngedachten die de visie op de nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid vormen: [1] de ontwikkeling van de cliënt staat voorop, [2] gesubsidieerde arbeid is gericht op uitstroom naar reguliere arbeid, [3] gesubsidieerde arbeid maakt deel uit van een reïntegratietraject en [4] gesubsidieerde arbeid is tijdelijk.

Voor het realiseren van deze visie zet de gemeente de vijf instrumenten in: [1] arbeidstraining, [2] leer-werkstage, [3] proefplaatsing (alle drie met behoud van uitkering) en [4] opstapbanen (een per maand afnemende loonkostensubsidie voor de werkgever en een eenmalige subsidie van bijvoorbeeld 5000 euro bij een jaarcontract). De gemeente handhaaft 'vangnetbanen' [5] voor een beperkte groep cliënten: dit betreft de cliënten die in de huidige conjunctuur geen perspectief op doorstroom hebben (bijvoorbeeld de ouderen: ID-ers van 60 jaar of ouder mogen tot hun pensionering als ID-ers werkzaam blijven).

Het welslagen van de voorgestelde werkwijze is afhankelijk van de afbouw van de huidige ID en WIW-banen. De afbouw wordt als volgt in werking gezet: een objectieve diagnose van zittende ID-ers en WIW-ers; hierna volgen zo veel mogelijk bemiddelingstrajecten, gesteund door een eventuele subsidie (zie: opstapbanen). Mogelijke diagnoses: [1] doorstroom (al dan niet ondersteund door een loonkostensubsidie aan een werkgever), [2] mogelijke WSW-indicatie en [3] permanente afhankelijkheid van gesubsidieerde arbeid.

Werkgevers gaan er financieel op achteruit: tot en met medio 2005 wordt het subsidieniveau bevroren op het niveau van 2003. De overheadvergoeding voor ID-banen wordt teruggebracht naar 1000 euro per jaar en per 2005 afgeschaft.

De gemeente verwacht minimaal tien tot vijftien procent van de huidige WIW- en ID-werknemers te kunnen laten uitstromen met behulp van de opstapbanen.

4.4 Samenvatting

- Het beleid met betrekking tot de vraagzijde van de arbeidsmarkt is niet sterk ontwikkeld. In slechts één van de twaalf onderzoeksgemeenten wordt al sinds enige jaren samengewerkt met het bedrijfsleven in specifieke werkgelegenheidsprojecten. In drie andere gemeenten staat een beleid, gericht op werkgevers, in de steigers. In deze gemeenten worden bedrijven gezocht voor het realiseren van stageplaatsen of vormen van (gedeeltelijk) gesubsidieerde arbeid.
- De gemeenten met concrete beleidsinitiatieven in de richting van plaatselijke werkgevers zijn het verst met het ontwikkelen van een alternatief voor het wegvallen van gesubsidieerde arbeidsplaatsen als gevolg van bezuinigingen op het hiervoor bestemde budget.

EFFECTIVITEIT EN
INFORMATIEVOORZIENING

5

5.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken hebben laten zien dat gemeenten inderdaad beleid voeren gericht op het voorkomen van langdurige bijstandafhankelijkheid. In de meeste gevallen bestaat dit beleid uit elementen van instroompreventie en/of aanbodversterking.

Om de realisatie van dit beleid te kunnen bewaken is informatie nodig over de cliënt, de uitkering en het trajectaanbod, waaronder de tijdigheid (wordt er een aanbod gedaan binnen een jaar?) en het resultaat van het aanbod (volgt uitstroom naar werk?). De benodigde gegevens worden lokaal vastgelegd in de uitkeringsadministratie en de zogenaamde cliëntvolgsystemen. Samenvattingen uit deze systemen worden voor statistische en verantwoordingsdoeleinden centraal verzameld door het CBS en het Ministerie van SZW.

Onderdeel van de onderzoeksopdracht was om resultaatvariabelen te verzamelen met gebruikmaking van centrale gegevensbestanden, te weten de maandstatistiek Abw (uitkeringsgegevens), de Monitor scholing en activering MOSA (trajectinformatie) en de registratie van Verzekerde Personen en Dienstverbanden VPD (informatie over het hebben van werk). In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen.

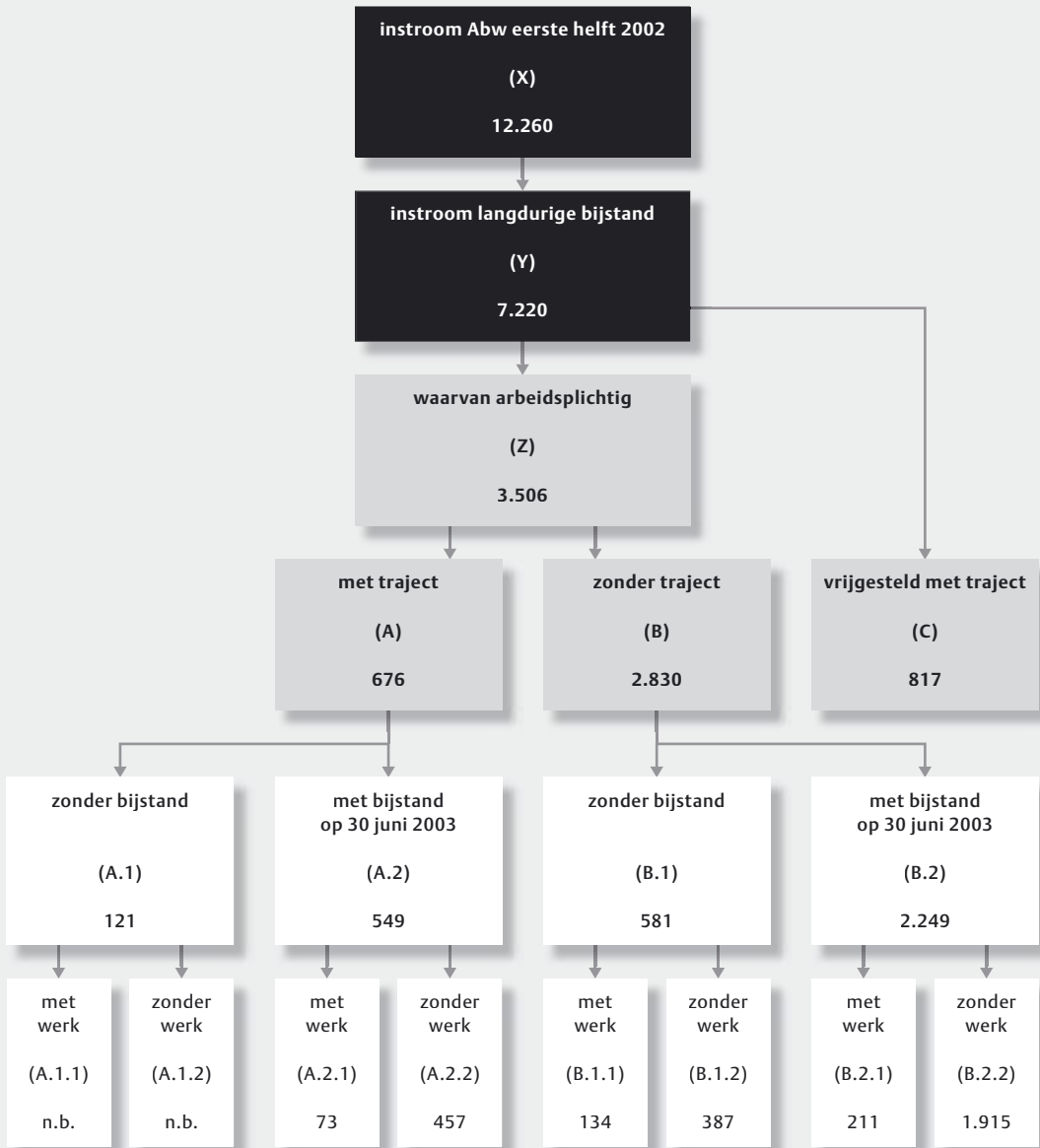
Zonder al te zeer op de zaken vooruit te lopen, moet reeds hier worden gemeld dat de analyse met behulp van de centrale gegevensbestanden niet heeft geleid tot acceptabele resultaten. Uit een bespreking in een kring van onderzoeksgemeenten bleek dat de gemeenten zich niet herkenden in de resultaten, het gerapporteerde trajectaanbod achtte men niet geloofwaardig. Dit roept vooral vragen op over de kwaliteit van de MOSA en de hieraan ten grondslag liggende gegevensleveringen.

Om toch tot bruikbare resultaatgegevens te komen, is vervolgens geprobeerd of deze konden worden gegenereerd op basis van lokale gegevensbestanden. Met zes onderzoeksgemeenten is dit pad bewandeld, in drie daarvan heeft dit geleid tot bruikbare resultaten. Dit maakt duidelijk dat lang niet in alle gemeenten dergelijke lokale analyses gemaakt kunnen worden, hetgeen een zorgelijk beeld oproept van de mogelijkheden die gemeenten hebben om voor zichzelf de tijdigheid en resultaten van hun preventiebeleid te bepalen.

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan achtereenvolgens de cijfers, zoals die zijn bepaald uit de centrale analyse (paragraaf 5.2.1) en de lokale analyses (5.2.2) en de verschillen daartussen (5.2.3). Vervolgens komen de verklaringen aan bod (paragraaf 5.3). We sluiten af met enkele conclusies (paragraaf 5.4).

De methodische verantwoording van de lokale analyses treft u aan in bijlage 3.

Figuur 5.1 Totaal over twaalf gemeenten



Statistieken:

Complianceratio $((X-Y+A+C) / X)$	53%
Langdurigheidsratio (Y / X)	59%
Sluitingsratio arbeidsplichtigen (A / Z)	19%
Niet-sluitingsratio arbeidsplichtigen (B / Z)	81%
Uitstroomratio met traject $(A.1 / A)$	18%
Uitstroomratio zonder traject $(B.1 / B)$	21%

5.2 De cijfers

5.2.1 Kwantitatieve analyse met centrale databestanden

De opzet van de analyse laat zich goed illustreren met het bijgevoegde figuur 5.1.

De cijfers zijn verkregen door bestandkoppelingen tussen de CBS-bijstandsstatistiek, de MOSA en de registratie van verzekerde personen en dienstverbanden (VPD):

- De CBS-bijstandsstatistiek is gebruikt om te bepalen hoeveel cliënten zijn ingestroomd in de Abw in de eerste helft van 2002. Vervolgens is gekeken hoeveel van hen na een jaar nog steeds een uitkering hadden en daarmee instromen in de langdurige bijstandsafhankelijkheid. Vervolgens is bepaald hoeveel van hen arbeidsplichtig zijn. Ook is eventuele uitstroom in het tweede werkloosheidsjaar vastgesteld.⁹
- De CBS-bijstandsstatistiek is een afslag van de gemeentelijke bijstandsregistraties die door het CBS wordt gekoppeld tot een landelijk dekkende administratie.
- Met behulp van de MOSA is bepaald in hoeverre personen uit de doelgroep sinds hun instroom in de Abw een trajectaanbod hebben gekregen. De MOSA gegevens hebben betrekking op de periode vanaf 1 januari 2002 tot 1 juli 2003.
- Gemeenten zijn verplicht tweemaal per jaar gegevens voor de MOSA te leveren.
- De VPD (administratie van verzekerde personen en dienstverbanden) is gebruikt om te bepalen of personen vanuit de doelgroep een dienstverband zijn aangegaan. Hiervoor is gebruik gemaakt van gegevens over de periode 1 januari 2003 tot 1 oktober 2003. De VPD is een administratie van UWV waarin wordt bijgehouden welke personen in Nederland een dienstverband hebben.

De resultaten van de analyses zijn samen te vatten in enkele indicatoren:

- De complianceratio (in schema 5.1: $(X-Y+A+C)/X$). Dit cijfer geeft aan welk deel van de nieuwe instroom ofwel binnen een jaar uitstroomt ($X-Y$) danwel een traject krijgt aangeboden ($A+C$). Hierbij wordt niet gekeken naar het wel of niet arbeidsplichtig zijn.¹⁰ De complianceratio geeft aan in hoeverre de onderzoeksgemeenten een sluitende aanpak realiseren bij de totale nieuwe instroom.
- De langdurigheidsratio (Y/X): dit cijfer heeft betrekking op de instroom in de langdurige bijstand. Het geeft weer welk deel van de instroom in de eerste helft van 2002 na een jaar nog bijstand ontvangt.
- De sluitingsratio (A/Z): dit cijfer geeft aan welk deel van de arbeidsplichtige bijstandsgerechtigden, die een jaar in de uitkering verblijven, binnen dat eerste werkloosheidsjaar een traject ontvangt.
- De uitstroomratio met traject ($A.1/A$): dit cijfer geeft weer welk deel van de arbeidsplichtige bijstandsgerechtigden dat binnen een jaar een traject heeft gehad, op 1 juli 2003 nog steeds in de bijstand zit.

9 In het onderzoek kon de uitstroom worden bepaald tot uiterlijk 30 juni 2003. Dat betekent dat alleen de eerste helft van het tweede werkloosheidsjaar in de analyse is betrokken.

10 De focus van het onderzoek lag oorspronkelijk bij langdurig werklozen met arbeidsverplichting. Om die reden is bij de bestandsopbouw maar zeer beperkt informatie verzameld over kenmerken op datum van instroom in de werkloosheid.

- De uitstroomratio zonder traject (B.1/B): dit cijfer geeft weer welk deel van de arbeidsplichtige bijstandsgerechtigden dat binnen een jaar geen traject heeft gehad, op 1 juli 2003 nog steeds in de bijstand zit.

In de tabel 5.1 vatten we de resultaten van de deelnemende gemeenten samen. Uit de analyse blijkt dat bijna zestig procent van de bijstandsklanten instroomt in de langdurige werkloosheid, dat wil zeggen na een jaar nog steeds bijstandsgerechtigd is. Voor ongeveer de helft van deze groep is de arbeidsverplichting van toepassing, het overige deel is hiervoor vrijgesteld.

Van deze arbeidsplichtige langdurige bijstandsklanten krijgt 19% een traject aangeboden in het eerste werkloosheidsjaar.

Ten minste twintig procent van deze groep stroomt in het tweede werkloosheidsjaar uit. Dit geldt in vrijwel gelijke mate voor mensen die wel en die geen traject hebben aangeboden gekregen.

Tabel 5.1: Resultaten cijferonderzoek

	Centrale analyse
Complianceratio ($(X-Y+A+C) / X$)	53%
Langdurigheidratio (Y / X)	59%
Sluitingsratio arbeidsplichtigen (A / Z)	19%
Uitstroomratio met traject ($A.1 / A$)	18%
Uitstroomratio zonder traject ($B.1 / B$)	21%

Proces

De resultaten van de cijferanalyse zijn voorgelegd aan de gemeenten op een werkconferentie. Daar bleek dat zij zich onvoldoende herkenden in de resultaten. Er heerste grote twijfel over de juistheid van de gerapporteerde aantallen trajecten, die vooral tot uiting komen in de sluitingsratio.

Het verschil tussen de cijfers en de door de gemeente waargenomen werkelijkheid is nader onderzocht door de onderzoeksgemeenten aanvullend te interviewen en door bij enkele gemeenten een contra-expertise uit te voeren met behulp van het lokale informatiesysteem.

5.2.2 Kwantitatieve analyse met lokale databestanden

Zes gemeenten hadden belangstelling voor een contra-expertise, uit te voeren met behulp van de lokale informatiesystemen. Uiteindelijk is bij drie gemeenten deze lokale analyse gerealiseerd. Deze gemeenten menen dat de resultaten van deze lokale analyses een behoorlijke weerspiegeling vormen van de werkelijkheid.

Van de overige drie gemeenten bleek in twee gevallen de informatievoorziening over de periode 2002-2003 onvoldoende op orde. Concreet bleek het niet mogelijk om een goede selectie te maken van de arbeidsplichtigen in het klantenbestand. Ook waren er problemen

als gevolg van de overgang naar een nieuw automatiseringssysteem. Voor de laatste gemeente was de analyse niet uitvoerbaar binnen de beschikbare tijd (enkele weken).

Het resultaat van de lokale analyses wordt beschreven in tabel 5.2.

5.2.3 Bespreking resultaten

De lokale analyses zijn in opzet vergelijkbaar met de centrale analyse, maar leveren deels afwijkende resultaten op (tabel 5.2).

Tabel 5.2 : Vergelijking centrale en lokale analyses in drie gemeenten

	Gemeente 1		Gemeente 2		Gemeente 3	
	Centraal	Lokaal	Centraal	Lokaal	Centraal	Lokaal
Complianceratio $((X-Y+A+C) / X)$	65%	n.b.	70%	n.b.	58%	n.b.
Langdurigheidratio (Y / X)	51%	55%	49%	49%	58%	54%
Sluitingsratio arbeidsplichtigen (A / Z)	44%	68%	42%	71%	23%	71%
Uitstroomratio met traject $(A.1 / A)$	13%	9%	11%	6%	57%	8%
Uitstroomratio zonder traject $(B.1 / B)$	29%	n.b.	13%	n.b.	42%	n.b.

Met name de mate waarin een *trajectaanbod* is gedaan (sluitingsratio arbeidsplichtigen) vertoont een verschil met de analyse op basis van de MOSA. Uit de lokale analyses blijkt dat ruim tweederde van de arbeidsplichtige cliënten in hun eerste werkloosheidsjaar een trajectaanbod krijgt. Op basis van de MOSA leek de sluitingsratio minder dan de helft of zelfs minder dan een kwart te zijn. Twee van de drie gemeenten geven daarbij aan dat de sluitingsratio nog hoger zou liggen als er een iets andere definitie van ‘traject’ gehanteerd zou worden.¹¹

De drie gemeenten dragen de volgende verklaringen aan voor de verschillen rond de sluitingsratio's:

- Onvolkomenheden in de communicatie tussen uitkeringsstelsel en klantvolgsysteem kunnen leiden tot niet-actuele vermelding van gegevens over vrijstelling van de arbeidsverplichtingen in het uitkeringsstelsel. Deze onjuistheden komen in de Maandstatistiek Abw terecht en hebben langs die weg de uitkomsten van de centrale analyse beïnvloed.
- De kwaliteit van de MOSA. Gemeenten geven aan dat tijdige levering van hun kant soms een probleem is, waardoor onderrapportage ontstaat. Een tweede aspect is dat wijzigingen in individuele gevallen, die achteraf worden doorgevoerd, in de regel niet meer aan de MOSA worden doorgegeven. In veel gemeenten blijkt de invuldiscipline binnen de eigen organisatie, maar ook bij hun toeleveranciers, voor verbetering vatbaar. Gemeenten verklaren dit laatste onder meer uit de beperkte beleidsprioriteit die de sluitende aanpak geniet, met name waar het de verantwoording betreft.

Deze verklaringen worden verder uitgewerkt in paragraaf 5.3.

¹¹ Deze gemeenten begeleiden een deel van de cliënten wel intensief, maar er is geen formeel traject. Ze beschouwen deze cliënten wel als 'opgepakt'.

De verschillen bij de *uitstroomratio* hebben vooral een methodische achtergrond; deze worden vooral veroorzaakt door een selectie-effect. Als betrouwbaar kan worden vastgesteld of cliënten een traject hebben, is het aannemelijk dat deze cliënten nog niet zijn uitgestroomd. Een traject kan immers een behoorlijke tijd in beslag nemen. Van de langdurig bijstandsafhankelijken met een traject blijkt dus maar een beperkt deel (< 10%) in de eerste helft van het tweede werkloosheidsjaar uit te stromen.

Alleen de instroom in de langdurige werkloosheid (*langdurigheidsratio*) wijkt weinig af van de oorspronkelijke analyse: iets meer dan de helft van de mensen die in de bijstand terecht komen, worden langdurig bijstandsafhankelijk.

Een paar vaststellingen:

- Uit de sluitingsratio, ook als deze lokaal wordt bepaald, blijkt dat zeker niet alle langdurig werklozen een traject krijgen in hun eerste werkloosheidsjaar. We gaan hier nader op in paragraaf 5.3.1.
- De verschillen tussen de lokale en de centrale analyse wijzen op onvolkomenheden in de MOSA en de Maandstatistiek Abw. In paragraaf 5.3.2 wordt dit verder uitgewerkt.
- Gemeenten moeten grosso modo veel moeite doen om dergelijke analyses lokaal uit te voeren, als het al lukt. In paragraaf 5.3.3 gaan we dieper in op kenmerken van de informatievoorziening binnen gemeenten.

In de volgende paragraaf gaan we op zoek naar verklaringen en achtergronden rond deze feiten.

5.3 Verklaringen

5.3.1 Sluitingsratio

Prioriteitstelling beleid

Gemeenten hebben in dit verband onder meer te maken met het beleid rond de Sluitende Aanpak (sinds 1999) en de Agenda van de Toekomst (vanaf 2002). Als onderdeel van de Agenda voor de Toekomst maken gemeenten taakafspraken met het Ministerie van SZW over aantallen trajecten en uitstroom. De Sluitende Aanpak bepaalt dat nieuwe werklozen binnen een jaar op traject moeten worden gezet.

Voor de trajecten in het kader van de Agenda voor de Toekomst is extra geld beschikbaar. De kosten worden gedeclareerd op basis van realisatie van de afspraken, dat wil zeggen van aantallen trajecten en uitstroom. Deze verantwoording gebeurt op individuele grondslag. Voor de Sluitende Aanpak geldt dit niet.

Gevolg is dat gemeenten sterk de neiging hebben te sturen op het aantal trajecten en uitstroom en steeds minder op de tijdigheid van het aanbod, dat wil zeggen, de sluitendheid. De Sluitende aanpak is dus in de afgelopen jaren nadrukkelijk gepasseerd door het beleid rond de Agenda voor de Toekomst.

Een groot deel van de gemeenten geeft aan dat een Sluitende Aanpak min of meer wordt afgedwongen door de manier waarop de werkprocessen zijn ingericht. Uit de interviews over informatiesystemen blijkt ook dat bij de inrichting van nieuwe systemen soms controle signalen in de systemen worden ingebouwd wanneer cliënten 'niet worden opgepakt'.

De meeste van de onderzoeksgemeenten monitoren de sluitendheid echter niet, men vertrouwt als het ware op de kwaliteit van de werkprocessen. Enkele gemeenten gaan wel met enige regelmaat na of hun nieuwe bijstandsklanten binnen een jaar een aanbod krijgen. Wat opvalt bij de gemeenten die aan de hand van bestandsanalyse proberen te achterhalen of de instroom in de bijstand sluitend wordt opgepakt, is dat deze analyses tamelijk bewerkelijk zijn. Er is geen sprake van dat dit gebeurt met de spreekwoordelijke druk op de knop.

Op de vraag waarom alleen wordt gestuurd op de doelstellingen van de Agenda voor de Toekomst en niet naar de sluitende aanpak wordt gekeken, zeggen meerdere gemeenten: *'Dat is waar we op afgerekend worden, dus dat is onze werkelijkheid.'*

Minstens twee gemeenten zijn wel van plan om 'sluitendheid' op te nemen in de nieuwe reïntegratieverordeningen en deze sluitendheid ook af te dwingen door middel van 'controlequeries' in het cliëntvolgsysteem.

Eén gemeente noemt het Sluitende Aanpakbeleid rommelig. Eerst betrof het beleid alleen nieuwe werklozen, later ook het zittend bestand en nog weer later de jongeren. Met de veranderende doelgroepen is het animo voor de doelstellingen bij deze gemeente afgenomen.

Overige verklaringen

Ook de gemeentelijk uitvoering draagt bij aan verschillen in de waargenomen sluitendheid door de gemeente en de cijfers uit de MOSA.

- Drie gemeenten geven aan dat een deel van hun cliënten vaak in en uit de bijstand stroomt. Het is zeker geen regel dat deze cliënten bij herinstroom weer een trajectaanbod krijgen.
- Twee gemeentem melden dat de sluitendheid mogelijk laag is doordat de CWI langer dan een half jaar aan een cliënt besteedt, of doordat er vertraging optreedt bij het doorsturen van dossiers van de uitkeringsintake naar de werkintake.
- Eén gemeente wijst op de mogelijkheid van *de facto* vrijstellingen van de arbeidsverplichtingen. In zo'n geval wordt van activering verder geen werk gemaakt, terwijl betrokkene wel als arbeidsplichtig staat geadministreerd. Ook komt het voor dat de administratieve afhandeling van vrijstellingen lang op zich laat wachten, waardoor gedurende een zekere tijd een discrepantie optreedt tussen de feitelijke en de administratieve situatie.

5.3.2 Kwaliteit centrale gegevensbestanden

Mosa

De prioriteit die gemeenten in de praktijk geven aan realisatie van de Agenda van de Toekomst biedt op zichzelf nog geen verklaring voor de gebleken verschillen tussen de centrale en de lokale analyses. Maar wel is het zo dat het geringere belang dat gemeenten hechten aan de Sluitende Aanpak zich vertaalt in de prioriteit die aan een correcte vulling van de MOSA wordt gegeven. Eén gemeente verwoordt dit als volgt: *'De MOSA is een zijpad, het speelt geen enkele rol in de bedrijfsvoering, het is puur een verplichting'*. Geen enkele onderzoeksgemeente blijkt de MOSA te gebruiken om sturingsinformatie uit te halen.

De MOSA wordt door de meeste gemeenten gevuld op basis van gegevens uit de databases die de werkprocessen ondersteunen. Dat gebeurde of gebeurt lang niet op een secure wijze, de hulpmiddelen variëren van papieren lijstjes tot verzameldatabases. Gegevens echter werden lang niet altijd goed in deze (elektronische) dossiers verwerkt waardoor het kon gebeuren dat niet alle informatie over trajecten aan de MOSA werd geleverd.

Conversieproblemen bij wisselingen van informatiesystemen leverde nog extra problemen op.

Soms werden de bestanden achteraf opgeschoond, dit leidt echter niet tot een bijstelling van de gegevens die voor de MOSA werden geleverd.

Ook een rol speelt de complexiteit van de gegevensuitvraag en de doelgroepbepaling rond de MOSA.¹² Hoewel gemeenten beamen dat de MOSA-velden ook voor de eigen informatievoorziening nuttig kunnen zijn, is het correct invullen van de velden ingewikkeld. Een goede registratie van de MOSA variabelen vergt bovendien een ingewikkelde tabelstructuur. In de praktijk blijkt het nog erg lastig om een goede relatie te leggen tussen enerzijds de uitkeringsadministratie, met alle gegevens over klant, uitkering en werkloosheid en anderzijds de administratie van de reïntegratie-activiteiten (clientvolgsysteem).

Maandstatistiek Abw

In de praktijk blijken uitkerings – en klantvolgsysteem nogals eens niet goed op elkaar aan te sluiten. Tot tweemaal toe wordt het voorbeeld genoemd van de combinatie GWS4ALL en Masterlink. In die praktijkvoorbeelden is Masterlink leidend voor wat betreft de fasering en vrijstellingen. Periodiek wordt het uitkeringssysteem aan de hand van lijstjes uit Masterlink bijgewerkt. Het is daardoor mogelijk dat de gegevens over vrijstellingen en fasering in het uitkeringssysteem niet actueel zijn. Deze gegevens komen naar verwachting ook terecht in de Maandstatistiek Abw.

5.3.3 Informatiestromen binnen gemeenten

Inleiding

Gemeenten slaan niet alleen gegevens op omdat ze daartoe verplicht zijn, ze doen dit ook voor de eigen informatiebehoefte. Zeker in gemeenten waar casemanagers werken met een

-
- 12 (1) Iedereen die ouder is dan 23 jaar en in de periode 1 juli 2003 tot 1 januari 2004 bijstandsgerechtigd (Abw, loaw, loaz) is geworden en op dat moment minder dan één jaar als werkzoekend ingeschreven staat bij CWI (voor meer dan 12 uur per week).
- (2) Iedereen die ouder is dan 23 jaar, bijstandsgerechtigd is en zich in de periode 1 juli 2003 tot 1 januari 2004 heeft ingeschreven als werkzoekende bij CWI (voor meer dan 12 uur per week).
- (3) Iedereen die jonger is dan 23 jaar en zich in de periode 1 juli 2003 tot 1 januari 2004 heeft ingeschreven als werkzoekende.
- (4) Iedereen die jonger is dan 23 jaar en in de periode 1 juli 2003 tot 1 januari 2004 bijstandsgerechtigd (Abw, loaw, loaz) is geworden.
- (5) Niet-uitkeringsgerechtigden van 23 jaar en ouder en ANW-ers die zich in de periode 1 juli 2003 tot 1 januari 2004 hebben ingeschreven als werkzoekende (voor meer dan 12 uur per week), exclusief fase 1 en exclusief personen die niet in aanmerking willen komen voor dienstverlening / trajecten.
- (6) Iedereen waarvoor in de periode 1 juli 2003 tot 1 januari 2004 het scholings- en activeringsbudget is ingezet, en waarvan de startdatum van het betreffende trajectonderdeel na 30 juni 2003 ligt.
- (7) Iedereen die bij de meting over het eerste halfjaar van 2003 in de monitor is opgenomen en in de periode van 1 juli 2003 tot 1 januari 2004 behoort tot de doelgroep voor het Wiw-scholings- en activeringsbudget, te weten: alle gemeentelijke uitkerings-gerechtigden (Abw, loaw of loaz), alle werkloze werkzoekende ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden en alle personen op een Wiw-dienstbetrekking.

grote caseload is het belangrijk dat informatie over cliënten goed wordt opgeslagen en dat doe informatie toegankelijk is.

Gemeenten gebruiken hiervoor allerlei programma's, van cliëntvolgsystemen tot Excel-sheets, maar soms ook nog papieren lijstjes. De beoogde toepassing van deze systemen ligt in de ondersteuning van het primaire werkproces en in het leveren van sturingsinformatie voor het management.

Enkele grote gemeenten bouwen zelf hun cliëntvolgsystemen, de meeste gemeenten gebruiken het standaardpakket van Centric (GWS4ALL met of zonder de reïntegratiemodule). Een aantal gemeenten gebruikt naast het uitkeringsstelsel GWS4ALL het cliëntvolgsysteem Masterlink. Deze paragraaf gaat over het gebruik van cliëntvolgsystemen en over de problemen waar gemeenten tegenaan lopen bij het bouwen, implementeren en vullen van de systemen. Al deze problemen hebben bijgedragen aan de verschillen tussen de resultaten van de analyse op centraal en lokaal niveau. De mate waarin is moeilijk te beoordelen.

Gemeenten hebben veel moeite om de cliëntvolgsystemen op een goede manier te ontwerpen en te vullen. Het kost met name de minder grote gemeenten zeer veel energie om een goed cliëntvolgsysteem te bouwen. Tien van de twaalf gemeenten zijn momenteel bezig met de implementatie van een nieuw cliëntvolgsysteem. Meer dan de helft van de geïnterviewde gemeenten maakt gebruik van het pakket GWS4ALL. Zowel gemeenten die gebruik maken van een standaardpakket als zelfbouwers hebben moeite de informatievoorziening op orde te krijgen.

In de gesprekken met de onderzoeksgemeenten is een aantal knelpunten naar voren gekomen rond deze informatievoorziening. We besteden achtereenvolgens aandacht aan:

- invoerdiscipline en gegevenslevering van derden;
- ontwerp en aanpassen van het systeem aan telkens veranderende omstandigheden;
- samenstellen van betrouwbare en informatieve managementsrapportages;
- betrouwbaar rapporteren aan de lokale politiek.

Invoerdiscipline

Een bekend probleem bij informatiesystemen is de invoerdiscipline. In dit onderzoek bleek dat de informatiehuishouding bij zes van de twaalf deelnemers (tot voor kort) niet volledig en betrouwbaar was doordat het invoeren van de gegevens niet correct of niet tijdig gebeurde. In twee gemeenten was tijdens het onderzoek een training aan de gang om de invoerdiscipline te verbeteren. Een gemeente met een nieuw systeem zegt dat de controle op goed invoeren streng is geworden. Er zijn veel kwaliteitscontroles op vulling van gegevens, het blijft wel een aandachtspunt om de invoerdiscipline hoog te houden.

Casemanagers/consulenten zien niet altijd de meerwaarde van informatiesystemen voor hun dagelijkse werk. In één gemeente blijken alle uitvoerders er een eigen dossier op na te houden en het cliëntvolgsysteem alleen in te vullen 'omdat het moet'. Een andere gemeente meldt dat iedere casemanager naar eigen inzicht gebruik maakt van het CVS. Dat was mogelijk omdat ze allemaal hun eigen 'toko' hadden. De één registreerde de afspraken met klapper, de ander in Excel en weer een ander in het registratiesysteem. Doordat consulenten nu een regiefunctie hebben in plaats van het uitvoeren van trajecten, kan dit niet meer. Een goed (gevuld) informatiesysteem werd door beleidswijzigingen onmisbaar.

Naast het volledig invoeren van de systemen bestaat ook het probleem van achteraf werken. Dat betekent dat alles wel wordt ingevoerd, maar pas op een moment dat de consultant of casemanager daar de tijd voor heeft. Dat betekent dat het management nooit zeker is of de cijfers actueel zijn.

In enkele gevallen gebeurt het dat systemen niet goed gevuld zijn doordat er vertraging optreedt in de gegevenslevering van opdrachtgevers. Dit is echter geen groot probleem en is op te lossen door goede afspraken te maken.

Wanneer er over invoerdiscipline wordt gesproken noemen gemeenten telkens het belang van een systeem dat afdwingt dat bepaalde velden worden ingevoerd. Minimaal drie gemeenten hebben problemen met een standaardpakket waarbij dit niet makkelijk is te programmeren. Een grote frustratie is het overtypen van gegevens van het CWI. Doordat de pakketten van het CWI en de sociale dienst niet communiceren wordt er veel onnodig werk gedaan. Hier valt veel te winnen.

Ontwerp systeem

Het ontwerpen van een goed informatiesysteem is erg gecompliceerd. Eén gemeente geeft aan samenwerking te zoeken met een grotere gemeente omdat er te veel geld en energie gaat zitten in een goed informatiesysteem. Eén gemeente geeft aan dat het standaardpakket niet het gewenste resultaat oplevert. Aanpassing van het standaardpakket is erg duur. Deze gemeente is teruggegaan naar het gebruik van excelsheets om de caseload, uitstroom en effect van trajecten zichtbaar te maken.

Vanwege veranderende eisen van de omgeving, maar ook doordat software steeds meer mogelijkheden biedt, veranderen de eisen aan het informatiesysteem steeds weer. Gemeenten lijken continu bezig te zijn met het herontwerpen van bestaande systemen of met de implementatie van nieuwe. Tien van de twaalf gemeenten zeggen bezig te zijn met aanpassing van de informatiehuishouding. Eisen van het ministerie leiden tot veranderingen (bijvoorbeeld de MOSA of de dataset voor de Agenda van de Toekomst) of de invoering van een nieuwe wet (WWB). Eén gemeente vertelt dat ze voorzien had dat de hele reïntegratie uitbesteed zou worden. Nu ze zelf weer regie gaat voeren, stelt dat nieuwe eisen aan het informatiesysteem.

De dualisering van het bestuur leidt ertoe dat sociale diensten gaan nadenken over het informatiesysteem. 'Dualisering stelt hogere eisen aan de betrouwbaarheid van de informatie. De dienst wordt er immers op afgerekend.'

Een lastig punt is ook de relatie tussen enerzijds de uitkeringsadministratie en anderzijds de administratie van de reïntegratieactiviteiten (cliëntvolgsysteem). Zo worden er problemen gemeld rond GWS (uitkeringssysteem) en Masterlink (clientvolgsysteem). In een gemeente waar dit speelt blijkt dat de systemen niet goed met elkaar communiceren. Daardoor zijn gegevens over vrijstellingen en fasering in het uitkeringssysteem niet volledig betrouwbaar. Periodiek wordt het uitkeringssysteem aan de hand van lijstjes uit het andere systeem bijgewerkt. Het cliëntvolgsysteem is leidend voor wat betreft de fasering en vrijstellingen. Gevolg is tevens dat de vrijstellingen door de slechte afstemming niet altijd goed worden doorgestuurd naar CBS.

Managementinformatie

Een informatiesysteem gaat pas leven als er goede sturings- of managementinformatie mee gegenereerd kan worden. Een goed ontworpen en goed gevuld systeem zijn daarvoor de eerste vereisten. Slechts enkele gemeenten melden nu al tevreden te zijn over de managementinformatie. Wel zegt een groot aantal gemeenten te werken aan verbeteringen. Zo willen meerdere gemeenten een controle op sluitendheid programmeren.

Eén gemeente werkt met een relatieve up-to-date presentatie van de managementinformatie. In deze gemeente worden de belangrijkste gegevens weergegeven met een zogenaamd dashboard. Deze gemeente erkent wel dat door slechte invuldiscipline deze informatie niet altijd zuiver en betrouwbaar is.

Eén gemeente die net een nieuw systeem heeft geïmplementeerd meldt dat het met behulp van de database mogelijk is om tot op cliëntniveau vorderingen zichtbaar te maken. Als een cliënt te lang in de uitkering zit zonder dat er actie (traject) wordt ondernomen krijgt de consulent een signaal. Op het intranet is per consulent zichtbaar hoeveel cliënten wel of niet tijdig zijn opgepakt. Iedereen in de dienst kan deze gegevens inzien.

Meerdere gemeenten ondervinden bij het maken van managementrapportages problemen met definities. Eén gemeente formuleert het als volgt: *'Het was bij het opzetten van het systeem erg lastig om de juiste definities te formuleren. Als je bij sommige mensen hier in de organisatie de definities (weer) ter discussie stelt worden ze gillend gek. Vorige week waren we op een bijeenkomst van het arbeidsmarktplatform en daar bleek dat de effectiviteit van reïntegratie moeilijk te meten is. Vooral omdat niet de juiste variabelen geregistreerd worden.'*

Bij het zoeken naar definities die bruikbaar zijn voor het meten van de effectiviteit van reïntegratie blijkt dat uitstroom lang niet altijd een informatieve variabele is. Van de effectiviteit van de reïntegratieactiviteiten van één gemeente wordt bijvoorbeeld vaak gezegd dat deze erg hoog is, er is veel uitstroom. De uitstroom wordt echter veroorzaakt doordat over een periode van vijf jaar een groot deel van de populatie verhuist naar een andere stad. Dat beïnvloedt de uitstroom positief. Een ander probleem vormen de peildata. Hoe stel je de einddatum van een traject vast als iemand nazorg geniet en nog niet is uitgestroomd?

Veel gemeenten sturen op informatie uit rechtmatigheidscontroles en kwaliteitscontroles of signalen van casemanagers.

Uit de interviews blijkt dat betrouwbare managementinformatie meer adequaat wordt gegenereerd als er geld mee gemoeid is. Het sturen op het aantal trajecten voor de Agenda voor de Toekomst is daar een goed voorbeeld van. De gemeenten geven aan dat de Agenda voor de Toekomst een eerste aanzet gaf voor een betere informatievoorziening. Nu dankzij de WWB de financiële verantwoordelijkheid geheel bij de gemeenten ligt, hechten zij nog meer waarde aan goede registratie en managementinformatie.

Verantwoording aan de gemeenteraad

Enkele gemeenten wijzen erop dat ze door de WWB, de programmabegroting en dualisering gedwongen zijn zich beter te verantwoorden. Meerdere gemeenten onderstrepen het belang van betrouwbaarheid en zuiverheid van de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Eén gemeente werkt echt samen om met de gemeenteraad om de werkwijze inzichtelijk te maken. Deze gemeente vindt de samenwerking met de gemeenteraad stimulerend omdat

de gemeenteraad probeert vanuit de politiek naar de uitvoering te kijken. De dienst probeert juist de uitvoering inzichtelijk te maken voor de gemeenteraad. Zo werken ze samen naar iets toe, de uitvoering en politiek komt bij elkaar.

Eén dienst verwacht pas bemoeienis van de gemeenteraad als er verlies geleden wordt op de uitvoering van de WWB. Andere geluiden over de controlerende rol van de gemeenteraad gaan over de druk tot bezuinigen die gevoeld wordt of de angst voor het verliezen van het sociale vangnet. De diensten realiseren zich dat ze zich moeten verantwoorden over de gemaakte keuzes en dat is een stimulans om de informatiehuishouding op orde te krijgen.

5.4 Samenvatting

De onderzoeksgemeenten geven in gesprekken aan de nieuwe instroom vrijwel volledig sluitend op te pakken. Dat betekent dat iedereen die bijstandsafhankelijk wordt binnen een jaar een ondersteuningsaanbod krijgt (sluitende aanbod). Analyses op basis van lokale en centrale databestanden ondersteunen deze uitspraak niet en vertonen ook onderling aanzienlijke verschillen.

Over deze discrepanties kunnen een paar dingen worden vastgesteld.

- In de afgelopen jaren heeft het beleid rond de Sluitende Aanpak aan betekenis ingeboet ten opzichte van de Agenda voor de Toekomst. Praktisch gevolg daarvan is dat gemeenten vooral sturen op omvang en resultaat van trajecten, en niet op de tijdigheid ervan.
- Voor wat betreft de resultaten van de centrale analyses: verklaringen die een rol kunnen spelen zijn de onvolkomenheden in gegevensbestanden. Het gaat om het centrale gegevensbestand met trajectinformatie (MOSA) en de Maandstatistiek voor de Abw (specifiek: het kenmerk over vrijstelling van de arbeidsverplichtingen).
- Een meer volledig overzicht van trajecten kan worden vergaard als gebruik wordt gemaakt van lokale administraties. Uit de analyses die in drie gemeenten hebben plaatsgevonden blijkt dat ongeveer tweederde van de langdurig bijstandsafhankelijken in hun eerste werkloosheidsjaar een trajectaanbod hebben gehad.
- Lang niet alle gemeenten blijken in staat te zijn om dergelijke lokale analyses uit te voeren. Meer in het algemeen betekent dit, dat de gemeenten grosso modo niet, of slechts met aanzienlijke moeite, in staat zijn om de tijdigheid van hun ingrepen (bijvoorbeeld het trajectaanbod) te bepalen. Gemeenten geven aan dat de tijdigheid van het trajectaanbod (sluitendheid) verankerd is in de werkprocessen, maar garanties op realisatie biedt dit niet. De gebrekkige communicatie tussen uitkeringsadministratie en trajectadministratie is een belangrijke verklaring voor dit probleem.
- Met de komst van de WWB wordt het belang van de juiste informatie groter. Gemeenten zijn dan ook aan het investeren in aanpassingen van hun informatiesystemen. Zo is ook gebleken dat veel gemeenten bezig zijn met de (verdere) ontwikkeling van – meer of minder complexe – cliëntvolgsystemen. Bij die ontwikkeling is weinig gebleken van onderlinge samenwerking en afstemming. Ervaringen uit het verleden leren dat de ontwikkeling van dergelijke systemen een hoog afbreukrisico kent.

CONCLUSIES

6

6.1 Inleiding

We besluiten met een beknopte beschouwing ten aanzien van de drieledige probleemstelling:

- Voeren de onderzoeksgemeenten een beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid? Zo ja, waaruit bestaat dit beleid?
- Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit van het beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid?
- In welke mate en op welke wijze is de invloed van de WWB merkbaar in het gevoerde beleid?

Hieronder wijden we aan elke onderzoeksvraag een aparte paragraaf.

6.2 Is er beleid ter preventie van langdurige bijstandsafhankelijkheid?

De twaalf onderzoeksgemeenten voeren daadwerkelijk beleid om langdurige bijstandsafhankelijkheid te voorkomen. Dit beleid wordt vormgegeven door:

- Het zoveel mogelijk voorkomen dat iemand instroomt (poortwachtersfunctie).
- Het aanbieden van trajecten aan alle nieuwe instromers; daarbij inbegrepen sociale activeringstrajecten (eveneens gekenmerkt door verplichtende afspraken zoals bij arbeidsmarkttoeleiding).
- Het doorlichten van het zittend bestand op reïntegratiemogelijkheden.
- Een meer opgetuigd handhavingsbeleid.
- Het stellen van uitstroomeisen aan reïntegratiebedrijven opdat cliënten daadwerkelijk reguliere inkomsten uit arbeid verwerven.

Dit preventiebeleid stellen gemeenten zelfstandig vast, maar een aantal belangrijke elementen van dat beleid zijn in alle twaalf gemeenten terug te zien. Dit heeft alles te maken met wet- en regelgeving van het rijk (Wet SUWI), de Agenda voor de Toekomst (AT) en in het kielzog hiervan enkele ministeriële regelingen ter bevordering van casemanagement en handhavingsbeleid. Alle twaalf onderzoeksgemeenten verwijzen naar deze landelijke beleidslijnen ter motivering en toelichting van hun beleid. Het is echter mogelijk dat de recent ingevoerde WWB (2004; decentralisering van bevoegdheden) en de nieuwe gemeentewet (2002; nieuwe manier van begroten en verantwoorden) gaan zorgen voor meer 'eigen keuzen' van gemeenten.

Naast de vaststelling dat de twaalf gemeenten inderdaad een beleid voeren ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid en dat de kaders van dit beleid voor een groot deel door het rijk zijn vastgesteld, zien we dat het gemeentelijke beleid vooral gericht is op *aanbodversterking*. Het beleid gericht op de *vraagzijde* van de arbeidsmarkt (de potentiële werkgevers voor de bijstandsccliënten) staat bij de meerderheid van de gemeenten in de kinderschoenen.

De twaalf onderzoeksgemeenten hebben verder met elkaar gemeen dat zowel instroompreventie, als handhaving en als uitstroombestemming belangrijke beleidsinstrumenten worden geacht. Toch kunnen de twaalf onderzoeksgemeenten tegen elkaar worden afgezet omdat de ene gemeente ‘verder’ is op het terrein van handhaving en de andere gemeente juist meer inzet op uitstroombestemming:

- Een minderheid van de twaalf onderzoeksgemeenten zet sterker in op instroombeperking en handhaving als instrument ter bevordering van uitstroom dan de andere gemeenten. De overweging hierachter is dat hogere uitvoeringskosten worden terugverdiend met een lager uitkeringsvolume.
- In een enkele gemeente, waar instroompreventie en handhaving minder ver ontwikkeld is, wordt ervoor gewaakt dat de inkomensfunctie van de WWB in de knel komt vanwege de grote nadruk op instroompreventie en handhaving; het ‘sociale gezicht’ is hier een belangrijk en blijvend uitgangspunt. In deze gemeenten heeft uitstroombestemming door middel van arbeidsmarkttoeleiding en sociale activering een hogere prioriteit.

Een laatste algemene vaststelling ten aanzien van het gevoerde beleid betreft het feit dat in de helft van de onderzoeksgemeenten serieus wordt nagedacht over de implementatie van een zogenoemde work first-benadering. Dit betekent dat gemeenten overwegen om nieuwe bijstandsinstromers verplicht aan het werk te zetten.

6.3 Welke factoren dragen bij aan effectief preventiebeleid?

Informatievoorziening gemeenten

Voordat we overgaan op de beantwoording van de probleemstelling maken we eerst duidelijk dat de ‘effectiviteitsvraag’ op dit moment niet goed valt te beantwoorden vanwege tekortkomingen in het cijfermateriaal. Het merendeel van de gemeenten kiest ervoor om langdurige bijstandafhankelijkheid te voorkomen door instroombeperking en aanbodversterking. Om de hierop gerichte beleidsprocessen te kunnen bewaken is informatie nodig over het trajectaanbod, waaronder de tijdigheid (wordt er een aanbod gedaan binnen een jaar?) en het resultaat van het aanbod (uitstroom naar werk?).

In het onderzoek is vastgesteld dat er problemen zijn met het genereren van deze informatie. De cijfers die afkomstig zijn van de centrale registraties (MOSA) worden door de meeste onderzoeksgemeenten niet herkend; de gemeenten signaleren (aanzienlijke) onder-rapportage. Slechts enkele gemeenten zijn in staat om uit lokale registraties de gevraagde gegevens te kunnen leveren en op basis hiervan te komen tot een analyse van de effectiviteit van het trajectaanbod. De meeste gemeenten hebben echter de grootste moeite om deze gegevens te genereren.

Hiermee dient zich de conclusie aan dat het met de informatievoorziening op het punt van het bepalen van de tijdigheid en de effectiviteit van het trajectaanbod bepaald niet goed is gesteld. Dat heeft vanzelfsprekend zijn gevolgen voor de mogelijkheid om, op basis van dergelijke informatie, het beleid te sturen.

Afspraken met het CWI

Afspraken met betrekking tot instroombeperking zijn volgens gemeenten cruciaal in het voeren van een effectief preventiebeleid. De helft van de onderzoeksgemeenten is ontevreden over de samenwerking met het CWI. De taakverdeling tussen gemeenten en CWI zoals de Wet SUWI voorschrijft, vormt volgens veel gemeenten een hinderpaal: de gemeenten zouden de volledige uitvoering van de claimbeoordeling moeten doen opdat het CWI zich bij háár leest houdt: snelle bemiddeling van kansrijke cliënten. Hiermee komen we volgens de onderzoeksgemeenten bij een belangrijke slaagfactor met betrekking tot effectiviteit: de snelheid waarmee diverse interventies rond het instroommoment worden gepleegd.

Afspraken met reïntegratiebedrijven / manier van inkoop

De aansturing van externe reïntegratiebedrijven is een relatief nieuwe taak van de gemeenten, waarmee inmiddels de eerste ervaringen zijn opgedaan. In vergelijking met eerdere inkoopronde neigen de meeste gemeenten naar een zekere ‘verstrenging’ van de resultaatafspraken met reïntegratiebedrijven. De kracht van het opdrachtgeverschap van gemeenten schuilt aldus vooral in de eindevaluatie van het contract en het vaststellen van nieuwe inkoopbestekken of programma’s van eisen. Contractbeëindigingen zijn voorkomen, wat dat betreft lijkt ‘de markt’ hierin zijn werk te doen.

De aansturing van reïntegratiebedrijven gedurende het traject lijkt echter minder krachtig en effectief. Casemanagers hebben zelf niet altijd het overzicht over hun caseload (de kwaliteit en het gebruik van cliëntvolgsystemen schieten veelal tekort), kwartaalrapportages van reïntegratiebedrijven zijn niet altijd informatief en casemanagers missen soms de geschikte competenties (gezag, overzicht en deskundigheid) om reïntegratiebedrijven aan te sturen.

Aard en mate van doelgroepenbeleid

Gemeenten besteden steeds meer aandacht aan het ‘leren kennen’ van hun cliëntenbestand. Het blijkt effectief om mensen met ontheffingen van de arbeidsplicht op individuele gronden opnieuw op te roepen en te beoordelen voor wat betreft hun reïntegratiemogelijkheden.

In geen enkele gemeente wordt echter een voorrangbeleid gevoerd voor bepaalde doelgroepen; een klein aantal gemeenten verwacht wel aan afroming en trajectselectie te gaan doen, maar dit is zeker nog geen ‘staand beleid’. Ten aanzien van Nuggers en Anwers wordt gesteld dat voor hen geen specifiek beleid zal worden gevoerd.

Hoewel geen voorrangbeleid, wordt er wel voor specifieke groepen ingekocht (segmentering): allochtonen, verslaafden, moeders et cetera. Verder kopen de meeste gemeenten vooral grote aantallen volledige trajecten in, in plaats van kleine aantallen trajecten voor specifieke groepen of losse modules voor specifieke doeleinden. Maatwerk moet worden geleverd door het reïntegratiebedrijf. De resultaatafspraken en bijbehorende financieringsvorm moeten maatwerk ‘afdwingen’. Juist omdat adequate uitstroomcijfers ontbreken, is het moeilijk om te beoordelen in welke zin een doelgroepenbenadering effect heeft of niet.

Casemanagement

De invoering van een casemanagement dat past bij de meest recente beleidsvernieuwingen heeft in bijna alle twaalf onderzoeksgemeenten geleid tot recent afgeronde reorganisaties of reorganisaties die nog in volle gang zijn. In een paar gemeenten merken zowel uitvoerders als managers/beleidsmakers op dat dit soort reorganisaties negatieve gevolgen heeft voor de uitstroom door reïntegratietrajecten; de effectiviteit van het beleid wordt soms een heel jaar lang belemmerd door onduidelijkheden in de organisatiestructuur of in de taakverdeling tussen de diverse uitvoerders. Tijdens reorganisatieprocessen blijken de doelmatigheidsaspecten van het verlenen van bijstand te sneuvelen in de prioriteitstelling ten opzichte van de rechtmatigheidsaspecten van het werk.

Dat gemeenten geen duidelijk zicht hebben op de effectiviteit van de wijze waarop het casemanagement is ingericht, blijkt het duidelijkst uit het feit dat er op dit moment zowel gemeenten zijn die hun casemanagement reorganiseren van gescheiden naar integraal als gemeenten die van integraal casemanagement gaan naar een gescheiden variant. Gemeenten hebben daarbij ongeveer dezelfde beleidsdoelen en zijn bovendien nagenoeg unaniem over de voor- en nadelen van beide modellen.

Uiteindelijk zijn het specifieke lokale factoren (omvang personeelsformatie, kwaliteiten en vaardigheden van dit personeel, zoals ervaring met outputsturing etc.) die de keuze voor de inrichting van het casemanagement bepalen. Voor een effectief casemanagement zijn randvoorwaarden gelegen in een goed werkend cliëntvolgsysteem – vooral bij de hoge caseloads bij integraal casemanagement – en goed opgeleid personeel dat zich herkent in de moderne taakopdracht van de sociale dienst.

Handhavingsbeleid

Handhaving is in acht van de twaalf onderzoeksgemeenten in de laatste jaren hoger op de beleidsagenda komen te staan; wel moet worden vastgesteld dat een minderheid van deze acht gemeenten de handhavingsvernieuwingen daadwerkelijk heeft geïmplementeerd in de werkprocessen.

Van handhaving wordt veel verwacht als het gaat om effectief preventiebeleid. Op beleidsniveau leeft het idee dat een goede en klantgerichte uitvoering van de WWB bevordert dat cliënten de regels (spontaan) zullen naleven en beseffen dat het hebben van een uitkering een bijzondere situatie voor een korte tijdspanne behoort te zijn. Afgezien van de reguliere uitvoering is de aandacht toegenomen voor het opstellen van 'risicoprofielen' en het uitvoeren van 'signaalgerichte controles'. In alle gemeenten hebben de ingehuurd reïntegratiebedrijven ook de verplichting handhavingsacties uit te voeren, zoals het melden van ziekte, uitval en het niet-nakomen van afspraken.

6.4 Invloed WWB op beleidspraktijk

Het beleid is in de meeste gemeenten primair gericht op het halen van de taakstellingen vanwege de at. Dat betekent dat de taakstelling in termen van aantallen trajecten en uitstroompercentage worden gedefinieerd. Het zo veel mogelijk aanbieden van reïntegratie-

trajecten speelt hierbij een grote rol. In mindere mate, maar sterker dan voorheen, worden handhavingsinstrumenten ingezet ter bevordering van de uitstroom. De meeste gemeenten geven daarnaast aan dat hun beleid voornamelijk is beïnvloed door de Wet SUWI: reïntegratietaken moeten worden uitbesteed en samenwerkingsafspraken met het CWI inzake instroom moeten worden gemaakt.

De WWB vormt op deze ontwikkelingen een vervolg en een extra stimulans. De invloed van de WWB is te zien in de mate waarin het 'schadelastprincipe' doorklinkt in het beleid. Zo zullen Anwers en Nuggers in de nabije toekomst in geen van de twaalf onderzoeksgemeenten actief worden geworven voor reïntegratie. Daarnaast is de vergrote aandacht voor work first en directe bemiddeling (in negen van de twaalf onderzoeksgemeenten) het meest pregnante voorbeeld van het beperken van de schadelast. Wel moet worden vastgesteld dat beide vormen van instroombeperking in de meeste gemeenten nog daadwerkelijk moeten worden geïmplementeerd.

In een minderheid van de twaalf onderzoeksgemeenten vormt het schadelastprincipe een bepalende voorwaarde voor het beleid gericht op uitstroom door middel van reïntegratie, maar er zijn zeker gemeenten waar afroming van geschikte trajectcliënten in de komende jaren vorm gaat krijgen. In het afromen van cliënten zullen 'doelgroepen' en 'voorrangsbeleid' hun plek vinden in het reïntegratiebeleid. Ook wordt in een paar gemeenten gemeld dat sociale activering als eerste zal sneuvelen bij een vermindering in de omvang van het budget. Daarnaast geven sommige gemeenten aan dat sociale activering in de nabije toekomst wellicht door andere budgetten zal moeten worden gefinancierd. Echter: de echte debatten over het financieringsvraagstuk van reïntegratie en sociale activering als gevolg van de WWB moeten in de meeste van de twaalf onderzoeksgemeenten nog worden gevoerd.

De WWB wordt dus gezien als prikkel voor de versterking van het reeds ingezette beleid (outputsturing reïntegratiebedrijven), maar de financiële consequenties van de WWB worden vooralsnog afgewacht. Ook melden sommige gemeenten dat zij volgens de 'beleidsarme variant' de overgang van Abw naar WWB invullen. Gemeenten die wel beleidsvernieuwingen willen doorvoeren (bijvoorbeeld op het terrein van handhaving), stellen de afstemmingsverordeningen medio 2004 vast. Het lijkt erop dat er een zekere verstrenging gaat plaatsvinden in de op te leggen verplichtingen (naast het optimaliseren van dienstverlening aan de cliënten, dit alles conform de ideeën van 'hoogwaardig handhaven').

Ten slotte: met de invoering van de WWB – en de daarmee voortgezette decentralisering van beleidsbevoegdheden – en de nieuwe gemeentewet waarin de kaderstellende rol van de gemeenteraad een groter gewicht heeft gekregen, lijkt het erop dat de verschillen in politieke signatuur sterker dan voorheen doorklinken in het bijstands- en activeringsbeleid van gemeenten. Het is echter nog wat vroeg voor deze conclusie: de meerderheid van de gemeenten heeft de WWB-verordeningen nog niet vastgesteld. Mogelijk heeft de nieuwe manier van begroten en verantwoorden die met de nieuwe gemeentewet is ingevoerd, een positief effect op het inrichten en gebruiken van cliëntvolgsystemen. Een kaderstellende raad zal willen weten welke effecten zijn toe te schrijven aan het inzetten van WWB-gelden door de gemeente.

BIJLAGEN

Bijlage 1

Onderzoeksgemeenten

1. Amstelveen
2. Amsterdam
3. Arnhem
4. Breda
5. Den Haag
6. Haarlem
7. Haarlemmermeer
8. Hengelo (Ov.)
9. Nijmegen
10. Schiedam
11. Tilburg
12. Zaanstad

Bijlage 2

Itemlijst interview beleidsmaker / leidinggevende

Gemeentelijk beleid en uitvoeringspraktijk

1. Hoe heeft uw gemeente het beleid om langdurige bijstandsafhankelijkheid te voorkomen, vormgegeven? *(zie ook literatuur!)* Welke bijzonderheden beïnvloeden de uitstroomresultaten positief/negatief?
2. Welke instrumenten zijn hierbij benoemd (bijvoorbeeld trajecten, geautomatiseerde bestandscontroles/monitoring, banenmarkten, premies en sancties, regionale samenwerking, samenwerking met andere gemeentelijke diensten (bijvoorbeeld economische zaken) et cetera)? Wat zijn de belangrijkste?
4. Hoe is de inkoop van reïntegratie-activiteiten georganiseerd (bijvoorbeeld totale trajecten bij één aanbieder of losse instrumenten bij verschillende aanbieders)? Is dit inkoopmodel een potentiële verklaring voor het wel of niet bereiken van bepaalde groepen cliënten?
5. Welke afspraken zijn er gemaakt in de keten (bijvoorbeeld afspraken met CWI over vormgeving poortwachterfunctie en afspraken met reïntegratiebedrijven/partners op terrein van welzijn en sociale activering over uitvoering, terugkoppeling en financiering)? In hoeverre worden activiteiten door de gemeente ter hand genomen en in hoeverre zijn onderdelen uitbesteed (bijvoorbeeld aan een aparte gemeentelijke organisatie, het CWI en/of reïntegratiebedrijven)?
6. Is er sprake van integraal klantmanagement (rechtmatigheid en doelmatigheid) of zijn er aparte activeringsconsulenten? Is dit klantmanagementmodel een potentiële verklaring voor het wel of niet bereiken van bepaalde groepen cliënten?
7. In hoeverre is in het beleid aandacht voor specifieke (doel-)groepen? Zo ja, welke groepen en waarom?

Reïntegratie-inspanningen

8. In welke mate slaagt u erin nieuwe klanten binnen een jaar een reïntegratie-aanbod te doen met het doel te voorkomen dat zij langdurig bijstandsafhankelijk worden? *(zie ook cijferanalyse)*. In welke mate is het aanbod gericht op sociale activering?
9. Welke verklarende factoren zijn er voor het al dan niet tijdig starten van reïntegratie-activiteiten? In hoeverre zijn deze factoren gerelateerd aan:
 - persoonskenmerken van de betrokken cliënten;
 - beleidskenmerken;
 - kenmerken van de processen dan wel van andere uitvoeringsaspecten?

Resultaten (zie ook cijferanalyse)

10. Welk resultaat is er geboekt bij werkzoekenden die tijdig ondersteund zijn? *Hierbij vragen naar onderscheid uitstroombevordering en sociale activering.*
11. Welke succes- en faalfactoren gelden daarbij? In hoeverre zijn deze factoren gerelateerd aan persoonskenmerken van de betrokken cliënten, beleidskenmerken, kenmerken van de processen dan wel van andere uitvoeringsaspecten?
12. Welk resultaat is er geboekt bij werkzoekenden die niet tijdig ondersteund zijn?
13. Welke succes- en faalfactoren gelden daarbij? In hoeverre zijn deze factoren gerelateerd aan persoonskenmerken van de betrokken cliënten, beleidskenmerken, kenmerken van de processen danwel van andere uitvoeringsaspecten?

Verwachte effecten invoering Wet Werk en Bijstand en nieuwe Gemeentewet

14. In hoeverre verwacht u dat het tot nu toe gevoerde beleid toepasbaar is onder de WWB? Welke redenen gelden er voor eventuele aanpassingen van het beleid? Hoe zien de eventuele aanpassingen eruit (bijvoorbeeld nieuwe doelgroepen, samenwerking met andere diensten (bijvoorbeeld economische zaken), aanbodzijde)? Welke overwegingen liggen ten grondslag aan eventuele voorgenomen wijzigingen in het kader van de WWB? (zie ook literatuur!)
15. Met de WWB worden verschillende budgetten en instrumenten samengevoegd (onder andere sociale activering, reïntegratie, verschillende vormen van bijstand, WIW en ID-banen). Verwacht u een belangrijke verandering in de budgetten die voor de verschillende instrumenten worden ingezet als gevolg van de WWB? Zo ja, welke?/Heeft de samenvoeging gevolgen voor de plaatsingmogelijkheden van bijstandsccliënten?
16. Blijft de totale omvang van de begroting voor werk en inkomen gelijk na invoering van de WWB ten opzichte van 2003? Hebben er zich in het verleden (2002 - 2003) belangrijke mutaties voorgedaan.?
17. Worden er middelen aan de begroting voor Werk en Inkomen onttrokken en ingezet op andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld voor het omzetten van ID-banen of voor sociaal economisch beleid (bijvoorbeeld sectorbeleid, werkgelegenheidsprojecten en vestigingsbeleid voor bedrijven)?
18. Welke verwachtingen heeft u ten aanzien van de relatie tussen de inwerkingtreding van de WWB en de mate waarin u erin zult slagen langdurige bijstandsafhankelijkheid te voorkomen door middel van een gericht reïntegratiebeleid? Wat ziet u hierbij zelf als succesfactoren en als bedreigingen?
19. Heeft de nieuwe verhouding tussen gemeenteraad, wethouder en sociale dienst (in verband met de invoering van de nieuwe Gemeentewet) volgens u gevolgen voor het reïntegratiebeleid van uw gemeente? Zo ja, op welke wijze?

Itemlijst groepsgebesprek uitvoerders

Uitvoering gemeentelijk beleid

1. Wat is de rol van de consultant/casemanager bij de activering van bijstandsgerechtigden (bijvoorbeeld intensieve bemiddeling of regisseur op afstand)? Activering en inkomen gescheiden of integraal?
2. Hoe is de inkoop van reïntegratieactiviteiten georganiseerd (bijv. bij aparte afdeling, alles via openbare aanbesteding/deels via gemeentelijke aanbidders)? Is dit inkoopmodel een potentiële verklaring voor het wel of niet bereiken van bepaalde groepen cliënten?
3. Hoe ziet het aanbod van reïntegratieactiviteiten in uw gemeente eruit (veel variatie, gespecialiseerd aanbod, et cetera)?
4. Zijn er bepaalde doelgroepen benoemd waar specifieke aandacht aan wordt geschonken?
5. Hoe wordt uiteindelijk bepaald wie voor welk type traject in aanmerking komt (gemeentelijke voorschriften met doelgroepen, oordeel consultant of anderen)?
6. Welke kenmerken van een cliënt zijn volgens u van belang bij het bepalen van een reïntegratietraject?
7. Welke overige factoren spelen volgens u een rol bij de uiteindelijke keuze van een traject (bijvoorbeeld beschikbaarheid van trajectaanbod, ervaringen met reïntegratiebedrijven)?
8. Wat is de rol van de cliënt bij de uiteindelijke bepaling van een reïntegratietraject?

Resultaten

9. Wat zijn volgens u de resultaten van het gemeentelijk beleid? Krijgt iedere cliënt binnen een jaar na instroom een traject aangeboden?
10. Indien nee: welke groepen cliënten krijgen volgens u niet binnen een jaar een traject aangeboden?
11. Welk deel van de cliënten (al dan niet met traject) stroomt na een jaar bijstandsafhankelijkheid uit naar werk?
12. In hoeverre denkt u dat een traject de kans op werk vergroot?
13. Wat is uw oordeel over de resultaten in uw gemeente?
14. Zijn de resultaten van de gemeente (sluitendheid aanpak) te verklaren aan de hand van de volgende kenmerken:
 - Het gemeentelijk beleid: welke aspecten daarvan zijn goed of slecht?
 - De feitelijke uitvoering: welke aspecten daarvan zijn goed of slecht?
 - De organisatie van de uitvoering, bijvoorbeeld bij verschillende organisaties of juist alles in één hand; welke aspecten daarvan zijn goed of slecht?
 - De kenmerken van de cliënten: in hoeverre worden de resultaten daar positief of negatief door beïnvloed?
 - De economische situatie: in hoeverre speelt het al dan niet beschikbaar zijn van werk in uw gemeente een rol bij trajectaanbod en vervolgens de uitstroom naar (regulier) werk?
15. Zijn er volgens u andere verklaringen voor de resultaten?

Verwachte effecten invoering Wet Werk en Bijstand

16. Verwacht u een andere manier van werken bij de selectie van cliënten voor bepaalde vormen van reïntegratie (bijvoorbeeld 'afoming' van de best bemiddelbare cliënten)?
17. Hoe verwacht u dat er onder de WWB wordt omgegaan met de inzet van gesubsidieerde arbeid?
18. Welke overige veranderingen in de uitvoering verwacht u als gevolg van de WWB? Waarom?

Bijlage 3

Onderzoeksverantwoording lokale analyses

B 3.1 Gemeente 1

Gemeente 1 werkt met uitkeringssysteem GWS en Masterlink als clientvolgsysteem.

De lokale analyse

Gemeente 1 besluit de aanvullende analyse door Regioplan te laten uitvoeren en levert daartoe een query uit het uitkeringssysteem aan en trajectgegevens.

Uit de uitkeringsbestanden blijkt dat er 872 personen in de eerste helft van 2002 instromen in de bijstand. 477 personen stromen in de langdurig bijstand. Van deze groep blijken er in eerste instantie 231 arbeidsplichtig. Een aanzienlijk deel van deze groep heeft geen (ondertekend) trajectplan.

Deze cijfers zijn teruggekoppeld naar Gemeente 1, dat vervolgens aanvullende informatie heeft verzameld (onder meer met dossieronderzoek) over deze groep zonder trajectplan. Daaruit blijkt:

- Dat een deel van deze groep wel een traject krijgt, maar pas nadat zij langdurig werkloos zijn geworden.
- Uit het dossieronderzoek bleek dat een aanzienlijk deel van de groep is vrijgesteld van arbeidsverplichtingen, ondanks dat uit administratieve systemen anders bleek. Navraag leert dat het gaat om formele vrijstellingen, waarvoor de klant dus een beschikking heeft ontvangen.

Uiteindelijk blijven er 164 personen over met arbeidsplicht die instromen in de langdurige bijstand. 111 krijgen binnen een jaar een traject, dit is 68 procent. Nog een kwart krijgt na meer dan een jaar een traject. Van de personen met een traject binnen een jaar blijken er op 30 juni 2003 tien te zijn uitgestroomd; een half jaar later zijn dit er 25.

Instroomratio langdurige bijstandsafhankelijkheid: 55 procent

Sluitingsratio binnen jaar: 68 procent

Uitstroomratio met traject: 9 procent

Verklaringen voor verschillen tussen lokale en centrale resultaten

De gevonden sluitingsratio (68%) is aanzienlijk hoger dan het resultaat van de centrale analyse (44%). Vertegenwoordigers van Gemeente 1 geven daarvoor de volgende verklaringen:

- De systemen communiceren niet optimaal met elkaar. Masterlink is leidend voor wat betreft de fasering en vrijstellingen. Periodiek wordt het uitkeringssysteem aan de hand van lijstjes uit Masterlink bijgewerkt. Het is daardoor mogelijk dat de gegevens over vrijstellingen en fasering in het uitkeringssysteem niet actueel zijn. Deze gegevens komen naar verwachting ook terecht in de Maandstatistiek Abw.
- Op de MOSA wordt door Gemeente 1 niet gestuurd. Gestuurd wordt op de informatie uit het cliëntvolgsysteem, met name op contractafspraken met RIB's. Om die reden heeft de kwaliteit van de gegevensstroom voor de MOSA in Gemeente 1 geen hoge prioriteit.

B 3.2 Gemeente 2

De lokale analyse

Gemeente 2 heeft de aanvullende analyses zelf ter hand genomen. In de uitkeringsadministratie zijn de nieuwe bijstandsklanten in de eerste helft van 2002 geselecteerd. Op basis daarvan is de instroom in de langdurige werkloosheid geselecteerd. Personen met een vrijstelling zijn buiten de selectie gelaten. Voor deze doelgroep is bepaald of men in het eerste werkloosheidsjaar een traject aangeboden heeft gekregen.

Het cohort nieuwe instroom dat een jaar lang in de uitkering blijft en niet is vrijgesteld van arbeidsverplichtingen is 218 personen groot. Van deze 218 personen krijgen er 154 binnen een jaar een traject aangeboden. Daarmee komt de sluitendheid op 71 procent.

Verklaringen voor verschillen tussen lokale en centrale analyse

De resultaten van de lokale analyse (71%) wijken af van de centrale analyse (42%). De vertegenwoordiger van Gemeente 2 verklaart het verschil tussen beide resultaten uit een vertraagde levering aan de MOSA in de eerste helft van 2003 (verslagperiode tweede helft 2002).

B 3.3 Gemeente 3

Gemeente 3 gebruikt voor de administratie van uitkeringsgegevens GWS4All van Centric en als clientvolgsysteem voor de reïntegratie Masterlink. Om de cliënten goed te kunnen volgen, leest Masterlink de basisgegevens uit GWS in en worden variabelen over andere regelingen in Masterlink handmatig ingevoerd.

De lokale analyse

Stap 1: Uit de GWS bijstandregistratie is iedereen met een instroomdatum in de eerste helft van 2002 geselecteerd. Het resultaat is een instroom van 433 cliënten, waarvan er 233 na een jaar nog in de uitkering zitten

Stap 2: Uit Masterlink worden gegevens over vrijstellingen en trajecten gekoppeld. Van de 233 cliënten die in de langdurige bijstand stromen, blijken er 153 een (categoriale) vrijstelling te hebben. Over zijn 74 personen. Van deze 70 hebben 50 personen binnen een jaar een reïntegratieplan of traject gekregen.

Tabel B 3.1: Resultaat lokale analyse Gemeente 3

	aantal	% t.o.v. instroom	% t.o.v. doelgroep
Instroom 1-1-2002 tot 1-7-2002	433	100%	
Na 365 dagen nog in uitkering	233	54%	
Vrijstelling (65+, jong kind, 57,5 jaar e.o., overig)	163	38%	
Doelgroep	70	16%	100%
Reïntegratieplan of instrument binnen jaar	50	12%	71%
Niet-sluitend	20	5%	29%

Ratio instroom in langdurige bijstandsafhankelijkheid: 54 procent.

Sluitingsratio arbeidsplichtigen: 71 procent

Bijzonderheden analyse

Het is mogelijk dat een cliënt een trajectplan heeft maar geen instrumenten, dit kan voorkomen als cliënt niet op komt dagen of als eerste instrument nog niet gestart is. Een instrument zonder plan kan ook. Dit kwam in verleden vaak voor, toen werd er eerst extern een soort van diagnose gedaan of een cliënt in aanmerking kwam voor een traject. Ook de Rea diagnose valt in deze categorie.

Beide gevallen, trajectplan zonder instrument én instrument zonder trajectplan, zijn meegenomen in de bovenbeschreven berekening.

Verklaringen voor verschillen tussen lokale en centrale resultaten

De sluitingsratio in Gemeente 3 is 71 procent. Dit is veel hoger dan de 23 procent die bij de centrale analyse is gevonden. De vertegenwoordiger van Gemeente 3 biedt de volgende verklaringen:

- De *kwaliteit van de MOSA dataleveringen* door Gemeente 3. Deze waren in 2002 matig en in 2003 redelijk. Het probleem zit vooral in de tijdigheid, vaak wordt er met een zekere vertraging geadministreerd. Aangezien de MOSA-data twee maanden na afsluiting van de verslagperiode (ieder half jaar) moet worden geleverd, kan deze vertraging leiden tot onderrapportage. Wijzigingen en aanvullingen die buiten die twee maanden plaatsvinden worden in de regel niet doorgeleverd aan de beheerder van de MOSA.
- De *invuldiscipline* is in de afgelopen tijd sterk verbeterd, maar nog niet optimaal. En ook bij de RIB's schort het nog wel eens aan invuldiscipline. Er wordt momenteel hard gewerkt aan verbetering.
- De *omvangrijke en ingewikkelde uitvraag* van de MOSA veroorzaakt slechte vulling voor sommige variabelen.

Colofon

Vangnet met veerkracht. Gemeentelijk beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2003 tot en met juli 2004.

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgever: Ontwerpbureau Smidswater BNO, Den Haag
Verkoop: Reed Business Information b.v.
 Afdeling klantenadministratie
 Postbus 808
 7000 AV Doetinchem
 Tel: 0314 358 358
 Fax: 0314 349 048
 klantenservice@reedbusiness.nl

ISBN 90 5901 458 8
Juli 2004

