

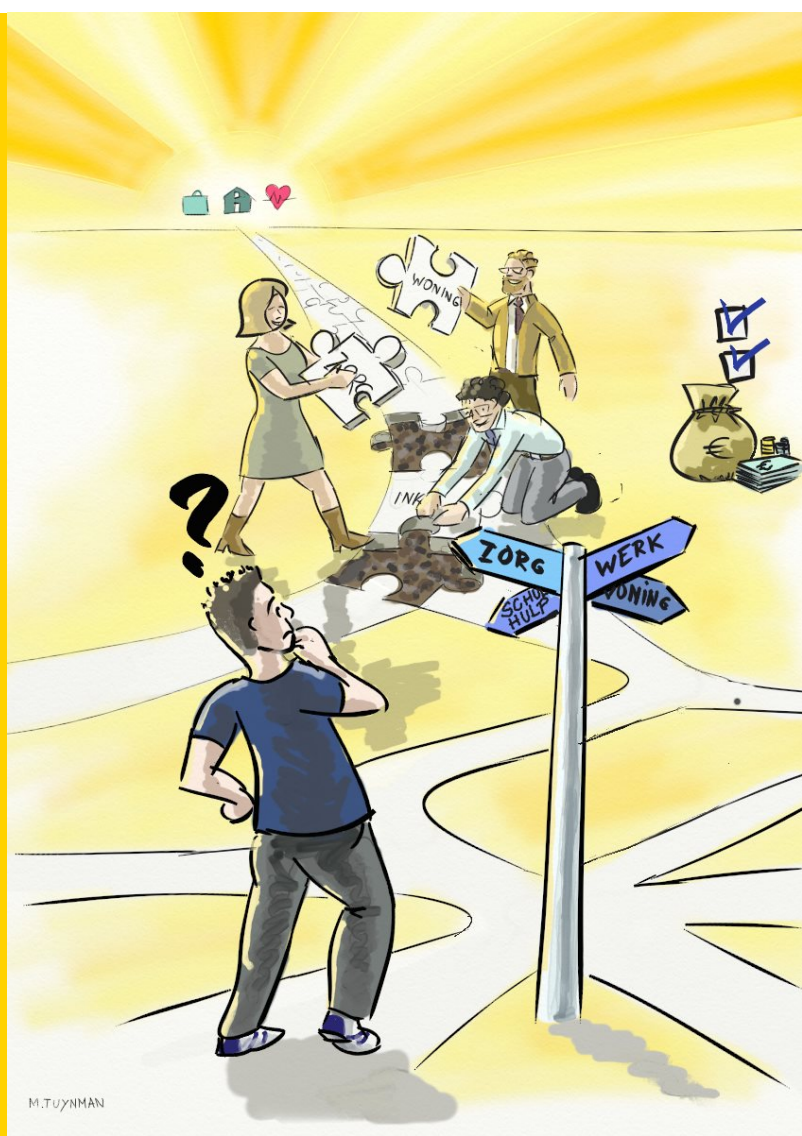
SAMENVATTING

SAMENWERKEN VOOR BURGERS

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

SYMPOSIUMVERSIE

AEPB-RAPPORT NR. 2019-025



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

Copyright © 2019, Samenvatting, 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.2019-025

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 978-94-92013-125

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	3
1	Managementsamenvatting	1
1.1	Samenvatting	1
1.2	Conclusies	3
1.3	Aanbevelingen	5
1.4	Waarom hield Almere een pilot?	6
1.5	De pilot.	8
1.6	Kosten en baten	13
	1.6.1 Kosten	13
	1.6.2 Baten	15
1.7	Maatschappelijk rendement pilot	17
1.8	Hoe verhouden de kosten en baten zich met elkaar?	18
1.9	Alternatieve scenario's.	19
1.10	Gevoeligheidsanalyse: draaien aan de knoppen.	19

Managementsamenvatting

De gemeente Almere experimenteert met mogelijkheden om de zorg dichterbij de burger te brengen. Een pilot die afgelopen anderhalf jaar is gehouden waarbij de afdelingen Werk & Inkomen en Sociale Wijkteams intensiever gingen samenwerken, had echter een laag rendement. De kosten waren hoger dan de baten, zo blijkt uit een evaluatie van de pilot.

Voor u ligt de managementsamenvatting van het hoofdrapport van die evaluatie. Gezien het belang van de transformatie in het sociaal domein voor de gemeentefinanciën heeft Almere gekozen voor een omvangrijk en diepgaand onderzoek. Om de geïnteresseerde lezer niet op voorhand af te schrikken met een omvangrijk hoofdrapport is gekozen om de managementsamenvatting ook separaat beschikbaar te stellen. Voor de onderbouwingen, observaties en analyses verwijzen we u dan ook naar het hoofdrapport.

1.1 Samenvatting

Wat zijn de maatschappelijke effecten en de bijbehorende maatschappelijke kosten van intensiever samenwerken van de afdelingen Sociale Wijkteams en Werk & Inkomen van de gemeente Almere; en verbetert door de samenwerking de effectiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening bij de ondersteuning van inwoners in een kwetsbare positie?

Dat is de hoofdvraag van de MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse) ‘Samenwerken voor burgers’ die AEPB Onderzoek en Advies heeft uitgevoerd naar de Almeerse integrale aanpak door Wijkteams en Werk & Inkomen (W&I) van kwetsbare inwoners. De MKBA volgt een pilot die hiertoe in 2017 en 2018 gedurende ruim een jaar in Almere is uitgevoerd. De belangrijkste conclusie is dat hoewel integrale ondersteuning een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners in een kwetsbare positie, voor de maatschappij als geheel de in de pilot vormgegeven ondersteuning door wijkteams en W&I hogere kosten heeft dan baten. Omdat zowel het financieel als het maatschappelijk rendement lager is dan de opbrengsten van de reguliere werkwijze dat als alternatief ter referentie is gekozen, is het vanuit maatschappelijk perspectief verstandiger om de reguliere werkwijze te gebruiken dan te investeren in de integrale ondersteuning van inwoners door intensivering van de samenwerking tussen wijkteam en W&I, aldus de MKBA. Om de dienstverlening aan kwetsbare inwoners te verbeteren en de randvoorwaarden te realiseren, zullen er scherpe beleidsmatige en bestuurlijke keuzes moeten worden gemaakt, adviseert de MKBA. Zonder dat zal de transformatie in het sociaal domein in Almere niet leiden tot efficiëntere en effectievere ondersteuning van genoemde inwoners.

De MKBA laat zien dat andere scenario's het weliswaar beter doen

dan de gekozen werkwijze in de pilot, maar dat ook in die scenario's de opbrengsten lager zijn dan de kosten. De uitkomsten van de MKBA zijn robuust gezien het feit dat de uitkomsten beperkt worden beïnvloed door andere aannames, zoals uit de gevoeligheidsanalyse naar voren komt.

Lessen trekken uit MKBA-resultaten

Tegelijkertijd wordt gewaarschuwd dat het verleidelijk is om te stellen dat de pilot is mislukt door de bescheiden opbrengsten, maar dat dit onjuist is. Wanneer de maatschappelijke opbrengsten van integrale samenwerking beperkt zijn, is het verleidelijk om beleidsafwegingen slechts op een kosten-batensaldo en/of -ratio te baseren. Echter de opbouw van het saldo en de 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 op hoe integrale samenwerking wel dient te worden vormgegeven.

In het algemeen kan worden gesteld dat intensiever samenwerken tussen wijkteams en W&I voor inwoners in een kwetsbare positie mogelijk integrale ondersteuning kan opleveren, zowel op het gebied van zorg en welzijn als inkomen en participatie. Om deze effecten adequaat in beeld te brengen, is de MKBA gebaseerd op een empirische analyse van de effecten van de samenwerking gedurende ruim een jaar en tot negen maanden na het einde van de pilot.

De uitkomst is 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 volgens de werkwijze in de pilot, en anderzijds de reguliere werkwijze. Hierbij is rekening gehouden met zowel de ondersteuningssituatie, als persoons- en omgevingskenmerken.

Opzet MKBA

De gemeente Almere heeft gekozen voor een 'lerende pilot', waarin de dienstverlening gaandeweg wordt vormgegeven. Om besluitvorming over de beleidsmaatregel en -alternatieven te ondersteunen, is gekozen voor een MKBA die de pilot zoveel mogelijk op basis van objectieve gronden beoordeelt, de relevante maatschappelijke effecten in beeld brengt en de kosten en baten tegen elkaar afzet.

Aangezien de pilot tot doel had om inwoners die qua afstand tot de arbeidsmarkt in trede 2 en 3 van de participatieladder verkeren, te re-integreren en te activeren, laat de MKBA zich leiden door vier onderzoeksvragen:

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?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, heeft er kwalitatief en kwantitatief onderzoek plaatsgevonden. De conclusies zijn getrokken en de aanbevelingen 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.

1.2 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 pilootaanpak 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 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 implementa-

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

Conclusie 2: Sneller inkomensondersteuning voor kwetsbare inwoners.

Conclusie 3: De pilootaanpak 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.

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

tiekosten 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.

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.

In de pilot speelde de projectleider een belangrijke rol in het aanjagen

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.

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

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

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.

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 (?; 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.

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.

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.

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.

1.3 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.

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

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

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

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

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

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 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.

1.4 Waarom hield Almere een pilot?

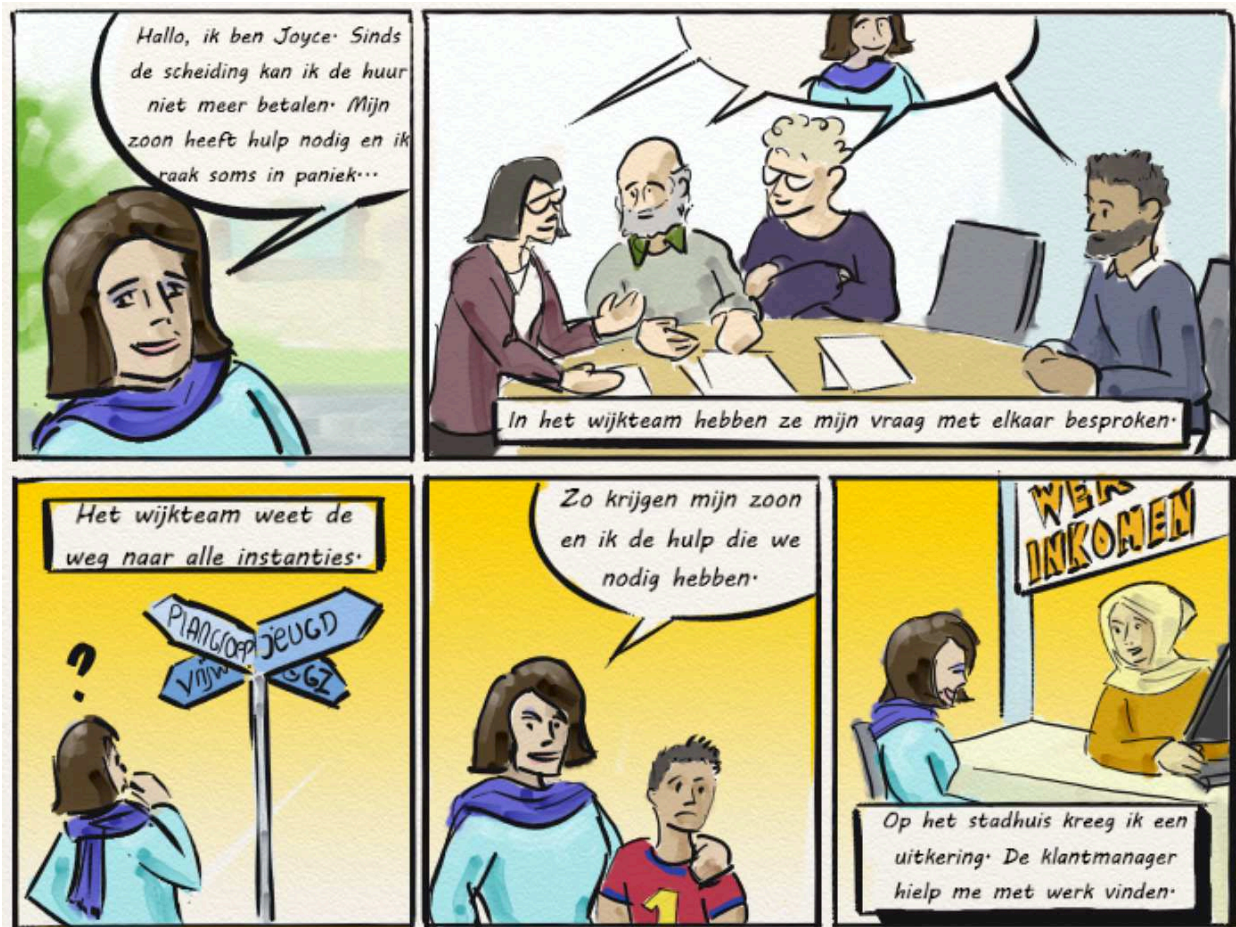
Sinds de decentralisaties van zorg, werk en jeugdhulp in 2015, is ook de gemeente Almere verantwoordelijk voor bijna de gehele maatschappelijke ondersteuning van haar inwoners. De centrale gedachte achter de decentralisaties was dat het 'dichter bij de burger organiseren van ondersteuning', meer mogelijkheden biedt om maatwerk te leveren en bureaucratie te voorkomen. De aanname was, dat de ondersteuning en begeleiding beter en goedkoper zou worden. De uitgaven aan voorzieningen in het sociaal domein blijken echter te groeien. Figuur 1.1 laat in een strip zien hoe dezelfde inwoner op verschillende plekken gebruik maakt van voorzieningen.

Transformatie in het sociaal domein

Om bij te dragen aan die transformatie, inwoners integraler te ondersteunen en onnodige uitvoeringskosten te voorkomen, startte de gemeente in 2017 de pilot 'Intensiever samenwerken tussen de afdelingen Werk & Inkomen (W&I) en Sociale Wijkteams (SWT)'. De pilot zou een jaar duren. Aangenomen werd dat de samenwerking zou bijdragen aan effectievere en efficiëntere dienstverlening aan inwoners met hulpvragen. Er moest kennis en kunde aan de wijkteams worden toegevoegd omdat die teams doordat zij zorg-gerelateerd zijn samengesteld, de integratie tussen zorg en participatie onvoldoende konden bewerkstelligen. De gemeenteraad van Almere stelde in 2014 dat zonder een integrale aanpak op het gebied van zorg en participatie, er alleen een transitie plaatsvindt, en niet de transformatie die gewenst is.

De politiek wilde weten of het geld dat wordt gestoken in de transformatie van het sociale domein goed is besteed, en of de kosten opwegen tegen de baten. Alle betrokkenen wilden inzicht krijgen in de vraag of de investering van een half miljoen euro op jaarbasis voor twee wijkteams zich laat vertalen naar financiële en maatschappelijke opbrengsten.

Door de afdelingen Werk & Inkomen en Sociale Wijkteams nauwer te laten samenwerken wilde de gemeente Almere inwoners met (psycho-



Figuur 1.1: Referentie-alternatief waarbij dezelfde inwoners op verschillende plekken ondersteuning krijgt zonder dat er wordt afgestemd.

)sociale problemen doeltreffender en doelmatiger ondersteunen. Gekozen is voor een pilot in twee wijkteams, waar medewerkers van W&I deelnemen aan de activiteiten. Onder leiding van een projectleider wordt daarbij de deskundigheid van medewerkers aangewend om te ontdekken welke vorm van samenwerking tussen beide afdelingen het meest efficiënt en effectief is.

Maatschappelijk perspectief

Om te beoordelen of bewoners in een kwetsbare positie inderdaad beter worden ondersteund, 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'. De MKBA trekt zo lessen uit de in de pilot voorgestelde transformatiekeuzes en geeft bestuurders en beleidsmakers de mogelijkheid om onderbouwde keuzes te maken.

Wijkteams in Almere

Almere telt zestien wijkteams die verantwoordelijk zijn om de activering en ondersteuning laagdrempelig en dicht bij de burgers te organiseren. Ze zijn op wijkniveau een ingang voor informatie en advies voor organisaties en bewoners met vragen en problemen op alle levensdomeinen. 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. 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’. De laatste taak betreft de consultatie van het expertteam en het opschalen naar het expertteam van bewoners met complexe ondersteuningsbehoefte.

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. In elk wijkteam zit een maatschappelijk werker, een cliëntondersteuner van MEE, een WMO-consulent, een opbouwwerker en een vrijwilligersconsulent. Wekelijks is er een inloopspreekuur en via de website kunnen ook zogenoemde keukentafelgesprekken bij de cliënt thuis worden aangevraagd.

Van bijstand naar werk

De verantwoordelijkheid voor vragen over uitkeringen, inkomensaanvullende regelingen of het vinden van werk, ligt niet bij de wijkteams maar bij de afdeling Werk & Inkomen. Die voert de Participatiewet uit en het daarmee samenhangende minimabeleid. In de praktijk betekent dit dat W&I ondersteuning en hulpverlening biedt aan inwoners die niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, 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.

1.5 De pilot

De pilot ‘Intensivering samenwerking wijkteams en W&I’ is medio december 2016, begin 2017 begonnen met vier werkplaatsen die een twee- of driewekelijks overleg van circa twee uur hielden. Zij bestonden uit de projectleider van de pilot, 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 daar eveneens aan deelgenomen. De werkplaatsen hebben in mei 2017 een advies uitgebracht.

Pilotopzet

In de pilot schoven W&I-klantmanagers van de teams Zorg, Werk en Werkgevers, Beheer, en Handhaving, Inkomen en Intake, aan bij het casuïstiekoverleg van de wijkteams, dat nog werd aangevuld met een kwaliteitsmedewerker en een juridisch medewerker. Tevens nam de projectleider eraan deel.

Daarbij brachten wijkwerkers klanten in die ze wilden bespreken, soms met knelpunten die betrekking hadden op de dienstverlening van W&I, maar noodzakelijk was dat niet. Voorts konden medewerkers van de

afdeling W&I casussen inbrengen waarvan zij dachten dat die gebaat waren bij bespreking met het wijkteam. Buiten het dit reguliere overleg werden medewerkers actief aangespoord om hun collega's van de andere afdeling te benaderen als ze dachten dat die kon bijdragen aan een casus. Zie de strip in figuur 1.2 voor de samenwerking tijdens de pilot.

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 zijn gevolgd.



Figuur 1.2: Projectalternatief pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I'

Afstand tot de arbeidsmarkt

De pilot richt zich specifiek op inwoners die zich op trede 2 en 3 van de participatieladder bevinden. Van cliënten van de afdeling W&I wordt bij de instroom standaard bepaald welk arbeidspotentieel zij hebben, wat bepaalt waar zij worden ingedeeld op de participatieladder. Kernfocus van de pilot is re-integratie of activering, vanuit een integrale benadering. Dit betekent dat inwoners van de wijken waarin de twee teams in de pilot opereren een integrale ondersteuning krijgen. Geen onderdeel van de pilot zijn aanvragen levensonderhoud en bijzondere bijstand, handhaving en

maatregelen opleggen, en Werkgeversbenadering.

Inwoners die in trede 2 of 3 van de participatieladder zouden worden ingedeeld zijn tussen de 18 en 65 jaar oud en komen eventueel in aanmerking 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 het wijkteam.

Problemen die zich bij de wijkteams voordoen hebben betrekking op kennis en capaciteit. Het wijkteam heeft beleidsmatig een schakelfunctie binnen de sociale basisinfrastructuur, maar op het gebied van werk, inkomen en participatie hebben wijkwerkers te maken met kennislacunes. Door de verschillende taken die een wijkteam heeft en de beperkte capaciteit kunnen wettelijke taken en crisis andere taken onder druk zetten.

Doelgroep

De afdeling W&I is naast het verstrekken van bijstandsuitkeringen verantwoordelijk voor bijzondere bijstand en andere inkomensondersteunende maatregelen die onder het armoedebeleid vallen. Deze voorzieningen zijn in principe toegankelijk voor alle inwoners van Almere die een laag inkomen hebben. In 2016 maakten in totaal 10.102 huishoudens gebruik van één of meerdere inkomensregelingen.

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 wijkteam. In Stedenwijk is gemiddeld 34% van de bijstandsgerechtigden bekend bij het wijkteam. Dit varieert per trede, van 50% van de trede 1-klienten tot 25% van de trede 5-klienten. Opvallend was dat trede 5-klienten in vergelijking met trede 4-klienten 25% vaker in beeld waren bij het wijkteam, ondanks het feit dat ze een minder grote afstand tot de arbeidsmarkt hadden.

Wijkteam Stedenwijk

Tabel 1.1 heeft betrekking op de bijstandsgerechtigden in Stedenwijk in de periode 1 januari 2017 tot en met 1 september 2018. Voor deze klienten is in beeld gebracht of ze ooit contact hebben gelegd 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 1.1: 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.

Tabel 1.1 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). Ondanks die grote afstand stroomt een deel van deze 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.

Wijkteam Waterwijk-Verzetswijk

Het totale aantal bijstandsgerechtigden in wijkteam Waterwijk-Verzetswijk is ruim 34% lager dan in het wijkteam Stedenwijk. Voor de trede 2 en 3-klanten is dat 46% minder. Het totale aantal trede 2 en 3-klanten is 155, waarvan circa een-derde bekend is, zoals blijkt uit tabel 1.2.

	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 1.2: 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 in Waterwijk-Verzetswijk 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.

Sommige managers en medewerkers zien het afbakenen van doelgroepen als knelpunt bij de integrale dienstverlening. Slechts een deel van de bijstandsgerechtigden valt in trede 2 en 3, en van die klanten is maar een beperkt deel bekend bij het wijkteam. Een substantieel deel van de bijstandsgerechtigden die bekend zijn bij het wijkteam blijken in trede 1 te zitten – waar zich de pilot niet op richt.

Uitstroom uit de bijstand

Voor het effectonderzoek is gekeken of de in- en uitstroom van bijstandsgerechtigden van aan de pilot deelnemende wijkteams afweek van vergelijkbare bijstandsgerechtigden elders in Almere. Gekeken is of de instroom van bij het wijkteam bekende inwoners met een hulpvraag toenam. Voorts is gekeken of de uitstroom naar werk als gevolg van de pilot toenam.

In Stedenwijk liep de eerste maanden van de pilot het aantal toegekende bijstandsuitkeringen op. Na het eerste kwartaal nam de instroom af en vanaf juni 2018 stroomden zeventig bijstandsgerechtigden uit. Het merendeel van de uitgestroomde bijstandsgerechtigden was onbekend bij het

wijkteam.

	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 1.3: Uitstroomredenen in wijkteam Stedenwijk vanaf 1 januari 2018

In tabel 1.3 is de reden waarom bijstandsgerechtigden uitstromen onderverdeeld naar participatietrede. Als die uitstroom wordt vergeleken met de reguliere uitstroom per trede in Almere als geheel, dan valt op dat de uitstroom gemiddeld genomen iets achterblijft bij het stedelijk gemiddelde. Van de uitstroom in dit wijkteam is 55% van de trede 2 en 3-klienten uitgestroomd omdat ze gestart zijn met een studie of een baan, of overig inkomen hebben. Voor de trede 4, 5 en 6-klienten bedraagt dit 62%. Van de uitstroom van bijstandsgerechtigden in trede 1 stroomt het merendeel uit vanwege het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, allen overigens pas vanaf juni 2018.

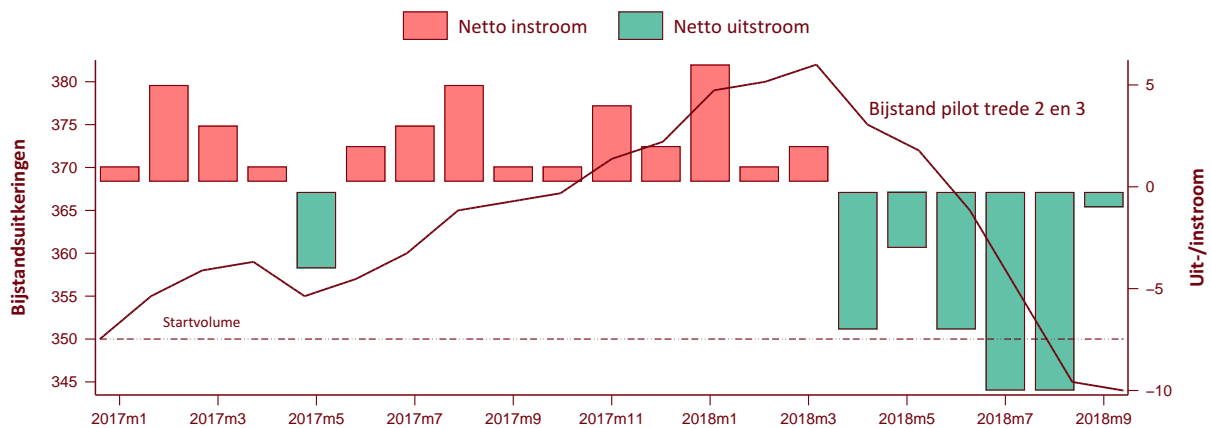
Het aantal bijstandsgerechtigden in de buurten van het wijkteam Stedenwijk is negen maanden na het officiële einde van de pilot net zo hoog is als bij de start in januari 2017.

In buurten van het wijkteam Waterwijk-Verzetswijk is het aantal bijstandsgerechtigden lager dan in Stedenwijk. Sinds april 2018 is het aantal bijstandsgerechtigden lager dan bij de start van de pilot. Tot september 2017 nam het aantal bijstandsgerechtigden met circa 6% toe, daarna daalde dat aantal maandelijks met circa 1%. De uitstroom tot en met maart 2018 betrof geen trede 2 en 3-klienten.

In totaal is bij 114 inwoners in Waterwijk-Verzetswijk de bijstandsuitkering beëindigd. De belangrijkste reden voor uitstroom is daarbij het vinden van werk. Dit is samen met het vinden van overig inkomen en scholing de reden in 65% van de gevallen. Net als bij het wijkteam Stedenwijk is het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd een belangrijke reden om uit te stromen, en betreft het merendeel van de uitstromers vanwege administratieve redenen bijstandsgerechtigden die in participatietrede 1 zitten.

Gezien de doelstelling van de pilot om inwoners met een participatietrede 2 en 3 te re-integreren en te activeren, zijn voor de beide wijkteams in de pilot tezamen de in- en uitstroom van deze bijstandsgerechtigden weergegeven in figuur 1.3.

Tot en met maart 2018 neemt het aantal bijstandsgerechtigden met trede 2 en 3 per saldo toe met 8,5%, waardoor per saldo meer bijstandsgerechtigden met trede 2 en 3 instromen dan uitstromen. Vanaf april 2018 is er een kentering waar te nemen, die samenvalt met twee externe factoren. De economische conjunctuur trekt sterker aan, en er is een aanpassing van de



Figuur 1.3: In- en uitstroom van bijstandsgerechtigden in trede 2 en 3 in de buurten met de pilot

werkprocessen van de afdeling W&I.

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

Er blijkt geen significant effect te zijn op de uitstroom van bijstandsgerechtigden die wonen in de buurten van de twee wijkteams. Er lijkt een klein positief, maar niet significant effect te zijn op de uitstroom van klanten van klantmanagers in de pilot. Klantmanagers die deelnamen aan de integrale wijkgerichte aanpak, lijken beter te scoren dan collega's elders. Het effect is overigens zeer bescheiden en gaat niet specifiek op voor trede 2 en 3-klanten.

Ook het aantal inwoners in de bijstand dat zich in Stedenwijk en Waterwijk-Verzetswijk bij de wijkteams heeft gemeld neemt niet toe. De pilot lijkt geen aanzuigende werking te hebben op het aantal bijstandsgerechtigden. Het effect dat klanten in pilotwijkteams sneller een bijstandsuitkering ontvangen, is niet significant.

Tevens blijkt er geen significant verschil te zijn in het gebruik van WMO- en Jeugdwetvoorzieningen tussen inwoners die zich hebben gemeld bij de wijkteams in de pilot en soortgelijke inwoners bij andere wijkteams.

1.6 Kosten en baten

De pilot 'Intensivering samenwerking wijkteams en W&I' is ingestoken als lerende pilot, waardoor de kosten zijn onder te verdelen in leer- en samenwerkingskosten. De totale kosten worden afgezet tegen de te verwachten opbrengsten.

1.6.1 Kosten

In de MKBA is ervan uitgegaan dat het ontwikkelen van de pilotwerkwijze valt onder implementatiekosten, net als scholingskosten en organisatiekosten van de pilot. Ook de kosten van de projectleider die nodig was voor het ontwikkelen van de werkwijze, vallen daaronder. Tabel 1.4 laat per partij op

geaggregeerd niveau de kosten zien.

Pilot-specifieke kosten

Om het lerende karakter van de pilot vorm te geven, was de inzet van een projectleider en medewerkers noodzakelijk. Een deel van de kosten van de extern projectleider en de kosten voor het inhuren van medewerkers houden dan ook verband met het lerende karakter van de pilot. Het totale pilotbudget bestond uit twee delen. Het eerste deel betrof 200.000 euro voor een projectleider en eenzelfde bedrag voor diverse kosten, verdeeld over het laatste kwartaal 2016 en heel 2017. Het tweede deel van het pilotbudget van 250.000 euro voor 2017 is ingezet voor inhuur van medewerkers.

De ontwikkeling van de pilotwerkwijze heeft voor een belangrijk deel plaatsgevonden in de werkplaatsen. Daar hebben wijkwerkers, klantmanager en beleidsambtenaren onder leiding van de projectleider gewerkt aan de wijze waarop de integrale dienstverlening diende te worden vormgegeven. Om deelname aan de werkplaatsen mogelijk te maken was voor de wijkwerkers en klantmanagers budget beschikbaar om vervanging in te huren. In de MKBA zijn de kosten die voortkomen uit de inzet van beleidsambtenaren en management die gerelateerd zijn aan de pilot, niet meegenomen omdat ze in een alternatieve opzet ook zouden zijn uitgegeven.

Tabel 1.4: 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, omdat die financieel werd gecompenseerd. Er is gerekend met tien sessies van twee uur per werkplaats, met 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 procent van het beschikbare inhuurbudget.

Medewerkers van de pilotwijkteams en W&I hebben daarnaast deelgenomen aan meerdere bijeenkomsten, werkbezoeken en nascholingen. 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

De structurele kosten bestaan uit 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, in totaal

geldt dat voor iets meer dan 40% van de totale kosten.

1.6.2 Baten

De baten zijn te verdelen in directe, indirecte, externe en verdelingseffecten.

Directe effecten

De directe effecten van de pilot zouden zich moeten voordoen op de zorg- en participatiemarkt. De samenwerking is gestart in het laatste kwartaal van 2016, en het effectonderzoek heeft van januari 2017 tot september 2018 de effecten onderzocht. Die zijn echter niet waargenomen voor zowel de zorg- als de participatiemarkt.

De aantallen voor de uitstroom blijken vergelijkbaar te zijn voor alle bijstandsgerechtigden in Almere en de gebieden van de twee wijkteams. 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 hoogste instroom. Waterwijk-Verzetswijk heeft in 2017 een instroom van 4,57% van de totale instroom 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.

Ondanks dat uit de empirische analyse naar voren komt dat inwoners in de buurten van de pilot niet anders worden ondersteund dan vergelijkbare inwoners elders, 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 ze buiten het betrouwbaarheidsinterval van de analyse vallen.

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 hoe de inkomenssituatie zich stabiliseert en er zicht is op ontwikkeling daarvan. Mensen die in de 20% laagste inkomensgroep zitten, leven circa 8,6 jaar korter dan mensen die in hoogste inkomensgroep zitten.

Een ander direct effect zou kunnen zijn dat klanten van de afdeling W&I de wijkteams sneller weten te vinden. Voor zowel Stedenwijk als Waterwijk-Verzetswijk beweegt het aantal unieke aanmeldingen zich gedurende mei 2017 tot augustus 2018 rond de omvang van mei 2017. Het gemiddelde aantal unieke aanmeldingen is in 2018 circa 5% hoger in verhouding tot mei 2017 tot en met december 2017. Beide wijkteams nemen in Almere daarmee een gemiddelde positie in.

Het totale 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 laat zien, blijken in Stedenwijk dezelfde inwoners zich na het afsluiten van een traject vaker weer melden. Ook het wijkteam in Waterwijk-Verzetswijk heeft veel herhaalde hulpvragers.

Intensivering van de samenwerking tussen de wijkteams en W&I zou ertoe moeten leiden dat het aantal bijstandsgerechtigden dat zich meldt, toeneemt. Voor het wijkteam Stedenwijk beweegt het aantal aanmeldingen van bijstandsgerechtigden zich rond de hoogte van de basismaand. Voor Waterwijk-Verzetswijk 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.

Indirecte effecten

Het belangrijkste indirecte effect van de samenwerking is een efficiëntere werkwijze, afgaande op het aantal unieke klanten dat zich jaarlijks meldt bij de wijkteams of de afdeling W&I. Aangenomen is dat 10% van de aanvragen van inkomensondersteuning efficiënter gaat. Per aanvraag wordt uitgegaan van een efficiencywinst van dertig minuten. Voor de wijkteams wordt ervan uitgegaan dat 10% van de aanvragen een efficiencywinst opleveren van twee uur. Aangenomen 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.

Een bijproduct is dat de samenwerking tussen wijkteam en W&I leidt tot meer kennis van elkaars werkprocessen. Feitelijk krijgt de samenwerking daarmee een vorm van ‘on the job’-scholing in elkaars werkzaamheden. De omvang hiervan is in de onderzochte pilot echter te verwaarlozen.

Externe effecten

Het belangrijkste externe effect dat zich voordoet bij de pilot betreft intergenerationele baten. Armoede blijkt in sterke mate samen te hangen met de sociaaleconomische status van de ouders. Gezien de beperkte effecten van de samenwerking is het niet te verwachten dat zich intergenerationele effecten voordoen, maar op het moment dat de samenwerking resulteert in een effectieve integrale dienstverlening, zullen de kinderen van (financieel) kwetsbare huishoudens profiteren van de aanpak.

Verdelingseffecten

Verdelingseffecten zijn effecten die bij de ene partij als baat worden gezien terwijl ze voor een andere partij kosten betreffen. Als het daarom gaat, leidt intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I voor een deel van de kwetsbare inwoners tot het sneller toekennen van een uitkering, doordat sneller duidelijk is of een aanvraag kansrijk is. Op die manier worden alleen kansrijke aanvraagprocedures in gang gezet.

Een tweede reden waarom 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 voor ondersteuning van levensonderhoud.

In het geval van een snellere instroom liggen de baten bij kwetsbare

inwoners die nu eerder een bijstandsuitkering ontvangen. De gemeente draagt de lasten hiervan. Verdelingseffecten hebben dus geen effect op de maatschappelijke welvaart. Het voordeel van kwetsbare inwoners wordt dus teniet gedaan door het nadeel voor de gemeente.

1.7 Maatschappelijk rendement pilot

Samenvattend blijkt uit de MKBA dat de effecten van de intensievere samenwerking tussen wijkteams en W&I beperkt zijn. Tabel 1.5 laat per partij de kosten en opbrengsten zien van de pilot.

Tabel 1.5: 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

Te zien is dat de gemeente Almere een negatief saldo heeft. Met de lerende pilot gingen substantiële implementatiekosten gepaard, waar tegenover zeer bescheiden positieve baten voor efficiëntere werkprocessen staan. Dit hangt samen met het feit dat het aantal klanten waarvoor de samenwerking 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 de samenwerking per saldo leidt tot een hoger bijstandssaldo.

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 ze tevens baat bij meer uitgaven aan zorg- en welzijn, want de kosten die de gemeente maakt, komen deels voort uit het inhuren van medewerkers van de ketenpartners. Vanuit een welvaartspectief gaan we er echter vanuit dat er tegenover deze opbrengsten voor ketenpartners ook kosten staan. Daardoor heeft het geen effect op het maatschappelijk saldo, en ook het saldo voor de ketenpartners is neutraal. In bovenstaande tabel levert dat slechts een verschuiving over effecten op.

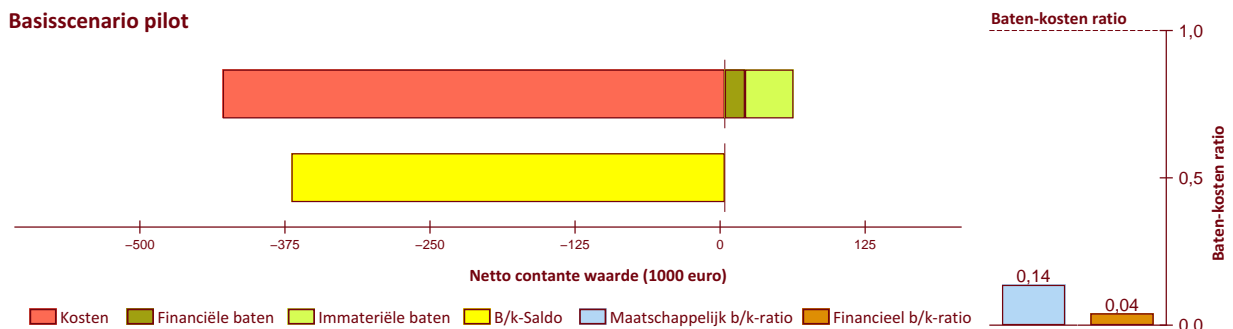
Wat resteert is een negatief maatschappelijk saldo van 366.000 euro als gevolg van de intensivering van de samenwerking tussen wijkteams en W&I. Dit hangt hoofdzakelijk samen met het beperkte effect dat de samenwerking oplevert vergeleken met de referentie-aanpak.

1.8 Hoe verhouden de kosten en baten zich met elkaar?

De MKBA rapporteert onder andere het maatschappelijk saldo en de maatschappelijke en financiële baten-kostenratio. Maatschappelijke en financiële baten-kostenratio's geven weer hoeveel baten per euro een bepaalde investering oplevert. Een financiële baten-kostenratio geeft aan hoeveel financiële baten er staan tegenover de investering.

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 1.4 is de financiële baten-kostenratio in bruin weergegeven.

Het maatschappelijke 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.



Figuur 1.4: Kosten-batengrafiek basisvariant. De netto contante waarde (ncw) van de kosten en de directe en indirecte baten. Het saldo van de kosten en baten is in geel weergegeven.

Leergeld voor de toekomst

Het maatschappelijk saldo maakt het duidelijk dat de kosten het resultaat van deze MKBA beïnvloeden. Bovendien zijn de immateriële baten naar verhouding groter dan de financiële baten. Immateriële baten zijn niet eenvoudig in geld uit te drukken en vallen onder het brede welvaartseffect. Natuur heeft bijvoorbeeld waarde maar is moeilijk te gelde te maken, net als geluk door minder eenzaamheid of vrije tijd.

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 bij toekomstige projecten implementatierisico's te voorkomen. Naast de bescheiden baten-kostenratio's kan het met interventies in het sociaal domein waardevol zijn om welvaart te herverdelen. In de MKBA is daaraan echter voorbijgegaan.

Als gekeken wordt naar de baten-kostenverhouding per belanghebbende, dan maakt de MKBA duidelijk dat de kosten door de gemeente worden gedragen, waardoor kwetsbare inwoners een positief maatschappelijk saldo hebben. Op het niveau van de belanghebbende zorgen de extra bijstandsontvangsten ervoor dat kwetsbare inwoners dankzij de samenwerking niet alleen immateriële baten hebben. Kwetsbare inwoners hebben immers sneller een uitkering. In die zin levert de pilot voor kwetsbare inwoners daadwerkelijk iets tastbaars op.

1.9 Alternatieve scenario's

De MKBA komt met drie alternatieve scenario's waarbij de pilot denkbeeldig uitgerold is over de hele stad. De verschillende scenario's verschaffen voor de toekomst inzicht in de mogelijke keuzes bij samenwerking. In tabel 1.6 zijn de kosten en baten van de pilot - basisvariant - vergeleken met de drie alternatieve scenario's.

Samenwerken in 16 wijkteam

In het eerste scenario sluiten medewerkers van W&I wekelijks aan bij het casuïstiekoverleg van elk van de zestien wijkteams. Slechts een medewerker van het team Zorg van W&I sluit zich ook aan en fungeert als verbindingsmedewerker tussen de wijkteams en W&I. In dit scenario worden minder structurele kosten gemaakt. Door de toename van het aantal wijkteams waarin de pilot wordt uitgerold, nemen de overige structurele kosten echter toe. In totaal daalt het maatschappelijk saldo tot -839.000 euro.

Voorpost op stadsdeelniveau

In het tweede 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 die indien nodig de afzonderlijke casuïstiekoverleggen bezoekt. De medewerker vormt voor de klanten met een zorgprofiel de verbinding tussen de wijkteams en de afdeling W&I. Voor klanten met een werkprofiel zijn de centrale medewerkers van de afdeling W&I verantwoordelijk.

Hierbij 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. In dit scenario is het negatieve maatschappelijk rendement 266.000 euro.

Investing vanuit bestaande formatie

In het derde 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 ervoor 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, zoals onderstaande tabel laat zien.

Overzicht scenario's

In elk alternatief blijken de kosten van de samenwerking 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.

Tabel 1.6: 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

Feit blijft dat het werkproces bij de ondersteuning van kwetsbare inwoners gebaseerd is op menselijke interactie. Productiviteitswinst is alleen te behalen indien de werkprocessen zo worden ingericht dat richtlijnen onnodige samenwerking vermijden en samenwerking stimuleren waar deze van toegevoegde waarde is.

1.10 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 maatschappelijke kosten-batenanalyse (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 beleidsafwijkingen doorwerken in de maatschappelijke welvaart.

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 1.7: 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

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