

tijdschrift voor werk, inkomen en zorg

nummer 1, januari 2008, jaargang 70

sociaalbestek



Thema: Personeel en opleiding

Wajong: meedoen naar vermogen De uitdijende wereld van Wajong **Gemeente en Wsw** Personele mobiliteit bij de overheid **Onderzoek klanttevredenheid WWB** 'Eenvoudig Nederlands voor laaggeletterden is grondrecht'



Tijd voor een heldere koers

Smart FMS is een online systeem voor het beheren van cliëntgelden

Hierbij staan de kwaliteit, betrouwbaarheid en transparantie voorop. Iedereen moet er vanuit kunnen gaan dat de gegevens juist zijn. Het Centraal Landelijk Platform Smart FMS levert de nodige hulp- en controlemiddelen zoals saldochecks, signaleringen, rapportages en specifieke inzichtfuncties.

Alle cliëntrekeningen zijn toegankelijk vanuit één beheerssysteem. De eenvoud van het systeem, het gebruiksgemak, de kosten en de heldere financiële overzichten zorgen niet alleen voor een juiste afstemming van de werkwijze en processen, maar ook voor meer efficiency en effectiviteit.

Bent u toe aan een heldere koers en wilt u ervaren hoe veelzijdig Smart FMS in de praktijk werkt? Aarzel niet en maak een afspraak via info@smartfms.nl, of ga voor meer informatie naar www.smartfms.nl.

- 2** **Wajong: meedoen naar vermogen**
Monique Klompé
- 4** **De uitdijende wereld van Wajong**
Ed Berendsen
- 8** **Wetswijzigingen rond de Wsw**
Jeroen Gelevert en Maarten de Voogd
- 13** **Geregeld in Den Haag**
Ellen van der Loo
- 14** **Personele mobiliteit in de collectieve sector**
Dick Willemsen
- 18** **Meeste cliënten tevreden over WWB maar maatwerk ontbreekt**
Jorien Soethout, Bob van Waveren en Corette Wissink
- 22** **Onderzoeksconclusies multi-interpretabel**
Ger Ramaekers
- 24** **Nawoord Regioplan**
Bob van Waveren
- 25** **Sociale zekerheid loopt voorop, maar nieuwe stappen zijn noodzakelijk**
Jan Bruin
- 29** **Eenvoudig Nederlands voor laaggeletterden**
Martijn van der Wind en Gerda van den Boogaard



Bestanden

Het aantal mensen dat in de bestanden van de sociale diensten is opgenomen daalt. Medio 2007 waren er nog ongeveer 280.000 bijstandsccliënten, het laagste aantal in 25 jaar. Ter herinnering: eind 1981 bedroeg het aantal bijstandsccliënten 250.000 en in tweede helft van de jaren tachtig werd het hoogtepunt (of beter gezegd dieptepunt) bereikt en stonden er 560.000 bijstandsgerechtigden ingeschreven. De regering heeft in haar plannen een streefgetal genoemd van 225.000 en recente uitspraken van politici zouden ons moeten doen geloven dat bij de huidige economische groei het aantal uitkeringsgerechtigden nog veel drastischer zou moeten kunnen dalen.

Dat het aantal nog verder zal dalen onderschrijf ik, maar ik denk tevens dat de toekomstige daling veel minder spectaculair zal zijn dan de politici ons willen doen geloven. De monitor 2007 van Divosa laat zien wat de oorzaken zijn van het uitblijven van matching van een groot aantal bijstandsccliënten (tijdelijke onbemiddelbaarheid van bijstandsgerechtigden wordt voor een groot gedeelte veroorzaakt door psychiatrische belemmeringen, sociale belemmeringen, leeftijd en een combinatie van deze factoren).

De oorzaken zijn dus divers maar wel ingrijpend voor de betrokkenen. Door de suggestie te wekken dat matching van bijstandsgerechtigden met de arbeidsmarkt een kwestie is van willen, van een beetje scholing en begeleiding en het gebruik maken van een re-integratietrajectje, wordt naar mijn mening geen recht gedaan aan de problematiek. Om het maar eens in onparlementaire woorden uit te drukken: in de klantbestanden is de afgelopen jaren het laag hangende fruit geplukt. Voor de overgeblevenen is een intensieve en creatieve individuele aanpak door de uitvoeringsorganisaties nodig om te komen tot een succesvolle match. Een aanpak die veel tijd gaat kosten en waarbij we voor een aantal bijstandsgerechtigden onvermijdelijk tot de conclusie komen dat een terugkeer naar de arbeidsmarkt niet meer mogelijk is. Voor deze laatste groep moet een beleid van zorg en bijvoorbeeld wederkerigheid door additionele arbeid, worden ingezet.

Uitspraken van politici over uitkeringsgerechtigden doen vaak geen recht aan de problematiek. Ik kan mij niet voorstellen dat dit ligt aan een gebrek aan kennis van de materie, wellicht heeft het alles te maken met een ongepast opportunisme. Laten we uitgaan van de harde gegevens. Terugkeren naar de arbeidsmarkt is niet alleen afhankelijk van bestaande vacatures, maar vereist veelal ook een gedegen inzicht en aanpak van de problematiek van de uitkeringsgerechtigde. Het alleen maar wijzen op openstaande vacatures is, in elk geval voor de huidige bestanden, veel te kort door de bocht. Wanneer we niet alleen gaan voor de kortdurende successen, zullen we geduld moeten hebben om een aantal uitkeringsgerechtigden met hun multidisciplinaire problematiek terug te kunnen leiden naar de arbeidsmarkt en een bestaan waarbij zelfredzaamheid door een inkomen tot de mogelijkheden behoort.

Ray Geerling (www.raygeerling.nl)



Wajong: meedoen naar vermogen

Monique Klompé

Het aantal jonggehandicapten met een uitkering stijgt sterk. De Sociaal-Economische Raad, het Centraal Planbureau en de Raad van State maken zich zorgen over de Wajong en zien het als het toekomstige WAO-drama. Kamerlid Eddy van Hijum wil hoorzittingen om het aantal werkende jonggehandicapten te verhogen. Volgens Monique Klompé is niemand gebaat bij een obsessieve focus op volledig betaald werk bij deze kwetsbare groep. Onze participatiemaatschappij vraagt van iedereen om 'participatie naar vermogen'.

De Wajong is een specifieke uitvoeringsregeling voor jonggehandicapten. Het gaat hierbij om jongeren en studenten die niet in staat zijn om algemene geaccepteerde arbeid te verrichten. De uitkering gaat op z'n vroegst in vanaf het achttiende jaar en kan doorlopen tot iemand 65 jaar wordt. Er zijn momenteel circa 150.000 jongeren die gebruik maken van de regeling. Op termijn wordt een groei voorzien richting 300.000 uitkeringsgerechtigden.

In recente publicaties wordt de Wajong naar analogie van de WAO voorgesteld als het nieuwste afvoerputje van onze sociale zekerheid. Met als terugkerende redenering: er stromen steeds meer jongeren in deze regeling in, terwijl de uitstroom naar werk zeer beperkt is. Zo'n stijgend volume uitkeringsgerechtigden is onverteerbaar op een krappe arbeidsmarkt. We zouden daarom veel meer van deze jongeren aan het werk moeten krijgen.

Feiten

Het klinkt logisch, maar het gaat voorbij aan de feiten. Van de huidige Wajong-populatie heeft 26 procent betaald werk, waarvan zo'n 18 procent in de vorm van sociale werkvoorziening. Inderdaad: lage scores, maar we hebben dan ook te maken met een complexe doelgroep. Jonggehandicapten zijn mensen met structurele functionele beperkingen: ziekten, gebreken en aandoeningen van blijvende aard. Een substantieel aantal jonggehandicapten verblijft in zorginstellingen en is aangewezen op onbetaalde dagbesteding. Sommige jongeren zijn doof of blind. Anderen hebben duidelijk zichtbare, fysieke aandoeningen: zij zitten in een rolstoel of lopen met krukken. Weer anderen hebben aandoeningen als autisme, down-syndroom, ADHD, borderline stoornis of zwakbegaafdheid. Ook multiproblematiek komt veel voor: een combinatie van leer- en concentratieproblemen, fysieke en psychische beperkingen.

Betere diagnoses

Terugdringen van het aantal uitkeringsgerechtigde jonggehandicapten is in de huidige situatie niet eenvoudig. Jonggehandicapten kunnen moeilijk een plaats vinden in onze maatschappij, laat staan een baan. Productiedruk en marktwerking stellen hoge eisen aan de werknemer van nu.

Daarnaast is de groeiende instroom ook een gevolg van voortschrijdende mogelijkheden om ziektebeelden en deficiënties te diagnosticeren. Kenden we vroeger alleen klassiek autisme, onze kennis van autistiforme aandoeningen is de afgelopen decennia geëxplodeerd.

Beperkingen en aandoeningen worden eerder en beter onderkend. Dit alles leidt bij de huidige beoordelingscriteria tot meer instroom en relatief lage uitstroom.

Arbeidsparticipatie

Beter nieuws is er als het gaat om arbeidsparticipatie. Het leren omgaan met beperkingen is en blijft de grote uitdaging voor alle jonggehandicapten en voor alle partijen die hen ondersteunen en een warm hart toedragen. Diverse partijen, niet in de laatste plaats jonggehandicapten zelf, zijn daar op dit moment ook druk mee bezig. Op regionaal niveau zijn sinds enkele jaren arbeidsdeskundigen actief die zich specifiek richten op jonggehandicapten. Samen met onder andere scholen, maatschappelijk werk, MEE Nederland, re-integratiebe-

drijven, justitiële inrichtingen en orthopedagogische behandelcentra, proberen arbeidsdeskundigen van het UWV jonggehandicapten voor te bereiden op een toekomst in de Nederlandse samenleving.

Kern van de nieuwe, preventieve aanpak is individuele begeleiding. En die werpt vruchten af: jonggehandicapten die als mens en niet als dossier worden behandeld blijken in doorsnee maatschappelijk actiever. Ze hebben vaker betaald werk en zijn ook vaker actief via andere zinvolle vormen van dagbesteding zoals bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Tegelijkertijd leidt deze intensieve begeleiding niet vanzelf tot minder mensen die als jonggehandicapt te boek staan. Een jonggehandicapte die mede dankzij jobcoaching en loonkostensubsidie een reguliere baan heeft, heeft immers nog altijd structurele, functionele beperkingen en zal daarom een aanvullende uitkering hebben.

Onderzoek

Willen we het gebruik van de Wajong beperken, dan is gedegen onderzoek nodig naar de manier waarop de wet functioneert. Op dit moment blijven jonggehandicapten meestal hun hele leven Wajonger, ook als ze werken. Gedegen onderzoek betekent dat we ook moeten kijken naar de rol van gemeenten die een deel van hun bijstandsgerechtigden met succes hebben ondergebracht bij de Wajong. Wellicht is ook een kritische blik nodig op enkele polisvoorwaarden in de huidige wet, zoals de toegangsleeftijd van 18 jaar. Bij diagnosticering op jonge leeftijd is soms lastig vast te stellen in hoeverre ook de puberteit effect heeft op het functioneren van jongeren. Ook de impact van de sociale omgeving – nog zo'n factor die niet structureel van aard hoeft niet zijn – is op die leeftijd moeilijk vast te stellen.

Doorstroom

Willen we de arbeidsparticipatie en de doorstroom naar betaald werk bevorderen, dan moeten we verder op de ingeslagen weg: jonggehandicapten ondersteunen op weg naar optimale zelfredzaamheid en optimale participatie, jonggehandicapten ondersteunen om te werken naar vermogen. ■■

Monique Klompé is voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Arbeidsdeskundigen (NVvA)



Ed Berendsen

De Wajong staat in het middelpunt van de belangstelling vanwege de sterke toename van het aantal uitkeringsgerechtigden in deze regeling. De vraag is wat hier aan de hand is en, als we het ongewenst vinden dat zoveel mensen soms hun hele volwassen leven aan de kant staan, wat we hier aan moeten doen.

De uitdijende wereld van Wajong

Sinds het midden van de jaren 90 van de vorige eeuw en vooral na 2002 stijgt de instroom elk jaar sterker dan op grond van de verandering van de risicopopulatie verwacht kan worden. Indien deze ontwikkeling zich doorzet stijgt het Wajongbestand van 155.859 eind 2006 tot boven de 400.000 over twintig tot dertig jaar. De Wajong dreigt daarmee de nieuwe WAO te worden, net nadat we het gevoel kregen dat we het vraagstuk van de arbeidsongeschiktheid onder controle hadden. Wat is er aan de hand en wat kunnen we eraan doen?

Wie zitten er in de Wajong?

Voor we in kunnen gaan op de vraag wat we aan de instroom kunnen doen, moeten we eerst kijken naar wie er eigenlijk in die Wajong zitten. In formele zin komen jongeren in aanmerking voor de Wajong als zij voor hun 17e jaar voor ten minste 25 procent

arbeidsongeschikt zijn geworden, of als zij tussen minimaal hun 17e en maximaal 30e levensjaar tijdens hun studie voor minstens 25 procent arbeidsongeschikt zijn geworden. Arbeidsongeschikt betekent hier niet dat ze een lichamelijke beperking hebben, maar dat ze door hun beperking niet in staat zijn om zelfstandig ten minste het minimumloon te verdienen. Er zijn immers mensen met lichamelijke beperkingen die volledig kunnen functioneren. Uit de criteria volgt dat de meesten instromen als ze jong zijn. In 2006 was de gemiddelde leeftijd bij instroom ruim 21 jaar en was 65 procent van de instroom 18 of 19 jaar. Niettemin was circa 10 procent van de mensen ouder dan dertig jaar. Het is dus mogelijk om in te stromen op latere leeftijd. Dan moet wel worden aangetoond dat de arbeidsongeschiktheid bestond voor het 17e jaar. Jonggehandicapt is dus eigenlijk een misleidende term. Het overgrote deel is bij instroom echter jon-

	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Instroom	7.654	8.218	9.378	10.424	13.575	15.800
Uitstroom	3.927	4.399	5.041	5.639	4.880	4.700
Lopend Bestand	134.351	138.170	142.556	147.166	155.859	166.900
Mutatie (%)						
Instroom	9,4%	7,4%	14,1%	11,2%	30,2%	16,4%
Uitstroom	5,0%	12,0%	14,6%	11,9%	-13,5%	-3,7%
Lopend Bestand	2,9%	2,8%	3,2%	3,2%	5,9%	7,1%
Groei aantal 18-jarigen (%)	-0,3%	3,1%	1,7%	2,1%	0,0%	-0,7%

Tabel 1: Ontwikkeling Wajong 2002-2007

* Prognose

ger dan 25 jaar. In tabel 2 staan de kerngegevens voor het bestand ultimo 2006 en de instroom in 2006. Opvallende kenmerken zijn dat meer mannen dan vrouwen Wajonger zijn en dat bijna alle Wajongers volledig arbeidsongeschikt zijn.

Als we kijken naar de ziektebeelden binnen de Wajong dan blijkt dat bij het grootste deel sprake is van ontwikkelingsstoornissen. Deze groep bevat verstandelijke beperkingen, stoornissen in het autistische spectrum en aandachtstekortstoornissen als ADHD. De groep verstandelijk beperkten is hierbinnen veruit het grootst (naar schatting circa 37 procent van de instroom in 2006). De drie belangrijkste psychische stoornissen zijn vooral persoonlijkheidsstoornissen (borderline), schizofrenie en depressiviteit (samen goed voor circa 12 procent van de instroom in 2006). De somatische of lichamelijke stoornissen bestrijken een groot aantal verschillende ziektebeelden.

Het is van belang om op te merken dat de gemiddelde Wajonger niet iemand is met een lichamelijke aandoening die is aangewezen op een rolstoel, maar iemand met een verstandelijke beperking of andere ontwikkelingsstoornis, of met een psychische problematiek.

Oorzaken voor de toename

De problematiek van de Wajong is niet zozeer het huidige Wajongbestand maar de steeds verder stijgende instroom en het daarbij behorende toekomstige bestand. Bijvoorbeeld, een instroomniveau van 7.654 (2002) correspondeert op termijn met een Wajongbestand van circa 250.000, terwijl het instroomniveau van 13.575 (2006) op termijn leidt tot ruim 400.000. De vraag is dus vooral waarom de instroom zo stijgt.

Tabel 1 geeft aan dat de toename niet het gevolg is van de

toename van het aantal jongeren. Over de hele periode is het aantal jongeren wel toegenomen, maar dit verklaart maar ongeveer 10 procent van de toename van de instroom tussen 2002 en 2006. In de eerste helft van 2007 heeft UWV een uitgebreid dossieronderzoek¹ verricht met onder meer als doel meer inzicht te krijgen in de redenen voor de stijging van de instroom. Daaruit blijkt dat de verklaring van de toename complex is. Institutionele, maatschappelijke, diagnostische en technische oorzaken lopen door elkaar heen.

Instroom uit VSO/PRO

Een eerste belangrijke oorzaak voor de stijging is de toenemende instroom vanuit het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs (PRO). Dit verklaart circa een derde van de toename tussen 2002 en 2006. Ruim 40 procent van de instroom in 2006 heeft een VSO/PRO achtergrond. De toegenomen instroom vanuit deze schooltypes verklaart ook voor een belangrijk deel de toename van het aandeel ontwikkelingsstoornissen in de instroom (gestegen van 43 procent in 2002 naar 55 procent in 2006). De toename van met name Wajongers met een verstandelijke beperking correspondeert sterk met de groeiende instroom van het VSO/PRO.

De toename van de instroom vanuit het VSO/PRO gaat gelijk op met de toename van het aantal leerlingen op de scholen. Waarom het aantal leerlingen op deze scholen zo toeneemt is niet duidelijk. Deze problematiek reikt verder dan de Wajong, maar moet wel onderzocht worden.

Invoering WWB

Een tweede belangrijke oorzaak voor de stijging is de invoering van de nieuwe Bijstandswet (WWB) in 2004. Een van de onderdelen van de WWB is dat gemeen-

	Instroom	Bestand ultimo 2006
Aantal	13.575	155.860
	100%	100%
Geslachtsverdeling (%)		
% man	58%	56%
% vrouw	42%	44%
Leeftijdsverdeling (%)		
<25 jaar	83%	24%
25-34 jaar	11%	24%
35-44 jaar	4%	23%
45-54 jaar	2%	18%
55-64 jaar	0%	10%
Gemiddelde leeftijd (jaar)	21,2	36,1
Mate van arbeids- ongeschiktheid (%)		
Gedeeltelijk	2%	2%
Volledig	98%	98%
Ziektebeelden (%)		
Ontwikkelings- stoornissen	55%	55%
Psychische stoornissen	25%	19%
Somatische stoornissen	21%	26%

Tabel 2: Kerngegevens Wajong 2006

ten de middelen die zij besparen op bijstandsuitkeringen mogen inzetten voor andere doeleinden. Gemeenten hebben sinds de WWB dus een financieel belang bij het reduceren van de bijstand. Mede als gevolg daarvan daalt de bijstands-populatie.

Een van de manieren waarop de daling gerealiseerd wordt is via de screening van de bijstand op arbeidsongeschiktheid. Potentiële jonggehandicapten worden overgedragen aan de Wajong. De doorstroom naar de Wajong neemt daardoor sinds 2005 sterk toe. De doorstroom steeg van jaarlijks ongeveer 800 naar ongeveer 2.000 (14 procent van de instroom) in 2006. Geschat wordt dat dit aandeel in 2007 verder is gestegen naar circa 25 procent van de instroom (ongeveer 4.000). De doorstroom vanuit de bijstand verklaart tot 2006 ongeveer een achtste van de toename tussen 2002 en 2006.

Het betreft hier een tijdelijk effect. Als de gemeenten klaar zijn met de screening van de bestanden zal de doorstroom weer gaan afnemen. Wanneer dat zal zijn en tot welk niveau

de doorstroom weer zal zakken is nog onbekend. We gaan er voorlopig van uit dat dit pas in 2009 gebeurt. Opgemerkt moet worden dat we tot nu toe praten over de directe doorstroom vanuit de bijstand. Er is nog een indirect effect: de toegenomen screening aan de poort van de bijstand zal ertoe leiden dat mensen geen bijstandsuitkering meer krijgen, maar doorgaan of doorverwezen worden naar de Wajong. Hoe groot dit effect is weten we niet. De gevolgen van de WWB voor de instroomstijging bij de Wajong is dus groter dan de gemeten doorstroom vanuit de bijstand.

Is de toegenomen doorstroom vanuit de bijstand bezwaarlijk? Mogelijk wel vanuit bestuurlijk oogpunt omdat hier sprake is van niet verwachte bijeffecten van de nieuwe bijstandswet. Maatschappelijk gezien is er echter in eerste instantie alleen sprake van een verschuiving tussen uitkeringsvormen. Verder wordt zichtbaar dat de bijstand een grote arbeidsongeschiktheidscomponent kent (niet alleen jonggehandicapten). Voor de uitkeringsgerechtigde is het waarschijnlijk een vooruitgang omdat zijn probleem nu duidelijker wordt geformuleerd. Dat maakt het mogelijk om bij een eventuele re-integratie een meer toegespitste ondersteuning te krijgen.

Diagnostiek

De derde belangrijke oorzaak voor de toegenomen instroom zijn veranderingen in de diagnostiek. De laatste jaren worden steeds vaker ontwikkelingsstoornissen als autisme en ADHD gediagnosticeerd. In 2006 bedroeg het aandeel in de instroom van Wajongers met de diagnose autisme 11 procent en met de diagnose ADHD 3 procent. Van de toename van de instroom tussen 2002 en 2006 is 10 procent te verklaren vanuit de gestegen instroom van deze categorieën. De gedachte leeft dat de instroomstijging van de Wajong te wijten is aan modieuze nieuwe ziektebeelden, zoals met name ADHD. Uit de cijfers blijkt dat de instroom van deze categorie wel toeneemt, maar dat het aandeel beperkt is. Bovendien is er bij de groep Wajongers die instromen met een ADHD achtergrond, in meer dan 50% van de gevallen sprake van een complex ziektebeeld: er zijn meerdere beperkingen.

Samen met de toename van het aantal jongeren verklaren genoemde oorzaken ongeveer tweederde van de toename van de instroom sinds 2002. Het resterende deel is vooral het gevolg van technische oorzaken als veranderingen in de telwijze. Op de achtergrond spelen verder ook nog niet nader te

kwantificeren oorzaken als toegenomen bekendheid van de Wajong, grotere acceptatie en epidemiologische ontwikkelingen een rol.

De toekomstige ontwikkeling

We hebben al aangegeven dat, afhankelijk van het niveau van de instroom, het Wajongbestand sterk kan oplopen. Naar verwachting neemt de instroom in 2007 verder toe (zie tabel 1), en ook na 2007 wordt een verdere stijging verwacht. De reden daarvoor is dat de ontwikkeling van de eerder genoemde oorzaken niet ophoudt in 2007. Het toeneemende aantal leerlingen op het VSO/PRO zal bij ongewijzigd beleid zeker tot 2010 voor verdere instroomstijging zorgen. Ook is niet duidelijk wanneer de toename van het aantal Wajongers met autisme stopt.

En we weten ook niet precies hoe de doorstroom vanuit de bijstand zich ontwikkelt. Hoewel er dus nog veel onzeker is, verwachten we een verdere toename van de instroom en daarmee automatisch een verdere toename van het Wajongbestand.

Beleidsscenario's

Inmiddels is de discussie over wat we aan toestroom richting Wajong moeten doen volop gaande. Het gaat daarbij niet zozeer om de financiering van de Wajong. De centrale vraag is hoe we de participatiegraad van jongeren met een beperking kunnen vergroten. De discussie richt zich vooral op het voorkomen van de instroom in de Wajong.

Eén van de vragen die speelt is of het wel goed is dat zoveel jongeren naar het VSO/PRO gaan. Worden jongeren niet te gemakkelijk naar het VSO/PRO gestuurd? De vragen en de beleidsaspecten die hierbij horen liggen vooral bij het ministerie van Onderwijs.

Een andere relevante vraag is waarom zoveel jongeren vanuit het VSO/PRO doorstromen naar de Wajong (50 procent). Waarom kan er niet voor meer van deze jongeren een baan worden gevonden? Wordt hen wel de juiste vaardigheden geleerd? Ook moet worden nagedacht over maatregelen die voor een betere overgang tussen school en werk zorgen. Hier ligt een gezamenlijke rol voor de ministeries van Onderwijs en Sociale zaken, scholen, UWV en werkgevers. Wat ook speelt is de stigmatiserende werking van de Wajong. Daarnaast is er de

vraag of de Wajong wel genoeg stimuleert om op eigen kracht een plek in de maatschappij te vinden. Daaraan kan worden toegevoegd dat 18 jaar voor een aantal ontwikkelingsstoornissen te vroeg is om een definitief oordeel te kunnen vellen over de uiteindelijke beperkingen. Deze overwegingen leiden ertoe dat wordt nagedacht over de mogelijkheid om de toegangsleeftijd voor de Wajong te verhogen (bijvoorbeeld tot

27 jaar). Jongeren, voor zover de beperkingen niet te groot zijn, moeten eerst zelf proberen een plek te vinden. Ze kunnen daarbij dan wel gebruik maken van alle faciliteiten die de Wajong nu biedt.

Het is echter mogelijk dat de banen die nodig zijn voor deze groep mensen, er niet meer in voldoende mate zijn. De banen zijn of weggerationaliseerd, of

verplaatst naar landen met lagere loonkosten, of ingenomen door andere kwetsbare groepen (bijstandsgerechtigden, ex-WAO'ers etc.). Er zijn dan drie opties: we kunnen werk gaan subsidiëren, we kunnen werkgevers gaan verplichten om een percentage jonggehandicapten in dienst te nemen, of we kunnen kijken of het werk aangepast kan worden aan de jonggehandicapte. De laatste optie betreft het creëren van zogenaamde smalle banen (jobcarving).

Over al deze vragen wordt momenteel nagedacht. Volgend jaar moet dit leiden tot een beleidsplan voor de Wajong.

Conclusie

Als gevraagd wordt om de problematiek van de Wajong te beschrijven in 2.000 woorden, dan doet dit eigenlijk geen recht aan de complexiteit van de problematiek. Het is vooral een complex probleem door de onderliggende maatschappelijke ontwikkelingen. Er is sprake van onderwijsproblematiek, van een werkgelegenheidsvraagstuk, van een medisch vraagstuk en daarom heen lopen allerlei institutionele ontwikkelingen. UWV kan dus slechts een van de partners zijn in de oplossing van de problematiek. Wat we in ieder geval wel kunnen concluderen is dat zonder bijsturing het Wajongbestand steeds verder zal toenemen. ■■

Ed Berendsen is werkzaam bij het Kenniscentrum UWV.

1 Kenniscapier 07/01: Dossieronderzoek Wajonginstroom, UWV (oktober 2007)

Wetswijzigingen rond de Wsw:

Waar moet je als gemeente op letten?

Eind oktober heeft de Tweede Kamer de wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) behandeld. Later volgt er nog een fundamentele herbezinning. Tot die tijd moeten gemeenten en uitvoerders zich wel klaarmaken voor een aantal, wellicht minder fundamentele, maar toch serieus te nemen aanpassingen van de wet. Hoe doe je dat en waar dien je op te letten? Een inventarisatie van enkele belangrijke voorgenomen wijzigingen en reacties uit de Nieuwegeinse uitvoeringspraktijk.

Jeroen Gelevert en Maarten de Voogd

Versterking regie

1. De financiering van de uitvoering van de Wsw loopt straks alleen nog via gemeenten. Gemeenten ontvangen van het Rijk een uitkering voor de uitvoering van de Wsw. Als de uitvoering van de Wsw is overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling (GR) of wanneer een privaatrechtelijke rechtspersoon is ingeschakeld voor de uitvoering van de Wsw, moeten gemeenten bepalen of, hoeveel en onder welke voorwaarden zij de ontvangen rijksbijdrage betalen aan de gemeenschappelijke regeling, respectievelijk de privaatrechtelijke rechtspersoon. Uitsluitend de gemeenten moeten verantwoording afleggen aan het Rijk over de besteding van de Wsw-middelen.
2. De gemeenteraad moet bij verordening regels stellen over de wijze van inspraak van de Wsw-geïndiceerden op de uitvoering van de Wsw.
3. De gemeenteraad dient over de manier waarop het college vorm geeft aan het persoonsgebonden budget bij verordening nadere regels te stellen over:
 - De manier waarop de hoogte van de subsidie aan de private werkgever van een Wsw-geïndiceerde moet worden vastgesteld;
 - de hoogte van de uitvoeringskosten voor het college op jaarbasis; het gaat dan om de uitvoeringskosten die recht-

streeks aan de subsidieverlening zijn verbonden;

- de voorwaarden waaronder het college de eenmalige kosten voor aanpassing van de arbeidsomstandigheden vergoedt aan de private werkgever;
 - de voorwaarden waaronder het college een begeleidingsorganisatie inschakelt die door de Wsw-geïndiceerde zelf is aangewezen.
4. De gemeenteraad kan bij verordening regels stellen over de volgorde waarin de geïndiceerden op de wachtlijst in aanmerking komen voor een dienstbetrekking.
5. Het college van B&W wordt belast met het beheer van de wachtlijst voor Wsw-geïndiceerden.

Gevolgen voor de regievoering

De aanpassing van de Wsw heeft dus voor iedere gemeente – ongeacht de wijze van uitvoering (zelfstandig of binnen een gemeenschappelijke regeling) – gevolgen. Voor gemeenten die de Wsw zelf uitvoeren is in ieder geval van belang dat hun gemeenteraad de verordeningen vaststelt en dat het college het beheer van de wachtlijst vorm geeft, eventueel met inbegrip van een visie over doelgroepenbeleid.

Voor gemeenten die de uitvoering van de Wsw hebben overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling, zoals Nieuwegein, ligt de zaak wat complexer. In de eerste plaats geldt ook in geval van overdracht dat het Rijk de financiën voor de uitvoering van de Wsw in de toekomst alleen aan gemeenten verstrekt. Deze gemeenten moeten per 1 januari bepalen of, en zo ja in welke mate en onder welke voorwaarden, zij de Rijksbijdragen (blijven) doorbetalen aan de gemeenschappelijke regeling.

Wethouder Carla Breuer van Nieuwegein, tevens voorzitter van de GR Pauwbedrijven zegt daarover: 'Vooralsnog hebben we besloten de Rijksbijdrage één op één over te dragen aan onze gemeenschappelijke regeling. We kunnen als gemeente wel een gedeelte van de Rijksbijdrage inhouden, maar dat zou direct betekenen dat de gemeentelijke bijdrage toeneemt. In die zin is sprake van een broekzak-vestzak-verhaal.'

De verantwoording richting het Rijk over de besteding van de middelen blijft in de nieuwe wet nadrukkelijk voorbehouden aan de gemeenten. Deze zouden er in dat verband wellicht goed aan doen om in de tekst van de gemeenschappelijke regeling nadere bepalingen op te nemen die de financiering

Voorbeeld 1

Artikel 4 Overdracht van bevoegdheden

Ter uitvoering van het in artikel 3 genoemde doel en taak dragen de gemeenten hun bevoegdheden en verplichtingen uit de Wet sociale werkvoorziening over aan het schap.

Voorbeeld 2

Artikel 3 Doel van de regeling

1. De regeling heeft tot doel de Wet sociale werkvoorziening, waarvan de uitvoering is opgedragen aan de deelnemers, afzonderlijk uit te voeren voor de deelnemers gezamenlijk.
2. Elke deelnemer delegeert hiertoe aan het openbaar lichaam alle taken en bevoegdheden die haar krachtens de betreffende wettelijke regeling toekomen.

van het SW-schap door de gemeente regelen en die de periodieke schriftelijke en mondelinge verantwoording door het SW-schap aan de deelnemende gemeenten van kaders voorzien.

Els Uijting, algemeen directeur bij Pauwbedrijven beaamt dat ten dele: 'Omgangsregels opstellen is natuurlijk van belang, maar een succesvolle samenwerking staat of valt met de wijze waarop je in de praktijk met elkaar communiceert. Drie jaar geleden hebben wij bij Pauwbedrijven een communicatieplan gemaakt waarin duidelijk wordt wat wij onder voorlichting rond – en transparantie van – de uitvoering verstaan. We voeren gesprekken met de colleges, bezoeken periodiek de negen raadscommissies en we arrangeren bezoeken aan ons bedrijf. Kijk je naar onze gemeenschappelijke regeling, dan zijn deze activiteiten allemaal niet vastgelegd. Maar je boerenverstand zegt je dat dergelijke inspanningen belangrijk zijn.'

Verordeningen

Er verandert straks nog veel meer voor gemeenten die in schapverband de Wsw uitvoeren. Wie stelt straks de verordeningen vast, de raad of het algemeen bestuur van het SW-schap? Voor het wachtlijstbeheer rijst dezelfde vraag. Wie gaat dat doen, het college van B&W of het bestuur van het SW-schap?

Het antwoord op deze vragen is afhankelijk van de wijze waarop de bestuursorganen van de gemeenten op dit moment bevoegdheden hebben overgedragen aan de gemeenschappe-

lijke regeling. Eigen onderzoek in de praktijk wijst uit dat het overgrote deel van de bestaande teksten van gemeenschappelijke regelingen – ook die van de GR Pauwbedrijven – één of meer bepalingen bevatten die erop neerkomen dat alle raads- en collegebevoegdheden als genoemd in de Wsw automatisch worden overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling. Twee voorbeelden:

Indien na inwerkingtreding van de gewijzigde Wsw de teksten van de gemeenschappelijke regelingen van SW-schappen niet zijn aangepast, heeft dat twee gevolgen:

1. alle nieuwe taken en bevoegdheden van de raad (met name het vaststellen van Wsw-verordeningen) gaan automatisch over naar het algemeen bestuur van het SW-schap, en in het algemeen bestuur van het SW-schap dienen raadsleden zitting te kunnen nemen;
2. alle nieuwe taken en bevoegdheden van het college (met name het wachtlijstbeheer en doelgroepenbeleid) gaan over naar het dagelijks bestuur van het SW-schap, en het dagelijks bestuur van het SW-schap dient te bestaan uit collegeleden.

De vraag rijst of de gemeenten wel blij zijn met de gevolgen van de inwerkingtreding van aangepaste wet, zeker als de gemeenten en het SW-schap nog geen fundamentele discussie hebben gevoerd over de nieuwe taakverdeling. Een andere vraag is of de geschetste gevolgen ook overeenstemmen met de bedoeling van de wetgever.

Carla Breuer is daarover helder: 'In juni 2007 zijn alle raadsleden uitgenodigd. Wij hebben uitgelegd welke wijzigingen eraan komen, hoe het proces gaat verlopen en dat we het voornemen hebben om de verordeningen door de gemeenschappelijke regeling te laten opstellen. Mochten de raden deze nog willen inzien dan kan dat uiteraard. Wij hebben met z'n allen dus bewust gekozen voor een bij het schap belegde uitvoering en zo verantwoord invulling gegeven aan de door het Rijk gedecentraliseerde verantwoordelijkheid.'

Welke keuze gemeenten ook maken, het is natuurlijk wel wenselijk dat zij een fundamentele discussie voeren over de toekomst van de taakverdeling tussen gemeente en SW-schap. Om die reden is het voor gemeenten die participeren in een GR aan te bevelen om een aanpak te kiezen die uit ten minste twee stappen bestaat, een stap voor de korte en een stap voor de lange termijn.



Korte termijn

De korte-termijnstap voorziet in een tijdelijke maatregel die de praktijk (en met name de tekst van de gemeenschappelijke regeling) in overeenstemming brengt met de letter van de wet. Bij het maken van deze stap kan een keuze worden gemaakt uit twee opties.

Optie 1 voorziet in de continuering van een uitvoering van de Wsw door het SW-schap voor zover het de collegebevoegdheden betreft. Dit impliceert dat de tekst van de gemeenschappelijke regeling zo wordt aangepast dat wordt voorkomen dat er automatisch ook raadsbevoegdheden worden overgedragen aan het SW-schap. In dat verband verdient het aanbeveling om, met het oog op de uitvoering door het SW-schap, vast te stellen of het wenselijk en mogelijk is dat de gemeenteraden identieke verordeningen vaststellen. Indien de gemeenteraden geen identieke verordening vaststellen, zal



het SW-schap per gemeente een andere verordening moeten uitvoeren. Bij deze optie hoeft de samenstelling van het bestuur niet te worden gewijzigd.

Optie 2 voorziet in algehele uitvoering van de Wsw door het SW-schap. In de meeste gevallen – zie ook het voorbeeld van de GR Pauwbedrijven – vergt dat op zichzelf geen wijziging van de tekst van de gemeenschappelijke regeling. Het gevolg van de keuze voor deze optie is wel dat de samenstelling van het algemeen bestuur van het SW-schap moet veranderen: in het algemeen bestuur moeten ook raadsleden zitting kunnen hebben. In sommige gevallen voorziet de tekst van de gemeenschappelijke regeling niet in de benoeming van raadsleden in het algemeen bestuur. Wanneer dat het geval is, dient de tekst van de gemeenschappelijke regeling daarop te worden aangepast.

Lange termijn

De stap voor de lange termijn zorgt ervoor dat de praktijk ook in overeenstemming wordt gebracht met de geest van de wet, met inachtneming van de vrijheid die gemeenten daarbij van de wetgever hebben gekregen. Deze stap voorziet in een meer fundamentele discussie (binnen iedere gemeente afzonderlijk en binnen het verband van het SW-schap) over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de gemeenten en het SW-schap. De uitkomst van deze discussie kan per gemeente en per SW-schap verschillen.

De wet verbiedt gemeenten niet om hun raadsbevoegdheden aan het SW-schap over te dragen. De gemeenten versterken hun regierol jegens het SW-schap dan in hoofdzaak via de financiële- en verantwoordingsrelatie met het SW-schap, via de door hen aangewezen leden in het algemeen bestuur, via hun bestuurders in het dagelijks bestuur en via de controle vanuit de raad op de door hen aangewezen leden van het algemeen bestuur.

Het kan ook zijn dat de uitkomst van de discussie is dat gemeenten – om hun regierol te versterken – geen raadsbevoegdheden overdragen en ook het wachtlijstbeheer bij de gemeenten laten. Een gevolg hiervan is dat indien de raden elk eigen verordeningen vaststellen, het SW-schap verschillende wachtlijstverordeningen moet uitvoeren.

Mocht dat in de toekomst aan de orde zijn dan is Pauwbedrijven daar klaar voor, adus Els Uijting. ‘We leveren nu al maatwerk per gemeente. Wat gezamenlijk kan gebeurt natuurlijk gezamenlijk. Maar wanneer een individuele gemeente een extra inspanning van ons verwacht, bijvoorbeeld op het terrein van de WWB, dan zijn we graag bereid om die te leveren. We hebben de infrastructuur, dus maak er gebruik van.’

Gevolgen voor financiering

We wezen er al eerder op dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de financiering van de uitvoering van de Wsw. Een aantal navolgende kwesties verdient tot slot nog bijzondere aandacht.

Wsw-budget op begroting

Iedere gemeente dient na invoering van de aanpassingen van de Wsw in haar begroting een post voor de uitvoering van de Wsw op te nemen. Dit geldt ook in het geval dat de uitvoering van de Wsw geschiedt door een SW-schap of een SW-bedrijf. In elk geval dient de raad een besluit te nemen over de aan-

wending van de Wsw-bijdrage die de gemeente van het Rijk ontvangt. Bij de nadere invulling van de begrotingspost dient rekening te worden gehouden met bestaande en zich mogelijk wijzigende afspraken rond verantwoordelijkheden en taakverdeling tussen de gemeente en het schap c.q. het SW-bedrijf.

De gemeenteraad dient zich bijvoorbeeld te realiseren dat lopende verplichtingen voortvloeiend uit onder meer bestaande arbeidsovereenkomsten (Wsw, staf en leidinggevend personeel) ook uit dit budget moeten worden bekostigd door gemeenten en SW-schappen.

Bevoorschotting SW-schappen

Tot op heden ontvangen werkvoorzieningsschappen voor de 15e van de maand hun voorschotten. Na de doorvoering van de aanpassingen in de wet kan een situatie ontstaan waarin de SW-schappen op een later moment over de voorschotten beschikken. De in het SW-schap deelnemende gemeenten dienen met het SW-schap een afspraak te maken die erin voorziet dat het budget bestemd voor salarisbetalingen – en andere lopende verplichtingen – tijdig, bijvoorbeeld voor de datum van de salarisbetalingen, is overgemaakt.

Overdracht Rijksbijdrage

Gemeenten ontvangen een Rijksbijdrage voor hun Wsw-geïndiceerde inwoners, ook indien deze werkzaam zijn bij een andere gemeente of SW-schap. De overdracht van de Rijksbijdrage voor elders geplaatste (of naar elders verhuizende) personen is in de Wsw geregeld. Daarover hoeft de raad geen expliciet besluit te nemen. Wel dient ook hier de tijdigheid van de overdracht in acht te worden genomen.

Gemeenten moeten zich er daarnaast van bewust zijn dat zij als gevolg van deze regeling met soms enige tientallen gemeenten een relatie gaan onderhouden om de Rijksbijdrage maandelijks door te sluizen. Omgekeerd zullen gemeenten en SW-schappen van wie medewerkers woonachtig zijn in andere gemeenten, van deze gemeenten op hun beurt de Rijksbijdrage tijdig moeten ontvangen.

Exploitatietekorten

Indien er bij een SW-schap of een SW-bedrijf een exploitatietekort ontstaat, dragen naast de in het SW-schap deelnemende gemeenten, in de praktijk ook de woongemeenten van elders woonachtige medewerkers daarin bij. Deze verantwoordelijkheid van de woongemeenten van elders woonach-

tige medewerkers berust niet op een wettelijke grondslag. Op dit moment is dat veelal geregeld via garantieverklaringen afgegeven door de woongemeenten. Gemeenten die voor hun elders werkzame inwoners de wettelijk voorgeschreven Rijksbijdrage overhevelen, dienen rekening te houden met dit verschijnsel. Dit kan afzonderlijke besluitvorming (ten aanzien van de Wsw-post op de gemeentelijke begroting) vergen.

Situaties van overrealisatie

Indien de uitvoering van de Wsw is overgedragen aan een SW-schap, vinden de taakstelling en de vaststelling van de financiering tot op heden in het merendeel van de gevallen op niveau van het SW-schap plaats. In die gevallen droeg ook het SW-schap in financiële zin de verantwoordelijkheid voor het al dan niet realiseren van het minimaal vereiste aantal Wsw-arbeitsplaatsen. Met de invoering van de aanpassingen van de Wsw komt deze verantwoordelijkheid bij de individuele gemeenten terecht. Plaatsingen die zij boven hun taakstelling (willen blijven) realiseren moeten zij uit eigen middelen financieren, bijvoorbeeld vanuit het W-deel van de WWB. Voor zover dit aan de orde is, vergt dit mogelijk afzonderlijke politieke besluitvorming (op het niveau van de gemeentelijke begroting).

Jeroen Gelevert is senior consultant Werk & Inkomen bij Berenschot en adviseert overheden en bedrijven over herformulering en implementatie van lokaal Wsw-beleid. **Maarten de Voogd** is managing consultant bij Berenschot Juridische Oplossingen en adviseert gemeenten inzake de Wet gemeenschappelijke regeling.

SIOD neemt deel fraude-opsporing over

Een deel van de opsporing naar uitkeringsfraude wordt door UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) overdragen aan de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Het gaat om zaken waarbij bijzondere opsporingsbevoegdheden nodig zijn, zoals huiszoeking of observatie. Wel blijven UWV en SVB zelf processen verbaal opstellen en boetes uitdelen.

Hierdoor moet de fraudebestrijding efficiënter en effectiever worden. Overdracht van het opsporingsonderzoek aan de SIOD gaat versnippering tegen. UWV en SVB kunnen zich dan concentreren op het voorkomen van fraude en op controle op de naleving van de regels door cliënten. Zo worden overtredingen sneller gezien en bestraft. Het bedrag dat cliënten moeten terugbetalen loopt dan minder hoog op en ze krijgen minder snel een strafblad, wat hun kans op het vinden van werk vergroot.

Aboutaleb heeft het OM gevraagd te onderzoeken of de aangiftegrens voor fraude omhoog kan naar tienduizend euro. Die grens ligt nu bij zesduizend euro.

Ook gemeenten kunnen meer met de SIOD gaan samenwerken om de opsporing van fraude verbeteren. De gemeente Arnhem draagt bijvoorbeeld al alle uitkeringsfraude van meer dan zesduizend euro over aan de SIOD voor strafrechtelijk onderzoek. Dit is een proef van een jaar.

Invoering Vazalo niet voor 2011

Staatssecretaris Aboutaleb heeft het tijdpad bekendgemaakt voor een experiment met een regeling die werken in deeltijd voor alleenstaande ouders aantrekkelijk maakt. Dit experiment, bekend onder de naam Vazalo, was eerder na een advies van de Raad van State afgeblazen. Naar verwachting gaat het nu op 1 januari 2009 van start.

Een experiment in het kader van artikel 83 WWB moet de vorm hebben van een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Gezien de ervaringen met het experiment Vazalo wil de staatssecretaris eerst de AMvB publiceren voordat daadwerkelijke voorbereidingen voor het nieuwe experiment worden getroffen.

Op basis van de uitkomsten van het experiment kan mede worden nagegaan of en hoe een aansluiting is te maken tussen de WWB en de Wet Voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders (Wet Vazalo). Afhankelijk van de duur van het experiment zijn de uitkomsten ervan te verwachten in 2010 of 2011.

Invoering van de Wet Vazalo of een andere op het experiment berustende wetswijziging is daardoor in ieder geval niet mogelijk vóór 1 januari 2011 (bij een experiment met een duur van één tot anderhalf jaar) of 1 januari 2012 (bij een experiment met een duur van langer dan anderhalf jaar).

Geld voor gelijke kansen kinderen

Arme kinderen moeten gelijke kansen krijgen om mee te doen. Het kabinet stelt hiervoor in totaal 80 miljoen euro beschikbaar aan gemeenten. Staatssecretaris Aboutaleb maakt begin 2008 afspraken met gemeenten om meer kinderen te laten deelnemen aan sport en cultuur of andere activiteiten. Hij streeft ernaar het aantal kinderen dat maatschappelijk niet meedoet wegens armoede in deze

kabinetsperiode met vijftig procent te laten dalen. Gemeenten mogen zelf weten hoe ze de doelen bereiken, zolang het geld maar bij kinderen terecht komt. Het geld moet daarom bij voorkeur worden ingezet voor concrete zaken: een computer, lidmaatschap van een sportclub of muziekschool bijvoorbeeld.

De staatssecretarissen Aboutaleb en Rouvoet willen bovendien een diepgaand onderzoek laten doen naar de achtergronden en lange termijn effecten van armoede bij kinderen.



Personele mobiliteit in de collectieve sector: **Samenspel leidt tot overwinning**

Dick Willemsen

Overheidsorganisaties hebben HRM-afdelingen die zich bezighouden met het ‘zittend’ bestand aan personeel en met de werving en selectie van nieuw personeel. Vaak wordt vergeten dat ook perspectieven op een goede uitstroom belangrijk zijn voor het personeel. CWI kan, in samenwerking met andere partijen, een belangrijke rol spelen om de uitstroom van met ontslag bedreigd personeel te begeleiden.

In mijn jeugd in Amsterdam speelde ik in Sloterdijk, vlakbij het hoofdkantoor van CWI bij voetbalclub DWS: Door Wilskracht Sterk. Ooit een roemruchte vereniging in het betaalde voetbal en nu topper in het amateurvoetbal. Zo was er ook een vereniging in Geuzenveld: SLTO: Samenspel Leidt Tot Overwinning. Maar wij van DWS maakten daar Steeds Lager Tot Onderaan van. Een heldere tegenstelling en dat is waar ik vaak aan denk bij het streven naar succesvolle personele mobiliteit voor organisaties, ook in de collectieve sector.

Steeds Lager Tot Onderaan? Het is, althans in mijn beleving, vreemd gesteld op de arbeidsmarkt. Minder schoolverlaters, vergrijzing, veel vacatures. Ook veel reorganisaties en bezuinigingen bij organisaties en daardoor collectieve ontslagen. Mismatch tussen vraag naar en aanbod van arbeidskrachten. Sinds medio 2005 is de vervangingsvraag groter dan het aanbod. Vaak wordt gezegd dat organisaties in de collectieve sector slecht kunnen concurreren met commerciële bedrijven, maar ik geloof daar niet in. Werken bij de overheid¹ kent geen grote populariteit onder scholieren en studenten vanwege het 'stoffige' imago, zegt men. Maar daar staat tegenover dat de overheid als zeer betrouwbare werkgever wordt gezien, die veel zekerheid en stabiliteit biedt. Maar het bedrijfsleven zou weer beter betalen. Wat betekent dit voor de werving?

Overheidsorganisaties zijn keurig georganiseerd. Voor alles is een oplossing in de vorm van een organisatieonderdeel dat die oplossing genereert. Ik focus op de perikelen rond personele mobiliteit, ofwel: instroom, doorstroom en uitstroom van personeel. HRM-afdelingen kennen beheersunits. Dit zijn die onderdelen die zich bezighouden met het 'zittend' personeel en dan met aanstelling, beoordelingen, contracten, verzuim, interne opleidingen en ontslag. Daarnaast zijn er vrijwel altijd units die zich bezighouden met mobiliteit, vooral gericht op werving van personeel. Deze units hebben uiteraard een bepaalde expertise om personeel te kunnen aantrekken, te interesseren voor een functie in 'onze' organisatie. Hoe relatief is die expertise en hoe wordt die op peil gehouden?

In veel gevallen worden commerciële partijen ingehuurd om aan de arbeidsmarktcommunicatie vorm te geven. Tegen een niet geringe vergoeding uiteraard. Keuring en selectie? Ook daarvoor huren we een externe partij in, of

als we groot genoeg zijn hebben we ons eigen keurings- en selectiecentrum. Dat geldt overigens ook voor de werving. Dat is handig want zelf doen en controle houden geeft een gevoel van zekerheid en veiligheid. Vaak is dat zelf doen ook nodig vanwege het gewenste specialisme. De vraag bij al deze activiteiten is echter of dat wel zo effectief is en of het garant staat voor kwaliteit. En natuurlijk de vraag of dat niet goedkoper kan met minimaal hetzelfde effect. Ik hoop u te kunnen overtuigen of in ieder geval aan het denken te zetten met mijn pleidooi: het kan beter, goedkoper en effectiever!

We vissen allemaal in dezelfde vijver, zo wordt vaak gehoord. Iedereen is op zoek naar die duizendpoot, dat technisch genie, die gedreven manager. En velen van hen die op zoek zijn, vissen achter het net of nemen genoeg met minder kwaliteit. Als mieren trekken we digitaal, audiovisueel en in papieren vorm door de regio's op zoek naar personeel.

Verzuiling Terug naar mijn jeugd, waar ik flarden meekreeg van de verzuiling. Ik kom uit een arbeidersgezin waar PvdA werd gestemd en we waren lid van de VARA en later van de TROS. Toen ik ouder werd kreeg ik meer mee van de ontwikkelingen in de samenleving. Weg met de verzuiling! zo heb ik geleerd. Ieder individu maakt zijn eigen keuzes in het leven zonder de belastende bagage van zijn sociale klasse. Kansen dus voor iedereen.

Ik ontkom echter niet aan het gevoel, kijkend naar de personele mobiliteit binnen de collectieve sector, dat er nog steeds sprake is van verzuiling. Veel organisaties bouwen hun eigen beschermende huis om te leven. Weinig ramen en deuren die leiden naar de bureaus en die zicht geven op andere mogelijkheden. Weinig zolders ook, waar we alle kennis en kennissen (netwerken) opslaan om weer te kunnen gebruiken. Mobiliteit is sterk gericht op het binnenhalen van personeel. Maar wat doen we dan nog als ze eenmaal binnen zijn?

Met veel plezier werk ik al vele jaren voor de overheid en ongetwijfeld velen met mij. Geweldige werkgevers met hart voor het personeel die veel mogelijkheden bieden om intern door te groeien. Maar mijn welbehagen neemt het gevoel niet weg dat we toch wat zaakjes beter kunnen regelen. We willen immers lerende organisaties zijn, toch?

Wilskracht

Ik kan niet tippen aan Martin Luther King, maar ook ik heb 'een droom'. Mijn droom is dat de schuttingen tussen organisaties verdwijnen. Dat we op het gebied van de personele mobiliteit één organisatie zijn. Dat we elkaar steunen en helpen bij het vullen en afslanken van onze organisaties en ons personeel ook de gelegenheid geven om zich verder te vormen en te scholen om in dezelfde of een andere organisatie te kunnen doorgroeien. Trajecten dus, waarbij we o.a. kijken naar de levensfase waarin men zich bevindt. Van schoolverlater tot de zestiger die mogelijk minder dagelijkse hectiek wil.

Natuurlijk zijn er initiatieven. Zo is er de Rijksmobiliteitsorganisatie i.o. die, in opdracht van het Programma Vernieuwing Rijksdienst, zoekt naar mogelijkheden om de gewenste samenwerking meer handen en voeten te geven. Hulde daarvoor en dit initiatief verdient onze medewerking! Maar los van de structuurveranderingen die dit zal moeten opleveren, is er vooral een lange weg te gaan op het gebied van cultuurverandering. Iedereen die betrokken raakt bij dit soort processen stelt zichzelf direct de vraag 'wat betekent dat dan voor mij?' Is het antwoord 'dat kon mij wel eens mijn baan kosten', dan smelt het mogelijk goede gevoel weg als sneeuw voor de zon en blijft weerstand over. De genoemde Wilskracht moet dus worden getoond om het noodzakelijke Samenspel te kunnen bereiken met als doel: de Overwinning.

Werven door uitstroom

Gras groeit van onderen, maar wordt van boven besproeid. Geen Chinese wijsheid, maar een hard gegeven en dat geldt ook voor de door mij aangegeven gewenste samenwerking. Er zijn dus initiatieven die voor het besproeien zorgen, maar hoe zit dat met de groei van onderen? Het operationele niveau, zo u wilt. Daar bevinden zich de cultuureigenaren. Hiervoor schetste ik al dat het momenteel niet eenvoudig is om personeel te vinden in deze tijden. Organisaties die dat onderkennen en ervaren zijn meer geneigd om tot samenwerking te komen. Alle bronnen worden creatief aangeboord om de eigen behoefte (van instroom tot outplacement) te kunnen bevredigen. En daar ligt nou de

kans! Niet in een latere periode weer terugvallen in oude 'verzuilende' gewoontes, maar doorpakken is mijn devies!

Ik zie nu veel meer samenwerking tussen organisaties tot stand komen. De genoemde trajecten krijgen op sommige plaatsen vorm. Tijdelijk werken bij de ene organisatie met een opleidingsprogramma dat na enkele of meerdere jaren leidt naar aan baan bij de volgende werkgever. Competenties spelen daarin een belangrijke rol.

Dat klinkt misschien vreemd, maar besef dat een succesvolle uitstroom zal leiden tot wervingskracht voor de eigen organisatie. Stadswachten kregen de mogelijkheden om door te groeien naar surveillant bij de politie. Uitstroom bij Defensie kan bijvoorbeeld ook naar functies

bij de politie. De Dienst Justitiële Inrichtingen neemt personeel over van andere (overheids)organisaties die krimpen. Brandweerkorpsen worden geconfronteerd met nieuwe regelgeving, waardoor maximaal 20 jaar in het fysiek belastende werkgebied van de repressie mag worden gewerkt. Kunnen die daarna allemaal doorstromen naar de afdeling preventie binnen de Brandweer?

Nee, maar wat dan? En hoe zit het met de wervingskracht als jongeren denken dat je na twintig jaar bij de Brandweer werkloos wordt? Dat zou er veel beter uitzien als de uitstroom naar andere functies in het verschiets ligt omdat er in al die twintig jaar wordt gewerkt aan mobiliteit en kwalificaties die je sterk maken voor een andere functie, ook in andere sectoren.

Samenspel

Mocht u overtuigd zijn van de wens of noodzaak om Samenspel te organiseren, hoe moet u dat dan doen? Mijn stelling is dat alles in dit supergeorganiseerde land aanwezig is. Niet met iets nieuws komen dus, maar kijken naar organisaties binnen de collectieve sector (of daar nauw mee verbonden) die kunnen opereren als 'olie tussen de tandwielen'. Voorwaarde is dat er een of meerdere organisaties zijn met een landelijke dekking en regionale spreiding.

Het moet mogelijk zijn om vraag en aanbod samen te brengen en vast te stellen waar behoeftes kunnen worden vervuld. Het antwoord ligt naar mijn mening (deels) bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Deze organi-

Succesvolle uitstroom leidt tot succesvolle werving

satie heeft 127 vestigingen door het land en is een van de ketenpartners. UWV en de gemeenten zijn de andere twee. Landelijke, regionale en lokale expertise zijn in één samenwerkingsverband samengebracht om de arbeidsmarkt succesvol te bedienen.

Overigens is in toenemende mate sprake van zogenaamde publiek-private samenwerking waarbij commerciële marktpartijen deelnemen in allerlei activiteiten die arbeidsmarktgerelateerd zijn. Kijk eens rond in de vele Bedrijfsverzamelgebouwen (BVG). Daar zit een enorme potentiële slagkracht, een organiserend vermogen! Binnen de keten is ongekende expertise aanwezig op het gebied van arbeidsmarktanalyses, competentietesten, intake, trainingen, opleidingsadviezen, matching, begeleiding en bemiddeling. En dat staat allemaal ten dienste van werkgevers binnen en buiten de collectieve sector.

Te veel mensen weten dat nog niet. CWI heeft niet langer alleen de taak om werklozen toe te leiden naar de markt, maar sinds 2006 ook mogelijkheden om iedereen die met werkloosheid wordt bedreigd alle instrumenten te kunnen aanbieden. Van-werk-naar-werk is het motto! De aanbeveling is dan ook aan organisaties in de collectieve sector om zich nader te informeren over de mogelijkheden die samenwerking in de genoemde vorm kan bieden.

Voorbeelden

Er zijn goede voorbeelden. Met het Mobiliteits Centrum Automotive (MCA) in de regio Sittard-Geleen is door CWI, UWV, gemeenten, provincie, bedrijfsleven, werkgevers- en werknemersorganisaties en commerciële aanbieders een succesverhaal geschreven. Alle expertise is op één locatie samengebracht om werkloosheid onder NedCar-medewerkers te voorkomen. De klant heeft voor alle activiteiten één loket, één coach. Binnen de kring van experts wordt het traject vastgesteld met als doel succesvolle uitplaatsing zonder een beroep te hoeven doen op een uitkering. Op deze wijze werd de doelstelling van 80 procent succes gehaald.

In Nijmegen faciliteerde CWI enkele jaren eerder al een kring van organisaties in de gezondheidszorg bij de uitwisseling van personeel. CWI begeleidt de in- en uitstroom van Defensie en de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het Mobiliteits Centrum Thuiszorg (MCT) is bijna operationeel om thuiszorgorganisaties die geraakt worden door de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) te helpen. Ook hier is de inbreng gecombineerd

van ketenpartners, werkgevers- en werknemersorganisaties, de branchevertegenwoordiging en marktpartijen.

27 CWI-vestigingen functioneren als lokale expertisecentra die regionaal en landelijk (via het MCT Kennis en Expertisecentrum te Zeist) worden ondersteund. De doelstelling is wederom 80 procent van de met ontslag bedreigde thuiszorgers te herplaatsen. En het gaat niet alleen om uitstroom uit de thuiszorg. Via het MCT wordt ook bijgedragen aan de groei van 23.000 banen in de sector zorg en dus de instroom in tal van andere functies in de zorg.

De kern van mijn betoog is tweeledig. (I) In dit land is alles al aanwezig zodat (II) het voldoende is netwerken tot stand te brengen om alle personele problemen en uitdagingen succesvol te tackelen. Of terug naar het motto van de voetbalclub: Samenspel Leidt Tot Overwinning. ■■■

Drs. Dick Willemsen is Programmamanager Mobiliteit van CWI. Hij is vanuit het ministerie van Defensie gedetacheerd bij CWI om uitvoering te geven aan het tussen beide partijen getekende strategisch partnership en tevens te komen met voorstellen voor samenwerking in de collectieve sector op het gebied van de personele mobiliteit

1 Lees voor Overheid: de collectieve sector waaronder Rijk, Provincie, Waterschappen en Gemeenten.



Meeste cliënten tevreden over WWB maar maatwerk ontbreekt

Jorien Soethout, Bob van Waveren en Corette Wissink

Uit interviews met circa 300 bijstandsccliënten blijkt dat men in het algemeen tevreden is over de WWB. Men is blij met het bestaan van de bijstandswet en denkt te krijgen waar men recht op heeft.

De tevredenheid over de WWB neemt niet weg dat men de uitkering (te) laag vindt. Vrijwel alle geïnterviewden zijn ontevreden over de mogelijkheid om inkomsten uit arbeid te behouden. Ook missen cliënten het maatwerk in de re-integratietrajecten, de helft van hen kwalificeert de trajecten als standaardproducten die niet goed aansluiten bij hun eigen capaciteiten of wensen. In dit artikel geven we een overzicht van de bevindingen.

Evaluatie WWB

Het onderzoek werd uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, in het kader van het evaluatieprogramma van de Wet werk en bijstand.

De WWB bracht een vergaande decentralisatie van bevoegdheden

naar gemeenten. Deze decentralisatie moet hen beter in staat stellen passende oplossingen te realiseren en zo leiden tot een meer activerend stelsel.

Het evaluatieprogramma WWB moet de vraag beantwoorden of hiermee het doel van de WWB, namelijk werk boven inkomen, inderdaad dichterbij is gebracht. Het evaluatieprogramma kent verschillende onderzoeken die de effecten en werking van de wet belichten vanuit de perceptie van achtereenvolgens het Rijk, de gemeenten en de cliënten¹.

In dit artikel doen we verslag van het onderzoek waarin de cliënten centraal staan. Er is gesproken met huidige cliënten en recent uitgestroomde ex-clliënten. Daarnaast is gesproken met mensen

die een aanvraag voor bijstand deden maar deze niet kregen of zelf weer introkken en met niet-uitkeringsgerechtigden die ondersteuning kregen bij hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. In dit artikel worden deze groepen buiten beschouwing gelaten².

Onderzoeksopzet

Het doel van dit onderzoek was om WWB-cliënten aan het woord te laten over hun ervaringen met en beoordeling van de WWB. Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. In een steekproef van acht gemeenten is face to face gesproken met de respondenten. De gekozen aanpak biedt goede mogelijkheden voor het uitdiepen van het effect van de WWB op de persoonlijke situatie van de respondenten, hun gedragsreactie en hun opvatting daarover. Deze aanpak kent enige beperkingen als het gaat om het generaliseren van de bevindingen.

In het onderzoek staan vier hoofdvragen centraal:

- Met welke instrumenten heeft de bijstandsccliënt ervaring opgedaan?
- Hoe heeft dit zijn handelen beïnvloed?
- Hoe oordeelt de cliënt over de bijdrage van die inzet van instrumenten aan het vinden van werk, activeren en/of de inkomenswaarborg?
- Hoe kan de houding van de cliënt ten aanzien van werk en inkomen worden getypeerd?

Dit artikel is gestructureerd aan de hand van de verschillende instrumenten van de WWB, te weten inkomensondersteuning, activering en handhaving. Vervolgens beschrijven we kort de antwoorden van de respondenten op enkele algemene vragen over de WWB. We besluiten het artikel met een typering van de cliënten, op basis van de verwachting die zij zelf hebben van hun terugkeer naar de arbeidsmarkt.

Inkomensondersteuning

Van alle respondenten in het onderzoek ontvangt iets meer dan de helft een volledige uitkering voor levensonderhoud. De overigen ontvangen bijstand als aanvulling op inkomsten uit arbeid of uitkering. Naast de reguliere bijstand voor levensonderhoud ontvangt ongeveer de helft van de respondenten bijzondere bijstand. Ruim veertig procent van de respondenten die langer dan vijf jaar een uitkering ontvangen, heeft gebruikgemaakt van de langdurigheidstoeslag. Hoewel het merendeel van de respondenten (70 procent) zegt met deze vormen van inkomensondersteuning ook te krijgen waar men recht op heeft, vindt zestig procent van de responden-

ten dat de uitkering niet passend is in hun situatie. Dat betekent dat ze niet kunnen rondkomen zonder maatregelen te nemen. Een kwart van hen zoekt daarom aanvullende inkomsten, een derde zoekt ondersteuning bij familie of kennissen en vrijwel allemaal passen zij hun uitgaven aan. Zodoende lukt het ruim zestig procent van degenen die de uitkering niet passend vinden, om rond te komen (in gehele responsgroep 70 procent).

Vooral respondenten met kinderen vinden dat de uitkering te laag is. Bijna driekwart van de respondenten is het dan ook eens met de stelling 'Ik wil graag aan het werk omdat ik dan meer verdien dan in de bijstand'.

De respondenten zijn voorts eensgezind in hun ontevredenheid over de bijverdienmogelijkheden. Men vindt deze te beperkt en dat ontmoedigt hen om bij te verdienen.

Respondenten zijn over het algemeen blij met de inkomensondersteuning vanuit de WWB, omdat ze zonder bijstand nergens anders terecht kunnen. In deze zin fungeert de WWB zoals bedoeld, namelijk als sociaal vangnet.

Activering

Ruim de helft van de respondenten heeft een trajectaanbod gekregen. Bijna iedereen die een activeringsaanbod krijgt, gaat ook in op dit aanbod. Dit aanbod komt vaak tot stand in overleg met de cliënt. Desondanks vindt ongeveer de helft van hen dat dit aanbod niet aansluit bij hun persoonlijke situatie. Dit spoort hen aan om zelf op zoek te gaan naar werk. In driekwart van de gevallen blijkt dit volgens de respondenten succesvol. Huidige cliënten vinden deeltijdwerk of vrijwilligerswerk, ex-clieenten vinden voldoende werk om volledig uit de bijstand te komen.

Van de respondenten die een traject volgden, is twee vijfde tevreden over dit traject. Zij noemen als positieve resultaten dat ze dankzij het traject een baan vonden, minder belemmeringen hebben of een zinvolle dagbesteding hebben. De respondenten die niet tevreden zijn melden dat het traject stress opleverde of problemen met de opvang van kinderen.

Vrijwel alle respondenten vinden dat WWB-cliënten zelf verantwoordelijk zijn voor het weer vinden van werk. De helft van de respondenten vindt het beroep op de eigen verantwoordelijkheid ook realistisch. De andere helft vindt dit niet realistisch, vanwege belemmeringen (met name medisch of psychisch) om weer aan het werk te gaan.

Handhaving

Zo'n driekwart van de respondenten zegt volledig op de hoogte te zijn van de verplichtingen die aan de uitke-

ring verbonden zijn. Controles en sancties zijn bij minder mensen bekend: minder dan de helft weet hoe de gemeente controleert en welke gevolgen regelovertreding kan hebben.

De mate waarin men op de hoogte is van controles en sancties hangt samen met de ervaring hiermee. Ruim een kwart van de respondenten heeft wel eens een huisbezoek gehad en een ongeveer vergelijkbaar aandeel heeft ervaring met een of meer sancties. Handhaving kan als geheel op veel bijval rekenen: bijna iedereen vindt het terecht dat ervoor wordt gezorgd dat uitkeringen alleen bestemd zijn voor mensen die er recht op hebben. Niet iedereen vindt het echter makkelijk om zich aan alle regels te houden. Een derde van de respondenten vindt handhaving wel terecht, maar lastig. Een gelijk deel zegt door alle verplichtingen en rompslomp geprikkeld te zijn om uit de bijstand te raken.

Een ruime meerderheid van de respondenten heeft zich in het afgelopen jaar aan de regels gehouden, dertien procent geeft toe een of meer van de regels te hebben overtreden.

Een alleenstaande man van 33 jaar heeft nog geen twee jaar een uitkering. Hij woont in een kleine gemeente.

Hij heeft vorig jaar in de zomermaanden wat gewerkt via uitzendbureaus. De inkomsten werden verrekend met de uitkering. Hij geeft aan ook zwart te werken. Mede dankzij zijn bijverdiensten kan hij financieel rondkomen, maar hij wil toch graag uit de bijstand raken.

Door de gemeente is hij bij aanvang van zijn uitkering op een Work First-traject gezet. Dit vond hij helemaal niks en dacht: 'Ik moet hier zo snel mogelijk weg, anders kom ik er nooit meer uit.' Hij moest drie maanden halve dagen werken. Het werk bestond uit schilderen en schoffelen. De inhoud van het werk vond hij niet vervelend. Wel vervelend vond hij de mentaliteit onder zijn medeciënten. De volgens hem overheersende instelling was: het is verplicht en ik verdien niets, dus ik doe ook niets.

Deze ervaring heeft hem geprikkeld om zelf een betere tijdsbesteding te vinden. Dit hoopt hij nu te bereiken met zijn eigen bedrijf. Momenteel is hij bezig met het opzetten daarvan. Hij wordt daarbij ondersteund door de gemeente, in een traject dat hij op eigen initiatief heeft gekregen. Hij kijkt hier erg naar uit en vindt het fijn dat de gemeente hem hierbij helpt.

Driekwart van de respondenten vindt de tegenprestaties die voor de uitkering worden gevraagd in verhouding tot wat men krijgt. Iets meer dan de helft vindt ook dat sancties in verhouding staan tot het gedrag waar ze op volgen.

Prikkels en belemmeringen Aan de respondenten zijn ook enkele algemene vragen gesteld over de WWB. De cliënten die zichzelf kansrijk achten om uit te stromen, is gevraagd wat hen het meest prikkelt om uit te stromen. Bijna driekwart van de kansrijke cliënten geeft aan dat de behoefte aan onafhankelijkheid de belangrijkste prikkel is. Ook de behoefte aan meer geld wordt vaak genoemd. Aan alle respondenten is gevraagd wat de grootste belemmeringen zijn om uit te stromen. De arbeidsmarkt, medische belemmeringen en zorgtaken vormen de grootste drempel om uit te stromen.

Irritaties en verbetersuggesties Bij de vraag naar de grootste irritatie in de bijstand worden uiteenlopende zaken genoemd, zoals de verplichtingen die bij de bijstand horen, de bejegening door de sociale dienst en de geringe hoeveelheid geld die men ontvangt. Als verbetersuggesties noemt men:

- Het in meerdere mate leveren van maatwerk door de gemeente bij de activering en de inkomensondersteuning;
- Het uitkeringsbedrag verhogen en de bijverdienregeling verbeteren;
- De mogelijkheden tot bijzondere bijstandsverlening verruimen;
- Begeleiding bieden aan ex-cliënten die net zijn uitgestroomd uit de bijstand.

Typering cliënten We hebben cliënten gevraagd naar de verwachting die zij zelf hebben van hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Op basis van deze verwachtingen zijn drie cliënttypen te onderscheiden.

Groep 1- 'Snel'

Korte afstand tot de arbeidsmarkt en sterk geprikkeld

De cliënten die denken snel weer aan het werk te zijn, zijn relatief jong, hoogopgeleid en staan dicht bij de arbeidsmarkt vanwege recente werkervaring en huidige bijbanen. De bijstand, waarin zij relatief kort zitten, zien zij als tijdelijke aanvulling op weg naar een (grotere) baan en zij voelen zich sterker dan andere cliënten geprikkeld om aan de slag te gaan. Ze berusten niet in hun situatie en het lukt ze ook minder goed dan de andere groepen om met hun huidige middelen rond te komen. Ook heeft men relatief veel moeite met de acceptatie van het controlesysteem. Naast

hun formele activiteiten (wit werken, zelf werk zoeken en activeringstrajecten volgen) is deze groep ook het meest actief in het informele circuit. Ze voelen zichzelf sterk verantwoordelijk om aan de slag te gaan en vinden dat in de meeste gevallen ook realistisch. Dit uit zich dan ook in de overtuiging dat ze op de goede weg zijn. Een derde van hen is ontheven van de arbeidsverplichtingen.

Groep 2 – ‘Langer’

Geprikkeld tot werken, belemmeringen om dat snel te bereiken

De groep cliënten die verwacht op langere termijn te werken, wordt gekenmerkt door relatief veel alleenstaande ouders en niet-westerse allochtonen. Gemiddeld genomen is men ouder dan de eerste groep en al wat langer van de bijstand afhankelijk. Deze groep heeft te maken met factoren die een belemmering vormen voor hun arbeidsinschakeling op korte termijn. Er zijn problemen met de combinatie van werk en zorg, of er zijn belemmeringen in taal of opleiding. Men voelt zich wel zelf verantwoordelijk, maar dit wordt minder realistisch gevonden dan de groep die denkt snel weer aan het werk te zijn. Twee derde van hen is ontheven van de arbeidsverplichtingen.

Groep 3 – ‘Ooit?’

Berusting in de bijstand

De derde groep wordt hoofdzakelijk gevormd door alleenstaande cliënten die aangeven te berusten in hun situatie. Ze hebben rela-

tief lang een uitkering, verwerven nauwelijks inkomsten uit (formele of informele) arbeid en hebben geen recente werkervaring. De arbeidsverplichtingen zijn slechts aan een zeer klein deel van deze groep opgelegd. De meesten voelen zich niet zelf verantwoordelijk om zelfredzaam te worden. Medische belemmeringen en een hoge leeftijd staan dat in de weg. Zij kunnen zich financieel relatief goed redden met de uitkering. Hierbij worden zij, meer dan de andere groepen, ondersteund door familie en kennissen. Hun acceptatie van het controlesysteem is relatief het hoogst. In het algemeen tonen zij zich meer tevreden over de wet en de gemeentelijke uitvoering dan de beide andere groepen. ■■

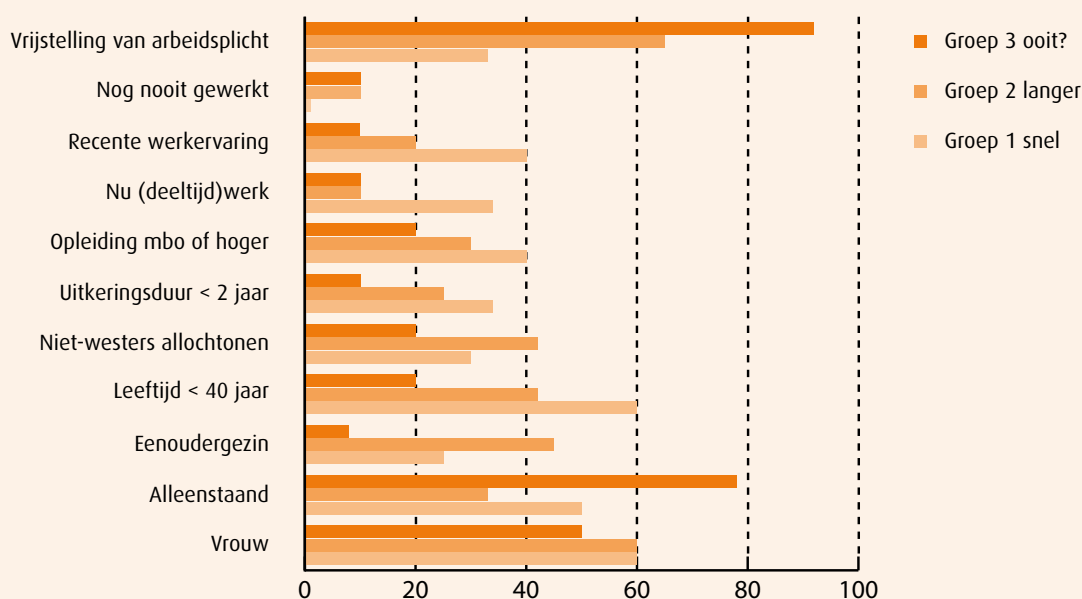
Jorien Soethout, Bob van Waveren en Corette Wissink werken bij Regioplan Beleidsonderzoek.

Dit artikel is gebaseerd op het rapport WWB en gemeenten; cliënten aan het woord. Het rapport is te verkrijgen via het gemeenteloket en www.regioplan.nl.

1 Deze evaluatieonderzoeken vormen mede de basis voor een eindrapport.

Dit bevat een overstijgende analyse en synthese en gaat als eindevaluatie WWB 2004-2007 naar het parlement. De evaluatieonderzoeken staan op het Gemeenteloket van het ministerie SZW: www.gemeenteloket.szw.nl.

2 Ook blijven hier buiten beschouwing de ervaringen met de SUWI-keten, schuldhulp en cliëntenparticipatie, waar het onderzoek beknopt op ingaat.



Figuur Kenmerken van cliënttypen (naar eigen verwachting van terugkeer naar arbeidsmarkt)

Onderzoeksconclusies multi-interpretabe

Ger Ramaekers

Onder de titel Meeste cliënten tevreden over WWB, maar maatwerk ontbreekt, worden elders in dit nummer de resultaten gepresenteerd van het rapport 'WWB en gemeenten; cliënten aan het woord'. Deze titel is een intrigerende combinatie van woorden die je ook zou kunnen interpreteren als: 'Vanwege ontbrekend maatwerk zijn de meeste cliënten ontevreden over de WWB'.

Het onderzoek dat zich erop beroept kwalitatief te zijn en niet kwantitatief roept in de samenvatting al vragen op. Op basis van het rapport kun je ook stellen: als maar 54 procent van de onder-vraagden globaal tevreden is met de WWB, dan scoort de WWB onvoldoende. Zo zijn er meer voorbeelden van interpretaties en andere conclusies, dan dat cliënten zo tevreden zijn over de WWB. Sociaal Bestek vroeg om een kritische blik op het rapport. Bij dezen! (De paginanummers verwijzen naar het rapport.)

Benadering van de respondenten

Bij de onderzoeksverantwoording mis ik informatie over hoe en door wat voor soorten mensen de interviews werden afgenomen. Dat vind ik bij een nadrukkelijk kwalitatief onderzoek zeer relevant. Bij een onderzoek waarin interviews bij die cliënten worden afgenomen mag informatie over de benadering niet ontbreken. Waren de interviewers ervaringsdeskundigen, waren ze gezegend met empathie of inlevingsvermogen, hadden ze (voldoende) kennis

van de (uitvoering van de) sociale zekerheid? Tot mijn verbazing blijkt ook de gehanteerde vragenlijst niet te zijn opgenomen in de bijlagen bij het rapport. Bij een klanttevredenheidsonderzoek is dat zeer ongebruikelijk. Nu is niet te controleren hoe de vragen gesteld waren en op welke wijze er gestructureerd is doorgevraagd.

Bij de vrije onderwerpen aan het eind van de rapportage wordt ook 'bejegening' genoemd. Op basis van ervaringen met cliënten en cliëntenraden kan ik stellen dat dit bijna de belangrijkste factor is in de relatie cliënt – sociale dienst.

Dat er geen vragen gesteld worden over het onderwerp 'bejegening' is zeer opmerkelijk. Dat blijkt ook uit het vrije gedeelte van de interviews: 20 procent noemt de bejegening door de sociale dienst bij de grootste irritaties. Dat had gewoon een onderdeel van de vragenlijst moeten zijn en niet een 'toevallige oprisping' van de respondenten.

Maatwerk

De WWB functioneert als sociaal vangnet waar- van 60 procent vindt dat de uitkering niet passend is bij hun situatie. Die constatering alleen al is een reden om niet de suggestie te wekken dat de 'meeste cliënten tevreden over WWB' zijn. De auteurs houden er een merkwaardige definitie van 'maatwerk' op na. In de vergelijking met een vorig onderzoek 'De bijstand beleefd' van juni 2004, wordt gesteld: 'kennelijk ervaart men een zelfde mate van maatwerk bij het vaststellen van de uitkerings- hoogte'. Echter, de uitkeringshoogte ligt als een landelijk gegeven vast. Als je nergens anders terecht kunt, dan ben je blij dat je toch een inkomen hebt (pag 35), maar om dat inkomen als een vorm van maatwerk te benoemen?

Als er echt maatwerk geleverd moet worden, zoals met de bijzon- dere bijstand, dan vinden minder mensen dat hierbij voldoende rekening wordt gehouden met hun persoonlijke situatie dan tij- dens de Abw. Zijn de meeste cliënten dan toch tevreden over de WWB?

Het ontbreken van maatwerk is volgens mij ook een manco aan dit onderzoek. Spreken met 'een groot aantal' (232) cliënten in acht gemeenten in vijf grootteklassen en twee categorieën bij- standsdichtheid, en slechts marginaal rekening houden met spreiding over de landsdelen en verschillen in de aard van het bijstandsbeleid, betekent dat gegevens moeilijk te generaliseren zijn. Kun je dan volstaan met de opmerking 'de acht gemeenten verschillen in de reikwijdte van het armoedebelief dat ze hebben geformuleerd'? Dat lijkt me logisch bij gedecentraliseerd beleid en van wezenlijk belang bij de interpretatie van de onderzoeksge- gevens. Die reikwijdte speelt een rol in de beoordeling van men- sen over de WWB en kan niet met zo'n algemene zin worden afgedaan. Zeker niet bij wat het onderzoek graag zou willen: 'Het onderzoek moet een adequate indicatie op landelijk niveau geven van de ervaring van cliënten met het systeem van de WWB' (pag 23). Iets verder staat 'uitdiepen woog zwaarder dan het geven van een landelijk representatief beeld. De beschreven kwantificerin- gen zijn niet primair bedoeld voor generalisatie naar het niveau van de landelijke populatie. Echter, gegeven de aard en omvang van de steekproef kunnen de kwantificeringen wel degelijk als indicatief gelden', (pag II). Afgezien van de complexe formulering (het lijken wel formuleringen uit brieven die je als cliënt van de sociale dienst regelmatig onder ogen krijgt), vraag ik me sterk af of dit wel zo is.

Voedselbank

'Veel respondenten willen geen gebruik maken van de voedselbank'. Het rapport suggereert (pag. 29) dat dat zo is omdat ze het niet nodig hebben. Dat zeggen mensen, maar

bedoelen ze dat ook? Een beetje klantmanager weet tegenwoor- dig dat hij op zoek moet naar de vraag achter een vraag, of de vraag achter een gedachte of veronderstelling. Als een respondent beweert de voedselbank niet nodig te hebben, horen wij vaker dat hij of zij niet als bedelaar te boek wil staan; de voedselbank is wel vër voorbij de trots van mensen. Die nuances zouden toch ook boven tafel moeten komen.

Eigen verantwoordelijkheid

De eigen verantwoorde- lijkheid wordt onderschreven, maar mensen die dat nemen wor- den afgestraft: de respondenten zijn namelijk eensgezind in hun ontevredenheid over de bijverdienmogelijkheden. Terwijl juist op dit terrein maatwerk een uitgelezen kans zou zijn om mensen stappen te laten zetten naar economische onafhankelijkheid. Een mooi voorbeeld van dubbele boodschappen die de overheid uit- zendt, of is hier eerder sprake van het hanteren van verschillende definities?

Cliëntenraden

In de samenvatting van de rapportage (pagi- na V) wordt mijn verbazing verder opgewekt met een opmerking dat de vragen over de cliëntenraad nauwelijks beantwoord wor- den. Later blijkt dan dat de respondenten te weinig wisten over de taken van de cliëntenraad om een antwoord te geven (pag. 41). Vervolgens wordt er nog een schep bovenop gedaan: 'Zowel ten tijde van de Abw als ten tijde van de WWB heeft een groot deel van de respondenten geen mening of geen antwoord op de stel- ling over het belang van cliëntenraden. Hieruit blijkt dat de ver- plichting die de WWB aan gemeenten oplegt om cliëntenparti- cipatie vorm te geven, nog niet tot uitdrukking komt in het belang dat respondenten hechten aan cliëntenraden.'

Komen conclusies niet tot stand door 1 en 1 bij elkaar op te tel- len? Als respondenten te weinig bekend zijn met het resultaat van het werk van cliëntenraden, hoe kunnen ze dan het belang van dat werk beoordelen?

Conclusie

Graag zou ik het ministerie adviseren om bij een volgend onderzoek de zo positieve interpretatie van gegevens nog eens extra kritisch te bekijken: misschien levert dat een waarheid op die meer in het midden ligt? De enige gelegitimeerde conclusie van dit onderzoek en dit rapport lijkt me dat cliënten tevreden zijn met de WWB omdat ze niks anders hebben. ■■

Ger Ramaekers verzorgt vanuit stichting CLIP het secretariaat van het Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid (LocSZ).

Nawoord Regioplan

Voor een goede interpretatie van de kritiek van Stichting CliP geven we de lezer graag het volgende mee.

Allereerst is het van belang te benadrukken dat het doel van het onderzoek was om de ervaringen en opvattingen van de cliënt over de bijstandswet op te tekenen. Niet de uitvoering van de wet door gemeenten, maar de opvattingen van cliënten over de wet zelf vormde het centrale onderwerp van deze studie. Die twee zaken zijn lastig uit elkaar te houden, zeker als de cliënt met enige emotie zijn of haar verhaal doet. Daarom zijn – om onderzoeks-technische reden – beide onderwerpen uitgevraagd en zodoende konden beide in analyse en rapportage worden ontrafeld. Het resultaat: 54% van de cliënten toont zich tevreden met zowel wet als lokale uitvoering, 15% is tevreden met de wet, maar niet tevreden met de uitvoering. Ergo, 69% toont zich tevreden met de wet. Op deze genuanceerde wijze is gerapporteerd in zowel de samenvatting als in de hoofdtekst van het onderzoeksrapport ‘Cliënten aan het woord’.

Het door Stichting CliP genoemde tevredenheidspercentage van 54% doet geen recht aan deze feiten en nuances, de 15% die wel tevreden is met de wet maar niet met de uitvoering wordt hier ten onrechte vergeten.

Soorten oordelen Ook van belang is te weten dat de informatie bij cliënten is verzameld in uitgebreide face-to-face interviews, afgenomen met behulp van itemlijsten door een groep gemotiveerde studenten. Daarbij is het hele palet van de bijstandswet met de cliënt besproken. De cliënt is gevraagd wat hun door de gemeente is aangeboden, de manier waarop dit aanbod hun handelen heeft beïnvloed en hun beoordeling van het aanbod. Deze vragen zijn achtereenvolgens gesteld over de drie pijlers van de bijstandswet, dus de inkomensondersteuning, de activering, de handhaving en een aantal overige onderwerpen. Aan het einde van het gesprek is de cliënten ook gevraagd naar een totaaloordeel over de wet.

De Stichting CliP haalt de beoordelingen van de deelonderwerpen en het totaaloordeel door elkaar, bijvoorbeeld als wordt gesteld dat ontwikkeling van maatwerk bij de bijzondere bij-

standverlening niet te rijmen is met een behoorlijke mate van tevredenheid onder cliënten over de wet. Ook doet het geen recht aan de empirie: cliënten geven dat na gedegen doorvragen zelf aan. De empirie wordt overigens ook geen recht gedaan als gaat om de twijfel van de Stichting CliP aan de bevindingen die gaan over voedselbank en cliëntenraden. Nogmaals: cliënten geven dit na gedegen doorvragen zelf aan.

Gescheiden Dan benadrukken we dat de branche van het beleidsonderzoek een professionele branche is, waarin de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer van elkaar gescheiden zijn. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het rapport berust dan ook bij het onderzoeksbureau. Het rapport bevat onderzoeksresultaten en spreekt zich niet uit over beleidsconsequenties.

Begeleidingscommissie Ten slotte is van belang dat de lezer zich realiseert dat – zoals gebruikelijk bij dit type onderzoek – ook dit onderzoek van een begeleidingcommissie was voorzien. Deze commissie heeft de taak om de totstandkoming van het project van begin tot eind kritisch te volgen, onder meer door het becommentariëren van onderzoeksplan, itemlijsten, analyseschema’s en rapportages. In deze commissie participeerden, naast VNG en Divosa, maar liefst drie instellingen op gebied van cliëntenparticipatie, te weten de Landelijke cliëntenraad LCR, het Provinciaal Overleg Cliëntenraden in de sociale zekerheid Fryslân (POC), de Adviesraad BUS (Brabantse Uitkeringsgerechtigden Samen). Het participerende Divosa-lid is tevens bestuurslid van de Stichting CliP. POC en BUS zijn aangesloten bij LocSZ.

Dit maakt het lastig te begrijpen waarom Stichting CliP, als penvoerder van het LocSZ, nu pas met ingrijpende kritiek komt (bijvoorbeeld op de onderzoeksopzet), terwijl er eerder volop gelegenheid is geweest om kritiek naar voren te brengen en eventueel te vertalen in aanpassingen.

Bob van Waveren (projectleider).

De sociale zekerheid loopt voorop in landelijke trend!

Maar nieuwe stappen zijn noodzakelijk

Jan Bruin

Binnen de overheid zijn talloze trajecten gaande die moeten leiden (lijden?) tot een elektronische dossier. Denk aan het Elektronisch Patiëntendossier, het Elektronisch Leerdossier, het Indicatie dossier en het Elektronisch Kinddossier waar minister Rouvoet van Jeugd en Gezin heel recent nog zijn enorme verwachtingen over uitsprak. De sociale zekerheid kent ook zijn dossier: het Digitale Klantdossier (DKD). Vooralsnog is het verschil met de andere dossiers dat het DKD werkt.

CWI, UWV en de gemeenten gebruiken gegevens over inschrijving, arbeidsbemiddeling, arbeidsverleden en eventuele uitkeringen van hun klanten. Sinds het najaar van 2007 is het in steeds meer gemeenten voor klanten mogelijk geworden om hun eigen gegevens te bekijken via internet (het zgn. klantbeeld). De landelijke invoering van het DKD maakt dit mogelijk. Klanten kunnen zich vanaf dat moment elektronisch inschrijven voor werk en een elektronische aanvraag doen voor een werkloosheidsuitkering of een bijstandsuitkering. Bij deze diensten worden gegevens over de klant die al bekend zijn van tevoren ingevuld op de aanvraag. Hierdoor hoeven klanten slechts

de ontbrekende gegevens in te vullen. In Skarsterlân en Heerenveen is het DKD in het voorjaar van 2007 uitgeprobeerd en vanaf 9 juli 2007 is de regio Den Haag ermee gaan werken. Per eind december kunnen klanten vanuit circa 17 gemeenten gebruik maken van deze online diensten. De landelijke uitrol is op 3 januari afgerond met openstelling in de resterende gemeenten.

Wat kunnen klanten met het DKD

Als CWI, UWV en een gemeente de digitale klantdiensten openstellen kan een werkzoekende en/of uitkeringsgerechtigde¹:

- onder de knop 'uw gegevens inzien' het eigen klantdossier raadplegen. Hierin staan persoonsgegevens uit het GBA, de gevolgd opleidingen, informatie over arbeidsverleden en uitkeringen, en gegevens over re-integratie en betalingen. Per onderdeel wordt aangegeven wat de klant kan doen als het gegeven onjuist is. Voor sommige gegevens kan online een correctieverzoek worden ingediend, voor andere gegevens zal de klant schriftelijk of via de balie een correctieverzoek moeten doen;
- inschrijven voor werk waarbij gegevens, die al bij de overheid bekend zijn, in het e-formulier van tevoren worden ingevuld. De klant hoeft dan alleen de ontbrekende gegevens aan te vullen;
- WW of bijstand aanvragen waarbij ook gegevens van tevoren worden ingevuld in het e-formulier. De klant hoeft dan alleen de ontbrekende gegevens aan te vullen;
- het WW-werkbriefje online invullen;
- bellen naar de helpdesk van het CWI bij technische problemen of onduidelijkheden.

Bij technische problemen of onduidelijkheden kunnen klanten bellen naar de helpdesk van het CWI. Uiteraard is de mate van vulling van het klantbeeld en de elektronische formulieren afhankelijk van de beschikbaarheid van de gegevens. Met andere woorden, kunnen en mogen de gegevens geleverd worden vanuit de bron? Deze gegevenslevering verloopt volgens hetzelfde principe als met Suwinet-Inkijk, voor velen inmiddels een bekende applicatie binnen het domein van de sociale zekerheid. Zodra gegevens opgevraagd worden door de klant, dan worden de bedrijfssystemen van de Suwi-organisaties bevraagd via de Suwinet infrastructuur. Als er gegevens zijn, dan worden deze verstuurd en getoond op het scherm van de klant.

Vooralsnog zullen gegevens over arbeidsverleden in de Polisadministratie van het UWV niet worden getoond in het klantbeeld, vanwege de perikelen met deze administratie. Op dit moment werkt UWV aan een integrale probleemanalyse en de uitkomsten hiervan bepalen mede het moment dat de gegevens wel getoond gaan worden.

Daarnaast zullen gegevens ontbreken vanuit diverse gemeenten. In het kader van het DKD is gemeenten verzocht extra gegevens te leveren, naast de gegevens die al aan het Inlichtingenbureau werden verstrekt om opgenomen te kunnen worden in Suwinet-Inkijk en om te verwerken tot samenloopsignalen. Veel gemeenten leveren deze extra gegevens inmiddels, maar medio januari 2008 zal een aantal gemeenten deze aanlevering nog moeten afronden.

Wat kunnen medewerkers met het DKD

Suwinet-Inkijk is voor de medewerkers van de ketenpartijen de belangrijkste applicatie binnen het DKD. Het programma DKD heeft een katalyserend effect gehad op de gesprekken die BKWI in veel gevallen al voerde om gegevensuitwisseling te organiseren. Deze gesprekken vonden plaats met vertegenwoordigers van partijen als de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Informatie Beheer Groep (IBG) en het Kadaster. De RDW is inmiddels ontsloten en de SVB zal snel volgen. En Suwinet-Inkijk is de applicatie waarin deze gegevens samenkomen en worden getoond.

Voorlopig behoort het inlezen van gegevens in de bedrijfsapplicaties van de partijen nog niet tot de mogelijkheden. Wellicht dat er in 2008 stappen worden gezet om dit dichterbij te brengen.

Naast de nieuwe gegevens is ook de 'correctieservice' toegevoegd aan de mogelijkheden van Suwinet-Inkijk. Met deze nieuwe functionaliteit kunnen medewerkers de elektronische correctieverzoeken verwerken die door klanten vanuit het klantbeeld zijn verzonden. Daarnaast geeft het de medewerkers in de keten de mogelijkheid om elektronisch terug te melden op elkaars gegevens bij twijfel over de juistheid van gegevens. En de verwerking van deze terugmeldingen op de eigen gegevens kunnen ook via deze correctieservice worden verricht.

Partijen bepalen zelf welke gegevens 'opengezet' worden voor correctieverzoeken en/of terugmeldingen. Deze instellingen kunnen in Suwinet-Inkijk lokaal worden geconfigureerd. Gemeenten ontwikkelen hiervoor ieder voor zich het beleid, hoewel er door het programma DKD wel een adviesset is aangereikt. Het CWI heeft landelijk de gegevensset voor correctieverzoeken en de gegevensset voor terugmeldingen vastgesteld en geconfigureerd. Het UWV heeft vooralsnog bepaald de elektronische weg voor correctieverzoeken en/of terugmeldingen niet aan te bieden, maar de huidige kanalen² te willen gebruiken.

Overigens geldt dat voor gegevens van alle partijen waarvoor geen elektronisch correctieverzoek kan worden ingediend, er een meldtekst is opgenomen in het klantbeeld, om de klant bij twijfel over de juistheid een of meer gegevens naar de juiste balie of het juiste telefoonnummer te verwijzen.

En het hogere doel?

Kort door de bocht is het doel van het programma DKD verbetering van dienstverlening en vergroting van de efficiency in de bedrijfsprocessen. Voorgaande is vooral een weergave van de nieuwe of verbeterde functionaliteiten binnen het inkomensdeel van de ketendienstverlening. Dus

ja, het levert een bijdrage aan de verbetering van de dienstverlening, zij het beperkt. Zonder overigens het online tonen en corrigeerbaar maken van gegevens te willen bagatelliseren. Dit lijkt een kleine stap, maar het is wel een revolutionaire stap.

Met betrekking tot vergroting van de efficiency in de bedrijfsprocessen zijn nog geen noemenswaardige stappen gemaakt. Zo is de koerier nog steeds nodig voor het overbrengen van de dossiers van de ene naar de andere organisatie, omdat de aanvragen WW en WWB niet elektronisch kunnen worden verstuurd, laat staan dat ze digitaal kunnen worden ingelezen in de bedrijfsapplicaties van het UWV en de gemeenten³. En ook het verplichte hergebruik van gegevens en de daarbij horende eenmalige gegevensuitvraag komt nog niet van de grond.

In de eerste plaats omdat nog steeds niet duidelijk is om welke gegevens het in eerste instantie precies gaat. Dit zal worden vastgelegd in lagere regelgeving behorende bij de Wet eenmalige gegevensuitvraag (WEU), maar duidelijkheid hierover is er nog allerminst. En blijkbaar willen partijen dat de te hergebruiken gegevens eerst wettelijk worden voorgeschreven, voordat er genoeg vertrouwen is in elkaars gegevens om daadwerkelijk over te gaan op dit hergebruik.

Los daarvan beweren verschillende regio's, na nader onderzoek, dat de mogelijkheden tot hergebruik met de set gegevens in het klantbeeld als uitgangspunt niet al te groot zijn. Het voorlopig ontbreken van de Polisgegevens in het klantbeeld versterkt dit argument.

Tot slot blijkt van een cultuuromslag, waarover aan het begin van het programma nog werd gesproken, weinig te merken. De focus is veel meer komen te liggen op de klantdiensten, en daarmee impliciet op de bestaande organisatiestructuren, de bestaande dienstverlening en de bestaande gegevenssets. De stap naar geïntegreerde dienstverlening wordt veelal gemeden, vooruitstrevende regio's daargelaten⁴. Dit zal de grootste uitdaging worden voor de implementatoren van de toonkamerprincipes, maar ook voor het vervolg van het programma DKD.

Pilotbevindingen

In de periode april tot en met juni is de eerste versie van het DKD beproefd in de Friese gemeenten Heerenveen en Skarsterlân. Aansluitend heeft er in de maanden juli tot en met september opschaling plaatsgevonden naar de gemeente Den Haag, zodat kon worden gekeken of de afspraken, procedures en technieken zich staande zouden houden in een grotere omgeving. In beide regio's werd al snel duidelijk dat de nieuwe website www.werkeninkomen.nl door klanten veel minder makkelijk werd gevonden dan de bestaande website

www.werk.nl, ondanks de posters en flyers op de beursvloeren en de brieven aan bestaande klanten. Op zich geen opmerkelijke conclusie, een nieuwe website moet de tijd krijgen om zijn meerwaarde te tonen en bovendien was die meerwaarde in deze eerste fase voor bestaande klanten gering. Echter, juist nieuwe klanten maakten, ondanks de voorinvulling van de elektronische aanvraagformulieren op www.werkeninkomen.nl, veel vaker gebruik van de elektronische aanvraagformulieren op www.werk.nl (minder dan 10 procent van de aanvragen werden ingediend vanaf het nieuwe portaal).

Medio november is de website www.werkeninkomen.nl uit de lucht gehaald en zijn de voorinvulling van de elektronische aanvraagformulieren en het klantbeeld verplaatst naar de website www.werk.nl. Wellicht is deze conclusie erg snel getrokken en verliest de sociale zekerheid daarmee de mogelijkheid van een gemeenschappelijke internetvoorkeur voor klanten. Zo gaven klanten aan dat de nieuwe site 'duidelijker en sneller is dan www.werk.nl' en dat 'het goed is dat alle informatie over werk en inkomen op een site is terug te vinden'. Echter, het goede van deze beslissing is dat de bekendheid van de CWI-website www.werk.nl is erkend.

De klanten die gebruik hebben gemaakt van de diensten op de nieuwe site waren over het algemeen positief. Met name de voorinvulling wordt als handig ervaren. Wel blijkt uit de vele reacties die binnen zijn gekomen via klantpanels en evaluatieformulieren die vanaf de site konden worden ingevuld, dat verbeteringen en aanvullingen gewenst zijn. Zo is het taalgebruik in sommige gevallen ingewikkeld: 'Maak het nou eens leesbaar, ik ben niet dom, maar hier word ik gestoord van.' En voor wat betreft aanvullingen wordt gedacht aan een uitgebreidere voorinvulling van gegevens en extra diensten, zoals een digitaal werkbriefje⁵.

Medewerkers gaven bij de evaluatie aan weinig te merken van de eerste versie van het DKD. De impact op de werkprocessen is gering, temeer omdat het hergebruik van gegevens voornamelijk een vertaling heeft gekregen in het voorinvullen van de (elektronische) aanvraagformulieren en vooralsnog niet heeft geleid tot aanpassingen in de procesgang. Hooguit vinden er wat aanvullingen plaats om de verwerking van correctieverzoeken en terugmeldingen te organiseren. Bovendien is het gebruik van Suwinet-Inkijk in de meeste regio's inmiddels gemeengoed, waarbij de extra gegevens als nuttig worden ervaren.

DKD en ketensamenwerking

Wat ten slotte uit de pilots naar voren is gekomen, is dat het DKD een katalysator

kan zijn voor (verdere) ketensamenwerking. Uit informatie van de procesondersteuners van het CWI, de ketenaccountmanagers van UWV, de regiocoaches van het Coördinatiepunt-ICT en de adviseurs van het BKWI blijkt dat er inmiddels circa 400 (!) gemeenten zijn die overleggen met de regionale UWV en CWI partners over het in gebruik nemen van het DKD. Dit overleg vindt vooral plaats tussen mensen die zelf actief bij de uitvoering betrokken zijn. Daarnaast zijn er bij het programma DKD circa 370 inschrijfformulieren binnengekomen waarin gemeenten en hun regionale ketenpartners aangeven wanneer ze de diensten in gebruik willen nemen (uiterlijk 3 januari 2008), of ze de elektronische aanvraag voor de WWB willen aanbieden, of ze aan de slag willen met elektronische correctie, etc.

Dit zijn enorme aantallen, en zoals ook in de pilot regio's is gebeurd, is het heel goed mogelijk dat veel van deze regio's de lokale samenwerking verbeteren (al is het alleen maar omdat ze elkaar persoonlijk beter kennen). Bovendien kan het, naast de regionale ketenoverleggen (de zgn. REKO's) waarin voornamelijk het management met elkaar om tafel zit, een goed netwerk zijn voor de implementatie van de toonkamerprincipes.

Volgende stappen zijn noodzakelijk

De implementatie van de eerste versie van het DKD lijkt redelijk geslaagd. De klantdiensten zullen in veel regio's, en in de meeste gevallen in overleg met de lokale ketenpartijen, in gebruik genomen worden en op waarde worden geschat. De meerwaarde zit voornamelijk in de nieuwe of verbeterde elektronische dienstverlening. Denk hierbij aan het klantbeeld, de correctiemogelijkheden, de voorinvulling van de elektronische aanvragen of het überhaupt starten met het aanbieden van de mogelijkheid om elektronisch een aanvraag te doen⁶. Maar wellicht nog belangrijker is het feit dat de verschillende partijen hun gezamenlijke Suwi-infrastructuur hebben uitgebreid en verbeterd, zowel qua netwerk, als qua gegevens en functionaliteiten.

Maar in dit laatste schuilt ook het grootste risico. Het uitbreiden en verbeteren van een gezamenlijke infrastructuur is namelijk niet altijd even zichtbaar voor zowel de klant als de professional, waardoor het belang ervan kan worden onderschat. Het is daarom verstandig om snel door te gaan met verdere verbetering van de diensten, maar vooral ook met het ontsluiten van nieuwe gegevens en diensten. Zo is zeer recent het elektronische werkbriefje WW toegevoegd, waarmee het DKD ook 'bestaande klanten' kan bereiken. Diensten als een elektronische aanvraag bijzondere bijstand, een elektronische aanvraag langdurigheids-

toeslag, en dergelijke zouden vervolgens snel toegevoegd moeten worden. Het risico bestaat dat na oplevering van de eerste versie van het DKD verdere uitbreidingen en verbeteringen grotendeels aan de partijen zelf wordt overgelaten. Aangezien het CWI en het UWV een druk jaar tegemoet gaan in verband met de fusie en gemeenten veel verschillende prioriteiten hebben, kan dit wel eens moeilijk van de grond komen. Binnen het programma wordt wel eens de metafoer gebruikt dat het DKD een steen is die een berg wordt opgeduwd. Het spreekt voor zich dat als we de steen nu loslaten, deze naar beneden zal rollen en veel inspanningen voor niets zijn geweest. Maar als we de steen omhoog blijven duwen en we de top weten te bereiken, kan het DKD niet alleen een belangrijke plaats gaan innemen binnen de sociale zekerheid, maar ook een impuls betekenen voor de realisatie van een persoonlijke internetpagina en andere digitale dossiers. ■■

Jan Bruin is medewerker van het BKWI.

- 1 Let op, de eerste versie van het DKD is alleen toegankelijk voor: werkzoekenden die staan ingeschreven bij het CWI en uitkeringsgerechtigden (bijstand of WW). Dit in verband met de beheersbaarheid en de vrees voor overbevraging van de systemen en de helpdesken. Het moment van openstellen voor alle burgers is vooruit geschoven en op dit moment onduidelijk.
- 2 Dat wil zeggen, de telefoon en de balie.
- 3 Voor het elektronische transport van de aanvraag WW loopt een pilot in Noord-Nederland.
- 4 Eens te meer wordt hiermee bewezen dat een technisch hulpmiddel (zoals het DKD is) niet leidend kan zijn in veranderingstrajecten. Met andere woorden, hergebruik en eenmalige uitvraag regel je niet zomaar even in door alleen gegevens technisch te ontsluiten. Hetzelfde geldt natuurlijk voor het EKD. Men zou onze politieke ambtsdragers goed moeten voorhouden dat de problemen in de jeugdzorg niet als donderslag bij heldere hemel verdwijnen op het moment dat het EKB technisch zou werken.
- 5 Hetgeen inmiddels is gerealiseerd.
- 6 Het aanbieden van de elektronische aanvraag WWB is tenslotte facultatief. Toch wordt op dit moment door bijna drie kwart van de gemeenten de aanvraag elektronisch aangeboden en uit de inschrijfformulieren blijkt dat een groot deel van de ca. honderd resterende gemeenten ook hiertoe overgaat.

'Eenvoudig Nederlands voor laaggeletterden is een grondrecht'

Martijn van der Wind en Gerda van den Boogaard

Ruim de helft van de bevolking heeft moeite met informatie van de overheid. Anderhalf miljoen mensen kunnen nauwelijks lezen of schrijven. Daardoor lopen ze geld mis. Ombudsman Alex Brenninkmeijer noemde het ingewikkelde taalgebruik van ambtenaren een teken van 'onbehoorlijk bestuur' in zijn speech tijdens het Plain Language Congres. Het is tijd om er iets aan te doen.

Alle communicatieadviseurs buigen zich over het vraagstuk 'Hoe bereiken we mensen die geen gebruik maken van ondersteunende regelingen zoals bijzondere bijstand'. We noemen het een moeilijk bereikbare groep. Klopt dat wel? Er zijn legio rapporten verschenen over het profiel van de mensen in deze groep. We weten vrij nauwkeurig in welke wijken ze wonen, tegen welke problemen ze aanlopen, hoe oud ze zijn en om hoeveel gezinnen het gaat. De groep is volgens ons niet moeilijk. Hoe komt het dat veel mensen dan toch geen bijzondere bijstand aanvragen, terwijl ze er wel recht op hebben? En welke rol speelt het taalniveau van de communicatie bij het niet-gebruik van de bijzondere bijstand?

Communicatie over bijzondere bijstand BureauTaal heeft een aantal voorlichtingsteksten over bijzondere bijstand op taalniveau geanalyseerd. Het gaat om brochures, folders en webteksten over bijzondere bijstand van verschillende gemeenten in Nederland.

Van de onderzochte voorlichtingsteksten over bijzondere bijstand heeft negentig procent een hoog taalniveau (C1). Dat bete-

kent dat slechts veertig van de honderd mensen de teksten over bijzondere bijstand begrijpen. Als gemeenten het taalniveau van deze teksten verlagen naar taalniveau B1, dan betekent dat ruim een verdubbeling van het bereik van de teksten. Dan begrijpen 95 van de honderd mensen de informatie over bijzondere bijstand. Het niveau van de onderzochte teksten is een belangrijke belemmering voor de doelgroep om gebruik te maken van de bijzondere bijstand.

Moeilijkheden Welke moeilijkheden komt een klant tegen in teksten over bijzondere bijstand? BureauTaal analyseerde de problemen die de doelgroep heeft met teksten over bijzondere bijstand. Hier volgen de belangrijkste problemen:

- onduidelijke structuur;
- lange, complexe zinnen;
- abstracte taal;
- moeilijke woorden;
- figuurlijk taalgebruik.

Onduidelijke structuur

De meeste teksten over bijzondere bijstand zijn ingedeeld met behulp van tussenkopjes. Dat is op zich prima. Maar vaak zijn deze tussenkopjes in verschillende stijlen geformuleerd: vragen, steekwoorden, gebiedende wijs en volzinnen wisselen elkaar af. Dat maakt het voor de lezer erg lastig.

Ook is de volgorde van de kopjes niet altijd logisch:

vraag 2: 'Kom ik in aanmerking voor bijzondere bijstand?'

vraag 3: 'Wat is bijzondere bijstand?'

vraag 5: 'Mijn kind moet naar de orthodontist. Kan ik de onkosten vergoed krijgen uit de bijzondere bijstand?'

vraag 9: 'Hoe vraag ik bijzondere bijstand aan?'

Leesniveaus uit het Europees Referentiekader

- A1 Ik kan vertrouwde namen, woorden en zeer eenvoudige zinnen begrijpen, bij voorbeeld in mededelingen, op posters en in catalogi.
- A2 Ik kan zeer korte eenvoudige teksten lezen. Ik kan specifieke voorspelbare informatie vinden in eenvoudige, alledaagse teksten zoals advertenties, folders, menu's en dienstregelingen en ik kan korte, eenvoudige, persoonlijke brieven begrijpen.
- B1 Ik kan teksten begrijpen die hoofdzakelijk bestaan uit hoogfrequente, alledaagse of aan mijn werk gerelateerde taal. Ik kan de beschrijving van gebeurtenissen, gevoelens en wensen in persoonlijke brieven begrijpen.
- B2 Ik kan artikelen en verslagen lezen die betrekking hebben op eigentijdse problemen, waarbij de schrijvers een bepaalde houding of standpunt innemen. Ik kan eigentijds literair proza begrijpen.
- C1 Ik kan lange en complexe feitelijke en literaire teksten begrijpen, en het gebruik van verschillende stijlen waarderen. Ik kan gespecialiseerde artikelen en lange technische instructies begrijpen, zelfs wanneer deze geen betrekking hebben op mijn vakgebied.
- C2 Ik kan moeiteloos vrijwel alle vormen van de geschreven taal lezen, inclusief abstracte, structureel of linguïstisch complexe teksten, zoals handleidingen, specialistische artikelen en literaire werken.

Soms staat er in een stukje tekst informatie opgesomd die beter als opsomming gepresenteerd kan worden: *Dat kunnen huishoudens met een bijstandsuitkering (WWB) zijn, maar ook huishoudens met een minimum werkloosheidsuitkering (WW), een minimumloon, arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO, WIA, Wajong of Waz), een nabestaandenuitkering (Anw), ouderen met een AOW zonder pensioen of klein aanvullend pensioen, of studenten met een toelage op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000), enzovoorts.*

Lange, complexe zinnen

In veel teksten zijn de zinnen erg lang. Een goed leesbare tekst heeft zinnen van gemiddeld 10 à 12 woorden. De lengte van de zinnen is gemiddeld veel groter, met uitschieters naar soms wel veertig woorden. Dat verhoogt het taalniveau van de tekst.

Een voorbeeld van een lange en ingewikkelde zin:

'Het is echter uw eigen verantwoordelijkheid om goed verzekerd te zijn tegen ziektekosten maar u dient er wel rekening mee te houden dat de gemeente pas tot bijzondere bijstandsverlening overgaat als de basis- en aanvullende zorgverzekering niet toereikend is om de kosten te dekken en deze kosten wel door de gemeente noodzakelijk worden geacht.'

Abstracte taal

Passiefconstructies

In veel teksten staan passieve zinnen, zinnen met zijn of worden. In zo'n zin is niet duidelijk wie wat doet, heeft gedaan of moet doen. Het taalniveau wordt daardoor hoger.

Enkele voorbeelden.

'Dan kan niet worden beoordeeld of u wel of geen recht hebt op bijzondere bijstand.'

'Aan de hand van uw netto-inkomen wordt een berekening van uw financiële draagkracht gemaakt.'

'Als er geen of onvoldoende bewijsstukken zijn meegestuurd, zal de afhandeling meer tijd in beslag nemen.'

'Regelingen van andere instanties moeten eerst benut worden.'

Tangconstructies

In de onderzochte teksten staan veel tangconstructies. Dat zijn zinnen waarin delen die bij elkaar horen, ver uit elkaar staan. Er is dan toegevoegde informatie ingesloten.

Voorbeelden:

‘De periode van het moment van aanvraag tot aan de beschikking (het officiële besluit van de gemeente over of u wel of niet voor de gevraagde voorziening in aanmerking wordt gebracht) kan 8 tot 16 weken zijn.’

‘Wanneer de Wet werk en bijstand niet in deze kosten voorziet of de kosten hoger zijn dan zij zelf kunnen betalen, dan kan men als men aan de voorwaarden voldoet in aanmerking komen voor vergoeding via de bijzondere bijstand.’

Nominalisaties

We spreken van een nominalisatie als van een werkwoord of een bijvoeglijk naamwoord een zelfstandig naamwoord is gemaakt. Daardoor ontbreekt een onderwerp en wordt de tekst abstract en onpersoonlijk. Het taalniveau wordt daardoor hoger.

Voorbeelden:

‘De hoogte van de aflossing van de lening hangt af van uw inkomen en de hoogte van de bijstandsuitkering. Beoordeling vindt plaats op grond van uw individuele situatie.’

‘Voor kosten tot € 100,- kunt u wel tot maximaal twaalf maanden na de uitgave een aanvraag indienen. Als u niet alle gegevens aanlevert, leidt dat tot vertraging in de afhandeling. Overbrugging kan bij sterke verlaging van inkomsten.’

Moeilijke woorden

Met ‘moeilijke woorden’ bedoelen we woorden die ouderwets of formeel zijn, maar ook jargon. Woorden die in het dagelijks taalgebruik en in spreektaal weinig voorkomen. En die daardoor misschien minder bekend zijn bij de doelgroep. In alle onderzochte teksten komen veel moeilijke woorden voor. Moeilijke woorden verhogen het taalniveau van een tekst.

Voorbeelden van abstracte, ouderwetse en/of formele woorden:

als stelregel, alsmede, benodigdheden, benut, beschikkingen, beslistermijn, bevoegd gezag, budgettair, cliënt, dan vorderen wij terug, echter, gebruiksartikel.

Voorbeelden van jargon:

behandelingstermijn, bescheiden vermogen, bestaanskosten, bewassingskosten, bijstandscounselant, bijstandsniveau, bijstandsnorm, in incidentele gevallen, meerkosten, minimumniveau, onheus bejegend, steekproefsgevijs, uitkeringsspecificaties, verlenen, verstrekken, werkingssfeer, draagkrachtperiode, drempelbedrag, incontinentie, inkomenscounselant, inko-

menondersteuningsloket, jaardraagkracht, kostensoorten, medische verstrekking, normbedrag, toeslagpartner, vrijlatingen.

Figuurlijk taalgebruik

Veel teksten bevatten woorden of uitdrukkingen die in de tekst een figuurlijke betekenis hebben, maar daarnaast ook een letterlijke betekenis. Figuurlijk taalgebruik verhoogt het taalniveau van een tekst.

Voorbeeld van een algemene folder in eenvoudig Nederlands

Bijzondere bijstand is extra hulp voor mensen met weinig geld. Hebt u bepaalde dingen écht nodig? Maar kunt u ze niet betalen? Dan kan de gemeente die voor u betalen. Dat heet ‘bijzondere bijstand’.

Wie kan bijzondere bijstand krijgen?

Bijzondere bijstand krijgt u als u een laag inkomen hebt. Bijvoorbeeld een bijstandsuitkering, het minimumloon of alleen AOW. Hoe minder geld u hebt, hoe meer u kunt krijgen van de gemeente. Als u veel spaargeld hebt, krijgt u geen bijzondere bijstand. U mag wel een klein beetje spaargeld hebben. Iemand van de gemeente rekent uit of u bijzondere bijstand kunt krijgen. Dat hangt af van:

- het inkomen dat u per jaar krijgt;
- hoeveel spaargeld u hebt;
- de ‘bijstandsnorm’. Dat is het bedrag dat mensen minstens nodig hebben om van te leven.

Waarvoor kunt u bijzondere bijstand krijgen?

U kunt bijzondere bijstand alleen krijgen voor iets dat u écht nodig hebt. Bijvoorbeeld omdat u ziek bent of gehandicapt. U krijgt geen geld voor:

- gewone dingen voor uw dagelijks leven, zoals eten of kleren;
- dingen die andere instanties betalen, zoals de verzekering of de belastingdienst.

De sociale dienst van de gemeente heet afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken.

Zij kijken of:

- u de spullen echt nodig hebt;
- of u ze niet zelf kunt betalen;
- of uw verzekering of een andere instantie de kosten niet betaalt.

Voorbeelden:

U hoeft niet meteen een advocaat in de arm te nemen.

Voorliggende voorzieningen.

Houdt enige reserve achter de hand.

Een inkomen genieten.

Denk aan uw ziektekostenverzekeraar.

Tips voor een goede folder

In Nederland is iedere gemeente zelf verantwoordelijk voor de bijzondere bijstand. Dat betekent dat iedere gemeente z'n eigen regeling moet hebben. Die regeling is per gemeente dan ook verschillend: in de ene gemeente is de bijstandsnorm de grens voor bijzondere bijstand, in een andere gemeente is dat 115 procent van de bijstandsnorm. Ook de vergoedingen verschillen per gemeente. Daarom doen we hier na alleen algemene aanbevelingen voor de communicatie over bijzondere bijstand. Elke gemeente kan deze aanbevelingen aanpassen aan de eigen situatie.

Splits de informatie over bijzondere bijstand in:

- Een uitgebreide gids of brochure met specifieke informatie, voor mensen die precies willen weten waar ze recht op hebben. Doe er een lijst met producten en voorwaarden bij. Deel die lijst het liefst in volgens enkele duidelijke thema's, zoals: medische kosten.
- Een korte folder (of webtekst) met algemene informatie, voor mensen die nog niet weten dat bijzondere bijstand bestaat, en die er misschien gebruik van willen maken. Bedenk welke informatie absoluut noodzakelijk is voor de doelgroep. In deze alge-

mene folder staat niet meer dan 2 A4-tjes tekst.

- Werk in deze folder met tussenkopjes.
- Zet de tussenkopjes in de vorm van een vraag.
- Schrijf de informatie op taalniveau B1: gebruik korte zinnen en makkelijke woorden. Op taalniveau B1 heeft een zin gemiddeld 10 woorden.
- Geef veel voorbeelden van producten die onder de bijzondere bijstand vallen.
- Geef aan het eind adressen, websites en telefoonnummers voor meer informatie.
- Zorg voor een aantrekkelijke, opvallende vormgeving.

Zinvolle aanvragen

Raak ik bedolven onder de aanvragen? Nee, dat valt reuze mee. De gemeente 's-Hertogenbosch was zelfs zo dapper om te adverteren met 'Gratis geld' in plaats van 'Bijzondere bijstand'. Met een korte tekst in eenvoudig Nederlands. Zo kunnen mensen zelf de conclusie trekken of een aanvraag zinvol is.

Soms moeten we 'nee' verkopen. Dan zijn vriendelijke medewerkers aan de telefoon en balie onmisbaar om mensen het gevoel te geven dat ze er goed aan hebben gedaan om te informeren. ■■

Martijn van der Wind, MA is trainer & adviseur bij BureauTaal: www.bureautaal.nl. **Gerda van den Boogaard, B Ed**, is voorlichter afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken 's-Hertogenbosch en lid van communicatieplatform Perforum www.perforum.nl. Zij werd uitgeroepen tot 'Best schrijvende ambtenaar 2007'.

sociaalbestek

Sociaal Bestek verschijnt 11 x per jaar en biedt informatie en opinies over beleid en uitvoeringspraktijk op het terrein van sociale zekerheid, arbeidsvoorziening en welzijn ten behoeve van beleidsvernieuwing en managementontwikkeling bij het lokaal bestuur.

Jaargang 70, januari 2008, nr. 1

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen. Uw opgegeven gegevens kunnen worden gebruikt voor het toezenden van informatie en/of speciale aanbiedingen door Reed Business bv en speciaal geselecteerde bedrijven. Indien u hier tegen bezwaar heeft, stuurt u een briefje naar Reed Business

Information bv, t.a.v. Adresregistratie, Postbus 808, 7000 AV Doetinchem.

Redactie

drs. W.P.J. Bertels, mevr. Y. Bommelijé (voorzitter), mevr. H. Doedel, R. Geerling, G. van Tiggelen.

Uitgever

Reed Business bv
Uitgeverijgroep Overheid
Postbus 16500, 2500 BM
's-Gravenhage

Uitgever

Herman Keppy, tel. 070 - 441 51 04

Eindredactie

Ellen van der Loo, tel. 070 - 441 51 58
e-mail: ellen.van.der.loo-boom@reedbusiness.nl

Bureau redactie

Ewoud Verwer, tel. 033 - 442 20 080

Advertentie-exploitatie

tel. 038 - 460 63 84,
Acquire media

Abonnementen

Reed Business bv
Afdeling klantenadministratie
Postbus 808, 7000 AV Doetinchem
tel. 0314 - 358 358
fax 0314 - 349 048
e-mail:
klantenservice@reedbusiness.nl

Binnenland € 165,84
Studenten en cliëntenorganisaties
€ 116,49
Collectief abonnement bij meer dan
6 ex. € 135,31
Losse nummers € 21,73

Nieuwe abonnementen kunnen op elk moment ingaan. Abonnementen kunnen uiterlijk één maand voor het verstrijken van de abonnementsperiode schriftelijk telefonisch of per

e-mail worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch verlengd.

© Auteursrecht voorbehouden.

Voor mensen met een leeshandicap verschijnt Sociaal Bestek ook op audiocassette. Inlichtingen: tel. 0486 - 486 486

Alle advertentiecontracten worden afgesloten conform de Regelen voor het Advertentiewezen gedeponereerd bij de Rechterbanken in Nederland. Een exemplaar van de Regelen voor het Advertentiewezen is op aanvraag kosteloos verkrijgbaar.

ISSN 0921-5344

HO
2008
PRINT

Uitgeverijverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap



nieuws

actuele
thema's

links

Helpt gemeenteambtenaren
Gemeente.nu
de site voor gemeenteambtenaren

 burgerzaken
 belastingen
 bouwen & wonen
 handhaving

 inkoop & aanbesteden
 jeugd & onderwijs
 sociale zekerheid
 welzijn

ga naar www.gemeente.nu

ELSEVIER

Overheid

Alle informatie op één plek



**overheids
management**

combineert kennis en praktijk

de site voor overheidsmanagers



nieuws

managementtools

themadossiers



gratis e-nieuwsbrief

handige agenda

links

ga naar www.overheidsmanagement.nl