

Zicht op kansen?

Onderzoek naar systematische kennisopbouw over bijstandsgerechtigden door gemeenten

R05/17, november 2005
ISSN 1383-8733
ISBN 90-5079-138-7

Voorwoord

Bij gemeenten zit een groot deel van de uitkeringsgerechtigden al langer dan een jaar in de bijstand. Deze groep wordt ook het zittend bestand genoemd. Om de gegevens van het zittend bestand voldoende gebruikswaarde te laten hebben, is het van belang dat deze zo actueel en betrouwbaar mogelijk zijn. Daarin speelt aandacht voor de kwaliteit van gegevensinvoer een belangrijke rol. Met het verbeteren van de kennis over het zittend bestand krijgt de gemeente meer mogelijkheden om de activering daarvan te bevorderen.

De Inspectie Werk en Inkomen wil met dit onderzoek laten zien in welke mate gemeenten inzicht hebben in de kenmerken van uitkeringsgerechtigden die al meer dan een jaar een uitkering ontvangen en hoe zij deze kennis gebruiken voor de activering van die uitkeringsgerechtigden. Zij heeft daarom onderzocht of gemeenten voldoende kennis hebben van dit zittend bestand. Hiervoor is ook de bijdrage van de verplichte eenmalige herbeoordeling van de cliënten aan het verbeteren van deze kennis meegenomen in dit onderzoek.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft recent aangegeven dat goed opdrachtgeverschap inhoudt dat gemeenten hun bestand goed kennen en dat zij weten welke instrumenten kunnen worden ingezet voor welke doelgroep. Het opdrachtgeverschap voor gemeenten is nog in ontwikkeling. Daarnaast is de Raad voor werk en inkomen momenteel bezig met het ontwikkelen van een handreiking voor het in kaart brengen van het zittend bestand.

Mr. L.H.J. Kokhuis
Inspecteur-generaal

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Bevindingen en conclusies	9
2.1	Systematische kennis	9
2.2	Bijdrage herbeoordeling	9
2.3	Gebruik kennis voor activering	10
3	Oordeel	11
	Lijst van afkortingen	12
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	13

I Inleiding

Aanleiding

'Werk boven inkomen'. Deze doelstelling van de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) is tot uitdrukking gebracht in de Wet werk en bijstand (WWB) die per 1 januari 2004 de Algemene bijstandswet (Abw) heeft vervangen. Met de invoering van deze wet wordt onder meer beoogd dat gemeenten zich nog nadrukkelijker bezighouden met het ondersteunen van uitkeringsgerechtigden bij hun inspanningen om werk te vinden. Hiervoor hebben gemeenten inzicht nodig in de cliëntkenmerken.

Risico's

De inspectie gaat ervan uit dat gemeenten bij de inspanningsverplichting om cliënten te reintegreren behoefte hebben aan een informatiesysteem dat op elk moment een correct en actueel beeld geeft van de cliëntsituatie. De geaggregeerde informatie is bestuurders en ambtenaren behulpzaam bij de beleidsvorming en de beheersing van uitvoeringsprocessen. Is een dergelijk systeem niet voorhanden, dan zijn er naar de mening van de inspectie risico's in een adequate uitvoering van de WWB te onderkennen.

Op individueel niveau wordt het risico van onvoldoende kennis niet zo groot geacht. Van iedere cliënt bestaat een dossier en de casemanager heeft door zijn periodieke contact met de uitkeringsgerechtigde over het algemeen een goed beeld van de desbetreffende cliënt. Op geaggregeerd niveau, alle uitkeringsgerechtigden met een WWB-uitkering, is bij het ontbreken van een actueel en toegankelijk informatiesysteem het risico groter dat gemeenten niet over voldoende bruikbare kennis beschikken.

Een tweede risico houdt verband met de verplichting voor gemeenten om, op grond van artikel 4 van de invoeringswet WWB, een eenmalige herbeoordeling van het WWB-bestand uit te voeren om de oude Abw-besluiten in overeenstemming te brengen met de WWB. In tegenstelling tot de Abw waar voor bepaalde categorieën ontheffing van de arbeidsplicht mogelijk was heeft op grond van de WWB iedere uitkeringsgerechtigde die jonger is dan 65 jaar een arbeidsverplichting. Tijdelijke ontheffing hiervan kan slechts in individuele gevallen worden verleend indien hiervoor dringende redenen aanwezig zijn. Bij de herbeoordeling is het dus van belang dat gemeenten scherper kijken naar de mogelijkheden van uitkeringsgerechtigden om reguliere arbeid te verrichten. Daarnaast draagt de gemeente een algemene zorg om de cliënt hierbij door middel van reïntegratieactiviteiten te ondersteunen voor zover deze niet op eigen kracht in staat is werk te aanvaarden.

Het risico bestaat dat gemeenten de herbeoordeling van het zittend bestand beschouwen als een administratieve omzetting. Dit zou kunnen inhouden dat het bestand zonder nader onderzoek en daarmee ook zonder grote wijzigingen wordt overgezet in de WWB.

Onderzoeksvraag

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt: in hoeverre hebben gemeenten kennis van het zittend bestand, wat voegt de herbeoordeling WWB hieraan toe en wat doen gemeenten vervolgens met die kennis voor het activeren van uitkeringsgerechtigden?

Om deze vraag te beantwoorden zijn drie subvragen geformuleerd:

- Heeft de gemeente op een systematische wijze kennis van het zittend bestand?
- In hoeverre draagt de herbeoordeling WWB bij aan het verbeteren van het inzicht in het zittend bestand?
- Draagt de kennis van het zittend bestand bij aan het bevorderen van de activering van uitkeringsgerechtigden?

Onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode april - augustus 2005 en bestond uit twee fasen, een enquête onder tachtig gemeenten en een diepteonderzoek bij een deelselectie van tien gemeenten. De selectie van de gemeenten voor de enquête is gebaseerd op twee criteria. Als eerste criterium zijn alleen de gemeenten met meer dan tweehonderd uitkeringsgerechtigden geselecteerd, in de veronderstelling dat gemeenten met een kleiner aantal uitkeringsge-

rechtigden voldoende kennis over het zittend bestand hebben. Het tweede selectie criterium was de stand van zaken herbeoordeling WWB. In de selectie is gezocht naar een spreiding in de voortgang daarvan. De selectie voor het diepteonderzoek bij tien gemeenten is uitgevoerd op grond van specifieke resultaten van de enquête; gemeentegrootteklasse, type cliëntvolgsysteem, actualiteit van de gegevens en de stand van zaken van de herbeoordeling.

In de enquête is geïnterviewd hoe de situatie is van de gemeenten ten aanzien van de drie onderzoeksvragen. Om de toezichtlast te beperken, heeft IWI ervoor gekozen om uit de totale populatie van 194 gemeenten een steekproef van tachtig gemeenten te trekken aan wie de enquête is verzonden. De enquête is door 79 van de tachtig gemeenten ingevuld. De omvang van de steekproef is voldoende groot om een landelijk beeld te geven van de resultaten bij gemeenten met meer dan tweehonderd uitkeringsgerechtigden.

In het diepteonderzoek is onderzocht hoe de tien gemeenten hun kennissysteem hebben ingericht en in welke waarborgen zij hebben voorzien om de kwaliteit daarvan te garanderen. Ook is onderzocht op welke wijze de kennis van het zittend bestand in het activeringsbeleid en bijbehorende activiteiten van de gemeenten is ingebed.

In dit rapport is het oordeel van de inspectie opgenomen over de kennis van het zittend bestand bij gemeenten. Omdat de onderzoeksresultaten van de enquête en het verdiepend onderzoek in elkaars verlengde liggen, zijn beide samengevoegd. Alleen daar waar bevindingen en conclusies specifiek gekoppeld zijn aan de enquête of het diepteonderzoek is dit vermeld.

2 Bevindingen en conclusies

2.1 Systematische kennis

Uit het onderzoek blijkt dat nagenoeg alle gemeenten met meer dan tweehonderd uitkeringsgerechtigden de beschikking hebben over een geautomatiseerd cliëntvolgsysteem (CVS). Een klein aantal gemeenten heeft hiervoor individueel of samen met een partner een systeem ontwikkeld, maar de meeste gemeenten maken daarbij gebruik van het softwarepakket GWS4all met reïntegratiemodule.

De overdracht van gegevens naar het CVS vindt hoofdzakelijk plaats uit de afhandeling van aanvragen, cliëntcontacten of uit de toewijzing van reïntegratietrajecten zoals scholing en werker-
varingsplaatsen. De werkprocessen zijn over het algemeen op papier of anderszins uitgewerkt in een procesbeschrijving. Ruim de helft van de gemeenten benoemt deze overdrachtmomenten in de werkprocessen, een gelijk aantal geeft aan dat zij in overeenstemming met procedures werken. Hiermee zijn randvoorwaarden gecreëerd voor een systematische opbouw van de kennis van het zittend bestand.

Gemeenten leggen in het CVS vooral de persoonsgegevens vast evenals de gegevens die te maken hebben met de uitkeringsverstrekking (leeftijd, uitkeringsduur, thuissituatie, inkomen). Informatie die betrekking heeft op de arbeidsmarktkansen van de uitkeringsgerechtigden (opleiding, werkervaring), worden minder vaak vastgelegd in de systemen. Het oordeel van de behandelende casemanager blijft daardoor als sluitstuk van de informatieverzameling over de cliënt van groot belang.

Veel gemeenten zien de actualiteit van de informatie in het systeem als een knelpunt. Bijna tweederde van hen geeft aan dat zij mutaties niet altijd tijdig doorvoeren. In bijna eenderde van de gemeenten zijn er automatische systeemcontroles.

Een meerderheid van de gemeenten geeft aan knelpunten te ondervinden bij het vastleggen van gegevens. Vooral voortgangsinformatie, klantcontacten buiten officiële gesprekken om en andere informatie die inzicht biedt in de arbeidsmarktkansen van de uitkeringsgerechtigde zijn volgens de respondenten nagenoeg niet onder te brengen in een systeem. Deze informatie is evenmin in alle gevallen in het cliëntdossier te vinden. Vaak is een integraal actueel beeld van de cliëntsituatie alleen bekend bij de casemanager. Voorts zijn er problemen met de invoerdiscipline en laat de zorgvuldigheid volgens de gemeenten bij het invoeren van gegevens te wensen over.

2.2 Bijdrage herbeoordeling

Een deel van de onderzochte gemeenten gebruikt de wettelijk verplichte herbeoordeling als instrument om vervuilde bestanden te schonen. Ongeveer de helft van de gemeenten uit het diepteonderzoek geeft aan dat in het recente verleden opschoonacties zijn uitgevoerd, om de kwaliteit van de informatievoorziening te verbeteren. Vooral deze gemeenten geven aan dat zij de herbeoordelingsoperatie niet aanwenden om de kwaliteit van de informatie te verbeteren, maar dat zij voornamelijk bezig zijn met het herbeoordelen van de arbeidsmarktkansen van de uitkeringsgerechtigde. De andere helft geeft nadrukkelijk aan de herbeoordeling als een kans te zien om de 'troep uit het systeem te verwijderen' en de achterhaalde informatie te vervangen door de actuele gegevens.

De meeste gemeenten kiezen voor een hybride vorm voor de herbeoordeling, waarin zij de kansrijke cliënten uitnodigen voor een herbeoordelingsgesprek en cliënten met een zeer geringe kans op uitstroom administratief omzetten. Een zuiver administratieve omzetting van het gehele bestand is in dit onderzoek niet aangetroffen. In het diepteonderzoek heeft ongeveer de helft van de gemeenten aangegeven dat zij, voor de groepen bij wie al vaker de arbeidsmarktkans is beoordeeld, volstaan met een administratieve omzetting van de Abw naar de

WWB. Bijna alle gemeenten voeren een integrale herbeoordeling uit voor de groepen die wel te maken hebben met veranderde wetgeving, met name de (alleenstaande) ouders met kinderen jonger dan vijf jaar.

Een kwart van alle geënquêteerde gemeenten geeft aan dat er knelpunten zijn bij het vastleggen van gegevens uit de herbeoordeling. Zij noemen met name automatiseringsproblemen, gebrekkige invuldiscipline en het arbeidsintensieve karakter van de herbeoordeling.

Wel blijkt nog zo'n dertig procent in staat te zijn resultaten aan te geven zoals wijziging van fase-indeling, aanpassing van arbeidsverplichtingen, uitstroom naar betaald werk en het aantal cliënten dat een traject is aangeboden. IWI heeft in het diepteonderzoek geconstateerd dat sturing voornamelijk plaatsvindt op de doorlooptijd, op de realisatie van de herbeoordeling voor de einddatum van 1 januari 2006.

2.3 Gebruik kennis voor activering

Alle onderzochte gemeenten hebben aangegeven dat zij de kennis van het zittend bestand willen gebruiken voor reïntegratieactiviteiten op cliëntniveau en voor het vormgeven van het beleid. Zo'n veertig procent van de gemeenten geeft knelpunten aan bij het gebruik van de kennis. Als belangrijkste knelpunten zijn genoemd het niet actueel zijn van de gegevens en de onnauwkeurigheid daarvan. Gemeenten geven aan dat de specifieke kennis van de casemanager over de cliënt van groot belang blijft bij het plannen en uitvoeren van reïntegratieactiviteiten. De bewerkingsmogelijkheden in het CVS zijn zo groot, dat het moeilijk is om daarin goede keuzes te maken. De gemeenten geven daarbij aan dat met name voor de managementinformatie nog veel verbeteringen te behalen zijn. De gegevens hiervoor worden nu nog vaak op ad hoc basis verzameld. Meestal zijn er geen vaste procedures ontwikkeld. Het verzamelen en analyseren van gegevens gebeurt vaak op initiatief van een inkoopfunctionaris of een beleidsmedewerker. De gemeenten geven aan nadrukkelijk aandacht te hebben voor de risico's die zij met een dergelijke informele werkwijze lopen. Als de functionaris niet (meer) beschikbaar is, is de informatie eveneens niet meer beschikbaar.

Vrijwel alle gemeenten gebruiken de informatie voor het bepalen van het aantal en het type trajecten dat zij eventueel kunnen inkopen bij een reïntegratiebedrijf. Het meten van de effectiviteit van de trajecten wordt het minst genoemd door de gemeenten als gebruiksmogelijkheid van de kennissystemen.

Ook gaven zij aan het verzamelen en het gebruik van de gegevens in de nabije toekomst verder uit te gaan werken. De invoering van de WWB en daarmee de toegenomen aandacht voor activering en reïntegratie van cliënten heeft gemeenten bewust gemaakt van het belang van juiste, volledige en toegankelijke cliëntinformatie in een geautomatiseerd systeem.

3 Oordeel

De invoering van de WWB en daarmee de toegenomen aandacht voor activering van cliënten heeft gemeenten bewust gemaakt van het belang van juiste, volledige en toegankelijke cliëntinformatie. Vrijwel alle onderzochte gemeenten beschikken over een cliëntvolgsysteem, waarin zij de relevante gegevens van de cliënten vastleggen.

Voor gemeenten met meer dan tweehonderd uitkeringsgerechtigden is volgens IWI een belangrijke randvoorwaarde dat een cliëntvolgsysteem aanwezig is. Alleen hiermee behoudt een gemeente het zicht op het totale cliëntenbestand. Dit cliëntvolgsysteem dient wel aan een aantal voorwaarden te voldoen om een belangrijke ondersteuning bij de activering van cliënten te leveren.

Het bijhouden en wijzigen van gegevens laat volgens de inspectie echter te wensen over, waardoor de actualiteit van deze gegevens nog onvoldoende is gewaarborgd. Gemeenten dienen volgens IWI het vastleggen van gegevens die betrekking hebben op de arbeidsmarktkans van de uitkeringsgerechtigde te verbeteren zodat potentieel een betere aansluiting ontstaat bij vragen van werkgevers.

De wettelijk verplichte herbeoordeling in het kader van omzetting van de Abw naar de WWB heeft ertoe geleid dat de gegevens in het cliëntvolgsysteem zijn aangepast op basis van de nieuw verkregen informatie. Het cliëntvolgsysteem biedt echter weinig ondersteuning in de vorm van automatische controles bij het actueel houden van de gegevens. De tijdigheid en volledigheid van gegevensinvoer blijft een belangrijk aandachtspunt. Uit het onderzoek is gebleken dat dit tot nu toe te wensen overlaat. Het risico bestaat dat de opbrengst van deze eenmalige actie teniet wordt gedaan bij het achterwege blijven van actualisering in de toekomst.

De inspectie is van oordeel dat gemeenten de aanwezige kennis van het zittend bestand verder kunnen verbeteren. Gemeenten erkennen het nut van de aanwezige kennis voor beleidsbepaling en voor het bevorderen van activering van de uitkeringsgerechtigden. Verdere professionalisering in het vullen en gebruiken van het CVS is echter noodzakelijk. In de systemen is nog veel winst te behalen voor analyse- en bewerkingsmogelijkheden van de gegevens. Daarbij gaat het vooral om standaardisering van managementinformatie en mogelijkheden om uit de veelheid van bewerkingsopties te kiezen voor die opties die het meeste inzicht bieden in het bestand. IWI acht het noodzakelijk dat gemeenten onvolkomenheden in het systeem wegnemen.

Lijst van afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
CVS	Cliëntvolgsysteem
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
SUWI	Wet Structuur uitvoering werk en inkomen
WWB	Wet werk en bijstand

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2005

- R05/17 Zicht op kansen?
Onderzoek naar systematische kennisopbouw over bijstandsgerechtigden door gemeenten
- R05/16 Werken aan samenwerking
Een onderzoek naar de invulling van de overlegverplichting van certificatie- en keuringsinstellingen
- R05/15 De gevolgen van selectie bij reïntegratietrajecten voor WW-gerechtigden
- R05/14 Invloed van WW-gerechtigden op hun reïntegratietraject
- R05/13 Beëindiging van dienstbetrekkingen Wsw bij arbeidsongeschiktheid
- R05/12 Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank in 2004
- Toezicht op de Wet kinderopvang
- R05/11 Kiezen en delen
De selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten/Casestudies bij acht gemeenten
- R05/10 Vuurwerk meester
Een onderzoek naar de certificering van vakbekwaamheid vuurwerk
- Jaarplan 2006
- Meerjarenplan 2006-2009
- R05/09 Pensioen bewaakt
Een onderzoek naar het risicogericht toezicht van De Nederlandsche Bank op pensioenfondsen
- R05/08 Ontwikkeling van het handhavingsbeleid binnen UWV
- R05/07 UWV en Walvis
Derde rapportage
- R05/06 Intake en beoordeling bij de bijstand
- R05/05 ICT als verbindende schakel
Keteninformatisering in het stelsel van werk en inkomen
- R05/04 Afgesproken?
Gemeenten en CWI-vestigingen over onderlinge afspraken in het kader van de uitkeringsintake voor de WWB
- Jaarverslag 2004
- R05/03 Kwaliteit van arbeid: een kwestie van zorg
Een onderzoek naar gemeentelijk beleid en sturing op zorg voor kwaliteit van arbeid in de sociale werkvoorziening
- R05/02 Gebruikswaarde Suwinet-Inkijk
- R05/01 De certificatie van deskundig toezichthouders verwijdering asbest en crocidoliet

2004

- R04/29 Beveiliging Suwinet bij gemeenten
- R04/28 Op tijd
Tijdigheid in de uitvoering van de Algemene nabestaandenwet
- R04/27 Beleid en sturing van de beursvloer van het Centrum voor Werk en Inkomen
- R04/26 Dienstverlening aan werkgevers
- R04/25 Arbeidsbemiddeling in de praktijk
Onderzoek naar de motieven en keuzes bij arbeidsbemiddeling door CWI
- R04/24 De weg van bijstand naar werk
Onderzoek naar de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten onder de Abw
- R04/23 UWV en de gemeenschappelijke verwijfsindex
Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeenschappelijke verwijfsindex bij de bestrijding van witte fraude

- R04/22 Een signaal voor gemeenten
Onderzoek naar de bestrijding van witte fraude in de bijstand met behulp van belastingssignalen
- R04/21 Toetsen van sollicitatieactiviteiten in het kader van de Werkloosheidswet
- R04/20 Uitvoering en effectiviteit van reïntegratievoorzieningen en -instrumenten
- R04/19 Hoog spel
Een onderzoek naar effecten van liberalisering van de keuringsmarkt op de kwaliteit van keuringen van liften en kranen
- R04/18 Onafhankelijkheid bij periodieke liftkeuringen
- R04/17 Beoordeling rapportage handhaving Sociale Verzekeringsbank 2003
- R04/16 Zwarte en grensoverschrijdende fraude met bijstandsuitkeringen
Een verkennend onderzoek naar gemeentelijk beleid gericht op bestrijding van zwarte en grensoverschrijdende fraude
- R04/15 Ontwikkeling sectorloket
- R04/14 Samenvatting rapportages verscherpt toezicht 2001-2003
De uitvoering van de Algemene bijstandswet in Almelo, Amsterdam, Den Helder, Haarlem en Rotterdam
- Toezicht op certificatie- en keuringsinstellingen 2005 - 2008
- R04/13 In goed vertrouwen
Onrechtmatige gegevensverstrekking aan een handelsinformatiebureau
- R04/12 Aan de slag met de Wet verbetering poortwachter
De invoering van de Wet verbetering poortwachter door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
- R04/11 UWV en Walvis
Tweede rapportage
- R04/10 De praktijk ná het aanbesteden
De feitelijke inkoop van afzonderlijke reïntegratietrajecten door UWV in de contractperiode 2002-2003
- Jaarplan 2005
- Jaarverslag 2003
- R04/09 Gelijke gevallen, gelijke behandeling?
Uitvoering van de ontslagtaak door CWI
- R04/08 Dienstverlening door het Inlichtingenbureau
- R04/07 Samenloopsignalen van het Inlichtingenbureau
Een onderzoek naar het gebruik van samenloopsignalen door gemeenten in 2003
- R04/06 ICT en de keten van werk en inkomen
- R04/05 De manager de baas?
Een onderzoek naar WAO-managers en hun integrale verantwoordelijkheid voor het werk van verzekeringsartsen
- R04/04 Inzet reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen door UWV
- R04/03 Herbeoordeeld?
Uitvoering van de wettelijke WAO-herbeoordelingen
- R04/02 Verbetering opzet financieel beheer CWI
- R04/01 Gemeente Assen en de bijzondere bijstand
Onderzoek naar bijzondere bijstandsverlening bij verblijf in het buitenland

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Communicatie
communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45
Prinses Beatrixlaan 82
2595 AL Den Haag
Postbus 11563
2502 AN Den Haag