

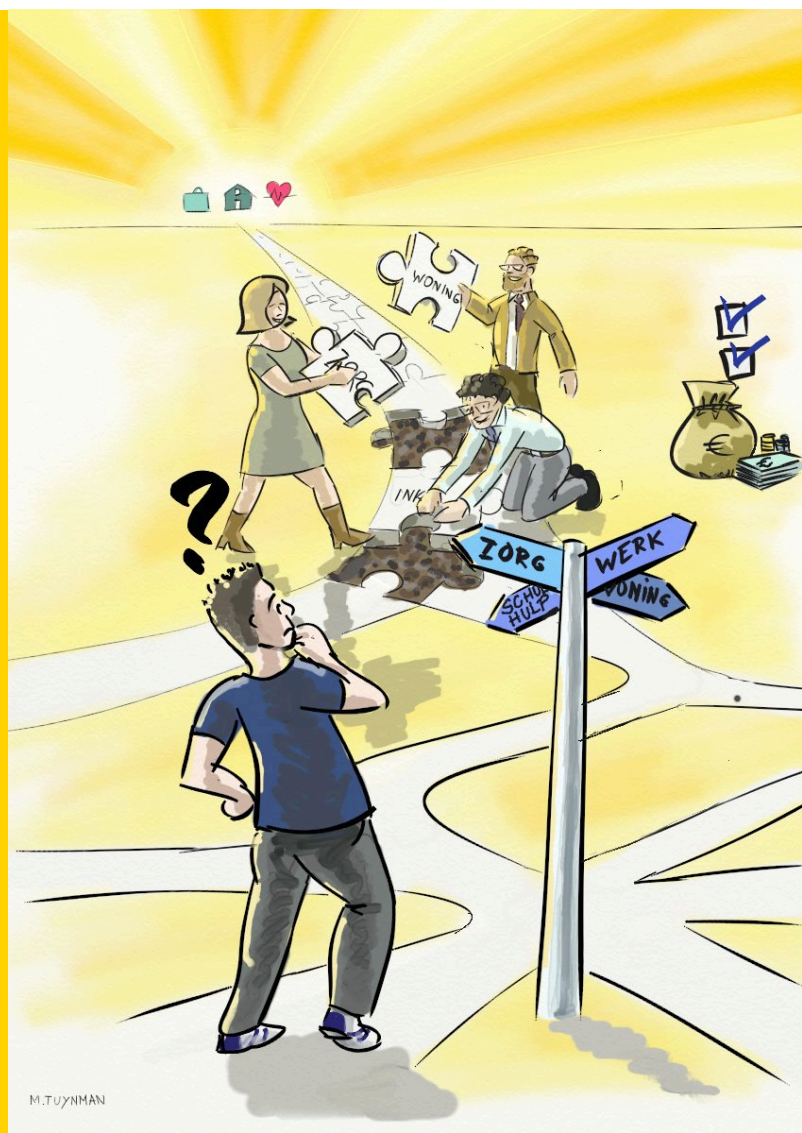
HOOFDRAPPORT

SAMENWERKEN VOOR BURGERS

MKBA naar de Almeerse integrale aanpak door Wijkteams
en Werk & Inkomen van kwetsbare inwoners

SYMPOSIUMVERSIE

AEPB-RAPPORT NR. 2019-020



Omslagfoto: M. Tuynman, ©2018 AEPB Onderzoek en advies

Copyright © 2019, Hoofdrapport, Amsterdam

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Algemeen Economisch Project- en Beleidsevaluatie (AEPB *Onderzoek en Advies*). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron wordt vermeld. AEPB aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Rapportnummer

AEPB-rapport nr.2019-020

Uitgave

Amsterdam, augustus 2019

Te citeren als

Lazrak, F. (2019) Samenwerken voor burgers: MKBA naar de Almeerse integrale aanpak door Wijkteams en Werk & Inkomen van kwetsbare inwoners. AEPB *Onderzoek en Advies*.

ISBN 978-94-92013-10-1

NUR 781

www.aepb.nl

Voorwoord

Op 27 juni 2019 hebben de gemeente Almere en AEPB Onderzoek en Advies een symposium georganiseerd. Het thema was de zoektocht van gemeenten naar het verbinden van de werelden van het wijkteam en de sociale dienst. Het symposium had tot doel om gemeenten de mogelijkheid te geven om met elkaar kennis te delen over die zoektocht. Voor Almere vormde de aanleiding een pilot in twee wijkteams, waarin langere tijd is geëxperimenteerd met samenwerking tussen wijkteams en sociale dienst.

Almere probeert structureel effecten van beleid in het sociaal domein zo goed mogelijk meetbaar te maken – *evidence-based werken*. Om de effecten van de pilot inzichtelijk te maken en te onderbouwen is er vooraf gekozen om een onafhankelijk onderzoeksbureau een effectonderzoek en een maatschappelijke kosten-baten-analyse uit te laten voeren. Dat uitkomsten van dat onderzoek vormen mede de basis van de lessen die Almere heeft opgedaan met de pilot. Tijdens het symposium zijn de pilot en het uitkomsten van het onderzoek in een verdiepende sessie aan de orde geweest. Om iedereen alsnog de mogelijkheid te geven om kennis te nemen van de lessen die Almere heeft opgedaan is er speciaal een symposiumversie van het onderzoeksrapport opgesteld.

Gea Vermeulen, concerndirecteur Sociale stad en Participatie
Peter Benschop, afdelingsmanager Werk en Inkomen
Jacko van der Meulen, afdelingsmanager Zorg en Welzijn
Floris Lazrak, directeur AEPB Onderzoek en Advies

Inhoud

	Voorwoord	iii
1	Inleiding	1
2	Integrale dienstverlening aan inwoners	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Wijkteams in Almere	6
2.3	Werk en inkomen	9
2.4	Overige voorzieningen	12
2.5	Doelgroep pilot	12
3	Probleemanalyse	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Financiële opgave	19
3.3	Probleemanalyse wijkteam	20
3.4	Probleemanalyse W&I	23
3.5	Overlap in doelgroep	26
3.6	Achtergronden bij de pilot	28
3.7	Referentie- en projectalternatief	30
	3.7.1 Randvoorwaarden	32
3.8	Scenario's	33
3.9	Ontwikkelingen in sociaal domein in Almere	34
4	Effecten van integrale dienstverlening	36
4.1	Inleiding	36
4.2	Effectensessie	36
	4.2.1 Het verhaal van drie bijstandsgerechtigden	37
	4.2.2 Bewoners en hun leefwereld	39
	4.2.3 Systeemwereld en overige belanghebbenden	42
4.3	Effectenoverzicht	45
	4.3.1 Bepalen effecten	45
	4.3.2 Effectposten	47
4.4	Efficiënter werkproces	49
4.5	Re-integratie en activering	50
4.6	Zorg- en welzijnseffecten	53
4.7	Overige effecten	56
4.8	Tijdshorizon en discontovoet	57
4.9	Aannames MKBA	58
4.10	Scenario's	59
5	Resultaat pilot	60
5.1	Inleiding	60
5.2	Opbrengsten samenwerking	62
	5.2.1 Onderzoeksofzet	62
	5.2.2 Pilot	64
	5.2.3 Data	65
	5.2.4 Doelgroep pilot	66

5.3	Effecten pilot op bijstandsgerechtigden	68
5.3.1	In- en uitstroom bijstand pilot.	69
5.3.2	Resultaten op bijstandsgerechtigden	71
5.4	Effecten pilot op wijkteam	73
5.4.1	In- en uitstroom wijkteam	73
5.4.2	Resultaten op cliënten wijkteam	75
5.5	Kosten en baten	76
5.5.1	Kosten	76
5.5.2	Directe effecten	78
5.5.3	Indirecte effecten	80
5.5.4	Externe effecten	81
5.5.5	Verdelingseffecten.	82
5.5.6	Totaal	82
6	Maatschappelijk rendement	85
6.1	Inleiding	85
6.2	MKBA-overzicht: basisvariant	85
6.3	Gevoeligheidsanalyse: draaien aan de knoppen.	87
6.4	MKBA-overzicht: scenario's	88
7	Conclusie en aanbevelingen	91
7.1	Inleiding	91
7.2	Conclusies	92
7.3	Aanbevelingen	96
	Bijlagen	96
A	Gebruikte bestanden.	97
B	Cijfers en tabellen	98
B.1	Werk en Inkomen.	98
B.2	Sociaal wijkteam	98
C	Effectensessies	101
D	Effectentool.	103
E	MKBA-tool.	104
	Literatuur.	106
	Afkortingen	109
	Begrippenlijst	110
	Index	113

Inleiding

Aanleiding

Sinds de decentralisaties van zorg, werk en jeugdhulp in 2015, is ook de gemeente Almere verantwoordelijk voor bijna de gehele maatschappelijke ondersteuning van haar inwoners. De centrale gedachte achter de decentralisaties was dat het ‘dichter bij de burger organiseren van ondersteuning’, méér mogelijkheden biedt om maatwerk te leveren en bureaucratie te voorkomen. De aanname daarachter was, dat de ondersteuning en begeleiding beter en goedkoper zou worden. De uitgaven aan voorzieningen in het sociaal domein blijken echter te groeien. De daarmee samenhangende overschrijdingen van budgetten nopen tot ombuigingen en een beroep op gemeentelijke reserves. Dit zorgt ervoor dat Almere, net als verschillende andere gemeenten, nadenkt over een effectievere transformatie.

De inmiddels afgeronde pilot ‘intensiever samenwerken tussen de afdelingen Werk & Inkomen (W&I) en Sociale Wijkteams (SWT)’, beoogt bij te dragen aan die transformatie door inwoners integraler te ondersteunen en (onnodige) uitvoeringskosten te voorkomen. Deze maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) brengt het maatschappelijk rendement in beeld van de pilot, waarin ‘zorg’, ‘participatie’ en ‘inkomen’¹ integraal zijn samengebracht.

De aanname is dat samenwerking tussen SWT en W&I bijdraagt aan een effectievere en efficiëntere dienstverlening aan inwoners met hulpvragen. Via een motie (RG-155 2014) op het Raadsvoorstel Beleidsplannen Sociaal Domein (RV-60 2014) heeft de gemeenteraad van Almere het college verzocht om de ‘kennis en kunde vanuit het participatieonderdeel’ aan de wijkteams toe te voegen. Dit vanuit de zorg dat de vormgeving van de wijkteams de gewenste integraliteit tussen zorg en participatie niet bewerkstelligde, omdat de samenstelling van de wijkteams vooralsnog zorggerelateerd samengesteld zijn. Dit stelde op de aanname dat belemmeringen op het gebied van participatie veelal gepaard gaan met een zorgvraag, en zorgvragen vaak resulteren in belemmeringen op het gebied van participatie. De raad constateerde in de betreffende motie dat zonder een integrale aanpak op het gebied van zorg en participatie er alleen een transitie plaatsvindt, waar juist transformatie gewenst is.

Bij verschillende partijen bestaat behoefte aan een kosten-batenanalyse naar de integrale aanpak op het gebied van ‘zorg’, ‘participatie’ en ‘inkomen’ in het sociaal domein. De politiek heeft behoefte aan een instrument waarmee wordt beoordeeld of het geld dat wordt gestoken in de transformatie van het sociaal domein goed is besteed. Wegen de kosten op tegen de opbrengsten? Voor beleidsmakers is een kosten-batenanalyse zinvol om hun beleidsafwegingen en sturingsinstrumenten op te baseren. Wat is het

¹ De afdelingen SWT en W&I bieden op verschillende manieren ondersteuning aan inwoners. Maatschappelijke participatie dient hier ruim te worden opgevat, waarbij arbeidsparticipatie het doel is. Participatie kan ook als middel worden ingezet. Zo kan het bijvoorbeeld voor inwoners die zich in een sociaal isolement bevinden niet alleen een middel, maar ook een oplossing zijn.

maatschappelijk rendement van verschillende keuzes? Voor de uitvoerende ambtelijke organisatie is een kosten-batenanalyse naar een integrale aanpak in het sociaal domein waardevol om inzicht te krijgen in de vraag of de investering van meer dan een half miljoen euro op jaarbasis voor twee wijkteams zich laat vertalen naar (in de toekomst liggende) financiële en maatschappelijke opbrengsten. Voor zorg- en welzijnsorganisaties levert een kosten-batenanalyse een maatschappelijke verantwoording op, door de extra opbrengsten van de integrale aanpak te relateren aan de bestede middelen.

Doelstelling en afbakening

Met het intensiever samenwerken van W&I en SWT beoogt de gemeente Almere inwoners met (psycho)sociale problematiek doeltreffend en doelmatig te ondersteunen. Om dit te bewerkstelligen is ervoor gekozen een pilot te starten in twee wijkteams. Daarbij nemen medewerkers van W&I deel aan activiteiten van het wijkteam. Onder bezielende leiding van een projectleider wordt daarbij aan de hand van casuïstiek de deskundigheid van medewerkers aangewend om te ontdekken welke vorm van samenwerking tussen beide afdelingen het meest efficiënt en effectief is.

Om te beoordelen of de gekozen oplossingsrichtingen inderdaad bewoners in een kwetsbare positie beter ondersteunen, is ervoor gekozen de pilot te evalueren met behulp van een MKBA. Zo worden de opbrengsten van de pilot onderbouwd, en afgezet tegen de maatschappelijke kosten. Deze MKBA wordt door het college en de raad gebruikt ten behoeve van de verdere besluitvorming over de integrale aanpak van ‘zorg’, ‘inkomen’ en ‘participatie’ van inwoners die ondersteuning en begeleiding nodig hebben. De MKBA trekt zo lessen uit de in de pilot voorgestelde transformatiekeuzes en geeft bestuurders en beleidsmakers de mogelijkheid om onderbouwde keuzes te maken tijdens de transformatie-opgave in het sociaal domein.

Hoofdvraag

Een MKBA biedt een integraal overzicht welke maatschappelijke effecten een project teweegbrengt. Door die onder dezelfde noemer te brengen (in Euro's uit te drukken) kunnen ze met elkaar worden vergeleken en worden afgewogen. De hoofdvraag van deze studie is:

Wat zijn de maatschappelijke effecten en de bijbehorende maatschappelijke kosten van intensiever samenwerken van SWT en W&I; en verbetert door de samenwerking de effectiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening bij de ondersteuning van inwoners in een kwetsbare positie?

Deelvragen

De hoofdvraag is opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Welke maatschappelijke effecten ontstaan dankzij de pilot in de twee wijkteams?
2. Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van de pilot ‘intensiever samenwerken van SWT en W&I’, en hoe slaan deze bij de afzonderlijke partijen neer?
3. Welke randvoorwaarden, werkzame elementen en succesfactoren

leveren de pilots op?

4. Waarom hebben welke doelgroepen baat bij de voorgestelde interventies?

Leeswijzer

In het voorliggende rapport worden de resultaten van de *MKBA naar de Almeerse integrale aanpak door Wijkteams en Werk & Inkomen van kwetsbare inwoners* gerapporteerd. Het rapport begint met de context achter integrale dienstverlening in het sociaal domein en de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteam en W&I’, in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt de probleemanalyse van de pilot geschetst en de doelgroep in beeld gebracht, en worden het referentie- en projectalternatief gepresenteerd. Hoofdstuk 4 brengt de effecten in beeld van integrale dienstverlening en geeft de beleidstheorie die achter de samenwerking van wijkteams en W&I zit. De resultaten van de pilot worden in hoofdstuk 5 gepresenteerd. In het eerste deel wordt verslag gedaan van de empirische analyse en in het tweede deel wordt voor het basisscenario het MKBA-overzicht puntsgewijs gepresenteerd. Het maatschappelijk rendement, de gevoeligheidsanalyse en de verschillende scenario’s, komen in hoofdstuk 6 aan de orde. Het rapport besluit met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 7.

Integrale dienstverlening aan inwoners

2.1 Inleiding

De decentralisaties in het sociaal domein beogen een betere integrale dienstverlening. Sinds 2015 is de ondersteuning van inwoners in een kwetsbare positie dan ook hoofdzakelijk een gemeentelijke taak. Tegen de achtergrond van Pwet, Wmo 2015, Jeugdwet en Wgs heeft de gemeente Almere beleidskaders geformuleerd waarop het beleidsplan Sociaal Domein is gebaseerd en de ‘nieuwe’ sociale basisinfrastructuur stoelt ([Gemeente Almere 2012; 2015; 2014a; 2016c](#)). Dit vormt de basis voor de onderzochte intensievere samenwerking tussen SWT en W&I.

Integrale wijkgerichte dienstverlening

Ter voorbereiding op de nieuwe sociale infrastructuur is in 2012 een pilot gestart met zogeheten praktijkwerkplaatsen in drie verschillende gebieden, te weten: Haven, Poort en Waterwijk ([Gemeente Almere 2013b](#)). Naast deze ‘officiële’ praktijkwerkplaatsen werd ook op andere plekken in Almere geëxperimenteerd met samenwerking tussen verschillende zorg- en hulporganisaties en met een gebiedsgerichte integrale aanpak (Krachtteam in Stedenwijk, Gezonde wijkaanpak in Almere Buiten West en Wijkteam Eilandenbuurt Noord). Met de start van veertien wijkteams in 2014 en de vorming van de laatste twee wijkteams per 1 januari 2015, kon Almere vanuit de nieuwe sociale infrastructuur voorzien in een gebiedsgerichte integrale dienstverlening aan haar inwoners.

Onderzoek naar wijkteams in Nederland laat zien dat die in taak en opdracht van gemeente tot gemeente een grote diversiteit kennen ([Van den Ende et al. 2017](#)). Na de decentralisaties denken gemeenten na over de rol en positie van de gemeentelijke afdelingen die verantwoordelijk zijn voor werk, participatie en inkomen, in Almere de afdeling W&I. Onderkend wordt dat ‘werk’² belangrijk is voor mensen. Werk kan voor kwetsbare groepen positief bijdragen aan hun gezondheid en welzijn. Door de opkomst van wijkteams wordt erover nagedacht of werk, participatie en inkomen zich lenen voor een gebiedsgerichtere aanpak. Verschillende gemeenten experimenteren dan ook met de manier waarop inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt naar werk kunnen worden toegeleid, zie ([Verweij et al. 2017](#)).

² Werk in de vorm van een baan of in de vorm van arbeidsmatige dagbesteding.

Integrale dienstverlening met participatie, werk en inkomen

Reeds bij de totstandkoming van de wijkteams in Almere werd er gesproken over de relatie tussen zorg en welzijn enerzijds, en anderzijds de rol die gemeentelijke taken op het gebied van werk en inkomen in de gebiedsgerichte integrale aanpak kunnen spelen ([Gemeente Almere 2013a](#)). De inspectie SZW heeft onderzocht hoe de gemeente Almere invulling

geeft aan het vaststellen van de hulpvraag van cliënten tijdens het proces van toegang tot het sociaal domein, en de positie van W&I binnen dat toegangsproces. De conclusie van het rapport is dat volledige integratie vooralsnog niet is verwezenlijkt en dat binnen de gemeente de meningen uiteenlopen over de mate waarin en de manier waarop werk, inkomen en schuldhulpverlening kunnen worden geïntegreerd (Inspectie SZW 2016).



IEDEEREEN DOET NAAR EIGEN KUNNEN MEE, ONGEACHT ZIJN OF HAAR BEPERKINGEN
(PARTICIPATIE)

Bron: gemeente Almere

Figuur 2.1: Derde maatschappelijk effect van DSD zoals deze met een tekening op de afdeling W&I hangt: "Iedereen doet naar eigen kunnen mee, ongeacht zijn of haar beperkingen (Participatie)".

Een recenter onderzoek van de inspectie SZW naar meer samenwerking tussen verschillende gemeentelijke domeinen bij verschillende gemeenten, bevestigt dat werk en inkomen een moeizame positie innemen bij de integrale dienstverlening. De inspectie concludeert dat bij de onderzochte integrale dienstverlening participatie als sluitstuk wordt gezien. Ze wijst erop dat aandacht voor participatie voor inwoners met multiproblematiek juist kan bijdragen aan vooruitgang op andere leefgebieden. Daarnaast heeft de inspectie vastgesteld dat de samenwerking op het gebied van inkomensvraagstukken moeizaam verloopt, en dat ook op andere vlakken de dienstverlening versnipperd is. De inspectie stelt dat klantmanagers en hulpverleners dankzij hun caseload te weinig tijd hebben om klanten vooruit te helpen op het gebied van participatie (Inspectie SZW 2018). Bij andere gemeenten trof de inspectie nauwelijks andere vormen van ondersteuning aan, zoals door vrijwilligers, maar Almere kent wél een inbedding van vrijwilligersondersteuning via de VMCA in het wijkteam.

Wijkgerichte dienstverlening in Almere

De nieuwe wijkgerichte integrale dienstverlening vergde een gemeentelijke organisatie waarin klant- en werkprocessen aansluiten bij de decentrale werkwijze. Het 'Inrichtingsplan: Toegang en Klantprocessen'³ vormde de blauwdruk van DSD, waarin de consequenties van het wijkgericht werken voor de uitvoerende taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven. (Belder en Faas 2014).

Een belangrijke notie uit dat inrichtingsplan is het besef dat vraagstukken in de stad samenhangen en dat problemen binnen verschillende

³ In april 2017 presenteerde het directie-team 'Met hart voor de stad' (Gemeente Almere 2017a). Dit veranderplan vormt de basis van de momenteel lopende reorganisatie. Een belangrijk doel daarin is om beleidsvraagstukken integraler op te pakken.

leefgebieden alleen effectief kunnen worden opgepakt indien er integraal naar wordt gekeken. Daarbij beogen de uitgangspunten ‘Eén gezin, één plan, één regisseur, ook op school’ en ‘integraliteit aan de voorkant’ bij samenhangende taken de verkokering te doorbreken en de verbinding te leggen tussen verschillende organisatieonderdelen.

In de voorgestelde organisatieopzet dragen de afdelingen W&I en SWT de verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling en uitvoering voor voorzieningen op het gebied van werk, participatie en inkomen en zorg en welzijn. Dit rapport onderzoekt de pilot in de wijkteams Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk, waarin zij hebben samengewerkt met de afdeling W&I om de samenhang en integraliteit van de dienstverlening te vergroten.

Het vervolg van dit hoofdstuk biedt een beknopt overzicht van de afdelingen W&I en SWT, en beschrijft hoe zij hun dienstverlening voor Al-meerders hebben vormgegeven. Daarna wordt kort ingegaan op de overige voorzieningen waarbij deze afdelingen een rol spelen. Het hoofdstuk besluit met een eerste verkenning van de doelgroep waarop de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ zich richt.

2.2 Wijkteams in Almere

Sinds 2015 vervullen in Almere zestien wijkteams een belangrijke rol binnen de sociale infrastructuur van de stad. Zij moeten de activering en ondersteuning laagdrempelig en dichtbij de burgers organiseren. Figuur 2.2 laat de ligging van de verschillende wijkteams zien. De twee wijkteams waar de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ is uitgevoerd, zijn Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk. Dit zijn de rood gearceerde wijkteams in figuur 2.2.



Bron: AEPB Onderzoek en Advies

Figuur 2.2: Overzicht wijkteams.

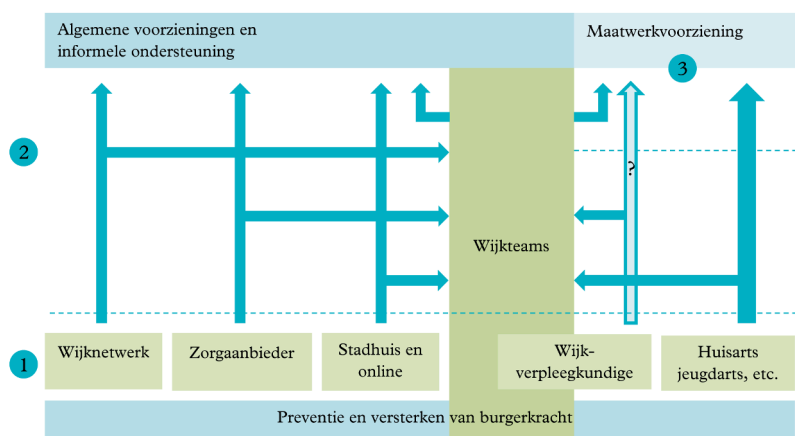
In 2014 is de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de wijkteams neergelegd bij het samenwerkingsverband ‘Samen voor de stad’.

De deelnemende zorg- en welzijnsorganisaties (Zorggroep Almere, VMCA en De Schoor) hebben aan de hand van de Kadernota en samen met de gemeente de ‘Samen voor de stad’-aanpak uitgewerkt tot een notitie sociale wijkteams. Daarop zijn de huidige wijkteams gebaseerd (Projectgroep SWT 2015; 2014).

In Almere is ervoor gekozen medewerkers van zorg- en welzijnsorganisaties en WMO-consulenten onder te brengen in de wijkteams. De samenwerking tussen zorg- en welzijnsorganisaties en de gemeente is vastgelegd in een convenant. Daarin zijn tevens de doelen en taken van het wijkteam vastgelegd. Zo heeft het wijkteam tot doel zelf- en samenredzaamheid en participatie en welbevinden te bevorderen, de toegangspoort te zijn tot andere vormen van ondersteuning en het beroep op langdurige zwaardere zorg of ondersteuning uit te stellen of te voorkomen (Convenantpartners 2014).

Taken van het wijkteam

In het convenant zijn tevens de taken van het wijkteam vastgelegd. De teams zijn op wijkniveau een ingang voor informatie en advies voor organisaties en bewoners met vragen en problemen op alle levensdomeinen. Zie 1 in figuur 2.3. Een tweede taak is de verankering binnen de sociale kaart van de wijk, waarbij wijkteams enerzijds een makelaarsfunctie innemen en anderzijds bewoners kortdurend begeleiden en activeren middels drie tot vijf gesprekken. Een derde taak betreft de toeleidings- en toegangsfunctie tot andere algemene en maatwerkvoorzieningen, zie nummers 2 en 3 in figuur 2.3. Het wijkteam is bij de inzet van meerdere vormen van ondersteuning verantwoordelijk voor bewaken van de samenhang volgens het principe ‘één huishouden, één plan, één aanpak, ook op school’.



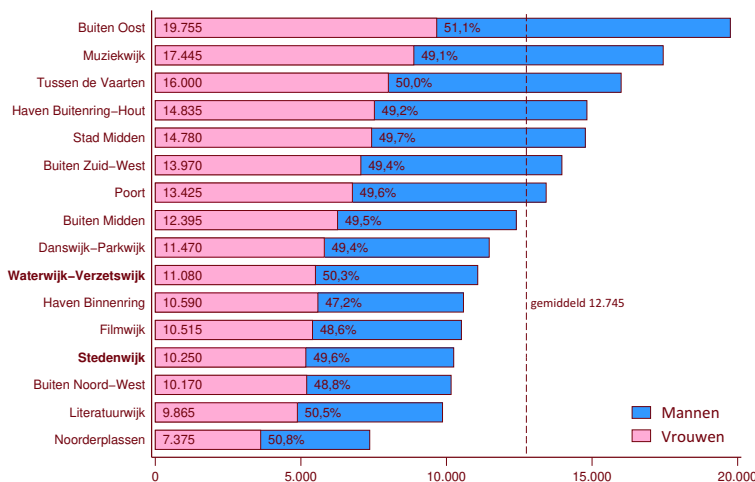
Figuur 2.3: Wijkteams en de sociale infrastructuur

Bron: (Gemeente Almere 2015; pag. 14)

De laatste taak die de convenantpartners bij het wijkteam hebben neergelegd, betreft de consultatie van het expertteam en het opschalen naar dat team van bewoners met complexe ondersteuningsbehoefte. De positie van het wijkteam binnen de sociale basisinfrastructuur staat beschreven in het ‘Beleidsplan sociaal doemin 2015: Almere aan zet!’ (Gemeente Almere 2015).

Doelgroep wijkteams

Het aantal inwoners per wijkteam verschilt. Gemiddeld genomen wonen er 12.745 inwoners in een werkgebied van een wijkteam, zie figuur 2.4. Het aantal inwoners van wijkteam Buiten Oost is meer dan 2,5 maal zo groot als dat van het kleinste wijkteam Noorderplassen. De wijkteams waar de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ wordt uitgevoerd, liggen qua aantal inwoners onder het stedelijk gemiddelde. In Haven Binnenring is een klein vrouwenoverschot, hetgeen samenhangt met de huishoudsamenstelling van de buurt. Voorafgaand aan de transitie sociaal domein is er een wijkscan opgesteld die op hoofdindicatoren een descriptief inzicht geeft in elke wijk (zie Janssen en van Asselt 2014).



Bron: AEPB Onderzoek en Advies

Figuur 2.4: Aantal inwoners per wijkteam. De wijkteams Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk maken deel uit van de pilot. Beide pilotwijkteams werken voor een kleinere doelgroep dan de gemiddelde grootte van 12.745 per wijkteam. Het inwonersaantal van het grootste wijkteam Buiten Oost is meer dan 2,5 maal zo groot als dat van het kleinste wijkteam Noorderplassen.

Vragen voor wijkteams

Alle inwoners van Almere kunnen bij het wijkteam terecht met vragen op het gebied van wonen, welzijn, zorg of vrijwilligerswerk. Vragen kunnen gaan over de opvoeding van de kinderen, maar ook over mantelzorg, eenzaamheid of over inkomensondersteuning of het doen van vrijwilligerswerk. De wijkteams zijn gevestigd in laagdrempelige centra en vertegenwoordigen diverse zorg- en welzijnsorganisaties in de wijk. In elk wijkteam zit een maatschappelijk werker, een cliëntondersteuner van MEE, een WMO-consulent, een opbouwwerker en een vrijwilligersconsulent. De verantwoordelijkheid van vragen over uitkeringen, inkomensaanvullende regelingen of het vinden van werk, ligt bij de afdeling W&I.

Activiteiten wijkteam

Elke wijkteam heeft een aantal keren per week een inloopsprekkuur. Daarnaast kan het wijkteam op verschillende manieren worden bereikt. Zo kan er via de website van de wijkteams een zogeheten keukentafelgesprek worden aangevraagd. Dat gesprek wordt bij voorkeur bij de aanvrager thuis gevoerd of op een andere plek die hij of zij prettig vindt. Bij het bepalen van de hulpvraag wordt uitgegaan van de ‘kantelingsgedachte’. Doel daarvan is het verkennen van de bredere situatie waarin de inwoner zich bevindt en eventuele knelpunten op andere levensdomeinen op te sporen, in plaats

van het komen tot een claimgerichte aanvraag.

De wijkwerkers signaleren ontwikkelingen binnen het sociaal domein in de wijk en versterken waar mogelijk met bewoners en partners de (in)formele wijknetwerken. Daarnaast begeleiden en activeren zij de inwoners vanuit hun eigen expertise (drie tot vijf gesprekken). Ook stemmen de wijkwerkers vraag en aanbod in een wijk op elkaar af, met als doel problemen te voorkomen, bewoners (actief) te laten participeren en zo nodig te helpen informele en samenhangende oplossingen te vinden (*Gemeente Almere 2016b*).

Naast de intensieve samenwerking tussen verschillende gemeentelijke partners, staan de wijkteams in contact met uiteenlopende andere organisaties die inwoners van Almere bij evenzovele hulpvragen een helpende hand kunnen bieden. Denk aan de GGD, Het Vierde Huis voor vragen op het gebied van wonen, de VMCA voor mantelzorgers, en Veilig Thuis (advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling).

2.3 Werk en inkomen

De afdeling W&I voert de Participatiewet uit en het daarmee samenhangende minimabeleid dat ook voortkomt uit de wettelijke taken van onder andere de Wgs. Dit betekent in de praktijk dat W&I ondersteuning en hulpverlening biedt aan inwoners die niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Dit wordt gedaan door uitkeringen te verstrekken en andere vormen van financiële ondersteuning te bieden. Voorts wordt de (maatschappelijke) participatie van inwoners gestimuleerd. Bijzondere ondersteuning is er voor bijstandsgerechtigden die zoeken naar werk.

Sinds 2015 is de dienstverlening van W&I georganiseerd in vijf teams die onder leiding staan van vijf teammanagers en worden ondersteund door coördinatoren (*Belder en Faas 2014; Gemeente Almere 2018*). Gedurende de pilot was de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden opgedeeld in dienstverlening aan klanten met werkperspectief (Team Werk en Werkgevers) en aan klanten met een zorgperspectief (Team Zorg). Het zorgprofiel en participatieperspectief van de bijstandsgerechtigde bepaalde welke afdeling verantwoordelijk was voor deze klant⁴. De procesmatige kant van het verstrekken van bijstandsuitkeringen is neergelegd bij het team handhaving, inkomen en intake. Dit team beoordeelt de rechtmatigheid van uitkeringen en is verantwoordelijk voor de intake.

Naast de bijstand worden inwoners die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien in bredere zin financieel ondersteund, bijvoorbeeld met bijzondere bijstand en andere inkomensondersteunende maatregelen. De uitvoering daarvan wordt gedaan door het team beheer. Tot slot is er het team bezwaar, beroep en klachten, waar inwoners terecht kunnen die een klacht hebben of het oneens zijn met een beschikking.

Financiering Werk en Inkomen

De afdeling W&I wordt op verschillende manieren gefinancierd. De belangrijkste zijn het minima-, Participatie- en BUIG-budget. Almere ontvangt het minimabudget via het Gemeentefonds ten behoeve van W&I. Het BUIG en Participatiebudget hangen met elkaar samen. Het eerste heeft tot doel om de uitgaven van bijstandsuitkeringen te bekostigen.

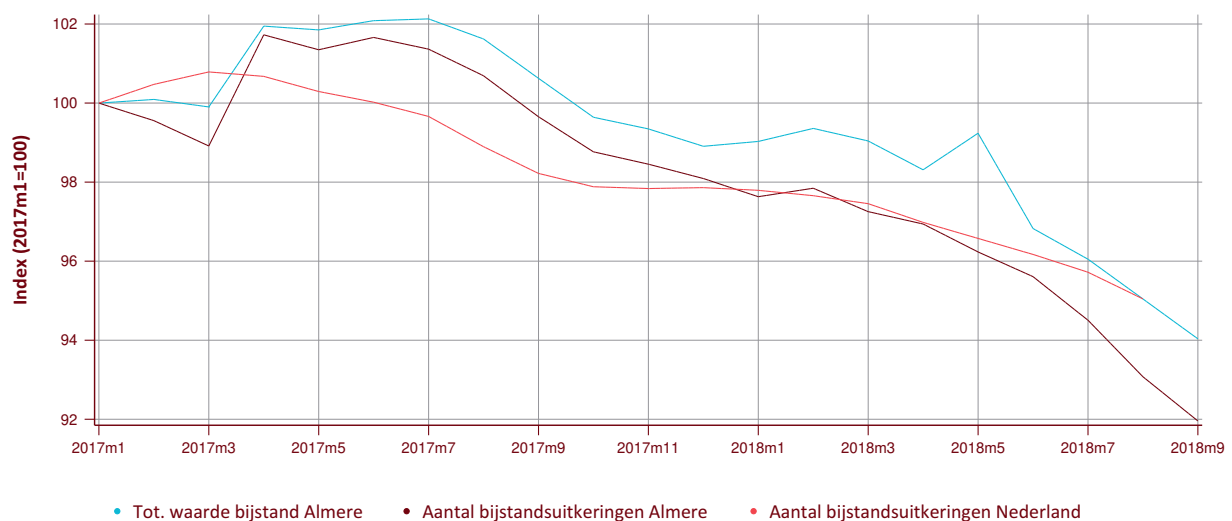
⁴ In de periode dat de pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I' liep, heeft de afdeling W&I ook haar dienstverlening geëvalueerd om deze te verbeteren. Dit hing samen met tekorten op de BUIG en het daaruit voortkomende project omBUIGen, en met de wens om klanten integralere dienstverlening te bieden. Het veranderplan van de directie is daarbij mede als kaderstellend gebruikt. Dit heeft geresulteerd in aanpassingen in het beleidsplan en een herbezinning op de structuur van de afdeling. (*Gemeente Almere 2017a; 2018*)

Het Participatiebudget⁵ kan ingezet worden om bijstandsgerechtigden te begeleiden naar werk en hen zo (maatschappelijk) te laten participeren. Op die manier kan zowel de instroom als de uitstroom worden beïnvloed.

De omvang van het BUIG-budget wordt bepaald door een verdeelmodel waarmee de Almeerse bijstandspopulatie wordt voorspeld, dat is gebaseerd op de bijstandskans van individuele huishoudens. Eind 2016 bleek dat de aanpassing van het verdeelsysteem van de BUIG voor Almere onverwachts negatieve financiële gevolgen had. Om te achterhalen welke oorzaken ten grondslag lagen aan de lagere ontvangsten via de BUIG, is nauwkeurig gekeken naar hoe het nieuwe verdeelmodel voor Almere heeft uitgewerkt. Vervolgens zijn maatregelen doorgevoerd om het tekort terug te dringen. Deze maatregelen samen vormen het project omBUIGen ([Gemeente Almere 2017b](#); [Heekelaar et al. 2017](#); [Tempelman et al. 2016](#); [Ravenhorst 2017](#)).

Doelgroep Werk en Inkomen

De doelgroep van de afdeling W&I omvat inwoners die niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Dit zijn bewoners die gebruik maken van de bijstand en van de andere inkomensondersteunende voorzieningen.



Bron: Uitkeringen GWS-Suite (jan. 2017 tot en met sept. 2018), CBS (Bijstand peildatum 15 nov 2018), bewerking AEPB Onderzoek en Advies

Figuur 2.5 laat de ontwikkeling van de bijstand in Almere zien en zet dit af tegen de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen in Nederland. De uit te keren bijstand wordt beïnvloed door enerzijds het aantal mensen dat in Almere bijstand ontvangt en anderzijds het bedrag dat elke bijstandsgerechtigde ontvangt. Dit te betalen bedrag verschilt per uitkeringsgerechtigde en hangt samen met persoonlijke omstandigheden. Te zien is dat vanaf maart 2018 het aantal bijstandsgerechtigden in Almere meer afneemt dan in de rest van Nederland. Tot mei 2018 wijkt de ontwikkeling van de totale bijstandsuitkeringen af van de positieve volume-ontwikkeling.

De pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I' richt zich specifiek op inwoners van die zich in trede 2 en 3 van de participatieladder

⁵ Het Participatiebudget is opgebouwd uit drie onderdelen: rijksbijdrage voor sw-geïndiceerden, middelen om bijstandsgerechtigden te begeleiden naar werk, en een budget voor de begeleiding van nieuwe doelgroepen.

Figuur 2.5: Ontwikkelingen bijstand jan 2017- sept 2018. De totale waarde van de uitgekeerde bijstand omvat de bijstandsuitkeringen vermenigvuldigd met het uitgekeerde bedrag. De hoogte daarvan wordt beïnvloed door overig inkomen. De ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen is weergegeven voor Almere en voor Nederland.

	Bekend			Onbekend			Totaal		
	N	Kol%	Row%	N	Kol%	Row%	N	Kol%	Row%
Almere totaal									
Trede 1: Zorg/hulpverlening	891	38	50	891	19	50	1.782	26	100
Trede 2: Sociale activering	485	21	38	801	17	62	1.286	18	100
Trede 3: Arbeidsactivering	608	26	28	1.554	34	72	2.162	31	100
Trede 4: Arbeidstoeliding	232	10	20	939	20	80	1.171	17	100
Trede 5: Reg. werk (ondersteuning)	144	6	25	422	9	75	566	8	100
Totaal	2.360	100	34	4.607	100	66	6.967	100	100

Tabel 2.1: Aantal bijstandsgerechtigden per participatietrede in Almere dat bij het wijkteam bekend is afgezet tegen het totaal aantal bijstandsgerechtigden.

Bron: Bewerking AEPB Onderzoek en Advies: GWS Suite, peildatum 1 jan. 2017 1 mrt. 2018; Szeebra, peildatum 9 mei 2018; WIZ-portaal, peildatum 3 sept. 2018

Opmerking(en): De participatietrede van bijstandsgerechtigden in de periode 1 jan. 2017 tot en met 1 sept. 2018 is uitgesplitst naar bij het wijkteam bekend en onbekend. Zowel actieve als inactieve cliënten van het wijkteam worden als bekend verondersteld.

bevinden. Het aantal unieke bijstandsgerechtigden gedurende de evaluatieperiode van de pilot (1 jan. 2017 - 1 sept. 2018) is 6.967. Van deze groep bevonden zich respectievelijk 1.286 en 2.162 in trede 2 en 3. Voor elke trede 2-klant zijn er twee trede 3-klanten. Iets meer dan 50% van de bijstandsgerechtigden vallen in de doelgroep van de pilot. Van de trede 2-klanten is 38% bekend bij het wijkteam. Van de trede 3-klanten is 28% bekend. Verondersteld wordt dat alle bewoners die het wijkteam heeft gezien, bekend zijn. Kanttekening daarbij is dat hier ook alle bewoners onder vallen met een Wmo-beschikking. In tabel 2.1 zijn de cijfers weergegeven.

Naast bijstandsgerechtigden richt de afdeling W&I zich ook op het verstrekken van bijzondere bijstand en andere inkomensvoorzieningen. Tot slot ondersteunt W&I inwoners bij het vinden van (deeltijd) werk. Dit kunnen bijstandsgerechtigden zijn, maar ook andere specifieke doelgroepen.

Taken en activiteiten werk en inkomen

Een van de prominentste taken van W&I is het verstrekken van bijstandsuitkeringen en het begeleiden en ondersteunen van bijstandsgerechtigden. In dat kader toetst de afdeling of een bijstandsaanvraag rechtmatig en doelmatig is. In die beoordeling speelt de intake van aanvragers van een bijstandsuitkering een belangrijke rol. Aan de hand van aangeleverde stukken en een gesprek worden aanvragers gescreend. Doel van deze screening is na te gaan of aanvragers in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering, mogelijke knelpunten op verschillende levensdomeinen te signaleren, en hen informatie te verstrekken over de aanvraagprocedure en de dienstverlening die W&I biedt.

Na de toekenning van een uitkering, spelen klantmanagers van de afdeling een belangrijke rol bij de begeleiding van bijstandsgerechtigden. Voor klanten met een zorgprofiel ligt de focus op maatschappelijke participatie en arbeidsmatige dagbesteding. Klanten met een werkprofiel worden op verschillende manieren ondersteund bij het vinden van werk. Voor beide klantgroepen biedt de afdeling verscheidene trajecten en diensten.

Naast het verstrekken van bijstandsuitkeringen voert de afdeling een belangrijk deel van het minimabeleid uit. In dat kader kunnen inwoners van Almere aanvragen indienen voor bijzondere bijstand en andere inkomensondersteunende maatregelen.

2.4 Overige voorzieningen

Na de decentralisaties draagt de gemeente zorg voor verschillende maatwerkvoorzieningen. De toegang tot de maatwerkvoorzieningen loopt deels via de sociale wijkteams. Voorts verwijzen klantmanagers hun bijstandsgerechtigden naar verschillende voorzieningen waaronder TOSS en Plangroep.

De maatwerkvoorzieningen vallen uiteen in Jeugdwet- en Wmo-voorzieningen. Voor de ‘zachte’-Wmo en Jeugdwet staat in tabel 2.2 het aantal contracten. Te zien is dat het aantal Jeugdwetvoorzieningen waarvoor een contract is afgegeven in heel 2017 net zo hoog is als in de eerste tien maanden van 2018. Het aantal contracten voor Wmo is in vergelijking met het vorige jaar van dezelfde orde van grootte.

	2015		2016		2017		2018	
	Jeugd	WMO	Jeugd	WMO	Jeugd	WMO	Jeugd	WMO
Losse betalingen	12	0	19	3	62	4	61	15
PGB	409	870	994	1.644	307	1.100	210	443
ZiN	9.243	3.189	7.997	6.485	6.850	6.078	6.898	5.572
Totaal	9.664	4.059	9.010	8.132	7.219	7.182	7.169	6.030

Bron: Stipter R2, peildatum 1 nov. 2018

Opmerking(en): Het kalenderjaar 2018 is nog niet afgerond, daarnaast kunnen contracten met terugwerkende kracht worden toegekend.

Tabel 2.2: Volume per zorgfinanciering voor Wmo- en Jeugdwetvoorzieningen. De -Wmo is buiten beschouwing gelaten. Dit wordt geregistreerd in Tcare.

Kijken we naar de totale waarde van de contracten, dan zien we dat die met name voor Wmo-voorzieningen aan het oplopen is. Zie tabel 2.3.

	2015		2016		2017		2018	
	Jeugd	WMO	Jeugd	WMO	Jeugd	WMO	Jeugd	WMO
Losse betalingen	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,3	€ 0,0	€ 0,5	€ 0,0	€ 0,6	€ 0,1
PGB	€ 1,9	€ 4,3	€ 5,4	€ 9,6	€ 3,0	€ 11,0	€ 1,7	€ 8,3
ZiN	€ 47,7	€ 18,1	€ 57,2	€ 31,0	€ 46,6	€ 31,5	€ 423,4	€ 39,6
Totaal	€ 49,7	€ 22,4	€ 62,8	€ 40,6	€ 50,2	€ 42,5	€ 425,6	€ 48,0

Bron: Stipter R2, peildatum 1 nov. 2018

Opmerking(en): Het kalenderjaar 2018 is nog niet afgerond, daarnaast kunnen contracten met terugwerkende kracht worden toegekend.

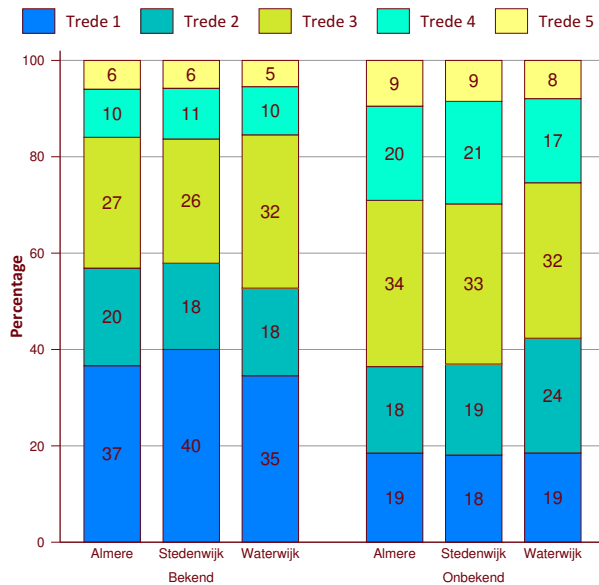
Tabel 2.3: Contractwaarde per zorgfinanciering voor Wmo- en Jeugdwetvoorzieningen. De -Wmo is buiten beschouwing gelaten. Dit wordt geregistreerd in Tcare.

Voor de MKBA is het noodzakelijk scherp voor ogen te hebben op welke voorzieningen een betere samenwerking tussen de wijkteams en W&I effect heeft.

2.5 Doelgroep pilot

De pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ richt zich op klanten in trede 2 en 3 van de Almeerse participatieladder. Van klanten van de afdeling W&I wordt bij de instroom bepaald welk arbeidspotentieel zij hebben en waar zij zich bevinden op de participatieladder. Kernfocus van de pilot is re-integratie of activering, vanuit een integrale benadering. Dit betekent dat inwoners van de gebieden waarin de twee wijkteams in de pilot actief zijn, een integrale ondersteuning krijgen. Geen onderdeel van de

pilot zijn aanvragen levensonderhoud en bijzondere bijstand, handhaving en maatregelen opleggen, en Werkgeversbenadering. In de laatste fase van de pilot is in de wijkteams wel geëxperimenteerd met het aanvragen van bijzondere bijstand.



Figuur 2.6: Aandeel bijstandsgerechtigden dat het wijkteam kent, uitgesplitst naar participatietrede.

Trede 2 en trede 3-klanten

Sommige managers en medewerkers zien het afbakenen van doelgroepen als knelpunt bij de integrale dienstverlening.

“ Ik ben er niet zo voor om allemaal doelgroepen te onderscheiden en daarin allemaal hokjes te maken. Het mooiste zou zijn als je iedereen gewoon als klant op maat zou kunnen begeleiden. Ik vind het altijd wat gevaarlijk om hokjes te maken, omdat het ook betekent dat je het werk gaat onderverdelen. De een voor het een, de ander voor het ander. ”

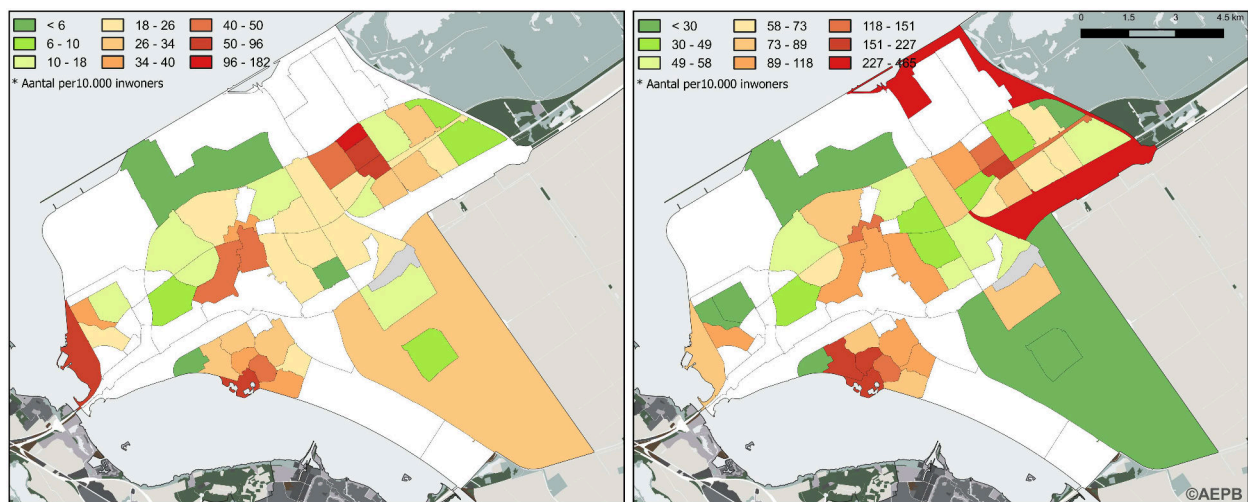
In tabel 2.1 zagen we al dat slechts een deel van de bijstandsgerechtigden in trede 2 en 3 valt. Voorts zagen we dat van die klanten maar een beperkt deel bekend was bij het wijkteam. Figuur 2.6 laat voor Almere, Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk de verdeling tussen de verschillende participatietreden zien.

In figuur 2.6 is een onderverdeling gemaakt tussen bijstandsgerechtigden die bekend en onbekend zijn bij de wijkteams. Allereerst valt op dat een substantieel deel van de bijstandsgerechtigden die bij hen bekend zijn in trede 1 zitten. Terwijl dit voor Almere als geheel en voor Stedenwijk ten koste gaat van een lager aandeel trede 3-, 4- en 5-klanten, geldt dat voor Waterwijk-Verzetswijk in mindere mate. Dat er meer trede 1-klanten bekend zijn, heeft een directe relatie met het lagere aandeel van trede 2-klanten in die categorie.

Integrale benadering

Voor inwoners van Almere die een beroep doen op gemeentelijke ondersteuning, in dit geval van de buurten die vallen onder de twee aan de pilot deelnemende wijkteams, betekent de integrale benadering dat de expertise van W&I aansluit bij de wijkteams. Medewerkers van W&I kunnen daar hun expertise inbrengen.

“ De klant met meerdere problemen [...] moet formulieren aanleveren en zijn verhaal doen. Hij krijgt bij W&I misschien niet het juiste advies over wat hij bij het wijkteam kan halen, en bij het wijkteam misschien niet het juiste advies over wat hij moet doen om het juiste inkomen te verkrijgen. Dat is de situatie zoals die nu is, als je niet samenwerkt. ”



Bron: WIZportaal en BRP. Bewerking AEPB Onderzoek en Advies

Financiële zelfredzaamheid

Naast de klanten van W&I in trede 2 en 3, bedienen wijkteams ook andere klanten. Uit de eerdere figuur 2.6 blijkt dat klanten die bijstand ontvingen en bekend waren bij het wijkteam, voor een deel in trede 1 zitten.

De wijkteams nemen voor een deel van de inwoners die met een hulpvraag komen een zelfredzaamheidsmatrix af. Aan de hand van verschillende levensdomeinen worden voor een hulpvrager de knelpunten in beeld gebracht.

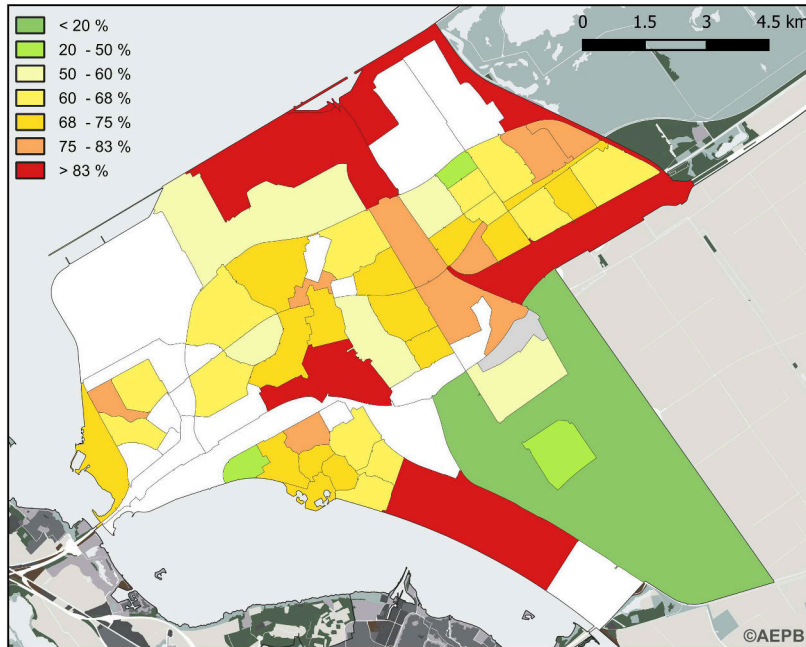
Figuur 2.7 laat per buurt het aantal inwoners zien waarvoor de financiële zelfredzaamheid is bepaald. De linkerkaart laat per buurt en per 10.000 inwoners het aantal cliënten zien dat niet zelfredzaam is, en een 1 of 2 scoort qua financiële zelfredzaamheid. Te zien is dat in buurten van de wijkteams Haven Binnenring, Stedenwijk en Buiten Noord-West naar verhouding veel cliënten onvoldoende zelfredzaam zijn op het gebied van financiën.

De rechterkaart laat per buurt het aantal cliënten per 10.000 inwoners zien waarvoor de afgenomen ZRM-uitkomst 'beperkt zelfredzaam' is. Te zien is dat inwoners waarvoor een ZRM is afgenomen in buurten die vallen onder de wijkteams van Haven Binnenring, Stedenwijk en Buiten Noord-West, vaker beperkt zelfredzaam zijn.

Figuur 2.7: Het aantal cliënten van het wijkteam per 10.000 inwoners dat op basis van een afgenomen zelfredzaamheidsmatrix niet of beperkt financieel zelfredzaam is, op buurtniveau. De linkerkaart laat het aantal cliënten zien dat niet financieel zelfredzaam is, de rechterkaart het aantal cliënten dat financieel beperkt zelfredzaam is.

Zelfredzaamheid dagbesteding

Het doel van de pilots is het re-integreren en activeren van inwoners. De inzichten die dat oplevert in de mate van zelfredzaamheid op het gebied van dagbesteding, levert een indicatie op voor de doelen die de gemeente zich op dat vlak stelt.



Bron: WIZportaal en BRP. Bewerking AEPB Onderzoek en Advies

Figuur 2.8: Het percentage cliënten van het wijkteam dat op het gebied van dagbesteding niet of beperkt zelfredzaam scoort op de zelfredzaamheidsmatrix, per buurt.

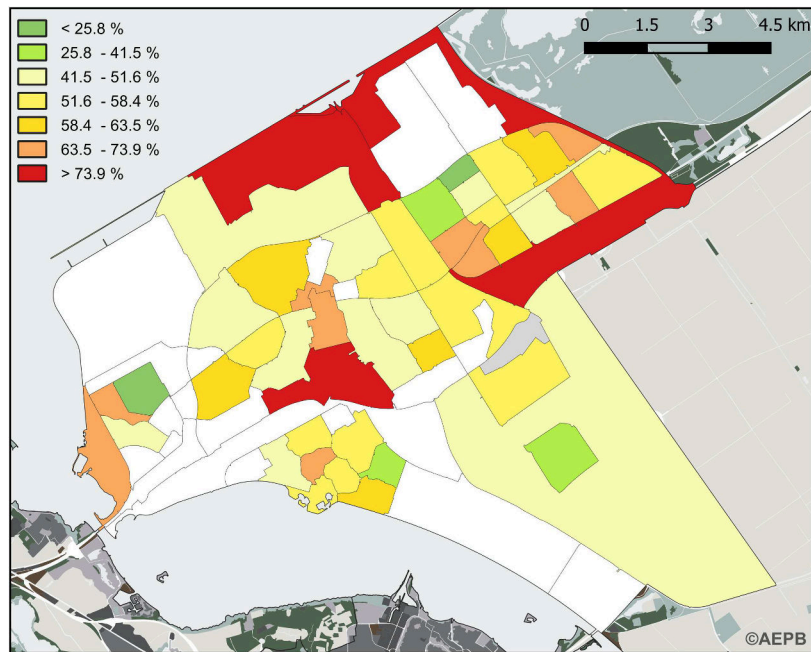
In figuur 2.8 is per buurt het percentage weergegeven van inwoners van wie bij het afnemen van een ZRM bleek dat ze niet of beperkt zelfredzaam zijn op het gebied van dagbesteding. Naar voren komt dat met name in dunbevolkte buurten de uitkomst van de ZRM vaker duidt op een verminderde zelfredzaamheid. Inwoners waarbij een ZRM op het gebied van dagbesteding is afgenomen in buurten van de wijkteams Haven Binnenring, Stedenwijk, Danswijk-Filmwijk en Stad Midden, blijken vaker niet of beperkt zelfredzaam als uitkomst te hebben.

Zelfredzaamheid maatschappelijke participatie

De gemeente Almere ruimt in haar beleid een belangrijke plaats in voor maatschappelijke participatie (Gemeente Almere 2014a; 2015). Voor het deel van de cliënten van de wijkteams voor wie een ZRM is afgenomen, wordt ook de mate van zelfredzaamheid op het gebied van maatschappelijke participatie in beeld gebracht. Inwoners kunnen om verschillende redenen niet in staat zijn te participeren.

“ Er zijn mensen die tijdelijk en om wat voor reden dan ook niet bij machte zijn om betaald werk te doen. Dat zijn bijvoorbeeld mensen die veel mantelzorg doen, een burnout hebben of ontslagen zijn en in een dip zitten, en voorlopig even vrijwilligerswerk doen. Of het gaat om mensen die tijdelijk bewust uit het arbeidsproces gestapt zijn, zoals jonge vrouwen met kinderen. ”

Figuur 2.9 laat op buurtniveau zien dat in de wijkteams Buiten Zuid-



Bron: WIZportaal en BRP. Bewerking AEPB Onderzoek en Advies

Figuur 2.9: Het percentage cliënten van het wijkteam dat op het gebied van maatschappelijke participatie niet of beperkt zelfredzaam scoort op de zelfredzaamheidsmatrix, per buurt.

West, Stad Midden en Haven Binnenring uit een relatief groot deel van de afgenomen ZRM's naar voren komt dat de cliënt beperkingen heeft op het gebied van maatschappelijke participatie.

“ Ik ben ervan overtuigd dat bij sommige mensen wat meer drang nodig is en bij andere mensen wat meer ondersteuning. Volgens mij is het aan de professional om dat samen met de klant duidelijk te krijgen. W&I en de wijkteams hebben allebei een eigen manier van werken en die twee kunnen aanvullend zijn. ”

Probleemanalyse

3.1 Inleiding

Sommige inwoners van Almere redden het niet zelf en hebben behoefte aan tijdelijke of structurele ondersteuning. Dat sommige inwoners het soms alleen niet redden is van alle tijden. Kok (2000) beschrijft in zijn boek ‘Burgers in de bijstand’ de ontwikkeling van de sociale zekerheid van eind negentiende en begin twintigste eeuw, die is gefundeerd op armenzorg door welgestelde burgers en kerken, die omkeken naar hen die minder gefortuneerd waren. Gesteund door de Armenwet, die subsidiariteit stimuleerde, hebben veel voorlopers van de huidige zorg- en welzijnsinstellingen hun wortels in die periode. Die oorsprong springt zelfs vandaag bij sommige organisaties nog in het oog, zoals bij het Leger des Heils.

Ondanks dat men zich toen veelal primair richtte op tegengaan van materiële armoede, was men zich er al van bewust dat armoede belemmeringen opwierp voor een stad waarin iedereen meedoet, en dat armoede samenhang met problemen op andere levensdomeinen. ‘Werkverschaffing’ werd ook toen gezien als oplossing voor sociale problemen.

Wijkteams en integrale intake

Eind negentiende eeuw ontstond, gebaseerd op het Elberfelder stelsel, de eerste belangstelling voor huisbezoek aan ‘armen’. Door de ‘gegoede’ burgerij bij deze huisbezoeken bekend te maken met de levensomstandigheden van de armen, hoopte men de kloof tussen arm en rijk te dichten. Daarnaast onderkende men dat alleen geldelijke hulp ontoereikend was om arme gezinnen “duurzaam op te heffen uit den staat van (...) zedelijk en geldelijk verval”. Daarom dienden armenbezoekers werk te zoeken voor de werklozen, ze bij te staan met raad en daad, en hun belangstelling te tonen. Tenslotte hoopte men via de huisbezoeken besparingen te realiseren door de rechtmatigheid van de hulp te toetsen. Op slechts enkele plekken in Nederland kwam het huisbezoek door vrijwilligers daadwerkelijk van de grond. In Leeuwarden deelde men de stad op in wijken en kringen waar vrijwilligers structureel buurtbezoeken aflegden bij armen. Deze aanpak verving het jaarlijkse huisbezoek van de voogden en maakte de functie van wijkmeester overbodig. Tussen 1894 en 1897 stelden de vrijwilligers 3.120 rapporten op waarin zij op basis van een integrale intake adviseerden welke hulp nodig was (Kok 2000).

Zoals men eind negentiende eeuw de waarde onderkende van ‘dichtbij de burger’ staan en een integrale intake, wordt de integrale aanpak na de huidige decentralisaties gezien als oplossing om inwoners in een kwetsbare positie te ondersteunen in zelf- en samenredzaamheid. Knelpunten die bewoners ervaren, kennen echter veelal een grote mate van samenhang.

Een illustratie daarvan is dat bij bewoners waar wijkwerkers een ZRM-test afnemen er veelal op meerdere levensdomeinen onvoldoende of beperkte zelfredzaamheid wordt geconstateerd. In die zin zijn een keukentafelgesprek en een ZRM een voortzetting van de huisbezoeken en rapporten van eind negentiende eeuw.

Gemeentelijke ondersteuning van kwetsbare inwoners

De ondersteuning die de gemeente Almere haar kwetsbare inwoners biedt, is momenteel neergelegd bij verschillende afdelingen en teams. De inrichting van de daarmee samenhangende werkprocessen heeft soms te maken met historische toevalligheden, en betreft soms bewuste keuzes. Aangenomen wordt, dat voor sommige kwetsbare inwoners met een hulpvraag de gescheiden werkprocessen het hulptraject minder effectief maken. Een medewerker schetst daartoe het volgende voorbeeld:

“ Stel, een bewoner komt bij een wijkteam met een probleem dat ligt op het gebied van zijn inkomen, of participatie of een combinatie van die twee. Er moet iets gebeuren maar het wijkteam heeft daar niet de expertise voor. Het wijkteam zegt dan dat de persoon met die vraag naar W&I moet. Zo iemand gaat naar W&I, komt in een intakeprocedure terecht maar neemt bijvoorbeeld steeds niet de juiste papieren mee en kan niet goed aan de wijkteammedewerker vertellen wat er nou ontbreekt. Hij valt uit de procedure en krijgt geen uitkering. Of diezelfde persoon snapt niet helemaal wanneer hij op gesprek moet komen. Hij komt niet en valt uit. Of iemand wordt bij W&I, die bij het wijkteam betrokken is, beticht van ‘ja maar jij woont samen, je kan geen uitkering aanvragen’.

Aan de andere kant constateren managers en medewerkers dat de capaciteit van de wijkteams momenteel ontoereikend is. De vraag is of de taakinvulling van wijkteams te breed wordt ingevuld, de organisatie en werkprocessen onvoldoende aansluiten bij de hulpverlening of dat de raad te weinig middelen beschikbaar heeft gesteld.

Ook is de vraag of de randvoorwaarden voldoende zijn ingevuld om samen te werken met een andere afdeling waarbij integrale dienstverlening als middel wordt gezien om inwoners uiteindelijk te re-integreren en activeren.

“ De capaciteit die in de wijkteams is ingezet, is niet in overeenstemming met de opdracht die aan de wijkteams is meegegeven. Dus het wordt kiezen of delen. Er zal misschien capaciteit bij moeten. Maar het kan ook zijn dat de gemeente dat niet wil en dan wordt de opdracht van het wijkteam beperkter. Nou, dat kan, dat geeft in ieder geval duidelijkheid.

Randvoorwaarden werk en inkomen

De afdeling W&I is de afgelopen jaren bezig geweest met een geleidelijke transformatie van het toetsen van rechtmatigheid naar een meer integrale dienstverlening waarbij doelmatigheid meer accent krijgt. De afdeling zet de omgekeerde toets in als instrument om medewerkers bewuster te maken van de bedoeling van uit te voeren wetten (Van Galen et al. 2017).

Voor klanten in het zorgprofiel heeft de afdeling W&I te maken met een capaciteitsprobleem. Een klantmanager illustreert het als volgt:

“ De groep trede 3-klanten is groot en er is maar een x aantal klantmanagers voor. Zij komen aan hun eigen trede 3-klanten al nauwelijks toe. Als ik daar een verse klant aan toevoeg, gaat die onderop de stapel. Dan ben ik bang dat zo iemand weer wegzakt. ”

Naast de observatie van deze klantmanager, wordt door diverse medewerkers aangegeven dat het aantal bijstandsgerechtigden met een zorgprofiel te groot is om structureel met de beschikbare klantmanagers te bedienen. Uit de pilot ‘Krijgen waar je recht op hebt’, waarin een klantmanager intensief met klanten bezig is, komt naar voren dat die juist wel de behoefte hebben om echt ‘gezien’ te worden.

In de analyse van [Van Poorten \(2016\)](#) wordt een aantal observaties gedaan over de dienstverlening van de afdeling W&I. Ten aanzien van de intake wordt gesuggereerd dat de indeling in een participatietrede meer afhankelijk is van de persoon die de intake doet dan van objectieve criteria. Voorts worden verschillende adviezen gegeven ten aanzien van de werkprocessen. Kern van die adviezen is dat de afdeling W&I zich meer moet structureren en zich meer op het werkproces moet gaan richten. Klantmanagers moeten daarbij meer oog hebben voor de mogelijkheden van bijstandsgerechtigden en hen samen met accountmanagers bemiddelen naar werk. Er wordt geconstateerd dat het nieuwe management van de afdeling goede stappen zet. Voor de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ betekent dit dat de focus van klantmanagers sterker gericht zal zijn op werk, waarbij de focus op zorg ten dienste staat van (maatschappelijke) participatie.

3.2 Financiële opgave

Sociale dienstverlening kost geld. De uitgaven aan het Sociaal Domein bedragen ongeveer 40% van de totale begroting van 812 miljoen euro ([Gemeente Almere 2017c](#)). Algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen Wmo en Jeugdwet bepalen meer dan de helft van de uitgaven van het Sociaal Domein. Inkomensondersteuning en re-integratie bepalen 40% van de uitgaven van de ruim 310 miljoen euro die in het Sociaal Domein omgaan.

De merendeel van de bekostiging van de sociale dienstverlening wordt gedekt via het gemeentefonds en specifieke uitkeringen. Indien de kosten hoger zijn dan de baten, dient de gemeente via gemeentelijke heffingen, onttrekking aan de reserves of uit overige eigen middelen de uitgaven te bekostigen.

Beperkte budgetvrijheid: sturen op prijs, volume en kwaliteit

Veel van de uitgaven in het Sociaal Domein liggen vast doordat ze zijn gerelateerd aan wettelijke taken die de gemeente Almere moet uitvoeren. Inwoners die een beroep doen op wettelijke geborgde voorzieningen, hebben immers ‘recht’ op die voorzieningen. Het gevolg is dat een substantieel deel van de uitgaven gepredestineerd lijkt.

Naast de beperkt beïnvloedbare uitgaven, groeien de inkomsten uit het gemeentefonds en specifieke uitkeringen niet mee met de uitgaven in het Sociaal Domein. Daarnaast hebben de decentralisaties geleid tot een

bezuiniging, terwijl het takenpakket minimaal gelijk is gebleven. Tot slot blijkt de vraag naar voorzieningen in het Sociaal Domein te groeien.

Gezien de tangfinanciering ontstaan er voor de gemeente financiële prikkels om toch binnen de budgettaire kaders te blijven. Aangezien de inkomsten beperkt te beïnvloeden zijn, sturen gemeenten sterk op de uitgaven. De gedachte achter de decentralisaties was ook dat gezien hun nabijheid bij de burger, gemeenten dit beter konden dan de rijksoverheid. De uitgaven in het Sociaal Domein zijn grofweg op drie manieren te beïnvloeden.

Allereerst kan de gemeente sturen op (kost)prijs. Dit kan in de vorm van scherper inkopen of beleidsmaatregelen doorvoeren die leiden tot een positieve verschuiving in zorgzwaarte. In de tweede plaats kan er worden gestuurd op hoeveelheid zorg binnen de wettelijke kaders. Dit kan op verschillende manieren. Zoals de substitutie van maatwerkvoorzieningen voor algemene voorzieningen, waarbij de premisse is dat het beroep op algemene voorzieningen goedkoper uitpakt. Of de inzet van effectieve preventie van het gebruik van duurdere maatwerkvoorzieningen. De laatste wijze van sturen op uitgaven is het beïnvloeden van de kwaliteit. Effectievere voorzieningen of voorzieningen die een duurzamer effect realiseren, zorgen ervoor dat op langere termijn de uitgaven dalen. Om zicht te hebben op wat werkt, dient een gemeente zijn sturingsinformatie op orde te hebben (VNG/KING 2014).

Financiële kansen en risico's transformatie

De pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I' is een voorbeeld van hoe in het nieuwe Sociaal Domein beleid wordt ontwikkeld om uitgaven te beïnvloeden en de ondersteuning aan inwoners te verbeteren. Door de effectiviteit van dienstverlening te vergroten, kan Almere grip krijgen op de uitgaven.

De pilot is ontstaan vanuit de gedachte dat integrale dienstverlening goedkoper en effectiever is. Om te beoordelen of dit inderdaad het geval is, dienen kosten en baten tegen elkaar te worden afgezet. Door dit vanuit een maatschappelijk perspectief te doen, ontstaat zicht op het financieel en maatschappelijk rendement.

De uitkomsten van een MKBA geven voeding aan een belangenafweging doordat die zowel het financieel als maatschappelijk rendement voor afzonderlijke partijen in beeld brengt. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat integrale dienstverlening voor de gemeente geld kost, maar voor de maatschappij wel rendeert. De uitkomsten van een MKBA dragen bij aan een effectievere transformatie in het sociaal domein. Het expliciteert de financiële en beleidsmatige risico's.

3.3 Probleemanalyse wijkteam

Het wijkteam heeft beleidsmatig een schakelfunctie binnen de sociale basisinfrastructuur. De outreachende aanpak die de gemeente voorstaat, wordt deels door hen ingevuld. Door het voeren van keukentafelgesprekken ontstaat een beter zicht op de problematiek. Wijkteams opereren met T-shaped professionals, waarbij de wijkwerker generalist is voor de bewoner, en specialist binnen het team. Het blijkt dat op het gebied van werk, inkomen

en participatie wijkwerkers te maken hebben met kennislacunes.

Naast de individuele ondersteuning door een wijkteam, is het voormalige opbouwwerk, dat zich meer op collectieve oplossingen richt, eveneens ondergebracht in de wijkteams. Door de verschillende taken die een wijkteam heeft en de beperkte capaciteit, kan het gebeuren dat wettelijke taken en crisis druk zetten op de andere taken.

“ Het is niet heel helder welke doelgroepen de wijkteams nu bedienen. Dat is eigenlijk alles en iedereen. Op het moment dat er inderdaad een probleem komt, dan gaan ze lopen, maar als je kijkt naar de beleidsstukken, dan klopt dat niet met de doelgroep die ze zouden moeten bedienen. Zij zouden de complexe problemen niet moeten doen. Die moeten via huisartsen.

De PA-adviseur in het wijkteam verwijst door naar maatwerkvoorzieningen⁶. Tot slot verwijzen wijkteams door naar expertteams die de complexere ondersteuningsvragen begeleiden.

“ Alle wijkwerkers voeren generalistische taken uit. Ze houden allemaal keukentafelgesprekken. Ze doen het allemaal goed en proberen allemaal met de bewoner een oplossing te vinden. Dat doet MEE, bij dagbesteding en begeleiding. Dat doet de Zorggroep, dat doet de Schoor, dat doet de VMCA. Maar zij mogen geen beschikkingen afgeven. Dus zij schrijven op wat ze gezien hebben. Ze stellen samen met de bewoner een plan op. Maar er wordt vervolgens niks mee gedaan want er moet eerst een beschikking worden geschreven.

⁶ Tijdens de pilot, omstreeks maart 2017, is ervoor gekozen een deel van de PA-adviseurs op het stadhuis bij het centraal team onder te brengen. De gedachte is dat het beschikken van maatwerkvoorzieningen bij inwoners met enkelvoudige problematiek gebaat is bij een procesmatige afhandeling van het beschikkingsproces. Als gevolg daarvan is er een personele verschuiving geweest van het wijkteam naar het centraal team. Een keerzijde is dat de gedeelde taken van een wijkteam werden gedragen door een kleinere formatie.

Klanten van het wijkteam

Klanten kunnen op verschillende manieren in contact komen met het wijkteam. Wijkteams houden onder andere inlooppreekuren in buurten. Veel bewoners weten het wijkteam zelf te vinden en waarderen het contact met wijkwerkers (Tuynman en van der Geest 2017). De klachten die het eerste half jaar bij de ombudsman zijn binnengekomen, betreffen dan ook hoofdzakelijk klachten over beschikkingen (Ombudsman 2018).

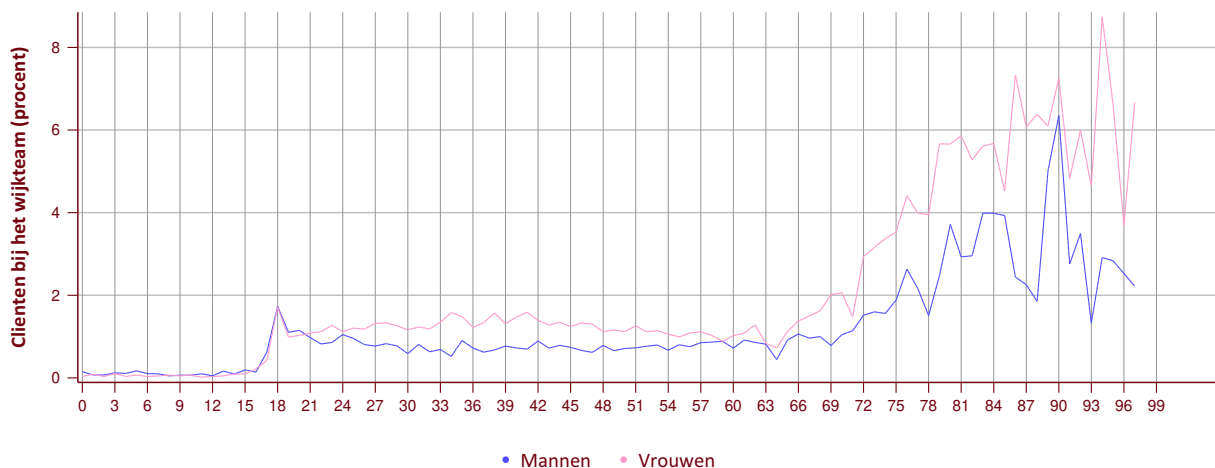
Wijkteams in Almere hebben kortdurend contact met klanten. Ze doen aan vraagverheldering, de zogeheten ‘vraag achter de vraag’. Klanten melden zich voor maatwerkvoorzieningen bij het wijkteam. De regiefunctie ligt daar niet.

Figuur 3.1 laat het percentage klantcontacten zien per leeftijd en sekse. Te zien is dat wijkteams weinig klantcontacten hebben met jongeren⁷. Op 18-jarige leeftijd heeft 1,8% van mannen en vrouwen contact met een wijkteam. Een deel van hun problemen hangt samen met huisvesting. Van de mensen tussen de 21 en 65 jaar vindt tussen de 1 en 1,8% van de mannen en vrouwen de weg naar de wijkteams. Voor vrouwen geldt dat zij met een leeftijd tussen de 30 en 45 jaar circa 30% vaker contact hebben met de wijkteams dan mannen.

Na het 65ste levensjaar loopt het percentage inwoners dat contact heeft met een wijkteam snel op. Voor oudere inwoners van Almere geldt eveneens dat vrouwen vaker contact met een wijkteam hebben dan mannen, in sommige leeftijdscategorieën is dit zelfs het dubbele tot het drievoudige. Dat veel ouderen contact hebben met een wijkteam, hangt deels samen met de toegangsfunctie die de wijkteams hebben voor Wmo-voorzieningen.

⁷ Inwoners die met een opvoedvraag bij het wijkteam komen, worden geregistreerd. Het kan betekenen dat de registratie onvoldoende zicht geeft op de hulpverlening van het huishouden en eventueel betrokken jeugdigen.

De pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ heeft tot doel inwoners die in trede 2 of 3 van de participatieladder zouden worden ingedeeld te re-integreren of te activeren. Dit zijn inwoners die tussen de 18 en 65 jaar oud zijn en eventueel in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering. In de periode januari 2017 tot en met september 2018 kwam minder dan 2 procent van de inwoners in bijstandsgerechtigde leeftijd met een hulpvraag bij de wijkteams. Voor een deel van deze inwoners geldt bovendien dat ze een enkelvoudige hulpvraag hebben of in aanmerking willen komen voor een maatwerkvoorziening.



Figuur 3.1: Percentage hulpvragers wijkteam per leeftijd. Periode 1 januari 2017 tot en met september 2018

Naast het verstrekken van bijstandsuitkeringen is de afdeling W&I verantwoordelijk voor de verstrekking van bijzondere bijstand en andere inkomensondersteunende maatregelen die onder het armoedebelief vallen. Deze voorzieningen zijn in principe toegankelijk voor alle inwoners van Almere met een laag inkomen. In 2016 maakten in totaal 10.102 huishoudens gebruik van één of meerdere inkomensregelingen (Zie voor aanvullende gegevens over minima in Almere: Kets 2017; 2018).

Verbinding W&I

Ook klantmanagers van de afdeling W&I verwijzen klanten door naar de wijkteams op het moment dat ze problemen signaleren op andere levensdomeinen. Tijdens observaties van klantgesprekken wezen klantmanagers bij W&I klanten nadrukkelijk op het bestaan van het wijkteam. Dit gebeurt vaak wel vrijblijvend en het initiatief wordt aan de klant gelaten.

“Knelpunt is dat de wijkteams vraaggericht zijn. Klanten moeten zelfstandig naar hen toekomen om te zeggen dat ze iets nodig hebben, zoals dagbesteding. Dat doen onze klanten niet. En als ik denk dat iemand dagbesteding nodig heeft, probeer ik een PA te bereiken maar dat lukt niet altijd. Ik heb wel eens een klant samen met een participatieadviseur opgepakt. Dat ging moeizaam. Ik bleef maar uitleggen: die meneer zegt wel dat er niets met hem aan de hand is, maar als er niks met hem aan de hand zou zijn, dan was hij niet gedwongen opgenomen en kreeg hij geen medicatie. Als die klant in zijn eentje naar een wijkteam was gegaan, dan was geconcludeerd dat er niets mis met hem was. Terwijl... ik weet meer. Ik weet dat hij zegt dat hij wil en kan werken, maar dat dat niet waar is.”

Een medewerker van W&I die enthousiast meedraait in de pilot, geeft aan dat hij een PA probeerde te bereiken maar dat het hem niet lukte. Verschillende geïnterviewden constateren dat de bezetting van de wijkteams kwetsbaar is.

“ Op een gegeven moment dacht ik: wat werken hier toch weinig mensen, en hoe kan het dat ze ook allemaal in deeltijd werken? Ze werken óf in deeltijd, óf ze moeten een gedeelte van hun tijd gebruiken voor hun moederorganisatie. ”

Ondanks de pilot en het persoonlijke contact dat de medewerkers van de beide afdelingen hebben, blijft het beeld van een starre afdeling W&I bestaan bij medewerkers en management van de wijkteams.

“ Het werkproces bij W&I is altijd erg ingesteld op strakke regels. Ze jagen iemand door een sluis en houden zoveel mogelijk de voordeur dicht en de achterdeur open. Dat is ook de taak geweest van W&I. Maar de groep die op meerdere fronten problemen heeft, past niet binnen dat werkproces. Die vallen uit en worden onvoldoende geholpen. ”

De vraag is of dit beeld volledig overeenstemt met de praktijk. De onderzoekers hebben bij de afdeling W&I meerdere casussen bekeken waarbij inkomensondersteuning op basis van rechtmatigheid had moeten worden afgewezen, maar die op basis van de omgekeerde toets op doelmatigheidsgronden toch werd toegekend. Wel stelden klantmanagers dan aanvullende eisen aan klanten, zoals contact met het wijkteam. Knelpunt bij inkomensondersteuning is dat na toewijzing, klanten meer rechten hebben.

3.4 Probleemanalyse W&I

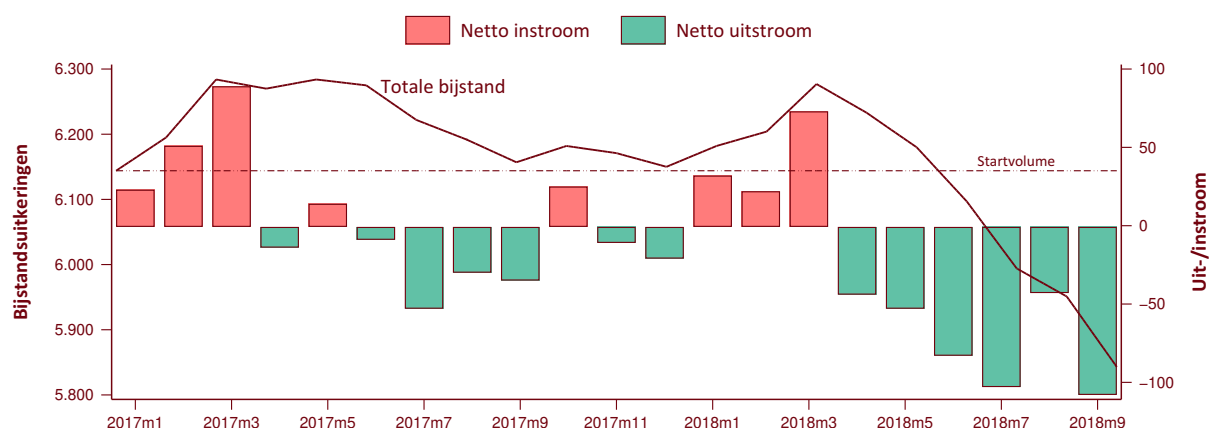
In de werkprocessen van de afdeling W&I wordt inkomensondersteuning toegekend en vindt klantbegeleiding plaats door klantmanagers. Gedurende verschillende fases van de dienstverlening kunnen knelpunten ontstaan. Zo moeten aanvragers van een voorziening aan verschillende eisen voldoen om deze toegewezen te krijgen. Inwoners in een kwetsbare positie kunnen meer moeite hebben om te voldoen aan de gestelde eisen. In het boek ‘Schaarste’, dat een wetenschappelijke studie is naar oorzaken van armoede, wordt dit als volgt verwoord: “Armen komen niet alleen geld tekort. Ze komen ook bandbreedte tekort (...) Bij een overbelaste bandbreedte is, bijvoorbeeld, de neiging om dingen te vergeten groter (Mullainathan en Shafir 2017; pag. 202)”.

De vraag is of klantmanagers voldoende geëquipeerd zijn om het type dienstverlening te verlenen dat dankzij de decentralisatie belangrijker is geworden. Van Poorten (2016) stelt dat de afdeling W&I zich meer moet richten op de werkkansen van bijstandsgerechtigden. Uit haar analyse komt naar voren dat de afdeling zoekende is naar haar positie, en dat werkprocessen nog onvoldoende als middel worden ingezet om doelstellingen te bereiken. Het proces waarin de afdeling W&I zit om de effectiviteit van de dienstverlening te vergroten, biedt wat dat betreft kansen (Ravenhorst 2017).

Ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden

Gedurende de pilot en de evaluatieperiode heeft de afdeling W&I 8.601 klantrajecten gehad. Deze betroffen in totaal 8.316 personen. Dit betekent, dat in de afgelopen 20 maanden 285 klanten meerdere keren een bijstandsuitkering toegewezen hebben gekregen. 267 klanten hebben twee keer een bijstandsuitkering gehad en 18 klanten kregen 3 maal een uitkering toegewezen⁸.

⁸ Het kan voorkomen dat een bijstandsuitkering om administratieve redenen wordt beëindigd, terwijl de inwoner nog niet zelfstandig in zijn inkomen kan voorzien.



Figuur 3.2 laat de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden zien gedurende de pilot en de evaluatieperiode. De rode lijn laat zien dat het aantal bijstandsgerechtigden bij de start circa 6.150 was. Aanvankelijk liep het aantal bijstandsgerechtigden op tot 6.284 in mei 2017, met een gemiddeld aantal klanten van 6.211 op jaarbasis. Met een daling van het aantal bijstandsgerechtigden tot onder de 5.850 in september 2018, komt het gemiddeld aantal klanten over de eerste drie kwartalen in 2018 uit op 6.107. Dit is een positieve ontwikkeling ten opzichte van de geschetste klantontwikkeling in de programmabegroting 2018 (Gemeente Almere 2017c; pag. 45).

De netto in- en uitstroom is het saldo waarmee het aantal bijstandsgerechtigden toe- of afneemt. Bijstandsgerechtigden die uitstromen, hebben een grotere kans om weer in te stromen in de bijstand. Die kans neemt af naarmate ze langer aan het werk zijn. Dit betekent wel dat een deel van de uitgestroomde bijstandsgerechtigden op termijn weer kan instromen. Het moment van instroom hangt daarbij samen met het moment van uitstroom, de contractduur en het recht op ww-uitkering.

Bijstandsduur

Hoe langer iemand aan de kant staat, hoe moeilijker het is om hem of haar weer deel te laten nemen. Tabel 3.1 laat voor alle bijstandsgerechtigden, gedurende de pilot en evaluatieperiode (1 januari 2017 - 1 september 2018), de bijstandsduur zien, uitgesplitst naar bekend en onbekend bij een wijkteam. Bekend bij de wijkteams betekent daarbij dat een bijstandsgerechtigde ooit contact heeft gehad met een team. Dit wil zeggen dat bijstandsgerechtigden die een maatwerkvoorziening via een wijkteam

Figuur 3.2: Instroom en uitstroom van 1 januari 2017 tot en met 1 september 2018. De rode lijn is de ontwikkeling van het totaal aantal bijstandsuitkeringen. De rode staafjes zijn de netto instroom van nieuwe bijstandsgerechtigden. De groene staafjes zijn de netto uitstroom van bijstandsgerechtigden.

hebben aangevraagd, als bekend bij het wijkteam worden verondersteld. Iets meer dan 30% van de bijstandstrajecten bij W&I betreft een klant die bekend is bij een wijkteam. 54% van alle bijstandsgerechtigden heeft langer dan twee jaar een bijstandsuitkering.

	Bekend			Onbekend			Totaal		
	N	Kol%	Rij%	N	Kol%	Rij%	N	Kol%	Rij%
Bijstandsduur									
0 tot 2 jr.	1.202	43,1	30,4	2.746	47,4	69,6	3.948	46,0	100,0
2 tot 5 jr.	712	25,5	33,8	1.394	24,1	66,2	2.106	24,5	100,0
5 tot 10 jr.	487	17,5	31,6	1.055	18,2	68,4	1.542	18,0	100,0
10 tot 15 jr.	205	7,4	39,3	317	5,5	60,7	522	6,1	100,0
>15 jr.	182	6,5	39,5	279	4,8	60,5	461	5,4	100,0
Totaal	2.800	100,0	32,6	5.801	100,0	67,4	8.601	100,0	100,0

Bron: GWS Suite, peildatum 1 sept. 2019 en WIZ-portaal, peildatum 3 sept 2018

Tabel 3.1: Aantal bijstandsgerechtigden per bijstandsduur dat bekend is bij het wijkteam.

Tabel 3.1 laat zien dat 40% van de bijstandsgerechtigden die langer dan 10 jaar bijstand ontvangen, bekend zijn bij een wijkteam. Dat is 15% van alle bijstandsgerechtigden. Van die klanten zit 45% in trede 1 en 31% in trede 2 van de participatieladder. 11% van hen heeft een niet-westerse achtergrond. Circa 25% heeft de basisschool als hoogste opleiding. De gemiddelde leeftijd is bijna 54 jaar, waarbij meer dan 70% vrouw is, van wie de helft een zorgtaak voor kinderen heeft.

Bijstandsduur trede 2 en 3

De pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I' richt zich specifiek op klanten in trede 2 en 3. Bij 16% van de klanten, 1.406 bijstandsgerechtigden, is de participatietrede onbekend. Van deze groep is 26,67%, of 375 bijstandsgerechtigden, wel in beeld (geweest) bij de wijkteams.

	Bekend			Onbekend			Totaal		
	N	Kol%	Rij%	N	Kol%	Rij%	N	Kol%	Rij%
Bijstandsduur									
0 tot 2 jr.	437	39,3	34,2	841	34,9	65,8	1.278	36,3	100,0
2 tot 5 jr.	332	29,8	32,2	700	29,1	67,8	1.032	29,3	100,0
5 tot 10 jr.	214	19,2	28,2	546	22,7	71,8	760	21,6	100,0
10 tot 15 jr.	69	6,2	27,5	182	7,6	72,5	251	7,1	100,0
>15 jr.	61	5,5	30,3	140	5,8	69,7	201	5,7	100,0
Totaal	1.118	100,0	31,7	2.412	100,0	68,3	3.530	100,0	100,0

Bron: GWS Suite, peildatum 1 sept. 2019 en WIZ-portaal, peildatum 3 sept 2018

Tabel 3.2: Aantal bijstandsgerechtigden per bijstandsduur dat bekend is bij het wijkteam.

Tabel 3.2 brengt voor bijstandsgerechtigden in trede 2 en 3 de bijstandsduur in beeld. Zoals eerder ook uit tabel 2.1 was af te leiden, zijn meer dan 3.500 bijstandsgerechtigden ingedeeld in trede 2 en 3. Gemiddeld zit deze groep 4,8 jaar in de bijstand. Bijstandsgerechtigden in trede 2 zitten daarbij gemiddeld 6,6 jaar in de bijstand, terwijl dat voor klanten in trede 3 gemiddeld drie jaar minder lang is.

Demografische kenmerken trede 2 en 3

Gemiddeld zijn trede 2-kanten 47,5 jaar. Trede 3-kanten zijn gemiddeld 40,5 jaar oud. Deels hangt dit leeftijdsverschil samen met de duur dat bijstandsgerechtigden een uitkering hebben.

Gemiddeld genomen heeft bijna 15% een niet-westerse achtergrond. Voor trede 2 ligt het aandeel van klanten met een niet-westerse achtergrond op 9,9%, terwijl dit voor trede 3-kanten 17,9% is. Dit verschil wordt maar deels verklaard door andere kenmerken. Klanten met een niet-westerse achtergrond worden klaarblijkelijk betere arbeidsmarktkansen toegedicht.

Meer dan 60% van de bijstandsgerechtigden in trede 2 of 3 is alleenstaand of alleenstaand ouder, en circa 12% is gehuwd of woont samen. Voor klanten in trede 3 geldt dat deze anderhalf keer vaker alleenstaand ouder zijn dan uitkeringsgerechtigden in trede 2. De 1.187 bijstandsgerechtigden in trede 2 en 3 hebben in totaal 2.264 kinderen. Gemiddeld is het jongste kind bij trede 2-kanten 12,8 jaar oud. Bij trede 3-kanten is de gemiddelde leeftijd van het jongste kind 9,5 jaar. Indien een bijstandsgerechtigde kinderen heeft, betreft dat vijf keer zo vaak een vrouw. Van de trede 2 en 3-kanten ontvangen er 109 een maandelijks alimentatiebedrag van gemiddeld 181 euro.

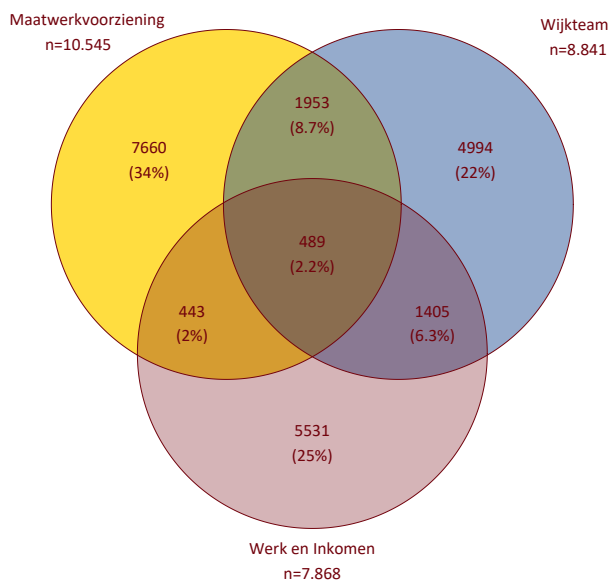
Schulden trede 2 en 3

Ondanks dat de trede 2-kanten gemiddeld drie jaar langer in de bijstand zitten, hebben trede 3-kanten slechts iets minder schulden. De gemiddelde schuld voor de 1.117 klanten in trede 2 en trede 3 waarvan bekend is dat ze die hebben, bedraagt 28.000 euro. Uitgaande van een gemiddeld bijstandsinkomen van 14.000 euro, komt de schuld van deze groep neer op twee maal een jaarinkomen. Dit bevestigt het beeld dat uit de interviews naar voren komt, dat deze klanten het financieel zwaar hebben. Van de klanten met schulden in trede 2 en trede 3 hebben er 517, of 43%, naar verluidt begeleiding bij het aflossen van hun schulden. Dit kan een schulddienstverleningstraject zijn, of een zorgaanbieder die OSS biedt. Bij 230 klanten is loonbeslag gelegd. Voor 281 klanten achten de klantmanagers begeleiding bij schulden nodig maar ontbreekt die vooralsnog. Uit een rapportage over inkomensregelingen is bekend dat PLANgroep in 2017 in Almere in totaal 1.168 huishoudens middels een schulddienstverleningstraject ondersteunde (Kets 2018).

3.5 Overlap in doelgroep

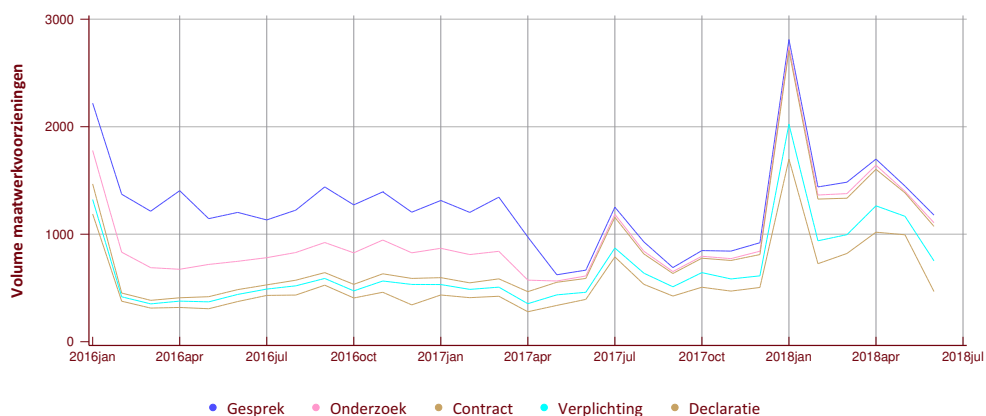
Inwoners in een kwetsbare positie hebben veelal problemen op meerdere levensdomeinen. Het gevolg is dat de ondersteuning van die inwoners vaak vanuit verschillende kanten is georganiseerd. Inkomensondersteuning verloopt via de afdeling W&I, Wmo verloopt via de PA, en daarnaast is cliëntondersteuning nodig.

Die overlap zorgt ervoor dat de inwoner op veel vlakken contact heeft met de gemeente. In figuur 3.3 is weergegeven hoe de overlap is geweest voor unieke inwoners in Almere die ondersteuning krijgen. De figuur laat zien hoe de overlap is opgebouwd tussen wijkteam, maatwerkvoorziening en de inkomensondersteuning algemeen levensonderhoud door de afdeling W&I.



Figuur 3.3: Gedeelde klantenpopulatie tussen zorg, wijkteams en Werk & Inkomen. Unieke klanten.

De overlap kan, afhankelijk van de gekozen definitie en de tijdsperiode, verschillen. Zo is bij het bepalen van de overlap met maatwerkvoorzieningen uitgegaan van de overlap op contractniveau. Zoals figuur 3.4 laat zien, resulteert een contract lang niet altijd in daadwerkelijk geleverde zorg.



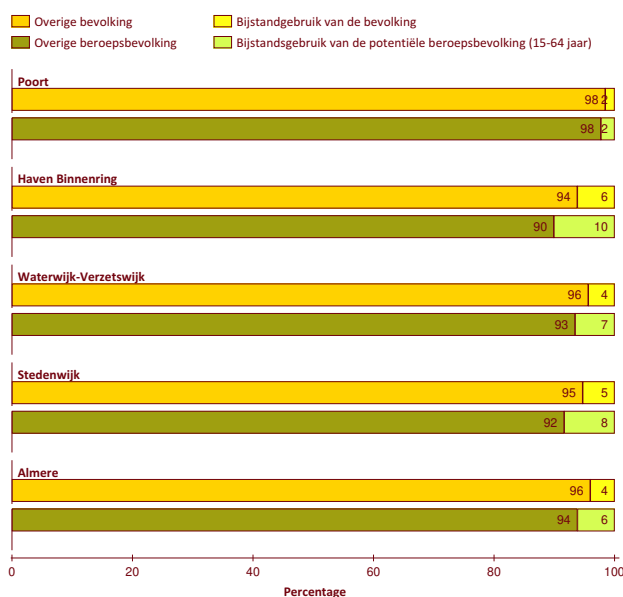
Figuur 3.4: Uitnutting maatwerkvoorzieningen

Figuur 3.4 laat zien dat veel gesprekken niet resulteren in een uiteindelijk contract, laat staan dat er zorg wordt geleverd op dat contract. Een deel van de gesprekken leidt niet tot een onderzoek. Er bestaat een uitruil tussen toegankelijke aanvraagprocedures en de mate waarin uiteindelijk een aanvraag wordt omgezet in geleverde zorg.

De overlap zoals is weergegeven in figuur 3.3, kent meerdere stapelingsvormen tussen wijkteam, maatwerkvoorzieningen en bijstand. De overlap tussen wijkteam en maatwerkvoorzieningen, de overlap tussen wijkteam en bijstand, die tussen maatwerkvoorzieningen en bijstand of die tussen alle drie. De overlap kan zich daarnaast op verschillende manieren manifesteren.

Zo kunnen voorzieningen gedurende een bepaalde periode er een vertonen. Dit wil zeggen dat een inwoner op hetzelfde moment gebruik maakt van meerdere voorzieningen. De mate van deze overlap zegt iets over de zwaarte van de problematiek en zal een sterke correlatie vertonen met de onderzoeksuitkomsten die de knelpunten op verschillende levensgebieden in beeld brengen.

De overlap kan ook volgtijdelijk zijn. Stel dat het wijkteam in een keukentafelgesprek niet tijdig alle problemen in beeld brengt en er bijvoorbeeld achteraf zware financiële problemen blijken te bestaan, dan kan een inwoner op termijn eventueel een beroep doen op schuldsanering. In de empirische analyse dient rekening te worden gehouden met het corrigeren van deze volgtijdelijke afhankelijkheid.



Figuur 3.5: Aandeel bijstandsge-rechtigden dat onderdeel uitmaakt van de beroepsbevolking.

Behalve dat de overlap van voorzieningen informatie oplevert over probleemzwaarte en probleemverbondenheid, dient die overlap wel in het juiste perspectief te worden geplaatst. Figuur 3.5 laat per wijkteam zien hoe statistieken een ander verhaal kunnen vertellen en waarom het van belang is dat dit in een empirische analyse, naast het voorzieningengebruik, wordt gecorrigeerd voor persoons- en omgevingskenmerken.

3.6 Achtergronden bij de pilot

Eind 2016 startte de pilot onder begeleiding van een externe projectleider. De opdracht die de projectleider meekreeg was tweeledig. Allereerst het vormgeven en uitvoeren van een pilot waarbij wijkteams en W&I intensief samenwerken, vanuit het oogpunt: 'alles in de wijk, tenzij'. Daarnaast kreeg de projectleider de opdracht om het proces van versteviging van de samenwerking tussen wijkteams en de afdeling W&I te coördineren.

Lerende pilot

Gekozen is om de pilot vorm te geven als lerende pilot. Dit betekent dat medewerkers die eraan deelnamen samen met de projectleider verkenden hoe de intensivering van de samenwerking tussen wijkteams en W&I vorm diende te worden gegeven. Dit werd uitgevoerd door in 'werkplaatsen' na te denken over een specifiek thema. De pilot kende vier werkplaatsen:

1. Gezamenlijke toegang en intake
2. Elkaar kennen
3. Participatie en activering in de wijk
4. Informatie delen, privacy en fraude

Looptijd pilot

De looptijd van de pilot bedroeg 12 maanden. Omwille van deze MKBA is ze verlengd tot maart 2018. De effecten van de pilot zijn tot een half jaar erna gemonitord middels een MKBA.

Experimenten

Halverwege de pilotduur zijn er experimenten uitgevoerd om een aantal ontwikkelde producten en werkwijzen uit te testen:

1. Screening
2. Inkomensconsulent
3. Spreekuur bijzondere bijstand
4. Spreekuur PLANgroep
5. Zorg in de wijk
6. Werk

Screening

Het experiment 'Screening' omvatte het gebruik van een klantfoto gebaseerd op een gedeelde vragenlijst waarin alle levensdomeinen aan bod kwamen. Bij 29 intakes is daadwerkelijk een klantfoto gemaakt.

Inkomensconsulent

Het experiment 'Inkomensconsulent' behelsde de kennismaking van inkomensconsulenten die deel hebben genomen aan de pilot, met alle wijkteams in twee stadsdelen.

Spreekuur bijzondere bijstand

Het experiment 'Spreekuur bijzondere bijstand' was een wekelijks spreekuur in de wijk. De eerste maand vond het experiment plaats zonder ruchtbaarheid, hetgeen ertoe leidde dat het geen bezoekers had. Vervolgens is er ruchtbaarheid aan het experiment gegeven via de wijkkrant. In het vervolg van het experiment bezochten vijf inwoners het spreekuur, onder wie twee inwoners die via W&I waren verwezen.

Spreekuur Plangroep

Het experiment 'Spreekuur Plangroep' omvatte het tweewekelijks aanwezig zijn van een medewerker van de PLANgroep bij het casuïstiekoverleg in het wijkteam Waterwijk-Verzetswijk, met aansluitend een spreekuur in de wijk. In de drie andere wijkteams van het stadsdeel heeft de medewerker alleen kennisgemaakt met de teams. De projectleider constateert in het

eindverslag dat de meerwaarde voor de PLANgroep te beperkt is om de frequentie van aanwezigheid te rechtvaardigen. Medewerkers van het wijkteam kregen door de aanwezigheid van de medewerker van de PLANgroep tijdens het casuïstiekoverleg wel een beter zicht op de juiste vervolgstappen voor klanten met financiële problematiek.

Zorg in de wijk

Bij het wijkteam Stedenwijk zijn twaalf klanten van W&I die geen of voorlopig geen perspectief hebben op betaald werk (participatietrede 0, 1 en 2), uitgenodigd voor een gezamenlijk gesprek met klantmanager en wijkwerker. Van deze twaalf klanten is er uiteindelijk met negen een dergelijk gesprek geweest. Voor vier klanten resulteerde dit in gezamenlijke vervolgacties.

Werk

Klantmanagers Werk voeren in de wijk een pre-intake uit en bepalen aan de hand daarvan welke klanten in aanmerking komen voor een gezamenlijk gesprek met klantmanager en wijkwerker. Door twee klantmanagers van het team Werk zijn twintig klanten uit trede 3 geselecteerd. Uiteindelijk resulteerde dat in acht gezamenlijke intakes, die in drie gevallen hebben geleid tot een vorm van maatschappelijke participatie die te relateren is aan het gezamenlijke gesprek.

Werkgebied pilots

De pilots vinden plaats in twee wijkteams: Stedenwijk en Waterwijk/-Verzetswijk. Figuur 3.6 laat de twee pilotwijken zien ten opzichte van de overige wijkteams. De wijkscan van het werkgebied van elk sociaal wijkteam biedt samen met de verschillende kwartaalrapportages van de monitor (transitie) Sociaal Domein Almere een uitstekend vertrekpunt om wijken met elkaar te vergelijken.

Het werkgebied van het wijkteam Waterwijk/Verzetswijk vormt op veel aspecten een gemiddeld wijkcluster. De twee wijken verschillen echter aanzienlijk van elkaar op een aantal belangrijke punten, zoals inkomen en woningwaarde. Het werkgebied van het wijkteam Stedenwijk wijkt daarbij op een aantal socio-demografische punten wezenlijk af van het Almeers gemiddelde (Janssen en Tuynman 2016; Janssen en Van den Berg 2015; Janssen en Tuynman 2015).

3.7 Referentie- en projectalternatief

Een MKBA vergelijkt twee situaties met elkaar. Het referentiealternatief in een MKBA is de situatie die zich in het meest waarschijnlijke geval zal voordoen. Concreet betekent dit dat veranderingen, zoals het overbrengen van wijkwerkers naar het centraal team om eenvoudige aanvragen voor maatwerkvoorzieningen af te wikkelen, worden meegenomen in het referentiealternatief. Ook verbeteringen in het werkproces bij W&I die te relateren zijn aan het project omBUiGen, dienen daarin te worden meegenomen.

Het overbrengen naar het centraal team beoogt wijkteams te ontlasten, en omBUiGen streeft ernaar meer bijstandsgerechtigden naar een baan te begeleiden en de bijstandslasten omlaag te brengen. De MKBA evalueert de pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I', rekening



Figuur 3.6: De pilots vinden plaats in Stedenwijk en Waterwijk/Verzetswijk. In totaal heeft Almere zestien wijkteams. Het werkgebied van de wijkteams is bepaald aan de hand van criteria als schaalgrootte, aard en omvang van de problematiek en bevolkingsopbouw.

houdend met andere projecten, zoals Floriade Werkbedrijf, Programma statushouders of de pilot 'Regelarme bijstand' (Ravenhorst 2017).

Achtereenvolgens worden beknopt het referentie- en projectalternatief geschetst. Het projectalternatief betreft daarbij grofweg de activiteiten die in het kader van de pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I' hebben plaatsgevonden.

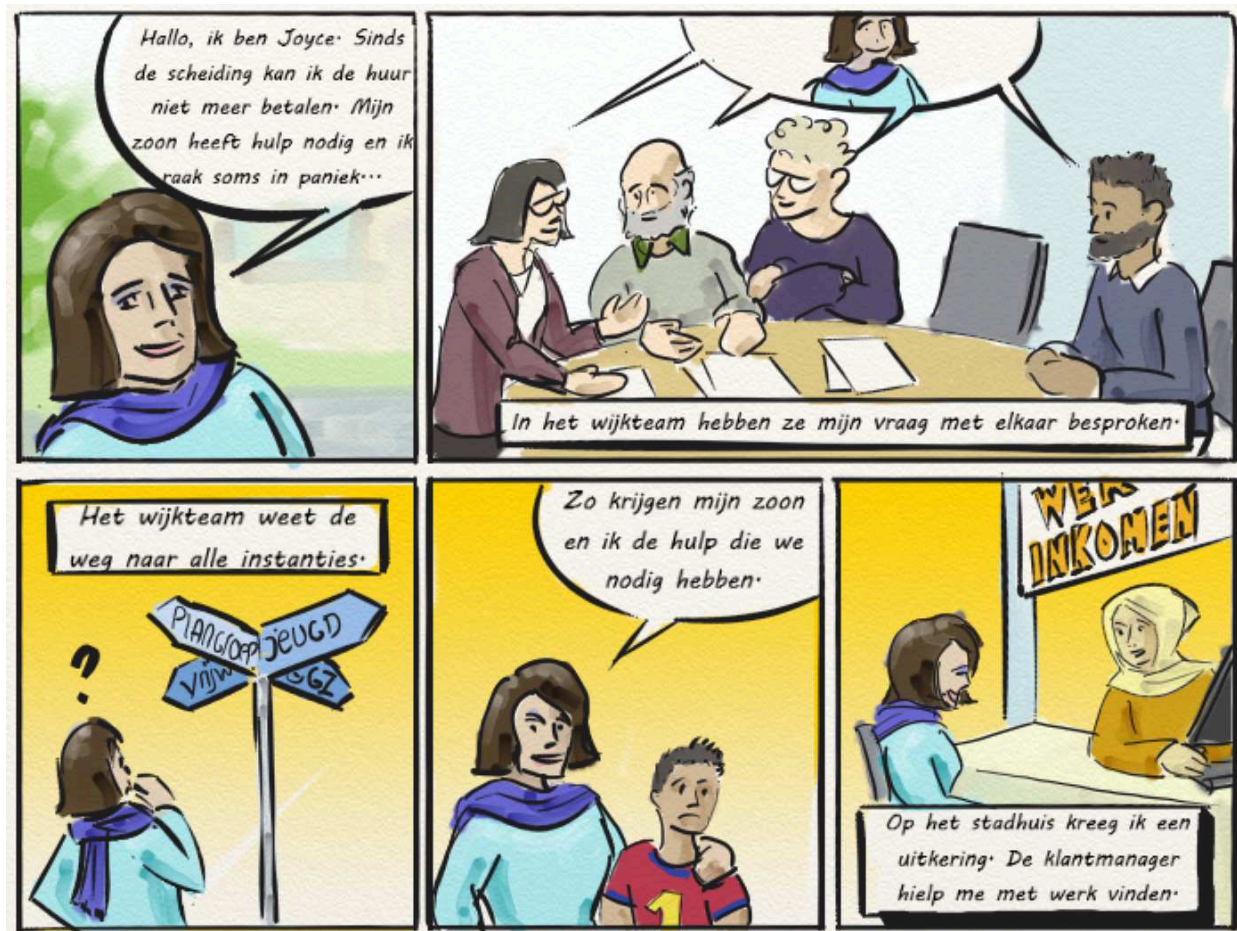
Referentie-alternatief

In het referentiealternatief zijn er zestien wijkteams die wekelijks casuïstiekoverleg hebben. Bij dat overleg sluiten verschillende maatschappelijke partners aan. De afdeling W&I is niet aanwezig. Medewerkers van zowel W&I als de wijkteams kunnen gebruik maken van het DAT-systeem om na te gaan of een klant bekend is bij de andere afdeling.

In het referentiealternatief gaat de afdeling W&I door met de omgekeerde toets, waardoor klantmanagers en inkomensconsulenten vaker de doelmatigheid meewegen in hun beslissingen. De herpositionering van de afdeling W&I als afdeling die gericht is op het ondersteunen van inwoners bij het vinden van werk of maatschappelijke participatie, zet door.

In het referentiealternatief blijven de verschillende partners samenwerken in de wijkteams. Wel vindt een groot gedeelte van de enkelvoudige PA-activiteiten plaats in het centraal team. In het referentiealternatief blijft het wijkteam de verbindende schakel tussen verschillende instanties (en dat kunnen ook interne collega's zijn bij de afdeling W&I).

Het wijkteam blijft zich richten op kortdurend contact met inwoners. Centraal in dat contact is het verhelderen van de 'vraag achter de vraag'. Naast de hulpverlening blijft het wijkteam inzetten op het stimuleren van sociale netwerken in de wijk. In figuur 3.7 is weergegeven hoe in het referentiealternatief de ondersteuning van 'Joyce', die meerdere problemen heeft, plaatsvindt.



Figuur 3.7: Referentie-alternatief

Projectalternatief

Het projectalternatief omvat de pilot waar onder leiding van een extern projectleider medewerkers van W&I wekelijks aansluiten bij het casuïstiek-overleg van de wijkteams Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk. Tijdens die casuïstiekbesprekingen kunnen zowel wijkwerkers als medewerkers van W&I casussen inbrengen.

De pilot beoogt medewerkers van beide afdelingen bekender te maken met elkaars werkprocessen en denkbeelden. Doel is om begrip te kweken voor de werkwijze van de andere afdeling, door met elkaar kennis te maken, waardoor bestaande (negatieve) beelden en gevoelens verminderen. Dit betekent dat in het projectalternatief werkbezoeken, intervisie, trainingen worden gegeven om de verbinding tussen beide afdelingen te versterken.

In het projectalternatief is Almere een lerende organisatie en wordt de kennis van medewerkers gebruikt om werkprocessen te verbeteren en op elkaar te laten aansluiten door middel van werkplaatsen en experimenten. In figuur 3.8 is in een strip weergegeven hoe het wijkteam en W&I functioneren in het projectalternatief.

3.7.1 Randvoorwaarden

In zowel het referentie- als het projectalternatief dienen de randvoorwaarden te worden ingevuld. Openingstijden, ICT-voorzieningen, aansturing van medewerkers zijn in alle situaties randvoorwaardelijk om effectieve



Figuur 3.8: Projectalternatief pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I'

en efficiënte dienstverlening te verlenen. In deze MKBA draait het om de intensievere samenwerking tussen beide afdelingen, om integrale dienstverlening voor inwoners te bewerkstelligen. Dit betekent bijvoorbeeld dat een observatie over het ontbreken van een gestructureerd casuïstiekoverleg in de evaluatie niet wordt meegenomen. Immers in zowel het referentie- als het projectalternatief ontbreekt in dat geval die randvoorwaarde.

“ In het systeem kun je aan de hand van het BSN zien of er contact is geweest. Als dat zo is, benader ik de persoon in het wijkteam of elders waarmee dat contact is geweest. Dat is nog lastig, want er staat een medewerker bij in het datasysteem maar dat klopt vaak niet. Of de contactpersoon werkt er niet meer, of ze kennen de klant helemaal niet of het contact was jaren geleden, of het is niet duidelijk waar dat contact over ging. Ik bel de contactpersoon, of ik mail. Mailen is soms handiger omdat telefoonnummers soms helemaal niet te achterhalen zijn. Toch is dat systeem goed. Het was er voor de pilot niet. ”

3.8 Scenario's

Gezien alle ontwikkelingen die er spelen in het sociaal domein bestaat bij de gemeente Almere de behoefte om de maatschappelijke effecten van verschillende keuzes op het gebied van een meer integrale gebiedsgerichte dienstverlening op het gebied van zorg en welzijn, en werk, inkomen en participatie, af te zetten tegen de bestaande dienstverlening en te vergelijken

met de uitkomsten van de pilot.

Binnen een MKBA is dit mogelijk, door verschillende scenario's te schetsen die zich kunnen voordoen. Met het management van de afdeling SWT en W&I is nagedacht over aan aantal scenario's. In de eerste plaats wil Almere weten wat de uitrol naar alle 16 wijkteams zou betekenen. In de tweede plaats wil Almere weten wat het maatschappelijk rendement is indien de uitrol op stadsdeelniveau plaatsvindt. Ten slotte bestaat de behoefte om de experimenteerkosten als incidentele kosten te zien en die buiten beschouwing te laten bij de beoordeling van het maatschappelijk rendement.

Scenario 1

In 'scenario 1' sluiten medewerkers van W&I wekelijks aan bij het casuïstiekoverleg van elk van de 16 wijkteam. In dit scenario is gekozen om alleen een medewerker van het team Zorg van W&I te laten aansluiten bij het casuïstiekoverleg. Deze medewerker fungeert daarbij als verbindingsmedewerker tussen de wijkteams en W&I.

Scenario 2

In dit scenario is gekozen om medewerkers van de afdeling W&I als voorpost onderdeel te laten uitmaken van de stadsdelen. De W&I-medewerker op stadsdeelniveau is een afdelingsgeneralist die indien nodig de afzonderlijke casuïstiekoverleggen bezoekt. De medewerker is de verbinding tussen de wijkteams en de afdeling W&I voor klanten met een zorgprofiel. Voor klanten met een werkprofiel zijn de centrale medewerkers van de afdeling W&I verantwoordelijk.

Scenario 3

In dit scenario wordt gekozen om de coördinatie tussen wijkteams en de afdeling W&I bij de teammanagers te leggen. Dit betekent dat de kosten voor projectleiderschap vervallen. Tevens wordt er in dit scenario gekozen om de lerende elementen, zoals experimenten en werkplaatsen, te integreren in de reguliere intervisie door integrale wijkgerichte dienstverlening daar expliciet in op te nemen. Verbeteringen in het klant-volgsysteem zorgen ervoor dat voor elke klant de desbetreffende klantmanager en wijkwerker eenvoudig te vinden is.

3.9 Ontwikkelingen in sociaal domein in Almere

De samenwerking van Wijkteams en W&I vindt plaats binnen een sociaal domein dat in Almere in beweging is. Wensen uit de gemeenteraad, zoals die om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen, schetsen samen met nieuwe taken en budgettaire grenzen de context en randvoorwaarden waarmee de pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I', en de daarmee samenhangende en door de raad gewenste integrale dienstverlening, te maken hebben. In deze MKBA wordt binnen het gedefinieerde referentie- en projectalternatief rekening gehouden met deze ontwikkelingen. Veelal werken veranderingen in gelijke mate door op beide alternatieven en hebben ze zodoende geen effect op de beoordeling van de pilot.

Wijkgericht werken

Het college heeft gekozen voor een opgavegerichte, in plaats van wijkgerichte aanpak. De programmabegroting 2019 vormt het laatste jaar van het programmaplan Wijkgericht Werken.

Doorontwikkeling sociale infrastructuur

Er ligt een bestuursopdracht ‘doorontwikkeling sociale infrastructuur’. De sociale dienstverlening maakt onderdeel uit van de sociale infrastructuur. De keuzes in de doorontwikkeling sociale infrastructuur kunnen invloed hebben op het rendement van integralere dienstverlening.

Doorontwikkeling van de wijkteams

Per amendement (RG-39 2018) heeft de raad het college gevraagd de organisatiestructuur zodanig te wijzigen dat er meer ruimte ontstaat voor de deelnemende partners, en er meer nadruk komt te liggen op de professionele ontwikkeling van wijkteammedewerkers.

De stuurgroep heeft BMC advies gevraagd. Dat advies is mede gebaseerd op gesprekken met de convenantpartners en een eerdere evaluatie door de stuurgroep (Stuurgroep Sociale Wijkteams 2016). Het rapport van BMC pleit ervoor om inhoudelijke visie en ambitie leidend te laten zijn bij de keuzes voor de doorontwikkeling van de sociale wijkteams, waarbij de organisatiestructuur effectief en doelmatig moet zijn. (Convenant partners Wijkteams 2018).

De convenantpartners Sociale Wijkteams hebben namens de stuurgroep op 1 november 2018 een advies uitgebracht aan de wethouder Sociaal Domein, Diversiteit en Inclusie. De stuurgroep komt tot vijf adviezen aan de wethouder (Koelewijn en Abercrombie 2018). Die heeft het advies ter consultatie naar de raad gezonden.

Voor de evaluatie van de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ betekent de doorontwikkeling van de wijkteams dat taken, werkprocessen en organisatie van een wijkteam kunnen veranderen. Dit kan invloed hebben op het rendement van de integrale dienstverlening. In de tweede plaats kan de discussie over de rol en positie van wijkteams naar aanleiding van de doorontwikkeling, de mogelijkheden van een intensievere samenwerking beïnvloeden.

Effecten van integrale dienstverlening

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de wijze waarop de baten van de projectalternatieven zijn bepaald. De uitkomsten van de zes effectensessies zijn beknopt weergegeven in paragraaf 4.2. De effectensessies leverden input op voor het effectenoverzicht in paragraaf 4.3. In dat overzicht worden per belanghebbende de verschillende effecten opgesomd en toegelicht. Dit effectenoverzicht vormt de basis van de MKBA. Een van de primaire doelen van de intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I was dat een integrale dienstverlening efficiënter zou zijn. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de directe effecten die de samenwerking teweegbrengt.

In de paragrafen 4.5, 4.6 en 4.7 wordt uiteengezet wat bewoners en andere belanghebbenden merken van de samenwerking. De paragrafen gaan in op hoe integrale dienstverlening leidt tot re-integratie en activering, op het zorggebruik van bewoners en andere maatschappelijke effecten.

Deze MKBA is opgebouwd uit gedegen data-analyse. Desalniettemin bevat elke MKBA aannames. De keuze voor een bepaalde looptijd of discontovoet werkt door in het uiteindelijke maatschappelijke rendement. Daarom wordt in paragraaf 4.8 stilgestaan bij beide. Andere aannames komen aan bod in de voorlaatste paragraaf 4.9. Dit hoofdstuk besluit met een samenvatting in paragraaf 4.10.

4.2 Effectensessie

In het kader van deze MKBA hebben er halverwege de pilot zes effectensessies plaatsgevonden. Doel van de sessies was tweeledig. In de eerste plaats het in beeld brengen van potentiële effecten van de intensievere integrale samenwerking tussen wijkteams en de afdeling W&I. Daarnaast het verkennen van de (beleidsmatige) randvoorwaarden.

Opzet sessies

In de twee wijkteams waar de pilot werd uitgevoerd, is een effectensessie georganiseerd voor alle medewerkers en partners die betrokken waren bij het desbetreffende wijkteam. De opkomst van andere belanghebbenden tijdens deze wijk sessies was beperkt.

Voorts zijn er vier sessies op het stadhuis georganiseerd. Twee ervan waren expliciet voor raadsleden. Het stond hen echter vrij om bij andere sessies aan te sluiten. Uiteindelijk heeft meer dan helft van alle raadsleden deelgenomen aan één of meerdere effectensessies. De belangstelling van de raadsleden toont aan dat het onderwerp hun aandacht heeft.

De twee wethouders die portefeuillehouder waren, hebben actief deel-

genomen aan een van de effectensessies. Ook bestuurders van de afzonderlijke convenantpartners hebben input gegeven op een van de sessies. Voorts hebben wijkwerkers, klantmanagers en management en andere belanghebbenden zoals PLANgroep, UWV en een woningcorporatie tijdens de verschillende effectensessies actief input gegeven. Bij de effectensessie met bestuurders zijn er met de wethouder en bestuurders van convenant-, keten- en samenwerkingspartners korte interviews afgenomen over de pilot en effecten. De uitkomsten daarvan zijn gebruikt tijdens de andere effectensessies.

Komen tot effecten

De effectensessies waren onderverdeeld in een plenair en decentraal deel. In het plenaire deel werd het doel en de context geschetst en uitleg gegeven voor het decentrale deel. In het decentrale deel werd de deelnemers gevraagd om in groepjes achtereenvolgens voor ‘bewoners en hun leefwereld’ en ‘belanghebbenden en systeemwereld’ de verwachte effecten van een intensievere samenwerking tussen wijkteams en de afdeling W&I op te schrijven. Deelnemers moesten aangeven of ze het effect daarbij als positief of negatief zagen. Ze deelden daarna de effecten op in korte, middellange of lange termijn. Tenslotte moesten deelnemers aangeven of ze verwachten dat het desbetreffende effect zich voor zou doen binnen de huidige pilot, of dat het effect meer betrekking zou hebben op de integrale dienstverlening in algemene zin.

4.2.1 Het verhaal van drie bijstandsgerechtigden

Shirley, Debbie en Patrick⁹ zijn drie klanten van de afdeling W&I. Ze zijn voorafgaand aan de effectensessies door de onderzoekers op film geïnterviewd over hun levens, om zo de dienstverlening aan klanten centraal stellen tijdens de sessie.

⁹ De klanten zijn geanonimiseerd.

Shirley, Debbie en Patrick volgden het traject ‘Focus op werk’ dat de afdeling W&I bijstandsgerechtigden biedt. Hun verhalen van illustreerden hoe knelpunten op verschillende levensgebieden bij klanten van W&I leiden tot belemmeringen om actief te participeren. Door beleidsmakers, bestuurders en raadsleden mee te nemen aan de hand van de verhalen van echte Almeerders, wilden onderzoekers hen stimuleren de uitvoeringspraktijk centraal te stellen bij het formuleren van effecten en randvoorwaarden van de pilot. Het is een uitvoeringspraktijk waarin klantmanagers en wijkwerkers elke dag moeten opereren. Met indringende portretten van deze klanten, probeerden de onderzoekers de inwoner centraal te stellen, en te komen tot concretere effecten om de beleidspraktijk te verbinden met de uitvoeringspraktijk.

Wonen als basis

Voor klanten die inkomensondersteuning nodig hebben, kunnen knelpunten bij de huisvesting ertoe leiden dat een bijstandsaanvraag complexer wordt. Het ontbreken van huisvesting of een woonadres vergt van klantmanagers en inkomensconsulenten vaak maatwerk bij de aanvraag. Patrick, die dakloos was, in zijn auto sliep en soms tijdelijk bij zijn moeder verbleef, en bovendien te kampen had met een ernstig zieke dochter, had bijvoorbeeld veel problemen woonruimte te krijgen. Uiteindelijk regelde hij dat zelf

via het Leger des Heils, wat voor hem een nieuwe start betekende. Zoals Patrick zijn er veel Almeeders. Uit de casuïstiekbesprekingen die door de onderzoekers zijn bijgewoond, en de casusregistratie, komt het beeld naar voren dat huisvestingsvereisten bij het aanvragen van levensonderhoud geregeld voorkomen.

De keerzijde is dat de tijd die maatwerk kost onzekerheid met zich meebrengt voor aanvragers van een bijstandsuitkering. Het zorgt ervoor dat sommige potentiële aanvragers zich daar pas toe zetten op het moment dat ze zo zwaar in de problemen zitten dat ze wel moeten. Andere aanvragers doen een beroep op algemene en maatwerkvoorzieningen omdat ze het zonder die voorzieningen niet redden. Zo kan een aanvrager steun van een wijkwerker nodig hebben om de aanvraagprocedure goed te doorlopen. Of doet een aanvrager, gedwongen door de complexiteit van de procedure, onnodig een beroep op maatschappelijke ondersteuning.

Kinderen

De probleemanalyse maakte reeds duidelijk dat een substantieel deel van de bijstandsgerechtigden kinderen heeft. In de verhalen van Shirley, Debbie en Patrick speelden hun kinderen ook een belangrijke rol.

Voor de dan 32-jarige Shirley die ongepland zwanger raakte, vormt haar jonge kind zowel een belemmering als een stimulans. Shirley had er moeite mee haar kind naar het kinderdagverblijf te brengen. Naast problemen op meerdere leefgebieden belemmerde haar dat om te re-integreren. Mede door de sociale inborst van haar klantmanager bij W&I en het verplichtende karakter van een traject, is het gelukt om haar te laten deelnemen aan ‘Focus op werk’. Voor Shirley, die zelf als kind te maken heeft gehad met fysiek geweld, vormt haar kind ook de motivatie om haar leven op de rit te krijgen en het alles te kunnen geven wat het nodig heeft.

De gezondheidsproblemen van één van haar kinderen vormt voor Debbie naar eigen zeggen de belemmering om weer aan het werk te gaan. De verbaal zeer begenadigde Debbie weet in hulpverlenersjargon haar problemen onder woorden te brengen, wat mogelijk samenhangt met haar arbeidsverleden bij een welzijnsinstelling. Ondanks dat er op het eerste gezicht niets aan de hand lijkt met Debbie, wordt na doorvragen duidelijk dat ze te kampen heeft met psychosociale problemen. Voorts heeft ze forse schulden, waarvoor ze hulp krijgt. Haar verleden in kindertehuizen lijkt ten grondslag te liggen aan haar problemen. Ze is meerdere keren in en uit de bijstand gestroomd en heeft meerdere trajecten gehad.

Patrick heeft een dochter die bij zijn ex woont. Het ontbreken van inkomen en woonruimte belemmert hem zijn vaderrol zo in te vullen als hij wil. Toen zijn dochter een tumor kreeg, zag hij haar bij zijn moeder thuis. Patricks doorzettingsvermogen komt mede voort uit zijn behoefte zijn oogappel trots op hem te laten zijn.

Het inkomen dat W&I uiteindelijk biedt, heeft niet alleen effect op het leven van de aanvrager zelf. Kinderen hebben baat bij een stabiele thuissituatie. Armoede en andere psychosociale problemen raken kinderen direct. Inwoners die in aanmerking willen komen voor inkomensondersteuning, komen in contact met klantmanagers en inkomensconsulenten. Dit biedt de kans verder te kijken dan alleen het inkomen. Het doorbreken van

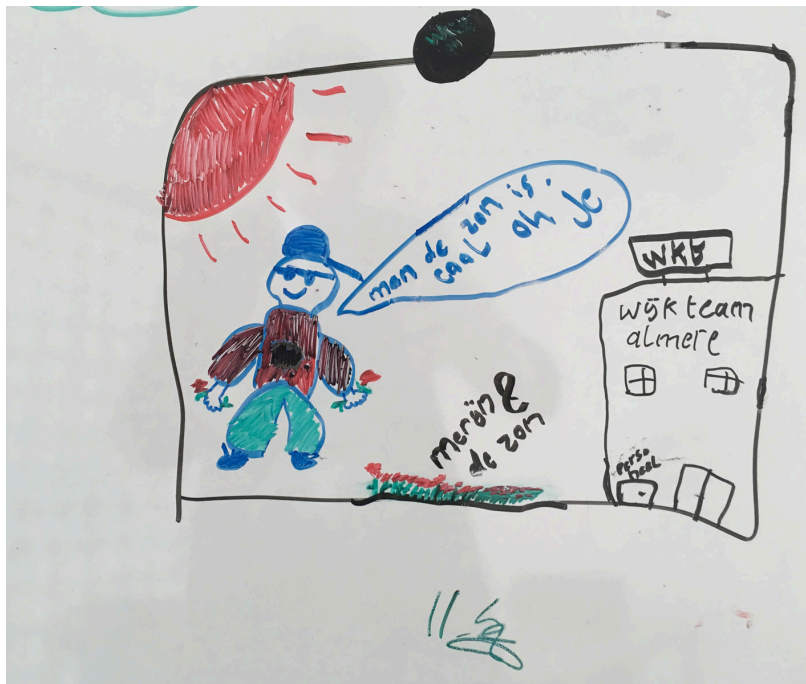
intergenerationele armoede kan een belangrijk effect zijn van hulpverlening in algemene zin, maar ook van een meer integrale ondersteuning van inwoners.

Gezondheidsproblemen

De afstand tot de arbeidsmarkt was voor de geïnterviewde klanten te overzien. Toch kampten ze allen met psychosociale problemen. Vaak hadden ze al contact met de huisarts of een andere hulpverlener. De zorgvoetafdruk¹⁰ van klanten brengt vaak forse kosten met zich mee. Soms is zorg, laat staan de beste zorg, voor deze klanten door allerlei drempels niet toegankelijk.

Gezondheidsproblemen zijn op zichzelf problematisch, maar verminderen ook de arbeidskansen van een inwoner. Impliciet wegen potentiële werkgevers gezondheid mee. Werknemers die korter of langer uitvallen, kosten hen geld. Verder blijkt uit onderzoek dat werknemers met gezondheidsklachten minder productief zijn. Een integrale aanpak zorgt ervoor dat werkgevers met meer vertrouwen bijstandsgerechtigden durven aannemen.

¹⁰ De zorgvoetafdruk is de hoeveelheid zorg die een inwoner in totaal nodig heeft. De totale zorgconsumptie van een persoon zegt veel over zijn sociaaleconomische status. Lageropgeleiden en mensen met lage inkomens hebben een slechtere fysieke en geestelijke gezondheid.



Figuur 4.1: In een van de vergader ruimtes in het stadhuis vonden de onderzoekers een tekening van vermoedelijk een ambtenaar die de positie van het wijkteam ten opzichte van de inwoners en hun leefwereld wilde verbeelden.

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

4.2.2 Bewoners en hun leefwereld

Het doel van intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I is effectievere en efficiëntere dienstverlening voor inwoners met enige afstand tot de arbeidsmarkt, die gebaat zijn bij ondersteuning op één of meerdere levensgebieden. Tijdens de effectensessies hebben de deelnemers een veelheid aan effecten naar voren gebracht. Door de onderzoekers zijn de effecten getoetst aan de probleemanalyse, de literatuur en de activiteiten van de pilot. Op basis van de ingebrachte effecten, komen dan drie hoofdeffecten van integralere samenwerking tussen wijkteams en W&I naar voren,

te weten: een effectievere toeleiding, betere hulpverlening en duurzamere hulpverlening.

Effectievere toeleiding

Klanten met enige afstand tot de arbeidsmarkt kampen vaak met problemen op meerdere levensgebieden. Onderzoek heeft aangetoond dat met name armoede en daarmee samenhangende problemen ervoor zorgen dat mensen niet in staat zijn goede keuzes te maken (Mullainathan en Shafir 2017). Vaak wordt ten onrechte aangenomen dat bij die inwoners de motivatie ontbreekt om wat van hun leven te maken. Het blijkt echter dat de problemen hen zo in beslag nemen, dat ze het overzicht missen om keuzes te maken die in hun eigen belang zijn.

Deelnemers aan de effectensessies verwachten dat de toeleiding van inwoners naar zowel het wijkteam als W&I effectiever zal worden. Inwoners met knelpunten op verschillende levensgebieden, weten veelal niet waar ze moeten beginnen. Een intensievere samenwerking tussen beide afdelingen, waarbij integraal wordt samengewerkt, zorgt ervoor dat klanten indien nodig sneller in beeld komen voor de gewenste ondersteuning. Dit kan op verschillende manieren.

Eén keer je verhaal doen

Deelnemers aan de effectensessies zien als voordeel dat bij een intensievere samenwerking enerzijds voorkomen kan worden dat bewoners meerdere keren hun verhaal moeten doen, en anderzijds dat zowel de klantmanager als de wijkwerker een completer verhaal horen. Bovendien wordt verwacht dat klanten op die manier minder met bureaucratische belemmeringen te maken krijgen en minder het gevoel hebben van het kastje naar de muur te worden gestuurd.

Bij inkomensondersteuning

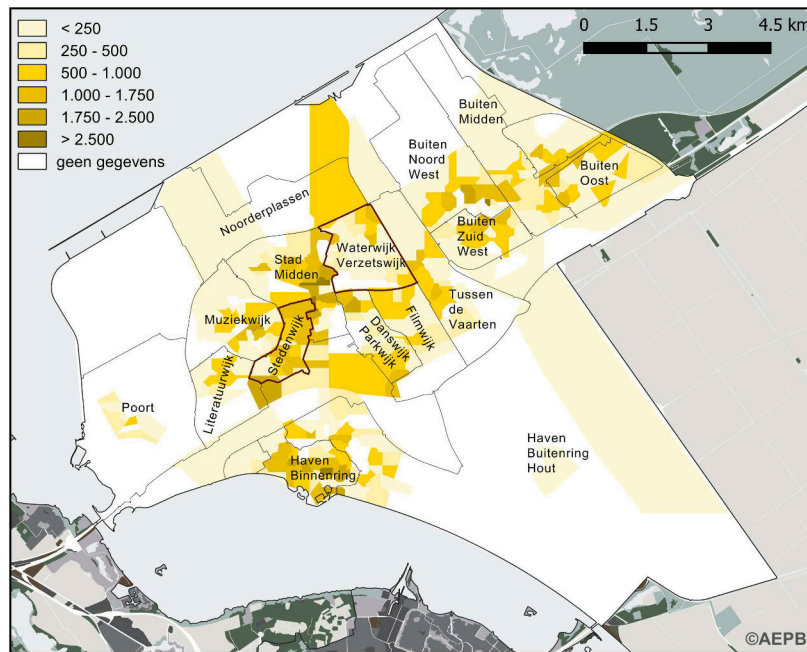
Verwacht wordt dat wijkteams cliënten kunnen ondersteunen om de benodigde stappen te doen voor het aanvragen van inkomensondersteuning, waardoor de aanvraag op een goede manier doorlopen wordt. Met name voor cliënten bij wie sprake is van huisvestingsproblemen en financiële problemen, kan de aanvraagprocedure een forse horde zijn of lang duren. Het gevolg is dat aanvragen niet worden doorgezet, of de klant niet in staat is om tijdig aan alle benodigde voorwaarden te voldoen. Ook verwachten de deelnemers van de effectensessies dat een integrale dienstverlening ertoe kan leiden dat meer inwoners een beroep doen op inkomensondersteunende voorzieningen. Ingebracht is dat sommige inwoners daar niet om vragen omdat het beeld bestaat dat de ondersteuning die W&I biedt, niet vrijblijvend is. Samenwerking kan de randvoorwaarden scheppen die ervoor zorgen dat ook deze inwoners in beeld komen.

Bij hulpverlening

Meerdere deelnemers aan de effectensessies zien een rol voor W&I weggelegd bij het doorverwijzen naar de wijkteams van klanten met knelpunten op andere levensgebieden. Sommigen zien zelfs de drang en dwang die W&I kan inzetten, als mogelijkheid om hulpverlening op gang te brengen.

Om klanten duurzaam te re-integreren en activeren, kunnen hulpverlening en maatwerkvoorzieningen noodzakelijk zijn. Als een wijkteam

begeleiding geeft bij het vinden van de juiste hulp, kan dat bijdragen aan het creëren van de randvoorwaarden waarbinnen klanten weer kunnen meedoen. Klantmanagers van W&I kunnen die ondersteuning maar deels bieden. Het wijkteam is voor veel voorzieningen de toegangspoort naar tweede- en derdelijns ondersteuning. Een integrale samenwerking zorgt ervoor dat bewoners sneller worden geholpen.



Figuur 4.2: Aantal W&I cliënten in de potentiële beroepsbevolking per 10.000 inwoners

Figuur 4.2 laat zien waar de klanten van W&I in Almere wonen. In de buurten van de wijkteams van Haven Binnenring, Stad Midden en het pilotwijkteam Stedenwijk maakt een substantieel deel van de potentiële beroepsbevolking gebruik van bijstandsuitkeringen. In een enkele buurt loopt dat op tot zelfs tot meer dan een kwart van de inwoners tussen 15 en 65 jaar die in aanmerking komen om te werken.

Betere hulpverlening

Deelnemers van de effectensessies verwachten dat de kwaliteit van de hulpverlening verbetert. Er wordt naar voren gebracht dat wijkteams op sommige punten de kennis ontberen als het gaat om werk en inkomen. Een deel van de inwoners die zich melden bij het wijkteam heeft desalniettemin vragen en ondersteuning nodig op dat vlak. Een integrale dienstverlening waarin wijkteams en W&I samenwerken, draagt er in hun ogen aan bij dat de kwaliteit van de dienstverlening beter wordt en hulptrajecten kunnen worden bekort.

Ook wordt verwacht dat klanten van W&I sneller re-integreren en worden geactiveerd als hun knelpunten op andere levensgebieden dan participatie en inkomen worden aangepakt met ondersteuning van wijkwerkers. De trajecten die W&I biedt, zouden een hogere effectiviteit krijgen. Een klant die kinderen heeft met gezondheidsproblemen, kan mogelijk door ondersteuning eerder weer meedoen.

Duurzamere hulpverlening

Klanten die in trede 2 en 3 zitten en te maken hebben met problemen op meerdere levensgebieden, zijn vaak kwetsbaar voor terugval. De ondersteuning van deze inwoners vertoont slechts zelden een continu stijgende lijn. Vaak is het een grillige lijn die wordt gekenmerkt door vallen en opstaan.

Teleurstellingen kunnen ervoor zorgen dat therapietrouw wordt ondermijnd. Zoals [Mullainathan en Shafir \(2017\)](#) aantonen, zorgt armoede ervoor dat mensen niet in staat zijn om de hulpverlening vol te houden. Klantuitval is bij veel hulpverleningstrajecten een groot probleem en ondermijnt op verschillende manieren de effectiviteit en duurzaamheid. Deelnemers aan de effectensessies verwachten dat een betere samenwerking tussen wijkteams en W&I kan helpen herhaalde hulpvragen te verminderen. Als kanttekening wordt wel gemaakt dat het wijkteam in de huidige opzet in tegenstelling tot W&I in principe geen regiefunctie heeft.

4.2.3 Systeemwereld en overige belanghebbenden

Een MKBA kijkt naar het maatschappelijk effecten. Dit betekent dat effecten worden meegewogen die zich voordoen bij alle partijen als gevolg van intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I en de daaruit voortkomende integralere dienstverlening.

De dienstverlening richt zich op inwoners. Vandaar dat zij en hun leefwereld apart werden uitgelicht. In deze paragraaf worden de systeemwereld en overige belanghebbenden in beeld gebracht. In zowel effectensessies als interviews wordt gewezen op de betrokken medewerkers. De effecten voor zowel wijkteams als de afdeling W&I laten we daarna aan de orde komen. Intensiever samenwerken heeft ook invloed op de convenantpartners en andere ketenpartners.

Medewerkers

Uit de effectensessies komt naar voren dat medewerkers van elkaar kunnen leren. In die zin werkt de samenwerking kennisverhogend. Als keerzijde wordt genoemd dat een integraal casuïstiekoverleg voor lang niet iedereen even waardevol is. Zo geven medewerkers van het team Werk van W&I aan dat hun inzet huns inziens overbodig is. Naar voren wordt gebracht dat het relatief kostbaar is als iedereen meepraat, en dat de opbrengst van dergelijk breed overleg waarin veel mensen meepraten, te beperkt is. Tot slot komt naar voren dat integraal werken een belemmering kan vormen voor de rolvastheid van medewerkers en de expertise onder druk kan zetten.

Als positief wordt gezien dat medewerkers beter weten hoe ze de weg naar elkaar moeten vinden. Kennis over elkaars werkprocessen levert begrip voor elkaar op.

Wijkteam

In de effectensessies is naar voren gebracht dat de hulpverlening aan cliënten van het wijkteam kan stagneren doordat het hulptraject soms mede afhankelijk is van het toekennen van inkomensondersteuning door W&I, het verkrijgen van een postadres of woonruimte en andere (gemeentelijke) voorzieningen. Intensiever samenwerken met het W&I heeft ertoe geleid dat wijkwerkers meer zicht hebben op wat er al dan niet mogelijk is. Ook weet het wijkteam beter de weg te vinden naar individuele klantmanagers

en inkomensconsulenten.

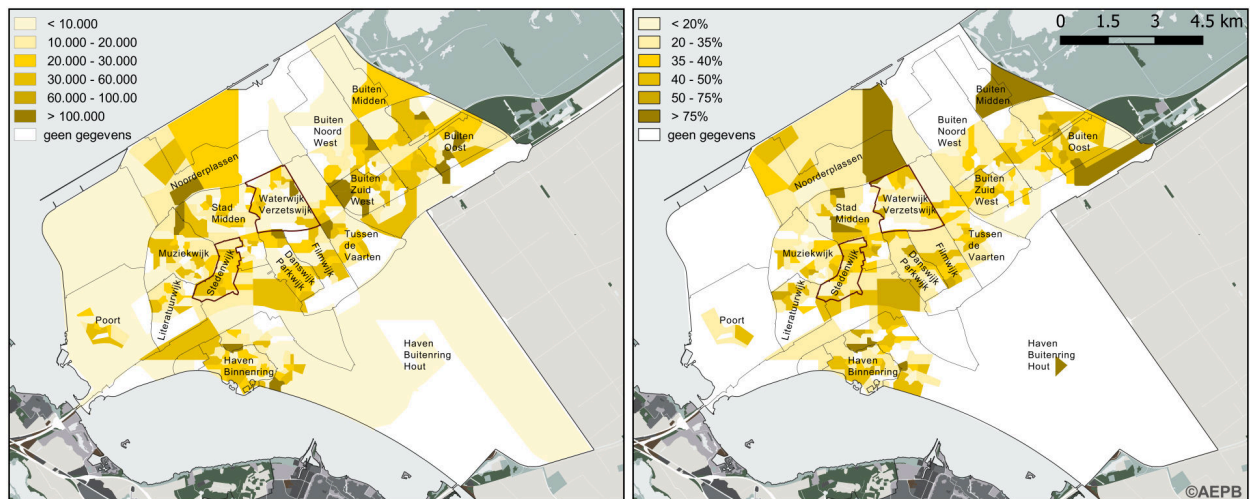
Het integraler samenwerken kost naar eigen zeggen meer tijd. Een wijkwerker gaf daarbij aan dat overlegtijd geen tijd met de cliënt is.

Wijkwerkers vinden hun werk leuker en verwachten het daardoor langer vol te houden. Het aantal mutaties bij wijkteams is hoog. Medewerkers geven aan dat ze vaak niet toekomen aan datgene waarvoor ze zijn opgeleid, en dat dit ten koste gaat van hun werkplezier. Samenwerken met W&I heeft tot werkplezier geleid, ook omdat de medewerkers zich gehoord voelden.

Samenwerken levert ook meer informatie op voor wijkwerkers. Beter zicht op de financiële positie van cliënten is daar een voorbeeld van.

Schulden eerder in beeld

W&I heeft een scherper beeld van de inkomenspositie van haar klanten dan wijkteams. Om in aanmerking te komen voor het aanvragen van levensonderhoud, moeten klanten veel financiële bewijsstukken overleggen. Op die manier kan de omvang van de financiële problematiek van inwoners met een bijstandsuitkering nauwkeurig in beeld worden gebracht.



Bron: AEPB Onderzoek en Advies

Figuur 4.3: Gemiddelde schuld per cliënt en aandeel cliënten met schulden

Figuur 4.3 toont twee kaartjes. Het linker laat het gemiddelde schuldbedrag zien van bijstandsgerechtigden met schulden. Duidelijk is dat in sommige buurten de financiële problemen fors zijn. Ook is te zien dat in het merendeel van de buurten de schuld gemiddeld genomen minimaal een jaarinkomen bedraagt. De rechter kaart van figuur 4.3 toont welk deel van de klanten van W&I te kampen heeft met schulden. Buurten waar zowel het gemiddelde schuldbedrag als het aantal klanten met schulden hoog is, hebben extra aandacht nodig om duurzame uitstroom uit de bijstand en armoede te bewerkstelligen.

W&I

Verskillende deelnemers van de effectensessies verwachten dat intensiever samenwerken met de wijkteams invloed heeft op het aantal uitkeringen dat wordt verstrekt. De projectleidster spreekt er dan ook haar zorgen over uit dat de BUIG-problematiek leidt tot scherpere resultaatafspraken met de afdeling W&I en dat dit druk geeft voor de samenwerking met wijkteams in

de pilot.

“ Targetstelling voor W&I door de wethouder kan de pilot onder druk zetten. Want wellicht zorgt die er voor dat je sommige mensen een uitkering gaat gunnen die je ze eerder niet gaf. Omdat we toch langs elkaar heen werkten, leek het allemaal niet uit te maken. En dan leg je de shit neer bij het wijkteam, want die mogen gaan lappen met mensen die met een koffertje onder de arm van deur naar deur leuren, onder een brug belanden, vaak in een auto slapen. Dus, zolang je langs elkaar heen werkt, verschuif je voor een deel ook de problemen naar elkaar, leg je ze op elkaars bordje en hoeft je ze niet op te lossen. Maar uiteindelijk krijg je dan wel te maken met mensen die niet worden geholpen of misschien overlast gaan veroorzaken. ”

Een pilotdeelnemer van W&I redeneert vanuit de omgekeerde toets, waarin doelmatigheid het vertrekpunt is en de behoefte om achter het echte verhaal van een klant te komen. Ook tijdens effectensessies wordt aangedragen dat aanvragen bij W&I nu beter kunnen worden beoordeeld.

“ Stel, het gaat over het toekennen van een uitkering. Soms zijn er schrijnende omstandigheden. Het kan gebeuren dat een klant er hier bij W&I niet doorkomt omdat hij in een situatie zit die niet overeenkomt met wat wij als ‘rechtmatig’ kwalificeren. Geen woonruimte hebben bijvoorbeeld, tijdelijk ergens op een bank slapen. Dat kunnen gecompliceerde zaken zijn voor een uitkering. Een maatschappelijk werker spreekt zo iemand. Die kan zien dat we meer problemen genereren als we géén uitkering geven. Het zou goed zijn als die een ingang hebben bij sociale zaken.(...) Die zijn misschien thuis geweest bij een klant of een klant klopte bij hen aan met een hulpvraag. De klanten die hier bij sociale zaken in de spreekkamers komen, hebben er vaak een groot belang bij om niks te kunnen, in ieder geval niet iets dat direct is verbonden aan hun inkomen. Als je puur volgens de richtlijnen werkt, ga je al snel blokkeren en maatregelen nemen. Je kunt ook contact opnemen met een andere professional, bijvoorbeeld een maatschappelijk werker, die de situatie van een klant beter kan verwoorden dan de klant zelf. Of de klant zoekt helemaal geen contact. Dan heb ik veel aan de informatie uit het wijkteam en kan ik een betere beslissing nemen. ”

Het management van de afdeling SWT denkt dat ontbrekende deskundigheid bij de begeleiding van klanten van toegevoegde waarde is. In het overleg met het managementteam van W&I spreekt men de zorg uit dat intensiever samenwerken onvoldoende bijdraagt aan het doel van re-integratie en activeren van de doelgroep.

Uit de effectensessies kwam ook naar voren dat intensiever samenwerken tussen wijkteams en W&I ervoor kan zorgen dat klantmanagers sneller weten waar de kracht van de klant ligt, mede door de inzet van VMCA in het wijkteam. In die zin vormt het wijkteam een soort van traject dat klantmanagers hun klanten kunnen aanbieden.

Zorg en welzijnsorganisaties en overige ketenpartners

Voor Zorggroep Almere, VMCA, MEE en de Schoor verwachten deelnemers dat dubbelingen uit werkprocessen worden gehaald. Ook voor partners zoals JGZ Almere wordt verwacht dat intensiever samenwerken tussen wijkteams en W&I de effectiviteit van hun dienstverlening verhoogt, en de aanvraag van maatwerkvoorzieningen tegen zal gaan.

Voor ketenpartners als Woningcorporaties, politie en scholen worden gevolgen van de samenwerking tussen wijkteams en W&I als meer indirect gezien. Er worden minder huisuitzettingen verwacht. De vraag is of dit realistisch is. Uit interviews met wijkwerkers komt naar voren dat ze zelf woningcorporaties benaderen om huisuitzettingen te voorkomen.

PLANgroep

Het bedrijf PLANgroep voert voor de gemeente Almere schuldhulpverleningstrajecten uit. Financiële armoede kan de hulpverlening op andere gebieden belemmeren. Voor het opstarten van een schuldhulpverleningstraject moeten inkomsten, uitgaven en schulden goed in beeld zijn. Wil er een start worden gemaakt met schuldhulpverlening, dan is het hebben van inkomen een belangrijke vereiste.

Schuldhulpverleningstrajecten blijken voor veel deelnemers zwaar en intensief. Bij zowel minnelijke als wettelijke trajecten ontvangt een schuldeiser drie tot vijf jaar een vrij te laten bedrag (VTLB). Dit bedrag bedraagt, behoudens bijzondere situaties, 90% van de geldende bijstandsnorm. Eventueel ontvangen werkenden een toeslag van 5% van de geldende bijstandsnorm. Het gevolg is dat werken financieel slechts beperkt voordelen oplevert. Voor Debbie, die in een WSNP-traject zat, loonde werken niet. Re-integratie en activering van klanten wordt dan dus bemoeilijkt door de hulpverlening. Samenwerking tussen wijkteams en W&I kan dat mogelijk doorbreken.

4.3 Effectenoverzicht

Onderbouwde MKBAs in het sociaal domein zijn schaars. Zoals naar voren komt in de publicaties van [Romijn en Renes \(2013\)](#); [Lazrak \(2015b\)](#); [Koopmans et al. \(2016\)](#) blijkt het uitvoeren van MKBAs geen eenvoudige bezigheid. De meeste MKBAs die momenteel in het sociaal domein worden uitgevoerd, stoelen niet op deugdelijk effectonderzoek. De leidraad ‘Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociaal domein’ stelt dat hedonische prijsanalyses de voorkeur krijgen bij het onderbouwen van effecten, en wijst op twee studies van [Lazrak et al. \(2011; 2014\)](#) waarin econometrische analyses zijn gebruikt om zachte effecten te onderbouwen ([Koopmans et al. 2016](#)). Zoals [Romijn en Renes \(2013\)](#) naar voren brengen, zijn benefit-transfers¹¹ voor veel interventies in het sociaal domein moeilijk te realiseren. De meeste MKBAs die in het sociaal domein zijn uitgevoerd, hebben daardoor vooral een waarde als analytisch denkkader. Voor ‘kengetallen kosten-batenanalyses (KBA’s)’, ‘indicatieve KBA’s’ en ‘reciproke KBA’s’ gelden minder strikte vereisten omdat deze makkelijker gebruik kunnen maken van onderbouwde veronderstellingen of verwachtingen van experts ([Koopmans et al. 2016](#)).

¹¹ Weten wat werkt is binnen het sociaal domein vaak gebaseerd op vinden wat werkt. Transformatie betekent dat er wordt geëxperimenteerd met nieuwe interventies. Het onderzoeken van beleid vormt echter veelal de sluitpost in de beleidscyclus. Het gevolg is dat de empirische basis om effecten te onderbouwen, smal is. Gezien de vaak specifieke lokale beleidscontext, hebben bestaande studies vaak weinig zeggingskracht. Ditzelfde geldt vaak voor internationale onderzoeksuitkomsten.

4.3.1 Bepalen effecten

MKBAs in het sociaal domein houden geregeld te weinig rekening met dubbeltellingen. Veel MKBAs nemen maar één kant van het verhaal mee. Neem de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’. Op het moment dat deze pilot leidt tot een hogere uitstroom uit de bijstand van bijstandsgerechtigden, vormen de bespaarde bijstandsuitgaven die éne kant

van het verhaal. Immers, elke bijstandsgerechtigde verliest inkomsten van de uitkering en daarnaast zelfs vrije tijd. Een MKBA kijkt vanuit een breed welvaartsperspectief. Dat betekent dat de opbrengsten voor de gemeente en de kosten voor de bijstandsgerechtigde beide meegenomen dienen te worden.

Bestaande effecten

Daarnaast werden in de effectensessies en interviews effecten toegeschreven aan de interventie die ook zónder de pilot zouden worden gerealiseerd. Zo werden tijdens de verschillende effectensessies die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, effecten naar voren gebracht die betrekking hebben op normale werkprocessen van het wijkteam, of die toe te schrijven zijn aan de ‘omgekeerde toets’ die de afdeling W&I heeft doorgevoerd. Dergelijke effecten wijten aan de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ zou de resultaten daarvan ten onrechte overschatten. Een MKBA beoogt aan de hand van het toetsen van de beleidstheorie, zie paragraaf 4.3.2, de relevante effecten te bepalen en te waarderen.

Immateriële baten in het sociaal domein

Een derde en laatste aspect, dat samenhangt met beide voorgaande punten en zich voordoet bij MKBAs in het algemeen en die in het sociaal domein in het bijzonder, is het overschatten van immateriële effecten. Immateriële effecten hebben bekendheid gekregen door Arnold Heertjes niet aflatende pleidooi om niet-calculerbare zaken als natuur, cultuur, milieu en leefbaarheid mee te wegen in beleidsafwegingen. De tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip van de Tweede Kamer heeft in haar eindrapport een pleidooi voor dit ‘brede welvaartsbegrip’ gehouden, hetgeen door de Tweede Kamer is omarmd (*Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip 2016*). Het rapport brengt naar voren dat bij het meten van welzijn ook aspecten moeten worden meegenomen die zich buiten de markt afspelen; denk hierbij aan geluk, gezondheid, sociale relaties etc.

Immateriële verwarring

Bij MKBAs in het sociaal domein is moeilijker te bepalen welk deel van de immateriële baten te relateren zijn aan de verandering van beleid, in dit rapport het projectalternatief dat de pilot biedt voor de normale werkprocessen van de wijkteams en de afdeling W&I. Het gevolg is dat veel MKBAs in het sociaal domein de volledige immateriële baten toerekenen aan de interventie. In het wetenschappelijk artikel van *Lazrak et al. (2014)* worden immateriële effecten berekend aan de hand van econometrische modellen. Beleidsinterventies in het sociaal domein ontberen zoals gezegd veelal gedegen effectonderzoek dat het toerekenen van immateriële effecten mogelijk maakt.

Immateriële dubbeltellingen

Naast deze attributieproblematiek speelt ook het probleem met dubbeltellingen bij immateriële effecten. Neem de klant die dankzij een betere samenwerking tussen de wijkteams en W&I eerder aan het werk komt. Tegenover het eerder genoemde verlies van vrije tijd staat, omdat deze klant moet werken, ook een toename van zijn levensgeluk doordat hij weer maatschappelijk participeert. Veel MKBAs in het sociaal domein nemen dan de

totale toename van geluk op als baat. Het is zeer de vraag of dit correct is. Immers, het verlies aan vrije tijd en de toename aan geluk wordt gecompenseerd door wat het salaris meer bedraagt dan de bijstandsuitkering. Stel dat bijstandsgerechtigden het vanwege een zeer strak handhavingsregime onplezierig vinden om een bijstandsuitkering te hebben, dan kan het zo zijn dat bijstandsgerechtigden sneller uitstromen¹².

Immateriële effecten lijken bij MKBAs in het sociaal domein geregeld te worden gebruikt om de uitkomsten van beleidskeuzes te legitimeren. In bijlage ?? wordt ingegaan op de verschillende types effecten die zich in een MKBA kunnen voordoen. Doel van deze paragraaf was om de context te geven bij de beoordeling van de afzonderlijke effectposten.

4.3.2 Effectposten

De effectensessies, interviews, observaties en het literatuuronderzoek resulteren in een raamwerk van potentiële effecten van de pilot 'Intensivering van de samenwerking tussen wijkteams en W&I'. Aan de hand van de beleidstheorie worden die effecten getoetst op waarschijnlijkheid. Ze vallen uiteen in directe en indirecte effecten. De eerste treden op op de 'markt' waarop de beleidsmaatregel zich richt. In het geval van de pilot 'Intensivering samenwerking tussen wijkteams en W&I' is dat de re-integratie en activering van trede 2 en 3-klanten. Dit betekent dat de directe effecten van de pilot zich voordoen op de arbeidsmarkt.

Voorts wordt aangenomen dat de integrale dienstverlening de hulpverlening aan deze inwoners verbetert. Dit betekent dat zich indirecte effecten kunnen voordoen op het gebied van zorg en welzijn van de ondersteunde inwoner. Externe effecten¹³ zijn niet-geprijsde effecten die zich voordoen dankzij de beleidsinterventie. Op het moment dat de pilot eraan bijdraagt dat intergenerationele armoede vermindert, is dat een voorbeeld van een extern effect.

Beleidstheorie

Op basis van probleemanalyse en effectensessies is een beleidstheorie opgesteld. Een beleidstheorie verbindt input aan activiteiten. Die activiteiten hebben bepaalde opbrengsten. Een activiteit in de pilot is dat verschillende medewerkers van W&I wekelijks één uur aansluiten bij het casuïstiek-overleg van het wijkteam. De opbrengst kan zijn dat een inwoner wiens aanvraag voor inkomensondersteuning bij W&I op basis van rechtmatigheidsgronden zou worden afgewezen, nu wel of sneller in behandeling wordt genomen. Dit resulteert mogelijk in een aantal effecten (outcome). De ondersteuning die het wijkteam biedt, kan zich richten op onderliggende problemen. De effectiviteit van ingezette maatwerkvoorzieningen neemt toe. De klant kan eerder re-integreren of maatschappelijk worden geactiveerd. Dit heeft uiteindelijk een aantal maatschappelijke impacts, zoals een hogere maatschappelijke participatie. Zoals het derde maatschappelijk effect dat DSD nastreefde: 'Iedereen doet naar eigen kunnen mee, ongeacht zijn of haar beperkingen (Participatie)'.

Deugdelijke effectevaluatie

Anekdotisch bewijs heeft in het sociaal domein vaak een grote invloed op beleidskeuzes. Op het moment dat een huisuitzetting niet doorgaat,

¹² Bovens et al. (2017) houden in het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen' een pleidooi om bij de uitvoering van beleid inwoners op te delen op basis van willen en kunnen, en de dienstverlening daarbij aan te laten sluiten. Ze constateren dat veel beleid juridisch en economisch wordt benaderd en dat daardoor de dienstverlening vanuit een rationalistisch perspectief is ingestoken. De WRR betoogt dat overheden meer vanuit een realistisch perspectief moeten handelen. Dat mensen niet altijd de juiste keuzes maken ondanks hun goede voornemens en wil. Dit pleidooi sluit nauw aan bij het pleidooi dat door de economen Mullainathan en Shafir (2017) wordt gehouden in hun boek 'Schaarste'.

¹³ Latere nobelprijswinnaar Coase (1960) maakte in zijn artikel 'The problem of social cost' duidelijk dat onbedoelde en ongeprijsde maatschappelijke effecten meegenomen dienen te worden bij de beoordeling van maatschappelijke effecten.

wordt dit al snel geweten aan de inspanningen van hulpverleners. Feit is dat het merendeel van de aanvragen tot ontruiming van de woning niet tot daadwerkelijke ontruiming leidt. Op het moment dat elke voorkomen huisuitzetting wordt geweten aan de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’, wordt aan de reguliere resultaten van wijkwerkers, klantmanagers en inkomensconsulenten geen recht gedaan.

In principe dient voor elke beleidsinterventie expliciet te worden gemaakt hoe deze wordt gerealiseerd. Zijn de effecten rondom de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ dankzij of ondanks die pilot waargenomen? Of beleid doeltreffend is, is te beoordelen aan de hand van de ‘Maryland Scientific Method scale’, die stelt dat beleid resulteert in effecten op het moment dat er sprake is van een experiment of quasi-experiment. Dit vergt dat in een vroeg stadium van beleidsvorming reeds wordt nagedacht over het vormgeven van een valide nulmeting en het samenstellen van een controlegroep. Bij het beoordelen van de interventies in het sociaal domein, speelt het probleem dat veel belanghebbenden tegelijkertijd op elkaar inwerkende interventies inzetten, waardoor de validiteit van een onderzoek onder druk komt te staan.

Van beleid naar maatschappelijk effect

De maatschappelijke effecten van de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ kunnen positief en negatief bijdragen aan de maatschappelijke welvaart. Per effectpost is dan ook de invloed op de maatschappelijke welvaart van de belanghebbenden aangegeven. In tabel 4.1 is in de laatste kolom weergegeven wat de verwachte bijdrage aan de maatschappelijke welvaart is. Hierbij is ‘+’ positief, ‘-’ negatief, ‘0’ neutraal en bij ‘?’ is de bijdrage onduidelijk.

De effectposten in tabel 4.1 zijn per belanghebbende gegroepeerd. De afzonderlijke effectposten zijn genummerd en indien een effect zich voordoet bij meerdere belanghebbenden, dan is dat weergegeven. Soms kan een effectpost voor de ene belanghebbende positief bijdragen aan zijn welvaart, terwijl dezelfde effectpost negatief bijdraagt bij een ander. Neem bijvoorbeeld het aantal bijstandsuitkeringen. Stel dat dit aantal afneemt als gevolg van een betere samenwerking. Voor de gemeente betekent dit dat ze minder geld kwijt is aan uitkeringen, en is dit een positieve baat. Een bijstandsgerechtigde verliest daarentegen zijn uitkering en voor hem of haar heeft dat een negatieve invloed op zijn/haar welvaart.

Effectenposten ontstaan door activiteiten in de pilot en hangen zodoende nauw samen met de beleidstheorie. Neem bijvoorbeeld het verwachte efficiëntere werkproces. De gedachte is dat inwoners sneller worden geholpen bij zowel wijkteam als W&I. Dit levert voor bewoners een korte wachttijd op. Als het wijkteam sneller weet welke ondersteuning inwoners nodig hebben op het gebied van re-integratie of activering, en hoe het inwoners daarbij kan ondersteunen, neemt de actieve caseload af. Het kost medewerkers minder tijd om hun klanten goed te ondersteunen.

Een ander voorbeeld van hoe de pilot tot effecten kan leiden, is de aanname dat door de samenwerking klanten van het wijkteam die binnen de reguliere werkwijze, het referentiealternatief, vanuit rechtmatigheidsoogpunt geen uitkering krijgen, maar bij de werkwijze die in de pilot geldt

sneller in aanmerking komen voor inkomensondersteuning. Het gevolg zou zijn dat het aantal uitkeringen toeneemt. Aan de andere kant wordt aangenomen dat inwoners sneller uitstromen doordat de hulpverlening die het wijkteam biedt re-integratie bespoedigt. Dit zou zich vertalen in extra uitstroom. Het netto effect zou zijn dat per saldo de gemiddelde uitkeringsduur dient te dalen in de deelnemende pilotwijkteams.

Tabel 4.1: Kosten en baten per belanghebbende

Clënten en inwoners in kwetsbare positie		
1	Bijstandsuitkeringen	+/-
2	Beroep op algemene en maatwerkvoorzieningen	+/-
3	Beroep overige sociale zekerheid en ziekteverzuim	+/-
4	Immaterieel inkomen (sociale contacten, status, gezondheid)	+
5	Bruto loon	+
6	Belasting	-
7	Werkgerelateerd kosten (reizen, kinderopvang)	-
8	Subsidie voor werkgerelateerde kosten	+
9	Vrije tijd	-
Verdrongen werknemer		
1	Bijstandsuitkeringen	+/-
2	Beroep op algemene en maatwerkvoorzieningen	+/-
3	Beroep overige sociale zekerheid en ziekteverzuim	+/-
4	Immaterieel inkomen (sociale contacten, status, gezondheid)	-
5	Bruto loon	-
6	Belasting	+
7	Werkgerelateerd kosten (reizen, kinderopvang)	+
8	Subsidie voor werkgerelateerde kosten	-
9	Vrije tijd	+
Werkgevers		
5	Bruto loon	-
10	Toename productie (toegevoegde waarde)	+
Gemeente		
1	Bijstandsuitkeringen	+/-
2	Beroep op algemene en maatwerkvoorzieningen	+/-
11	Kosten pilot	-
12	Uitvoeringskosten voorzieningen	-
Ketenpartners		
2	Beroep op algemene en maatwerkvoorzieningen	+/-
13	Kosten algemene en maatwerkvoorzieningen	+/-
Overige maatschappij		
8	Subsidie voor werkgerelateerde kosten	+/-
14	Uitgaven gezondheidzorg	+
15	Intergenerationele baten	+
16	Criminaliteit/overlast	+
17	Leefbaarheid	+

De effecten die in tabel 4.1 staan genoemd, vormen de basis voor de uitkomsten van de MKBA.

4.4 Efficiënter werkproces

In de pilot 'Intensivering van de samenwerking tussen wijkteams en W&I' wordt aangenomen dat de werkprocessen efficiënter zijn. Dat betekent dat met dezelfde inzet van mensen en middelen meer activiteiten kunnen worden ondernomen.

Toeleiding inwoners

Dit betekent dat beide afdelingen door de samenwerking meer inwoners kunnen ondersteunen. Dit kan op verschillende manieren die dankzij

de pilot worden bewerkstelligd. In de eerste plaats kan een integralere samenwerking ertoe leiden dat de toeleiding van inwoners naar zowel het wijkteam als W&I beter aansluit bij de te bieden dienstverlening. Een wijkteam zal cliënten die niet in aanmerking komen of nog zaken in gang moeten zetten om voor de dienstverlening van W&I in aanmerking te komen, minder snel doorverwijzen naar W&I en omgekeerd. Het gevolg zou zijn dat er minder aanvragen voor uitkeringen worden afgewezen. Ook zullen inwoners die via het wijkteam worden toegeleid beter voorbereid zijn bij de aanvraag, waardoor het voldoen aan vereisten soepeler gaat. Klanten die op basis van rechtmatigheid niet in aanmerking komen, zullen niet meer eerst standaard worden afgewezen maar in een gezamenlijk overleg worden besproken. Het gevolg is dat de tijd die de begeleiding van die klanten kost, daalt¹⁴.

Screening

Het goed in beeld krijgen van een klant vergt veel van de expertise van wijkwerkers en klantmanagers. Integrale dienstverlening kan ervoor zorgen dat er sneller in het ondersteuningsproces een volledig beeld ontstaat. Het gevolg is dat klanten bij W&I beter worden begeleid en in het juiste traject terecht komen, waardoor de effectiviteit van de trajecten door een verminderde uitval toeneemt. [Groeneveld \(2016\)](#) geeft in het rapport 'Langs de meetlat' een blik op de effectiviteit van interne en externe re-integratietrajecten bij de afdeling W&I. Ondanks dat de evaluatie voornamelijk een beschrijving is van resultaten van de interventies en de causaliteit van de bereikte effecten niet wordt getoetst, laat het wel zien dat uitval van klanten kostprijsverhogend werkt. Als door een betere screening klanten worden gekoppeld aan trajecten die beter bij hun situatie passen, neemt de efficiëntie van het werkproces toe.

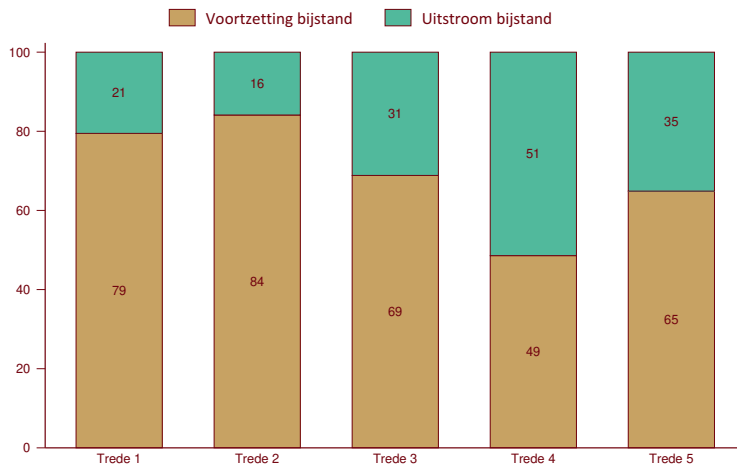
Bij wijkteams kan een betere screening ook bijdragen aan betere ondersteuning, doordat wijkwerkers beter zijn geïnformeerd. Een complicerende factor is dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) het zonder meer breed uitvragen van levensgebieden omwille van de privacywetgeving niet geoorloofd acht. Wijkteams kunnen zich er naar mening van de AP ook niet van afmaken met een toestemmingsformulier van een inwoner. De AP stelt dat voor het vastleggen van gegevens waarvoor een wettelijke grondslag bestaat, geen toestemming van de inwoner nodig is, maar dat een toestemmingsformulier voor algemene en maatwerkvoorzieningen met een zorgcomponent waarvoor die wettelijke grondslag ontbreekt, het vastleggen van die gegevens niet legitimeert ???. Dat dit integrale dienstverlening bemoeilijkt, is evident. De vraag is dan ook of wijkteams zonder meer gebruik kunnen maken van gegevens die de afdeling W&I vastlegt omwille van de uitvoering van de Pwet.

¹⁴ De vraag is dan of de tijd die samenwerken kost, opweegt tegen de eventueel bespaarde tijd.

4.5 Re-integratie en activering

Het doel van de pilot 'Intensivering samenwerking tussen wijkteams en W&I' is het re-integreren en activeren van klanten in trede 2 en 3 op de participatielader. Bij re-integreren is de afstand tot de arbeidsmarkt korter en kunnen bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt uitstromen. Kijken we naar de uitstroom van bijstandsgerechtigden, dan stromen inwoners

uit alle participatietreden uit. Figuur 4.4 laat voor trede 1 tot en met 5 de uitstroom uit de bijstand zien van de periode 1 januari 2017 tot en met 1 september 2018. Te zien is dat in elke participatietrede uitstroom uit de bijstand plaatsvindt. Zo laat figuur 4.4 zien dat de uitstroom van bijstandsgerechtigden in trede 4 hoger ligt dan in trede 5. Voor een klein deel hangt dit samen de hogere uitstroom naar studie in trede 4. De uitstroom naar werk ligt bij trede 5 15% hoger. Per trede loopt de uitstroom wegens werk of ander inkomen op.



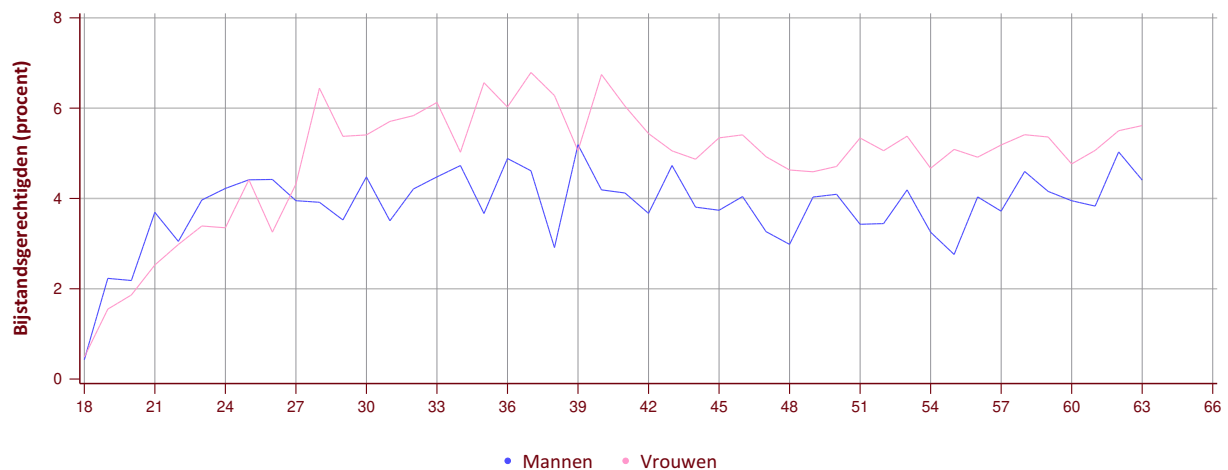
Figuur 4.4: Uitstroom per participatietrede.

Bijstandsgerechtigden in trede 2 en 3 hebben respectievelijk 16 en 31% kans dat ze uitstromen uit de bijstand. Bijstandsgerechtigden in trede 3 stromen drie keer zo vaak uit naar werk dan bijstandsgerechtigden in trede 2. Ook stromen de trede 3-kanten zes keer vaker uit omdat ze starten met een opleiding. Zoals figuur 4.7 laat zien, zijn oudere bijstandsgerechtigden vaker in een lagere participatietrede ingedeeld. Het gevolg is dan ook dat bij de uitstroom van trede 2-kanten in de afgelopen negentien maanden circa 15% uitstroomt doordat ze de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken. Voor trede 3-kanten is dat in slechts 3% van de gevallen de reden van uitstroom.

Instroom bijstandsgerechtigden

Of de pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I' (tijdelijk) leidt tot extra instroom in de bijstand, is vooraf lastig te bepalen. Indien de veranderende aanpak werkt en daadwerkelijk ervoor zorgt dat inwoners die in aanmerking komen voor inkomensondersteuning eerder worden gesignaleerd door de 'outreachinge aanpak' van wijkteams, zal het aantal aanvragen voor een bijstandsuitkering toenemen. Inwoners die anders via hun sociaal netwerk of op andere wijze inkomen verwerven, zullen zich door de intensivering in de samenwerking vaker melden aan de balie bij W&I.

Indien een integralere dienstverlening leidt tot snellere afwikkeling van een aanvraagprocedure, neemt de wachtlijst voor een uitkering af. Dit betekent dat de instroom bij het wegwerken van de wachtlijst tijdelijk toeneemt.



Figuur 4.5: Percentage bijstandsgerechtigden per leeftijd.

Er treedt een verschuiving op van de wachtrij naar het hebben van een bijstandsuitkering.

Indien minder aanvragen van inwoners worden afgewezen omdat doelmatigheid centraal staat, betekent dit dat de instroom structureel hoger ligt. Voor een inwoner worden de transactiekosten van de aanvraag verlaagd en daardoor is de vraag naar uitkeringen structureel hoger.

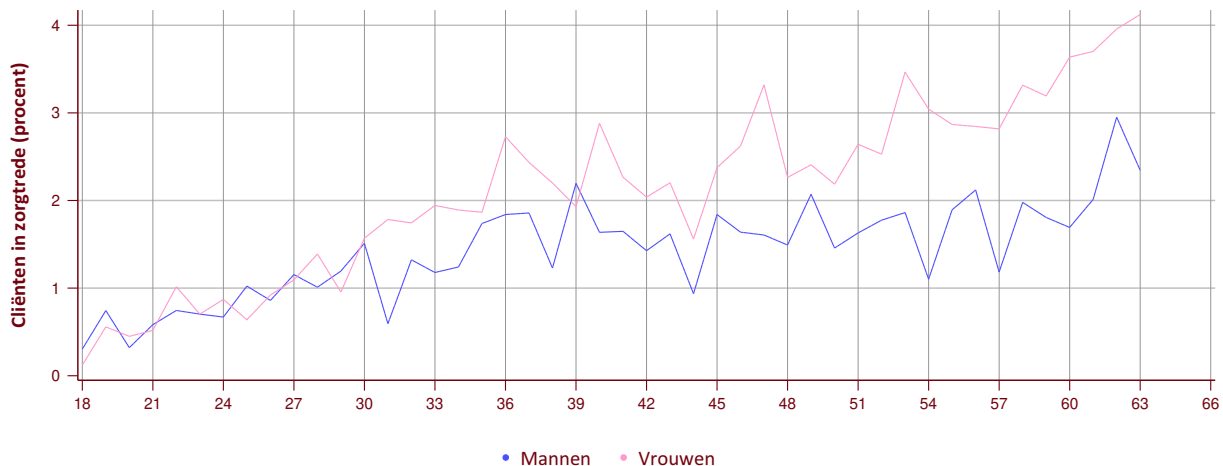
Figuur 4.5 geeft per leeftijd en sekse het aandeel bijstandsgerechtigden in de populatie weer. Tussen de 18 en 27 jaar loopt het aantal bijstandsgerechtigden op. Vanaf 27 jaar neemt het aandeel vrouwen met een bijstandsuitkering toe ten opzichte van de mannen. Vrouwen hebben tussen hun 27ste en 37ste 50% vaker een bijstandsuitkering dan mannen. Gemiddeld heeft 6% van de vrouwen tussen hun 27ste en 37ste een bijstandsuitkering, waar in die levensjaren gemiddeld 4% van de mannen zo'n uitkering heeft. Op basis van verschillende modellen is dit sekseverschil moeilijk te verklaren.

Uitstroom bijstandsgerechtigden

Door de pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I' hebben klantmanagers en wijkwerkers beter zicht op inwoners die ondersteuning wordt geboden. Een aanname is dat de ondersteuning beter aansluit bij mogelijkheden van een inwoner. Dit betekent dat de onderverdeling die de WRR voorstelt in kunnen en willen, bij de benadering van inwoners bij integrale dienstverlening, belangrijker wordt (Bovens et al. 2017). Het gevolg is dat de focus van re-integratie en activatie een hoger duurzaamheidskarakter krijgt. Uitstroom of activatie die tijdelijk is omdat de zelfredzaamheidsrandvoorwaarden voor de inwoner onvoldoende zijn ingevuld, zal minder voorkomen. Dit kan betekenen dat ondersteunde inwoners die ondersteuning langer nodig hebben in de vorm van een bijstandsuitkering.

Figuur 4.6 laat per leeftijdscategorie en sekse het aantal zorgklanten in de bijstand zien. Dit zijn bijstandsgerechtigden in trede 0, 1 en 2. Het vergelijken van deze figuur 4.6 met figuur 4.5 levert een verrassend inzicht op. In de eerste plaats zien we dat het verschil tussen vrouwen en mannen nog steeds aanwezig is, maar dat het zich op latere leeftijd voordoet en dat

het slechts ten dele de 50% hogere bijstandsdeelname van vrouwen tussen de 27 en 37 jaar verklaart. Het hogere aandeel bijstand laat zich niet door de participatietrede verklaren. Hiermee wordt voor een deel ook het effect van het hebben van kinderen weggefilterd. Voor een alleenstaande blijkt dat een risicofactor te zijn om in de bijstand te komen. Echter, doordat die alleenstaande ouders ook een grotere afstand tot de arbeidsmarkt wordt toegedicht, hetgeen wordt vertaald in een lagere participatietrede, zou dit bij zorgklanten tot een groter verschil tussen mannen en vrouwen moeten leiden.



Figuur 4.6: Instroom en en uitstroom in 2017 gedurende de pilot.

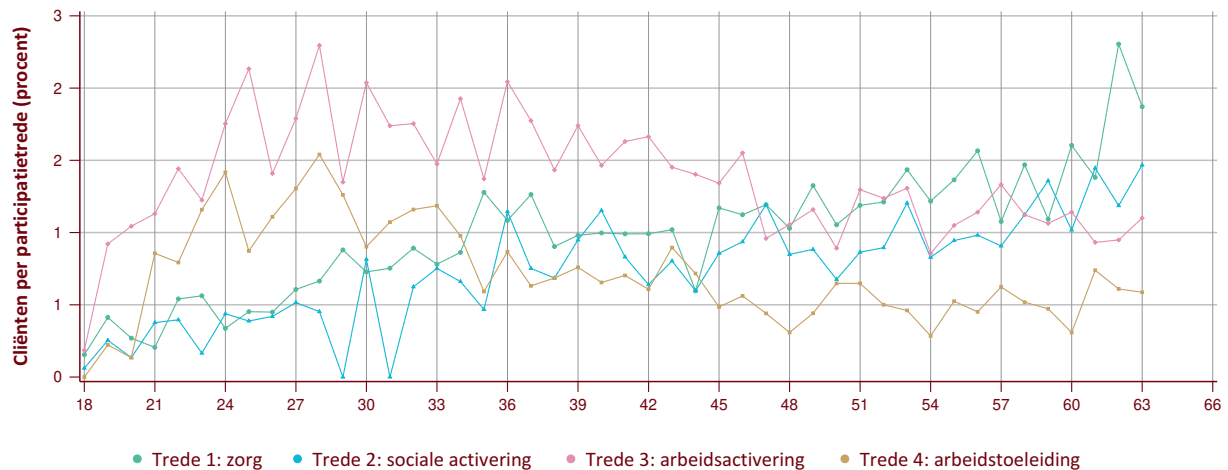
Uit een analyse blijkt dat vrouwen met een lagere participatie langer in de bijstand blijven. De uitstroomkans neemt voor vrouwen in zorgtrede sterker af met het toenemen van de leeftijd dan voor mannen. Voor beide sekse geldt dat na hun 57ste de kans op uitstroom sterk afneemt.

Bijstand per leeftijd en participatietrede

De gesignaleerde leeftijdsafhankelijkheid participatietrede bij bijstandsgerechtigden zien we terug in het aandeel jongvolwassenen met een bijstandsuitkering. Opleidingsniveau, startkwalificatie, huishoudsamenstelling en andere persoonskenmerken verduidelijken niet waarom het aandeel jongvolwassenen met trede 3 en 4 relatief groot is. Wat wel opvalt, is dat de periode dat klanten in trede 3 en 4 een bijstandsuitkering hebben, korter is. Mogelijk hangt het samen met het feit dat jongeren minder vaak een vast contract hebben, vaker tijdelijk werk verrichten en minder lang een beroep op de bijstand kunnen doen.

4.6 Zorg- en welzijnseffecten

Naast invloed op het aantal bijstandsgerechtigden en het aantal van hen in trede 2 en 3 die activeren en re-integreren, is de verwachting dat integraler samenwerken ook invloed heeft op zorg- en welzijnsvragen van inwoners. De aanvragen en het gebruik van daarmee samenhangende algemene en maatvoorzieningen, kan door de intensivering van de samenwerking toe- of afnemen. Indien het proces dat inwoners moeten doorlopen om voor inkomensondersteuning in aanmerking te komen effectiever is, zal



Figuur 4.7: Percentage bijstandsgerechtigden per trede en leeftijd.

het beroep op crisiswerende voorzieningen afnemen. Een geïnterviewde verwoordt het als volgt:

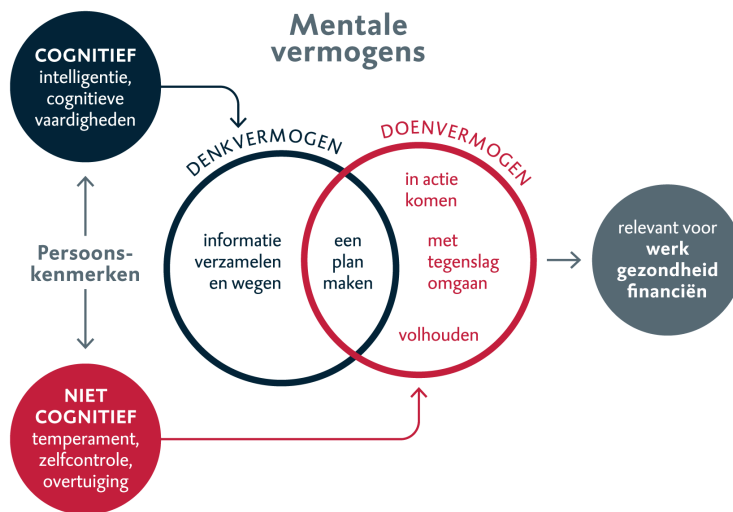
“Soms moet je als gemeente even op je handen blijven zitten, maar als het gaat om mensen met problemen op meerdere domeinen is dat over het algemeen niet verstandig. Zeker niet als het gaat om de bed-, bad- en broodzaken, inkomen, wonen, want dat is urgent. Met zorg ligt dat anders. Daar kan het zijn dat het wel helpt om te kijken wat iemand zelf kan, maar dat je niet onmiddellijk een heel plan voor hem maakt. Dus als ik het heb over samen met een klant een plan van aanpak maken, dan betekent dit dat je de harde kant, de bad- en broodkant, wel voortvarend oppakt, maar dat je samen met iemand kijkt wat er nog meer moet gebeuren en wie dat dan gaat doen. En dat het helemaal niet gezegd is dat een wijkteam dat allemaal gaat oplossen.”

Op het moment dat door het ontbreken van ‘bed-, bad- en broodzaken’ een beroep wordt gedaan op noodvoorzieningen zoals maatschappelijke opvang en intensievere samenwerking, kan dat problemen voorkomen, en dat leidt tot baten. In de tweede plaats worden escalatiekosten voorkomen. Dit soort kosten die bijvoorbeeld samenhangen met huisuitzettingen of de inzet van ondertoezichtstelling, kunnen mogelijk deels worden voorkomen als de problematiek van een huishouden eerder en vollediger in beeld is. In welke mate een intensievere samenwerking daaraan bijdraagt, of dat het een effect is van sociale basisinfrastructuur, is echter moeilijk toe te rekenen. Dat is nog afgezien van de vraag of de vormgegeven samenwerking bijdraagt aan het voorkomen van dergelijke escalatiekosten.

Doenvermogen

Onderzoek laat zien dat de effectiviteit van zorg- en welzijnsvoorzieningen mede samenhangt met persoonskenmerken van hulpvragers. Omgaan met tegenslagen kan alleen als de randvoorwaarden op orde zijn. Een integrale aanpak door wijkteams en W&I zorgt ervoor dat een inwoner met een hulpvraag breed wordt gesteund. Figuur 4.8 visualiseert hoe persoonskenmerken ervoor zorgen dat een inwoner zelfredzaam is.

In de figuur missen de omgevingsfactoren. Die factoren grijpen in op het denk- en doenvermogen. Onderzoek heeft aangetoond dat levensge-



Figuur 4.8: Doenvermogen

Bron: WRR, Bovens et al. (2017)

beurtenissen ertoe kunnen leiden dat een betrokkene korte of langere tijd aangetast is in zijn denk- en doenvermogen. Het sterven van een kind, ontslag, ziekte, scheiding of relatiebreuken zijn voorbeelden van dergelijke levensgebeurtenissen. Een aangetast denk- en doenvermogen heeft invloed op alle levensgebieden. In het boek ‘Schaarste’ beschrijven de auteurs hoe verstandige mensen onder invloed van financiële en andere vormen van sociaaleconomische armoede de meest onverstandige keuzes maken. Het boek verhaalt hoe bijvoorbeeld de medische gevolgen van diabetes in principe door goede medicatie volledig kunnen worden voorkomen, maar dat armoede de therapietrouw aantast en derhalve armen de lasten van de diabetesepidemie dragen (Mullainathan en Shafir 2017).

Stapeling van voorzieningen

Het blijkt dat inwoners met hulpvragen op meerdere levensdomeinen ondersteuning nodig hebben. Het wijkteam is één van de toegeleiders naar maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen. De regiefunctie bij de hulpverlening ligt niet bij het wijkteam. Cliëntbegeleiders en expertteams spelen wel een rol in de regiefunctie.

De vraag is of een integralere aanpak tot meer of minder gebruik van algemene en maatwerkvoorzieningen leidt. De verwachting van de onderzoekers is dat een integrale anamnese ervoor zorgt dat de ondersteuning beter is afgestemd. Ook verwachten de onderzoekers dat gerichte huisbezoeken¹⁵ ertoe leiden dat er meer voorzieningen gaan worden gebruikt.

Voor W&I geldt mogelijk hetzelfde. Klanten die eerder (nog) buiten beeld waren voor activerings- of re-integratie-trajecten, komen door de intensivering van de samenwerking tussen wijkteams en W&I wel in aanmerking voor dergelijke trajecten. De vraag is hoe wenselijk de bredere inzet van dergelijke trajecten is voor niet-bijstandsgerechtigden.

Naast deze aanzuigende factoren die stapeling van voorzieningen lijken te stimuleren, kan de hulpverlening door een integraal beeld ook efficiënter worden. Overlappende ondersteuningstrajecten kunnen worden geschrapt. Zowel het wijkteam als de afdeling W&I bieden activeringstrajecten aan.

¹⁵ Op het moment dat klantmanagers en inkomensconsulenten klanten inbrengen in het casuïstiekoverleg, zal dit resulteren in huisbezoeken door het wijkteam. Het gevolg is dat het wijkteam gericht outreachend aan de slag kan. Dat leidt wel tot de inzet van extra algemene en maatwerkvoorzieningen.

Samenwerking kan eraan bijdragen dat wordt gekozen voor het beste traject. Daarnaast kan de effectiviteit van een traject verbeteren op het moment dat de randvoorwaarden, bijvoorbeeld financiële stabiliteit, adequaat zijn ingevuld. Tot slot kan intensievere samenwerking ervoor zorgen dat alle indicatoren van een klant in beeld zijn. Stel dat een klant te kampen heeft met verslavingsproblemen en de klantmanager W&I ziet op dagafschriften een toename in contante opnames, dan zou dit een indicator kunnen zijn om terugval te monitoren. Zoals eerder gesteld, wordt integrale dienstverlening bemoeilijkt door de grenzen die privacywetgeving stelt ([Persoonsgegevens 2016](#); [2018a;b](#)).

4.7 Overige effecten

De effecten immaterieel inkomen, intergenerationele baten, criminaliteit/overlast en leefbaarheid uit tabel [4.1](#) komen aan bod in deze paragraaf.

Immaterieel inkomen

Indien de intensivering van de samenwerking tussen wijkteams en W&I resulteert in een activering en re-integratie van inwoners, betekent dit dat deze inwoners meer (maatschappelijk) participeren. Dit zorgt ervoor dat mensen sociale contacten hebben. Het blijkt dat lager opgeleide inwoners zeven jaar eerder overlijden. Activering en re-integratie kan gezondheidswinst opleveren. In deze MKBA wordt dat als immaterieel inkomen meegenomen.

Intergenerationele baten

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het armoedebeleid en het terugdringen van armoede onder kinderen. Armoede blijkt overdraagbaar. Voor kinderen die opgroeien in armoede is de kans groot dat zij in hun volwassen leven zullen kampen met armoedeproblematiek ([SER 2017](#)). Re-integratie en activering kan bijdragen aan het doorbreken van die armoedeketen. De ([SER 2017](#)) wijst er op dat voor het doorbreken van de armoede re-integreren onvoldoende is. Huishoudens die met armoedeproblematiek te maken hebben, dienen beter betaalde banen te verwerven en meer uren te werken om positieve stappen te maken in de inkomensontwikkeling. In die zin is het dempen van financiële noden met onder andere bijzondere bijstand en andere inkomensregelingen onvoldoende om te ontsnappen aan de armoede en de armoedeketen te doorbreken.

[Jungmann en Madern \(2016\)](#) wijst op internationaal onderzoek dat duidelijk maakt dat de bestaande interventies om armoede te bestrijden nauwelijks invloed hebben op het gedrag van inwoners die te kampen hebben met armoedeproblematiek. Neem de geïnterviewde klant Debbie, die een schuldregeling heeft via de wsnp. Op basis van het interview wordt duidelijk dat haar gedrag niet verandert en haar financiële geletterdheid niet toeneemt. Daarnaast draagt het lage VTLB eraan bij dat ze weinig prikkels ervaart om te werken.

Criminaliteit/overlast

De cijfers van W&I laten zien dat bewoners die verder van de arbeidsmarkt afstaan vaker uit de uitkering stromen omdat ze in detentie zitten. Indien re-integratie en activering eraan bijdragen dat criminaliteit en overlast

worden voorkomen, is dat een baat die dient te worden meegenomen.

Leefbaarheid

De leefbaarheid van wijken en buurten wordt tweejaarlijks in beeld gebracht. Een enquête over leefbaarheid koppelt buurt- en omgevingskenmerken. Die leefbaarheidsscores zijn vervolgens gerelateerd aan die kenmerken, waarna de leefbaarheid voor heel Nederland in beeld wordt gebracht. In Almere springen met name de buurten van het wijkteam Almere Haven Binnenring er in negatieve zin uit. Andere buurten hebben wel te kampen met enige leefbaarheidsproblematiek, maar deze varieert beperkt van de gemiddelde leefbaarheid in Almere. Als door sociale activering de sociale cohesie van een buurt toeneemt en daardoor de leefbaarheid stijgt, is dit een positieve maatschappelijke baat.

4.8 Tijdshorizon en discontovoet

Een MKBA werkt met een tijdshorizon. Om de kosten en baten die zich op verschillende tijdstippen voordoen, vergelijkbaar te maken, wordt gebruik gemaakt van een discontovoet.

Tijdshorizon

Bij fysieke projecten geldt dat de tijdshorizon die MKBAs wordt gebruikt, min of meer gelijk is aan de periode dat effecten zich kunnen voordoen. Dit betekent dat de levensduur van een project vaak de maatstaf is waarlangs de maatschappelijke kosten en baten worden berekend (Romijn en Renes 2013). Denk aan de aanleg van een weg die gedurende zijn hele levensduur baten genereert.

Bij interventies in het sociaal domein die duurzame gedragsveranderingen beogen, zou idealiter de gehele levensloop van een individu moeten worden meegewogen. Stel dat een interventie ervoor zorgt dat een bijstandsgerechtigde werk vindt en permanent geen inkomensondersteuning meer nodig heeft, dan zorgt een MKBA met een kortere tijdshorizon ervoor dat toekomstige baten niet meewegen in de afweging of een interventie maatschappelijk rendement heeft.

Keerzijde is dat als effecten verder in de toekomst liggen, ze veelal met grotere onzekerheid omkleed zijn. Verder geldt dat het effect bij sommige interventies uitdooft. Veel interventies in het sociaal domein fungeren als tijdelijke steun tijdens een periode waarin de inwoner niet zelfredzaam is. De interventie is erop gericht dat de inwoner daarna zelf weer verder kan.

Voor deze MKBA hebben we gekozen voor een tijdshorizon van vijf jaar. In de gevoeligheidsanalyse zal worden gekeken wat het effect is indien de tijdshorizon tien jaar is. Doordat de evaluatieperiode tot september 2018 liep, kunnen middellange effecten van de pilot 'Intensivering samenwerking tussen wijkteams en W&I' worden meegenomen.

Die effecten kunnen zich op korte, middellange en lange termijn voordoen. De pilot kan op korte termijn resulteren in hogere uitgaven aan bijstand, maar op langere termijn juist leiden tot een hogere duurzame uitstroom. Bij het identificeren van de effecten is van belang om dit onderscheid te maken.

Discontovoet

Stel dat de gemeente Almere vandaag een bedrag vastzet op een rekening, dan ontvangt ze een jaar later het geïnvesteerde bedrag en een bedrag aan rente om te compenseren dat het geld niet gebruikt kon worden. Om kosten en baten over de tijd met elkaar te vergelijken, dient er rekening te worden gehouden met die compensatie. Doordat kosten en baten vaak in verschillende jaren vallen, waarbij kosten vaak eerder in de tijd liggen dan baten, kan de hoogte van die compensatierente, in MKBA-jargon discontovoet, substantiële invloed hebben op resultaten van een MKBA. Dat geldt zeker bij projecten waarbij kosten en baten ongeveer gelijk zijn. Op dat soort momenten speelt de tijdsvoorkeur voor geld een rol.

In MKBA ligt vast met welke discontovoet wordt gerekend. Leidraden en werkwijzers schrijven voor met welk percentage er wordt gerekend. Gezien de invloed die discontovoeten op de uitkomsten kunnen hebben, laat het ministerie van Financiën zich adviseren door een werkgroep Discontovoet. Tot 2015 adviseerden verschillende werkgroepen om te werken met een discontovoet van 5,5%, maar in 2015 adviseerde de werkgroep om de standaard discontovoet terug te brengen naar 3%. Voor een aantal specifieke beleidsterreinen gelden afwijkende discontovoeten. Waar de discontovoet afwijkt, betreft bijvoorbeeld de effecten van onderwijs.

Voor specifieke kosten en baten kan conform de richtlijnen worden afgeweken van de voorgeschreven discontovoet van 3% ([Discontovoet 2015](#)).

4.9 Aannames MKBA

Tijdens het schrijven van dit rapport verscheen op 31 oktober 2018 een studie van het CPB en SCP met als titel 'Verdringing op de arbeidsmarkt' ([Van der Berge et al. 2018](#)). In deze MKBA was aanvankelijk op basis van de literatuur gerekend met verdringing, maar de studie van het CPB en SCP biedt nieuwe inzichten in dat vraagstuk. Het blijkt dat verdringing zich ten tijde van hoogconjunctuur slechts in beperkte mate voordoet. Verder blijkt dat lager opgeleiden er slechts in beperkte mate mee te maken hebben. Dit betekent dat deze MKBA aansluit bij de uitkomsten van het CPB/SCP-rapport en in de basisvariant niet uitgaat van verdringing op de arbeidsmarkt. In de gevoeligheidsanalyse zal inzichtelijk worden gemaakt welke invloed verdringing heeft op het saldo van de kosten-batenanalyse.

Gezondheidseffecten worden in de curatieve zorg gemeten in 'quality adjusted life years'. De werkwijzer in het sociaal domein schrijft voor, de gezondheidseffecten door te rekenen aan de hand van twee waardes voor de QALYs, te weten € 50.000 en € 100.000. In deze MKBA wordt in de basisvariant € 50.000 voor een QALY genomen. In de gevoeligheidsanalyse wordt de invloed van een hogere QALY inzichtelijk gemaakt.

Belastingheffing kost geld. Om één euro te innen aan belastingen, dient meer dan die ene euro te worden geïnd. De werkgroep 'Kosten van belastingheffing en MKBA's' stelt dat de heffingskosten van belastinginning zijn geïnternaliseerd in de afwegingen waarop het belastingstelsel stoelt ([Werkgroep Kosten van belastingheffing 2016](#)). In deze MKBA wordt dus geen rekening gehouden met de inningskosten die samengaan met

belastinginning.

4.10 Scenario's

In deze MKBA is gekozen om drie scenario's te vergelijken met het basisscenario van de pilot. Elk scenario leidt tot verschillende effecten. Zo zullen in scenario 1 de effecten geringer worden doordat die een minder grote klantengroep bereiken. Daarnaast zullen de kosten lager zijn. Inzicht in dergelijke veranderingen levert ook inzicht op voor beleidsafwegingen.

Resultaat pilot

5.1 Inleiding

Almere is een jonge stad zonder historische ballast die remmend werkt bij vernieuwingen, ook in het sociaal domein. Met pilots, proeftuinen, werkplaatsen, broedplaatsen, Stadslab en in allerlei andere verbanden experimenteert en innoveert Almere. De pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ is dan ook niet de eerste die zich richt op integrale gebiedsgerichte samenwerking met participatie als doel.

Businesscase (2009): participatie door integraal samenwerken

Almere was vanaf 2006 één van de landelijke pilotgemeenten voor de invoering van de Wmo. In die pilot werd sterk ingezet op een vraaggerichte benadering en het vergroten van participatie van mensen met een ondersteuningsvraag. De uitkomsten van de ontwikkelpilot waren voor toenmalig wethouder Haanstra aanleiding om de betrokken partners te verzoeken te onderzoeken op welke wijze de doorontwikkeling van de Wmo het beste kon worden vormgegeven.

Dit resulteerde in de Almeerse Businesscase (ABC), die was gericht op het ontschotten van verschillende financieringsstromen. Daarbij richtte een geïntegreerde en gebiedsgerichte aanpak zich op samenwerking binnen de keten, met als doel gezamenlijk te werken aan de participatie van kwetsbare burgers. In 2011 vond een kwalitatieve evaluatie plaats van de werkwijze die binnen ABC werd uitgevoerd in het Integrale Netwerk van Almere Haven. De evaluatie was gebaseerd op interviews en een analyse bij een beperkte groep van drieëntwintig deelnemers. Van de oorspronkelijke steekproef van zesenvestig deelnemers waren er achttien om verschillende redenen uitgestroomd. De evaluatie concludeerde dat betrokkenen tevreden waren over de geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak en dat bij de deelnemers de participatie toenam (Oude Avenhuis et al. 2011).

Samenwerking met Werk & Inkomen

Het grote verschil tussen ABC en de pilot in de wijkteams is de deelname van de afdeling W&I. Zoals eerder is aangestipt, kan het meedoen van W&I een spannend maar ook moeizaam proces zijn, zoals de Inspectie SZW heeft aangegeven in verschillende rapporten (Zie: Inspectie SZW 2018; 2016). Almere heeft ervoor gekozen de samenwerking tussen wijkteams en W&I - een onderdeel van de dienstverlening van de gemeente die veel inwoners raakt - uitvoerig in de praktijk te testen en dat zeer gedegen te evalueren. Doordat tot zeven maanden na de pilot de effecten in beeld zijn gebracht, is de evaluatie diepgaand.

Meten, weten en echt doen wat werkt

In een tijd waarin de financiële risico's dankzij de decentralisaties groter worden, is er de noodzaak om echt te doen wat werkt. Om dat te bewerkstelligen, is het van belang dat effectonderzoek een grotere interne onderzoeksvaliditeit kent. Dit zijn onderzoeksmethodes die beter in staat zijn om de causaliteit van beleidskeuzes en -interventies te relateren aan (maatschappelijke) effecten. Verder zal de gemeentelijke context steeds belangrijker worden. Dit betekent dat de externe validiteit van onderzoeksuitkomsten afneemt en de effecten van een interventie in de ene gemeente zich niet zonder meer voordoen in een andere gemeente.

Als stad waarin beleidsinnovatie in de cultuur is verankerd, is het niet verrassend dat Almere ervoor heeft gekozen te innoveren op het gebied van beleidsevaluatie. Almere besloot de pilot te onderzoeken met behulp van bigdata-analyse, zodat met een grotere zekerheid kan worden bepaald welke (meetbare) effecten de intensivering van de samenwerking tussen wijkteams en W&I daadwerkelijk teweegbrengt. Naast het toetsen van de doelmatigheid van de pilot, is besloten niet alleen te kijken naar het effect op de gemeentelijke begroting maar ook het bredere maatschappelijke perspectief mee te laten wegen. Dit is gedaan door de effectevaluatie te koppelen aan een MKBA. Hierdoor is het voor inwoners, raadsleden, bestuurders, beleidsmakers en andere belanghebbenden inzichtelijk of de werkwijze die in de pilot is vormgegeven, bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart van Almeerders, en of de benodigde investeringen van verschillende partijen daadwerkelijk lonen.

Uitkomsten MKBA pilot

De uitkomsten van deze MKBA worden in twee delen gepresenteerd. Het eerste deel gaat beknopt in op de gevonden causale effecten van de pilot. Het tweede deel presenteert de afzonderlijke effectposten per effecttype.

Voor de afzonderlijke effecten is de waarde bepaald ten opzichte van het referentie-alternatief. Neem bijvoorbeeld het effect 'lagere bijstandsuitkeringen' in deze MKBA. In de Programmabegroting 2018 gaat de gemeente Almere in 2017 uit van 6.166 bijstandsgerechtigden met een gemiddeld uitkeringsbedrag van 14.000 euro, met een totaalbedrag van 86 miljoen euro (Gemeente Almere 2017c). Stel dat uit het effectonderzoek blijkt dat integraler werken tot gevolg heeft dat er op jaarbasis gemiddeld genomen 200 minder uitkeringen worden aangevraagd en dat het gemiddelde bedrag 1.000 euro lager is doordat bijstandsgerechtigden meer gaan werken, dan is de effectenpost gelijk aan:

$$\begin{aligned}\text{Effectpost bijstand} &= \Delta P \times \Delta Q \\ &= € 1000 \times 200 \\ &= € 200.000\end{aligned}\tag{5.1}$$

Het voorbeeld illustreert hoe een betere onderbouwing van effecten direct doorwerkt in de uitkomsten van een MKBA. In dit onderzoek is ervoor gekozen de effecten te onderbouwen met effectonderzoek dat met behulp van big-data en econometrische analyses toetst of de verwachte effecten zich daadwerkelijk voordoen. Paragraaf 5.2 beschrijft beknopt de met

econometrische analyse gevonden effecten van de pilot. Die uitkomsten worden in paragraaf 5.5 vertaald naar de afzonderlijke kosten en baten voor het basialternatief. Per type effect komen de verschillende effectenposten aan bod. Het hoofdstuk besluit met een conclusie.

5.2 Opbrengsten samenwerking

5.2.1 Onderzoeksopzet

Om de effectiviteit van de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ empirisch te bepalen, is het ideaal als slechts één toevalsfactor het type dienstverlening bepaalt waarmee een inwoner met hulpvraag te maken krijgt. Op die manier kan het effect van in dit geval de pilotaanpak, worden gevonden door vergelijkbare individuen die wel en niet integrale dienstverlening krijgen met elkaar te vergelijken. Inwoners verschillen namelijk in waarneembare en niet-waarneembare kenmerken. Als die verschillen ervoor zorgen dat inwoners met bepaalde kenmerken wel deelnemen aan de pilot en andere inwoners er juist van afzien, dan kunnen de gevonden effecten van de pilot afhankelijk zijn van die niet-geobserveerde kenmerken. Stel dat bij de integrale aanpak bij het keukentafelgesprek door de wijkwerker standaard een klantmanager zit van W&I, dan kan die aanwezigheid ertoe leiden dat bepaalde hulpvragers ervoor kiezen om geen hulpvraag bij het wijkteam neer te leggen.

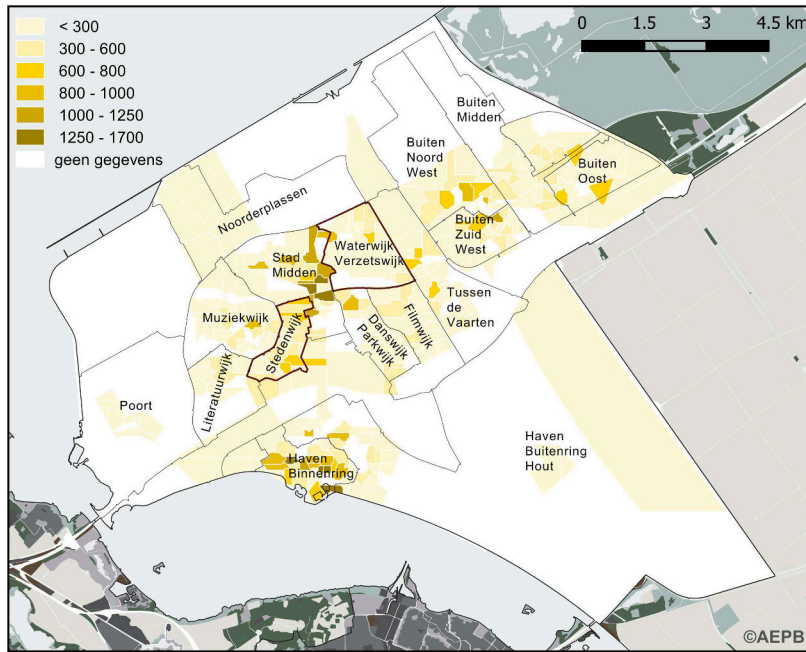
Een ander voorbeeld waarop niet-geobserveerde kenmerken de resultaten van een analyse kunnen beïnvloeden, is doordat deze kenmerken samenvallen met de bij interventie noodzakelijke houding. Neem bijvoorbeeld motivatie. Onderzoeken laten zien dat re-integratie en (maatschappelijke) activering samenvalt met motivatie. Als integralere dienstverlening goed werkt voor gemotiveerde inwoners met een hulpvraag, dan zal die groep inwoners sneller gebruik maken van de geboden integrale dienstverlening. Het gevolg is dat het gevonden effect een overschatting geeft van het gekozen instrument. Econometristen noemen deze invloed van niet-geobserveerde kenmerken ‘selectie bias’. In de gekozen pilotopzet is er niet voor gekozen inwoners op basis van een pure toevalsfactor toe te wijzen aan de onderzochte werkwijze.

Wijkteams als toevalsfactor?

In de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteam en W&I’ is de integrale aanpak doorgevoerd in de wijkteams Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk. In de wetenschappelijke literatuur komt naar voren dat mensen niet zomaar ergens wonen. Zowel geobserveerde als niet-geobserveerde kenmerken van inwoners bepalen waar ze wonen. Figuur 5.1 laat het aantal bijstandsgerechtigden in participatietrede 2 en 3 zien per 10.000 inwoners.

Figuur 5.1 laat zien dat het aandeel bijstandsgerechtigden in trede 2 en 3 in de potentiële beroepsbevolking ruimtelijke clustering kent. Zo’n clustering betekent dat de keuze voor bepaalde wijkteams een bepaalde selectie bias kan impliceren. De gekozen steekproef hangt immers samen met de gekozen wijk.

Samenhangend met het probleem dat ruimtelijke clustering kan geven bij het schatten van betrouwbare effecten, is het niet-random kiezen voor



Bron: AEPB Onderzoek en Advies

Figuur 5.1: Aantal W&I cliënten in de potentiële beroepsbevolking per 10.000 inwoners met een participatietrede 2 of 3

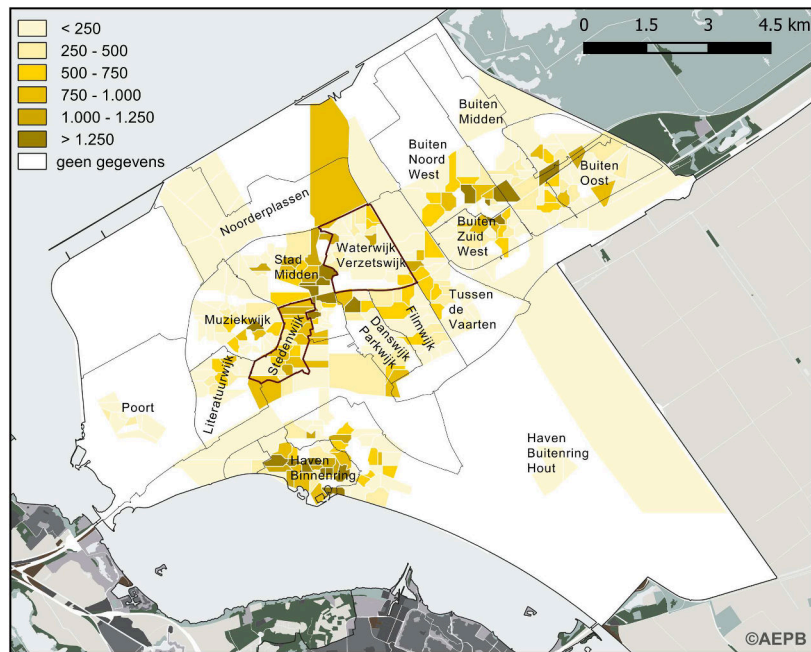
de wijkteams die deelnemen aan de pilot. Als de keuze voor Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk samenvalt met kenmerken van de inwoners, zoals het type problematiek dat er in de buurten van de wijkteams speelt, dan dient daar in een analyse rekening mee te worden gehouden.

Invloed wijkteam op de analyse

Zoals uit figuur 5.1 kon worden opgemaakt, hebben wijkteams hun eigen karakteristieken. De vraag is of de niet-geobserveerde kenmerken van inwoners die wonen in Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk dusdanig verschillen van andere inwoners, dat de gevonden effecten van de intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I alleen geldt voor die inwoners. Een tweede vraag is of de inwoners van de buurten van de deelnemende wijkteams op het gebied van de geobserveerde kenmerken niet te homogeen zijn. Stel dat alle bijstandsgerechtigden die in trede 2 en 3 zijn ingedeeld in beide deelnemende wijkteams hadden gewoond, dan zouden er in de rest van Almere geen inwoners zijn die als controlegroep kunnen worden gebruikt.

Figuur 5.2 laat zien dat in de potentiële beroepsbevolking van de buurten van het Wijkteam Stedenwijk het aandeel van bijstandsgerechtigden in de participatietreden 1, 2 en 3, hoog is. Alleen in de wijkteams Stad Midden en Haven Binnenring is de concentratie vergelijkbaar. In de analyse wordt nagegaan in hoeverre ruimtelijke verdelingen effect hebben op de uitkomsten van de verschillende modellen.

Uit het kwalitatieve onderzoek is naar voren gekomen dat elk wijkteam de vrijheid heeft om zijn aanpak vorm te geven en af te stemmen op de behoeften van de inwoners van de betreffende wijk. Wijkteams zijn per vier geclusterd onder een wijkteammanager. Dit kan betekenen dat de wijkteammanager invloed heeft op de geboden ondersteuning. In de analyse is dan ook gecorrigeerd voor de wijkteammanager. Beide pilotwijken vallen



Figuur 5.2: Aantal W&I cliënten in de potentiële beroepsbevolking per 10.000 inwoners met een participatietrede 1, 2 of 3

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

onder een andere wijkteammanager.

5.2.2 Pilot

De pilot is medio oktober 2016 voorzichtig gestart met het gezamenlijk casuïstiekoverleg in de wijkteams Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk. De start van de werkplaatsen heeft op zich laten wachten totdat de (financiële) randvoorwaarden waren ingevuld. Medio december 2016, begin 2017 startten de vier werkplaatsen met een twee- of driewekelijks overleg van circa twee uur. De werkplaatsen hebben in mei 2017 een advies uitgebracht. Ze bestonden uit de projectleider, vier deelnemers en vier meedenkers; wijkwerkers van de pilotwijkteams en medewerkers van W&I hebben ongeveer een gelijke inbreng gehad. Een aantal teammanagers en beleidsmedewerkers heeft eveneens deelgenomen aan de werkplaatsen.

Officieel eindigde de pilot op 31 december 2017. Om voldoende klanten in beeld te hebben, is de einddatum opgeschoven naar februari 2018. Om ook effecten in beeld te krijgen die zich op langere termijn voordoen, liep de effectevaluatie door tot september 2018. Dit betekent dat de klanten die aan het begin van de pilot zijn behandeld, anderhalf jaar zijn gevolgd, en klanten die aan het einde zijn ingestroomd, circa negen maanden.

Interventie

Tijdens het wekelijkse reguliere casuïstiekoverleg van de aan de pilot deelnemende wijkteams werden verschillende casussen besproken. Gedurende de pilot schoven W&I klantmanagers aan van de teams Zorg, Werk en Werkgevers, Beheer, en Handhaving, Inkomen en Intake, aangevuld met een kwaliteitsmedewerker en een juridisch medewerker. Tevens nam de projectleider deel aan het casuïstiekoverleg.

Tijdens het casuïstiekoverleg werd de door het wijkteam gehanteerde methodiek van casuïstiek bespreken gebruikt. Tijdens de pilot brachten

wijkwerkers klanten in die ze wilden bespreken. Dit konden klanten zijn met knelpunten die betrekking hadden op de dienstverlening van W&I, maar noodzakelijk was dat niet. Voorts konden medewerkers van de afdeling W&I desgewenst casussen inbrengen waarvan zij dachten dat die gebaat waren bij bespreking tijdens het casuïstiekoverleg van het wijkteam.

Buiten het reguliere casuïstiekoverleg werden medewerkers actief aangespoord om hun collega's van de andere afdeling te benaderen indien ze dachten dat die konden bijdragen aan een casus. De gekozen aanpak in de pilot richtte zich niet specifiek op re-integratie en activering van trede 2 en 3 klanten, maar werd generiek ingestoken.

Naast de casusgerichte werkzaamheden nam een aantal pilotmedewerkers deel aan de werkplaatsen waarin werd nagedacht over een aan de samenwerking gerelateerd onderwerp.

5.2.3 Data

Om de effecten van de pilot vast te stellen, is gebruik gemaakt van micro-gegevens van inwoners van de gemeente Almere. Er is op meerdere manieren gekeken of integrale dienstverlening inwoners beter ondersteunt. Dit is gedaan door te kijken of de pilotaanpak voor inwoners resulteert in verandering in de ondersteuning door de gemeente. Immers, de premisse achter de integrale aanpak is dat inwoners efficiënter en effectiever worden ondersteund.

Dit betekent dat gekeken is of er in buurten van de wijkteams Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk gedurende de pilot en de evaluatieperiode veranderingen waren in de voorzieningen die de buurtbewoners gebruikten. Een verandering in voorziening is daarbij breed bedoeld. Dat kan ook betekenen dat een inwoner met een hulpvraag zonder bijstandsuitkering sneller een uitkering krijgt, of dat een bijstandsgerechtigde sneller of juist minder snel uitstroomt.

Databronnen

De data voor dit onderzoek zijn afkomstig uit verschillende bronnen. De basis van de data zijn de administratieve gegevens van de afdelingen W&I en SWT. De data van W&I betroffen een historisch klantenbestand, gegevens uit Szeebra en uitkeringsgegevens van alle uitkeringsgerechtigden uit GWS/Suite.

De gegevens van de afdeling SWT betroffen alle gegevens uit het WIZportaal. Het WIZportaal is sinds medio april 2017 operationeel als cliëntvolgsysteem voor de wijkteams. Historische gegevens zijn middels een migratie toegevoegd aan het WIZportaal. Naast de gegevens van W&I en SWT zijn ook de gegevens uit Stipter en Tcare, die betrekking hebben op het gebruik van Wmo- en Jeugdwetvoorzieningen, beschikbaar gesteld.

Databewerking

Om anonimiteit te garanderen is gebruik gemaakt van een gehasht identificatienummer, waarmee op niveau inzicht ontstaat in het gebruik van de verschillende voorzieningen. Voorafgaand aan de analyse zijn alle persoonsgegevens verwijderd die voor het onderzoek niet relevant zijn. Daarnaast is slechts één onderzoeker toegang gegeven tot de data.

Informatie databronnen

De databestanden beslaan informatie over elke fase van het proces dat bij de desbetreffende voorziening hoort. Voor wijkteams, W&I en Wmo en Jeugdwetvoorzieningen betreft dit informatie van het moment van contact tot aan het moment dat het dossier wordt gesloten. Naast procesinformatie met startdatum en einddatum, en gegevens over de voorzieningen, bevat de data uitgebreide gegevens over persoonskenmerken zoals leeftijd, huishoudsamenstelling, kinderen, partner, geslacht, opleidingsniveau, ZRM, schulden, participatietrede en postcode.

Sommige gegevens worden minder goed geregistreerd. In het kader van dit onderzoek is de data uitvoerig gecheckt. Soms levert dat bijzondere zaken op. Zo zijn er inwoners die in het ene registratiesysteem als man staan geregistreerd en in het andere als vrouw. Ook zijn er datumvariabelen die een onrealistische waarde hebben, of einddata die voor de startdatum liggen. Daar waar data gecorrigeerd kon worden door gebruik te maken van een andere bron, is dat gedaan. Daarnaast is per variabele een variabele toegevoegd die per observatie aangeeft of de waarde van een variabele ontbreekt of onbetrouwbaar is. Voor de analyse betekent dit dat observaties buiten beschouwing worden gelaten op het moment dat de afhankelijke variabele onbetrouwbaar is of ontbreekt. Uiteindelijk bevat de dataset meer dan 28.000 Almeerders die gebruik maken van één of meerdere voorzieningen.

5.2.4 Doelgroep pilot

De doelgroep van de pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteam en W&I’ betreft inwoners die een participatietrede 2 of 3-afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Bij de intake van het wijkteam wordt de participatietrede niet bepaald. Indien er een keukentafelgesprek plaatsvindt, en de ZRM op het gebied van dagbesteding en maatschappelijke participatie, dan is er enig zicht op de afstand tot de arbeidsmarkt. Het bepalen van de participatietrede is bij de afdeling W&I in principe gemeengoed, voor sommige klanten ontbreekt die trede echter.

De totale doelgroep van de pilot omvat inwoners in de buurten van de wijkteams Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk die een participatietrede 2 of 3-afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Dit betekent dat de doelgroep in vier subgroepen uiteenvalt:

1. Klanten die bekend zijn bij W&I maar onbekend bij het wijkteam.
2. Inwoners die zich met een hulpvraag bij het wijkteam hebben gemeld maar onbekend zijn bij W&I.
3. Klanten die bekend zijn bij W&I en zich eveneens hebben gemeld bij het wijkteam.
4. Inwoners in een kwetsbare positie en met een hulpvraag die bij beide afdelingen onbekend zijn.

De verborgen groep inwoners die wel kwetsbaar zijn maar zich (nog) niet hebben gemeld bij het wijkteam of de afdeling W&I, is buiten beschouwing gelaten omdat niet te verwachten is dat zij door de in de pilot gehanteerde werkwijze worden bereikt.

Om een beeld te hebben van de afstand tot de arbeidsmarkt van inwoners die zich alleen bij het wijkteam melden, is een klantprofiel bepaald op basis van persoonskenmerken, hulpvraag en ZRM. Die informatie is bij de effectschattingen gebruikt om de totale omvang van de effecten op de totale doelgroep te extrapoleren.

Stedenwijk

Om zicht te krijgen op de doelgroep is allereerst gekeken hoeveel bijstandsgerechtigden per participatietrede in de buurten van de aan pilot deelnemende wijkteams al dan niet contact hebben gehad met het team. Zoals we eerder zagen in tabel 2.1 in hoofdstuk 2.3, is gemiddeld 34% van de bijstandsgerechtigden bekend bij het wijkteam. Dit varieert per trede, van 50% van de trede 1-klanten tot 25% van de trede 5-klanten. Opvallend was dat trede 5-klanten in vergelijking met trede 4-klanten 25% vaker in beeld waren bij het wijkteam, ondanks het feit dat ze een minder grote afstand tot de arbeidsmarkt hadden.

Tabel 5.1 heeft betrekking op de bijstandsgerechtigden in de periode 1 januari 2017 tot en met 1 september 2018. Voor deze klanten is in beeld gebracht of ze ooit contact hebben gelegd met het wijkteam. In de uiteindelijke effectanalyse is daar op verschillende manieren gebruik van gemaakt. Allereerst zijn de bijstandsgerechtigden ingedeeld in groepen op basis van de vraag of ze voor of na de pilot contact hebben gehad met het wijkteam. Tevens is gekeken of er gedurende de pilot meer bijstandsgerechtigden, onder wie trede 2 en 3-klanten, contact legden met het wijkteam.

	Bekend			Onbekend			Totaal		
	N	Kol%	Row%	N	Kol%	Row%	N	Kol%	Row%
Stedenwijk									
Trede 1: Zorg/hulpverlening	77	39	51	74	19	49	151	26	100
Trede 2: Sociale activering	38	19	37	64	16	63	102	17	100
Trede 3: Arbeidsactivering	51	26	28	134	34	72	185	31	100
Trede 4: Arbeidstoeleiding	20	10	19	85	22	81	105	18	100
Trede 5: Reg. werk (ondersteuning)	14	7	30	33	8	70	47	8	100
Totaal	200	100	34	390	100	66	590	100	100

Tabel 5.1: Bijstandsgerechtigden per participatietrede in wijkteam Stedenwijk

Bron: Bewerking AEPB *Onderzoek en Advies:* GWS Suite, peildatum 1 jan. 2017 1 sept. 2018; Szeebra, peildatum 9 mei 2018; WIZ-portaal, peildatum 3 sept. 2018

Opmerking(en): De participatietrede van bijstandsgerechtigden in de periode 1 jan. 2017 tot en met 1 sept. 2018 is uitgesplitst naar bij het wijkteam bekend en onbekend. Zowel actieve als inactieve cliënten van het wijkteam worden als bekend verondersteld.

De tabel maakt duidelijk dat van de inwoners die zich bij het wijkteam melden en een bijstandsuitkering ontvangen, het merendeel ingedeeld is in trede 1 (inwoners met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt). Zoals in de probleemanalyse gemeld, stroomt ondanks de grote afstand tot de arbeidsmarkt een deel van de trede 1-klanten uit naar werk. Het aandeel bekende klanten per participatietrede is in lijn met wat geldt voor Almere als geheel, met dien verstande dat er relatief (nog) meer trede 5-klanten bekend zijn bij het wijkteam. In vergelijking met trede 4-klanten is dit 50% vaker. Dit is een interessant gegeven gezien de veronderstelde kortere afstand naar de arbeidsmarkt.

Waterwijk-Verzetswijk

Zoals uit tabel 5.2 is op te maken, is het totaal aantal bijstandsgerechtigden bij wijkteam Waterwijk-Verzetswijk ruim 34% lager dan bij het wijkteam Stedenwijk. Voor de trede 2 en 3-kanten is dat 46% minder dan in Stedenwijk. Het totaal aantal trede 2 en 3-kanten is 155, waarvan circa eenderde bekend is.

	Bekend			Onbekend			Totaal		
	N	Kol%	Row%	N	Kol%	Row%	N	Kol%	Row%
Waterwijk-Verzetswijk									
Trede 1: Zorg/hulpverlening	41	37	53	37	19	47	78	25	100
Trede 2: Sociale activering	25	22	36	45	23	64	70	23	100
Trede 3: Arbeidsactivering	29	26	34	56	29	66	85	28	100
Trede 4: Arbeidstoeleiding	11	10	22	39	20	78	50	16	100
Trede 5: Reg. werk (ondersteuning)	6	5	26	17	9	74	23	8	100
Totaal	112	100	37	194	100	63	306	100	100

Tabel 5.2: Bijstandsgerechtigden per participatietrede in wijkteam Waterwijk-Verzetswijk

Bron: Bewerking AEPB Onderzoek en Advies: GWS Suite, peildatum 1 jan. 2017 1 sept. 2018; Szeebra, peildatum 9 mei 2018; WIZ-portaal, peildatum 3 sept. 2018

Opmerking(en): De participatietrede van bijstandsgerechtigden in de periode 1 jan. 2017 tot en met 1 sept. 2018 is uitgesplitst naar bij het wijkteam bekend en onbekend. Zowel actieve als inactieve cliënten van het wijkteam worden als bekend verondersteld.

Onder alle bijstandsgerechtigden is het aandeel met een participatietrede 1, 2 en 3 in dezelfde orde van grootte, en is het verschil statistisch niet significant. Bij de bijstandsgerechtigden die bekend zijn bij het wijkteam, is te zien dat naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner wordt (de participatietrede hoger wordt), minder klanten bekend zijn bij het wijkteam, afgezien van trede 2 en 3.

Cliënten wijkteam

Voor de analyse is een klantprofiel gemaakt om te bepalen welke klanten van het wijkteam die niet bekend zijn bij de afdeling W&I voldoen aan de doelgroepcriteria. De basis daarvoor wordt gevormd door de persoonskenmerken, de afgenomen ZRM en informatie uit de in dit onderzoek gebruikte effectentool.

5.3 Effecten pilot op bijstandsgerechtigden

Het effectonderzoek heeft de effecten van de pilot voor bijstandsgerechtigden op meerdere manieren gemodelleerd. Allereerst is gekeken of de in- en uitstroom van bijstandsgerechtigden van aan de pilot deelnemende wijkteams afweek van vergelijkbare bijstandsgerechtigden elders in Almere. Naast voor alle bijstandsgerechtigden is daarbij gedifferentieerd naar participatietrede. Bij beide groepen is daarbij gevarieerd naar contact met het wijkteam of een aan de pilot deelnemende klantmanager van W&I.

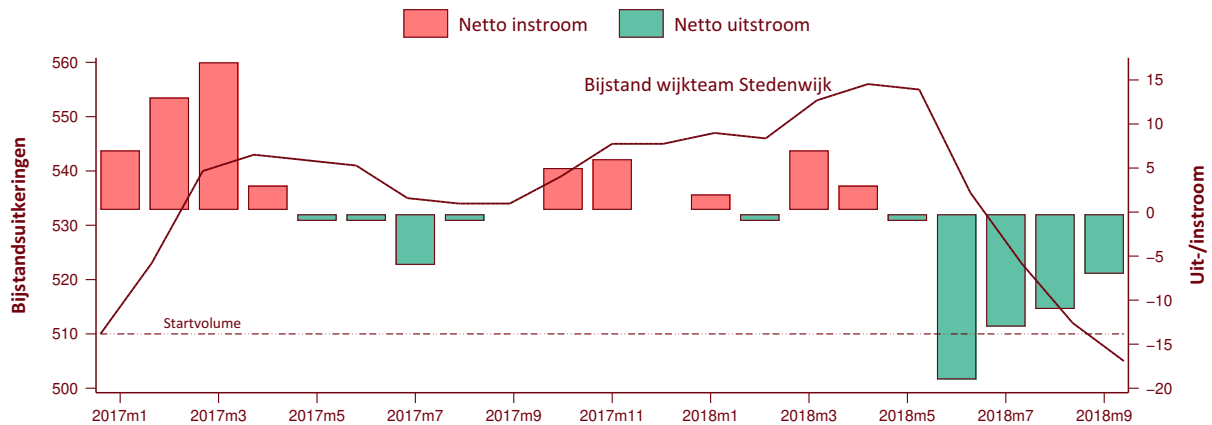
Gekeken is of de instroom toenam van bij het wijkteam bekende inwoners met een hulpvraag. Voorts is vastgesteld of de uitstroom naar werk toenam als gevolg van de pilot. De modellen zijn gecorrigeerd voor persoonskenmerken, omgevingskenmerken en gebruik van andere maatwerkvoorzieningen. Ondanks dat er geen sprake is van een zuiver experiment, ontstaat door de wijze van analyseren een quasi-experiment dat het causale verband kan aantonen van de integrale intensieve samenwerking tussen

wijkteams en W&I.

5.3.1 In- en uitstroom bijstand pilot

Stedenwijk

De pilot maakte in haar aanpak geen specifiek onderscheid naar participatietrede. Het is zodoende waardevol om te kijken hoe de in- en uitstroom van alle bijstandsgerechtigden bij het wijkteam Stedenwijk zich gedurende de pilot en de evaluatieperiode hebben ontwikkeld.



Figuur 5.3: In- en uitstroom van bijstandsgerechtigden in de buurten van het wijkteam Stedenwijk

Figuur 5.3 laat de in- en uitstroom zien van bijstandsgerechtigden die wonen in de buurten die onderdeel uitmaken van wijkteam Stedenwijk. De periode omvat januari 2017 tot september 2018. De pilot liep officieel tot eind 2017 maar had een doorloop tot februari 2018. Te zien is dat de in- en uitstroom gedurende de pilot varieerde. In deze grafiek is niet gecorrigeerd voor persoons- en omgevingskenmerken noch voor de vraag of een bijstandsgerechtigde met de pilotaanpak te maken heeft gehad. Instroom in en uitstroom uit de bijstand worden beïnvloed door de conjunctuur en arbeidsmarktspecifieke kenmerken. Door de bijstandsgerechtigden van de wijkteams in de pilot af te zetten tegen vergelijkbare bijstandsgerechtigden, kan worden bepaald of de pilot invloed heeft gehad op de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden.

Figuur 5.3 laat zien dat het aantal bijstandsgerechtigden in de buurten van het wijkteam Stedenwijk negen maanden na het officiële einde van de pilot net zo hoog is als bij de start in januari 2017.

Uitstroom Stedenwijk

Te zien is dat tijdens de eerste maanden van de pilot het aantal toegekende bijstandsuitkeringen opliep. Na het eerste kwartaal nam de instroom af en stroomden er in juli 2017 een aantal bijstandsgerechtigden uit¹⁶. Vanaf juni 2018 stromen zeventig bijstandsgerechtigden uit.

Tabel 5.3 laat vanaf 1 januari 2018 per uitstroomreden zien hoeveel bijstandsgerechtigden zijn uitgestroomd in de buurten van het wijkteam Stedenwijk. Het merendeel van hen was onbekend bij het wijkteam. Daarnaast

¹⁶ In de analyses is gecorrigeerd voor de reden van uitstroom. Een inwoner wiens bijstandsuitkering wordt beëindigd omdat hij of zij de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt, is immers niet gere-integreerd in het arbeidsproces.

maakte hun klantmanager geen deel uit van een van de twee aan de pilot deelnemende wijkteams.

	Trede 1		Trede 2, 3		Trede 4,5,6		Ontbreekt		Totaal	
	N	Kol%	N	Kol%	N	Kol%	N	Kol	N	Kol%
Stedenwijk										
Administratieve redenen	5	25	11	15	11	17	9	19	36	18
Bereiken AOW-leeftijd	7	35	9	13	0	0	2	4	18	9
Gestart met studie	0	0	7	10	3	5	4	9	14	7
Onbekend	2	10	9	13	11	17	6	13	28	14
Overig inkomen	3	15	10	14	8	12	5	11	26	13
Verhuizing	1	5	3	4	3	5	1	2	8	4
Werk	2	10	23	32	29	45	20	43	74	36
Totaal	20	100	72	100	65	100	47	100	204	100

Tabel 5.3: Uitstroomreden in wijkteam Stedenwijk vanaf 1 januari 2018

In tabel 5.3 is de uitstroomreden van bijstandsgerechtigden onderverdeeld naar participatietrede. Als die uitstroom wordt vergeleken met de reguliere uitstroom per trede in Almere als geheel, dan valt op dat die gemiddeld genomen iets achterblijft bij het stedelijk gemiddelde. In dit wijkteam is 55% van de trede 2 en 3-klanten uitgestroomd omdat ze gestart zijn met een studie of een baan, of overig inkomen hebben. Voor de trede 4, 5 en 6-klanten bedraagt dit 62%. Van bijstandsgerechtigden in trede 1 stroomt het merendeel uit wegens het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, allen overigens pas vanaf juni 2018. Ook wordt bij bijstandsgerechtigden in participatietrede 1 de uitkering vaker wegens administratieve redenen beëindigd.

Waterwijk-Verzetswijk

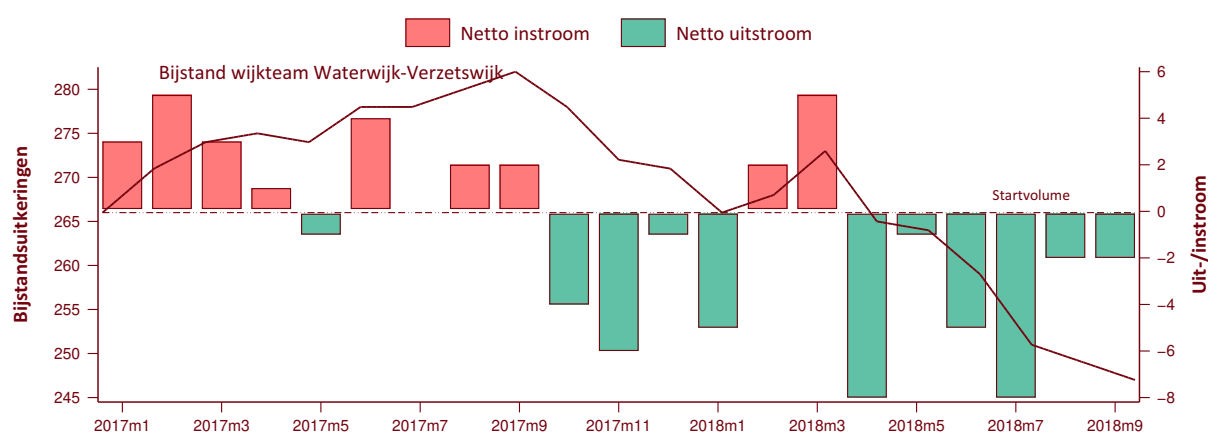
Het aantal bijstandsgerechtigden dat woont in buurten van het wijkteam Waterwijk-Verzetswijk is lager dan dat van het wijkteam Stedenwijk. Kijken we naar de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden, dan is in figuur 5.4 te zien dat dit aantal sinds april 2018 lager is dan bij de start van de pilot. Tot september 2017 nam het aantal bijstandsgerechtigden met circa 6% toe, daarna daalde het maandelijks met circa 1%. De uitstroom tot en met maart 2018 betrof geen trede 2 en 3-klanten.

Uitstroom Waterwijk-Verzetswijk

De uitstroom van bijstandsgerechtigden bij wijkteam Waterwijk-Verzetswijk is weergegeven in tabel 5.4. In totaal is bij 114 inwoners de bijstandsuitkering beëindigd. De belangrijkste reden voor uitstroom is daarbij het vinden van werk. Samen met het vinden van overig inkomen en scholing is dit in 65% van de gevallen de reden. Net als bij het wijkteam Stedenwijk is het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd een belangrijke reden om uit te stromen. Tevens vindt het merendeel van de uitstroom wegens administratieve redenen plaats bij bijstandsgerechtigden die in participatietrede 1 zitten.

Inwoners met een bijstandsuitkering in trede 2 en 3

Gezien de doelstelling van de pilot om inwoners die afstand tot de arbeidsmarkt hebben met een participatietrede 2 en 3 te re-integreren en te activeren, zijn voor de beide wijkteams die hebben deelgenomen aan de



Figuur 5.4: In- en uitstroom van bijstandsgerechtigden in de buurten van het wijkteam Waterwijk-Verzetswijk

pilot tezamen de in- en uitstroom van deze bijstandsgerechtigden weergegeven in figuur 5.5.

Tot en met maart 2018 neemt het aantal bijstandsgerechtigden met trede 2 en 3 per saldo toe met 8,5%. Dit betekent dat er per saldo meer bijstandsgerechtigden met trede 2 en 3 instromen dan uitstromen. Vanaf april 2018 is er een kentering waar te nemen. Deze kentering valt samen met twee externe factoren. De economische conjunctuur trekt sterker aan, en een aantal maatregelen uit het project omBUIGen wordt in de werkprocessen van W&I geïmplementeerd.

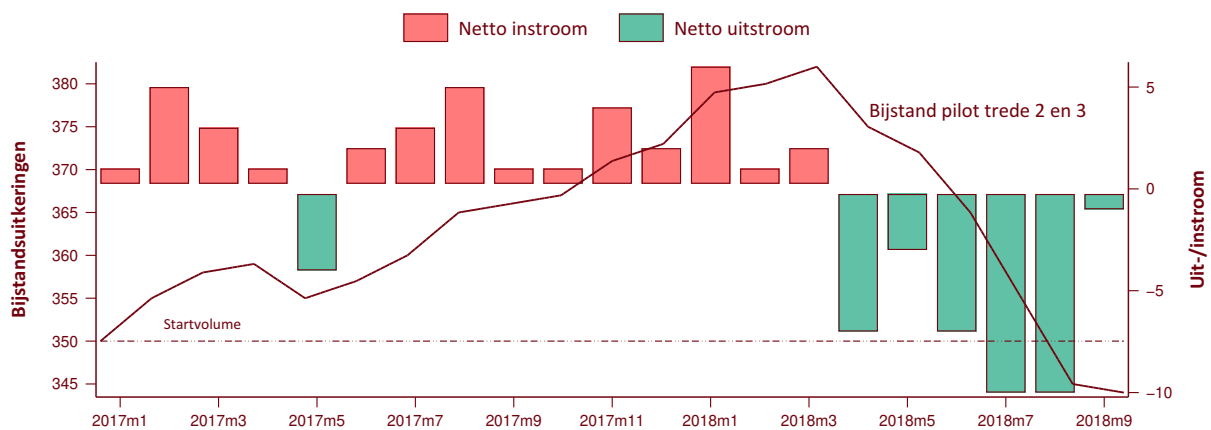
	Trede 1		Trede 2, 3		Trede 4,5,6		Ontbreekt		Totaal	
	N	Kol%	N	Kol%	N	Kol%	N	Kol	N	Kol%
Waterwijk-Verzetswijk										
Administratieve redenen	7	37	7	22	3	8	2	7	19	17
Bereiken AOW-leeftijd	5	26	3	9	1	3	2	7	11	10
Gestart met studie	0	0	2	6	1	3	2	7	5	4
Handhavingsredenen	0	0	0	0	1	3	0	0	1	1
Onbekend	1	5	4	13	7	19	3	11	15	13
Overig inkomen	2	11	2	6	6	17	5	19	15	13
Verhuizing	0	0	2	6	1	3	0	0	3	3
Werk	4	21	12	38	16	44	13	48	45	39
Totaal	19	100	32	100	36	100	27	100	114	100

Tabel 5.4: Uitstroomreden in wijkteam Waterwijk-Verzetswijk vanaf 1 jan. 2017

Over de hele evaluatieperiode zijn bij de wijkteams Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk 104 bijstandsgerechtigden met een participatietrede 2 of 3 uitgestroomd. Daar staan 99 instromende bijstandsgerechtigden met die tredes tegenover.

5.3.2 Resultaten op bijstandsgerechtigden

Voor de analyse zijn bijstandsgerechtigden op meerdere manieren in categorieën ingedeeld. De eerste categorie is tijdens de looptijd van de pilot bekend bij het wijkteam. De tweede categorie betreft bijstandsgerechtigden die bekend zijn bij de vooruitgeschoven klantmanager van de afdeling W&I die participeert in een van de twee pilotwijkteams, maar die onbekend



Figuur 5.5: In- en uitstroom van bijstandsgerechtigden in trede 2 en 3 in de buurten met de pilot

zijn bij het wijkteam. De laatste categorie omvat bijstandsgerechtigden die onbekend zijn bij het wijkteam, maar waarvan de klantmanager niet participeert in het casuïstiekoverleg van een van de twee aan de pilot deelnemende wijkteams.

De in- en uitstroom van de drie groepen volgt hetzelfde patroon. Dat de in- en uitstromen hetzelfde patroon volgen, zegt nog niets over het effect van de interventie. Immers, bijstandsgerechtigden in elk van de drie categorieën kunnen van elkaar verschillen. Daarom is in de schattingen gecorrigeerd voor persoons- en omgevingskenmerken, naast het zorggebruik van de verschillende groepen. Als extra controle zijn er modellen geschat die de verschillende groepen hebben vergeleken met andere inwoners in Almere met een bijstandsuitkering die qua kenmerken zo gelijkend mogelijk waren met de bijstandsgerechtigden van dit wijkteam.

Effect op in- en uitstroom

Er blijkt geen significant effect te zijn op de uitstroom van bijstandsgerechtigden die wonen in de buurten van de aan de pilot deelnemende wijkteams. Er lijkt een klein positief, maar niet significant effect te zijn op de uitstroom van klanten van klantmanagers die meedoen aan de pilot. Dit betekent dat bijstandsgerechtigden van klantmanagers die deelnamen aan de integrale wijkgerichte aanpak, beter lijken te scoren dan die van andere klantmanagers. Dit geldt voor zowel de klanten die ze in de buurten van de aan de pilot deelnemende wijkteams hielpen, als de klanten die in de rest van Almere wonen. Dit kan komen doordat die klantmanagers beter zijn gaan werken. Dit is getest door te kijken naar hun effectiviteit over de evaluatieperiode. Op basis van die analyse lijkt die hypothese echter niet waarschijnlijk. Een andere mogelijke verklaring kan zijn dat de deelnemende klantmanagers een andere mindset hebben dan hun andere collega's. Het effect is overigens zeer bescheiden en gaat niet specifiek op voor trede 2 en 3-klanten.

Effect op wijkteam

De intensivering van de samenwerking heeft niet geresulteerd in een veranderde instroom van bijstandsgerechtigden bij de wijkteams. Uit het geschatte model blijkt niet dat het aantal inwoners met een bijstandsuitkering dat zich meldt bij het wijkteam, samenhangt met de vraag of een bijstandsgerechtigde woont in een buurt met een wijkteam waar de pilot plaatsvond. De uitkomst is niet significant, zeer bescheiden en negatief. Dit zou betekenen dat samenwerken leidt tot minder doorverwijzingen naar het wijkteam, ondanks de warmere overdracht die de pilot beoogde te bewerkstelligen.

Effect op Wmo- en Jeugdwetvoorzieningen

Gecorrigeerd voor andere kenmerken blijkt dat bijstandsgerechtigden die in de buurten van de twee aan de pilot deelnemende wijkteams wonen, geen andere maatwerkvoorzieningen gebruiken dan bijstandsgerechtigden elders in Almere. Dit geldt ook voor bijstandsgerechtigden die zich bij de wijkteam hebben gemeld waar de pilot werd uitgevoerd.

5.4 Effecten pilot op wijkteam

5.4.1 In- en uitstroom wijkteam

De registratie van start- en einddatum van trajecten is in het cliëntvolgsysteem in de aangeleverde databestanden ontoereikend geweest. Grote aantallen trajecten blijken niet te zijn afgesloten, of hebben alleen een administratieve startdatum. Het gevolg is dat de weergave van in- en uitstroom onvoldoende betrouwbaar is. Eveneens zijn de cliëntaantallen niet betrouwbaar genoeg. De geregistreerde gegevens in het WIZportaal zijn, waarschijnlijk door de migratie medio april 2017, niet betrouwbaar genoeg voor adequate managementrapportage¹⁷.

Uit een analyse van de datumvelden is af te leiden dat de kwaliteit van invoer achterblijft bij hetgeen gewenst is voor een betrouwbare verslaglegging. Positief is dat de activiteiten en andere belangrijke cliëntgegevens voor een adequaat cliëntvolgsysteem wel structureel zijn vastgelegd. De aanvraag van maatvoorzieningen in het WIZportaal vertoont substantiële verschillen met de productregistratie in andere registratiesystemen.

In de schattingen is de onbetrouwbaarheid van de datumvelden ondergaan door de datums van onderdelen van het werkproces te gebruiken ter correctie, zoals contactdatum, het afnemen van een ZRM of de startdatum dossier. Zo werden de instroomdatums bepaald. Aangezien de methodiek consistent is voor alle inwoners die contact hebben gehad met de wijkteams, ongeacht het desbetreffende wijkteam, zal dit de betrouwbaarheid van de gevonden effecten slechts in beperkte mate beïnvloeden. Wel betekent dit dat de descriptieve gegevens met terughoudendheid dienen te worden gepresenteerd en geïnterpreteerd.

Aanmelding wijkteam

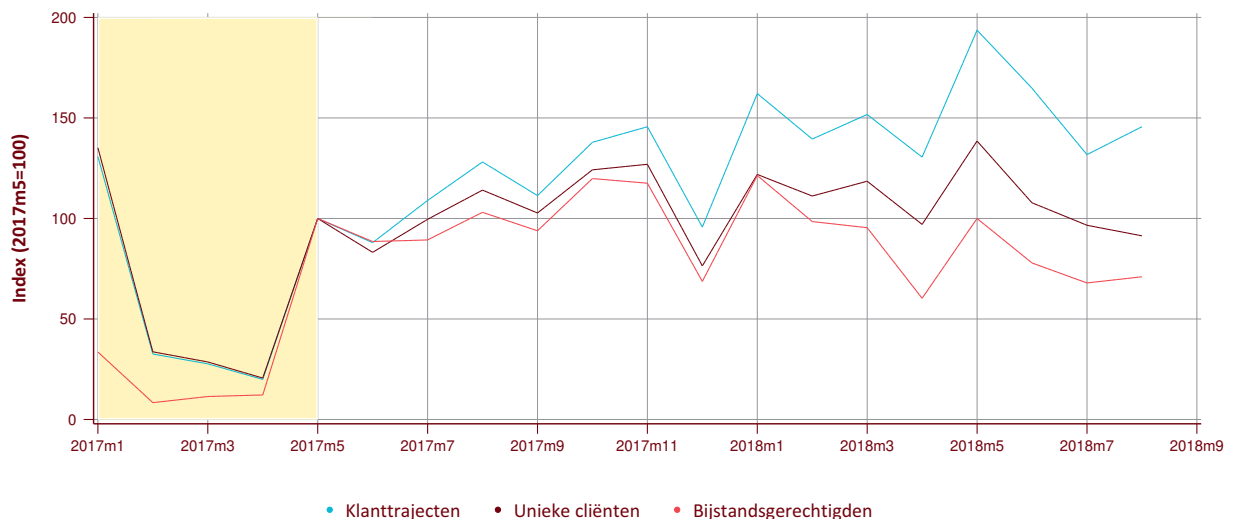
In 2016 heeft er een capaciteitsonderzoek plaatsgevonden dat concludeerde dat het wijkteam capaciteit tekort kwam, mede door de toename van het aantal inwoners dat het wijkteam beter wist te vinden (Deloitte 2016b;a). Derhalve is het voor de pilot relevant om in het effectonderzoek te kijken

¹⁷ In bijlage A in figuur B.1 staat de in- en uitstroom weergegeven op basis van onvolledige informatie.

of de samenwerking tussen wijkteam en W&I leidt tot veranderingen in het aantal aanmeldingen¹⁸.

Het registratiesysteem registreert per inwoner een dossier. De aanmaakdatum van het dossier staat voor de eerste keer dat een inwoner contact heeft gehad met een wijkteam. Een dossier kan worden afgesloten en heropend. Een heropeningsdatum is zodoende een starttrajectdatum. Met behulp van deze gegevens is het aantal startende trajecten per maand bepaald. Tevens is gekeken hoeveel unieke inwoners een traject starten gedurende een maand, waarbij klantcontacten vóór mei 2017 buiten beschouwing zijn gelaten. Een traject bij een wijkteam kan verschillende dingen omvatten, zoals het afhandelen van een e-mail, een inwoner doorgeleiden naar een voorziening of het voeren van een keukentafelgesprek. Het registratiesysteem laat zien dat gedurende de evaluatieperiode met circa 40% van de klanten waarmee de eerste keer contact is, een keukentafelgesprek wordt gevoerd.

¹⁸ De migratie naar een nieuw registratiesysteem heeft invloed op de betrouwbaarheid van de gegevens. Gezien de onbetrouwbaarheid is ervoor gekozen de maanden voor de migratie buiten beschouwing te laten.



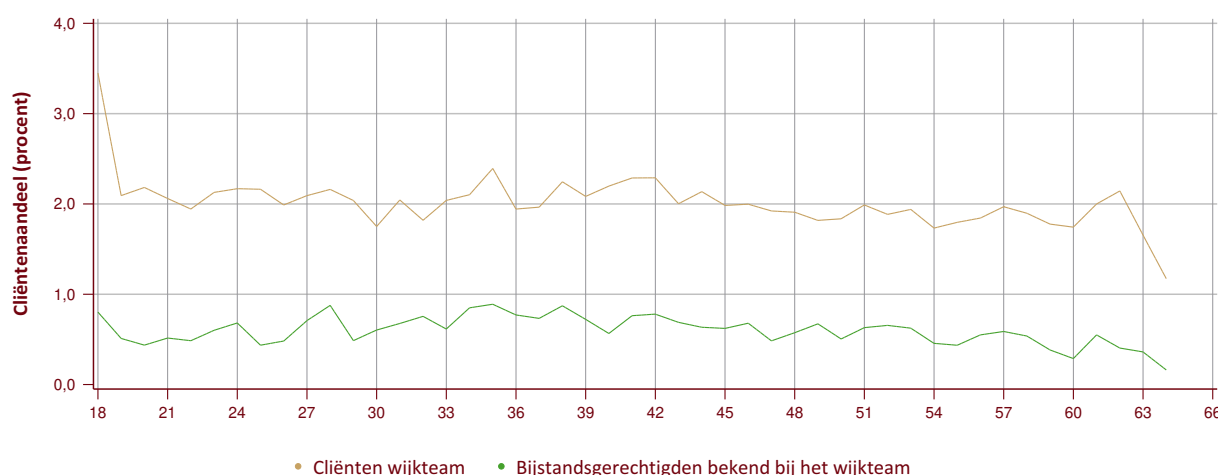
Figuur 5.6 laat de ontwikkeling van het aantal aanmeldingen zien voor alle wijkteams. De blauwe lijn laat het totaal aantal contacten zien. Per wijkteam neemt het gemiddeld aantal contacten met 27% toe. Van mei 2017 tot december 2017 waren er per wijkteam gemiddeld zesendertig aanmeldingen. Dit liep op naar gemiddeld negenenveertig aanmeldingen per wijkteam voor de periode januari 2018 tot augustus 2018. De donkerrode lijn is het aantal unieke inwoners dat gedurende de evaluatieperiode contact heeft gehad met het wijkteam. Zoals te zien is, ligt dit rond de honderd, wat betekent dat er ten opzichte van de basismaand weinig verschil is. Dit vertaalt zich in een beperkte toename van het gemiddeld aantal aanmeldingen van unieke inwoners van dertig naar tweeëndertig. De conclusie is dat de toename van het aantal trajecten voornamelijk wordt veroorzaakt door herhaalde zorgvragers.

De rode lijn in figuur 5.6 laat de ontwikkeling zien van het aantal unieke bijstandsgerechtigden dat zich aanmeldt bij het wijkteam. Te zien is dat dit over de tijd licht afvlakt.

Figuur 5.6: Ontwikkeling aanmelding cliënten wijkteam. Mei 2017 is de basismaand. Het gearceerde gebied in de grafiek geeft aan dat de gegevens in de analyse van het aantal aanmeldingen buiten beschouwing is gelaten wegens onvolkomenheden in het registratiesysteem.

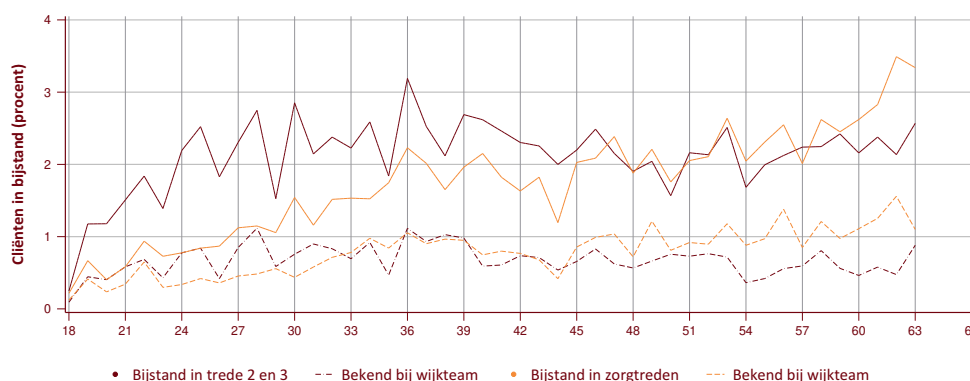
Aandeel populatie

Figuur 5.7 laat per leeftijd het aandeel van inwoners zien dat zich heeft gemeld bij het wijkteam, waarbij de bij het team bekende bijstandsgerechtigden apart zijn weergegeven. Te zien is dat in de potentiële beroepsbevolking het aandeel van bijstandsgerechtigden bij het wijkteam gelijkmatig is verdeeld.



Figuur 5.7: Bijstandsgerechtigden bij het wijkteam

Om de onderverdeling naar participatietrede zichtbaar te maken, is voor trede 2 en 3-cliënten en voor de zorgtrede inzichtelijk gemaakt welk deel van de inwoners die zich melden bij het wijkteam, inkomensondersteuning hebben of hebben gehad.



Figuur 5.8: Bijstandsgerechtigden per leeftijd bij het wijkteam

In figuur 5.8 is te zien dat tegen de AOW-gerechtigde leeftijd het aantal zorgklanten oploopt, maar dat dit het aantal inwoners bij het wijkteam slechts in beperkte mate beïnvloedt. Het blijkt dat een relatief constant deel van de inwoners zich met een hulpvraag bij het wijkteam meldt.

5.4.2 Resultaten op cliënten wijkteam

Effect op de bijstand

Op basis van de schattingen neemt, gecorrigeerd voor persoonskenmerken, omgevingsfactoren en zelfredzaamheid, het aantal inwoners in de bijstand dat zich bij het wijkteam heeft gemeld in de wijkteams Stedenwijk en

Waterwijk-Verzetswijk, niet toe. Dit betekent dat de pilot geen aanzuigende werking lijkt te hebben voor het aantal bijstandsgerechtigden. Het effect dat klanten in pilotwijkteams sneller een bijstandsuitkering ontvangen, is niet significant.

Effect op Wmo- en Jeugdwetvoorzieningen

Gecorrigeerd voor persoonskenmerken, omgevingsfactoren en bijstandskennmerken, blijkt er geen significant verschil te zijn in het gebruik van Wmo- en Jeugdwetvoorzieningen tussen inwoners die zich hebben gemeld bij de wijkteams die deelnemen aan de pilot en soortgelijke inwoners die zich hebben gemeld bij andere wijkteams. Uit een andere analyse blijkt dat er ook geen verschil zit in tijdstip waarop de voorzieningen worden aangevraagd. Tot slot is de uitnutting van de voorzieningen tussen beide groepen inwoners die zich melden bij het wijkteam niet significant verschillend.

5.5 Kosten en baten

Deze sectie presenteert de resultaten van het basisscenario van de MKBA. Voor de kosten en de afzonderlijke effecttypes direct, indirect, externe en verdelingseffecten, worden per belanghebbende de hoofdeffecten weergegeven.

Alle effecten worden weergegeven in euro's, waarbij het prijspeil 2017 is gehanteerd. Effecten die geen prijskaartje hebben, worden meegenomen indien er adequate kengetallen voorhanden zijn. Indien er geen kengetallen zijn, of die niet bruikbaar worden geacht of niet door het uitgevoerde effectonderzoek worden ondersteund, zal indien nodig het effect als pro memorie (PM)-post worden meegenomen.

De intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I is vormgegeven in twee pilotwijkteams. Aan de hand van gedetailleerde klant- en omgevingsgegevens en voorzieningen- en middelengebruik, zijn de effecten op verschillende manieren geschat (zie paragraaf 5.2). De informatie over kosten is aangeleverd door de projectleider en de gemeente.

In het basisscenario zijn de kosten en baten van de pilot in kaart gebracht. Die hebben betrekking op de werkwijze gedurende de pilot en de effecten die zich als gevolg van die werkwijze voordoen.

Deze sectie start met paragraaf 5.5.1 waarin wordt ingegaan op de kosten van de pilot 'Intensiever samenwerken tussen wijkteam en W&I'. Ook wordt beknopt uiteengezet welke uitgangspunten zijn gehanteerd bij het bepalen van de kosten bij de verschillende scenario's. In de paragrafen 5.5.2, 5.5.3, 5.5.4 en 5.5.5 komen achtereenvolgens het directe, indirecte, externe en verdelingseffect aan de orde. De laatste paragraaf integreert alle kosten en baten tot een volledig overzicht.

5.5.1 Kosten

De pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I' is ingestoken als lerende pilot. Dit betekent dat kosten van de pilot onder te verdelen zijn in leerkosten en samenwerkingskosten. In het basisscenario worden deze totale kosten afgezet tegen de te verwachten opbrengsten.

Om het lerende karakter van de pilot vorm te geven, was inzet van een projectleider en medewerkers noodzakelijk. Een deel van de kosten van de

extern projectleider en de kosten voor inhuur van medewerkers is dan ook te relateren aan het lerende karakter van de pilot. Het totale pilotbudget bestond uit twee delen. Het eerste betrof 200.000 euro voor een projectleider en diverse kosten ter grootte van 200.000 euro, verdeeld over het laatste kwartaal 2016 en heel 2017. Het tweede deel van het pilotbudget bedroeg 250.000 euro voor 2017 en is ingezet voor de inhuur van medewerkers. In de MKBA zijn de kostenposten opgedeeld in implementatiekosten en structurele kosten. De totalen zijn weergegeven in tabel 5.5.

Implementatiekosten

In de MKBA is ervan uitgegaan dat het ontwikkelen van de pilotwerkwijze valt onder implementatiekosten. Daaronder zijn voorts scholingskosten en organisatiekosten van de pilot geschaard. Ook de kosten van de projectleider die nodig was voor het ontwikkelen van de werkwijze, vallen daaronder.

De ontwikkeling van de pilotwerkwijze heeft vooral plaatsgevonden in de werkplaatsen. Daar hebben wijkwerkers, klantmanager en beleidsambtenaren onder leiding van de projectleider gewerkt aan de wijze waarop de integrale dienstverlening vorm diende te worden gegeven. Voor de deelname van wijkwerkers en klantmanagers aan de werkplaatsen was budget beschikbaar om vervanging in te huren. In deze MKBA zijn de kosten niet meegenomen die voortkomen uit de inzet van beleidsambtenaren en management die gerelateerd zijn aan de pilot. Aangenomen wordt dat deze inzet in het referentie-alternatief ook zou plaatsvinden.

Tabel 5.5: MKBA-overzicht

	Gemeente	Overige partijen	Totaal
Kosten			
Implementatie kosten	-239		-239
Structurele kosten	-185		-185
Saldo	-424		-424

Opmerking(en): 2016-2022 (NCW x 1000 euro).

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

Bij de kosten van de werkplaatsen is de tijdsinvestering als uitgangspunt genomen, daar deze financieel werd gecompenseerd. Er is gerekend met tien sessies van twee uur per werkplaats, met aanvullend twee uur voorbereidingstijd. Op basis van vier medewerkers van zowel de wijkteams als W&I, betekent dit 640 uur. Met een gehanteerd uurtarief van 65 euro, bedragen de kosten van de werkplaatsen circa 17% van het beschikbare inhuurbudget.

Medewerkers van de pilotwijkteams en W&I hebben daarnaast deelgenomen aan meerdere bijeenkomsten, werkbezoeken en nascholingen. In de MKBA wordt ervan uitgegaan dat dit gedurende de pilot zes dagdelen in beslag heeft genomen. Hierbij is uitgegaan van vijftientig medewerkers¹⁹. Dit komt neer op een totaal van circa zeshonderd uur aan overleg en scholing. Van juli 2017 tot december 2018 is een aantal medewerkers met experimenten bezig geweest. Op basis van de activiteiten is $\approx$ vierhonderd uur aan de experimenten besteed.²⁰

¹⁹ De twee wijkteams hebben gezamenlijk circa 10 fte en veertien medewerkers. De resterende negen medewerkers voor wie organisatorisch overleg en scholing is gereserveerd, betreffen medewerkers van W&I

²⁰ De tijdsinvestering per experiment verschilt. Ze was deze bij Plangroep in de wijk en enkele andere experimenten zeer gering.

In totaal is ongeveer twee vijfde van het inhuurbudget aangewend ten bate van de werkplaatsen, organisatie, scholing en experimenten. Naast inhuur omvatten de implementatiekosten ook een fors deel van de inzet van de projectleider en wat overige kosten.

Structurele kosten

Onder de structurele kosten vallen de extra tijd die medewerkers kwijt zijn met overleg en aan gezamenlijk casuïstiekoverleg. De inzet van de projectleider buiten de werkplaatsen, scholingen en overleg, wordt in de MKBA als structurele inzet gezien. Tevens zijn bepaalde kosten voor scholing en het onderhouden van samenwerkingsafspraken structureel van aard.

Tabel 5.5 laat zien dat iets meer dan 40% van de totale kosten structurele kosten betreffen. De impliciete kosten zorgen ervoor dat de medewerkers het menselijk kapitaal hebben om de juiste beslissingen te nemen. Door personeelsmutaties moet een deel van de implementatiekosten opnieuw moet worden gemaakt. Deze MKBA evalueert de pilot en gezien de looptijd van een jaar wordt er geen rekening gehouden met personeelsmutaties.

Tabel 5.6: MKBA-overzicht

	Gemeente	Ketenpartners	Kwetsbare inwoners	Overige maatschappij	Totaal
Kosten					
Pilotkosten	-424				-424
Saldo	-424				-424

Opmerking(en): 2016-2022 (NCW x 1000 euro).

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

5.5.2 Directe effecten

De directe effecten van de pilot 'Intensivering samenwerking wijkteam en W&I' zouden zich moeten voordoen op de zorg- en participatiemarkt. De samenwerking is gestart in het laatste kwartaal van 2016. Het effectonderzoek betreft de periode tussen januari 2017 en september 2018. Op zowel de zorg- als de participatiemarkt zijn geen effecten waargenomen. Tabel B.3 in bijlage B rapporteert de uitstroom voor alle bijstandsge-rechtigden. Afgezet tegen tabel 5.3 voor Stedenwijk en tabel 5.4 voor Waterwijk-Verzetswijk is te zien dat, ongecorrigeerd voor andere persoons- en omgevingskenmerken, de aantallen vergelijkbaar zijn. Ook zijn er geen verschillen waar te nemen op het gebied van instroom in de bijstand. Stedenwijk heeft in 2017 een aandeel van 9,9% van de instroom en heeft daarmee na Stad Midden de grootste instroom. Waterwijk-Verzetswijk heeft in 2017 een instroom van 4,57% van het totale aantal instromers in Almere. In 2017 stromen in Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk meer klanten met trede 2 en 3 in dan dat klanten de bijstand verlaten of inkomen verwerven.

Ook op het gebied van zorgconsumptie is er geen verandering opgetreden. De verlengde evaluatieperiode heeft uitvoerig de kans geboden om rekening te houden met tijdseffecten die zich kunnen voordoen bij de

aanvraag. De doorlooptijd van een aanvraagprocedure en de tijd die het kost om bestaande voorzieningen om te zetten naar nieuwe beschikkingen, zorgen voor een vertraagde doorwerking van effecten.

Toeleiding inwoners in een kwetsbare positie naar inkomensondersteuning

Ondanks dat uit de empirische analyse naar voren komt dat inwoners in de buurten van de aan de pilot deelnemende wijkteams niet anders worden ondersteund dan vergelijkbare inwoners in andere buurten, wordt door de projectleider en een aantal medewerkers dat deelneemt aan de pilot naar voren gebracht dat de samenwerking in sommige gevallen leidt tot een andere en daardoor snellere aanpak. Aangezien de aantallen beperkt zijn, valt niet uit te sluiten dat zij buiten het betrouwbaarheidsinterval van de analyse vallen. Er is voor gekozen om bij 20% van de klanten die instromen, te veronderstellen dat deze drie maanden eerder een bijstandsuitkering hebben. Bij de berekening is onderscheid gemaakt tussen trede 2 en 3 en de overige bijstandsgerechtigden. Dit effect betreft een verdelingseffect en zal bij de verdelingseffecten verder worden toegelicht.

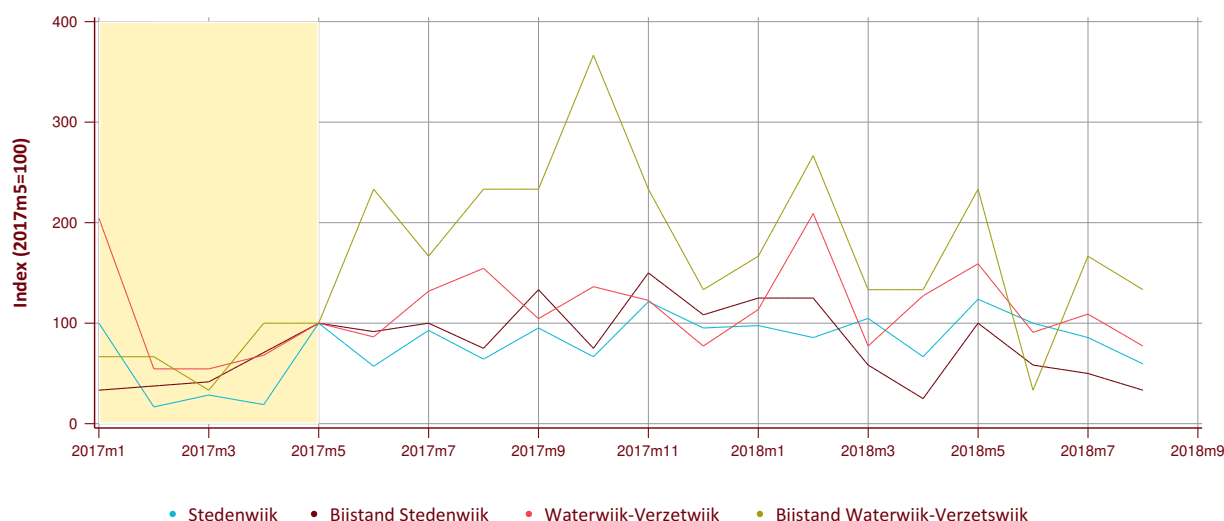
Het directe effect dat dankzij de andere en snellere aanpak ontstaat, is immaterieel inkomen in de vorm van status, sociale contacten en gezondheid. Aangenomen wordt dat stress afneemt op het moment dat helder is dat de inkomenssituatie zich stabiliseert en er zicht is op hoe deze zich gaat ontwikkelen. Mensen die in de 20% laagste inkomensgroep zitten, leven circa 8,6 jaar korter dan mensen die in de hoogste inkomensgroep zitten (in levensverwachting tussen lage en hoge inkomens is verder gestegen 2018). Voor de inwoners die sneller instromen²¹ betekenen deze onderzoeksresultaten gezondheidswinst doordat ze in een hogere inkomensgroep terecht komen. Aangenomen wordt dat bijstandsgerechtigden maximaal een jaar aan gezondheidswinst kunnen realiseren door financieel stabiel te zijn. Van die gezondheidswinst zou 10% te realiseren zijn door eerder in beeld te komen en de aanvraagprocedure voor levensonderhoud soepeler te doorlopen. Op basis van deze kengetallen wordt het effect voor trede 2 en 3-klanten bepaald op 19.000 euro en voor de overige bijstandsgerechtigden op 24.250 euro. In tabel 5.7 resulteert dit in een netto constant bedrag van 41.000 euro.

Toeleiding naar de wijkteams

Een ander direct effect zou kunnen zijn dat klanten van de afdeling W&I het wijkteam sneller weten te vinden. Zoals in de probleemanalyse naar voren kwam, was de werkwijze in het referentie-alternatief vrijblijvend. Figuur 5.9 laat de ontwikkeling van het aantal aanmeldingen zien van de wijkteams Stedenwijk en Waterwijk-Verzetwijk. De figuur zoomt in op ontwikkeling in pilotwijkteams waarvan de algemene ontwikkeling is gepresenteerd in figuur 5.6. De lijnen Stedenwijk en Waterwijk laten de ontwikkeling zien van het aantal unieke inwoners dat zich meldt bij het wijkteam. De gele arcering markeert de periode waarin de gegevens over aanmeldingen onvoldoende betrouwbaar is geregistreerd. Mei 2017 is gebruikt als basismaand.

Voor zowel Stedenwijk als Waterwijk-Verzetwijk beweegt het aantal unieke aanmeldingen gedurende mei 2017 tot augustus 2018 zich rond

²¹ Aanvraag levensonderhoud en bijzondere bijstand waren in de pilot aanvankelijk geen doel. Wel heeft er een experiment plaatsgevonden met het aanvragen van bijzondere bijstand bij het wijkteam. Aangezien het eerder aanvragen van een uitkering kan bijdragen aan het welzijn van een individu, wordt een positieve bijdrage op de levensverwachting verondersteld voor de inwoners waarvan medewerkers denken dat deze baat bij de interventie hebben.



Figuur 5.9: Aanmelding cliënten Stedenwijk en Waterwijk-Verzets

de omvang van mei 2017. Het gemiddelde aantal unieke aanmeldingen in 2018 is vergeleken met mei 2017 tot en met december 2017 circa 5% hoger. De ontwikkeling van beide wijkteams ligt op het gemiddelde in Almere. Het totaal aantal aanmeldingen laat voor Stedenwijk een ander beeld zien. Na Haven Binnenring en Stad Midden heeft Stedenwijk de meeste aanmeldingen. Daar waar Haven Binnenring en Stad Midden bij het aantal unieke klanten een forse groei laten zien, betekent dit voor Stedenwijk dat dezelfde inwoners zich na het afsluiten van een traject vaker weer melden. Ook het wijkteam in Waterwijk-Verzetwijk heeft veel herhaalde hulpvragers.

Figuur 5.9 laat voorts het aantal inwoners zien dat zich meldt bij het wijkteam en een bijstandsuitkering ontvangt. De intensivering van de samenwerking tussen wijkteams en W&I zou ertoe moeten leiden dat het aantal bijstandsgerechtigden dat zich meldt, toeneemt²². Voor het wijkteam Stedenwijk beweegt het aantal aanmeldingen van bijstandsgerechtigden zich rond de hoogte van de basismaand. Voor Waterwijk-Verzetwijk geldt dat er in oktober 2017 wordt gepiekt en daarna het aantal aanmeldingen geleidelijk afneemt. De schattingsresultaten leveren geen aanwijzingen op dat de intensivering van de samenwerking resulteert in een toename van aanmeldingen van kwetsbare inwoners bij de wijkteams.

Tabel 5.7 presenteert per direct effect de netto contante waarde (ncw). De toename van het aantal bijstandsgerechtigden zal in paragraaf 5.5.5 worden gepresenteerd. De tabel laat zien dat voor zowel de arbeidsmarkt als de zorgmarkt geen directe effecten zijn te verwachten.

²² Klantmanagers bij W&I werken niet wijkgericht. In de analyse is gecheckt of het uitmaakt of de klantmanager die deelneemt aan de pilot meer bijstandsgerechtigden naar het wijkteam verwijst.

5.5.3 Indirecte effecten

Indirecte effecten ontstaan doordat de directe effecten van de pilot doorwerken op andere ‘markten’ dan waarvoor de pilot is bedoeld. De pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteam en W&I’ beoogt inwoners die een participatietrede 2 of 3 hebben te re-activeren of te activeren. Een bijproduct van dit effect is dat de samenwerking tussen wijkteams en

Tabel 5.7: MKBA-overzicht

	Gemeente	Ketenpartners	Kwetsbare inwoners	Overige maatschappij	Totaal
Directe effecten					
Immatrieel inkomen			41		41
Saldo			41		41

Opmerking(en): 2016-2022 (NCW x 1000 euro).

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

W&I leidt tot meer kennis van elkaars werkprocessen. Feitelijk vormt de samenwerking daarmee een vorm van ‘on the job’-scholing in elkaars werkzaamheden. De omvang van deze ‘on the job’-scholing is in de onderzochte pilot verwaarloosbaar.

Een eventueel indirect effect kan zijn dat inwoners minder bezwaar- en beroepsprocedures starten of klachten indienen, doordat de kwaliteit van de ondersteuning aan kwetsbare inwoners en aanvragers van inkomensondersteuning verbetert. Vanuit statistisch oogpunt zijn het aantal bezwaar- en beroepsprocedures en klachtprocedures te gering om een causaal verband te kunnen schatten. Uit het kwalitatief onderzoek is dit indirecte effect niet naar voren gekomen. Dit effect zou PM kunnen worden meegenomen.

Tabel 5.8: MKBA-overzicht

	Gemeente	Ketenpartners	Kwetsbare inwoners	Overige maatschappij	Totaal
Indirecte effecten					
Efficiënter werkproces	3	9	5		17
Saldo	3	9	5		17

Opmerking(en): 2016-2022 (NCW x 1000 euro).

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

In tabel 5.8 worden de indirecte effecten van het basisscenario weergegeven. Het belangrijkste indirecte effect is een efficiënter werkproces. Dit effect is bepaald op basis van het aantal unieke klanten dat zich jaarlijks meldt bij het wijkteam of de afdeling W&I.

Voor de gemeente levert de samenwerking met het wijkteam een efficiënter werkproces op tussen wijkteams en W&I. Aangenomen is dat 10% van de aanvragen voor inkomensondersteuning efficiënter gaat. Per aanvraag wordt uitgegaan van een efficiencywinst van dertig minuten. Voor de wijkteams wordt aangenomen dat 10% van de aanvragen een efficiencywinst opleveren van twee uur. Gedacht wordt dat voor 20% van de inwoners in een kwetsbare positie die zich bij het wijkteam aanmelden, er een tijdswinst ontstaat van vier uur doordat ze minder van het kastje naar de muur worden gestuurd.

5.5.4 Externe effecten

Het belangrijkste externe effect dat zich voordoet bij de pilot ‘Intensivering van de samenwerking tussen wijkteam en W&I’, zijn intergenerationele

baten. Armoede blijkt in sterke mate samen te hangen met de sociaaleconomische status (ses) van de ouders. Het spreekwoord ‘als je voor een dubbeltje geboren bent, word je nooit een kwartje’ blijkt bij armoede en andere problemen op verschillende levensdomeinen steeds meer bewaarheid.

Tabel 5.9: MKBA-overzicht

	Gemeente	Ketenpartners	Kwetsbare inwoners	Overige maatschappij	Totaal
Externe effecten					
Intergenerationele baten				0	0
Saldo				0	0

Opmerking(en): 2016-2022 (NCW x 1000 euro).

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

Gezien de beperkte effecten van de samenwerking is het niet te verwachten dat zich intergenerationele effecten voordoen. In tabel 5.9 is dit effect dan ook op nul verondersteld. Op het moment dat de samenwerking resulteert in een effectieve integrale dienstverlening, zullen de kinderen van (financieel) kwetsbare huishoudens echter profiteren van de aanpak.

5.5.5 Verdelingseffecten

Zoals uiteengezet in paragraaf 5.5.2, leidt intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I voor een deel van de kwetsbare inwoners tot het sneller toekennen van een uitkering. Dit komt doordat de samenwerking sneller duidelijk maakt of een aanvraag kansrijk is. Op die manier worden alleen kansrijke aanvraagprocedures in gang gezet.

Een tweede reden dat intensievere samenwerking resulteert in een kortere doorlooptijd, is dat voor een wijkwerker duidelijker is aan welke vereisten de procedure moet voldoen om te resulteren in een toekenning ondersteuning levensonderhoud.

Verdelingseffecten zijn effecten die bij de ene partij als baat worden gezien, terwijl ze voor een andere partij kosten betreffen. In het geval van een snellere instroom van bijstandsgerechtigden hebben de baten betrekking op kwetsbare inwoners die nu eerder een bijstandsuitkering ontvangen. De gemeente draagt de lasten van deze uitkeringen. Verdelingseffecten hebben dus geen effect op de maatschappelijke welvaart.

In tabel 5.10 staat de ncw van eerdere bijstand weergegeven. Te zien is dat het voordeel voor kwetsbare inwoners teniet wordt gedaan door het nadeel voor de gemeente.

5.5.6 Totaal

Een MKBA biedt een overzicht van alle welvaarts- en verdelingseffecten. In tabel 5.11 staan per belanghebbende de effecten weergegeven voor het basisscenario van deze MKBA.

Te zien is dat de gemeente Almere een negatief saldo heeft. De effecten van de intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I zijn in het algemeen beperkt. Voorts is de pilot ingestoken als lerende pilot, waarmee substantiële implementatiekosten gepaard gingen. Tegenover de kosten

Tabel 5.10: MKBA-overzicht

	Gemeente	Ketenpartners	Kwetsbare inwoners	Overige maatschappij	Totaal
Verdelingseffecten					
Bijstand	-114		114		0
Saldo	-114		114		0

Opmerking(en): 2016-2022 (NCW x 1000 euro).

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

Tabel 5.11: MKBA-overzicht

	Gemeente	Ketenpartners	Kwetsbare inwoners	Overige maatschappij	Totaal
Kosten					
Implementatie kosten	-239				-239
Structurele kosten	-185				-185
Directe effecten					
Immatrieel inkomen			41		41
Indirecte effecten					
Efficiënter werkproces	3	9	5		17
Externe effecten					
Intergenerationele baten				0	0
Verdelingseffecten					
Bijstand	-114		114		0
Saldo	-535	9	160	0	-366

Opmerking(en): 2017-2020 (NCW x 1000 euro).

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

staat een zeer bescheiden positieve baat voor efficiëntere werkprocessen. Dit hangt samen met het feit dat het aantal klanten waarvoor de intensievere samenwerking tussen gemeente en W&I tot andere uitkomsten leidt, beperkt is. Tot slot komen de kosten die samenhangen met de toename van het aantal maanden extra bijstand ook voor rekening van de gemeente. Het feit dat de pilot niet leidt tot re-integratie en activering van bijstandsgerechtigden, zorgt ervoor dat per saldo de samenwerking een hoger bijstandssaldo oplevert.

Kwetsbare inwoners profiteren van de samenwerking tussen wijkteams en W&I. De basis van het saldo wordt gelegd door het veronderstelde effect dat de pilot heeft op een efficiënter aanvraagproces. Ondanks de verlengde evaluatieperiode blijkt dit effect moeilijk empirisch te onderbouwen.

Ketenpartners hebben baat bij een efficiënter werkproces. Daarnaast hebben zij baat bij meer uitgaven aan zorg- en welzijn. De kosten die de gemeente maakt, komen deels voort uit het inhuren van medewerkers van de ketenpartners. Echter, vanuit welvaartspectief gaan we er vanuit dat er tegenover deze opbrengsten voor de ketenpartners ook kosten staan. Zo heeft het geen effect op het maatschappelijk saldo, en het saldo voor de ketenpartners is ook neutraal. De weergave in de tabel levert slechts een verschuiving over effecten op.

Wat resteert is een negatief maatschappelijk saldo van 366.000 euro als gevolg van de intensivering van de samenwerking tussen wijkteams en W&I. Dit hangt hoofdzakelijk samen met het beperkte effect dat de

samenwerking oplevert vergeleken met de referentie-aanpak.

Maatschappelijk rendement

6.1 Inleiding

Een MKBA levert naast een kosten-batenoverzicht ook inzicht op in hoe de kosten en baten zich tot elkaar verhouden. Dit hoofdstuk rapporteert over het basisscenario het maatschappelijk saldo en het maatschappelijk en financieel baten-kostenratio. Vervolgens wordt het maatschappelijk saldo voor de afzonderlijke belanghebbenden naast elkaar gezet. In paragraaf 6.3 wordt de gevoeligheidsanalyse van het basisscenario gepresenteerd. Aannames en effecten werken door in het maatschappelijk saldo. Een gevoeligheidsanalyse geeft inzicht in hoe het maatschappelijk saldo samenhangt met de aannames en effecten. Op het moment dat die aannames en effecten door beleidskeuzes te beïnvloeden zijn, geeft dat inzicht in hoe beleidskeuzes leiden tot maatschappelijke welvaart. Het hoofdstuk besluit met paragraaf 6.4, waarin de uitkomsten van de verschillende scenario's worden gepresenteerd.

Het maatschappelijk rendement bestaat uit een financieel rendement en een dat via immateriële effecten wordt bereikt. Het financieel rendement laat zien hoe de maatregel uitpakt voor alle belanghebbenden bij de interventie.

6.2 MKBA-overzicht: basisvariant

In het vorige hoofdstuk is het MKBA-overzicht onderbouwd. Tabel 6.1 geeft de uitkomsten per partij en per effecttype. In de volgende drie paragrafen worden aan de hand van deze gecomprimeerde tabel enkele uitkomsten uitgelicht.

Tabel 6.1: MKBA-overzicht gesommeerd per type effect

	Gemeente	Ketenpartners	Kwetsbare inwoners	Overige maatschappij	Totaal
Kosten					
Kosten	-424				-424
Baten					
Directe effecten			41		41
Indirecte effecten	3	9	5		17
Externe effecten				0	0
Verdelingseffecten	-114		114		0
Saldo	-535	9	160	0	-366

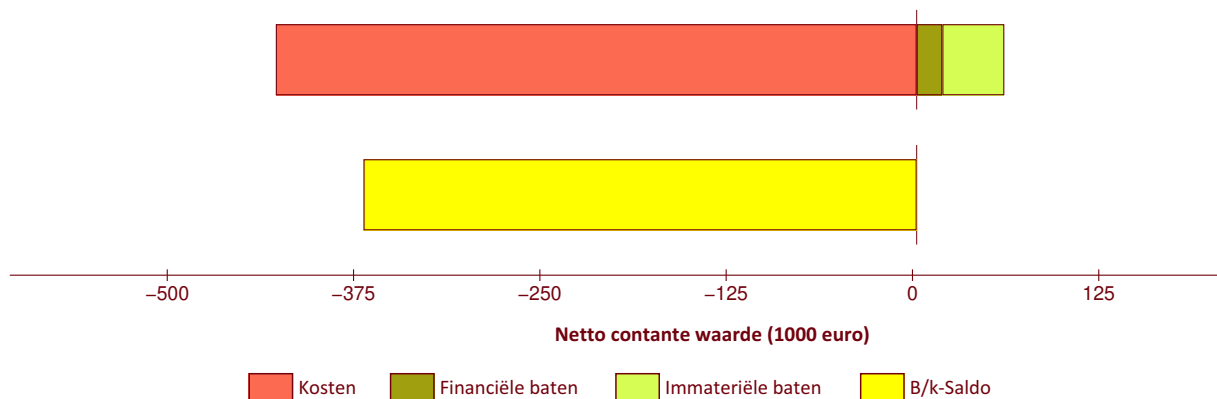
Opmerking(en): 2017-2020 (NCW x 1000 euro).

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

Maatschappelijk saldo

In het basisscenario van de MKBA 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I' is in figuur 6.1 te zien dat met name de kosten het resultaat van deze MKBA beïnvloeden. Voorts zijn de immateriële baten naar verhouding groter dan de financiële baten. Immateriële baten zijn niet eenvoudig in geld uit te drukken. Ze vallen onder het eerder genoemde brede welvaartseffect. Natuur heeft waarde, maar is moeilijk te gelden te maken. Zo is in het sociaal domein geluk door minder eenzaamheid of vrije tijd moeilijk te gelden te maken. Er is geen markt waar dit wordt aangeboden.

Basisscenario pilot



Figuur 6.1: Kosten-batengrafiek basisvariant. De ncw van de kosten en de directe en indirecte baten. Het saldo van de kosten en baten is in geel weergegeven.

Maatschappelijk en financieel baten-kostenratio

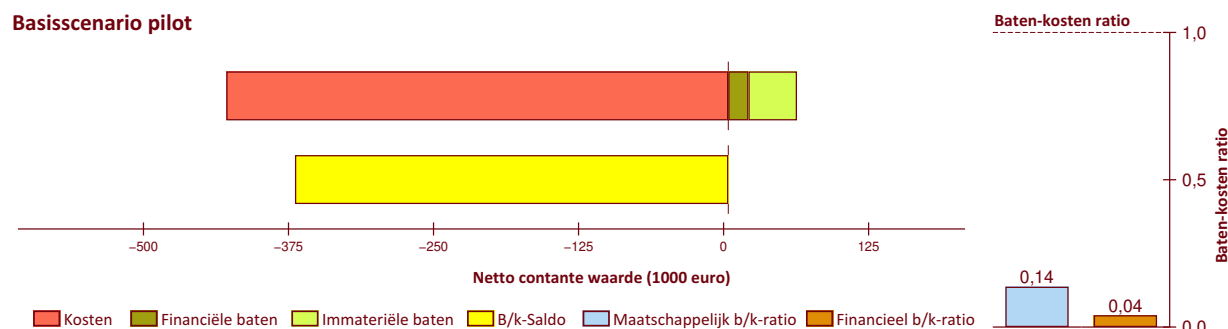
Maatschappelijke en financiële baten-kostenratio's geven weer hoeveel baten per euro een bepaalde investering oplevert. Het is de soort vergelijking met het referentieproject doordat met de investering minimaal de investeringskosten kunnen worden terugverdiend.

Een financiële baten-kostenratio geeft aan hoeveel financiële baten er staan tegenover de investering. In die zin is het een uitkomstmaatstaf die dichtbij de uitkomsten van een maatschappelijke business case ligt. Een financiële baten-kostenratio betekent dat elke geïnvesteerde euro minimaal één euro aan financiële baten teweeg brengt. In de pilot 'Intensivering samenwerking wijkteam en W&I' blijkt dat tegenover elke geïnvesteerde euro slechts 4 eurocent aan financiële opbrengsten staan. De oorzaak van deze beperkte financiële opbrengst hangt samen met de beperkte effecten die de pilot teweegbrengt en met de hoge kosten die voor de pilot zijn gemaakt. In figuur 6.2 is de financiële baten-kostenratio in bruin weergegeven.

Het maatschappelijk baten-kostenratio ontstaat door rekening te houden met de immateriële baten. In de pilot blijkt dat deze 14 eurocent bedragen per geïnvesteerde euro. De uitkomst van zowel de financiële als de maatschappelijke baten-kostenratio is bescheiden. Het is verleidelijk om te stellen dat de pilot is mislukt door de bescheiden opbrengsten. Dit zou

echter onjuist zijn. De pilot is deels leergeld dat betaald moet worden om in de toekomst implementatierisico's te voorkomen.

Naast de bescheiden baten-kostenratio's kan het met interventies in het sociaal domein best zo zijn, dat het waardevol is om welvaart te herverdelen. In deze MKBA wordt voorbij gegaan aan de baten die herverdeling van welvaart heeft.



Figuur 6.2: Kosten-batengrafiek basisvariant. De ncw van de kosten en de directe en indirecte baten. Het saldo van de kosten en baten is in geel weergegeven.

Baten-kosten per belanghebbende

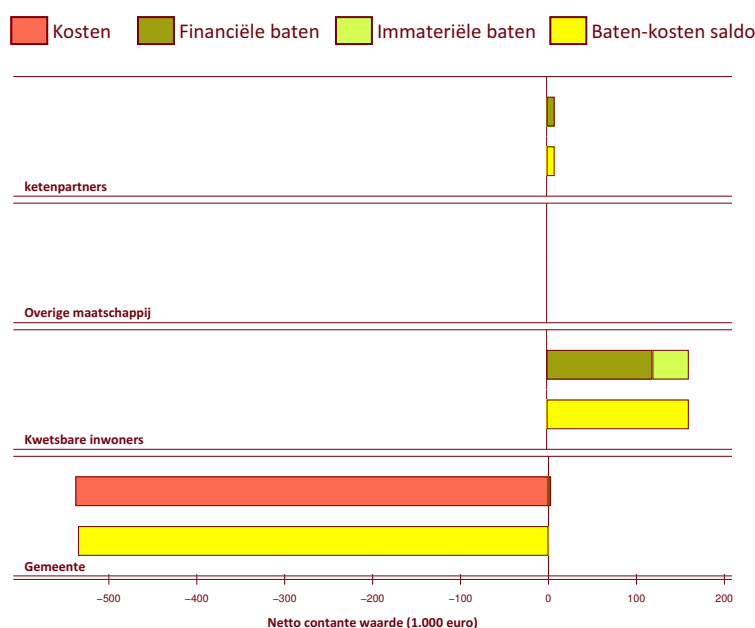
Een MKBA maakt inzichtelijk welke partijen baat hebben bij een beleidskeuze of -maatregel. Op basis van dat inzicht kan op basis van bestuurlijke afwegingen worden besloten dat de beleidskeuze of -maatregel evengoed gewenst is.

In figuur 6.3 zijn per belanghebbende de kosten, materiële en immateriële baten en het saldo gepresenteerd. De uitkomsten van de MKBA maken duidelijk dat de kosten door de gemeente worden gedragen en dat dit voor kwetsbare inwoners betekent dat ze een positief maatschappelijk saldo hebben. Op het niveau van de belanghebbende is te zien dat bij kwetsbare inwoners de extra bijstandsonvangsten ervoor zorgen dat de immateriële baten niet het merendeel van het effect teweeg brengen. In die zin levert de pilot voor kwetsbare inwoners daadwerkelijk iets tastbaars op.

6.3 Gevoeligheidsanalyse: draaien aan de knoppen

Een gevoeligheidsanalyse maakt inzichtelijk hoe het maatschappelijk saldo verandert als aannames, kengetallen of effecten op een andere manier in de MKBA worden meegenomen. Zoals Max Verstappen zich in een racesimulator voorbereidt op veranderende omstandigheden tijdens Formule 1-races, geeft de gevoeligheidsanalyse bestuurders en beleidsambtenaren inzicht in hoe veranderende beleidsafwegingen doorwerken in de maatschappelijke welvaart.

In deze gevoeligheidsanalyse wordt naar alternatieve aannames gekeken. Tabel 6.3 rapporteert per alternatief de verandering van het MKBA-saldo, en het uiteindelijke MKBA-saldo gegeven het alternatief. Het aantal effecten in deze MKBA is beperkt. Daarnaast is de tijdshorizon van de MKBA beperkt. Tot slot blijkt uit de empirische analyse dat de integrale werkwijze weinig duurzame effecten heeft. Het gevolg is dat kosten en



Figuur 6.3: Kosten-batengrafiek basisvariant. De NCW van de kosten en de directe en indirecte baten. Het saldo van de kosten en baten is in geel weergegeven.

baten in dezelfde jaren vallen. Dit heeft tot gevolg dat de discontovoet geen verschil heeft voor de maatschappelijke en financiële baten-kostenratio.

In de gevoeligheidsanalyse is gekeken in hoeverre het saldo is beïnvloed door bepaalde veronderstellingen. Het saldo verandert het meest wanneer de gezondheidswinst toeneemt, als er wordt uitgegaan van een verdubbeling van de financiële stabiliteit. Als met een QALY van 100.000 euro wordt gerekend in plaats van 50.000 euro, verandert het maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)-saldo met 40.500 euro.

Tabel 6.2: Gevoeligheidsanalyse MKBA integrale dienstverlening

Gevoeligheidsanalyse	Δsaldo	MKBA-saldo
QALY voor gezondheidswinst van 50.000 naar 100.000 euro	40,5	-325,5
Gezondheidswinst door financiële stabiliteit verdubbelen	81,0	-285,0
Verdubbeling van het aantal kwetsbare inwoners dat minder van het kastje naar de muur wordt gestuurd.	10,5	-355,5
Een verviervoudiging van het aantal kwetsbare inwoners bij het wijkteam	59,8	-306,2

Opmerking(en): 2017-2020 (NCW x 1000 euro).

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

6.4 MKBA-overzicht: scenario's

Naast de pilotuitkomsten zijn bij deze MKBA drie alternatieve scenario's geformuleerd naast die basisvariant. De verschillende scenario's hebben invloed op de kosten-batenposten. In tabel 6.3 staat per effectenpost de uitkomsten voor de verschillende scenario's. De verdelingseffecten zijn buiten beschouwing gelaten, omdat deze per saldo geen effect hebben op het uiteindelijke maatschappelijk kosten-batensaldo.

In de drie scenario's is de pilot denkbeeldig uitgerold over de hele

stad. Tabel 6.3 laat de uitkomsten van de scenario's zien naast die van de basisvariant.

Scenario 1

In scenario 1 sluiten medewerkers van W&I wekelijks aan bij het casuïstiekoverleg van elk van de zestien wijkteams. In dit scenario is ervoor gekozen alleen een medewerker van het team Zorg van W&I te laten aansluiten bij dit overleg. Deze medewerker fungeert daarbij als verbindingsmedewerker tussen de wijkteams en W&I.

In dit scenario worden er minder structurele kosten gemaakt. Het gevolg is dat de kosten beperkter zijn. Het scenario is weergegeven voor het zichtjaar. Dit betekent dat de effecten slechts in beeld worden gebracht voor de deelnemers van de pilot. Door de toename van het aantal wijkteams waarin de pilot wordt uitgerold, nemen de overige structurele kosten toe. In totaal daalt het maatschappelijk saldo tot -839.000 euro.

Scenario 2

In dit scenario is ervoor gekozen medewerkers van de afdeling W&I als voorpost onderdeel te laten uitmaken van de stadsdelen. De W&I-medewerker op stadsdeelniveau is een afdelingsgeneralist, en bezoekt indien nodig de afzonderlijke casuïstiekoverleggen. De medewerker is de verbinding tussen de wijkteams en de afdeling W&I voor de klanten met een zorgprofiel. Voor klanten met een werkprofiel zijn de centrale medewerkers van de afdeling W&I verantwoordelijk.

In dit scenario is aangenomen dat, door het clusteren van wijkteams op stadsdeelniveau, het overleg veel minder tijd kost. Aangenomen is dat dit niet ten koste gaat van de positieve effecten van een integrale samenwerking tussen wijkteams en W&I. De vraag is of dit valide is. Immers, de schaalgrootte kan ook de effectiviteit van de samenwerking verminderen. In dit scenario is het negatieve maatschappelijk rendement 266.000 euro.

Tabel 6.3: MKBA-overzicht per scenario en effecttype

	Basisvariant	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Posten				
Kosten	-424	-1.298	-725	-826
Directe effecten	41	324	324	324
Indirecte effecten	17	135	135	135
Externe effecten	0	0	0	0
Totaal	-366	-839	-266	-367

Opmerking(en): 2017-2020 (NCW x 1000 euro).

Bron: AEPB Onderzoek en Advies

Scenario 3

In dit scenario wordt de coördinatie tussen wijkteams en de afdeling W&I bij de teammanagers neergelegd. Dit betekent dat de kosten voor projectleiderschap vervallen. Tevens wordt er in dit scenario voor gekozen de lerende elementen, zoals experimenten en werkplaatsen, te integreren in de reguliere intervisie, en wel door integrale wijkgerichte dienstverlening daar expliciet in op te nemen. Verbeteringen in het klantvolgsysteem

zorgen ervoor dat elke klant de desbetreffende klantmanager en wijkwerker eenvoudig kan vinden.

De kosten nemen daardoor af, de baten blijven aanwezig en het totale saldo verandert naar een negatief maatschappelijk rendement van 367.000.

Opties bij samenwerking

De verschillende scenario's verschaffen inzicht in de mogelijke keuzes bij samenwerking. De kosten van de samenwerking blijken in elk alternatief niet op te wegen tegen de baten. In scenario 2 is ervan uitgegaan dat het organiseren op stadsdeelniveau efficiencyvoordelen oplevert. De vraag is of het bespreken en delen van een casus met collega's niet simpelweg tijd kost en de schaalvoordelen van het stadsdeel niet worden gerealiseerd. Feit blijft, dat het werkproces bij de ondersteuning van kwetsbare inwoners gebaseerd is op menselijke interactie. Productiviteitswinst is alleen te behalen indien de werkprocessen net zo strak worden ingericht als bij een huisartsenpraktijk, waarin richtlijnen tot in detail dicteren hoe een huisarts dient te handelen.

Conclusie en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Integrale ondersteuning heeft een positieve invloed op de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners in een kwetsbare positie. Voor de maatschappij als totaal blijkt echter dat de in de pilot vormgegeven integrale ondersteuning door wijkteams en W&I hogere kosten heeft dan baten. Daardoor zijn zowel het financieel als het maatschappelijk rendement lager dan de opbrengsten van het referentie-alternatief. Vanuit maatschappelijk perspectief betekent dit, dat het verstandiger is om de reguliere werkwijze te gebruiken dan te investeren in de integrale ondersteuning van inwoners door intensivering van de samenwerking tussen wijkteams en W&I.

Op het moment dat de maatschappelijke opbrengsten van integrale samenwerking maatschappelijk beperkt zijn, is het verleidelijk om beleidsafwegingen slechts op een kosten-batensaldo en/of -ratio te baseren. Echter de opbouw van saldo en ratio van een MKBA leveren juist in het sociaal domein de benodigde rijkere sturingsinformatie op. Het naast elkaar houden van verschillende MKBA-uitkomstmaatstaven bij verschillende projectalternatieven en scenario's, biedt het afwegingsproces een objectief afwegingskader. Daarnaast biedt de uitgevoerde gevoeligheidsanalyse ook inzichten hoe integrale samenwerking wel dient te worden vormgegeven.

In algemene zin maakt een MKBA allereerst inzichtelijk welke situatie de hoogste maatschappelijke baten en kosten heeft. Hoe hoger de maatschappelijke baten zijn, hoe beter de gestelde doelen worden bereikt. Het hoogste saldo levert vervolgens inzicht in de hoogste netto bijdrage aan de welvaart. De verhouding tussen kosten en baten maakt inzichtelijk welk rendement het project per geïnvesteerde euro heeft. Inzicht in hoe baten en kosten bij verschillende partijen neerslaan, maakt duidelijk of de beoogde doelgroep profiteert.

Het effect van integrale dienstverlening

Intensiever samenwerken tussen wijkteams en W&I levert voor inwoners in een kwetsbare positie mogelijk integrale ondersteuning op, zowel op het gebied van zorg en welzijn als inkomen en participatie. Om deze effecten adequaat in beeld te brengen, is deze MKBA gebaseerd op een voor gemeentelijk niveau unieke empirische analyse van de effecten van de samenwerking. Gedurende het ruime jaar dat de twee aan de pilot deelnemende wijkteams hebben geëxperimenteerd met de intensievere samenwerking met W&I tot negen maanden na het einde van de pilot, heeft er een empirische analyse plaatsgevonden die mede was gebaseerd op big-data. De looptijd van het onderzoek hing samen met het feit dat bij aanvang van de pilot werd verondersteld dat sommige effecten tijd nodig hebben om

zich te kunnen manifesteren.

Op basis van deze diepgaande analyse kan worden gesteld dat de intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I en de daarbij horende integrale dienstverlening niet resulteert in meetbare causale effecten. Dit betekent dat op het gebied van zorg, welzijn, inkomen en participatie van inwoners in een kwetsbare positie, er geen verschil bestaat tussen enerzijds worden ondersteund door de werkwijze in de pilot en anderzijds de reguliere werkwijze als er, naast de ondersteuningssituatie, rekening wordt gehouden met persoons- en omgevingskenmerken.

Bestuurlijke keuzes en beleidsafwegingen

Zoals de inspectie SZW recentelijk concludeerde, is integrale samenwerking in het sociaal domein complex (*Inspectie SZW 2018*). De ondersteuning die wordt geboden vanuit zorg- en welzijnsperspectief, lijkt te botsen met de gehanteerde uitgangspunten van de Pwet op het gebied van werk, participatie en inkomen. Ondanks dat de pilot heeft bijgedragen aan meer begrip voor elkaars werkwijze, blijft dit begrip beperkt te worden geïnternaliseerd bij medewerkers.

Om de dienstverlening aan kwetsbare inwoners te verbeteren en de randvoorwaarden te realiseren voor de vanuit financieel en maatschappelijk perspectief benodigde transformatie-opgave in het sociaal domein, zullen er scherpe beleidsmatige en bestuurlijke keuzes moeten worden gemaakt. Zonder die scherpe beleidskeuzes zal de transformatie in het sociaal domein in Almere niet leiden tot efficiëntere en effectievere ondersteuning van inwoners in een kwetsbare positie. Dit rapport en de conclusies en aanbevelingen in dit hoofdstuk bieden daarvoor beleidsmatige en bestuurlijke handvatten.

7.2 Conclusies

De MKBA integrale ondersteuning in het sociaal domein is de eerste MKBA naar de samenwerking tussen sociale wijkteams en W&I. De gemeente Almere heeft gekozen voor een ‘lerende pilot’, waarin de integrale dienstverlening al ontdekkenderwijs is vormgegeven. Om de besluitvorming over de beleidsmaatregel en beleidsalternatieven te ondersteunen, is ervoor gekozen de pilot zoveel mogelijk op basis van objectieve gronden te beoordelen aan de hand van een MKBA. Een MKBA brengt de relevante maatschappelijke effecten in beeld en zet de kosten en baten tegen elkaar af. De hoofdvraag in dit onderzoek is dan ook:

Wat zijn de maatschappelijke effecten en de bijbehorende maatschappelijke kosten van intensiever samenwerken van SWT en W&I; en verbetert door de samenwerking de effectiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening bij de ondersteuning van inwoners in een kwetsbare positie?

Onderzoeksvragen

Om de hoofdvraag te beantwoorden is die opgedeeld in de volgende vragen:

1. Welke maatschappelijke effecten ontstaan dankzij de pilot in de twee wijkteams?

2. Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van de pilot 'Intensiever samenwerken van SWT en W&I', en hoe slaan deze bij de afzonderlijke partijen neer?
3. Welke randvoorwaarden, werkzame elementen en succesfactoren leveren de pilots op?
4. Waarom hebben welke doelgroepen baat bij de voorgestelde interventies?

De pilot had tot doel om inwoners die qua afstand tot de arbeidsmarkt in trede 2 en 3 van de participatieladder behoren, te re-integreren en te activeren. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, heeft er voor deze MKBA kwalitatief en kwantitatief onderzoek plaatsgevonden. De conclusies zijn getrokken en de aanbevelingen zijn geformuleerd op basis van interviews met managers, klanten en medewerkers, dossieronderzoek, literatuuronderzoek, observaties van reguliere werkprocessen en pilotactiviteiten, effectensessies en een uitgebreide empirische analyse gestoeld op big-data. Het vervolg van deze paragraaf presenteert per onderzoeksvraag de conclusies.

Maatschappelijke effecten

De samenwerking tussen wijkteams en W&I heeft niet tot gevolg dat meer inwoners in een kwetsbare positie met een afstand tot de arbeidsmarkt in participatietrede 2 en 3 re-integreren. De aanname achter integrale dienstverlening dat deze bijdraagt aan re-integratie en activering, blijkt voor de pilotaanpak op basis van de empirische analyse niet te kunnen worden bevestigd.

Op basis van interviews komt naar voren dat de samenwerking tussen wijkteams en W&I resulteert in een snellere inkomensondersteuning van kwetsbare inwoners. Gelijktijdig met de start van de pilot heeft de afdeling W&I ervoor gekozen doelmatigheid in de dienstverlening meer aandacht te geven. Hostmanship en de omgekeerde toets zijn als instrumenten ingezet om de dienstverlening beter bij de doelstellingen te laten aansluiten. Dit kan verklaren dat de snellere inkomensondersteuning niet uit de empirische analyse naar voren komt. De veranderingen zijn dan immers pilotoverstijgend.

De empirische analyse toont geen verschil in zorggebruik aan op het gebied van maatwerkvoorzieningen tussen inwoners die worden ondersteund door de integrale dienstverlening in de pilot, en vergelijkbare inwoners die via de reguliere aanpak worden ondersteund. In zowel volume als zorgzwaarte leidt de gekozen integrale dienstverlening niet tot zorgtransformatie.

Inwoners die in de pilotwijkteams zijn ondersteund tijdens de samenwerking met W&I, hebben geen andere trajectduur dan vergelijkbare inwoners in dezelfde periode. De integrale dienstverlening gedurende de pilot resulteerde niet in een hogere uitstroom van bijstandsgerechtigden. Ook de lengte van zorg- en welzijnstrajecten bleef hetzelfde.

Kosten en baten van integrale samenwerking

Het financieel en maatschappelijk rendement van de pilot liggen onder de

Conclusie 1: Geen effect op de re-integratie van inwoners met participatietrede 2 en 3 door samenwerking tussen wijkteams en W&I.

Conclusie 2: Sneller inkomensondersteuning voor kwetsbare inwoners.

Conclusie 3: De pilotaanpak heeft geen effect op het gebruik van maatwerkvoorzieningen door bijstandsgerechtigden of cliënten van het wijkteam.

Conclusie 4: Samenwerking tussen wijkteams en W&I heeft geen invloed op de doorlooptijden van bijstandstrajecten of hulptrajecten.

Conclusie 5: De maatschappelijke kosten worden niet gecompenseerd door de maatschappelijke baten.

rentabiliteitsdrempel. Dit betekent dat het gekozen referentie-alternatief tegen lagere kosten dezelfde resultaten weet te bereiken. Het gezamenlijk casuïstiekoverleg resulteert niet duurzaam in andere uitkomsten dan het reguliere casuïstiekoverleg.

De opzet van de pilot als lerende pilot heeft tot substantiële implementatiekosten geleid. De opbrengsten van het leertraject zijn bescheiden. Hoge implementatiekosten van de pilot dragen beperkt bij aan de re-integratie en activering van inwoners in een kwetsbare positie en zetten het maatschappelijk rendement onder druk. Het gevolg is dat de implementatiekosten niet opwegen tegen de baten.

Inwoners in een kwetsbare positie blijken baat te hebben bij een intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I. Uit interviews komt naar voren dat het gezamenlijk casuïstiekoverleg kan bijdragen aan het voorkomen van knelpunten die zich kunnen voordoen in de aanvraagprocedure voor inkomensondersteuning. Indien inwoners eerder zo'n ondersteuning ontvangen, doen zich gezondheidseffecten voor. Op het gebied van re-integratie en activering is geen effect te verwachten als dit wordt afgezet tegen de reguliere aanpak.

Het scenario waarin W&I-medewerkers op stadsdeelniveau als voorpost opereren blijkt maatschappelijk de meest voordelige optie. Het maatschappelijk saldo van de kosten en baten blijkt in dat scenario het minst negatief. Hierbij is aangenomen dat de effectiviteit van de samenwerking van W&I en het wijkteam op stadsdeelniveau tot dezelfde effecten leidt als wanneer dit op wijkteamniveau zou zijn georganiseerd.

Lessen uit integrale samenwerking

De derde onderzoeksvraag heeft betrekking op de randvoorwaarden, werkzame elementen en succesfactoren van de samenwerking tussen wijkteams en de afdeling W&I. De conclusies in deze paragraaf bevatten dan ook de lessen die uit de samenwerking kunnen worden getrokken.

De beleidsmatige taakafbakening blijkt onvoldoende vertaald naar de praktijk. Veel taken die samenhangen met de sociale infrastructuur worden bij het wijkteam neergelegd. Het gevolg is dat onvoldoende duidelijk is waarvoor het wijkteam verantwoordelijk is. Uit interviews komt naar voren dat de beschikbare capaciteit als onvoldoende wordt ervaren om de taken te kunnen uitvoeren. Dit hangt deels samen met de aansturing van de wijkteams. Daarnaast vergen de reguliere werkprocessen bij de moederorganisatie, zoals het bemensen van spreekuren of casuïstiekoverleg, veel van medewerkers, waardoor een belangrijk deel van de werktijd opgaat aan deze generieke werkprocessen. Voor medewerkers die in deeltijd werken, betekent dit dat er weinig tijd overblijft. Medewerkers van W&I observeren dan ook dat de samenwerking met de wijkteams wordt bemoeilijkt door de beperkte bereikbaarheid. De onderliggende randvoorwaarde is rolduidelijkheid voor wijkteams, met de bijhorende capaciteit en organisatie-opzet. Het is niet te verwachten dat het clusteren van wijkteams op stadsdeelniveau bijdraagt aan het vrijmaken van voldoende capaciteit.

Conclusie 6: Hoge implementatiekosten zetten het maatschappelijk rendement onder druk.

Conclusie 7: Kwetsbare inwoners hebben als doelgroep baat bij de samenwerking tussen wijkteams en W&I.

Conclusie 8: Het scenario waarin W&I-medewerkers op stadsdeelniveau als voorpost opereren blijkt maatschappelijk de meest voordelige optie.

Conclusie 9: Om effectief te kunnen samenwerken, is het noodzakelijk om te weten waarvoor je verantwoordelijk bent.

Als generalisten krijgen de wijkwerkers te maken met vragen die betrekking hebben op werk en inkomen. Het blijkt dat vakinhoudelijke kennis van W&I in de wijkteams ontbreekt. Medewerkers zijn positief over de inbreng van medewerkers van W&I.

Conclusie 10: Inbreng van kennis van W&I wordt in de wijkteams als waardevol ervaren.

In de pilot speelde de projectleider een belangrijke rol in het aanjagen van de samenwerking. Het blijkt dat samenwerking niet zomaar van de grond komt. Daarnaast was in de lerende opzet van de pilot op voorhand geen richting bepaald van de samenwerking. Het gevolg was dat het samenwerken soms belangrijker was dan doelgericht werken vanuit het klantperspectief. Samenwerking is een middel bij de dienstverlening die beide afdelingen aan inwoners bieden. Op voorhand nadenken over waar de werkprocessen elkaar versterken als er wordt samengewerkt, kan bijdragen aan een hoger maatschappelijk rendement.

Conclusie 11: Wil samenwerking succesvol zijn, dan dienen werkprocessen met elkaar verbonden te zijn.

Doelgroepkeuze integrale samenwerking

In de uitvoering van de pilot is beperkt rekening gehouden met de te bedienen doelgroep. Zo bleek tijdens een experiment in de pilot dat het moeilijk was om geschikte kandidaten te selecteren, bijvoorbeeld omdat klanten onvoldoende de Nederlandse taal machtig waren (Bunnik 2017; pag. 17). Ondanks dat de pilot specifiek de re-integratie en activering van trede 2 en 3 klanten beoogde, richtte dat experiment zich op klanten in trede 0, 1 en 2.

Conclusie 12: De pilot heeft slechts beperkt onderscheid gemaakt tussen doelgroepen.

De overlap tussen wijkteams en W&I is het grootst bij zorgklanten die in de eerste participatietrede zitten. Een groot deel van deze inwoners lijkt maatschappelijk te zijn afgeschreven. Na afloop van een klantgesprek van een klantmanager W&I met een klant waar jaren niets mee was gedaan, gaf die aan dat ze het erg fijn vond dat ze nu contact had gehad met de klantmanager, en dat ze het gevoel had dat die haar wilde helpen. Voor de meeste van deze klanten geldt dat ze ook in aanmerking zouden komen voor ondersteuning door het wijkteam. Keerzijde is dat ook het wijkteam de capaciteit ontbeert voor een actieve regiefunctie.

Conclusie 13: overlap tussen wijkteams en W&I blijkt het grootst te zijn bij bijstandsgerechtigden met participatietrede 1

Het blijkt dat maatschappelijke participatie in potentie positieve effecten heeft voor inwoners in een kwetsbare positie. Kostenefficiënte integrale dienstverlening kan zorgkosten voorkomen en kan de zelfredzaamheid van inwoners ondersteunen. De gekozen werkwijze in de pilot blijkt onvoldoende effectief, waardoor deze effecten zich niet voordoen.

Conclusie 14: Samenwerking kan resulteren in maatschappelijke baten op het moment dat inwoners (maatschappelijk) participeren.

Bij zorgklanten van W&I moet duidelijk zijn op welke levensdomeinen knelpunten bestaan. Vroegtijdige screening van deze klantengroep kan bijdragen aan preventie van escalatie. Een deel van deze inwoners heeft duurzaam inkomensondersteuning nodig. Op dit moment is niet duidelijk wie de regiefunctie voor deze groep invult. Zowel wijkteams als W&I ontberen de capaciteit om deze inwoners te ondersteunen. Een opbrengst van samenwerking tussen wijkteams en W&I is in ieder geval dat duidelijk is of deze inwoners bekend zijn bij de ander.

Conclusie 15: Klanten van W&I in de zorgtrede zouden via een outreaching werkwijze benaderd en gesegmenteerd moeten worden.

7.3 Aanbevelingen

Benoem verbindingsmedewerkers bij zowel het wijkteam als W&I. Het blijkt dat wijkwerkers en klantmanagers soms behoefte hebben aan een ingang bij de andere afdeling. De pilot heeft duidelijk gemaakt dat personeelsmutaties de samenwerking kwetsbaar maken. Door een contactfunctionaris te hebben bij de andere afdeling, die tijdens kantoortijden beschikbaar is, kunnen knelpunten die op het vlak liggen van informatie of klanttraject snel worden opgepakt.

Deel de werkprocessen op in zorg, werk en het verstrekken van voorzieningen, en bied de klanten een integrale ondersteuning. Klanten met een zorgprofiel hebben andere ondersteuning nodig dan klanten met een werkprofiel.

Koppel het budget aan taken bij het wijkteam. De huidige financiering via resultaatgestuurde subsidieverlening (RSV) zorgt ervoor dat onduidelijk is voor welke activiteiten subsidie beschikbaar is gesteld. Het gevolg is dat het wijkteam aanvullende taken krijgt toebedeeld en die taken binnen de budgettaire kaders probeert op te lossen, waarmee druk ontstaat op de primaire werkprocessen. Dit bemoeilijkt de samenwerking met W&I.

Versimpel de samenwerking met de convenantpartners door te werken met een gebiedsgerichte populatiebesteding op basis van een transparante opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie. Onderzoek laat zien dat gemeenten minder Wmo-beschikkingen afgeven als wijkteams deze niet mogen afgeven. Het is dan ook aan te bevelen om die taak bij de afdeling 'voorzieningen' neer te leggen.

Aanbeveling 1: Benoem verbindingsmedewerkers bij de wijkteams en W&I.

Aanbeveling 2: Deel de werkprocessen in het sociaal domein op in zorg, werk en voorzieningen

Aanbeveling 3: Koppel budget aan taken bij de wijkteams.

Aanbeveling 4: Versimpel de samenwerking met de convenantpartners.

Bijlage A Gebruikte bestanden

Dit onderzoek is gebaseerd op microdata. De bron daarvan wordt gevormd door de bijstandsregistratie, het registratiesysteem voor de wijkteams en gemeentelijke registratie van de Wmo- en jeugdwetvoorzieningen. Door dit te combineren met gegevens uit de basisadministratie personen en de BAG is het mogelijk om de gegevens te koppelen aan andere databronnen en aan de hand van een quasi-experiment verschillende modellen te schatten.

Bijlage B Cijfers en tabellen

Deze bijlage rapporteert cijfers die in het rapport zijn gebruikt.

B.1 Werk en Inkomen

Wijkteam	Bekend			Onbekend			Totaal		
	N	Kol%	Rij%	N	Kol%	Rij%	N	Kol%	Rij%
Buiten Midden	131	5,0	28,2	333	6,4	71,8	464	5,9	100,0
Buiten Noord-West	208	7,9	34,8	389	7,5	65,2	597	7,6	100,0
Buiten Oost	174	6,6	33,3	348	6,7	66,7	522	6,7	100,0
Buiten Zuid-West	170	6,5	33,8	333	6,4	66,2	503	6,4	100,0
Danswijk-Parkwijk	120	4,6	32,8	246	4,7	67,2	366	4,7	100,0
Filmwijk	165	6,3	35,0	306	5,9	65,0	471	6,0	100,0
Haven Binnenring	316	12,1	35,6	572	11,0	64,4	888	11,4	100,0
Haven Buitenring-Hout	130	5,0	34,9	242	4,7	65,1	372	4,8	100,0
Literatuurwijk	82	3,1	35,8	147	2,8	64,2	229	2,9	100,0
Muziekwijk	171	6,5	35,0	318	6,1	65,0	489	6,3	100,0
Noorderplassen	12	0,5	27,3	32	0,6	72,7	44	0,6	100,0
Poort	90	3,4	31,3	198	3,8	68,8	288	3,7	100,0
Stad Midden	345	13,2	32,5	715	13,8	67,5	1.060	13,6	100,0
Stedenwijk	230	8,8	33,3	460	8,9	66,7	690	8,8	100,0
Tussen de Vaarten	150	5,7	31,5	326	6,3	68,5	476	6,1	100,0
Waterwijk-Verzetswijk	127	4,8	35,4	232	4,5	64,6	359	4,6	100,0
Totaal	2.621	100,0	33,5	5.197	100,0	66,5	7.818	100,0	100,0

Tabel B.1: Aantal bijstandsgerechtigden dat bij het wijkteam bekend is.

Opmerking(en): Voor elke unieke bijstandsgerechtigde is gecheckt of deze tot 3 september 2018 contact heeft gehad met het wijkteam.

Bron: GWS Suite, periode 1 jan. 2017 tot en met 1 mrt. 2018 en WIZ-portaal, peildatum 3 sept. 2018

B.2 Sociaal wijkteam

	Bekend			Onbekend			Totaal		
	N	Kol%	Row%	N	Kol%	Row%	N	Kol%	Row%
Stedenwijk									
Trede 1: Zorg/hulpverlening	77	39	51	74	19	49	151	26	100
Trede 2: Sociale activering	38	19	37	64	16	63	102	17	100
Trede 3: Arbeidsactivering	51	26	28	134	34	72	185	31	100
Trede 4: Arbeidstoeleiding	20	10	19	85	22	81	105	18	100
Trede 5: Reg. werk (ondersteuning)	14	7	30	33	8	70	47	8	100
<i>Totaal</i>	200	100	34	390	100	66	590	100	100
Waterwijk-Verzetswijk									
Trede 1: Zorg/hulpverlening	41	37	53	37	19	47	78	25	100
Trede 2: Sociale activering	25	22	36	45	23	64	70	23	100
Trede 3: Arbeidsactivering	29	26	34	56	29	66	85	28	100
Trede 4: Arbeidstoeleiding	11	10	22	39	20	78	50	16	100
Trede 5: Reg. werk (ondersteuning)	6	5	26	17	9	74	23	8	100
<i>Totaal</i>	112	100	37	194	100	63	306	100	100
Almere totaal									
Trede 1: Zorg/hulpverlening	891	38	50	891	19	50	1.782	26	100
Trede 2: Sociale activering	485	21	38	801	17	62	1.286	18	100
Trede 3: Arbeidsactivering	608	26	28	1.554	34	72	2.162	31	100
Trede 4: Arbeidstoeleiding	232	10	20	939	20	80	1.171	17	100
Trede 5: Reg. werk (ondersteuning)	144	6	25	422	9	75	566	8	100
<i>Totaal</i>	2.360	100	34	4.607	100	66	6.967	100	100

Opmerking(en): De participatietrede van bijstandsgerechtigden in de periode 1 jan. 2017 tot en met 1 mrt. 2018 is uitgesplitst naar bij het wijkteam bekend en onbekend. Zowel actieve als inactieve cliënten van het wijkteam worden als bekend verondersteld.

Bron: Bewerking AEPB Onderzoek en Advies: GWS Suite, peildatum 1 jan. 2017 1 mrt. 2018; Szeebra, peildatum 9 mei 2018; WIZ-portaal, peildatum 3 sept. 2018

Tabel B.2: Gegevens per variabele, threewaytable

	Trede 1		Trede 2, 3		Trede 4,5,6		Ontbreekt		Totaal	
	N	Kol%	N	Kol%	N	Kol%	N	Kol	N	Kol%
Almere totaal										
Administratieve redenen	92	26	184	21	106	13	119	18	501	19
Bereiken AOW-leeftijd	72	20	55	6	12	1	11	2	150	6
Gestart met studie	8	2	56	6	41	5	35	5	140	5
Handhavingsredenen	1	0	1	0	2	0	3	0	7	0
Onbekend	37	10	92	11	106	13	87	13	322	12
Overig inkomen	25	7	71	8	85	11	68	11	249	9
Verhuizing	83	23	138	16	46	6	87	13	354	13
Werk	39	11	277	32	403	50	236	37	955	36
Totaal	357	100	874	100	801	100	646	100	2.678	100

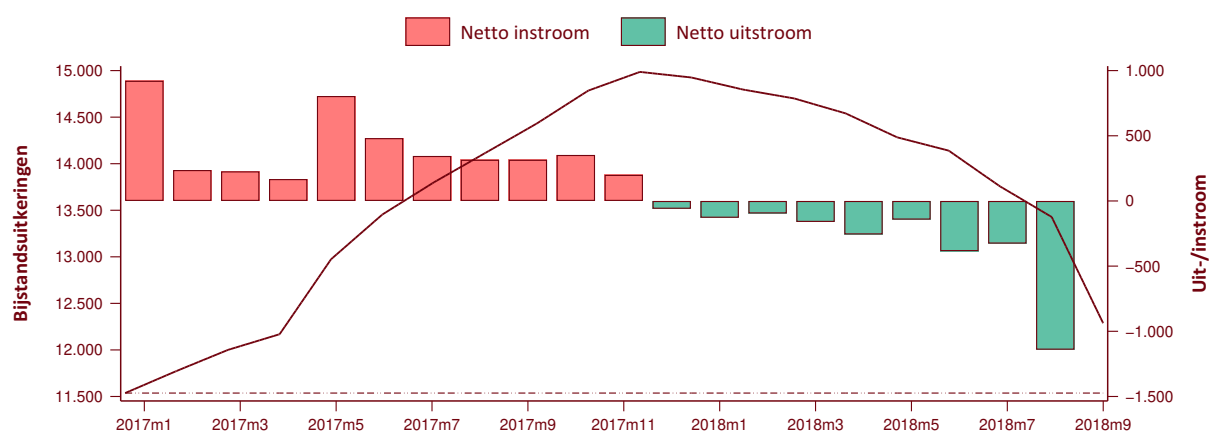
Tabel B.3: Uitstroomreden in wijkteam Waterwijk-Verzetswijk vanaf 1 jan. 2017

Tabel B.4: Aantal cliënten van het wijkteam dat .

Wijkteam	Bekend			Onbekend			Totaal		
	N	Kol%	Rij%	N	Kol%	Rij%	N	Kol%	Rij%
Buiten Midden	124	4,9	15,9	657	4,5	84,1	781	4,6	100,0
Buiten Noord-West	210	8,3	16,5	1.063	7,3	83,5	1.273	7,5	100,0
Buiten Oost	172	6,8	15,5	941	6,5	84,5	1.113	6,5	100,0
Buiten Zuid-West	165	6,5	13,4	1.069	7,4	86,6	1.234	7,2	100,0
Danswijk-Parkwijk	121	4,8	13,9	748	5,1	86,1	869	5,1	100,0
Filmwijk	173	6,8	20,5	670	4,6	79,5	843	4,9	100,0
Haven Binnenring	316	12,5	18,8	1.368	9,4	81,2	1.684	9,9	100,0
Haven Buitenring-Hout	125	4,9	11,2	987	6,8	88,8	1.112	6,5	100,0
Literatuurwijk	78	3,1	11,2	621	4,3	88,8	699	4,1	100,0
Muziekwijk	167	6,6	9,8	1.541	10,6	90,2	1.708	10,0	100,0
Noorderplassen	10	0,4	4,2	227	1,6	95,8	237	1,4	100,0
Poort	80	3,2	13,8	500	3,4	86,2	580	3,4	100,0
Stad Midden	286	11,3	17,8	1.323	9,1	82,2	1.609	9,4	100,0
Stedenwijk	224	8,9	18,6	980	6,7	81,4	1.204	7,1	100,0
Tussen de Vaarten	151	6,0	13,1	1.005	6,9	86,9	1.156	6,8	100,0
Waterwijk-Verzetswijk	127	5,0	13,1	840	5,8	86,9	967	5,7	100,0
Totaal	2.529	100,0	14,8	14.540	100,0	85,2	17.069	100,0	100,0

Opmerking(en): Voor zowel actieve als inactieve unieke cliënten van het wijkteam is gecheckt of deze een bijstandsuitkering hebben gehad in de periode 1 jan 2017 tot en met 1 maart 2018.

Bron: GWS Suite, periode 1 jan. 2017 tot en met 1 mrt. 2018 en WIZ-portaal, peildatum 3 sept. 2018

**Figuur B.1:** In- en uitstroom van bijstandsgerechtigden in de buurten van het wijkteam Stedenwijk

Bijlage C Effectensessies

In een effectensessie van drie uur hebben deelnemers meegedacht over de effecten. Na een inleiding zijn in een activerende sessie aan de hand van verschillende opdrachten effecten geformuleerd.

In het kader van dit onderzoek hebben er zes effectensessies plaatsgevonden met gemiddeld 15-20 deelnemers per sessie. Een van de effectensessies was specifiek gereserveerd voor gemeenteraadsleden. Tevens hebben de bestuurders van woningcorporaties, welzijns- en hulpverleningsinstellingen deelgenomen. Voor de medewerkers van de pilotwijkteams zijn separate effectensessies georganiseerd.

Aan de hand van de uitkomsten van de effectensessies is een effectenoverzicht opgesteld, zie tabel C.1. Dit effectenoverzicht vormde de basis van de data-analyse.

Tabel C.1: Kosten en baten van de intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I

	Ciënt	Verdrongen werknemer	Werkgever	Gemeente	Ketenpartners	Overige maatschappij	Totaal
Kosten							
11 Pilotkosten				-			?
Directe effecten							
2 Beroep op algemene en maatwerkvoorzieningen							?
2 Beroep overige sociale zekerheid en ziekteverzuim							?
3 Immaterieel inkomen (sociale contacten, status, gezondheid)							?
6 Werkgerelateerd kosten (reizen, kinderopvang)							?
Indirecte effecten							
7 Subsidie voor werkgerelateerde kosten							?
8 Vrije tijd							?
Externe effecten							
12 Criminaliteit/overlast							?
9 Toename productie (toegevoegde waarde)							?
Verdelingseffecten							
1 Bijstandsuitkeringen							?
4 Bruto loon							?
5 Belasting							?
10 Kosten beroep op algemene en maatwerkvoorzieningen							?
11 Uitgaven gezondheidzorg							?
13 Uitkeringskosth							?
14 Werkgeverssubsidie							?
Totaal	?	+	-	+/-	0	+	+

Bijlage D Effectentool

Voor de sociale wijkteams in Apeldoorn heeft AEPB *Onderzoek en Advies* samen met Inforing een effecttool ontwikkeld die effecten van wijkteams in beeld kan brengen. In deze MKBA is de effecttool verder ontwikkeld en gebruikt om effecten te koppelen aan registratiesystemen.

De effecttool is een ‘webbased’-portaal waarin aan de hand van een vragenlijst effecten op cliëntniveau worden gescoord. Door de gegevens te gebruiken in schattingen kan het effect van de interventie worden geschat.

Bijlage E MKBA-tool

In het kader van deze MKBA is een MKBA-exceltool ontwikkeld. Deze MKBA-tool maakt het mogelijk om effecten om te zetten naar kosten en baten. Figuur E.1 geeft een overzicht van de basisgegevens van de basisvariant.

De tool maakt het mogelijk om eenvoudig veelvuldig verschillende scenario's en aannames van het MKBA-model naast elkaar te zetten. Beleidsambtenaren kunnen met de MKBA-tool beleidsuitkomsten eenvoudig toetsen op hun maatschappelijk rendement.

Opbouw tool

Maatschappelijke effecten spelen in de tool een hoofdrol. Per maatschappelijke partij wordt het effect aangegeven in prijs en hoeveelheid. De onderverdeling van een MKBA in directe, indirecte, verdelings- en externe effecten wordt daarbij gehanteerd.

MKBBA tool

Start

Effecten

Basisvariant

Rekenblad

Output

Hulp tabellen

scenario aanmaken

scenario verwijderen

MKBBA Almere samenwerking W&I en Wijkteams

Algemeen

Parameters

Scenario

Index kosten

Index opbrengsten

Datum prijspeil

Discontovoet

risico-opslag baten

risico-opslag baten verre toekomst

risico-opslag kosten

Startjaar

Eindjaar

Basisvariant

2.00%

2.25%

01-01-2017

3.0%

3.0%

5.0%

3.0%

2017

2022

voeg subeffect toe aan actieve effecttabel

verwijder het geselecteerde subeffect uit de actieve effecttabel

AEFPB

Onderzoek en Advies

1

Bijstandsuitkeringen

no

Subeffect

effct_type

fin_lab

main

c_partij

fin_type

termijn

p

Q

Index

jaar

afschr.

1

Minder bijstand cliënten

verdeel

financieel

clinten_kwts_in_baat

0

0

14000

-10

1001

2

Meer bijstand cliënten

verdeel

financieel

clinten_kwts_in_baat

0

0

14000

5

1002

3

verdeel

financieel

gem baat

0

0

14000

1003

2

Beroep op algemene en maatwerkvoorzieningen

no

Subeffect

effct_type

fin_lab

main

c_partij

fin_type

termijn

p

Q

Index

jaar

afschr.

1

Toename aanvragen maatverkwv direct

financieel

clinten_kwts_in_baat

0

0

2001

2

Toename aanvragen maatverkwv direct

financieel

verdragn_wkrnr

0

0

2002

3

Beroep overige sociale zekerheid en ziekteverzuim

no

Subeffect

effct_type

fin_lab

main

c_partij

fin_type

termijn

p

Q

Ind

jaar

afschr.

1

Beroep cliënten

direct

financieel

0

0

80

20

3001

4

Immaterieel inkomen

no

Subeffect

effct_type

fin_lab

main

c_partij

fin_type

termijn

p

Q

Ind

jaar

afschr.

1

Toename gezondheid

indirect

immaterieel

clinten_kwts_inw

0

0

4001

Figuur E.1: Screenshot MKBA-tool

Bron: AEPB MKBA-tool

Literatuur

- Adelmeijer M, Knieriem M, van der Mark R (2017) Quickscan onderzoek naar de Jeugdhulp in de gemeente Almere. Berenschot.
- Belder E, Faas R (2014) Inrichtingsplan: Toegang en Klantprocessen. Gemeente Almere.
- Berge, van der W, Vlasblom JD, Ebregt J, Putman L, Zweerink J, de Graaf-Zijl M (2018) Verdringing op de arbeidsmarkt. Centraal Planbureau / Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bolhaar J, Ketel N, Van der Klaauw B (forthcoming) Job-Search Periods for Welfare Applicants: Evidence from a Randomized Experiment. American Economic Journal: Applied Economics.
- Bovens M, Keizer AG, Tiemeijer W (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Bunnik S (2017) Eindrapportage: Pilot intensivering samenwerking Werk & Inkomen/Wijkteams.
- Coase RH (1960) The problem of social cost. The Journal of Law and Economics 3 (1), 1.
- Convenant partners Wijkteams (2018) Advies doorontwikkeling Almeerse wijkteams.
- Convenantpartners (2014) Convenant wijkteams 2015. Gemeente Almere.
- Deloitte (2016a) Bestuursamenvatting Capaciteitsonderzoek Afdeling Sociale Wijkteams (SWT). Deloitte.
- Deloitte (2016b) Capaciteitsonderzoek, Afdeling Sociale Wijk Teams (SWT). Deloitte.
- Discontovoet W (2015) Rapport werkgroep discontovoet 2015.
- van den Ende T, Kooiman A, Udo N, de Meijer M (2017) Organisatievormen en positionering van (wijk)teams: Overwegingen en ervaringen van gemeenten in beeld. IWW.
- Engbersen G, Vrooman JC, Snel E (1998) Effecten van armoede. Amsterdam University Press.
- Galen, van M, Leijen S, Meester E, van Nuland ANDWim Peters K (2017) Casusboekje: Mogelijk maken wat nodig is met de omgekeerde toets. Stimulansz, Utrecht.
- Gemeente Almere (2012) Naar een nieuwe sociale infrastructuur in Almere: Beleidskader voor de transitie sociaal domein in Almere. Gemeente Almere, Almere.
- Gemeente Almere (2013a) Samenwerken aan de Transitie Sociaal Domein in Almere: Notitie voor consultatie. Gemeente Almere, Almere.
- Gemeente Almere (2013b) Transitie Sociaal Domein: Tussenevaluatie Praktijkwerkplaatsen mei 2013. Almere.
- Gemeente Almere (2014a) Doen wat nodig is: Kadernota sociaal domein. Gemeente Almere.
- Gemeente Almere (2014b) Meer doen met minder. Gemeente Almere.
- Gemeente Almere (2015) Beleidsplan sociaal domein 2015: Almere aan zet! Gemeente Almere.
- Gemeente Almere (2016a) Beleidsplan armoedebestrijding: Op weg naar een WERKEND armoedebeleid. Gemeente Almere.
- Gemeente Almere (Ed.) (2016b) Handboek 2016: Een gereedschapskist voor wijkwerkers in de gemeente Almere. Gemeente Almere.
- Gemeente Almere (2016c) Veranderen wat nodig is: Het sociaal domein in Almere in de periode 2016 tot en met 2018. Gemeente Almere, Almere.
- Gemeente Almere (2017a) Met hart voor de stad: Veranderplan De veranderrichting. Gemeente Almere, 4 april 2017.

- Gemeente Almere (2017b) Omgaan met de BUIG. Gemeente Almere: DSD.
- Gemeente Almere (2017c) Programmabegroting 2018: na errata en amendementen.
- Gemeente Almere W (2018) Structuur van de afdeling werk en inkomen: voorgestelde invulling door de afdeling. Gemeente Almere: Werk en Inkomen, 25 april 2018.
- Gemeenteraad Almere (2016) Krijgen waar je recht op hebt RG-185/2016.
- Groeneveld M (2016) Langs de meetlat. Gemeente Almere.
- Heekelaar M, Verbeek W, ten Hoor J (2017) Bijstandsbudget 2017 Almere: Onderzoek naar de effecten van het verdeelmodel en maatregelen om de bijstandsdichtheid te verminderen. Berenschot.
- Hoff S, Goderis B, van Hulst B, Schut JMW (2018) Armoede in kaart: 2018. 22 november 2018.
URL <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2018/wilt-u-meer-weten/>
- in levensverwachting tussen lage en hoge inkomens is verder gestegen V (2018) Sander muns and marieke knoef and arthur van soest. Me Judice 28 juni 2018.
- Inspectie SZW (2016) Notitie pilot: integrale toegang en W&I. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inspectie SZW (2018) Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie. Inspectie SZW.
- Janssen T, van den Berg K (2015) Eerste kwartaalrapportage 2015: Monitor (transitie) Sociaal Domein Almere. Gemeente Almere, Onderzoek & Statistiek, Almere.
- Janssen T, Tuynman M (2015) Monitor (transitie) Sociaal Domein Almere: Tweede rapportage 2015. Gemeente Almere, Onderzoek & Statistiek, Almere.
- Janssen T, Tuynman M (2016) Monitor (transitie) Sociaal Domein Almere: Derde rapportage 2015. Gemeente Almere, Onderzoek & Statistiek, Almere.
- Janssen T, van Asselt A (2014) Wijkscan Almere: Transitie Sociaal Domein. Gemeente Almere, Onderzoek & Statistiek, Almere.
- Jehoel-Gijsbers G (2009) Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jungmann N, Madern T (2016) Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid? WRR Working Paper (23).
- Kets A (2017) Cliënten inkomensregelingen Almere 2016. Gemeente Almere: Onderzoek & Statistiek.
- Kets A (2018) Cliënten inkomensregelingen Almere 2017. Gemeente Almere: Onderzoek & Statistiek.
- Koelewijn M, Abercrombie M (2018) Doorontwikkeling sociale wijkteams Almere. BMC.
- Kok PT (2000) Burgers in de bijstand: Werklozen en de ontwikkeling van de sociale zekerheid in Leeuwarden van 1880 tot 1930. Van Wijnen.
- Koopmans C, Heyma A, Hof B, Imandt M, Kok L, Pomp M (2016) Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein. SEO.
- Lazrak F (2015a) Buurtparticipatie op waarde geschat: De maatschappelijke effecten van 0-de-lijns ondersteuning van buurtwerkkamers in Amsterdam Zuidoost. Amsterdam: AEPB Onderzoek en Advies, rapport 2015-01.
- Lazrak F (2015b) Een werkend en betaalbaar sociaal domein: Weten, doen en betalen wat werkt dankzij effectonderzoek en MKBA's. Amsterdam: AEPB Onderzoek en Advies, rapport 2015-02.
- Lazrak F, Nijkamp P, Rietveld P, Rouwendal J (2011) Cultural heritage and creative cities: An economic evaluation perspective. In: Baycan Levent T, Girard LF, Nijkamp P (Eds.), Sustainable city and creativity: promoting creative urban initiatives. Ashgate Publishing, Ltd., pp. 225–245.
- Lazrak F, Nijkamp P, Rietveld P, Rouwendal J (2014) The market value of cultural heritage in urban areas: an application of spatial hedonic pricing. *Journal of Geographical Systems* 16 (1), 89–114.
- Maslow AH (1943) A theory of human motivation. *Psychological Review* 50 (4), 370–396.
- Mullainathan S, Shafir E (2017) Schaarste: hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen. MAVENPUBLISHING.

- Ombudsman (2018) Ombudsman: gemeente Almere Kwartaalrapportage eerste en tweede kwartaal 2018. Ombudsman.
- Oude Avenhuis I, Oomen I, Dam N (2011) 'Als mens naast mens' Leerervaringen van de geïntegreerde en gebiedsgerichte aanpak op het grensvlak van AWBZ en Wmo. Rapportage van de Almere Businesscase. Bureau HHM, Enschede, 5 juli 2011.
- Persoonsgegevens A (2016) Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming. Autoriteit Persoonsgegevens (AP).
- Persoonsgegevens A (2018a) Gegevensverwerking gemeente Nijmegen bij toeleiding naar hulp: Wordt bij het gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste. Autoriteit Persoonsgegevens (AP).
- Persoonsgegevens A (2018b) Gegevensverwerking gemeente Zaanstad bij toeleiding naar hulp: Wordt bij het gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste. Autoriteit Persoonsgegevens (AP).
- Poorten, van E (2016) Analyse efficiency en verbeterpunten voor afdeling w&i.
- Projectgroep SWT (2014) Kaders 3. Samen voor de stad: Sociale wijkteam in Almere. Gemeente Almere.
- Projectgroep SWT (2015) Kaders 6: Uitvoeringsopdracht Wijkteams 2015. Gemeente Almere.
- Ravenhorst W (2017) Startnotitie werk en inkomen. Gemeente Almere.
- RG-155 (2014) Inrichting Wijkteams Gemeenteraad Almere.
- RG-39 (2018) De organisatiestructuur van de wijkteams Gemeenteraad Almere.
- Romijn G, Renes G (2013) Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. Centraal Planbureau (CPB).
- RV-60 (2014) Beleidsplannen Sociaal Domein Gemeenteraad Almere, 23 oktober 2014.
- SER (2017) Opgroeien zonder armoede. No. 17/03. SER, Den Haag.
- Stuurgroep Sociale Wijkteams (2016) Evaluatie Sociale Wijkteams Almere 2016. Gemeente Almere.
- Tempelman C, Lammers M, Vriend S, Smits T (2016) Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet: Model 2017. SEO.
- Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (2016) Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip. Vol. 34298 of Kamerstukken II.
- Tuynman M, van der Geest L (2017) Wijkteams gewaardeerd: Een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de waardering van wijkteams door bezoekers van de wijkteams. Gemeente Almere/SBC/Onderzoek&Statistiek.
- Eijkel van, Remco (2018) Trends in gezondheid en zorg. CPB Policy Brief 04.
- Verweij S, de Groot N, van Houten M, Haggenburg-Mohammed M (2017) Onderzoeksrapport Arbeidstoeiding in vijf Nederlandse gemeenten. Divosa.
- VNG/KING (2014) Handreiking Sturing en Bekostiging in het sociaal domein en de invloed daarvan op de gemeentelijke bedrijfsvoering. Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.
- Werkgroep Kosten van belastingheffing (2016) Kosten van belastingheffing, baten van inkomenshervreiding en MKBA's.

Afkortingen

6-ppc 6-positie postcodes

AP Autoriteit Persoonsgegevens 50

BAG basis adressen gebouwen 97

BUIG Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten 9, 10, 43

DSD Dienst Sociaal Domein 5, 47

MKBA maatschappelijke kosten-batenanalyse 1–3, 12, 20, 29, 30, 33, 34, 36, 42, 45–47, 49, 56–59, 61, 76–78, 82, 85–88, 91–93, 104

naw naam, adres en woonplaats

ncw netto contante waarde 80, 82, 86, 87

OSS ondersteuning bij het stabiliseren van de schuld 26

PA Participatie Adviseur 21, 23, 26, 31

Pwet Participatiewet 4, 50, 92

QALY quality adjusted life years 58, 88

scp Sociaal Cultureel Planbureau

VTLB vrij te laten bedrag 45, 56

Wgs Wet gemeentelijke schuldhelpverlening 4, 9

Wmo Wet maatschappelijke ondersteuning 11, 12, 19, 21, 26, 60, 65, 66, 96, 97

Wmo 2015 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 4

wsnp Wet schuldsanering natuurlijke personen 56

ww Werkloosheidswet 24

ZRM Zelfredzaamheid-Matrix 14–16, 18, 66–68, 73

Begrippenlijst

Arbeidsvermogen De mate waarin een individu in staat is om deel te nemen aan het arbeidsproces.

Baten-kostenratio De verhouding tussen baten en kosten op basis van een MKBA. Er bestaat een onderscheid tussen een maatschappelijk en financieel baten-kostenratio. Een financieel baten-kostenratio neemt alleen materiële effecten mee, een maatschappelijk baten-kostenratio neemt ook de immateriële baten en kosten mee.

Baten-kostensaldo Het totale saldo waarin baten en kosten met elkaar zijn verrekend.

Beleidstheorie De theorie die inzichtelijk maakt welke maatschappelijke effecten zich voordoen bij welke (beleids)interventie.

Betalingsbereidheid Het bedrag dat een consument maximaal wil betalen voor een product of dienst. Het cumulatieve verschil tussen de betalingsbereidheid en de prijs voor een product of dienst is het consumentensurplus.

Caseload Het aantal huishoudens of individuen dat een hulpverlener in een hulpverleningstraject bijstaat. De actieve caseload is daarbij het aantal zorgintensieve trajecten. Bij een passieve caseload houdt de hulpverlener een vinger aan de pols om te monitoren of het huishouden of individu in staat is om zelfstandig de benodigde hulp te organiseren.

Causaal verband De oorzaak-gevolgrelatie die bestaat tussen een actie en de resultaten. Het is zodoende duidelijk in welke mate de effecten optreden als gevolg van een bepaalde oorzaak.

Correlatie Een relatie tussen twee variabelen zonder dat er een causaal verband duidelijk is. Een interventie is bijvoorbeeld gerelateerd aan een effect, maar er kan niet worden gesteld dat de interventie het effect teweeg brengt.

Effectenarena Een methode om de investeringen van belanghebbenden te visualiseren. Activiteiten worden daarbij gekoppeld aan maatschappelijke effecten en aan de partijen die daarvan profiteren.

Effectiviteit De mate waarin doelen worden gerealiseerd.

Effectonderzoek Een methode waarmee relaties tussen interventies en gevolgen inzichtelijk worden gemaakt. Bij kwalitatief effectonderzoek worden die relaties verhalend in beeld gebracht. Bij kwantitatief effectonderzoek worden de relaties met behulp van statistische gegevens en onderzoekstechnieken in beeld gebracht.

Effectrelatie Een gevolg dat zich voordoet dankzij een interventie. Bij een kwalitatieve effectrelatie wordt het gevolg verhalend verbonden aan de interventie. Bij een kwantitatieve effectrelatie wordt het gevolg middels statistische gegevens en onderzoekstechnieken in beeld gebracht.

Efficiëntie De mate waarin input, bijvoorbeeld een investering, leidt tot resultaten.

Eigen Kracht Ondersteuning van een individu of huishouden met problemen door de sociale omgeving.

Escalatie Het uit de hand lopen of verergeren van problemen, waardoor individuen in een neerwaartse spiraal terecht komen. Bij escalatie komt de (sociale) veiligheid van individuen in gevaar.

- Evidence based practice** Het uitvoeren van interventies die zijn gebaseerd op gedegen effectonderzoek, waardoor duidelijk is op welke wijze de interventie dient te worden uitgevoerd om doeltreffend of doelmatig te zijn.
- Externe effecten** Een vorm van marktfalen waarbij zich onbedoeld baten of kosten voordoen bij derden die niet in de marktprijs van een activiteit zijn geïnternaliseerd.
- Gevoeligheidsanalyse** Een stap in een MKBA om inzicht te krijgen in hoe de uitkomsten samenhangen met de onzekerheden van aannames en andere gegevens die aan de basis liggen van de uitkomsten.
- Herverdelingseffecten** Binnen een MKBA zijn dit de baten en kosten die tegen elkaar wegval- len in het totale MKBA-saldo doordat de baat van een partij bij een andere partij als kostenpost wordt meegenomen.
- Immateriële baten** Positieve effecten waarvoor op de markt geen directe prijs is af te lijden, bijvoorbeeld een verhoogde kwaliteit van leven.
- Integrale aanpak** Aanpak waarbij de problemen van individuen of huishoudens leefdoelover- stijgend worden benaderd.
- KBA** Een analyse waarin een nulalternatief wordt vergeleken met een projectalternatief en de kosten en baten over een bepaalde periode tegenover elkaar worden gezet. 45
- Kengetallen** Binnen MKBA's zijn dit een waarden die zijn gebaseerd op (transferabel) effect- onderzoek.
- Kosteneffectiviteit** De hoeveelheid activiteiten die worden gerealiseerd bij een bepaalde input.
- Loonkostensubsidie** Een bedrag dat de werkgever ontvangt van de overheid om het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de productiewaarde van werknemer te overbruggen in een situatie waarin een werknemer onvoldoende arbeidsvermogen heeft om het wettelijk minimumloon te verdienen.
- Maatschappelijk rendement** De mate waarin maat- schappelijke effecten zich voordoen bij een bepaalde hoeveelheid input. Dit komt over- een met de verhouding tussen de kosten en baten van een project of interventie.
- Materiële baten** Positieve maatschappelijke effecten waarvan de waarde met behulp van het prijsmechanisme kan worden bepaald.
- MKBA** Een analyse waarin een nulalternatief wordt vergeleken met een projectalternatief en de kosten en baten over een bepaalde periode tegenover elkaar worden gezet. De kosten en baten worden daarbij berekend vanuit een breed welvaartspectief. Bij een ex ante MKBA wordt de analyse voorafgaande aan een project of interventie uitgevoerd en bij een ex post MKBA wordt de analyse na afloop van een project of interventie uitgevoerd. 88, 92
- Nulalternatief** Binnen een MKBA de meest waar- schijnlijke situatie die zich voordoet indien het project of de interventie geen doorgang heeft. Dit is anders dan een situatie zonder enig beleid.
- Outreaching werken** Een wijze van het identifice- ren van hulpbehoevenden door actief te inventariseren.
- Participatiegraad** De hoeveelheid deelnemers van een bepaalde doelgroep. In het geval van het arbeidsproces het aantal werkenden ten opzichte van de beroepsbevolking.
- Populatiebekostiging** Het financieren van voor- zieningen en interventies op basis van kenmerken van een buurt of wijk.
- Practice based evidence** Methode waarbij de erva- ring van de beroepsbeoefenaar een primaire rol speelt. De individuele context is daarbij het uitgangspunt. Zelfreferentie kan leiden tot verkeerde afwegingen doordat het effec- ten claimt die zich bij nadere beschouwing niet voordoen.
- Pro memorie** In een MKBA is het soms lastig om een baat of kostenpost eenvoudig en ac- curaat te waarderen. Dergelijke posten worden in het MKBA-overzicht zonder

bedrag meegenomen, maar ‘in het achterhoofd gehouden’.

Projectalternatief Binnen een MKBA de situatie die zich dankzij het project of de interventie voordoet of gaat voordoen.

‘Revealed preference’-methoden Waarderingsmethoden waarbij de betalingsbereidheid wordt ontleend aan marktinformatie en prijsinformatie.

Robuust Een term die gebruikt wordt om aan te duiden dat een onderzoeksresultaat bij herhaling wordt gevonden, doordat het zich voordoende effect geen toevalstreffer is.

Sociaal domein Het gedeelte van het overheidsbeleid dat zich richt op het menselijk welbevinden en op de problemen die dat menselijke welbevinden aantasten.

Sociale Wijkteams Afdeling Sociale Wijkteams 1, 2, 4, 6, 34, 44, 65, 92, 93

‘Stated preference’-methoden Waarderingsmethoden waarbij de betalingsbereidheid wordt

ontleend aan gerapporteerde waarden.

Vereevingsvraagstuk Probleem dat zich voordoet in een situatie waarin de baten die bij de investeerder terechtkomen onvoldoende zijn om de kosten te dekken, maar er wel baten neerslaan bij een andere, niet investerende partij.

WC-eend-effect Naar WC-eend reclame, *zie ook Zelfreferentie*

Werk & Inkomen Resultaatgestuurde subsidieverlening 96

Werk & Inkomen Afdeling Werk & Inkomen 1–6, 8–12, 14, 18–20, 22–26, 28–52, 54–57, 60–66, 68, 69, 71, 74, 76–83, 86, 89, 91–96, 102

Zelfreferentie De situatie die zich voordoet wanneer een aanbieder van een product of dienst zichzelf moet beoordelen en daardoor niet in staat is om een kritische beoordeling te geven.

Colofon

Dit rapport is geschreven in opdracht van de gemeente Almere, afdelingen Werk en Inkomen en Zorg en Welzijn. Deze versie betreft een versie voor het symposium van 27 juni 2019: Wijkteams en sociale dienst: het verbinden van twee werelden. Een symposium over strategie en uitvoering 5 jaar na de decentralisaties.

Auteur

Floris Lazrak

M 06 13 12 30 05 | Floris.Lazrak@aepb.nl

Eindredactie

Judit Neurink

www.aepb.nl



Gemeente Almere



AEPB
Onderzoek en Advies