

Rapportage risicoanalyse Wet werk en bijstand

Verslag workshop 3 juli 2003

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juli 2003

**Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid**

**Rapportage risicoanalyse Wet
Werk en Bijstand
Verslag workshop 3 juli 2003**

juli 2003

Dit rapport heeft 23 pagina's

Report for Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.doc

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	De methodiek en uitgangspunten van de risicoanalyse	2
2.1	Inleiding	2
2.2	De methodiek	2
2.3	De inhoudelijke uitgangspunten	3
3	De knelpunten en gevolgen per facet van de WWB	7
3.1	Inleiding	7
3.2	Financiering	7
3.2.1	Knelpunten	7
3.2.2	Gevolgen	8
3.3	Uitstroom en reïntegratie	8
3.3.1	Knelpunten	8
3.3.2	Gevolgen	9
3.4	Beleidsinnovatie en inkomenswaarborg	9
3.4.1	Knelpunten	9
3.4.2	Gevolgen	10
3.5	Vereenvoudiging en deregulering	10
3.5.1	Knelpunten	10
3.5.2	Gevolgen	11
3.6	Informatiebeleid	11
3.6.1	Knelpunten	11
3.6.2	Gevolgen	12
3.7	Rijkstoezicht	12
3.7.1	Knelpunten	12
3.7.2	Gevolgen	12
3.8	Rechten en plichten	13
3.8.1	Knelpunten	13
3.8.2	Gevolgen	13
4	Knelpunten in de implementatie	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Implementatietraject voorbereiding	14
4.2.1	Knelpunten	14
4.2.2	Gevolgen	14
4.3	Implementatietraject uitvoering	15
4.3.1	Knelpunten	15
4.3.2	Gevolgen	15

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

5	Belangrijkste risico's	16
5.1	Inleiding	16
5.2	Risico's	16
5.3	Oplossingsrichting	17
5.3.1	Risico geld	17
5.3.2	Risico tijd	18
5.3.3	Risico in implementatie	19

1 Inleiding

De Wet Werk en Bijstand (WWB) zal waarschijnlijk per 1 januari 2004 worden ingevoerd. Deze nieuwe wet voor de bijstand zet in op deregulering, decentralisatie en legt de financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten. Eind augustus wordt het wetsvoorstel behandeld in de Tweede Kamer. De invoering van de wet staat gepland voor 1 januari 2004. De nieuwe wet heeft aanzienlijke gevolgen voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en de wijze waarop SZW stuurt en toezicht houdt. Gezien deze wijzigingen voor sociale diensten, is door SZW een implementatieproject gestart. Kern van het project is risicoreductie bij sociale diensten en SZW.

In het kader van dit project, is er in opdracht van SZW een workshop georganiseerd om de gevolgen en met name de risico's die gepaard gaan met (de implementatie) van de wet op een gestructureerde wijze in kaart te brengen. Vertrekpunt hierbij vormde de door gemeenten voorbereide top 5 van risico's. Atos KPMG Consulting heeft deze workshop voorbereid en begeleid.

De workshop is gehouden op donderdagochtend 3 juli 2003 bij het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid. Deelnemers aan de workshop waren vertegenwoordigers vanuit de sociale diensten¹ en beleidsambtenaren vanuit het departement.

De uitkomsten van de risicoanalyse zijn in deze rapportage opgenomen. De rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee worden de methodiek en de uitgangspunten van de risicoanalyse toegelicht. De hoofdstukken drie en vier gaan gedetailleerd in op de uitkomsten van de workshop. In het laatste hoofdstuk vindt u een korte samenvatting van de belangrijkste risico's en bevindingen.

¹ Zwolle, Alkmaar, Delft, Purmerend, Utrecht, Dordrecht

2 De methodiek en uitgangspunten van de risicoanalyse

2.1 Inleiding

Het maken van een risicoanalyse op de Wet Werk en Bijstand is geen eenvoudige zaak. De moeilijkheid zit in een aantal aspecten:

- Het gaat om een nieuwe wet, waar nog geen ‘gebruikerservaring’ mee is opgedaan;
- Het gaat om meerdere actoren en verschillende fases:
 - SZW: In de voorbereiding en vaststelling (blijft de wet ongewijzigd bij de Kamerbehandeling?);
 - Sociale diensten: Bij de implementatie en uitvoering;
- Risico’s doen zich voor op verschillende facetten (beleid, bedrijfsvoering, ICT et cetera).

In onderstaande figuur is deze complexiteit nog eens schematisch weergegeven. Feitelijk kunnen er risico’s optreden in drie individuele trajecten die echter onlosmakelijk op elkaar ingrijpen.



Deze complexiteit stelt dus eisen aan zowel de uitgangspunten als de methodiek voor uitvoering van de risicoanalyse. De risicoanalyse moet een realistisch beeld geven van de risico’s; waar doen ze zich voor? Hoe groot is het risico? En wat zijn mogelijke oplossingen?

2.2 De methodiek

Bij het uitvoeren van de risicoanalyse heeft AKC gebruik gemaakt van een in de praktijk getoetste en beproefde methodiek. De methodiek is eerder voor SZW toegepast in het Project Euro Gemeenten, om de risico’s rond de invoering van de euro te kunnen inschatten.

*Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.*

De methodiek gaat er van uit dat het risico de resultante is van de kans dat er iets mis gaat en de impact die dat op de organisatie heeft. Anders gezegd, naarmate de impact van een wijziging groter wordt, neemt ook het risico toe. Dit bepaalt op zijn beurt weer de noodzaak voor beheersmaatregelen door de gemeente of SZW. In onderstaande figuur is deze risicomatrix schematisch weergegeven.

RISICOMATRIX		Impact	
		Klein	Groot
Kans	Klein	Laag	Matig
	Groot	Matig	Hoog

Om de risico's van de WWB met behulp van deze methodiek systematisch in kaart te brengen is het wel noodzakelijk dat er een aantal inhoudelijke uitgangspunten werd geformuleerd. Wat wordt wel meegenomen in de analyse en wat niet? Focussen we op risico's voor gemeenten of risico's voor SZW? Voor SZW is het immers van belang om te weten op welk aspect, facet van de wet, cq invoering de risico's het grootst worden ingeschat en waar die risico's dan liggen (bij de cliënt, bij gemeenten of bij SZW zelf?).

Atos KPMG Consulting heeft in voorbereiding op de workshop dan ook een aantal inhoudelijke uitgangspunten vastgesteld. Om te garanderen dat de deelnemers echter ook hun eigen mening en visie op de WWB konden verwoorden, is aan hen bij start van de workshop gevraagd een top 5 van risico's op te schrijven. Deze verzameling van risico's vormden daarmee de basis voor de daadwerkelijke risicoanalyse.

2.3 De inhoudelijke uitgangspunten

De WWB heeft zowel gevolgen voor de gemeenten als voor het ministerie. In de workshop zijn de wijzigingen en gevolgen van de WWB voor gemeenten als uitgangspunt genomen. Hierbij veronderstellend dat de risico's die gemeenten lopen uiteindelijk ook risico's kunnen zijn voor het ministerie en de minister.

In voorbereiding op de workshop zijn daarom in eerste instantie de wijzigingen in de WWB op een rij gezet en geclusterd naar een aantal facetten. De volgende 'inhoudelijke facetten van verandering' zijn hierbij onderscheiden. Per facet zijn de belangrijkste wijzigingen toegelicht om ervoor te zorgen dat alle deelnemers 'met dezelfde bagage' aan de workshop konden beginnen en er zeker van te zijn dat we alle facetten van verandering benoemd hadden.

1 Rechten en plichten

- Van passende arbeid naar algemeen geaccepteerde arbeid;
- Sociale dienst moet passend aanbod voor ondersteuning bieden;
- Afschaffen vrijlating van inkomsten (m.u.v. alleenstaande ouders);
- Een algemene arbeids- en reïntegratieverplichting tot 65 jaar;
- Cliënten recht en gemeenten plicht tot ondersteuning reïntegratie;
- Opstellen *afstemmingsverordening*: rechten en plichten.

2 Uitstroom en reïntegratie

- Doel: duurzame uitstroom (> 6 maanden uit uitkering); in de WWB wordt de term arbeidsinschakeling gebruikt; het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een reïntegratievoorziening;
- Concretisering reïntegratiebeleid in een verordening;
- Gemeente biedt ondersteuning op maat;
- Aanbod dient evenwichtig verdeeld over alle aandachtsgroepen GSD;
- Rechten & plichten vastgelegd (terugvordering trajectkosten mogelijk);
- Uit- en aanbestedingsplicht reïntegratieactiviteiten inclusief gesubsidieerde arbeid;
- Afschaffen WIW en Besluit -ID-banen; gemeenten hebben beleidsvrijheid bij bepalen en inzetten van de voorzieningen.

3 Vereenvoudiging en deregulering

- Doel is meer ruimte gemeenten voor reïntegratie en uitstroom;
- Omzetten van verplichtingen in bevoegdheden;
- Afschaffen uitvoeringsvoorschriften (RAU);
- Vermindering rapportageverplichting aan SZW;
- Vervanging bestuurlijke boete voor verlaging van uitkering);
- Terugvorderingmogelijkheid bij fraudeconstatering na beëindiging.

4 Beleidsinnovatie en inkomenswaarborg

- Mogelijkheid voor experimenteren;
- Vrijlatingbepalingen afgeschaft bij arbeidsverplichting;
- Invoering fiscale heffingskortingen;
- Vaststelling vermogen wijzigt (ook voor woonwagens en woonboten);
- Afschaffen categoriale bijzondere bijstand < 65 jaar;
- Geen verplichting meer tot draagkrachtberekening;
- Mogelijkheid voor bijstand in natura aan dak en thuislozen;
- Invoering langdurigheidtoeslag

5 Financiering

- Gemeenten 100% financieel verantwoordelijk;
- Budget bestaat uit inkomensdeel, werkdeel en budget voor 65+-ers;
- I-deel:
 - Budgettering: 100%, verdeling aan de hand van objectieve maatstaven voor grote gemeenten, voor kleine gemeenten historisch;

- Macro-budget 2004: ca. €4,8 mld. Definitieve vaststelling in september van het begrotingsjaar (2004);
 - Zowel opwaartse als neerwaartse bijstelling t.o.v. eerdere raming/voorschot;
 - Blijft raminguitgangspunt: macro-budget toereikend;
 - Overschotten vrij besteedbaar;
 - Tekort voor eigen rekening gemeente, bij tekort > 15 % aanvulling Rijk mogelijk.
- W-deel:
 - Alle reïntegratie middelen (ca. €1,6 mld) in één, ontschot reïntegratie budget:
(ID-budget en -WIW: Dienstbetrekkingen, Werkervaringsplaatsen, scholing en activeringsbudget);
 - Geoormerkt voor voorzieningen incl. sociale activering;
 - Verdeling op basis van aantal bijstandsgerechtigden waarbij rekening wordt gehouden met verblijfsduur. Overgangsregime voor eerstkomende jaren in verband met verplichtingen gesubsidieerde arbeid;
 - Budgetoverschot terug naar Rijk (mogelijkheid 1 jaar meenemen).
 - Bezuinigingen op inkomensdeel en op werkdeel.

6 Rijkstoezicht

- Naleving van de (resterende) wettelijke bepalingen en de handhaving daarvan;
- Bereiken van de landelijke doelstellingen;
- Benodigde inzicht in welke mate de wijze van uitvoering hieraan heeft bijgedragen;
- Richt zich op de werking van het systeem van sturing, beheersing en verantwoording bij gemeenten;
- Werkt dit goed, dan kent de gemeente geen toezichtbelasting;
- IWI werkt zoveel mogelijk aan de hand van reeds beschikbare informatie en de gemeentelijke verantwoording over de uitvoering;
- Toezicht op doeltreffendheid:
 - IWI biedt inzicht in, en oordeelt over, de bijdrage die gemeenten leveren aan: het bereiken van de doelen van de wet en de werking van het systeem van de wet.
- Doeltreffendheidonderzoek sluit uitspraken over afzonderlijke gemeenten expliciet uit;
- Thema's voor doeltreffendheidonderzoek op basis van risicoanalyse;

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

- Toezicht op rechtmatigheid:
 - IWI onderzoekt of de wettelijke bepalingen worden nageleefd en gehandhaafd;
 - Jaarlijks een landelijk beeld;
 - Op basis van de jaarlijkse gemeentelijke verantwoording over de uitvoering;
 - In principe geen oordelen over afzonderlijke gemeenten, tenzij er ernstige tekortkomingen zijn;
 - Wel onderzoek op individueel gemeentelijk niveau of de verantwoording, en het systeem van verantwoorden, een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid; doorprikken tot op dossierniveau blijft aan de orde.

7 Informatiebeleid

- Aantal monitoren et cetera wordt teruggedrongen;
- B&W leggen verantwoording af aan gemeenteraad en SZW (inclusief accountantsverklaring);
- Geen kwartaaldeclaraties maar een voorlopig verslag direct na afloop van kalenderjaar;
- SZW formuleert kwaliteitscriteria voor informatievoorziening;
- Informatie-eisen differentiëren per gemeentegrootte;
- Per gemeente wordt een aantal kerngegevens publiek opgesteld.

Deze clustering in de facetten heeft in de workshop als leidraad gediend voor het inschatten van de gevolgen en risico's voor de gemeenten en SZW. Anders gezegd, per facet is in de workshop een indicatie gegeven van de aard en omvang van het knelpunt dat zich voor kan doen, de gevolgen die dit heeft en wie er 'last' heeft van deze gevolgen. In hoofdstuk drie wordt hier uitgebreid op ingegaan.

3 De knelpunten en gevolgen per facet van de WWB

3.1 Inleiding

Als vertrekpunt voor de risicoanalyse zijn de knelpunten genomen die zijn aangeleverd door alle workshopdeelnemers. In totaal zijn ongeveer 40 knelpunten genoemd. Deze zijn geclusterd naar de verschillende facetten van verandering, waarbij tevens een indicatie is gegeven van de omvang van het knelpunt. In onderstaande paragrafen zijn de genoemde knelpunten en de mogelijke gevolgen die deze hebben per facet integraal weergegeven.

Uit de workshop is een duidelijke rangorde in de verwachte knelpunten en risico's naar voren gekomen. Hieronder is deze rangorde aangegeven waarbij op het eerst genoemde facet (financiering) ook de grootste knelpunten worden verwacht.

- Financiering;
- Uitstroom en reïntegratie;
- Beleidsinnovatie en inkomenswaarborg;
- Vereenvoudiging en deregulering;
- Informatiebeleid;
- Rijkstoezicht;
- Rechten en plichten.

In onderstaande paragrafen wordt op elk van de facetten nader ingegaan. Hierbij geldt dat de knelpunten die als eerste en cursief vermeld staan, door de deelnemers het meest genoemd zijn.

3.2 Financiering

3.2.1 Knelpunten

Als knelpunten zijn genoemd:

- *100% financiële verantwoordelijkheid zonder goede sturingsmogelijkheden;*
- *Bezuinigingen op Werk- en Inkomensdeel, budget te laag;*
- Onvoldoende inzicht in kosten van beleid;
- Geen goede managementinformatie op kosten en opbrengsten van beleid.

De financiering wordt als een van de meest genoemde en pregnante knelpunten genoemd door de deelnemers. De decentralisatie van de budgetverantwoordelijkheid, maar ook het op een verantwoorde wijze invulling kunnen geven aan de bezuinigingstaakstelling stelt zware eisen aan de sturingsmogelijkheden van de sociale dienst. De bedrijfsvoering van veel sociale diensten is hier niet (goed) op ingericht. Het inzicht in de kosten en baten van beleidskeuzes en de mogelijkheden om hier pro-actief op te sturen zijn onvoldoende.

3.2.2 Gevolgen

Mogelijke gevolgen zijn:

- *Financieel risico gemeente (artikel 12);*
- *Financiën worden prioriteit 1 in plaats van klant;*
- *Dienstverlening gemeenten op andere terreinen kan dupe worden van sociale diensttekorten;*
- Gemeente gaat veilig beleid voeren, niet gericht op de kansarmen;
- Cultuurverandering in uitvoering (meer op financiën gericht);
- Druk op reïntegratie in moeilijke arbeidsmarkt;
- Minder inspanningen op reïntegratie;
- Fouten in begroting;
- Te weinig trajecten;
- Grote politieke druk om beleid te wijzigen;
- Tekorten op begroting.

De deelnemers zien directe (financiële) gevolgen voor gemeenten en sociale diensten. Indirect kunnen ook cliënten en SZW hier 'hinder' van ondervinden. Beleidskeuzes kunnen meer en meer gemaakt worden op basis van 'beperking financiële risico's', in plaats van het benutten van de extra kansen die in de WWB zitten. Dit zal ook kunnen leiden tot een cultuurverandering in de sociale diensten (budget centraal in plaats van cliënt centraal).

3.3 Uitstroom en reïntegratie

3.3.1 Knelpunten

Genoemde knelpunten zijn:

- *Aanbesteding van de reïntegratietrajecten;*
- *Omvorming gesubsidieerde arbeid;*
- Onvoldoende (financiële) beleidsinformatie met betrekking tot werkdeel;
- Cultuuromslag bij medewerkers noodzakelijk;
- SUWI onvoldoende geïmplementeerd;

- Aandacht voor reïntegratie komt niet van de grond door focus op inkomensverstrekking;
- Onvoldoende samenwerking met ketenpartners (CWI).

Hoewel de plicht tot uit- en aanbesteding van (delen) van de reïntegratietrajecten al bestaat (SUWI), zien de deelnemers toch een groot knelpunt in de uit- en aanbesteding van de gesubsidieerde arbeid die de WWB voorschrijft. Weinig gemeenten hebben hier ervaring mee en deelnemers geven ook aan dat er aanzienlijke gevolgen kunnen zijn voor de gemeentelijke uitvoering van gesubsidieerde arbeid.

Ook de omvorming en bezuiniging op de gesubsidieerde arbeid wordt als belangrijk knelpunt gezien. Door deze knelpunten zou de doelstelling van de wet (grotere duurzame uitstroom) in gevaar kunnen komen.

NB: Hierbij moet worden aangetekend dat de bezuinigingen los staan van de WWB, maar onderdeel uitmaken van het strategisch akkoord 2003. Het grootste deel van de bezuiniging heeft in 2003 beslag gekregen (520 miljoen). Zowel in 2004 als in 2006 komt hier nog een bedrag van 80 miljoen euro bij.

3.3.2 Gevolgen

Mogelijke gevolgen zijn:

- *Onderbenutting van de mogelijkheden;*
- *Onduidelijkheid bij cliënten en de organisatie ;*
- Moeilijk om nieuw reïntegratiebeleid plus voorzieningen te bepalen en kosten hiervan uit te rekenen;
- Klant krijgt geen passend aanbod;
- Hoge instroom, stagnatie uitstroom;
- Mensen langer in de uitkering, geen sluitende aanpak.

Volgens de deelnemers zijn de gevolgen dus direct merkbaar voor de sociale dienst en indirect hebben cliënten er hinder van. SZW realiseert uitstroombestemmingen niet.

3.4 Beleidsinnovatie en inkomenswaarborg

3.4.1 Knelpunten

Mogelijke knelpunten zijn:

- *Geen tijd voor doordacht nieuw beleid;*
- *Versobering van minimabeleid en reïntegratiebeleid ;*
- *Kwaliteit van beleidsontwikkeling gemeenten;*
- Krediet hypotheek en woonwageneigenaren;
- Suwi- implementatie loopt nog, met nieuwe wet kans op beleidsaccumulatie ;

- Gemeenteraad weinig kennis van beleidsvorming bij sociale diensten.

De WWB biedt mogelijkheden voor innovatie van beleid. De deelnemers geven aan dat deze doelstelling wellicht niet gerealiseerd wordt omdat de tijd voor implementatie te kort is. De kwaliteit van de beleidsontwikkeling leidt onder de korte implementatietijd.

3.4.2 Gevolgen

Mogelijke gevolgen zijn:

- *Ondoordacht beleid, beleid te laat;*
- *Weinig innovatie maar continuering bestaand beleid;*
- Ontevreden klanten;
- Verordeningen niet op tijd klaar;
- Terugvallen op oud beleid, weinig innovatie ;
- Verschraling inkomensondersteuning minima.

Het dilemma dat de deelnemers schetsen is de keuze tussen: doordacht nieuw beleid maar te laat, of bestaand beleid continueren. Daarnaast wordt de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand als verschraling gezien voor de cliënten.

3.5 Vereenvoudiging en deregulering

3.5.1 Knelpunten

Mogelijke knelpunten zijn:

- *Regelhobbyisme van de gemeenteraad;*
- *Sturingsmogelijkheden op bedrijfsvoering beperkt;*
- *Dilemma klantcentraal versus budgetcentraal;*
- Verzakelijking uitvoeringsorganisatie.

Een belangrijke doelstelling van de wet is te komen tot deregulering en vereenvoudiging. De deelnemers geven aan deze doelstelling te onderschrijven maar zien desalniettemin ook knelpunten. Door de grotere beleidsvrijheid, maar ook grotere financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten is er een kans dat de gemeenteraad de beleidsruimte ‘dichttimert’ met eigen regels. Hierbij zou het primaat van het budget (financiële risico’s beperken) wel eens leidend kunnen zijn.

Een ander belangrijk knelpunt dat wordt genoemd is dat de sturingsmogelijkheden van het management op de bedrijfsvoering op dit moment al beperkt is en met de komst van de nieuwe wet nog zwaarder onder druk komt te staan. Sturing op kosten, budgetten en doelstellingen is geen gemeengoed bij sociale diensten, terwijl de noodzaak hiervan met de WWB steeds groter wordt.

3.5.2 Gevolgen

Mogelijke gevolgen zijn:

- *Onuitvoerbare gemeentelijke regelgeving;*
- *Administratieve lasten omhoog;*
- Rechtmatigheid en doeltreffendheid in het geding;
- Toename agressie van klanten;
- Verzakelijking houding van medewerkers.

Gevolgen volgens de deelnemers zijn er mogelijk voor klanten, sociale dienst, gemeenten. De dereguleringsmaatregelen kunnen wel eens een averechts effect hebben omdat gemeenten de financiële risico's willen afdekken met eigen gemeentelijke regels.

3.6 Informatiebeleid

3.6.1 Knelpunten

Als knelpunten worden genoemd:

- ICT mogelijkheden sluiten niet aan op behoefte;
- Gebrek aan managementinformatie voor sturing (op financiën en prestaties).

De knelpunten overlappen met die zijn genoemd onder het facet rijkstoezicht. Concreet wordt met name de beperkingen van de ICT rond vastlegging van noodzakelijke sturing- en verantwoordinginformatie, als knelpunt genoemd.

3.6.2 Gevolgen

Mogelijke gevolgen:

- Accountantsverklaring in gevaar;
- Nog grotere afhankelijkheid van leverancier;
- Chaos bij gemeenten;
- Uitvoeringsachterstanden;
- Raad kan niet goed sturen;
- Geen sturingsmogelijkheden voor management, veel herstelacties.

Als informatiebeleid niet goed is ingericht dan heeft dit gevolgen voor de sturingsmogelijkheden van het management en de verantwoording aan de gemeenteraad en SZW.

3.7 Rijkstoezicht

3.7.1 Knelpunten

Mogelijke knelpunten zijn:

- *Toezichtkader ontbreekt, eisen achteraf, mogelijke financiële maatregelen;*
- Pakt gemeenteraad de nieuwe rol op;
- Onduidelijkheid over verantwoordingssystematiek.

Door de deelnemers wordt als belangrijkste knelpunt aangegeven dat nog onduidelijk is op welke wijze SZW (IWI) het toezichtbeleid inricht. Vooraf moet duidelijkheid komen over het kader dat gehanteerd wordt. Eisen achteraf leiden tot problemen.

3.7.2 Gevolgen

Mogelijke gevolgen zijn:

- *Verantwoordingsinformatie kan niet eenvoudig gegenereerd worden, eerst moeten specificaties meegegeven worden;*
- Geen eerstelijnscontrole ;
- Geen systematische vastlegging van verantwoordingsinformatie .

Zolang specificaties voor verantwoording ontbreken, is onduidelijk welke gegevens moeten worden vastgelegd in primaire proces. Het aanleveren van verantwoordingsinformatie kan dan alsnog een tijdrovende (veel handmatig werk) bezigheid worden. De gevolgen zijn er dus met name voor de sociale diensten en SZW.

3.8 Rechten en plichten

3.8.1 Knelpunten

Genoemde knelpunten zijn:

- Opstellen afstemmingsverordening;
- Klant weet niet waar die aan toe is.

De deelnemers geven aan dat de tijd voor opstellen van een verordening waarin is vastgelegd welke wederzijdse rechten en plichten ertussen cliënt en gemeente zijn, te beperkt is. Dit kan tot verwarring en vragen bij cliënten leiden.

3.8.2 Gevolgen

Mogelijke gevolgen zijn:

- Wijzigingen in procesverloop (met name aanvraagproces);
- Geen gedragsaanpassing van cliënt.

De wijziging op dit facet van de wet zullen aanzienlijke gevolgen hebben voor bijvoorbeeld het aanvraagproces. Beschikkingen en werkinstructies moeten worden aangepast. Ook moeten er, om het naleven van de opgelegde verplichtingen te kunnen controleren, andere gegevens worden vastgelegd in de systemen (geen standaard heronderzoekdatum).

4 Knelpunten in de implementatie

4.1 Inleiding

Naast knelpunten in de wet zelf, kunnen zich ook knelpunten voordoen in het implementatietraject van de WWB. Het implementatietraject bestaat feitelijk uit twee fasen:

- **De voorbereiding:** Hierin maken gemeenten een impactanalyse van de wet op de eigen organisatie (financieel, beleidsmatig, procesverloop, aansturing, ICT). Op basis van deze impactanalyse bepaalt de gemeente zijn ambitieniveau. Wat moet er voor 1-1-2004 geregeld zijn en wat mag in de loop van 2004 ingevuld worden. Het ambitieniveau wordt vertaald in concrete doelstellingen die gerealiseerd moeten worden en producten die opgeleverd moeten worden. De voorbereidingsfase wordt afgesloten met een concreet plan van aanpak voor de implementatie.
- **De uitvoering:** In de tweede fase wordt op basis van het implementatieplan gestart met de daadwerkelijke uitvoering. Beleid wordt aangepast en vertaald in nieuwe werkinstructies en beschikkingen. Ook kunnen, afhankelijk van het vastgestelde ambitieniveau, proces- en ICT-aanpassingen noodzakelijk zijn.

Voor beide fasen zijn ook knelpunten en gevolgen geïnventariseerd.

4.2 Implementatietraject voorbereiding

4.2.1 Knelpunten

Mogelijke knelpunten zijn:

- *Invoeringstermijn te kort;*
- Politieke vermoeidheid, terughoudendheid;
- Onvoldoende capaciteit.

Als grootste knelpunt wordt de korte invoeringstermijn van de wet gezien. Veel aanvullende regelgeving is nog niet bekend en om een degelijke impact-analyse te maken om van daaruit je ambitieniveau voor implementatie van de wet te bepalen, vraagt om een ruimere voorbereidingstijd. Voorts is door de deelnemers ook aangegeven dat een aantal gemeenten, en met name bestuurders, er nog niet van overtuigd is dat de WWB ook daadwerkelijk per 1-1-2004 wordt ingevoerd.

4.2.2 Gevolgen

Mogelijke gevolgen:

- *Cumulatie van werk; achterstanden;*
- *Geen kwalitatief goede invoering, veel ad hoc maatregelen;*
- Weinig innovatief beleid, doelstelling wet wordt niet optimaal benut.

Volgens de deelnemers is het gevolg van de korte implementatietijd dat er achterstanden kunnen ontstaan, de kwaliteit van de uitvoering terugloopt en daarmee worden de doelstellingen van de wet niet gerealiseerd.

4.3 Implementatietraject uitvoering

4.3.1 Knelpunten

Mogelijke knelpunten:

- *Grote belasting voor werknemers;*
- *Tijdpad voor implementatie zeer kort;*
- Onvoldoende kennis bij sociale diensten;
- Onvoldoende zicht op effecten van beleid;
- Verzet klanten tegen nieuwe eisen WWB.

Als grootste knelpunten worden gezien de extra werkbelasting voor de medewerkers van de sociale dienst die optreedt omdat de implementatietijd zo kort is. Voor een goede implementatie wordt vaak een beroep gedaan op dezelfde medewerkers die ook een centrale rol hebben in de uitvoering zelf.

4.3.2 Gevolgen

Mogelijke gevolgen zijn:

- *Problemen in uitvoering;*
- *Kwaliteit van de dienstverlening;*
- *Achterstanden;*
- *Geen tijdige bijsturingmogelijkheden;*
- Weerstand van personeel tegen veranderingen;
- Draagvlak politiek vermindert.

De meest genoemde gevolgen, zijn problemen in de uitvoering (zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin) en te weinig sturingsmogelijkheden voor het management.

5 Belangrijkste risico's

5.1 Inleiding

Op basis van de knelpuntenanalyse is vervolgens een selectie gemaakt van de grootste risico's die zich kunnen voordoen bij de implementatie van de WWB. Van deze knelpunten is dus door de deelnemers aangegeven dat er een grote kans is dat deze zich voordoen en dat als ze zich voordoen dat de impact er van op de bedrijfsvoering groot is (risico = kans x impact). Per risico is daarop getracht oplossingen aan te dragen die dit risico kunnen voorkomen cq wegnemen.

5.2 Risico's

De volgende top 6 in risico's is op te stellen:

1. Tekort op Inkomensdeel en onderbenutting van het Werkdeel

Als grootste risico rond de invoering van de WWB worden de financiën gezien. De bezuinigingen op het Werk- en Inkomensdeel en de drempel in het eigen risico van het Inkomensdeel hebben een grote impact op de gemeenten. Gemeenten zullen ingrijpende keuzes moeten maken en sturingsmogelijkheden zijn een must om risico's te beperken. Dit terwijl de begroting voor 2004 al vast staat en de bedrijfsvoering van sociale diensten niet is ingericht op het kunnen sturen op geld, prestaties en doelstellingen.

Sociale diensten hebben op zich zelf geen problemen met de decentralisatie van de budgetverantwoordelijkheid, maar willen deze dan ook waar kunnen maken en daarvoor zijn een goede voorbereiding en voldoende tijd kritieke succesfactoren.

2. Korte implementatietijd leidt tot problemen in de uitvoering

Een tweede risico dat hoog scoort zijn de verwachte problemen in de uitvoering als gevolg van een niet optimale implementatie. De implementatie is een ingrijpend proces, waar veel kennis, inzicht en capaciteit voor nodig zijn. Daarnaast is de sociale dienst in het proces afhankelijk van een aantal externe partijen (ICT-leveranciers, SZW). Een ondeugdelijke voorbereiding als gevolg van tijdgebrek of een tekort aan kennis en/of capaciteit leidt tot herstelacties en achterstanden in de uitvoeringspraktijk.

3. Onvoldoende sturingsmogelijkheden, moeilijkheden bij verantwoording

De nieuwe wet, met bijbehorende nieuwe verantwoordelijkheden voor de gemeenten, stelt zware eisen aan de informatiehuishouding en sturingsmogelijkheden voor het management. Hier komt bij dat SZW nog geen duidelijkheid heeft gegeven over de verantwoordingsspecificaties. De aanwezigen zien hierin een reëel risico gezien het feit dat veel sociale diensten op dit moment al onvoldoende sturingsmogelijkheden hebben. De nieuwe financiële verantwoordelijkheid wordt een groot risico als gemeenten geen sturingsmogelijkheden op kosten, prestaties en doelstellingenbereik hebben. Indirect kan ook de verantwoording aan SZW in gevaar komen. SZW zou vooraf helderheid over het toezichtkader moeten geven.

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

4. Reïntegratie en uitstroomdoelstellingen van de wet worden niet gerealiseerd.

Een vierde groot risico zien de deelnemers in het realiseren van de beleidsdoelstellingen die SZW met de WWB beoogt ten aanzien van uitstroom en reïntegratie. Door een te korte implementatieperiode, bezuinigingen op het beschikbare budget en de moeilijkheid van het begeleiden van een aanbestedingsprocedure, voorzien de aanwezige sociale diensten problemen in de uitvoeringspraktijk. Deze bestaan uit het niet (optimaal) benutten van de (financiële) mogelijkheden, maar door de druk een vlucht in het kopiëren van bestaand rijksbeleid, waardoor de vernieuwing uitblijft. Dit kan consequenties hebben voor het aanbod dat cliënten wordt gedaan.

5. Geen optimaal gebruik van mogelijkheden voor innovatie en vereenvoudiging van (uitvoerings)beleid

De korte implementatieperiode maakt een gedegen beleidsvorming, waarbij optimaal invulling wordt gegeven aan de kansen die de WWB biedt, niet goed mogelijk. Dit punt lijkt zeker te spelen rondom het reïntegratiebeleid en zou dus onder punt 4 genoemd kunnen worden als risico. Een aanverwant risico is dat gemeenten te laat zijn met de beleidsbepaling (vaststelling van verordeningen), waardoor voor cliënten onduidelijkheid kan gaan ontstaan omtrent de rechten en plichten.

6. ICT-ondersteuning

Hoewel niet in detail is ingegaan op de consequenties van de WWB op de ICT, zien de deelnemers aan de workshop hier toch een aanzienlijk risico. Met name de afhankelijkheid van de leveranciers en de volgordelijkheid in de implementatie (ICT-aanpassingen pas mogelijk als beleid en vertaling hiervan is vastgesteld) wordt als risico gezien.

Samenvattend zitten de risico's met name op de punten tijd, geld en implementatie. En wellicht nog belangrijker is dat de onderscheiden risico's op elkaar ingrijpen en elkaar kunnen versterken. Het laatste deel van de workshop is er aandacht geschonken aan mogelijke oplossingsrichtingen voor deze risico's.

5.3 Oplossingsrichting

Op basis van de geïnventariseerde risico's is door de aanwezigen ook nagedacht over oplossingsrichtingen. Aangedragen oplossingen zouden het risico moeten voorkomen, verminderen of wegnemen. Gezien de korte duur van de workshop zijn de aangedragen oplossingen niet getoetst op (politieke) haalbaarheid, kosten, effectiviteit.

5.3.1 Risico geld

Als grootste risico werd door de aanwezigen de mogelijke tekorten op het Inkomensdeel genoemd. Anders gezegd, de decentralisatie van de budgetverantwoordelijkheid gaat met grote risico's gepaard als de sociale diensten geen sturingsinstrumentarium in hun organisatie tot beschikking hebben.

Uitstellen van decentralisatie budgetverantwoordelijkheid

Om dit risico te beperken zijn er door de aanwezigen de volgende suggesties gedaan. De 'angel' zou uit het financiële risico gehaald kunnen worden door de decentralisatie van de budgetverantwoordelijkheid een jaar uit te stellen en de bestaande declaratiesystematiek te

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

continueren. Hiermee zou wel een van de pijlers van vernieuwing onder de WWB worden weggehaald. Bovendien zijn het gemeenten zelf geweest die altijd hebben aangedrongen op meer verantwoordelijkheden.

Ook zou gedacht kunnen worden aan een tussenvorm waarin wel de nieuwe financieringsstructuur wordt ingevoerd, maar waarin gemeenten tevens ondersteund worden door SZW om op een juiste wijze invulling te geven aan de nieuwe verantwoordelijkheid. SZW zou een ‘coulance-jaar’ kunnen hanteren wat betreft het ‘afrekenen’ op de oude wet.

Een derde optie die geopperd is, is het aanpassen van de norm voor de bandbreedte van de budgettering.

Centrale facilitering: WWB-doorrekeningstool

De decentralisatie op zich wordt dan ook niet zo zeer als risico gezien maar meer de korte implementatietijd die er is om dit goed voor te bereiden. Om de budgetverantwoordelijkheid waar te kunnen maken, worden er zware eisen gesteld aan de beschikbare sturingsinformatie. Er zijn maar weinig sociale diensten die inzicht hebben in de kosten, prestaties en effecten van de dienstverlening en het beleid. En als er al inzicht is dan is dit veelal achteraf.

Om financiële risico's te voorkomen moeten management en bestuur pro-actief kunnen sturen op belangrijke aspecten van de bedrijfsvoering. Hiertoe moet niet alleen de bedrijfsvoering op orde zijn, maar moeten sociale diensten ook beschikken over de juiste (ICT)ondersteuning en middelen.

Omdat alle sociale diensten met dit risico geconfronteerd worden, is als oplossing gesuggereerd dat er op centraal niveau een hulpmiddel, tool ontwikkeld wordt waarmee op lokaal niveau de gevolgen van de WWB en een aantal beleidsscenario's kunnen worden doorgerekend. Een stap verder zou kunnen zijn dat medewerkers van SZW ook gemeenten kunnen ondersteunen bij het werken met dit tool.

Tot slot zouden gemeenten gefaciliteerd kunnen worden bij de inrichting van de sturingsinformatie. Dit kan onder meer door vooraf helderheid te geven over de verantwoordingspecificaties.

5.3.2 Risico tijd

Naast geld werd ook tijd, of beter het gebrek hieraan, als groot risico genoemd. Met name de korte implementatieperiode wordt als groot knelpunt gezien. Sociale diensten geven aan dat het niet mogelijk is om in een periode van enkele maanden de nieuwe wet op een goede wijze te implementeren. De ervaring heeft ook geleerd dat bij een gebrekkige voorbereiding, implementatie zich wrekt in de uitvoering in de jaren hierop volgend (denk aan invoering nAbw en Wet boeten).

Invoering van (delen) van de wet uitstellen

De vraag is dan natuurlijk wel wat een realistische implementatieperiode is. Uitstel van de wet betekent niet per definitie dat deze extra tijd ook wordt besteed aan de voorbereidingen. Bovendien is de begroting van SZW, met bijbehorende bezuinigingen al vastgesteld. In het aandragen van oplossingen voor dit risico is hier gedeeltelijk rekening mee gehouden. Toch ziet een aantal deelnemers in het uitstellen van de invoering een oplossing voor dit risico.

*Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.*

Ook het uitstellen van onderdelen van de wet kan het risico tijd verminderen. Genoemd worden de brutering van de WIK, de vermogensbepaling (woonboten, woonwagens), het continueren van de wet boeten met 1 jaar en de vrijlating van inkomsten in één keer afbouwen en niets stapsgewijs.

Creëren tijd door beperking uitvoeringseisen Abw 2003

Naast het uitstellen van de invoering van de WWB, zien de deelnemers ook mogelijkheden om extra tijd te creëren door de eisen die aan de uitvoering van de Abw in 2003 worden gesteld aan te passen cq te verminderen (denk aan rau-verplichtingen, verantwoordingseisen, monitors). De druk op de uitvoering wordt hiermee beperkt en dat geeft wellicht ruimte die besteed kan worden aan de voorbereiding voor de WWB. De ervaring leert dat bij grootschalige implementatietrajecten vaak een beroep wordt gedaan op dezelfde mensen binnen de sociale dienst (beleidsmedewerkers, controllers, applicatiebeheerders, managers, proceseigenaren). Als deze mensen 'vrijgesteld' kunnen worden van eisen die aan hen worden gesteld in het kader van de uitvoering van de Abw, biedt dat wellicht wat lucht.

5.3.3 Risico in implementatie

Een laatste risico waarop door de deelnemers is ingezoomd is het risico van niet tijdige of onzorgvuldige implementatie. Alle bijna 500 gemeenten gaan een ingrijpend veranderingstraject in dat gevolgen heeft voor vrijwel alle aspecten van de bedrijfsvoering. Een aantal gemeenten is hier goed op voorbereid en heeft bij andere grote wijzigingen aangetoond een dergelijke implementatietraject goed te kunnen managen. Veel andere sociale diensten lopen echter vast, door verschillende oorzaken (gebrek aan capaciteit, kennis). Deze sociale diensten worden in de jaren daarop volgend nog geconfronteerd met de gebrekkige implementatie. Dit komt tot uiting in achterstanden, herstelacties et cetera.

Centrale kennisbank en facilitering

Om dit risico te beperken is door de deelnemers geopperd om sociale diensten gedurende het implementatie traject (maar ook daarna) centraal te faciliteren. Hiervoor zijn verschillende zaken geopperd:

- Modelhandreikingen en toolkit verordeningen;
- Duidelijkheid in communicatie van SZW ten aanzien van kaders van de wet;
- Medewerkers van SZW en IWI als ondersteuners tijdelijk bij gemeenten plaatsen;
- Communicatie-offensief gericht op bewustwording en kennisvergroting bij gemeenteraadsleden en afdelingen financiën;
- Inzetten Regionale Accountmanagers (à la SUWI);
- VNG 'inzetten' op informeren van gemeentelijke beleidsmakers (ook financiën);
- Middelen beschikbaar stellen voor grote gemeenten en toolbox voor kleine gemeenten;
- Nooddraaiboek voor achterblijvers en nazorg bieden aan gemeenten;
- Eenduidige specificaties ontwikkelen voor ICT-leveranciers, centrale onderhandelingen;

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

- Ondersteunen van kleine gemeenten door grote gemeenten.

Als grote voordeel van centrale facilitering wordt gezien dat niet iedere gemeente zelf het wiel moet uitvinden en beschikbare kennis gebundeld wordt en snel uitgewisseld kan worden met andere gemeenten. Bovendien toont SZW (en VNG) hiermee aan dat ze ook baat hebben bij een succesvolle implementatie en uitvoering van de wet en daarom bereid zijn hierin te investeren.

Hierboven zijn de door de deelnemers als grootste risico's geïdentificeerde zaken genoteerd. De focus in de workshop lag ook nadrukkelijk hierop. Het risico wordt als groot ingeschat omdat zowel de kans dat een knelpunt zich voordoet als de impact die dat heeft als hoog is getypeerd.

Tot slot is echter ook een aantal mogelijke knelpunten genoemd die een hoge impact zouden hebben als ze zich zouden voordoen, maar waarvan de kans laag is dat het zich ook daadwerkelijk voordoet. Voor de volledigheid geven we hier onder een overzicht. Er is slechts een kleine kans (laag risico) dat:

- Uitkeringen niet (tijdig) worden verstrekt;
- De agressie van cliënten toeneemt;
- Accountantsverklaring niet wordt afgegeven;
- Rechtmatigheid in het geding komt.



Toelichting Rapportage risicoanalyse WWB Verslag workshop 3 juli 2003

In het kader van de voorbereidingen op het implementatieproject heeft het WWB Implementatie Steunpunt (WIS) opdracht gegeven aan Atos KPMG Consulting een workshop te organiseren met kennis- en ervaringsdeskundigen uit diverse gemeenten om zo een (overigens qua opzet beperkte) risicoanalyse uit te voeren over de WWB. Van SZW-zijde hebben 3 beleidsambtenaren meegedaan om vooral te luisteren en eventuele vragen te beantwoorden.

Aanleiding voor de opdracht was dat gemeenten, VNG en diverse andere organisaties dit voorjaar in brieven en op bijeenkomsten hadden aangegeven problemen te zien met snelle invoering van de WWB en het daarmee gemoeide financiële risico voor gemeenten.

Nadere verkenning van de door gemeenten onderkende risico's werd door het ministerie met name van belang geacht met het oog op het voorgenomen implementatie-traject, waarbij gemeenten via een scala aan ondersteunende producten en activiteiten worden bijgestaan om een succesvolle invoering van de WWB te bevorderen.

Doel van de opdracht aan Atos KPMG was de risico's scherp en concreet in beeld te krijgen in een workshop en aandacht te besteden aan oplossingsrichtingen, zodat het implementatieproject goede aanknopingspunten kreeg voor haar werkzaamheden, die de periode omsluiten vanaf 1 juli 2003 tot 1 juli 2004.

De rapportage vormt de neerslag van de door de aan de werkgroep deelnemende gemeenten onderkende risico's.

De risico's die in deze workshop zijn genoemd betreffen vooral thema's die ook in het overleg met de Kamer zijn benoemd. Ook als gemeenten zich niet of onvoldoende voorbereiden op de WWB zijn de risico's voor gemeenten behapbaar en oplosbaar. Zo lopen essentiële zaken als de uitkeringsverstrekking en de rechtmatigheid geen risico. Inmiddels heeft het kabinet enkele (hieronder genoemde) aanvullende maatregelen genomen op grond van vergelijkbare signalen. Daarenboven zijn de deelprojectplannen van WIS zo ingericht dat op elk benoemd risico extra ondersteuningsacties uitgevoerd zijn dan wel in voorbereiding zijn:

1. *Risico: Tekort op inkomensdeel en onderbenutting van het werkdeel*

Om het financieel risico behapbaar te maken, heeft het kabinet besloten tot een aantal maatregelen, zoals bij voorbaat demping van de herverdeeleffecten van het objectief verdeelmodel en een ander regime voor kleinere gemeenten als zij over de 10% risico-drempel komen. WIS heeft 16 en 17 juli – direct

volgens op bekendmaking van voorlopige cijfers voor de budgetten – 4 regionale bijeenkomsten georganiseerd om gemeenten uitgebreid te informeren over vooral de financiële aspecten van de WWB.

2. *Risico: Korte implementatietijd leidt tot problemen in de uitvoering*
Door gefaseerde invoering van de WWB krijgen gemeenten de benodigde implementatietijd. Overigens hebben ook diverse gemeenten aangegeven wel klaar te zullen zijn op 1 januari 2004. Om gemeenten te helpen met de gesignaleerde knelpunten op ICT- en opleidingsgebied is WIS overleg gestart met VNG en Divosa om het beschikbare budget voor invoeringskosten – 15 miljoen euro - geheel daarop te richten.
3. *Risico: Onvoldoende sturingsmogelijkheden, moeilijkheden bij verantwoording*
De verzamelbrief van juli bevatte naast de voorlopige cijfers voor budgetten ook het concept- verslag voor de WWB. Tijdens de 4 regionale bijeenkomsten is dan ook uitvoerig hierop ingegaan om gemeenten adequaat voor te bereiden. Verder volgen er nog diverse ondersteuningproducten dit najaar zoals een uitgebreide handreiking.
4. *Risico: Reïntegratie en uitstroomdoelstellingen van de wet worden niet gerealiseerd*
De gefaseerde invoering geven gemeenten de ruimte meer tijd te nemen voor het formuleren van reïntegratiebeleid. Om gemeenten hierbij te ondersteunen zijn diverse producten in de maak, zoals een handreiking, stappenplannen en uitwisseling van praktijkvoorbeelden.
5. *Risico: Geen optimaal gebruik van mogelijkheden voor innovatie en vereenvoudiging van (uitvoerings)beleid*
Tijdens de workshop bleek dit vooral betrekking te hebben op reïntegratiebeleid. Ook hiervoor geldt dat de gefaseerde invoering gemeenten de benodigde tijd geeft.
6. *ICT-ondersteuning*
Binnen WIS is er apart voor ICT een deelproject opgezet. De door twee grote leveranciers gemaakte impactanalyse geeft aan dat met de extra tijd die gemeenten krijgen door de gefaseerde invoering ook de ICT-aanpassingen mogelijk zijn. Veel hangt daarbij af van de mate waarin gemeenten nu reeds ICT-ondersteund zijn en het tempo van de totstandkoming van de regelgeving, niet alleen de wetgeving door het parlement maar vooral ook nadere regels in de gemeentelijke verordeningen.