
Van budget naar besteding

Verklaringen voor tekorten en overschotten op het
gemeentelijke bijstandsbudget

Eindredactie: Nadine van den Berg

Atlas voor gemeenten
Postbus 9627
3506 GP UTRECHT
T 030 2656438
F 030 2656439
E info@atlasvoorgemeenten.nl
I www.atlasvoorgemeenten.nl

© Atlas voor gemeenten, Utrecht, 2017

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Van budget naar besteding

Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke
bijstandsbudget

Gerard Marlet (Atlas voor gemeenten)

Clemens van Woerkens (Atlas voor gemeenten)

Rutger Zwart (Atlas voor gemeenten)

Harry Garretsen (Rijksuniversiteit Groningen)

Janka Stoker (Rijksuniversiteit Groningen)

Jacob Veenstra (Rijksuniversiteit Groningen)

Caren Tempelman (SEO Economisch Onderzoek)

Sandra Vriend (SEO Economisch Onderzoek)

Lennart Kroon (SEO Economisch Onderzoek)

Inhoud

Samenvatting en conclusies	6
1 Inleiding	9
2 Tekort en overschot, aantallen en prijs	11
3 Theorie, beleidsdocumenten en interviews	23
4 Enquête onder de sociale diensten van gemeenten	48
5 Beleidsindicatoren	63
6 Statistische analyses	69
Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde personen	83
Bijlage 2 Lijst met bestudeerde beleidsdocumenten	89
Bijlage 3 Lijst met gemeenten in de <i>sample</i>	94
Bijlage 4 De vragenlijst voor de enquête	99

Samenvatting en conclusies

Het budget voor bijstandsuitkeringen wordt sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand in 2004 over gemeenten verdeeld met een objectief verdeelmodel. In dat zogenoemde bijstandsverdeelmodel zitten zoveel mogelijk kenmerken waarvan het in theorie aannemelijk is dat die samenhangen met de kans op bijstand voor een huishouden in een gemeente én waarvan die samenhang statistisch is aangetoond. Het bijstandsverdeelmodel is volgens geraadpleegde experts wel zo'n beetje af. Maar tegelijkertijd hebben gemeenten te maken met – soms grote – financiële tekorten en overschotten. De fundamentele aanname achter de verdeelsystematiek voor de bijstandsuitgaven is dat die financiële tekorten en overschotten van gemeenten samenhangen met beleid en uitvoering. In dit onderzoek is die aanname getoetst.

Het doel van het onderzoek was te zoeken naar verklaringen voor uitschieters van het verdeelmodel. Is het aannemelijk dat de tekorten en overschotten die gemeenten op hun bijstandsbudget hebben samenhangen met beleid en uitvoering? Zo ja, om welke aspecten van beleid en uitvoering gaat het dan? En zo nee, wat verklaart die tekorten en overschotten dan wel? Die vragen zijn beantwoord op basis van een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Daarbij is zowel gekeken naar de volumecomponent als naar de prijscomponent.

In zestien voor dit onderzoek geselecteerde gemeenten (met relatief grote uitschieters of andere bijzondere kenmerken) zijn diepte-interviews met verschillende functionarissen gehouden. Van die interviews zijn gedetailleerde verslagen gemaakt die ter goedkeuring aan de geïnterviewden zijn voorgelegd. Op basis van die verslagen zijn de zestien gemeenten 'gescoord' op de mate waarin hun beleid is gericht op terugdringing van de bijstandsuitgaven. Deze score bleek een sterke samenhang te vertonen met de zogenoemde herverdeeleeffecten van de betreffende gemeenten; gemeenten met een hoge score hebben gemiddeld een positiever herverdeeleeffect. Dat was een eerste aanwijzing dat er een verband is tussen beleid en uitvoering en financiële tekorten en overschotten bij gemeenten.

Uit de kwalitatieve informatie die voor dit onderzoek – uit de wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en uit de interviews met de sociale diensten van zestien gemeenten – beschikbaar was, bleek dat er

zeven factoren zijn waarvan het aannemelijk is dat die van invloed zijn op de bijstandsuitgaven van gemeenten én waarvan duidelijk is welke kant die op werken; de organisatiecultuur, het politieke klimaat en de beleidsinstrumenten handhaving, focus op kansrijken, streng aan de poort, *workfirst* en het stimuleren van deeltijdwerk. Maatregelen die gericht zijn op het activeren van kansarmen – zoals een taaleis of het vragen van een tegenprestatie – kunnen voor gemeenten weliswaar maatschappelijk verstandig zijn, maar pakken financieel vaak ongunstig uit.

Het bleek niet eenvoudig te zijn om die verschillen in beleid en uitvoering voor een grotere groep van gemeenten meetbaar te maken. Om dat zo goed mogelijk te proberen is er op basis van de uitkomsten uit de interviews een vragenlijst gemaakt die is uitgezet onder de 117 40.000+-gemeenten. Die vragenlijst dekt zo goed mogelijk de zeven kernfactoren die uit het kwalitatieve onderzoek volgden af, zodat de verschillen in beleid en uitvoering zo systematisch mogelijk konden worden verzameld. De uitkomsten van die enquête zijn samen met beleidsindicatoren uit andere bronnen – CBS, Divosa en verkiezingsuitslagen – met statistische analyses in verband gebracht met tekorten en overschotten.

De statistische analyses lieten zien dat verschillen tussen voorspelde en werkelijke aantallen bijstandshuishoudens (de volumecomponent) een statistisch significante samenhang vertonen met verschillen in beleid en uitvoering. De aanname die ten grondslag ligt aan het bijstandsverdeelmodel – dat de overgebleven tekorten en overschotten van gemeenten het gevolg zijn van verschillen in beleid en uitvoering – is dus in elk geval ten dele plausibel.

Het grootste deel van de verklaarde verschillen is terug te voeren op handhaving; gemeenten die strenger handhaven hebben over het algemeen een kleiner tekort in aantallen bijstandshuishoudens. Daarnaast doen ook maatregelen (sancties) ertoe.

Van de indicatoren over verschillen in leiderschap en management die uit de enquête volgden, hangt alleen het verschil in talentmanagement tussen de verschillende sociale diensten samen met de verschillen tussen het werkelijke en voorspelde aantal bijstandshuishoudens; sociale diensten die gericht zijn op het aantrekken, vasthouden en belonen van talent presteren over het algemeen beter.

Tot slot blijkt op basis van de statistische analyses dat de verschillen in aantallen statistisch significant samenhangen met het politieke klimaat in de gemeente; gemeenten die een gemeenteraad hebben met een sterkere voorkeur voor inkomensherverdeling hebben over het algemeen meer bijstandsgerechtigden dan het verdeelmodel voorspelt. Dat kan betekenen dat beleid en uitvoering in die gemeenten minder effectief zijn, maar het kan ook zo zijn dat de indicator voor het politieke klimaat in de gemeente het effect overneemt van verschillen in beleid en uitvoering die niet (goed) gemeten konden worden.

Uit die statistische analyses bleek ook dat er verschillende gemeenten zijn waarvoor het verdeelmodel het totaal aantal huishoudens dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering goed voorspelt, terwijl die toch een financieel tekort hebben op het bijstandsbudget. Dat komt omdat die gemeenten een hogere gemiddelde uitkering verstrekken dan verwacht werd op basis van de normbedragen die voor de budgetbepaling worden gehanteerd. De vraag was vervolgens – net als bij de verschillen in aantallen – of dat een beleidskeuze is of dat hier andere factoren aan ten grondslag liggen.

Ook prijsverschillen (de prijscomponent) bleken statistisch significant samen te hangen met verschillen in beleid en uitvoering. Met name de mate waarin gemeenten erin slagen om bijstandsgerechtigden in deeltijd te laten werken is daarop van invloed; gemeenten die deeltijdwerk stimuleren komen over het algemeen minder geld tekort op hun bijstandsbudget.

De mogelijkheid om deeltijdwerk te stimuleren kan echter afhankelijk zijn van allerlei factoren en hangt niet per se samen met beleid. Daarom is tot slot het aandeel deeltijdwerk in verband gebracht met de verschillende beleidsindicatoren en kenmerken van de vraagkant van de arbeidsmarkt. Het politieke klimaat in de gemeente en frequent contact met het zittende bestand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt bleken statistisch significant samen te hangen met het aandeel deeltijdwerk. En er zijn geen aanwijzingen dat objectieve verschillen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt van invloed zijn op de kans op deeltijdwerk in een gemeente.

1 Inleiding

Met de komst van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 werden gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Zij ontvangen hiervoor een budget van het Rijk. Gemeenten mogen de overschotten op dat budget houden en worden bij tekorten gestimuleerd – ‘financieel geprikkeld’ – om verbeteringen in beleid en uitvoering door te voeren en zo de uitgaven terug te dringen. Dat is althans de gedachte achter deze systematiek.

Om die prikkel daadwerkelijk te kunnen realiseren is het nodig om een verdeelmodel te hebben waarmee een zo goed mogelijke inschatting kan worden gemaakt van de noodzakelijke bijstandsuitgaven van een gemeente. Voor het bepalen van de bijstandsbudgetten voor 2017 is groot onderhoud gepleegd aan dat bijstandsverdeelmodel. De belangrijkste wijziging ten opzichte van het model dat voor het bepalen van de budgetten van 2016 is gebruikt, is de overstap op integrale gegevens.¹ Daarnaast is de keuze van de zogenoemde ‘verdeelkenmerken’ beter theoretisch onderbouwd en geoperationaliseerd.²

Gemeenten zijn gedurende dat onderhoud geraadpleegd en er is extra onderzoek gedaan naar de verklaringen voor de lokale en regionale verschillen in de kans op bijstand. Voor de door gemeenten aangedragen hypothesen zijn zoveel mogelijk nieuwe indicatoren geoperationaliseerd en bestaande indicatoren aangepast. Die indicatoren zijn vervolgens onderworpen aan een kwalitatieve en kwantitatieve toets. Als die beide werden doorstaan zijn ze opgenomen in het verdeelmodel.

Het resulterende aangepaste bijstandsverdeelmodel dat is gebruikt voor het bepalen van de budgetten voor 2017 bevat zodoende veel meer indicatoren dan de eerdere verdeelmodellen. Naar het oordeel van de geraadpleegde experts is dat verdeelmodel nu ‘af’. Maar tegelijkertijd hebben gemeenten te maken met – soms grote – verschillen tussen het beschikbaar gestelde budget en de feitelijke uitgaven aan bijstandsuitkeringen.

¹ C. Tempelman, M. Lammers, S. Vriend, T. Smits, 2016: Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2017 (SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam).

² G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, R. Zwart, 2016: Individuele en regionale ongelijkheid. Verklaringen voor individuele en regionale verschillen in de kans op bijstand (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

De vraag is hoe plausibel de aanname is dat die verschillen in belangrijke mate kunnen worden verklaard door verschillen in beleid en uitvoering, hét fundamentele uitgangspunt van het bijstandsverdeelmiddel. Die plausibiliteit is met dit ‘uitschieteronderzoek’ onderzocht:

Is het verschil tussen de feitelijke uitgaven van gemeenten en de objectief vastgestelde budgetten toe te schrijven aan beleid en uitvoering?

En zo ja:

In welke mate en door welke aspecten van beleid en uitvoering?

En zo nee:

Wat verklaart die tekorten en overschotten dan wel, en wat betekent dat voor het bijstandsverdeelmiddel?³

In hoofdstuk 2 wordt allereerst verder ingezoomd op de ‘verschillen’ waar gemeenten mee te maken hebben. In hoofdstuk 3 wordt de beleidstheorie toegelicht en wordt verslag gedaan van het kwalitatieve onderzoek; bestudering van beleidsstukken en interviews met gemeenten. In hoofdstuk 4 worden de resultaten gepresenteerd van de enquête die is gehouden onder medewerkers van sociale diensten. In hoofdstuk 5 zijn de aanvullende gegevensbestanden die voor dit onderzoek zijn gebruikt beschreven, en in hoofdstuk 6 staan de resultaten van het statistische onderzoek naar de samenhang tussen beleid en uitvoering en de tekorten en overschotten van gemeenten.

³ Parallel aan dit onderzoek is onderzocht of er nog verfijningen kunnen worden doorgevoerd aan het verdeelmiddel. Suggesties daarvoor die volgden uit dit ‘uitschieteronderzoek’ zijn daarvoor aangedragen. Het resultaat van dat ‘verfijningsonderzoek’ is te vinden in: C. Tempelman, S. Vriend, L. Kroon, G. Marlet, C. van Woerkens, 2017: Verfijningen aan het bijstandsverdeelmiddel (SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam).

2 Tekort en overschot, aantallen en prijs

Het bijstandsverdeelmodel voorspelt de kans op bijstand per huishouden in een bepaald jaar. Op basis van de huishoudenskenmerken van een gemeente kan vervolgens worden voorspeld wat het aantal bijstandsgerechtigden in een bepaald jaar zal zijn. Deze kans vermenigvuldigd met de zogenoemde ‘normbedragen’ per (type) huishouden stellen per gemeente het aandeel in het ‘macrobudget’ en uiteindelijk het objectieve budget voor het betreffende jaar vast.

Het voorspelde budget voor een gemeente wordt bepaald door per huishouden de kans op bijstand te schatten op basis van het verklaringsmodel waarin het wel of niet hebben van een bijstandsuitkering op huishoudensniveau wordt verklaard uit kenmerken van dat huishouden en zijn omgeving. Vervolgens wordt deze kans vermenigvuldigd met het normbedrag van dat huishouden:

$$\text{Voorspeld budget per huishouden} = \text{geschatte kans op bijstand} \times \text{normbedrag}$$

Het normbedrag hangt af van de huishoudenssamenstelling (21-plus of 21-min, wel/geen paar, instellingsbewoners enzovoorts). Er wordt per huishouden gerekend met een volledige uitkering (geen deeltijdwerk en dus geen gedeeltelijke uitkering) voor een heel jaar. Daarnaast wordt ook de zogenoemde kostendelersnorm toegepast.⁴ Het voorspelde budget per gemeente wordt vervolgens bepaald door de budgetten voor alle huishoudens in die gemeente bij elkaar op te tellen:

$$\text{Voorspeld budget per gemeente} = \text{som van alle voorspelde budgetten per huishouden}$$

De som van deze voorspelde budgetten over gemeenten geeft het totale voorspelde budget. Dit is hoger dan het beschikbare macrobudget omdat gerekend is met een volledige uitkering. Het macrobudget is gebaseerd op daadwerkelijke historische uitgaven van gemeenten en houdt er dus rekening mee dat gemeenten niet altijd een volledige uitkering verstrekken, omdat mensen aanvullende inkomsten hebben uit arbeid of een andere uitkering. Het objectieve budget van een gemeente wordt bepaald op basis van het

⁴ Volgens de kostendelersnorm ontvangen personen die een woning delen met volwassenen van 21 jaar of ouder een lager normbedrag per persoon, omdat zij de woonkosten kunnen delen.

voorspelde budget van een gemeente als aandeel van het totale voorspelde budget van alle gemeenten:

$$\text{Objectief budget per gemeente} = (\text{voorspeld budget per gemeente} / \text{totaal voorspelde budgetten alle gemeenten}) \times \text{beschikbare macrobudget}$$

Bij de bepaling van het objectieve budget⁵ wordt noodgedwongen gerekend met verouderde gegevens. Het verklaringsmodel dat ten grondslag ligt aan de budgetten voor 2017 is geschat met kenmerken per 1 januari 2014. Om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de situatie in 2017 heeft – indien dat mogelijk was – een actualisatie van die gegevens plaatsgevonden tot 31 december 2015.⁶ Op die manier kon de kans op bijstand van een huishouden op 31 december 2015 worden bepaald. Vervolgens wordt het normbedrag per type huishouden uit 2016⁷ hiermee vermenigvuldigd om te komen tot het budgetaandeel van 2017. Het geaggregeerde budgetaandeel per gemeente wordt tot slot zoals gezegd vermenigvuldigd met het beschikbare macrobudget om te komen tot het objectieve budget per gemeente.⁸

Voor verschillende gemeenten is dat budget niet voldoende om alle bijstandsuitkeringen te kunnen betalen, terwijl andere gemeenten juist geld overhouden. Het belangrijkste doel van dit onderzoek is te achterhalen of het aannemelijk is dat die tekorten en overschotten het resultaat zijn van beleid en uitvoering. Daarom is het allereerst nuttig om de wijze waarop tekorten en overschotten bij gemeenten tot stand kunnen komen op een rij te zetten.

⁵ Het objectieve budget is het budget dat volgt uit het verdeelmodel. Om te komen tot de voorlopige budgetten die gemeenten ontvangen vindt nog een aantal berekeningen plaats. Zo wordt rekening gehouden met een eventueel historisch budget voor kleinere gemeenten, wordt het budget voor dak- en thuislozen en vergunninghouders toegevoegd en wordt de overgangsregeling (25 procent historisch verdelen voor alle gemeenten) toegepast. Het objectieve budget sluit het dichtst aan bij de uitkomst van het verdeelmodel en dient daarom als basis voor de berekening van prijsverschillen in dit onderzoek.

⁶ Het verklaringsmodel is hierbij niet opnieuw geschat. De verdeling is gebaseerd op de geactualiseerde gegevens vermenigvuldigd met de geschatte gewichten uit het verklaringsmodel.

⁷ Het normbedrag is gekoppeld aan het meest actuele wettelijk minimumloon, zoals bedoeld in artikel 37 van de Participatiewet. Ten tijde van het berekenen van de budgetten voor 2017 was dat het wettelijk minimumloon dat per 1 juli 2016 is vastgesteld op € 1.537,20 per maand.

⁸ Het beschikbare macrobudget is het totale macrobudget (€ 5,8 miljard) minus budget voor vangnetuitkeringen (€ 71 miljoen), budget voor vergunninghouders (€ 100 miljoen), budget voor dak- en thuislozen (€ 64 miljoen) en budget voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners (€ 133 miljoen).

Verschillen in aantallen

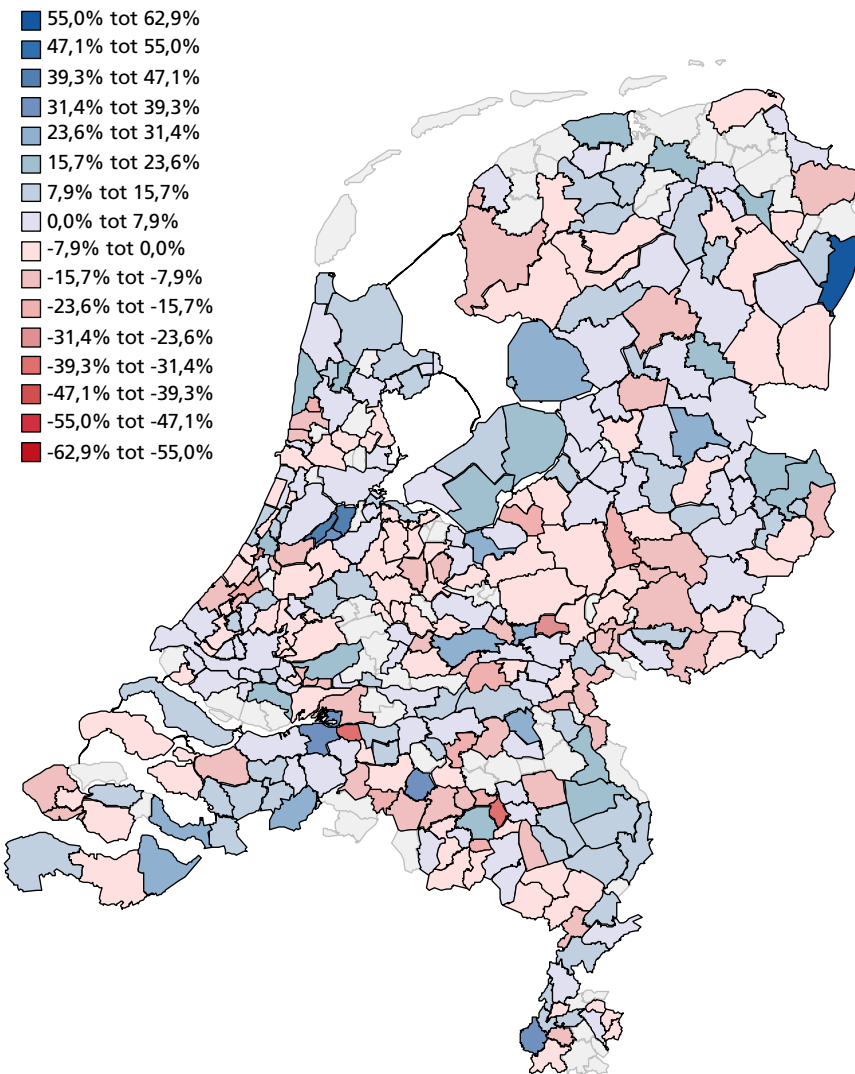
De verschillen tussen budget en besteding kunnen allereerst het gevolg zijn van het verschil tussen voorspelde aantallen bijstandsgerechtigden en de feitelijke aantallen. De fundamentele aanname van de systematiek achter het verdeelmodel is dat die verschillen in belangrijke mate het resultaat zijn van verschillen in beleid en uitvoering. Maar er kunnen ook verschillen ontstaan als er in het verklaringsmodel objectieve kenmerken ontbreken die van invloed zijn op het bijstandsniveau in een gemeente.

Kaart 2.1 laat voor de 40.000+-gemeenten de verschillen tussen voorspelde en werkelijke aantallen zien op basis van het verdeelmodel met kenmerken per 31-12-2015 zoals gebruikt voor de budgetberekening voor 2017. Kaart 2.2 laat datzelfde verschil zien voor de centrumsteden (in de kaarten dik omlijnd) en het gemiddelde van het daarvan afhankelijke ommeland.⁹ Daaruit blijkt dat er geen duidelijk regionaal patroon is in de verschillen in aantallen. Als echter wordt gekeken naar het budget en de werkelijke uitgaven – op basis van het zogenoemde herverdeeleeffect – dan blijkt dat de tekorten zich vooral in centrumsteden voordoen (zie kaart 2.3 en 2.4). De kaarten 2.5 en 2.6 maken duidelijk dat dat komt omdat daar gemiddeld een hogere prijs per uitkering wordt betaald dan verwacht mocht worden op basis van de normbedragen.

⁹ Indeling gebaseerd op: G. Marlet, C. van Woerkens, 2014: De nieuwe gemeentekaart van Nederland (VOC Uitgevers, Nijmegen).

Kaart 2.1 Het verschil tussen het feitelijke aantal bijstandsgerechtigden in 2015 en de voorspelling op basis van het verdeelmodel met kenmerken per 31-12-2015 in de 40.000+-gemeenten

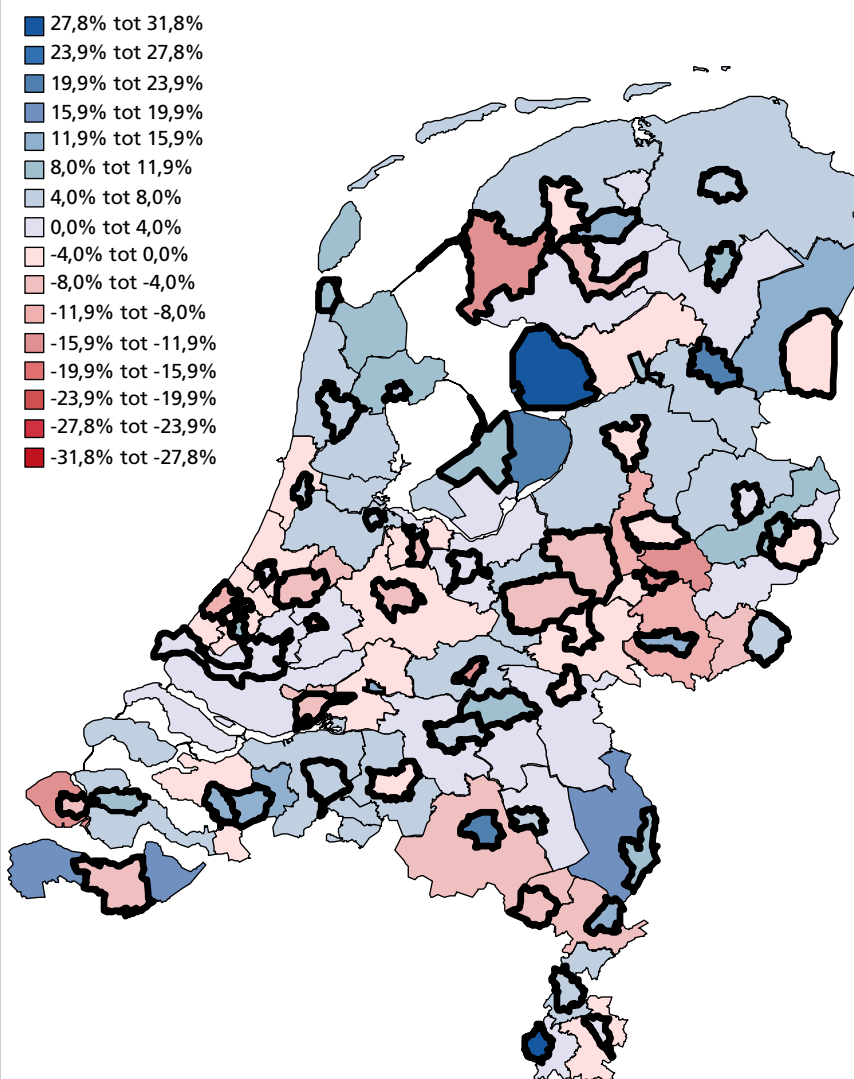
Voorspeld versus werkelijk aandeel bijstandshuishoudens (SER)



Het bijstandsverdeelmodel schat de kans op bijstand per huishouden. Het voorspelde aantal huishoudens dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering is geaggregeerd naar gemeenteniveau en vergeleken met het feitelijke aantal huishoudens dat (in 2015) afhankelijk was van een bijstandsuitkering. Het verschil (het 'residu') staat in deze kaart en laat zien hoe goed het model de werkelijkheid benadert.

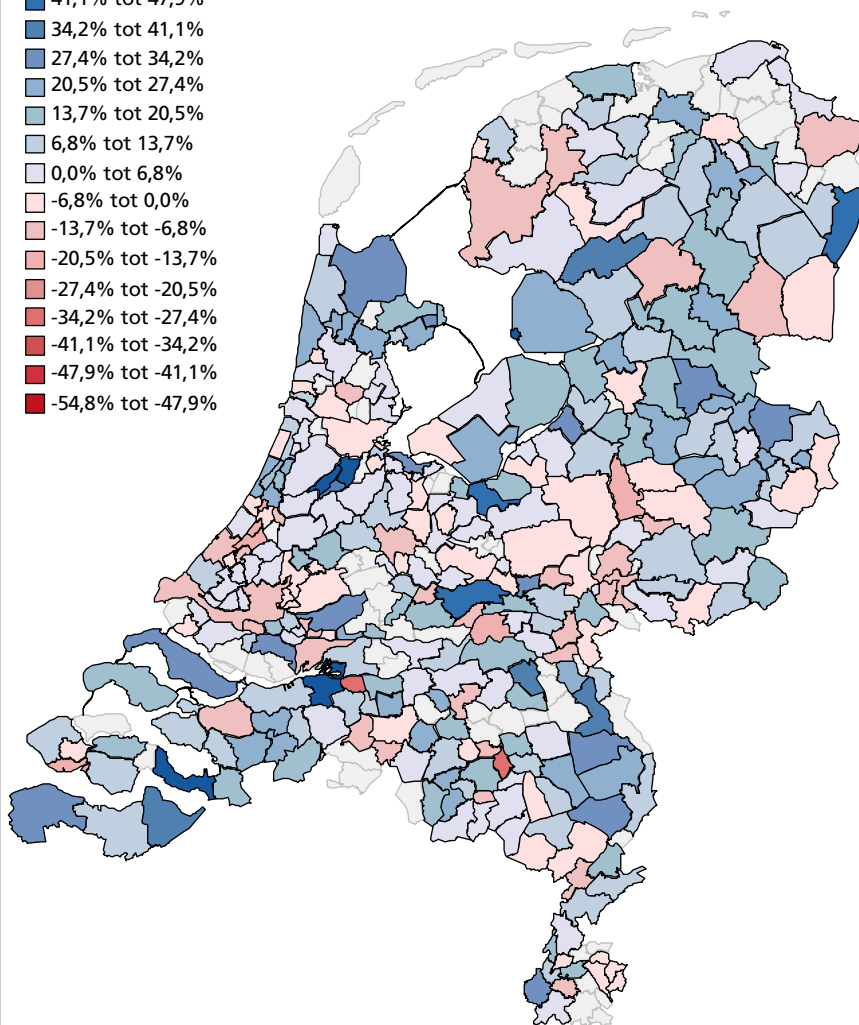
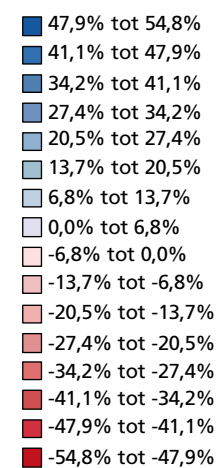
Kaart 2.2 Het verschil tussen het feitelijke aantal bijstandsgerechtigden in 2015 en de voorspelling in centrumsteden en het ommeland

Voorspeld versus werkelijk aandeel bijstandshuishoudens (SER)



Kaart 2.3 De herverdeeleeffecten* op basis van het verdeelmodel met kenmerken per 31-12-2015 in de 40.000+-gemeenten

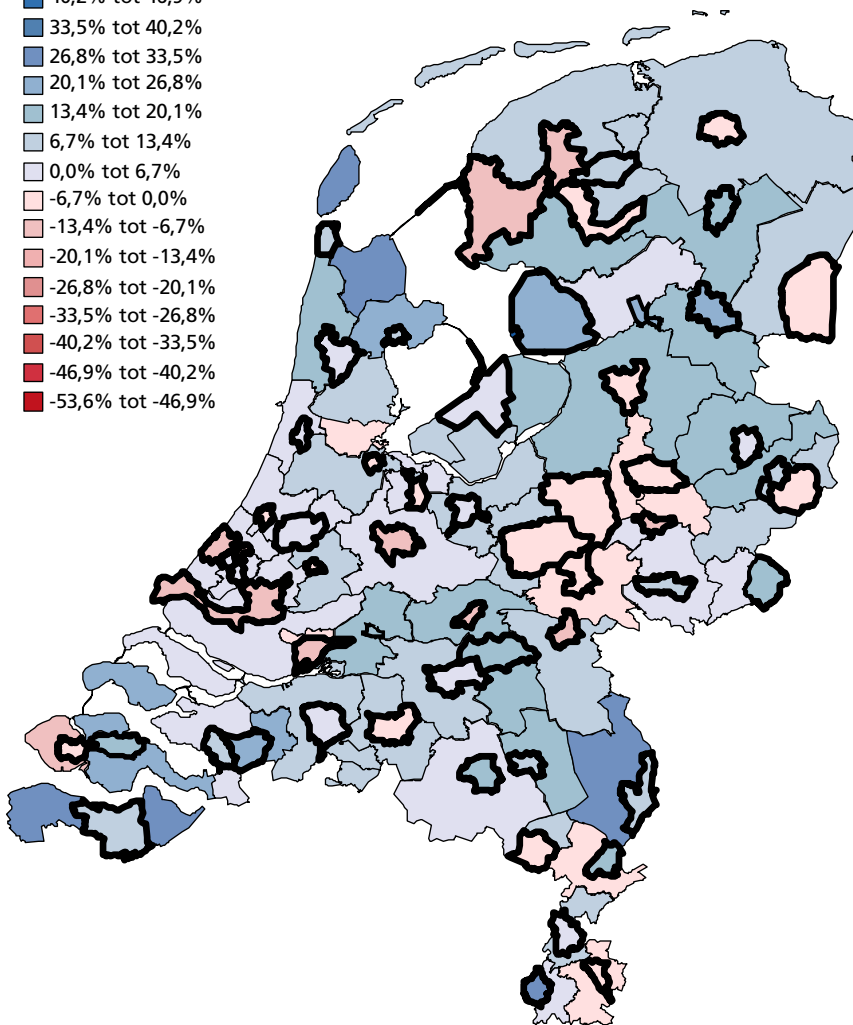
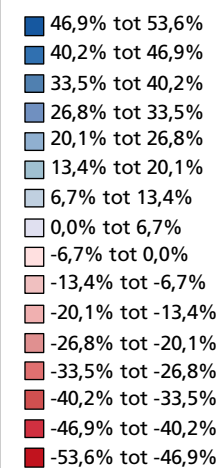
Herverdeeleeffecten (SER)



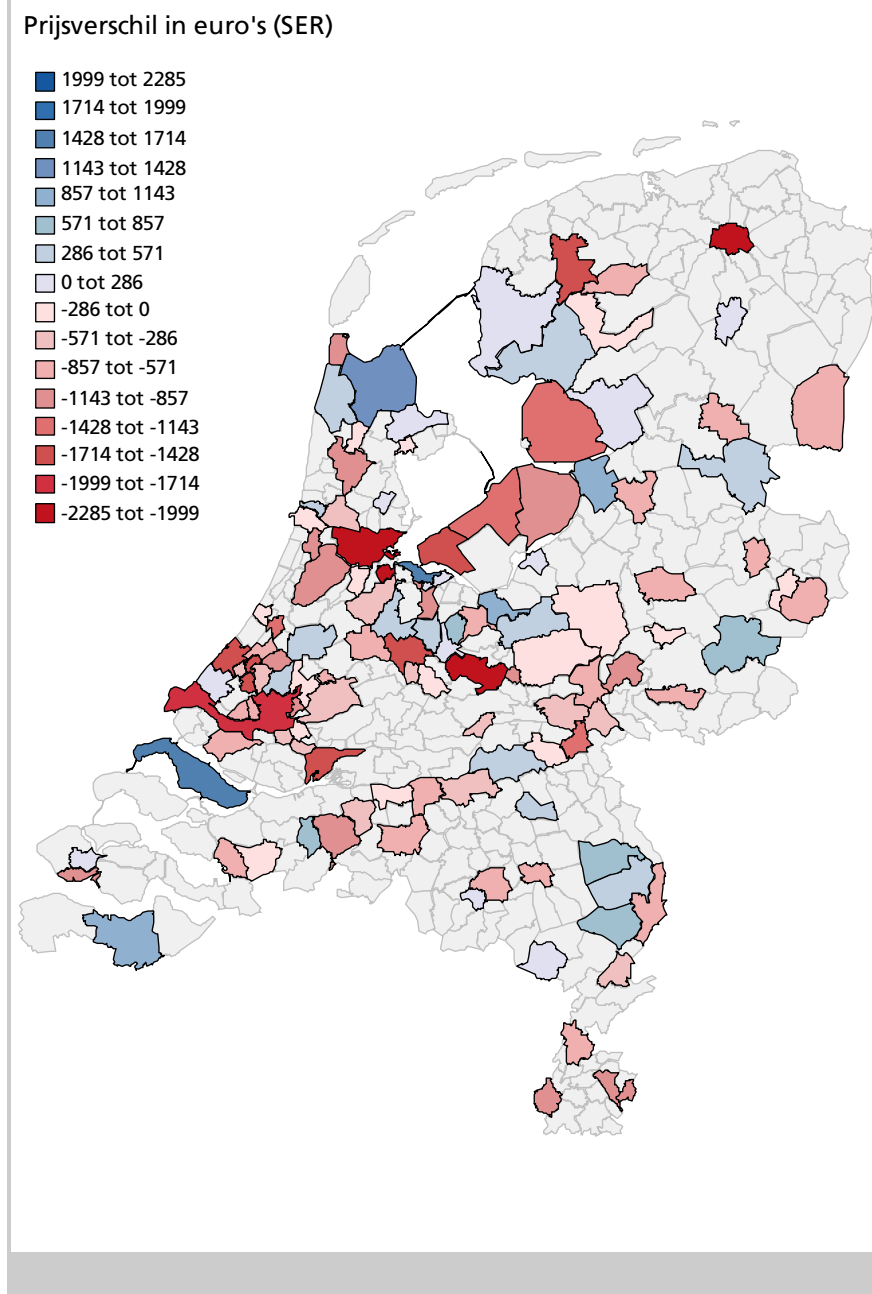
*Herverdeeleeffect = $\text{budgetaandeel 2017} / \text{uitgavenaandeel 2015} - 100\%$

Kaart 2.4 De herverdeeffecten* in de centrumsteden en het ommeland

Herverdeeeffecten (SER)

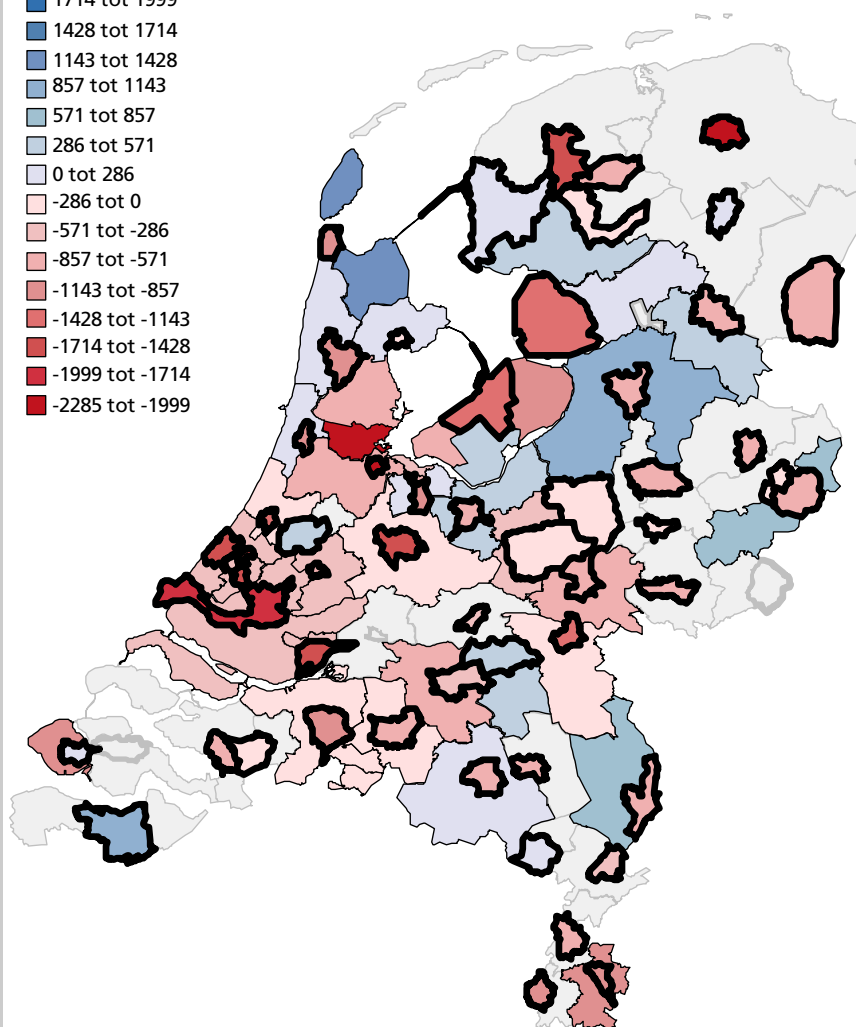
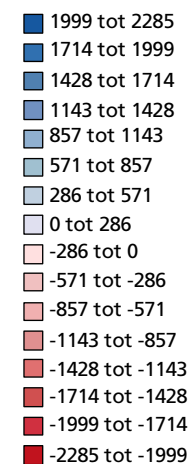


Kaart 2.5 Het verschil tussen de voorspelde prijs op basis van het normbedrag en de werkelijk betaalde prijs in 2015 in de 117 gemeenten in de *sample* van dit onderzoek



Kaart 2.6 Het verschil tussen de voorspelde prijs op basis van het normbedrag en de werkelijk betaalde prijs in de centrumsteden en het bekende deel van het ommeland

Prijsverschil in euro's (SER)



Tabel 2.1 toont de afwijkingen voor de vier grote steden (G4). Uit tabel 2.1 blijkt dat het verdeelmodel het aantal huishoudens met bijstand op 31-12-2015 gemiddeld voor de G4 en voor Rotterdam in het bijzonder goed voorspelt. Volgens het model zouden er in de G4 113.450 huishoudens afhankelijk moeten zijn van bijstand, in werkelijkheid waren dat er 363 meer; een verschil van 0,3%. In Amsterdam lag het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering lager dan voorspeld en in Utrecht en Den Haag hoger.

Tabel 2.1 Tekorten in de vier grote steden

	Voorspeld aantal huishoudens met bijstand op 31-12- 2015	Werkelijk aantal huishoudens met bijstand op 31-12- 2015	Vershil (residu)	Herverdeel- effect*
Amsterdam	41.851	39.527	+5,9%	-5,1%
Rotterdam	38.763	38.615	+0,4%	-8,2%
Den Haag	23.511	25.561	-8,0%	-13,1%
Utrecht	9.325	10.110	-7,8%	-13,1%
Totaal G4	113.450	113.813	-0,3%	

*Herverdeeleffect = budgetaandeel 2017 (op basis van het verdeelmodel met kenmerken per 31-12-2015) / uitgavenaandeel 2015 (op basis van feitelijke uitgaven over 2015) - 100%

Op basis van deze cijfers zou dus verwacht worden dat Rotterdam genoeg geld krijgt om de uitkeringen te kunnen betalen, dat Amsterdam geld overhoudt, en dat Den Haag en Utrecht geld tekort komen. In de praktijk komen echter alle vier grote steden geld tekort, zo blijkt uit het zogenoemde herverdeeleffect in de laatste kolom van tabel 2.1. Daarvoor zijn twee redenen.

Verschillen in samenstelling

De gemiddelde prijs die verstrekt wordt door een gemeente hangt allereerst af van de samenstelling van de bijstandspopulatie. Een gemeente met relatief veel paren verstrekt gemiddeld een hogere uitkering dan een gemeente met relatief veel alleenstaanden, vanwege de hogere bijstandsnorm voor een paar. Een verschil tussen de gemiddelde verstrekte prijs en het gemiddelde toegekende normbedrag kan ontstaan door samenstellingseffecten. Het verdeelmodel kan voor een gemeente evenveel huishoudens met bijstand voorspellen als er werkelijk zijn en toch op een financieel tekort of

overschot uitkomen. Dit hangt af van de mate waarin realisatie en voorspelling van het aantal bijstandshuishoudens bij de verschillende huishoudenstypen op elkaar aansluiten. Bij een gemeente waarvoor het totale aantal voorspelde en werkelijke bijstandshuishoudens exact gelijk is, maar er vijftig paren met kinderen meer dan verwacht in de bijstand zitten en vijftig thuiswonende meerderjarige kinderen minder dan verwacht – met een gemiddeld normbedrag van € 19.000 voor paren en € 7000 voor thuiswonende meerderjarige kinderen – is er toch een tekort van € 600.000 ($-50 * € 19.000 + 50 * € 7000$).

Verschillen in prijs

Een tweede belangrijke reden is naar verwachting dat er een verschil is tussen de verstrekte prijs en het normbedrag waarmee bij de budgetbepaling gerekend wordt. In het model wordt gerekend met volledige uitkeringen, terwijl in werkelijkheid mensen bijvoorbeeld ook parttime werken of alimentatie of een andere uitkering ontvangen. Een gemeente die vooral volledige uitkeringen verstrekt, zal dus een tekort hebben als dat in andere gemeenten niet het geval is. In het verdeelmodel is geen rekening gehouden met deze prijsverschillen. Daar is bij de ontwikkeling van dat verdeelmodel bewust voor gekozen om zo verschillen in de hoogte van de uitkering die het gevolg zijn van beleid buiten beschouwing te laten.¹⁰ Gemeenten kunnen namelijk afwijken van de geldende normbedragen, bijvoorbeeld door kortingen op bijstand (sancties), het stimuleren van deeltijdwerk (met bijbehorende korting op de uitkering) of door de kostendelersnorm niet (volledig) toe te passen. Maar mogelijk zijn er ook prijsverschillen die niet veroorzaakt worden door beleid en uitvoering, bijvoorbeeld doordat een gemeente met relatief veel studenten mensen (door verdringing) minder goed kan plaatsen op deeltijdwerk. Dit onderzoek moet daar meer helderheid over verschaffen.

Verschillen door peilmoment

Daarnaast zijn er mogelijk nog twee verklaringen voor het uiteindelijke tekort of overschot van gemeenten. Bij de berekening van het herverdeeleeffect in tabel 2.1 en kaart 2.1 werd het budgetaandeel van 2017 (voorspeld met verdeelmodel met kenmerken per 31-12-2015) vergeleken met het feitelijke uitgavenaandeel over 2015. De uitgaven over 2017 zijn

¹⁰ Zie: C. Tempelman, M. Lammers, S. Vriend, T. Smits, 2016: Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2017 (SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam).

immers nog niet bekend, zodat een vergelijking van het budget over 2017 met de feitelijke uitgaven over dat jaar nog niet mogelijk is.

De feitelijke tekorten en overschotten over het jaar waarvoor de budgetten zijn bepaald kunnen daarnaast het gevolg zijn van een gebeurtenis tussen de peildatum van het verdeelmodel (in dit geval 31-12-2015) en het betreffende jaar (in dit geval 2017) – zoals de sluiting van een groot bedrijf en het plotselinge verlies aan werkgelegenheid, of juist een nieuwe bedrijfsvestiging. Zo'n gebeurtenis kan leiden tot veranderingen in de kenmerken waarmee de aantallen zijn voorspeld en dus tot een over- of onderschatting van die aantallen.

Verschillen door macrobudget

En tot slot zouden gemeenten uiteindelijk geld tekort kunnen komen als het macrobudget dat vooraf wordt geraamd verkeerd is ingeschat. Dat zou in theorie zelfs kunnen betekenen dat alle gemeenten een financieel tekort hebben, ook de gemeenten die over het algemeen bekend staan als 'voordeelgemeenten'.

In dit onderzoek gaat het allereerst om de vraag of verschillen in voorspelde en werkelijke aantallen tussen gemeenten (zie kaart 2.1) kunnen worden toegeschreven aan beleid en uitvoering. Echter, uiteindelijke tekorten en overschotten zijn niet alleen het gevolg van verschillen in aantallen maar ook van verschillen in prijs.

De tweede vraag die met dit onderzoek moet worden beantwoord is dus of die verschillen in prijs het gevolg zijn van beleid en uitvoering of van objectieve kenmerken waarmee in het verdeelmodel per definitie – omdat dat de kans op bijstand voorspelt, en niet de prijs – geen rekening wordt gehouden.

Tekorten en overschotten die het gevolg zijn van het peilmoment en de raming van het macrobudget worden in dit onderzoek niet meegenomen omdat die niet het gevolg zijn van het bijstandsverdeelmodel.

3 Theorie, beleidsdocumenten en interviews

De insteek van dit deel van het onderzoek is ‘vergelijkend (casus)onderzoek tussen gemeenten op basis van interviews met gemeentelijke deskundigen en ambtenaren en de analyse van gemeentelijke documenten’. De kwalitatieve informatie die voor dit onderzoek beschikbaar was – uit de wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten (de zogenoemde grijze literatuur) en interviews met de sociale diensten van de gemeenten uit de kerngroep wordt in dit hoofdstuk besproken. De vraag is of er daarin voldoende aanwijzingen zitten die het aannemelijk maken dat er een verband is tussen beleid en uitvoering en financiële tekorten en overschotten bij gemeenten.

3.1 Theorie

De aanname dat gemeenten invloed hebben op de bijstandsuitgaven ligt ten grondslag aan het verdeelmodel. Het model beoogt immers een prikkelende werking te hebben; gemeenten moeten er door gestimuleerd worden om maatregelen te nemen die de uitgaven terugdringen. Welke maatregelen nu precies zorgen voor het terugdringen van de bijstandsuitgaven is echter niet zo makkelijk te zeggen. Helpt een streng handhavingsbeleid of is het juist beter om klanten vertrouwen te geven? Zijn sollicitatietrainingen zinvol of is het organiseren van langdurige scholingstrajecten effectiever? Of kun je je als gemeente maar beter richten op economisch beleid om zo de kans op werk in de regio te vergroten?

Deze vragen zijn niet eenduidig te beantwoorden. Er is (nog) geen algemeen aanvaard beleidsrecept dat zorgt voor een vermindering van de bijstandsuitgaven. Wat als de juiste beleidsmix wordt beschouwd, hangt samen met de specifieke context in een gemeente, maar ook politiek-ideologische opvattingen spelen een rol. De wetenschap biedt hierbij beperkt de helpende hand: op een gering aantal aspecten is er theoretische consensus over de vraag welk type beleid invloed heeft op de bijstandsuitgaven. Er worden in de literatuur drie clusters van factoren onderscheiden.¹¹

¹¹ In dit theoretische onderdeel wordt uitsluitend ingegaan op de factor ‘beleid en uitvoering’. Over de verschillen in prijs is geen literatuur beschikbaar.

Cluster 1: Inzet van instrumenten

Er wordt veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van re-integratiemethodieken.¹² Ten aanzien van een beperkt aantal instrumenten of maatregelen zijn inmiddels uitspraken te doen. Belangrijk daarbij is dat de effectiviteit van maatregelen verschilt per doelgroep. Voor kansrijke klanten, met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt, zijn andere instrumenten geschikt dan voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Er zijn aanwijzingen dat investeren in kansrijke klanten over het algemeen meer effect heeft op uitkeringslasten dan investeren in kansarme klanten.¹³

Controle en handhaving

Aangenomen wordt dat het vooral bij kansrijke klanten zinvol is om goed te controleren op verplichtingen. Er zijn aanwijzingen dat het hanteren van sancties bij het niet-nakomen van verplichtingen effect heeft op de uitkeringslasten.¹⁴ Het organiseren van regelmatige klantcontacten heeft effect, het afschaffen van verplichtingen juist niet.¹⁵ Uit eerder onderzoek bleek dat extra investeringen in handhaving en controle kunnen leiden tot een trendbreuk in de uitkeringslasten.¹⁶ Over de werking van controle en handhaving bij minder kansrijke klanten, bijvoorbeeld het effect van het verlenen van ontheffingen, is minder bekend.

Intake

Er zijn aanwijzingen dat investeringen in de beginperiode van de uitkering het meest effectief zijn. Gemeenten die de toegang tot de uitkering ('de poort') goed organiseren, kunnen de uitkeringslasten verlagen. Dat kan bijvoorbeeld door het hanteren van een zoekperiode.¹⁷ In zo'n zoekperiode, wettelijk verplicht voor jongeren tot 27 jaar, moet degene die een aanvraag

¹² Een goed overzicht van de stand van zaken biedt: CPB, 2016: Kansrijk arbeidsmarktbeleid, deel 2, (CPB Den Haag), 159-212.

¹³ P. Koning, 2016: Werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt: een kwestie van kiezen, in: TPEdigitaal 10-1, 1-9. Overigens is er ook onderzoek dat concludeert dat investeren in het 'granieten bestand' wel kan leiden tot re-integratie: I. Groot, e.a., 2007: De lange weg naar werk (SEO Economisch Onderzoek/TNO).

¹⁴ P. Koning, 2012: Beter een stok dan een wortel, in: J. Uitermark, A. Gielen en M. Ham (red.): Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies (Van Gennep, Amsterdam).

¹⁵ CPB, 2016: Kansrijk arbeidsmarktbeleid, deel 2: 193-195. Zie ook: M. Fenger, T. Strüwer, 2016: De effecten van klantcontacten in de Participatiewet. Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk contact bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse Wal (Erasmus Universiteit, Rotterdam).

¹⁶ G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, R. Zwart, 2016: Tien jaar WWB en Bijstandwijzer. Lessen voor gemeentelijk re-integratiebeleid op basis van 25 casestudy's onder gemeenten (Atlas voor gemeenten en Divosa, Utrecht).

¹⁷ Rekenkamer Rotterdam, 2013: Inkomen met uitkomen. Onderzoek naar beheersing uitkeringslasten.

voor een uitkering doet, een maand actief zoeken naar werk of scholing alvorens de uitkering daadwerkelijk wordt toegekend.

Begeleiding en bemiddeling

Investeren in goede begeleiding en bemiddeling is bij kansrijke klanten effectief. Er zijn aanwijzingen dat aanbodversterkende instrumenten, zoals korte cursussen, voor een kansrijke doelgroep effect hebben.¹⁸ In Rotterdam zijn goede ervaringen opgedaan met het instrument WerkLoont; een intensieve groepsaanpak voor kansrijke bijstandsccliënten.¹⁹ Er zijn daar tevens goede ervaringen opgedaan met het instrument zelfsturing, waarbij cliënten zelf invloed hebben op de inzet van instrumenten.

Loonkostensubsidies

Voorals bij kansarme klanten kunnen loonkostensubsidies nuttig zijn. Maar langdurige trajecten, zoals gesubsidieerde arbeid, zijn minder effectief, vanwege het zogenaamde insluitingseffect (*lock-in*): er is te weinig prikkel voor doorstroom naar de arbeidsmarkt.²⁰ Bijna alle gemeenten maken in meer of mindere mate gebruik van het instrument loonkostensubsidies.

Tegenprestatie

Een bijzondere vorm van verplichtingen is de zogenaamde tegenprestatie. Uit onderzoek blijkt dat het inzetten van de tegenprestatie geen effect heeft op de uitstroom naar werk.²¹ Dat heeft er ook mee te maken dat de tegenprestatie gericht is op klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hoewel er van het hanteren van de tegenprestatie een zeker afschrikwekkend effect kan uitgaan, is het dus de vraag of investeringen in de tegenprestatie opwegen tegen de besparing op de uitkeringslasten.

Cluster 2: Organisatiecultuur

Het is aannemelijk dat de kwaliteit van het management en de uitvoering effect heeft op de uitkeringslasten. Niet voor niets wordt er de laatste jaren veel geïnvesteerd in het ‘vakmanschap’ van medewerkers van sociale diensten. Volgens onderzoek werken de prikkels in het verdeelmodel niet

¹⁸ J. Kluve, 2010: The effectiveness of European active labor market programs, in: Labour Economics 17(6), 904-918.

¹⁹ J. de Koning, P. de Hek, L. Mallee, F. Rosing, M. Groenewoud, 2014: Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie (SEOR, Regioplan Beleidsonderzoek, Epsilon Research).

²⁰ D. Card, J. Kluve en A. Weber, 2015: What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, NBER working paper 21431.

²¹ T. Kampen, 2014: Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering (UvA, Amsterdam).

automatisch door op de werkvloer.²² Ook is gebleken dat interne reorganisaties kunnen zorgen voor een plotselinge stijging van de uitkeringslasten.²³ Er zijn aanwijzingen dat organisaties waar klantmanagers veel autonomie hebben tot betere resultaten komen.²⁴ Ook zijn er aanwijzingen dat organisaties die nauw samenwerken met *stakeholders* in de omgeving, bijvoorbeeld UWV, werkgevers of onderwijsinstellingen, tot betere resultaten komen.²⁵

Cluster 3: Politiek klimaat

Politieke en ideologische opvattingen binnen een gemeente kunnen een belangrijke invloed hebben op de uitkeringslasten. Er zijn aanwijzingen dat wethouders liever een ‘sociaal’ imago hebben, als bestuurder met oog voor de kansarmen in de samenleving, dan een imago dat wordt geassocieerd met ‘streng’.²⁶ Met name in gemeenten met een traditioneel linkse signatuur (een dominante positie voor SP en PvdA) zou dit een rol kunnen spelen. Er zijn ook aanwijzingen dat gemeenten die gedurende een periode een ruim bijstandsbudget hadden later juist te maken krijgen met tekorten, wellicht omdat zij de teugels hebben laten vieren.²⁷ In het verlengde hiervan is het aannemelijk dat gemeenten die extra budget vrijmaken voor uitstroombelief of voor investeringen in het functioneren van de sociale dienst hier baat bij hebben.

3.2 Interviews onder kerngroep van zestien gemeenten

In overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie is ervoor gekozen om per gemeente gesprekken te voeren met meerdere functionarissen (zie bijlage 1 voor een complete lijst met geïnterviewde personen). In bijna alle gemeenten zijn gesprekken gevoerd op het niveau

²² L. Aarts en S. van der Veen, 2016: Prikkelssturing in het sociale domein: meervoudige doelen en parallelle rationaliteiten. Ervaringen in de uitvoering van de bijstand (Ape, Den Haag).

²³ G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, R. Zwart, 2016: Tien jaar WWB en Bijstandwijzer. Lessen voor gemeentelijk re-integratiebeleid op basis van 25 casestudy's onder gemeenten (Atlas voor gemeenten en Divosa, Utrecht).

²⁴ L. Aarts en S. van der Veen, 2016: Prikkelssturing in het sociale domein: meervoudige doelen en parallelle rationaliteiten. Ervaringen in de uitvoering van de bijstand (Ape, Den Haag).

²⁵ Rekenkamer Rotterdam, 2013: Inkomen met uitkomen. Onderzoek naar beheersing uitkeringslasten.

²⁶ L. Aarts en S. van der Veen 2016: Prikkelssturing in het sociale domein: meervoudige doelen en parallelle rationaliteiten. Ervaringen in de uitvoering van de bijstand (Ape, Den Haag).

²⁷ G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, R. Zwart, 2016: Tien jaar WWB en Bijstandwijzer. Lessen voor gemeentelijk re-integratiebeleid op basis van 25 casestudy's onder gemeenten (Atlas voor gemeenten en Divosa, Utrecht).

van de directie, dat van de beleidsadviseurs en de uitvoerders (klantmanagers, medewerkers handhaving). Ook is veelal gesproken met een functionaris die vanuit *control* of financiën zicht heeft op het beleid rond werk en inkomen. De uiteindelijke selectie van de gesprekspartners is overigens aan de deelnemende gemeenten overgelaten.

De keuze om de gesprekken met meerdere functionarissen te voeren is een gelukkige gebleken. Juist door de combinatie van meerdere invalshoeken werd het beeld van beleid en uitvoering scherper. In combinatie met de *deskresearch* (zie bijlage 2 voor een lijst met bestudeerde beleidsdocumenten) en de beschrijvende statistieken (zie paragraaf 3.3) was het mogelijk een beeld te vormen van de meest kenmerkende aspecten van beleid en uitvoering. Het onderzoek van schriftelijke documenten vond zowel plaats op basis van door de gemeenten aangeleverde documenten (beleidsplannen, evaluaties, analyses, verantwoordingsdocumenten) als op basis van openbare bronnen. Vanuit gemeenten is ruimhartig extra informatie verstrekt, in de vorm van (externe) rapporten, evaluaties, analyses en strategische plannen.

De gesprekken zijn zonder uitzondering in een goede en open sfeer verlopen. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt, die vervolgens aan de gesprekspartners ter controle zijn voorgelegd. Op basis van het commentaar van de geïnterviewden zijn de definitieve verslagen tot stand gekomen.

De selectie van gemeenten

De zestien gemeenten waarmee de interviews zijn gehouden vormen de kerngroep van dit onderzoek (zie tabel 3.1):

Tabel 3.1 De kerngroep van zestien gemeenten waarmee de interviews zijn gehouden

Gemeente	Inwoners	Herverdeeleffect*	Bijzonderheden
Amstelveen	88.500	49%	40.000+
Nijkerk	41.000	45%	40.000+
Venray	43.500	32%	40.000+
Goeree-Overflakkee	48.500	29%	40.000+
Maastricht	122.500	28%	100.000+
Eindhoven	225.000	19%	G5
Venlo	100.000	10%	Samen met Venray
Zwijndrecht	44.000	1%	Drechtsteden
Groningen	202.000	-5%	Positief residu
Almere	198.000	-5%	New town
Dordrecht	119.000	-12%	Drechtsteden
's-Gravenhage	520.000	-13%	G4
Utrecht	339.000	-13%	G4
Zutphen	47.000	-13%	40.000+
Vlissingen	44.500	-17%	40.000+
Leidschendam-Voorburg	74.000	-17%	40.000+

*Herverdeeleffect = $\text{budgetaandeel 2017} / \text{uitgavenaandeel 2015} - 100\%$

De interviews zijn gehouden met de 40.000+-gemeenten met het grootste positieve herverdeeleffect.²⁸ Naast de top vier van deze gemeenten is ook Maastricht in deze categorie meegenomen, als 100.000+-gemeente met het grootste positieve herverdeeleffect. Van de 40.000+-gemeenten met het grootste negatieve herverdeeleffect is de top-5 meegenomen. Onder deze gemeenten bevinden zich Den Haag en Utrecht, twee 100.000+-gemeenten. Aan deze tien gemeenten zijn de volgende zes gemeenten toegevoegd:

- Almere als grote forensengemeente onder de rook van een G4-gemeente en omdat in Almere het tekort wordt veroorzaakt door de prijs (en niet door het aantal uitkeringen).
- Eindhoven als grootste gemeente in de top-25 met positieve herverdeeleffecten.

²⁸ Gedefinieerd als het budgetaandeel in 2017 gedeeld door het uitgavenaandeel 2015.

- Groningen omdat voor deze gemeente het verdeelmodel circa 7% meer huishoudens voorspelt in de bijstand dan in werkelijkheid terwijl het herverdeeffect toch negatief uitkomt met 5%, hetgeen duidt op een groot prijseffect.
- Dordrecht en Zwijndrecht omdat die behoren tot dezelfde ISD Drechtsteden, maar verschillende herverdeeffecten hebben.
- Venlo om de verschillen met samenwerkingspartner Venray te kunnen onderzoeken.

3.3 Analyse verschillen zestien kerngemeenten

Als eerste stap op weg naar verklaringen voor de verschillen zijn voor de zestien gemeenten die behoren tot de kerngroep van dit onderzoek (zie paragraaf 3.2) de afwijkingen tussen realisatie en budget in kaart gebracht met beschrijvende statistieken. De gevonden verschillen dienden als input voor de analyse van overeenkomsten en verschillen tussen voor- en nadeelgemeenten in het vervolg van dit onderzoek. Tijdens de interviews is waar mogelijk ingegaan op mogelijke verklaringen voor de gevonden verschillen.

Allereerst is in tabel 3.2 (kolom 1) het totale (verwachte) tekort/overschot vergeleken met de feitelijke bijstandsuitgaven in 2015. De tabel laat het herverdeeffect zien, zodat verschillen in het macrobudget en de macro-uitgaven de cijfers niet verstoren. Vervolgens is onderscheid gemaakt tussen verschillen in voorspelde en gerealiseerde aantallen bijstandsuitkeringen (als percentage van het aantal gerealiseerde uitkeringen) en verschillen in de gehanteerde en gerealiseerde prijs van een uitkering. De gerealiseerde prijs is gebaseerd op de feitelijke uitgaven in 2015. Deze is vervolgens geschaald naar het beschikbare macrobudget in 2017, om te corrigeren voor verschillen in de macrogegevens.²⁹

²⁹ In het kader van dit onderzoek is daarnaast nog geprobeerd om de prijscomponent nader te analyseren door te corrigeren voor samenstellingseffecten en zo het netto prijseffect over te houden. Daarvoor is bij de zestien gemeenten uit de kerngroep de daarvoor benodigde informatie – de bruto uitgaven per huishouden – opgevraagd. Het was echter voor gemeenten erg lastig om de bruto uitgaven te leveren, omdat de meeste registraties over bijstandsuitkeringen netto gegevens betreffen. Uiteindelijk zijn de gegevens niet, of niet op de juiste wijze, ontvangen, waardoor de beoogde nadere analyse van de prijscomponent niet mogelijk was.

Tabel 3.2 Verschillen tussen voorspelde budgetten, aantallen en prijzen voor de zestien kerngemeenten

	Verschillen in: Totaal budget (hve)	Aantal bijstands- uitkeringen	Gemiddelde prijs
Almere	-5,2%	1,1%	-€ 988
Amstelveen	48,8%	43,0%	€ 237
Dordrecht	-12,0%	-6,5%	-€ 865
Eindhoven	19,5%	20,4%	-€ 308
Goeree-	29,2%	8,3%	€ 2048
Overflakkee			
Groningen	-5,0%	7,2%	-€ 1702
Leidschendam-	-16,5%	-16,1%	-€ 186
Voorburg			
Maastricht	27,6%	31,8%	-€ 581
Nijkerk	44,9%	28,3%	€ 1360
's-Gravenhage	-13,1%	-8,0%	-€ 989
Utrecht	-13,1%	-7,8%	-€ 1031
Venlo	10,0%	9,4%	-€ 39
Venray	32,4%	18,5%	€ 1230
Vlissingen	-17,0%	-15,4%	-€ 292
Zutphen	-12,6%	-14,9%	€ 270
Zwijndrecht	1,3%	0,6%	€ 59

In tabel 3.3 tot en met 3.5 zijn de verschillen in aantallen vervolgens uitgesplitst naar huishoudtype. Hiervoor is de zogenoemde rekentool gebruikt.³⁰ Daarmee kan elke gemeente zien of het bij bepaalde groepen een boven- of benedengemiddeld aantal bijstandsuitkeringen heeft gehad.³¹

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/10/19/tool-verdeelmodel-bijstandsbudgetten-2017>

³¹ Om dit zuiver te kunnen doen, is de rekentool opnieuw geladen met geschaalde budgetten per huishoudtype (de rekentool bevatte ongeschaalde budgetten). Dit was mogelijk door per huishouden een voorspeld budget én een voorspeld budgetaandeel te berekenen. Dit budgetaandeel is het voorspelde budget voor dat huishouden gedeeld door het totaal aan voorspelde budgetten voor alle gemeenten. De aandelen opgeteld over alle huishoudens resulteren dan in het gemeentelijke budgetaandeel. Als deze budgetaandelen worden vermenigvuldigd met het beschikbare macrobudget resulteren de budgetten per huishouden, geschaald naar het macrobudget.

Tabel 3.3 Verschillen naar huishoudenssamenstelling - etniciteit

	Marokko	Turkije	Suriname	Overig niet-westers
Almere	-0,5%	-0,9%	1,0%	-0,8%
Groningen	1,0%	3,1%	0,6%	6,1%
Zwijndrecht	0,0%	1,0%	1,0%	-2,3%
<i>Voordeelgemeenten</i>				
Amstelveen	1,8%	2,5%	1,5%	3,5%
Eindhoven	4,0%	3,7%	1,6%	4,5%
Goeree-Overflakkee	-	-	-	-
Nijkerk	3,6%	-	-	-2,7%
Maastricht	4,0%	4,6%	2,7%	9,0%
Venray	8,5%	4,3%	2,5%	2,1%
Venlo	3,7%	2,9%	-2,1%	2,3%
<i>Nadeelgemeenten</i>				
Dordrecht	1,3%	-0,7%	-0,5%	-1,7%
's-Gravenhage	-2,0%	-0,5%	-2,2%	0,3%
Leidschendam-Voorburg	-3,6%	-3,5%	-3,2%	-0,3%
Utrecht	-2,6%	-0,2%	-1,4%	0,5%
Vlissingen	-1,6%	-12,7%	-0,7%	-2,1%
Zutphen	-2,6%	0,0%	1,2%	-2,6%

Bron: Tool verdeelmodel bijstandsbudgetten, bewerking SEO/Atlas

Een afwijking van meer dan 2%-punt is gearceerd (positief = groen, negatief = rood)

Tabel 3.3 laat duidelijk zien dat allochtone inwoners in de nadeelgemeenten over het algemeen hogere bijstandskansen hebben dan verwacht wordt op basis van het model. De tabel toont het verschil tussen de voorspelde en de feitelijke bijstandskansen voor inwoners met een bepaalde migratieachtergrond. Er is gekeken naar Marokkanen, Turken, Surinamers en de groep overige niet-westerse allochtonen uit het verdeelmodel omdat dit de grootste groep mensen betreft.³² Bij de voordeelgemeenten is het tegenovergestelde zichtbaar. In dat geval zitten mensen met deze migratieachtergrond juist minder vaak dan verwacht in de bijstand. De gemeenten Almere, Groningen en Zwijndrecht zijn apart getoond, omdat het hier geen nadrukkelijke voor- of nadeelgemeenten betreft.

Ook bij gezondheidskenmerken valt op dat in de nadeelgemeenten inwoners die bepaalde zorg gebruiken vaker in de bijstand zitten dan wordt verwacht

³² In het verdeelmodel zijn nog andere migratieachtergronden meegenomen (o.a. Syrië, Nederlandse Antillen, Somalië), deze groepen vallen dus niet in de categorie overig niet-westers.

op basis van het model (tabel 3.4).³³ Bij de voordeelgemeenten zijn vooral positieve afwijkingen te zien bij deze zorggebruikers, hoewel de omvang van de verschillen nu minder uitgesproken is.

Tabel 3.4 Verschillen naar huishoudenssamenstelling - gezondheid

	Depressie	Psychose/bipolair	GGZ-gebruik
Almere	-1,0%	-0,2%	-0,3%
Groningen	0,5%	2,4%	1,0%
Zwijndrecht	-0,7%	-0,6%	0,3%
<i>Voordeelgemeenten</i>			
Amstelveen	-0,1%	-1,6%	0,9%
Eindhoven	0,0%	0,5%	0,2%
Goeree-Overflakkee	1,0%	2,3%	1,8%
Nijkerk	0,7%	-0,6%	0,6%
Maastricht	0,3%	0,0%	2,2%
Venray	1,0%	0,9%	0,7%
Venlo	-0,3%	-0,1%	1,2%
<i>Nadeelgemeenten</i>			
Dordrecht	-2,0%	-1,6%	-1,5%
's-Gravenhage	-3,5%	-4,1%	-2,0%
Leidschendam-Voorburg	-2,0%	-2,2%	-1,2%
Utrecht	-2,0%	-2,2%	-1,1%
Vlissingen	-2,2%	-4,5%	-3,7%
Zutphen	-0,1%	0,3%	-1,4%

Bron: Tool verdeelmodel bijstandsbudgetten, bewerking SEO/Atlas

Een afwijking van meer dan 2%-punt is gearceerd (positief = groen, negatief = rood)

Uitsplitsing van het verschil tussen de voorspelde en de werkelijke kans naar huishoudenssamenstelling laat een duidelijk patroon zien voor eenouderhuishoudens (tabel 3.5). Als we vervolgens inzoomen op de moeders met een kind onder de vijf jaar zijn de voorspelde bijstandskansen in de nadeelgemeenten nog lager dan de werkelijke bijstandskansen. Bij alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar kan de gemeente een ontheffing verlenen. Uit (verouderd) onderzoek blijkt dat de mate waarin gemeenten deze ontheffingen toekennen sterk verschilt.³⁴ Bij de voordeelgemeenten zitten eenoudermoeders juist minder vaak in de bijstand dan verwacht. Het patroon bij eenoudermoeders met een kind onder de vijf

³³ Deze patronen zijn ook zichtbaar bij medicijngebruik op basis van verschillende hoofdgroepen.

³⁴ I. Groot, e.a., 2007: De lange weg naar werk (SEO Economisch Onderzoek/TNO).

jaar is nu minder uitgesproken. Voor een deel kan dit komen doordat de aantallen erg klein zijn (bij Nijkerk en Goeree-Overflakkee), waardoor toeval een grotere rol gaat spelen.

Tabel 3.5 Verschillen naar huishoudenssamenstelling - huishouden

	Eenouderhuishoudens	Eenouderhuishoudens (moeder, jongste kind < 5 jaar)
Almere	-0,1%	0,9%
Groningen	1,2%	0,2%
Zwijndrecht	-0,6%	2,6%
<i>Voordeelgemeenten</i>		
Amstelveen	3,1%	5,2%
Eindhoven	2,8%	1,0%
Goeree-Overflakkee	3,4%	0,9%
Nijkerk	2,4%	-3,2%
Maastricht	3,1%	0,9%
Venray	0,9%	0,1%
Venlo	0,8%	3,7%
<i>Nadeelgemeenten</i>		
Dordrecht	-0,3%	1,4%
's-Gravenhage	-1,9%	-4,0%
Leidschendam-	-2,3%	-4,9%
Voorburg		
Utrecht	-2,0%	-2,5%
Vlissingen	-2,7%	-8,6%
Zutphen	-2,2%	-3,9%

Bron: Tool verdeelmodel bijstandsbudgetten, bewerking SEO/Atlas

Een afwijking van meer dan 2%-punt is gearceerd (positief = groen, negatief = rood)

De vraag is nu of deze afwijkingen tussen de voorspelde en werkelijke bijstandskans worden veroorzaakt door beleid. Enerzijds kan de gemeente bij het verstrekken van uitkeringen een meer of minder ruimhartig beleid voeren, waardoor de feitelijke bijstandskans afwijkt van de voorspelling. Anderzijds kan er sprake zijn van een selectie-effect waarbij de inwoners van de gemeente tot de kansarme mensen binnen een bepaalde groep horen. In dat geval wonen in Utrecht bijvoorbeeld kansarmere Marokkanen dan in Maastricht. Dit onderzoek gaat na of de gevonden tekorten en overschotten van de kerngemeenten verklaard kunnen worden door verschillen in beleid en uitvoering. Dat gebeurt allereerst door middel van de interviews die in het vervolg van dit onderzoek worden besproken, en op basis van een

enquête (hoofdstuk 4) en statistische analyses op gegevens over alle gemeenten met meer dan 40.000 inwoners (hoofdstuk 6).

3.4 Uitkomsten uit de interviews

Bij de interviews is gesproken over de aspecten van beleid en uitvoering waarvan aannemelijk is dat deze invloed hebben op de uitkeringslasten (zie paragraaf 3.1). Hieronder wordt besproken hoe de diverse voor- en nadeelgemeenten omgaan met de relevante aspecten.

Handhaving

Uit de theorie komt duidelijk naar voren dat de mate waarin de gemeente uitkeringsgerechtigden controleert op het voldoen aan plichten invloed kan hebben op de bijstandsuitgaven: er zijn aanwijzingen dat de stok beter werkt dan de wortel. Uit de interviews blijkt dat het beleid van gemeenten op dit punt sterk uiteenloopt. Alle geïnterviewde gemeenten, met uitzondering van Goeree-Overflakkee, hebben de verplichting voor klanten om maandelijks een inkomstenbriefje in te dienen afgeschaft. Bijna alle gemeenten hanteren de principes van ‘hoogwaardig handhaven’, waarbij controle zoveel mogelijk gericht (dus niet generiek) plaatsvindt.

Met name ten aanzien van het opleggen van sancties (korting op de uitkering bijvoorbeeld) zijn de verschillen tussen gemeenten groot. In nadeelgemeenten als Groningen, Zutphen en Vlissingen worden relatief weinig maatregelen opgelegd, terwijl voordeelgemeenten als Amstelveen en Venlo hier veel actiever mee zijn. Groningen kiest er bewust voor zoveel mogelijk aan te sluiten bij de intrinsieke motivatie van klanten. De gemeente wil vooral stimuleren en veel minder dwingen. Ongewenst gedrag wordt daarom niet onmiddellijk bestraft. Nadeelgemeente Utrecht gaat ervan uit dat er bij veel klanten die niet aan verplichtingen voldoen sprake is van onbewust handelen: ‘Mensen kunnen fouten maken.’ De gemeente Groningen is zelfs van mening dat door de gekozen werkwijze het bijstandsvolume zich relatief gunstig heeft ontwikkeld.

Gemeenten als Amstelveen en Venlo kiezen juist bewust voor een strenge aanpak. Wie in Venlo niet komt opdagen bij een voorlichtingsbijeenkomst over werk kan een maatregel tegemoet zien. Voordeelgemeente Amstelveen koos rond 2012 bewust voor een strengere handhavingsbeleid.

Klantmanagers voeren soms ferme gesprekken met cliënten over de bemiddeling naar arbeid. Deze koers wordt ondersteund door het management.

Focus op kansrijken

De keuze om bij het ondersteunen van klanten sterk te focussen op kansrijke klanten kan een positief effect hebben op de ontwikkeling van de bijstandslasten. De gemeente Haarlem boekte bijvoorbeeld vanaf 2011 goede resultaten met deze strategie.³⁵ Ten aanzien van dit aspect loopt het beleid van de geïnterviewde gemeenten sterk uiteen. Nogal wat gemeenten steken bewust veel energie in de minder kansrijke klanten, bijvoorbeeld door het creëren van ‘meedoen-banen’ of andere vormen van vrijwilligerswerk voor klanten die weinig kans hebben op de arbeidsmarkt. Drechtsteden heeft bijvoorbeeld 1100 ‘participatieplekken’ beschikbaar, waar klanten vier tot twintig uur per week kunnen werken met behoud van uitkering. Drechtsteden beschouwt deze sociale activering als een van haar natuurlijke kerntaken. Ook nadeelgemeenten als Groningen, Utrecht en Zutphen steken veel energie in vormen van sociale activering. In Utrecht is er sprake van politieke druk om aan de volledige doelgroep, dus niet alleen de kansrijken, aandacht te besteden. Andere gemeenten, zoals Amstelveen en Nijkerk (beide voordeelgemeente), hebben er juist voor gekozen om sterk te focussen op de kansrijke klanten. Nijkerk is bijvoorbeeld in 2012 volledig gestopt met sociale activering; alleen de kansrijke klanten krijgen sindsdien nog ondersteuning. Ook ouderen (55-plussers) vallen in Nijkerk in principe buiten de boot. In Amstelveen wordt voor de ‘ijzeren voorraad’ weinig ondersteuning ingezet, de aandacht gaat voor het overgrote deel naar de kansrijke klanten.

De Poort

De strategie om in het bijzonder bij de uitkeringsaanvraag streng te zijn is kansrijk, zo bleek uit paragraaf 3.1. De gemeente Bergen op Zoom realiseert goede resultaten door klanten die een aanvraag voor een uitkering doen direct een intensief workshopprogramma aan te bieden. De feitelijke uitkeringsaanvraag wordt gedurende de loop van het programma afgerond. In de praktijk haken veel aanvragers in deze (zoek)periode af.³⁶ Diverse geïnterviewde gemeenten hanteren een vergelijkbare methode, met stevige

³⁵ G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, R. Zwart, 2016: Tien jaar WWB en Bijstandwijzer. Lessen voor gemeentelijk re-integratiebeleid op basis van 25 casestudy's onder gemeenten (Atlas voor gemeenten en Divosa, Utrecht).

³⁶ Ibidem.

drempels voor de poort. Dit geldt bijvoorbeeld voor voordeelgemeenten als Amstelveen en Nijkerk, maar ook voor een nadeelgemeente als Almere. In voordeelgemeente Venlo – dat bewust het West-Brabantse model heeft overgenomen – moeten aanvragers gedurende vier tot zes weken twee tot drie dagdelen per week aanwezig zijn bij workshops. De uitkeringsaanvraag wordt in deze periode afgerond. Ook in Almere krijgen nieuwe klanten voordat ze hun aanvraag formeel hebben ingediend al een programma met workshops aangeboden. Er wordt een periode van twee weken als ‘zoekperiode’ gehanteerd. Andere gemeenten kiezen er bewust voor om de aanvraag zo klantvriendelijk mogelijk in te richten. In nadeelgemeente Utrecht is het mogelijk de aanvraag volledig digitaal te doen, waarbij er geen contact met de klant hoeft te zijn. En ook Eindhoven hanteert sinds kort een zeer klantvriendelijke aanvraagprocedure, via de systematiek van het keukentafelgesprek. Eindhoven heeft de verwachting dat deze integrale werkwijze *op termijn* tot minder sociale problemen en kosten gaat leiden.

Workfirst

De strategie om aanvragers van een uitkering direct werk aan te bieden wordt door meerdere gemeenten toegepast. Voordeelgemeente Maastricht werkt al ruim tien jaar met een – doorontwikkelde – *Workfirst*-aanpak. Gedurende een periode van dertien weken werkt een deel van de nieuwe klanten twintig uur per week in het ‘Transferium Werk & Bijstand’. Tijdens deze periode is de gemeente in staat om de werknemersvaardigheden en de motivatie van de klant in beeld te brengen. Dat een deel van de klanten in deze periode vrijwillig afziet van een bijstandsuitkering, wordt gezien als bijvangst. Een nadeelgemeente als Utrecht maakt bewust geen gebruik van de *Workfirst*-methode. Deze gemeente geeft aan mensen liever kansrijk te maken door stage of werkervaring die past bij de opleiding en vaardigheden van klanten. Groningen werkte ongeveer tien jaar geleden met een *Workfirst*-aanpak, maar is daar inmiddels van afgestapt. Hoewel van deze aanpak wel een zekere afschrikking richting klanten uitging, is volgens Groningen met de huidige werkwijze, die meer gericht is op stimuleren en motiveren, het percentage afhakers hoger. Ook voordeelgemeente Eindhoven is inmiddels gestopt met de klassieke *Workfirst*-aanpak.

Deeltijdwerk

Als bijstandsgerechtigden in deeltijd werken, heeft dat direct positieve gevolgen voor de bijstandslasten. Dat sommige gemeenten het werken in deeltijd niet stimuleren, heeft vooral te maken met de administratieve

rompslomp waarmee het bijverdienen gepaard gaat, voor zowel de gemeente als de klant. Opvallend is dat de geïnterviewde voordeelgemeenten allemaal een hoger percentage klanten met bijverdiensten kennen dan de bezochte nadeelgemeenten (met uitzondering van Zutphen). Voordeelgemeente Maastricht heeft enkele jaren geleden bewust ingezet op het stimuleren van deeltijdwerk. De mogelijkheden voor klanten om een deel van de inkomsten te behouden zijn gemaximaliseerd en waar voorheen de aandacht was gericht op volledige uitstroom, wordt deeltijd nu ook als een nuttige tussenstap gezien. Ultimo 2014 had 19% van de klanten bijverdiensten. Ook in voordeelgemeente Amstelveen wordt deeltijdwerk als een opstap gezien naar volledige uitstroom, hoewel het percentage klanten met bijverdiensten met 16% relatief laag is. Aan de andere kant geeft nadeelgemeente Almere aan pas sinds kort te sturen op bevordering van deeltijdwerk. Almere verklaart het relatief lage percentage bijstandsgerechtigden met bijverdiensten (circa 14%) uit het lage aantal banen in de sectoren handel en horeca. Groningen verklaart het lage aantal klanten met bijverdiensten (minder dan 14%) uit de aanwezigheid van de studenten die banen innemen. Ook in Utrecht wordt de aanwezigheid van studenten als verklaring genoemd. Er zijn echter ook studentensteden als Leiden en Maastricht met veel hogere percentages klanten met bijverdiensten (beide rond de 19%). Nadeelgemeente Den Haag – waar slechts 13% van de klanten bijverdiensten heeft – noemt de concurrentie van Oost-Europeanen als verklaring voor het lage percentage klanten dat in deeltijd werkt. Nadeelgemeente Utrecht zet (pas) de laatste tijd in op het bevorderen van deeltijdwerk. De nauw samenwerkende gemeenten Venlo (20%) en Venray (26%) kennen beide hoge percentages. Venray verklaart dit hoge percentage uit de aanwezigheid van de vele zorginstellingen in de gemeente en het meer kleinschalige karakter van de Venrayse samenleving.

Politiek klimaat

In eerder onderzoek bleek dat politieke keuzen een belemmerende werking kunnen hebben op de effectiviteit van het beleid (zie paragraaf 3.1). Bestuurders zijn vaak bevreesd voor een ‘hardvochtig’ imago. Ook vanuit de gemeenteraad worden blokkades opgeworpen, bijvoorbeeld tegen het hanteren van een zoekperiode of een strenge handhaving. In nadeelgemeente Groningen stuitte een collegevoorstel om ook voor klanten boven de 27 jaar een zoekperiode in te voeren op politieke weerstand vanuit de gemeenteraad. ‘De politiek dominante opvatting is in Groningen “met vertrouwen kom je ver.” Ten aanzien van de re-integratieverplichtingen

wordt de handhaving minimaal uitgevoerd.’ Dit betekent volgens de gemeente Groningen niet dat klanten zich niet aan verplichtingen hoeven te houden. Het opleggen van een maatregel is lang niet altijd nodig. Binnen de gemeente bestaat de overtuiging dat door dit beleid juist het aantal klanten is afgenomen (het bijstandsvolume zich gunstig heeft ontwikkeld). Ook in nadeelgemeente Zutphen wordt het als ‘ruimhartig’ gekwalificeerde beleid in verband gebracht met de politieke kleur van de gemeente. Invoering van een tegenprestatie wordt in Zutphen politiek geblokkeerd. In Utrecht ligt een streng beleid (zoals dat bijvoorbeeld gevoerd wordt in een stad als Rotterdam) politiek gevoelig.

Organisatie

Uit onderzoek blijkt dat reorganisaties tot plotselinge schommelingen in de prestaties van gemeenten kunnen leiden. Bijna alle gemeenten hebben de afgelopen jaren te maken gehad met organisatorische strubbelingen, al is het maar vanwege wetwijzigingen (de invoering van de WWB, de Wet werken naar vermogen en de Participatiewet) of budgetwijzigingen (bezuiniging op het werkdeel, wijzigingen in het verdeelmodel). Ook de decentralisaties in het sociale domein zijn voor gemeenten vaak aanleiding het beleid rond werk en inkomen aan te passen. Hoewel alle gemeenten met deze wijzigingen te maken hebben, kent de ene gemeente toch meer organisatorische onrust dan de andere. In nadeelgemeente Vlissingen bijvoorbeeld heeft de vorming van ‘Orionis’ (samenwerkingsverband met Middelburg en Veere, maar ook met de SW-organisatie) tot de nodige onrust op de werkvloer geleid. De plotselinge stijging in de bijstandslasten wordt in verband gebracht met deze reorganisatie. Maar ook in voordeelgemeente Goeree-Overflakkee leidde de samenvoeging van vier gemeenten tot veel onrust. In Groningen is rond 2012 korte tijd gewerkt met een integrale vorm van klantmanagement (regisseurs). Deze werkwijze werd snel weer losgelaten. In combinatie met het afscheid van een groep klantmanagers had dit een negatief effect op de ontwikkeling van het bestand. In Den Haag en Utrecht zijn recent grote wijzigingen doorgevoerd rond de organisatie van het inkomensbeleid. In combinatie met bezuinigingen heeft dat tot de nodige onrust geleid.

Er ook gemeenten die gekenmerkt worden door een zeer stabiel beleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voordeelgemeenten Maastricht en Amstelveen. In deze gemeenten vinden beleidswijzigingen meer geleidelijk plaats.

Opvallend is dat nadeelgemeente Almere juist wordt gekenmerkt door een relatief stabiele organisatie en consistent beleid.

Beschikbaar budget

Vrijwel alle gemeenten hebben in de crisisjaren (2008-2014) voor stevige bezuinigingsopgaven gestaan. In sommige gemeenten heeft ook de sociale dienst hier onder te lijden gehad, in een periode dat (door de crisis) het aantal uitkeringen juist opliep. Dit geldt bijvoorbeeld voor de nadeelgemeenten Vlissingen, Zutphen en Drechtsteden, maar ook voor voordeelgemeente Goeree-Overflakkee. In nadeelgemeente Groningen is enkele jaren geleden vanwege bezuinigingen bij een grote groep klantmanagers het contract niet verlengd. De werkdruk onder klantmanagers is hierdoor toegenomen. Vlissingen kent volgens een externe analyse een te kleine bezetting om de ambities op het gebied van handhaving en werkgeversbenadering goed uit te voeren (onder andere een hoge *caseload*). De gemeenteraad steunt een pleidooi voor meer handhaving, maar was ten tijde van de interviews nog niet bereid meer middelen beschikbaar te stellen. Ook in Eindhoven zorgde een gemeentelijke reorganisatie voor personele problemen. De capaciteit voor handhaving is bijvoorbeeld sterk ingekrompen.

Opvallend is overigens dat de werking van het verdeelmodel een zelfversterkend effect kan hebben. Voordeelgemeente Amstelveen kiest ervoor om een deel van het (forse) overschot in te zetten voor extra activiteiten op het gebied van re-integratie. Op deze manier is Amstelveen in staat, zo stelt de gemeente, om de (forse) teruggang in de re-integratiebudgetten te compenseren en de re-integratieactiviteiten op peil te houden. Het grote tekort op de re-integratiegelden wordt met het voordeel op het BUIG-budget gedempt om te voorkomen dat het klantenbestand zal oplopen en de uitgaven zullen toenemen. Dit Mattheüs-effect – de rijken worden rijker – zit in zekere zin ingebakken in het verdeelmodel.³⁷

Tegenprestatie

Er zijn maar weinig gemeenten die – zoals de gemeente Rotterdam – met volle overtuiging werk maken van de verplichte ‘tegenprestatie’. Alle bezochte gemeenten beschikken weliswaar over een verordening tegenprestatie, maar deze wordt niet zelden als ‘een papieren tijger’ gezien.

³⁷ Overigens staat het re-integratiebudget dat vanuit het Gemeentefonds wordt toegekend wel los van de uitkomsten van het verdeelmodel.

Sommige gemeenten zijn heel expliciet: een nadeelgemeente als Zutphen verklaart de tegenprestatieverplichting niet uit te voeren. Groningen geeft aan meer te zien in stimuleren dan in verplichten. In Utrecht wordt actief meewerken aan passende dienstverlening beschouwd als een reële invulling van de tegenprestatie. Drechtsteden ziet de tegenprestatie als een duur instrument dat weinig effectief is. Uit een kosten-batenanalyse bleek dat er sprake was van een hoge uitvoeringslast en een laag uitstroomeffect. Drechtsteden meent dat het beter is om aandacht en intensieve begeleiding aan cliënten te besteden. In Goeree-Overflakkee is de tegenprestatie beleidsmatig sterk ingezet, maar is het beleid in de praktijk moeilijk uit te voeren. Ook in Almere wordt de tegenprestatie serieuzer genomen. Klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt krijgen drie maanden de tijd om zelf een tegenprestatie te vinden. Als dit niet lukt, volgt een verplichte tegenprestatie. Men is redelijk tevreden over de werkwijze, er is zelfs al uitstroom geweest. Ten aanzien van de invulling van de tegenprestatie is Vlissingen (Orionis) indertijd door de rechter teruggefloten: het laten verrichten van reguliere werkzaamheden gedurende bijna een volle werkweek is niet toegestaan.

Of investeren in de tegenprestatie tot een daling van de uitkeringslasten leidt is, zo bleek al uit paragraaf 3.1, twijfelachtig. De tegenprestatie is per definitie gericht op de doelgroep die een grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt. Dat kan een reden zijn om hier geen aandacht aan te besteden. De werking van dit element is daarom niet geheel duidelijk. Het is de vraag of het inzetten op tegenprestatie – los van het denken over het instrument – de bijstandslasten terugdringt.

Taaleis

Voor de recent ingevoerde ‘taaleis’ (verplicht per 1 januari 2016) geldt eigenlijk hetzelfde. De meeste gemeenten maken hier nog weinig werk van. Volgens voordeelgemeente Maastricht zou de taaleis niet nodig moeten zijn, omdat dit al in de re-integratieplicht opgesloten zit. Voordeelgemeente Amstelveen is een van de weinige gemeenten die hier een actiever beleid op voert. Voordat de taaleis zijn intrede deed, werden al taalcursussen ingezet bij onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. In het kader van de taaleis is in 2016 aan alle bijstandsklanten gevraagd om bewijsstukken van hun opleiding te overleggen. Voor klanten die dat niet konden, is door de klantmanagers een inschatting gemaakt of zij aan de taaleis voldoen.

Wanneer wordt vastgesteld dat klanten daar niet aan voldoen, is een taalcursus ingezet.

Werk en inkomen: samen of gescheiden?

In de wereld van sociale diensten is het een terugkerende discussie: moeten de werkzaamheden rond inkomensverstrekking en re-integratie door één (integrale) klantmanager worden verricht of is het beter te werken met twee typen klantmanagers? Voordeelgemeente Amstelveen is één van de weinige gemeenten die voor de integrale optie heeft gekozen. De werkwijze – die in Amstelveen al zo'n twaalf jaar wordt gehanteerd – wordt voor de klant beter geacht, omdat er maar één aanspreekpunt is. Daarnaast is het voor de gemeente efficiënt. Ook wordt voorkomen dat de klantmanager werk en de klantmanager inkomen tegen elkaar worden uitgespeeld.

De meeste gemeenten werken met aparte klantmanagers voor de uitkeringsverstrekking en voor de begeleiding naar werk. Nadeelgemeente Groningen experimenteerde rond 2010 korte tijd met de integrale werkwijze, maar keerde weer snel op haar schreden terug. Er zijn geen aanwijzingen dat een van beide methoden (samen of gescheiden) tot minder uitkeringslasten leidt.

Integrale aanpak sociaal domein

Een recente ontwikkeling is dat veel gemeenten plannen ontwikkelen voor een integrale aanpak van het sociale domein. Het gaat dan om het samenbrengen van beleidsterreinen als WMO, jeugdhulp, schuldhulpverlening en werk & inkomen. Voordeelgemeente Eindhoven heeft hier onlangs radicaal voor gekozen en zit midden in een grootschalige hervorming van het totale sociale domein. Ook nadeelgemeente Utrecht is met deze transitie bezig, net als voordeelgemeente Maastricht. Het is niet onwaarschijnlijk dat dit soort hervormingen in eerste instantie tot hogere bijstandslasten leiden (vanwege organisatorische onrust en aanloopproblemen). Op termijn zou er van een integrale aanpak een positief effect kunnen uitgaan, omdat door synergie besparingen kunnen worden gerealiseerd. Het ideaal is hierbij: één huishouden, één plan. Het is nog te vroeg om effecten van dit soort beleid te meten, reden om dit aspect verder buiten beschouwing te laten.

Regionale aanpak

Het is aannemelijk dat een goede regionale samenwerking, tussen gemeenten, maar ook met organisaties als UWV, opleidingsinstellingen en sociale werkvoorziening, tot een vermindering van de uitkeringslasten leidt. Uit de interviews is gebleken dat overal samenwerkingsverbanden ontstaan, maar dat deze samenwerking niet altijd vlot verloopt. In nadeelgemeente Zutphen is de samenwerking met de SW-organisatie bijvoorbeeld uiteindelijk afgeketst. Op Walcheren heeft de nauwe samenwerking binnen Orionis tot veel organisatorische onrust geleid. Bij ontstane samenwerkingsverbanden klagen met name kleine gemeenten over stijgende lasten. Het is al met al op dit moment onduidelijk of regionale samenwerking een succesfactor kan zijn voor gemeenten.

Overige aspecten en hypotheses

Bij de interviews met gemeenten is nog een aantal relevante aspecten aangedragen die kunnen samenhangen met de bijstandsuitgaven maar die niet door gemeenten met beleid en uitvoering zijn te beïnvloeden.

Het verleden

Vanuit enkele gemeenten is de opmerking gemaakt dat het verdeelmodel onvoldoende rekening houdt met het feit dat gemeenten een last vanuit het verleden met zich meedragen. De gemeente Den Haag bijvoorbeeld stelt te maken te hebben met een erfenis uit de vorige eeuw. Omdat het Rijk toen de kosten van de bijstandsuitkeringen voor zijn rekening nam, was er voor gemeenten geen financiële prikkel om de bijstandsuitgaven in de hand te houden. De tekorten die op basis van het huidige verdeelmodel ontstaan hebben dus deels te maken met beleid uit een ver verleden (de periode 1980-2000). Met name grote gemeenten hebben soms te maken met een subcultuur van bewoners die al tientallen jaren een bijstandsuitkering hebben. Deze klanten zijn niet meer in beweging te krijgen met nieuw activerend beleid. Het model zou, zo stellen gemeenten, meer rekening moeten houden met deze erfenis uit het verleden. Dit is een factor die gemeenten niet kunnen beïnvloeden met beleid en uitvoering.

Kleinschaligheid

Er zijn aanwijzingen dat kleine gemeenten een voordeel hebben boven grote gemeenten. Bij samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld Venlo/Venray of Drechtsteden, zou dit een verklaring kunnen bieden voor het verschil in bijstandsuitgaven. Bij een gelijk beleid hebben immers de grote steden Venlo

en Dordrecht hogere bijstandslasten dan de kleinere gemeenten binnen het samenwerkingsverband. De verklaring zou kunnen liggen in de mate van anonimiteit in grote gemeenten. In kleine gemeenschappen worden bewoners wellicht eerder door een sociaal netwerk ondersteund bij het vinden van werk. Dit element van ‘de menselijke maat’, dat samenhangt met de schaal van de gemeente, is niet door beleid en uitvoering te ondervangen.

Arbeidsethos

In sommige gemeenten is als verklaring voor relatief lage uitkeringslasten gewezen op een bijzonder arbeidsethos dat onder de bewoners aanwezig zou zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval in de voordeelgemeente Goeree-Overflakkee. Dit arbeidsethos zou gekenmerkt worden door een afkeer van een afhankelijkheidsrelatie met de overheid, gezagsgetrouwheid en een wil om de eigen boontjes te doppen. Uit onderzoek blijkt inderdaad dat de ene bevolkingsgroep een sterker ‘arbeidsethos’ heeft dan de andere. Met name onder Nederlands-Hervormden is het arbeidsethos relatief hoog.³⁸ En in eerder onderzoek is er al eens een verband aangetoond tussen het aandeel SGP-stemmers in een gemeente en het bijstandsniveau. Dit zou erop kunnen duiden dat arbeidsethos een factor van belang is. Maar duidelijk is ook dat dit element niet door de gemeente met beleid te beïnvloeden is.

Het vangnet

Diverse nadeelgemeenten klagen over de werking van het vangnet. Omdat boven een bepaald percentage de gemeentelijke tekorten volledig door het Rijk worden vergoed, hebben extra inspanningen op de korte termijn geen financieel effect voor de gemeente. Nadeelgemeente Den Haag (een groot voorzien tekort in 2017) is zich hiervan bewust: ‘Het levert de gemeente niets op als zij het beter gaat doen’. Ook nadeelgemeente Utrecht vindt de werking van het vangnet ‘frustrerend’. Bij deze gemeente leeft zelfs het idee dat het vangnet negatief kan uitpakken voor de gemeente.

Potentiële verdeelstoornissen

Verschillende gemeenten dragen potentiële verdeelstoornissen aan die bijvoorbeeld te maken hebben met de wijze waarop de beschikbaarheid van werk in het bijstandsverdeelmiddel wordt gemeten. De gemeente Almere vindt dat de kans op werk daar wordt overschat – en dus de kans op bijstand onderschat – doordat geen rekening is gehouden met files. De

³⁸ J. Arends, L. Moonen, 2015: Arbeidsethos in Nederland: staat werk centraal in ons leven? (CBS, Den Haag).

goede OV-bereikbaarheid zou daarentegen juist een reden kunnen zijn voor het overschot van de gemeente Zwijndrecht.³⁹ De gemeenten Den Haag en Groningen denken dat de kans op werk voor laagopgeleiden in die gemeenten wordt overschat, onder andere door de aanwezigheid van Oost-Europese en studenten. En in de gemeente Goeree-Overflakkee wordt gewezen op het daar aanwezige arbeidsethos. De impact van dergelijke potentiële verdeelstoornissen op het bijstandsverdeelmodel en de budgetverdeling is parallel aan dit onderzoek onderzocht.⁴⁰ Daarbij zijn ook de suggesties die gemeenten in de interviews hebben gedaan meegenomen.

Amstelveen

Amstelveen heeft ongeveer vijf jaar geleden de principiële keuze voor een activerende aanpak gemaakt. Dat uit zich bijvoorbeeld in het intakeproces. Wie voor een uitkering bij de gemeente aanklopt, krijgt – zo mogelijk – direct een baan aangeboden. Gedurende een periode van twee weken is er intensief contact met de klant. De formele uitkeringsaanvraag wordt pas daarna afgerond. In de praktijk blijkt dat het bij een groot deel van de aanvragen niet tot een uitkering komt. Tot veel bezwaren leidt dit niet. Er is in Amstelveen geen sprake van politieke belemmeringen. Integendeel: de wethouder heeft de ambitie geformuleerd om het aantal uitkeringen jaarlijks met 2,5% terug te brengen. In het verlengde hiervan hebben klantmanagers ook individuele targets.

Er wordt de laatste jaren ook extra ingezet op handhaving. Als klanten niet komen opdagen voor een bijeenkomst, wordt contact met ze opgenomen. Klantmanagers moeten daarbij soms een stevig gesprek voeren met klanten, zij voelen zich daarbij gesteund door het management. Er vinden ook regelmatig huisbezoeken plaats als daar aanleiding voor is. Bovendien werkt Amstelveen met themacontroles, maar door de strenge controle aan de poort hebben deze themacontroles nog maar in beperkte mate resultaat. Voor het aflopen van de WW-uitkering worden mensen al benaderd en uitgenodigd voor een voorlichtingsbijeenkomst. Er wordt werk gemaakt van de Wet taaleis. De dienstverlening rond werk en inkomen wordt door integrale klantmanagers verzorgd. Deze werkwijze wordt efficiënt geacht. Bijkomend voordeel is dat klantmanagers niet tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld.

Net zoals in veel gemeenten is er in Amstelveen sprake van een stevig ‘granieten’ bestand. Voor deze doelgroep wordt relatief weinig ondersteuning ingezet, de aandacht gaat voor het overgrote deel naar de kansrijke klanten. Wel wordt ook met de klanten met beperkt arbeidsvermogen regelmatig contact gehouden en worden zij gestimuleerd om bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te doen. Amstelveen scoort goed op de factor deeltijdwerk, wellicht geholpen door een zeer gunstige arbeidsmarkt. Deeltijdwerk wordt niet alleen als een tussenoplossing gezien. Uiteraard wordt waar mogelijk ingezet op volledige uitstroom uit de uitkering. Dankzij het grote overschot dat Amstelveen op het BUIG-budget heeft, kan de gemeente extra geld vrijmaken voor re-integratie. Op deze manier kan Amstelveen het re-integratiebudget, dat sinds 2011 sterk verlaagd is, op peil houden. Klantmanagers kunnen hierdoor meer maatwerk leveren.

³⁹ G. Marlet, 2017: De positie van de regio Drechtsteden. Relatieve sterktes en zwaktes van de regio en knoppen om aan te draaien (Atlas voor gemeenten, Utrecht). De interviews leverden verder geen mogelijke verklaringen op voor de verschillen tussen Zwijndrecht en Dordrecht.

⁴⁰ C. Tempelman, S. Vriend, L. Kroon, G. Marlet, C. van Woerkens, 2017: Verfijnen bijstandsverdeelmodel 2018 (SEO Economisch onderzoek, Amsterdam).

Maastricht

De gemeente Maastricht werkt al meer dan tien jaar met een *Workfirst*-aanpak. Deze werkwijze is in de loop der jaren doorontwikkeld. Nieuwe klanten kunnen voor een periode van dertien weken terecht bij het Transferium Werk & Bijstand, waar zij twintig uur per week werken. Aan het eind van deze periode bestaat een goed beeld van de (on)mogelijkheden van de klant. Dat een deel van de klanten in deze periode afhaakt en afziet van een uitkering, wordt als bijvangst gezien. Maastricht typeert haar re-integratiebeleid met de drieluik diagnose, plaatsing en ontwikkeling. Na een diagnose van de mogelijkheden in de eerste dertien weken, ligt de focus op snelle plaatsing in een vorm van werk om van daaruit verder te ontwikkelen. Mensen van wie de WW-uitkering bijna afloopt, worden op voorhand al uitgenodigd voor een voorlichting.

Er is in Maastricht relatief veel aandacht voor professionalisering en vakmanschap. Medewerkers hebben een persoonlijk opleidingsbudget. Consulenten zijn actief bij de beroepsvereniging van consulenten. De medewerkers hebben veelal een opleiding op hbo-niveau. Er is sinds enkele jaren meer aandacht voor het stimuleren van deeltijdwerk. De mogelijkheden voor klanten om een deel van de inkomsten te behouden zijn gemaximaliseerd. Ultimo 2014 had 19% van de klanten bijverdiensten. Opvallend is de stabiliteit van beleid en organisatie. De hoofdlijnen van beleid zijn al sinds ruim tien jaar ongewijzigd. Mede hierdoor is de gemeente zeer goed in staat nauwkeurige prognoses van uitgaven te maken.

3.5 Eindoordeel

Het is niet eenvoudig om het resultaat van interviews te koppelen aan tekorten en overschotten van gemeenten. Antwoorden van geïnterviewden zijn niet eenduidig en het is voor een interviewer niet eenvoudig om alle gesprekken volledig objectief te vergelijken, te wegen en te beoordelen. Daarom is in dit onderzoek naast de interviews onder zestien kerngemeenten ook een enquête onder een grotere groep van gemeenten uitgezet. In hoofdstuk 4 worden de resultaten daarvan besproken, en in hoofdstuk 6 worden die in verband gebracht met tekorten en overschotten.

Maar daarnaast is toch een poging gedaan om aan de uitkomsten uit de interviews een score te hangen, zodat ze in verband kunnen worden gebracht met tekorten en overschotten. Voor de zeven aspecten waarvan de werking ten aanzien van de bijstandsuitgaven eenduidig is – het politieke klimaat, de organisatiecultuur en de beleidsinstrumenten ‘streng aan de poort’, ‘*workfirst*’, ‘handhaving’, ‘focus op kansrijken’ en ‘stimuleren deeltijdwerk’ – is aan elke gemeente een score toegekend van 1 tot 5, waarbij een 5 staat voor beleid dat maximaal is gericht op het terugdringen van bijstandsuitgaven.

De scores zijn steeds toegekend door een onderzoeker die bij het betreffende interview aanwezig was en een onderzoeker die daar niet bij aanwezig was en zijn oordeel baseert op de definitieve gespreksverslagen. Waar de scores van de beide beoordelaars niet overeenkwamen, is gezamenlijk na uitwisseling van argumenten tot een definitieve score gekomen.

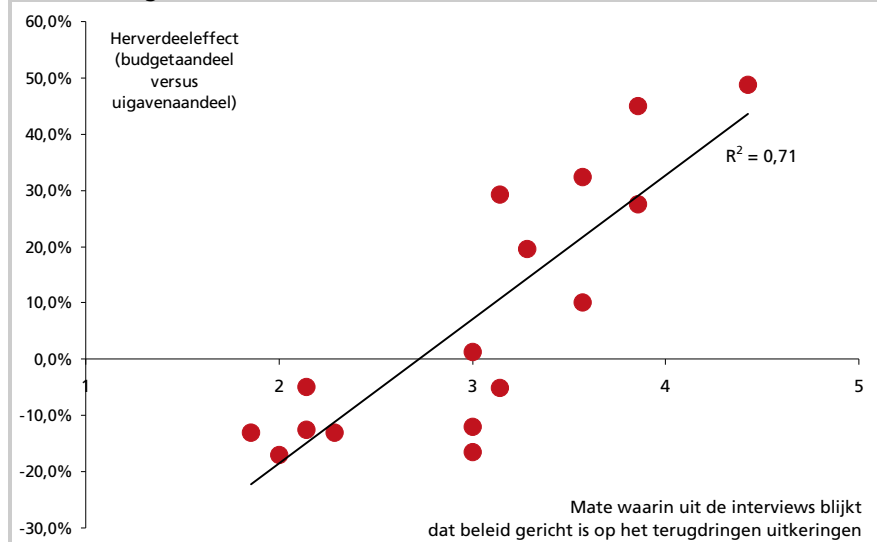
Vervolgens is het gemiddelde van de zeven scores genomen om voor de zestien kerngemeenten te komen tot een totaalscore van 1 tot 5. Die totaalscore is in figuur 3.1 in verband gebracht met de herverdeel effecten. De grafiek toont een duidelijke samenhang; hoe hoger de score, hoe groter het overschot. Dat levert een eerste aanwijzing op dat de tekorten en overschotten die gemeenten op het bijstandsbudget hebben – in elk geval deels – samenhangen met verschillen in beleid en uitvoering. Maar er zijn ook uitzonderingen; van de acht gemeenten uit de kerngroep met een tekort hebben er vijf een relatief lage score, maar drie een gemiddelde score van rond de 3.⁴¹

⁴¹ De scores van Dordrecht en Zwijndrecht zijn identiek, omdat beide gemeenten al sinds 2007 via de Sociale Dienst Drechtsteden één beleid voeren. Anders dan in de regio Drechtsteden is de samenwerking tussen Venlo en Venray van recente datum (2013). Bovendien heeft deze samenwerking niet op alle onderdelen van het beleid rond werk en inkomen betrekking. Voor de minder kansrijke cliënten voeren beide gemeenten bijvoorbeeld hun eigen beleid. Ook kennen beide gemeenten een eigen politieke dynamiek.

Tabel 3.6 Scores per gemeente

	Hand- having	Focus kans- rijken	Poort	Work First	Politiek	Stabi- liteit	Deel- tijd werk	Totaal
Amstelveen	5	4	4	5	4	5	4	31
Nijkerk	3	5	4	4	4	4	3	27
Venray	4	4	4	3	3	3	4	25
Goeree- Overflakkee	2	3	4	3	4	2	4	22
Maastricht	3	3	5	5	3	5	3	27
Eindhoven	3	2	4	4	3	3	4	23
Dordrecht	3	2	4	4	2	4	2	21
Groningen	2	2	3	2	2	2	2	15
Almere	4	3	4	3	3	4	1	22
Den Haag	2	3	3	2	3	1	2	16
Venlo	4	3	5	3	4	2	4	25
Utrecht	2	2	2	1	3	1	2	13
Zutphen	1	3	2	3	1	1	4	15
Vlissingen	2	3	2	2	2	1	2	14
Leidschendam- Voorburg	3	2	3	3	3	4	3	21
Zwijndrecht	3	2	4	4	2	4	2	21

Figuur 3.1 Uitkomsten interviews versus het herverdeeleffect van gemeenten



4 Enquête onder de sociale diensten van gemeenten

Om een breder beeld te krijgen van het beleid van sociale diensten, en om verbanden te kunnen leggen met eventuele tekorten en overschotten, is aan een grotere groep van gemeenten gevraagd om een vragenlijst in te vullen. Op basis van de uitkomsten uit de interviews is een vragenlijst gemaakt die is uitgezet onder alle gemeenten in de *sample* waarvan de e-mailadressen beschikbaar waren. Die vragenlijst dekt zo goed mogelijk de zeven aspecten die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven – organisatie, politiek, poort, *workfirst*, kansrijken, handhaving en deeltijdwerk – af, zodat de verschillen in beleid en uitvoering tussen de verschillende gemeenten uit de *sample* op die aspecten op systematische wijze konden worden verzameld. Daarnaast zijn vragen gesteld over leiderschap en het management van een sociale dienst.

4.1 De *sample* van gemeenten

Aan alle 117 volledig objectief gebudgetteerde gemeenten met (op 1 januari 2016) meer dan 40.000 inwoners is gevraagd of ze mee wilden werken aan de enquête (zie bijlage 4 voor een complete lijst van gemeenten in de *sample*). Per sociale dienst is gevraagd om de e-mailadressen van zes personen⁴² aan te leveren om de vragenlijst in te vullen. Daarbij is om de volgende functionarissen binnen de sociale dienst gevraagd:

Topfunctie:

1. De directeur/hoogste leidinggevende
2. Het hoofd HR/hoofd P&O

Middenmanagement:

3. Een leidinggevende teammanager uit het primaire proces
4. Een staffunctionaris

Medewerkers:

5. Medewerker uit het primaire proces (bijvoorbeeld klantmanager)
6. Medewerker uit het primaire proces (bijvoorbeeld klantmanager)

Om strategisch gedrag te voorkomen is aan de sociale diensten gevraagd om voor de medewerkers (5 en 6, en eventueel 3 en 4) de eerste en laatste

⁴² Tijdens een bijeenkomst met de begeleidingscommissie is besloten om voor de G4 extra medewerkers te bevragen. Een aantal andere gemeenten heeft uit zichzelf ook meer dan zes personen aangedragen voor de enquête.

persoon uit het alfabet te kiezen. Van vijf sociale diensten is bekend dat ze zich niet aan deze instructie hebben gehouden (zie bijlage 3).

4.2 De vragenlijst

In bijlage 4 is de volledige vragenlijst die is gebruikt voor de enquête opgenomen. Drie aspecten stonden centraal in die vragenlijst:

1. Leiderschap; hoe effectief wordt er leiding gegeven?
2. Management; hoe effectief is de dienst georganiseerd?

Met als belangrijk onderdeel het ‘operationeel management’, met vragen over:

3. Beleid en uitvoering; welke beleidsinstrumenten zijn er ingezet om de bijstandsuitgaven terug te dringen?

Leiderschap

Niet alleen de manier waarop een sociale dienst is ingericht, en welke beleidskeuzes er zijn gemaakt is van belang, maar mogelijk ook de manier waarop de dienst wordt geleid. Uit eerder onderzoek bleek bijvoorbeeld al dat een wisseling van leiderschap binnen sociale diensten een verandering van prestaties kan opleveren.⁴³

Met betrekking tot het leiderschap van de sociale diensten is naar twee verschillende onderdelen gekeken. Allereerst naar de objectieve, oftewel biografische, kenmerken van de directeur, zoals geslacht, leeftijd, aanstellingsduur en functionele expertise. Daarnaast is aan de medewerkers gevraagd naar hun mening over specifiek leiderschapsgedrag van de directeur of hoogste leidinggevende. Daarvoor is aangesloten bij vragenlijsten uit de internationale literatuur, waarin drie typen vragen worden onderscheiden:

⁴³ G. Marlet, C. van Woerkens, 2007: Regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid, in: Verschil maken. Drie jaar Wet werk en bijstand, Divosa-benchmark 2007 (Divosa, Utrecht).

- Transformationeel leiderschap⁴⁴

Transformationeel leiderschap richt zich op de vraag in hoeverre de directeur medewerkers motiveert en een teamgeest creëert.

- Transactioneel leiderschap⁴⁵

Transactioneel leiderschap gaat in op de vraag of medewerkers door hun directeur beloond worden voor hun inzet en resultaten.

- Instrumenteel leiderschap⁴⁶

Instrumenteel leiderschap richt zich op de vraag of de directeur goed genoeg op de hoogte is van de eigen organisatie, de externe omgeving, en werknemers goed informeert over – en voorbereidt op – mogelijke veranderingen.

Per categorie is een aantal stellingen opgenomen, waarbij respondenten steeds werd gevraagd in hoeverre ze het met de betreffende stelling eens zijn. Hierbij waren zeven antwoordopties mogelijk, waarbij een 1 staat voor 'helemaal oneens' en een 7 voor 'helemaal eens'.

Management

De vragen met betrekking tot de kwaliteit van het management zijn gebaseerd op de *World Management Survey* (WMS). De WMS is opgesteld door wetenschappers van verschillende universiteiten (onder meer Stanford University, Harvard Business School en Massachusetts Institute of Technology) om antwoord te krijgen op de vraag waarom de ene organisatie effectiever en productiever is dan de andere.⁴⁷ De WMS is in verschillende landen veelvuldig toegepast op zowel de private (productiesector, detailhandel) als de publieke sector (ziekenhuizen, scholen). Daaruit blijkt over het algemeen dat de kwaliteit van het management ongeveer een kwart van de variatie in de effectiviteit van organisaties kan verklaren.⁴⁸ Dit is de eerste keer dat de WMS in Nederland is gebruikt. Ten behoeve van dit

⁴⁴ P. Podsakoff, S. MacKenzie, R. Moorman, R. Fetter, 1990: Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviors, in: *Leadership Quarterly*, 1, 2, pp.107-142.

⁴⁵ B. Bass, 2008: *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research & Managerial Applications*, 4th ed. (The Free Press, New York).

⁴⁶ J. Antonakis, R. House, 2014: Instrumental Leadership: Measurement and extension of transformational-transactional leadership theory, in: *The leadership quarterly*, DOI: 10.1016/j.leaqua.2014.04.005.

⁴⁷ <http://worldmanagementsurvey.org/>

⁴⁸ N. Bloom, R. Lemos, R. Sadun, D. Scur, J. van Reenen, 2014: *The New Empirical Economics of Management.*, (Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science).

onderzoek is de WMS vertaald naar het Nederlands en – in overleg met de begeleidingscommissie van dit onderzoek – enigszins aangepast en aangevuld om deze geschikt te maken voor de gemeentelijke sociale diensten.

In de kern richt de WMS zich op vier managementgebieden, met per categorie 4 tot 6 vragen:

- Operationeel management

Operationeel management gaat over de uitvoering van het kernproces van de organisatie (in het geval van een sociale dienst: mensen begeleiden naar werk, het verstrekken van uitkeringen, handhaving, etc.)

- Het monitoren van prestaties

Het monitoren van prestaties gaat over de vraag hoe goed het monitoringsproces functioneert en of de organisatie streeft naar continue verbetering. Worden prestaties voortdurend gemeten, hoe nuttig zijn de prestatiemaatstaven die worden gebruikt, hoe worden verbeterplannen geïmplementeerd?

- Het stellen van doelen

Het stellen van doelen gaat over de vraag of doelen aansluiten bij de visie van de organisatie. Zijn de doelen duidelijk geformuleerd, zijn korte- en langetermijndoelen aan elkaar gekoppeld, worden de doelen duidelijk geconcretiseerd voor de gehele organisatie?

- Talentmanagement

Talentmanagement gaat over de vraag hoe de organisatie omgaat met haar mensen. Hoe zorgvuldig zijn wervings- en selectieprocedures, hoe worden goede prestaties beloond, hoe gaat de organisatie om met minder goede werknemers en hoe behoudt zij haar beste werknemers?

Voor de laatste drie categorieën is zo weinig mogelijk afgeweken van de WMS. De eerste categorie gaat echter over het beleid en de uitvoering van het kernproces en is daarom specifiek van aard. Daarom is ervoor gekozen om de vragenlijst uit te breiden met extra vragen om inzicht te krijgen in beleidsaspecten die specifiek voor sociale diensten relevant zijn, zoals vragen over het *workfirst*-principe, de afhandeling van uitkeringsaanvragen en het eisen van een tegenprestatie. Zodoende zijn er binnen deze categorie tien specifieke vragen over het beleidsinstrumentarium van sociale diensten

gesteld. En ook in de categorie ‘het stellen van doelen’ is een specifieke vraag voor de sociale diensten toegevoegd (vraag 17, zie bijlage 4).

Per vraag waren er vijf antwoordopties mogelijk, waarbij een score van 1 steeds staat voor de minst actieve optie en een 5 voor de meest actieve. Daarnaast was het op verzoek van de begeleidingscommissie ook mogelijk om ‘weet niet’ op een vraag te antwoorden.

Behalve vragen over management en leiderschap zijn er algemene vragen gesteld over de leeftijd, het geslacht en de ervaring van de respondent. En tot slot zijn er algemene vragen gesteld over de mate van autonomie van de werknemers.

Er is dus vooral gevraagd naar managementpraktijken binnen de sociale dienst – inclusief beleid en uitvoering – en naar de mening van medewerkers over leidinggevend. De directeur heeft deze vragen niet ontvangen. Aan hem of haar werd gevraagd om een zelfbeoordeling te geven over de kwaliteit van het management binnen de eigen sociale dienst. Het hoofd HR werd – in aanvulling op de vragen over management en leiderschap – gevraagd naar een aantal algemene organisatiekenmerken, zoals het aantal fte’s.

Afhankelijk van de functie zijn er dus drie verschillende vragenlijsten verstuurd:

- De directeur of hoogste leidinggevende ontving een verkorte vragenlijst;
- de overige medewerkers (3-6 hierboven) ontvingen de standaard vragenlijst, met vooral vragen over management (inclusief beleid & uitvoering) en leiderschap;
- het hoofd HR ontving dezelfde vragenlijst als de overige medewerkers, maar dan met een aantal extra vragen over de organisatiestructuur.

Tabel 4.1 geeft een overzicht van welk type vragen aan welke respondenten zijn gesteld:

Tabel 4.1 Onderdelen vragenlijst per type respondent

	WMS	Leiderschap	Biografische kenmerken	Organisatie-structuur	Autonomie
Directeur	Zelf-beoordeling	Nee	Ja, uitgebreid	Nee	Nee
Hoofd HR	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Overige medewerkers	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja

4.3 De respons

In totaal hebben 75 sociale diensten een lijst met contactgegevens aangeleverd. Bij één sociale dienst heeft geen enkele medewerker de vragenlijst ingevuld. Dat betekent dat er 74 sociale diensten overblijven en dat er – omdat er vaak sprake is van samenwerkingsverbanden – 81 van de 117 gemeenten in de *sample* meededen aan de enquête. Zie bijlage 3 voor een compleet overzicht hiervan. De enquête bleek uiteindelijk door 73 sociale diensten voldoende ingevuld te zijn om bruikbare beleidsindicatoren op te leveren. Dat betekent dat voor tachtig gemeenten statistische analyses op basis van de enquête-uitkomsten konden worden uitgevoerd (zie hoofdstuk 6). Bij een sociale dienst die voor twee (of meer) gemeenten uit de *sample* werkt, telt een ingevulde vragenlijst dan dus twee (of meer) keer mee.

De uiteindelijke volledigheid van de respons binnen de sociale diensten verschilde per categorie respondenten. Het blijkt dat de HR-hoofden het minst vaak de vragenlijst hebben voltooid, waardoor specifieke vragen over bijvoorbeeld reorganisaties niet in de statistische analyses in hoofdstuk 6 konden worden meegenomen. Dit komt omdat deze groep vaak aangaf moeite te hebben met de inhoudelijke (WMS-)vragen, omdat zij vaak op afstand staan van de sociale dienst.⁴⁹ De respons onder directeuren en overige medewerkers was veel hoger; bijna zeventig procent voor beide groepen respondenten. De respons onder de overige geënquêteerden

⁴⁹ Hoewel er bij de WMS-vragen ook de mogelijkheid was om 'weet niet' te antwoorden, hebben veel HR-hoofden besloten om de vragenlijst niet (volledig) in te vullen.

(middenmanagement en medewerkers) is wel ongelijk verdeeld over de sociale diensten; soms hebben alle vier de medewerkers de vragenlijst ingevuld, soms minder. In de meeste gevallen (bijna 70%) is de vragenlijst door drie of vier medewerkers ingevuld.

Voor de statistische analyses is het van belang te weten hoe de respons en de non-respons is verdeeld over de gemeenten. Als bijvoorbeeld zou blijken dat vooral gemeenten met een overschot (of juist een tekort) de vragenlijst hebben ingevuld, dan moet hier rekening mee worden gehouden bij de statistische analyses in hoofdstuk 6. Daarom is gekeken naar de verdeling over groepen van gemeenten op basis van gemeentegrootte, herverdeeleeffecten (zie hoofdstuk 2 voor een definitie) en de vraag of een gemeente tot de kerngroep (de geïnterviewde gemeenten) van dit onderzoek behoort.

Volgens tabel 4.2 is de respons over het algemeen iets hoger voor de grotere gemeenten dan voor kleinere. Dat kan te maken hebben met het feit dat er meer grotere gemeenten in de kerngroep van gemeenten zitten, waar de respons over het algemeen – omdat er meer aandacht was voor dit onderzoek – hoger is dan in de overige gemeenten.

Tabel 4.2 Verdeling respons over gemeenten naar grootteklasse en wel of niet behorend tot de kerngroep van gemeenten

Omvang	Aantal	Gemiddelde aantal respondenten (volledig ingevuld) per gemeente			
		Directeur	Hoofd HR	Overige	Totaal
40.000-45.000	22	0,27	0,23	1,55	2,05
45.000-50.000	18	0,39	0,17	2,06	2,61
50.000-60.000	18	0,33	0,11	1,89	2,33
60.000-80.000	18	0,44	0,50	1,67	2,61
80.000-100.000	10	0,60	0,40	1,90	2,90
100.000-150.000	24	0,67	0,29	2,50	3,46
150.000 of hoger	7	0,86	0,29	1,86	3,00
Totaal	117	0,47	0,27	1,94	2,68
Kerngroep	16	0,63	0,38	2,38	3,38
Overig	101	0,45	0,26	1,87	2,57

Bij de gemiddelde respons zijn de extra respondenten voor de G4 en de andere gemeenten buiten beschouwing gelaten

Volgens tabel 4.3 is er geen duidelijk verband tussen de respons en het herverdeeleeffect; de gemiddelde respons voor gemeenten met een negatief herverdeeleeffect van 5-10% ligt bijvoorbeeld precies even hoog als de

gemiddelde respons voor gemeenten met een positief effect van tussen de 5 en 10%. Omdat er in de respons geen duidelijke *bias* in de richting van overschot of tekort is, hoeft daar in de statistische analyse in hoofdstuk 6 ook geen rekening mee te worden gehouden.

Tabel 4.3 Verdeling respons over gemeenten naar omvang en richting van het herverdeeffect

Herverdeeffect	Aantal	Gemiddelde aantal respondenten (volledig ingevuld) per gemeente			
		Directeur	Hoofd HR	Overige	Totaal
-20 tot -10	7	0,43	0,29	1,86	2,57
-10 tot -5	14	0,64	0,29	2,00	2,93
-5 tot 0	20	0,50	0,30	2,35	3,15
0 tot 5	25	0,40	0,28	1,92	2,60
5 tot 10	15	0,60	0,27	2,07	2,93
10 tot 20	24	0,42	0,17	1,33	1,92
20 of hoger	12	0,33	0,42	2,33	3,08
Totaal	117	0,47	0,27	1,94	2,68

4.4 De uitkomsten

In deze paragraaf wordt tot slot een aantal uitkomsten uit de enquête op het niveau van gemeenten weergegeven. Op basis van die uitkomsten zijn beleidsindicatoren geconstrueerd (zie hoofdstuk 5) die vervolgens met geavanceerde statistische methodes in verband zijn gebracht met de tekorten en overschotten van gemeenten (zie hoofdstuk 6).

Zoals hierboven aangegeven hebben de directeurs van de sociale diensten en de hoofden van de afdeling HR een afwijkende vragenlijst ontvangen. Tabel 4.4 en 4.5 geven een aantal gemiddelde resultaten daarvan. Uit tabel 4.4 blijkt dat de directeurs hun eigen sociale dienst meestal een ruime voldoende geven. Onvoldoendes komen echter ook voor. Directeuren zijn gemiddeld 52 jaar oud, en er zijn ongeveer evenveel mannen als vrouwen directeur. Over het algemeen hebben directeurs veel meer ervaring in de (semi-)publieke sector – zoals bij gemeenten, andere overheden en woningcorporaties – dan in de private sector, het bedrijfsleven. Directeuren dichten zichzelf over het algemeen een redelijk hoge mate van expertise toe. In tabel 4.5 valt op dat de organisaties qua grootte enorm verschillen, het minimum aantal fte's onder de deelnemers aan de enquête is dertig

(Amstelveen), het maximum 1827 (Amsterdam). Verder valt op dat in de meeste organisaties ingrijpende reorganisaties hebben plaatsgevonden. HR-hoofden zijn gemiddeld iets jonger dan directeuren. De meerderheid is vrouw. In tabel 4.6 is tot slot een aantal beschrijvende statistieken van de overige respondenten opgenomen. Daaruit valt op dat die – net als de HR-managers – over het algemeen het idee hebben dat hun leidinggevende ze in redelijk tot sterke mate betreft in de manier van werken.

Tabel 4.4 Gemiddelde antwoorden van de directeuren van de sociale diensten

	Aantal	Gemiddeld	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum
Leeftijd	56	52,14	6,64	32	63
Geslacht (1=man, 2=vrouw)	56	1,41	0,50	1	2
Opleiding*	56	3,59	0,60	1	4
Interim (1=interim, 2=niet interim)	56	1,95	0,23	1	2
Zelfbeoordeling management (schaal 1-10):					
- Totaal	58	7,34	1,05	3	9
- Operationeel	58	7,38	1,02	4	9
- Monitoren van prestaties	58	6,81	1,46	3	9
- Stellen van doelen	58	7,09	1,19	4	9
- Talent- management	58	6,66	1,31	3	9
Jaren ervaring in:					
- Huidige functie	56	4,17	4,05	0	25
- Gemeente / sociale dienst	56	13,50	11,09	0	35
- Publieke sector	56	15,46	11,86	0	35
- Private sector	56	4,86	7,37	0	28
Mate van expertise (eigen oordeel, schaal 1-5):					
Bestuurlijk	56	3,96	0,71	3	5
Financieel	56	3,61	0,73	2	5
Sector	56	3,96	0,74	2	5

* Vier categorieën; 1 = Algemeen voortgezet onderwijs, 2 = mbo, 3 = hbo, 4 = WO. Zie bijlage 4 voor een exacte beschrijving van de antwoordcategorieën

Tabel 4.5 Gemiddelde antwoorden van de hoofden van de afdeling HR van de sociale dienst of de gemeente

	Aantal	Gemiddeld	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum
Leeftijd	31	46,39	8,07	28	60
Geslacht (1=man, 2=vrouw)	31	1,71	0,46	1	2
Opleiding*	31	3,16	0,73	1	4
Ervaring huidige functie	30	5,88	5,89	1	25
Ervaring huidige organisatie	30	7,50	5,91	0,1	21
Aantal fte	37	323,39	478,59	30	1827
Aantal fte (leidinggevend)	38	15,63	25,42	0,5	118
Werk en inkomen gescheiden? (1=ja, 2=nee)	38	1,29	0,52	1	3
Aantal hiërarchische lagen	38	3,47	0,86	2	6
Mate van verloop binnen organisatie (schaal van 1-5)	37	2,49	0,80	1	4
Mate van reorganisatie (schaal van 1-5)	39	4,36	1,04	1	5
Mijn leiding- gevende betreft mij bij besluiten omtrent: (schaal 1-5):					
- Eigen beoordeling	30	3,63	0,89	2	5
- Communicatie	30	3,83	0,75	2	5
- Dagelijkse gang van zaken	30	3,53	1,25	1	5
- Uitvoering	30	2,97	1,30	1	5
- Werktijd	30	2,43	1,45	1	5

* Vier categorieën; 1 = Algemeen voortgezet onderwijs, 2 = mbo, 3 = hbo, 4 = WO. Zie bijlage 4 voor een exacte beschrijving van de antwoordcategorieën

Tabel 4.6 Gemiddelde antwoorden van de overige medewerkers van de sociale dienst

	Aantal	Gemiddeld	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum
Leeftijd	78	46,26	6,17	26	63
Geslacht (1=man, 2=vrouw)	78	1,54	0,32	1	2
Opleiding*	78	3,13	0,38	1,67	4
Ervaring huidige functie	78	7,00	3,77	1,5	15,5
Ervaring huidige organisatie	78	10,73	5,68	1,33	26,5
Mijn leidinggevende betreft mij bij besluiten omtrent: (schaal 1-5):					
- Eigen beoordeling	78	3,40	0,74	2	5
- Communicatie	78	3,47	0,63	2	5
- Dagelijkse gang van zaken	78	3,52	0,71	2	5
- Uitvoering	78	3,15	0,87	1,5	5
- Werktijd	78	3,05	0,92	1	5

* Vier categorieën; 1 = Algemeen voortgezet onderwijs, 2 = mbo, 3 = hbo, 4 = WO. Zie bijlage 4 voor een exacte beschrijving van de antwoordcategorieën

Leiderschap

In de enquête zijn er in totaal 26 vragen gesteld over de manier van leiding geven binnen de sociale dienst (zie bijlage 4 voor een overzicht van alle vragen). Deze vragen kunnen worden ingedikt tot drie schalen: transformationeel leiderschap (zes vragen), transactioneel leiderschap (vier vragen) en instrumenteel leiderschap (zestien vragen). Tabel 4.7 geeft de verdeling van de uitkomsten.

Tabel 4.7 Gemiddelde scores voor leiderschap

	Aantal	Gemiddeld	Standaard-deviatie	Mediaan	Min.	Max.
Transformationeel leiderschap	78	4,83	0,84	5,00	2,39	6,33
Transactioneel leiderschap	78	3,04	0,89	3,15	1,00	4,75
Instrumenteel leiderschap	78	4,72	0,71	4,83	2,53	6,63

Alle vragen kennen een schaal van 1 (helemaal oneens) tot 7 (helemaal eens)

Voor transformationeel en instrumenteel leiderschap is in de meerderheid van de gevallen een antwoord van 5 (enigszins eens) of hoger gegeven. In de meeste gevallen wordt de directeur dus beoordeeld als inspirerend en motiverend en is men van mening dat de directeur goed op de hoogte is van de organisatie en de externe omgeving. De verdeling voor transactioneel leiderschap is echter totaal anders. Daar geeft de meerderheid van de respondenten een 3 (enigszins oneens) of lager. Het blijkt dus dat medewerkers geen duidelijke beloningen in het vooruitzicht hebben bij goede prestaties.

Management

Zoals aangegeven in paragraaf 4.2 omvat de WMS vier categorieën met vragen. Idealiter zouden er dus vier schalen geconstrueerd kunnen worden. Echter, omdat de vragen rondom operationeel management (beleid en uitvoering) zijn aangepast en aangevuld om ze specifiek te maken voor sociale diensten, waardoor ze in hun aard sterk verschillend zijn, kunnen de antwoorden op die vragen niet worden samengevat in één deelscore.⁵⁰

⁵⁰ Over het algemeen kunnen meerdere scores tot één gecombineerde score worden gecondenseerd als de Cronbach's Alpha tenminste 0,7 is. Voor de vragen rondom operationeel management (WMS 1-10) is de Cronbach's Alpha slechts 0,41, zodat deze vragen niet

Daarom worden de antwoorden op die vragen bij de statistische analyse in hoofdstuk 6 afzonderlijk getoetst. Voor de standaard WMS-vragen over het monitoren van prestaties, het stellen van doelen en talentmanagement is het wel mogelijk om samengestelde deelscores te maken.⁵¹ Tabel 4.8 geeft hiervan de uitkomsten.

Tabel 4.8 Gemiddelde scores voor management

	Aantal	Gemiddeld	Standaard-deviatie	Mediaan	Min.	Max.
Monitoren van prestaties	80	3,41	0,70	3,41	1,00	5,00
Stellen van doelen	80	3,55	0,60	3,65	1,00	4,47
Talent management	80	2,87	0,61	2,87	1,00	4,00

Alle vragen kennen een schaal van 1 tot 5

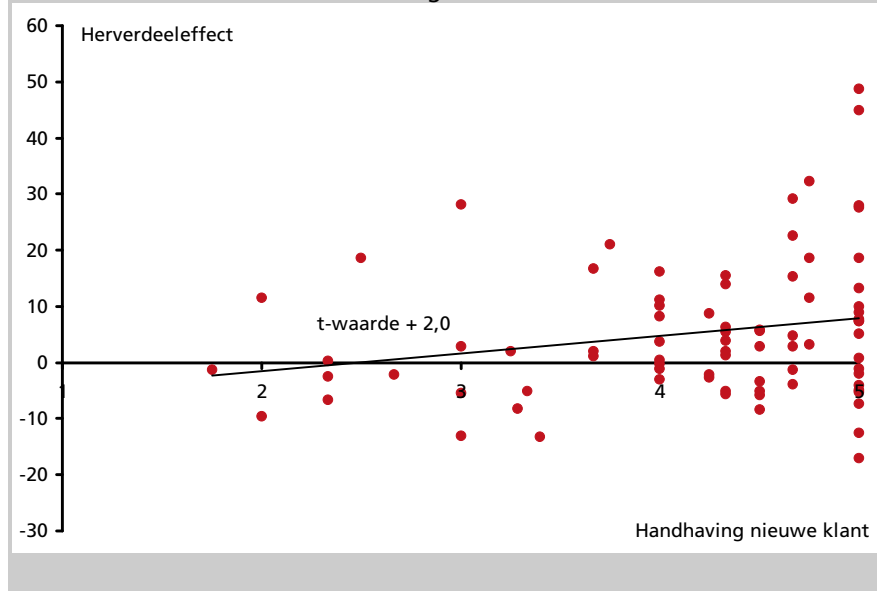
De deelscores voor het monitoren van prestaties en het stellen van doelen hebben een vergelijkbare verdeling; antwoordcategorie 4 komt daar het vaakst voor. Bij talentmanagement komt antwoord 3 echter veruit het vaakst voor; daarover zijn de geënquêteerden gemiddeld genomen dus het minst positief en zijn er meer gemeenten met een ronduit negatieve score.

In de figuren 4.1 tot en met 4.4 is tot slot een aantal van de (gecombineerde) scores uit de enquête in verband gebracht met het herverdeeffect van gemeenten. Uit die grafieken blijkt dat met name een hoge score voor handhaving bij nieuwe klanten en talentmanagement samenhangen met een positief herverdeeffect. Bij maatregelen is die samenhang minder eenduidig en bij handhaving zittend bestand is de samenhang negatief. De statistische analyses in hoofdstuk 6 moeten laten zien of die samenhang ook overeind blijft en statistisch significant is als er meerdere indicatoren tegelijk in verband worden gebracht met de verschillen in aantallen en prijs.

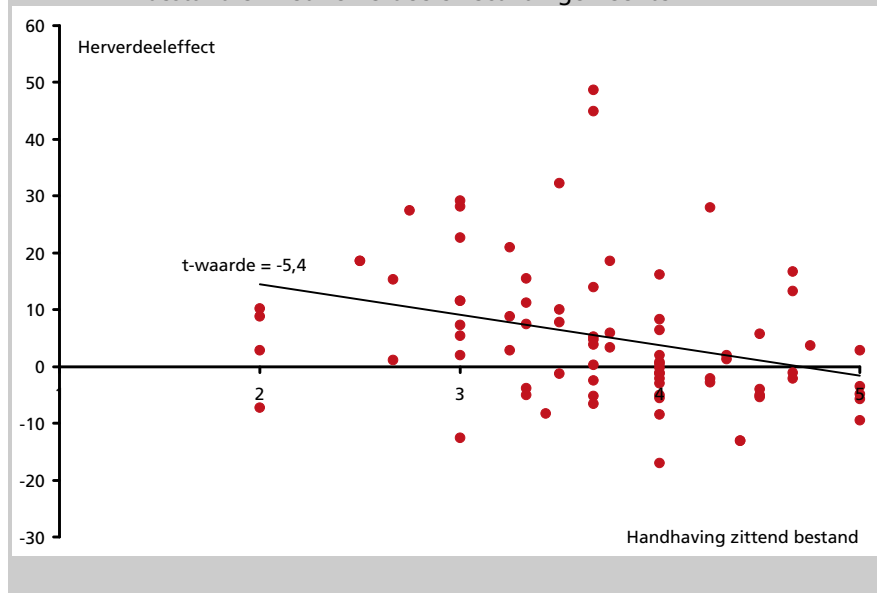
samengenomen kunnen worden. Voor alle andere deelscores (WMS en leiderschap) is Cronbach's Alpha hoger dan 0,7.

⁵¹ Dit is gedaan door per categorie de gemiddelde score voor de vragen te berekenen. Een respondent is meegenomen bij maximaal één ontbrekend antwoord. Dus als een schaal uit 5 vragen bestaat, en een respondent 4 van die 5 vragen heeft beantwoord, wordt het gemiddelde over deze 4 vragen berekend en meegenomen in de vervolganalyses.

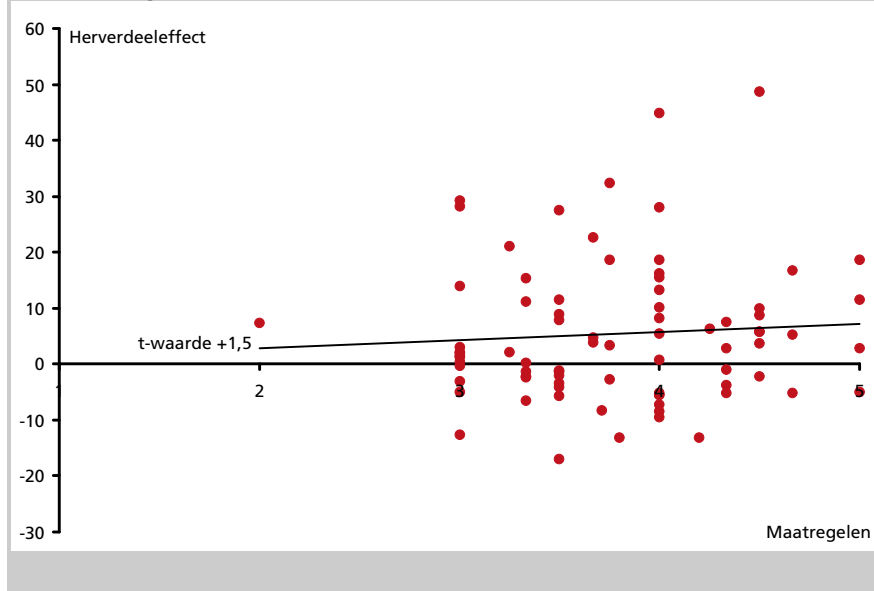
Figuur 4.1 Samenhang tussen strengere handhaving bij nieuwe klanten en het herverdeeleffect van gemeenten



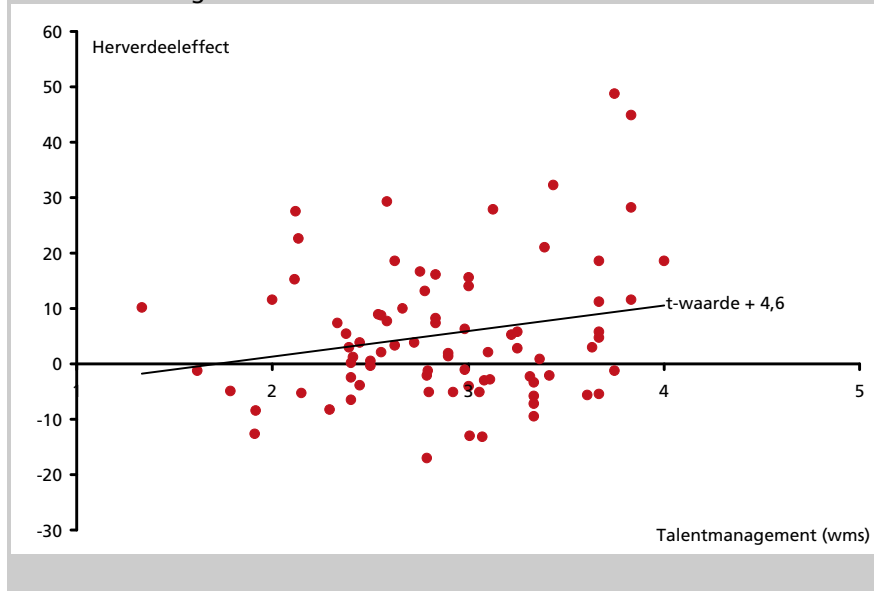
Figuur 4.2 Negatieve samenhang tussen handhaving bij het zittende bestand en het herverdeeleffect van gemeenten



Figuur 4.3 Samenhang tussen maatregelen en het herverdeeleffect van gemeenten



Figuur 4.4 Samenhang tussen talentmanagement en het herverdeeleffect van gemeenten



5 Beleidsindicatoren

Op basis van de uitkomsten uit de enquête (zie hoofdstuk 4) konden voor tachtig gemeenten verschillende beleidsindicatoren worden geconstrueerd die met statistische analyses in verband kunnen worden gebracht met de tekorten en overschotten van gemeenten (zie hoofdstuk 6).

Naast de informatie uit de enquête is nog aanvullende informatie verzameld over beleid en uitvoering bij gemeenten. Er zijn politieke indicatoren verzameld en verschillende andere gegevensbestanden gebruikt, onder andere van het CBS en van Divosa. De gegevens van het CBS waren voor alle 117 gemeenten uit de *sample* beschikbaar, de gegevens uit de zogenoemde Divosa-benchmark voor 77 van de 117 gemeenten (zie bijlage 3 voor een complete lijst van de verschillende *samples* van gemeenten).

Enquêtegegevens

Omdat de vragenlijst van de enquête deels is gebaseerd op de uitkomsten uit het kwalitatieve onderzoek (zie hoofdstuk 3) was het vrij eenvoudig om die beleidsindicatoren te koppelen aan de hypothesen die met het kwantitatieve onderzoek getoetst zullen worden. In de eerste kolom van tabel 5.1 staat die koppeling tussen de te toetsen hypothesen die volgden uit het kwalitatieve deel van dit onderzoek en de beleidsindicatoren uit de enquête.

Allereerst zijn de verschillende deelscores voor continuïteit en management uit de *World Management Survey* opgenomen (zie hoofdstuk 4). De score voor management is verder uitgesplitst in een score voor talentmanagement, doelen en monitoring. En tot slot is het operationeel management verder uitgesplitst naar de verschillende onderscheidende aspecten van beleid en uitvoering (zie hoofdstuk 3: de poort, *workfirst*, focus op kansrijken, stimuleren deeltijdwerk en handhaving). Uit een andere bron is daaraan nog een indicator toegevoegd voor gemeenten die samenwerken in regioverband (zie kolom 2 van tabel 5.1).

Tabel 5.1 Te toetsen hypothesen en de bijbehorende beleidsindicatoren

	I Enquête	II Atlas	III CBS	IV Divosa
A. POLITIEK		a samenstelling gemeenteraad b samenstelling college c politieke kleur wethouder		
B. ORGANISATIE				
1. Leiderschap	a. transformationeel b. transactioneel c. instrumenteel			
2. Management	a. talent- management b. doelen stellen c. prestaties meten			
3. Continuïteit	a. "Zijn er reorganisaties geweest?" b. "Is er veel verloop van medewerkers?"			
4. Regionale samenwerking		Wel/geen ISD (1/0)		
C. BELEID & UITVOERING				
1. De poort (hoe makkelijk kom je binnen?)	a. "Hoe gaat u om met een nieuwe klant?" b. "Hoe lang duurt een aanvraag?" c. "initiatieven om aanvragen te beperken" d. "handhaving nieuwe klant"			a. aandeel toegekende aanvragen b. gemid- delde doorlooptijd
2. <i>Workfirst</i> (krijgen klanten direct werk aangeboden?)	"Wordt <i>workfirst</i> - principe gehanteerd?"		Aandeel loonkosten- subsidie	
3. Focus op kansrijken (hoeveel aandacht kansarmen?)	a. "Hoe vaak contact zittende klant met afstand tot arbeidsmarkt?" b. Eis tegenprestatie		a. Aandeel ontheffingen arbeids- verplichting b. Aandeel tegenprestatie	
4. Stimuleren deeltijdwerk	c. Taaleis		a. Aandeel deeltijdwerk b. Uitgaven aan re- integratie	a. Aandeel parttime werk b. Bedrag eigen inkomsten
5. Handhaving (hoe streng wordt zittend bestand gecontroleerd?)	a. "Hoe is handhaving bij zittend bestand georganiseerd?" b. "Maatregel bij niet nakomen verplichtingen?"		a. Aandeel verminderen uitkering door niet nakomen b. Aandeel stopzetten uitkering	a. maat- regelen b. fraude c. boetes d. incasso

Politieke gegevens

In hoofdstuk 3 werd duidelijk dat de invloed van beleid en uitvoering op tekorten en overschotten ook te maken kan hebben met de cultuur in de organisatie en het bestuur. Voor die organisatiecultuur zijn beleidsindicatoren verzameld in de enquête. De politieke en bestuurlijke realiteit kan worden gemeten op basis van de samenstelling van de gemeenteraad en het college. Daarom zijn voor de 117 gemeenten in de *sample* bovendien de uitslagen van de gemeenteraadverkiezingen van 2010 verzameld en is de samenstelling van het college en de verantwoordelijk wethouder⁵² voor de periode 2010-2014 in kaart gebracht.

Op die manier zijn beleidsindicatoren geconstrueerd voor het politieke klimaat in de gemeente (zie kolom 2 in tabel 5.1). Voor enkele gemeenten (Venray, Horst aan de Maas, Zuidplas, Peel en Maas) ontbreken de verkiezingsuitslagen omdat daar in 2010 (door gemeentelijke herindelingen) geen gemeenteraadsverkiezingen zijn gehouden. Voor de gemeenten Súdwest-Fryslân, De Fryske Marren, Krimpenerwaard en Gooise Meren ontbreekt de collegesamenstelling omdat die gemeenten na 2010 zijn gefuseerd.

Om het aantal indicatoren in het statistische onderzoek te beperken is vooraf het verwachte effect van de politieke kleur van raad en college op het bijstandsbeleid ingeschat. Voor sommige partijen zijn de opvattingen over werk en inkomen tamelijk helder (SP, VVD); voor andere partijen is dat minder het geval (in het bijzonder de lokale partijen). Op basis van literatuuronderzoek is een methode gezocht om de politieke kleur van raad en college met betrekking tot arbeidsmarktbeleid vooraf in te schatten. Uiteindelijk is een wegingsfactor gebruikt die is gebaseerd op onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen.⁵³

In dat onderzoek worden de politieke partijen in Nederland op basis van een steekproef onder hun kiezers ingeschaald op de traditionele links-rechts-schaal én op vier dimensies van politieke ideologie; populisme, zelfbeschikking, marktwerking en economische gelijkheid. Als weging voor dit onderzoek is die laatste inschaling gebruikt (zie figuur 5.1) omdat die in onze ogen het beste aansluit bij de vraag welke partijen eerder geneigd

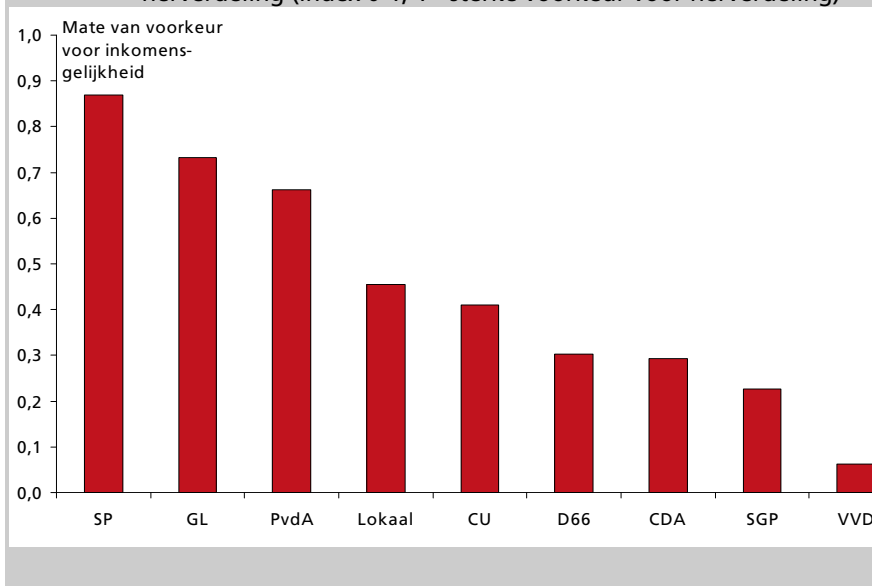
⁵² Hoewel er in principe van mag worden uitgegaan dat die zijn politieke veren afschudt zodra hij bestuurder is geworden.

⁵³ M. Laméris, R. Jong-A-Pin, H. Garretsen, 2017: Kiezersvoorkeuren: links en rechts ingehaald, in: Economisch Statistische Berichten, 102, 4747, pp. 140-143.

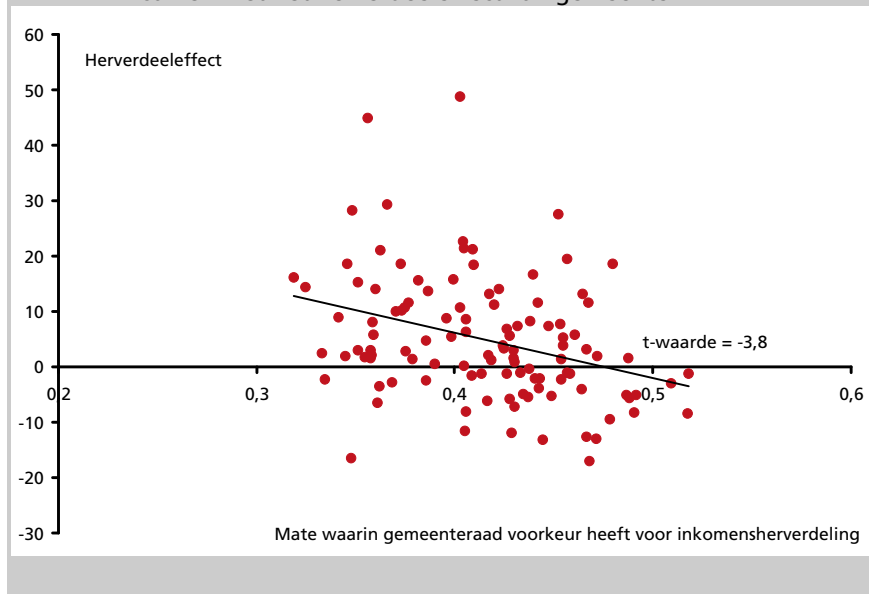
zullen zijn om ruimhartig te zijn met het verstrekken van uitkeringen. Economische gelijkheid wordt volgens de onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen namelijk gekenmerkt door *‘voorkeuren voor inkomensgelijkheid en herverdeling’*. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat partijen die een dergelijke voorkeur hebben ruimhartiger beleid voorstaan ten aanzien van het verstrekken van bijstandsuitkeringen.

Figuur 5.2 laat zien dat die gewogen score voor de mate waarin de gemeenteraad een voorkeur heeft voor inkomensherverdeling statistisch significant negatief samenhangt met het herverdeeeffect van gemeenten; gemeenten met een hoge score op deze indicator voor het politieke klimaat hebben vaker een financieel tekort op de bijstandsuitgaven. In hoofdstuk 6 wordt onderzocht wat dit betekent en of en op welke wijze dat verband causaal geïnterpreteerd mag worden.

Figuur 5.1 Wegingsfactor op basis van voorkeur voor inkomensgelijkheid en herverdeling (index 0-1, 1= sterke voorkeur voor herverdeling)



Figuur 5.2 Een politiek klimaat gericht op herverdeling hangt negatief samen met het herverdeeeffect van gemeenten



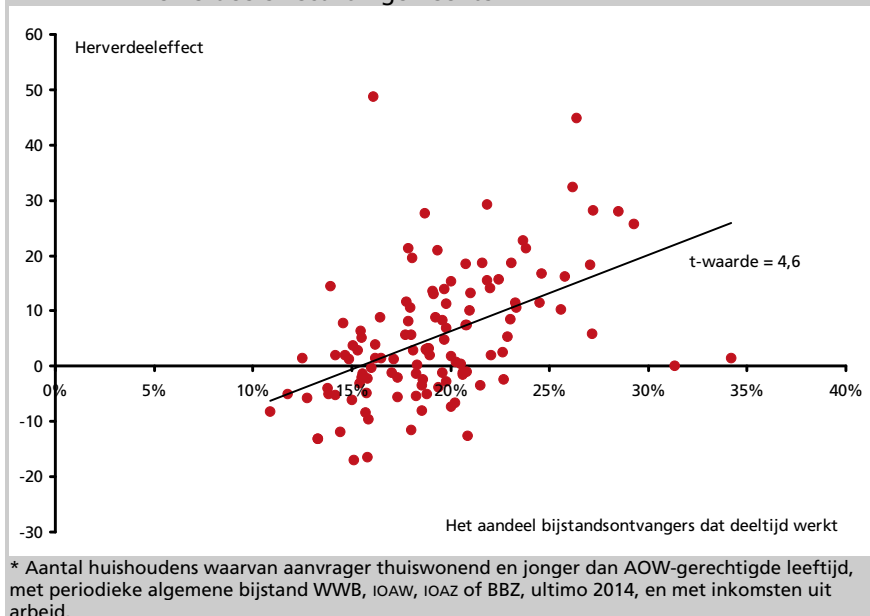
CBS-gegevens

Het CBS publiceert informatie over de inzet van instrumenten op gemeenteniveau, bijvoorbeeld over begeleiding, loonkostensubsidies toegekende MAU-aanvragen en participatieplaatsen.⁵⁴ Uit de CBS-gegevens konden aanvullende indicatoren worden gemaakt voor verschillende aspecten van beleid en uitvoering, met name op het gebied van het stimuleren van (deeltijd)werk, *workfirst* en de focus op kansrijken (zie kolom 3 in tabel 5.1). Omdat deze gegevens beschikbaar zijn voor alle 117 gemeenten in de *sample* konden deze indicatoren in de statistische analyse worden getest samen met de indicatoren uit de enquête en de politieke indicatoren.

Figuur 5.3 laat zien dat het aandeel bijstandsontvangers dat in deeltijd werkt sterk significant samenhangt met de herverdeeeffecten van gemeenten. In hoofdstuk 6 wordt dat verband nader onderzocht.

⁵⁴ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83062ned&D1=0&D2=a&D3=0,101-130,132-206,208-217,219-496&D4=0&HDR=T,G1&STB=G2,G3&VW=T>.

Figuur 5.3 Het aandeel deeltijdwerkers* hangt positief samen met het herverdeeeffect van gemeenten



Gegevens uit de Divosa-benchmark

Tot slot leveren ook de gegevens uit de Divosa-benchmark extra detailinformatie op, met name over verschillen in handhavingsbeleid binnen gemeenten (zie kolom 4 in tabel 5.1). Daarnaast konden uit die monitor gegevens worden gehaald over de poortwachtersfunctie van gemeenten; het aandeel toegekende aanvragen en de gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag. Probleem met deze gegevens was echter dat die voor slechts 58 van de 81 gemeenten die de enquête hebben ingevuld beschikbaar waren. Daarmee zou de *sample* onacceptabel klein worden. Daarom is ervoor gekozen om deze indicatoren samen met die van het CBS, maar zonder die uit de enquête, te toetsen in een separaat model met een *sample* van 77 gemeenten (zie hoofdstuk 6).

6 Statistische analyses

Uit de interviews met de zestien gemeenten uit de kerngroep van dit onderzoek volgden enkele aanwijzingen dat tekorten en overschotten van gemeenten op het bijstandsbudget samenhang vertonen met verschillen in beleid en uitvoering. Tegelijkertijd werd in hoofdstuk 3 gewaarschuwd voor al te stellige conclusies op basis van kwalitatief onderzoek en het mogelijk subjectieve oordeel van betrokkenen.

Daarom is geprobeerd om zoveel mogelijk aanvullende beleidsindicatoren te verzamelen (zie hoofdstuk 4 en 5). Dat maakt het mogelijk om verschillen tussen voorspelling en werkelijkheid (in aantallen en prijs per uitkering, zie hoofdstuk 2) met statistische analyses ('regressieanalyses') in verband te brengen met beleidsindicatoren, en zo te bepalen of en in welke mate die daardoor te verklaren zijn. Daarmee kan de hoofdvraag van dit onderzoek – *Is het verschil tussen de feitelijke uitgaven van gemeenten en de objectief vastgestelde budgetten toe te schrijven aan beleid en uitvoering?* – op wetenschappelijk meer verantwoorde wijze worden beantwoord.

Uit hoofdstuk 3 volgden zeven factoren waarvan het aannemelijk is dat die van invloed zijn op de bijstandsuitgaven van gemeenten én waarvan duidelijk is welke kant die op werken. Die zeven factoren hebben echter niet dezelfde plek in de veronderstelde causale keten. De vijf verschillende beleidsinstrumenten – handhaving, focus op kansrijken, streng aan de poort, *workfirst* en het bevorderen van deeltijdwerk – zijn in theorie rechtstreeks van invloed op tekorten en overschotten (zie figuur 6.1).

Het politieke klimaat in een gemeente is echter niet rechtstreeks van invloed op de tekorten en overschotten maar op de beleidskeuzes die worden gemaakt; de politiek bepaalt het beleid en de inzet van beleidsinstrumenten. Het politieke klimaat is dus mogelijk indirect van invloed op tekorten en overschotten (zie figuur 6.1). Als er goede indicatoren zijn voor verschillen in beleid en uitvoering, dan zou het politieke klimaat er dus niet meer toe moeten doen. Maar als dat niet zo is, zou het politieke klimaat een *proxy* kunnen zijn voor die verschillen in beleid en uitvoering.

Datzelfde geldt voor de organisatiecultuur. Ook die heeft in theorie indirect effect op tekorten en overschotten, omdat die cultuur ervoor kan zorgen dat beleid effectief of minder effectief wordt uitgevoerd (zie figuur 6.1). Uit

hoofdstuk 3 bleek bijvoorbeeld dat stabiliteit in de organisatie van belang is voor de bijstandsuitgaven van een gemeente. Ook met de indicatoren voor de kenmerken van de organisatie van de sociale dienst (zie tabel 5.1) zou dus op indirecte wijze het effect van beleid en uitvoering kunnen worden gemeten.

Bovendien is er ook binnen die indicatoren hiërarchie; in theorie is leiderschap van invloed op het management van een organisatie en management op beleid en uitvoering (zie hoofdstuk 5); dat is in figuur 6.1 aangegeven met de pijl van Leiderschap naar Management. En tot slot is het politieke klimaat in een gemeente in theorie van invloed op de organisatiecultuur en langs die weg op beleid en uitvoering en indirect op tekorten en overschotten (de pijl van Politiek klimaat naar Organisatiecultuur in figuur 6.1).

Figuur 6.1 Veronderstelde causale relaties tussen politiek & organisatie, beleid & uitvoering en tekort & overschot



In de architectuur van de statistische analyses is rekening gehouden met die veronderstelde causale relaties; eerst is alleen het effect van de indicatoren voor beleid en uitvoering getoetst en pas daarna die voor politiek en organisatie. Als ‘te verklaren’ variabelen worden in de regressiemodellen de indicatoren gebruikt die in hoofdstuk 2 zijn besproken; verschillen in aantallen en verschillen in prijs. Op die manier kunnen verschillende mogelijke effecten worden onderscheiden en uiteengerafeld.

6.1 Effecten van beleid op aantallen

Het procentuele verschil tussen het voorspelde en feitelijke aantal bijstandsgerechtigden (het residu van het verdeelmodel) is in de eerste reeks regressiemodellen in verband gebracht met de beleidsindicatoren uit tabel 5.1. Het verschil in aantal bijstandshuishoudens kan één op één in verband worden gebracht met de beleidsindicatoren omdat de aanname is dat de uitkomsten uit verdeelmodel 2017 nauwelijks zijn beïnvloed door missende variabelen (zie hoofdstuk 1). Deze analyse geeft inzicht in de mate waarin beleid van invloed is op het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering. Bovendien kan een eerste indruk ontstaan van het type maatregelen dat daarmee samenhangt. De uitkomsten uit deze eerste reeks modellen staan in tabel 6.1.

Verschillen in aantallen uitkeringen zijn allereerst in verband gebracht met de verschillende aspecten van beleid en uitvoering. Vanwege de beperkte omvang van de *sample* (zie hoofdstuk 4) konden niet alle tien beleidsinstrumenten waarnaar in de enquête is gevraagd en de aanvullende CBS-indicatoren (zie hoofdstuk 5) tegelijkertijd worden getoetst. Daarom is eerst per categorie (poort, *workfirst*, kansrijken, deeltijdwerk en handhaving) gekeken welke indicatoren samenhang vertonen met de verschillen in aantallen uitkeringen.

De acht indicatoren waarvoor dat geldt – duur aanvraag, handhaving nieuwe klant, aandeel loonkostensubsidie, aandeel ontheffingen, aandeel bijverdieners, handhaving zittend bestand, ‘maatregelen’ en aandeel vermindering uitkering – zijn vervolgens samengevoegd in één model. Daarna is het model gereduceerd zodat alleen de indicatoren overbleven die significant samenhangen met de aantallen, of net tegen significantie aan zaten. Dit resulteerde in model I in tabel 6.1. Uit dat model blijkt dat er vier indicatoren voor beleid en uitvoering statistisch significant (of daar net tegenaan) samenhangen met tekorten en overschotten; handhaving nieuwe klant, aandeel deeltijdwerk, handhaving zittend bestand en maatregelen.⁵⁵

⁵⁵ In een eerdere variant van model I – met een veel hogere verklaringskracht – hing ook het percentage ontheffingen sterk significant samen met tekorten en overschotten. Toch is deze indicator uit het uiteindelijk model weggelaten. De reden hiervoor is dat er sterke twijfels zijn over de kwaliteit van de registratie door het CBS. Bij een aantal gemeenten bleek in meer dan de helft van de gevallen een ontheffing te zijn verleend en bij andere nooit. Ook zijn er grote verschillen tussen vier grote steden; twee daarvan registreren zelfs helemaal geen ontheffingen. Dat is zeer onwaarschijnlijk.

Tabel 6.1 Wat verklaart het verschil tussen voorspelde aantal huishoudens met bijstand in de gemeenten en het werkelijke aantal (het residu)

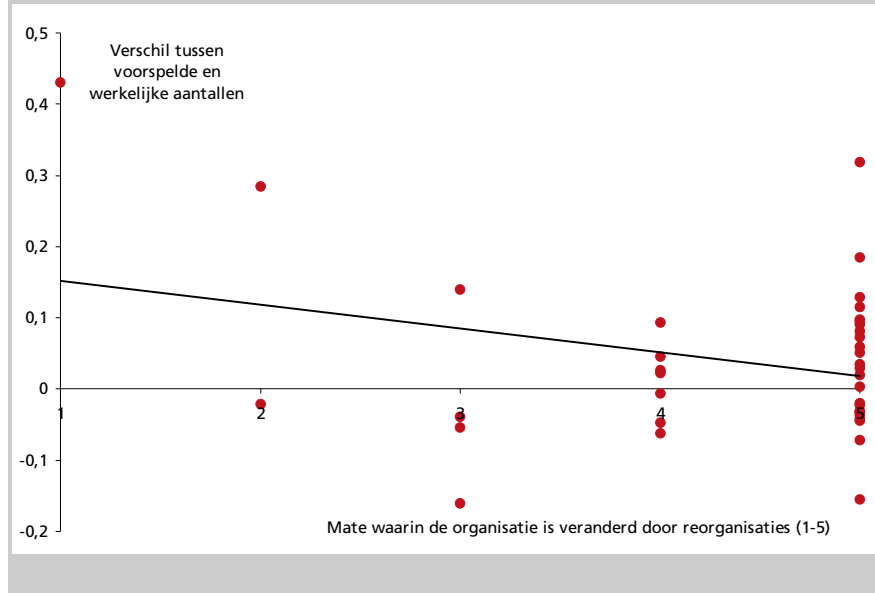
	I	II	III
A. POLITIEK			
a. samenstelling gemeenteraad			-0,47**
B. ORGANISATIE			
1. Management			
a. talentmanagement		0,04*	0,03*
b. doelen stellen			
c. prestaties meten			
2. Continuïteit			
3. Samenwerking			
C. BELEID & UITVOERING			
1. De poort			
d. handhaving nieuwe klant	0,02**	0,03**	0,03**
2. <i>Workfirst</i>			
3. Kansrijken			
4. Deeltijdwerk			
a. aandeel deeltijdwerk	0,53*	0,46*	
5. Handhaving/sancties			
a. handhaving zittend bestand	-0,03**	-0,04**	-0,04**
b. maatregelen	0,02	0,02	0,02
Constante	-0,13	-0,19*	0,08
Sample	80	80	76
Verklaard (R ²)	20%	23%	25%

Significantie * 10-procent, ** 5-procent, *** 1-procent. Relaties zijn geschat met een lineair regressiemodel, waarbij standaardfouten zijn geclusterd op het niveau van de sociale dienst.

Model II in tabel 6.1 kijkt naar de verschillende indicatoren voor de cultuur binnen de organisatie. Management gaat zoals gezegd (zie hoofdstuk 4) over het monitoren van prestaties, het stellen van doelen en talentmanagement. Talentmanagement blijkt significant samen te hangen met het verschil tussen voorspelde en werkelijke aantallen; hoe meer aandacht wordt besteed aan talentmanagement, hoe vaker er sprake is van een overschot.

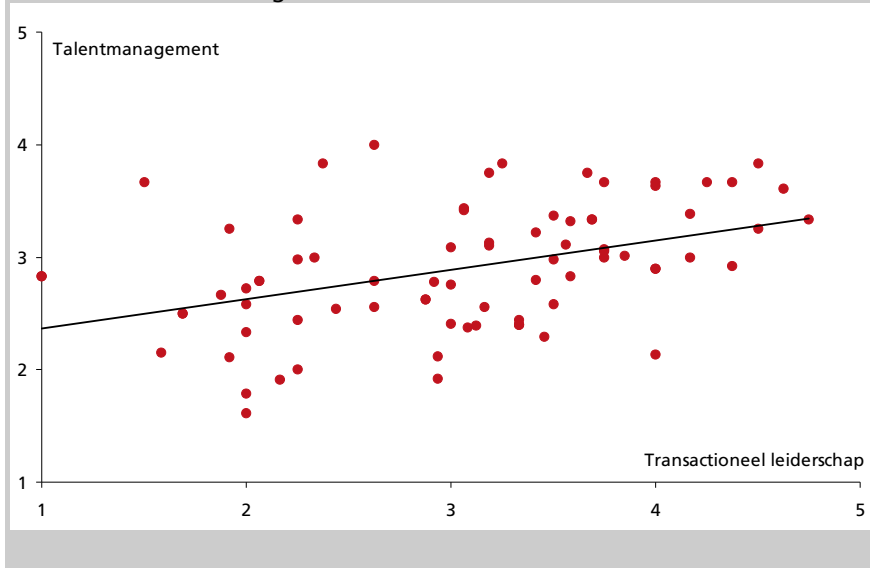
De continuïteit van de organisatie kon niet getoetst worden vanwege een te klein aantal respondenten dat deze vraag heeft ingevuld. Wel is de correlatie tussen reorganisaties en het verschil in aantallen zoals verwacht negatief (zie figuur 6.2). Dus hoe meer (ingrijpende) veranderingen, hoe vaker er sprake is van een tekort. Het samenwerken in ISD-verband vertoont geen samenhang met het aantal bijstandsuitkeringen in de gemeenten die daaronder vallen (zie bijlage 3 voor een overzicht).

Figuur 6.2 Mate waarin organisatie is veranderd door reorganisaties hangt negatief samen met verschil tussen voorspelde en werkelijke aantallen



Naast beleid en uitvoering blijkt dus ook het management van de sociale dienst ertoe te doen; met name talentmanagement biedt een robuuste verklaring voor tekorten en overschotten in aantallen (tabel 6.1) en prijs (zie tabel 6.2). De vraag is vervolgens of die verschillen in management samenhangen met verschillen in leiderschap, zoals theoretisch werd verondersteld (zie hoofdstuk 5 en figuur 6.1). Figuur 6.3 laat zien dat dat met name geldt voor transactioneel leiderschap; de vraag of medewerkers door hun directeur beloond worden voor hun inzet en resultaten.

Figuur 6.3 Statistisch significante relatie tussen transactioneel leiderschap en talentmanagement



De mate waarin een gemeente deeltijdwerk weet te realiseren hangt in de modellen I en II in tabel 6.1 positief samen met de verschillen; hoe groter het aandeel bijstandsgerechtigden dat in deeltijd werkt, hoe lager het aantal uitkeringen. Dat lijkt een vreemd resultaat, dat dan ook verdwijnt in model III in tabel 6.1, waarin de organisatiekenmerken, de kenmerken van beleid en uitvoering én het politieke klimaat worden gecombineerd in één model. Dan hangen de indicatoren voor het politieke klimaat, talentmanagement, handhaving nieuwe klant, handhaving zittend bestand en maatregelen bij niet nakomen van verplichtingen statistisch significant samen met de verschillen in bijstandsuitkeringen. De indicator voor het politieke klimaat neemt dan het effect van het aandeel deeltijdwerk dus over; hoe meer de gemeenteraad een voorkeur heeft voor inkomensherverdeling, hoe hoger het aantal uitkeringen.⁵⁶ Dit kan betekenen dat de indicator voor politiek klimaat het effect meet van beleidsaspecten die niet (goed) gemeten konden worden (zogenoemde *omitted variables*) en daar dus een zogenoemde *proxy* voor is. Maar het kan ook zo zijn dat in gemeenten waar minder politieke

⁵⁶ Dat betekent automatisch ook dat in een gemeente met een raad die een sterke voorkeur heeft voor inkomensherverdeling over het algemeen minder bijstandsgerechtigden in deeltijd werken.

druk wordt uitgeoefend om ‘een sociaal gezicht te hebben’ (zie hoofdstuk 3) hetzelfde beleid effectiever wordt uitgevoerd.

Uit de modellen in tabel 6.1 blijkt dat een deel van de verschillen in aantallen kan worden verklaard door beleid en uitvoering. De vervolgvraag is dan of er ook iets te zeggen valt over het type maatregelen dat daarvoor verantwoordelijk is. Uit model I in tabel 6.1 blijkt allereerst dat strengere handhaving bij nieuwe klanten sterk statistisch significant samenhangt met een overschot. En bovendien zijn er – hoewel de samenhang net niet voldoet aan het wetenschappelijk gangbare criterium voor statistische significantie (p -waarde < 0.2) – aanwijzingen dat ook het opleggen van sancties (maatregelen) als een klant zijn verplichtingen niet nakomt, leidt tot een overschot.

Handhaving bij zittende klanten lijkt op het eerste gezicht een contra-intuïtief resultaat op te leveren. De coëfficiënt is negatief ($-0,03$ in model I in tabel 6.1); gemeenten die aangeven uitgebreid te handhaven bij zittende klanten hebben dus vaker een tekort. Dit zou kunnen betekenen dat het inefficiënt is om te handhaven bij zittende klanten, en daar dus onnodig veel geld en capaciteit in te stoppen dat dan niet meer aan effectieve maatregelen kan worden besteed. Wellicht is het beter om handhaving te beperken tot nieuwe klanten, zodat dat bij zittende klanten niet meer nodig is.

Naast informatie uit de enquête en van het CBS, kon voor dit onderzoek ook worden gebruikgemaakt van gegevens uit de Divosa-benchmark (zie hoofdstuk 5).⁵⁷ Deze bevat aanvullende informatie over de poort (percentage toegekende aanvragen en gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag), het stimuleren van deeltijdwerk (aandeel parttime werk en bedrag eigen inkomsten) en handhaving (o.a. incassoquote en fraudequote). Deze aanvullende analyse leverde echter geen additionele resultaten op.

Het percentage toegekende aanvragen ontbreekt in de Divosa-benchmark voor een groot deel van de gemeenten en kon dus niet goed worden getoetst. Daarnaast bleek dat de indicatoren voor een hoge incassoquote – het aantal vorderingen waarop is afgelost als percentage van alle openstaande vorderingen – op twee manieren uitgelegd kunnen worden. Een hoge quote kan duiden op een strenge handhaving waardoor veel op

⁵⁷ Omdat de gemeenten uit de Divosa-benchmark deels een andere groep betreffen dan degenen die hebben meegedaan aan de enquête, kunnen in dat geval alleen de Divosa- en CBS-gegevens gelijktijdig getoetst worden. Zie bijlage 3 voor deze alternatieve *sample*.

een hoog aantal vorderingen wordt gedaan. Maar het kan ook samenhangen met een permissieve gemeente die weinig vorderingen heeft openstaan.

Uit de modellen in tabel 6.1 blijkt dat ongeveer een kwart van de verschillen in aantallen tussen de tachtig gemeenten in de *sample* worden verklaard door de verschillende meegenomen aspecten van beleid en uitvoering. En uit de analyses op basis van prijsverschillen (zie tabel 6.2) zal volgen dat ongeveer de helft van de verschillen kan worden verklaard door de meetbare aspecten van beleid en uitvoering.

Dat zijn voor dit type statistisch onderzoek gebruikelijke scores voor de ‘verklaarde variantie’. Er is bij dergelijke regressiemodellen altijd sprake van meetfouten en statistische ruis. Daarnaast speelt in dit specifieke geval de relatief kleine *sample* een rol. En bovendien kunnen nooit alle aspecten van beleid en uitvoering (goed) worden gemeten. Het feit dat een deel van de verschillen ook na dit statistische onderzoek onverklaard blijft, mag dus niet automatisch tot de conclusie leiden dat de overgebleven verschillen niet het gevolg zijn van verschillen in beleid en uitvoering.

Het ligt om te beginnen voor de hand dat er relevante beleidskenmerken zijn die niet of niet volledig inzichtelijk worden door de enquête en de aanvullende gegevens (zie hoofdstuk 4). Een voorbeeld daarvan is de continuïteit van de organisatie, waarvoor er te weinig waarnemingen waren in de enquête. Een ander voorbeeld is de indicator voor de inzet van ontheffingen door gemeenten, die vanwege sterke twijfels over de kwaliteit van de indicator uiteindelijk niet is opgenomen.

Ook de *timing* kan een rol spelen. Gemeenten zijn in 2017 bevraagd, maar de verschillen in uitkeringen zijn per ultimo 2015 gemeten (zie hoofdstuk 2). In de tussentijd kan het beleid gewijzigd zijn, maar het bleek niet goed mogelijk om de huidige medewerkers te vragen naar beleid in het verleden.

En tot slot kan het zo zijn dat respondenten strategisch hebben geantwoord op de enquête waardoor de verschillen in beleid en uitvoering niet precies genoeg zijn gemeten, wat gegeven de relatief kleine *sample* meteen grote gevolgen kan hebben voor de uitkomsten uit de statistische analyses. In hoofdstuk 5 werd al aangegeven dat een deel van de sociale diensten zich bij het aanleveren van contactgegevens niet heeft gehouden aan de ‘alfabetregel’. En bovendien blijkt bijvoorbeeld dat een aantal gemeenten

met een tekort op de vraag wat de belangrijkste doelstelling van de sociale dienst is (WMS 17, zie de vragenlijst in bijlage 4) het antwoord 1 – het minimaliseren van het klantenbestand en de bijstandsuitgaven – geeft, terwijl uit andere bronnen iets heel anders blijkt.

Maar het kan natuurlijk ook zo zijn dat een deel van de onverklaarde verschillen veroorzaakt wordt door objectieve factoren die ontbreken in het bijstandsverdeelmodel. Voor zover daar aanwijzingen voor waren zijn die getoetst in het ‘verfijningsonderzoek’. Uit die verfijning van dat bijstandsverdeelmodel voor de budgetverdeling van 2018 bleek dat er inderdaad een aantal nieuwe factoren aan het model zou moeten worden toegevoegd. De effecten van deze toevoegingen op de herverdeel-effecten van gemeenten zijn echter beperkt.⁵⁸

6.2 Effecten van beleid op de prijs van een uitkering

Het verschil tussen de voorspelde prijs per uitkering en de feitelijke prijs per uitkering is vervolgens in verband gebracht met de verschillende beleidsindicatoren uit tabel 5.1 en objectieve factoren.⁵⁹

Gemeenten kunnen erin slagen om gemiddeld een lagere prijs per uitkering te betalen door strenge handhaving, betere fraudebestrijding, accurate invordering, boetes en sancties. In dat geval is het prijsverschil volledig het gevolg van beleid. Daarnaast kan het ook nog zo zijn dat een prijsverschil ontstaat doordat een gemeente relatief veel aanvullende uitkeringen verstrekt aan WW'ers of arbeidsongeschikten. Omdat naast beleid ook andere factoren een rol kunnen spelen bij prijsverschillen, zijn in dit model ook zogenoemde controlevariabelen meegenomen, zoals het aandeel WW'ers of AO-ontvangers. Ook het type bijstandsuitkering dat een gemeente verstrekt kan leiden tot prijsverschillen. Indien een gemeente bijvoorbeeld veel IOAW-uitkeringen aan ouderen verstrekt, waarvoor een hoger normbedrag geldt, kan dat leiden tot een negatief prijsverschil.

⁵⁸ C. Tempelman, S. Vriend, L. Kroon, G. Marlet, C. van Woerkens, 2017: Verfijnen bijstandsverdeelmodel 2018 (SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam).

⁵⁹ Hierbij is uitgegaan van de geschaalde feitelijke uitkering, geschaald naar hetzelfde macrobudget als de voorspelde uitkeringen, om zo de prijsverschillen inzichtelijk te maken. Zie hierover hoofdstuk 2.

Ook hier zijn allereerst de verschillende aspecten van beleid en uitvoering los getoetst. Daaruit kwamen zes factoren naar voren die verband houden met de prijsverschillen (duur aanvraag, handhaving nieuwe klant, klantcontact, aandeel deeltijdwerk, handhaving en sancties). Het model is vervolgens verder gereduceerd door factoren die niet significant waren te verwijderen.⁶⁰ Dit leverde model I in tabel 6.2 op.

Tabel 6.2 Wat verklaart het verschil tussen voorspelde prijs (normbedrag) in de gemeenten en de werkelijk betaalde prijs per uitkering

	I	II	III	IV
A. POLITIEK				
a. samenstelling gemeenteraad				-1.937,3
B. ORGANISATIE				
1. Management				
a. talentmanagement			213,1*	195,2*
b. doelen stellen				
c. prestaties meten			-226,1*	-224,8*
2. Continuïteit				
3. Samenwerking				
C. BELEID & UITVOERING				
1. De poort				
2. Workfirst				
3. Kansrijken				
4. Deeltijdwerk				
a. aandeel deeltijdwerk	126,9***	136,9***	125,2***	106,7***
5. Handhaving/sancties				
D. CONTROLEVARIABLEN				
a. aandeel AO				
b. aandeel WW				
c. aandeel IOAW, IOAZ en BBZ		-46,1*	-35,6	-52,1*
Constante	-2.367,2***	-2.115,4***	-1.834,5***	-480,5
Sample	81	81	80	76
Verklaard (R ²)	43%	46%	49%	47%

Significantie * 10-procent, ** 5-procent, *** 1-procent. Relaties zijn geschat met een lineair regressiemodel, waarbij standaardfouten zijn geclusterd op het niveau van de sociale dienst.

In dat model hangt nog maar één beleidsindicator statistisch significant samen met prijsverschillen; het aandeel deeltijdwerkers. Uit model II in tabel 6.2 blijkt dat prijsverschillen niet samenhangen met het aandeel AO- en WW-ontvangers in de gemeente, maar wel met het aandeel IOAW, IOAZ en

⁶⁰ Op deze procedure is één uitzondering gemaakt voor het percentage beëindigde uitkeringen. Voor bijna de helft van de gemeenten zijn geen beëindigde uitkeringen geregistreerd, waarmee de variatie in deze indicator beperkt is. Bovendien zijn er vraagtekens bij de kwaliteit van de achterliggende registraties.

BBZ-uitkeringen dat de gemeente verstrekt. Het ontbreken van een relatie met AO en WW komt mogelijk door de lage bijstandskans onder deze groepen, waardoor hun invloed op de gemiddelde prijs per uitkering gering is.

In model III is ook gekeken naar het effect van de diverse vormen van de kwaliteit van het management, continuïteit en samenwerking. Talentmanagement gaat ook hier gepaard met overschotten op de prijs. Het meten van prestaties hangt echter negatief samen met de prijsverschillen. Bovendien is ook hier sprake van een negatieve correlatie tussen reorganisaties en verloop en tekorten op de prijs van uitkeringen (niet getoond). Samenwerking in ISD-verband hangt wederom niet statistisch significant samen met prijsverschillen.

Tot slot worden in model III de indicatoren voor politiek klimaat toegevoegd. De indicator voor de samenstelling van de gemeenteraad vormt de beste politieke verklaringsfactor; hoe sterker de voorkeur voor inkomensherverdeling, hoe groter het tekort. Maar deze factor hangt in dit geval echter niet statistisch significant samen met prijsverschillen. Model III uit tabel 6.2 is dan ook het voorkeursmodel en heeft ook de grootste verklaringskracht.

Het aandeel bijstandsgerechtigden dat in deeltijd werkt hangt in alle modelvarianten sterk significant samen met de verschillen in feitelijke en voorspelde prijs per uitkering. Hoe meer bijstandsgerechtigden in deeltijd werken, hoe lager de verstrekte uitkering en hoe hoger het overschot. Deze bijstandsontvangers hebben immers ook inkomsten uit werk. De verwachting is dat dit samenhangt met het beleid van een gemeente, doordat een groter aandeel deeltijdwerkers wordt veroorzaakt door repressief beleid van de gemeente. Het aandeel deeltijdwerk kan echter ook samenhangen met objectieve kenmerken zoals de beschikbaarheid van werk voor de inwoners van een gemeente.

Meer of minder werk zorgt logischerwijze voor meer of minder kans op deeltijdarbeid. Ook kan daarbij – zoals onder andere geopperd door de gemeente Utrecht (zie hoofdstuk 3) – gedacht worden aan de aanwezigheid van studenten. Ook die kunnen van invloed zijn op de mogelijkheden tot deeltijdwerk; mogelijk is er door verdringing door studenten minder kans op deeltijdarbeid van een uitkeringsgerechtigde. De statistische samenhang

tussen deeltijdwerk en tekorten en overschotten is dus niet per se een aanwijzing voor succesvol beleid. Daarom is deeltijdwerk tot slot in een derde reeks van modellen in verband gebracht met beleidsvariabelen en overige variabelen. Het resultaat staat in tabel 6.3.

In model I in tabel 6.3 worden allereerst alleen de indicatoren voor beleid en uitvoering gerelateerd aan het aandeel uitkeringsgerechtigden met bijverdiensten uit werk. Alle vier de aspecten van beleid en uitvoering zijn in het model getoetst. Het model is met dezelfde methode samengesteld als de modellen ter verklaring van verschillen in aantallen en prijs.

In het gereduceerde model, zoals weergegeven in tabel 6.3, resteert allereerst de frequentie van contact met bijstandsontvangers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De geschatte relatie is positief: hoe vaker er contact is met zulke klanten, des te groter het aandeel deeltijdwerkers. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Enerzijds kan klantcontact ook mensen met een grote afstand stimuleren om de mogelijkheden op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk te benutten en eventueel deeltijd te gaan werken. Anderzijds kan het zijn dat de inzet van de gemeente op deze klanten met een grote afstand samenhangt met eveneens sterke inzet op klanten die dicht bij de arbeidsmarkt staan. In dat geval is deze indicator eigenlijk een *proxy* voor het algehele re-integratiebeleid van gemeenten.

De indicator voor opgelegde sancties hangt negatief samen met het aandeel deeltijdwerkers. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat mensen bang zijn een sanctie te krijgen als ze een keer hun inkomsten niet goed doorgeven. Bij werken in deeltijd krijg je immers te maken met de nodige regels rondom informatieverstrekking. Datzelfde geldt voor handhaving en fraudebeleid op het zittende klantenbestand. Beide duiden erop dat strenge handhaving bij het zittend bestand waarschijnlijk veel inzet en middelen kosten die efficiënter ingezet kunnen worden om mensen naar deeltijdwerk te begeleiden.

Daarnaast blijkt uit model II dat aandacht voor talentmanagement leidt tot een significant groter aandeel deeltijdwerkers in de bijstand. Het stellen van doelen is negatief significant. Maar als de indicator voor het politieke klimaat in de gemeente wordt toegevoegd (model III) dan verdwijnt de significantie van de managementvariabelen. En er is ook geen verband tussen aandeel deeltijdwerkers en samenwerking in een ISD. De indicator voor het politieke

klimaat hangt negatief significant samen met het aandeel deeltijdwerk; hoe sterker de voorkeur voor inkomensgelijkheid, des te kleiner is het aandeel deeltijdwerkers. In model III wordt 43 procent van de verschillen in het percentage deeltijdwerk verklaard en zonder de politieke factor i\was de verklaaringskracht 31 procent (zie model II in tabel 6.3).

Tabel 6.3 Wat verklaart het aandeel deeltijdwerk in de gemeente

	I	II	III	IV
A. POLITIEK				
a. samenstelling gemeenteraad			-0,38***	-0,43***
B. ORGANISATIE				
1. Management				
a. talentmanagement		0,02**		
b. doelen stellen		-0,03***		
c. prestaties meten				
2. Continuïteit				
3. Samenwerking				
C. BELEID & UITVOERING				
1. De poort				
2. <i>Workfirst</i>				
3. Kansrijken				
a. frequentie contact zittende klanten met grote afstand	0,02**	0,02***	0,01**	0,01***
4. Handhaving/sancties				
a. aandeel verminderen uitkering door niet nakomen verplichtingen	-0,86***	-0,98***	-0,62**	-0,44*
b. handhaving bij zittende klanten	-0,02***	-0,01**	-0,01**	-0,01*
D. CONTROLEVARIABLEN				
1. Beschikbaarheid van banen				-0,43***
2. Studenten				
3. Verdringing				
Constate	0,23***	0,26***	0,38***	0,74***
Sample	80	80	76	76
Verklaard (R ²)	24%	31%	43%	55%

Significantie * 10-procent, ** 5-procent, *** 1-procent. Relaties zijn geschat met een lineair regressiemodel, waarbij standaardfouten zijn geclusterd op het niveau de sociale dienst.

Model IV in tabel 6.3 laat tot slot zien dat er voor de hypothese dat er minder kans op deeltijdwerk is in gemeenten waar minder banen beschikbaar zijn niet door dit statistische onderzoek wordt ondersteund. De

verklaringskracht van het model waarin verschillende objectieve factoren voor de vraagkant van de arbeidsmarkt zijn toegevoegd wordt weliswaar hoger (55% verklaarde variantie) maar de indicator voor de beschikbaarheid van banen hangt *negatief* samen met het aandeel deeltijdwerk, en de indicatoren voor het aandeel studenten en verdringing hangen niet statistisch significant samen met het aandeel deeltijdwerk.

In gemeenten waar er voor de beroepsbevolking meer banen beschikbaar zijn, werken er over het algemeen dus minder bijstandsgerechtigden in deeltijd. Het onverwachte teken bij de indicator voor de beschikbaarheid van banen in model IV in tabel 6.3 zou te maken kunnen hebben met ontbrekende kenmerken van de aanbodkant van de arbeidsmarkt of met ontbrekende beleidsaspecten.

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde personen

Drechtsteden, 25 januari 2017

Mark Rothuizen (strategisch beleid)
Jos Teunissen (planning & control)
Yvonne Bieshaar (directeur)
Joost van den Hoek (hoofd Werk & Inkomen)
Christa Dudok (coördinator beleid Werk & Inkomen)
Annet Uil (coördinator Team Implementatie)
Hans Polderman (controller)

Zutphen, 26 januari 2017

Jeanette 't Hoen (beleidsadviseur)
Hendrik van Noppen (interim-directeur)
Eelco Westerhof (teamleider beleid)
Nicole Hendriksen (kwaliteitsmedewerkster team werk)
Désirée Hanssen (consulent werk & coaching)
Rob Hammenga (controller)
Cor Janisen (senior-controller)

Maastricht, 27 januari 2017

Peter Geraerts (kwaliteitsmedewerker team Intake)
Rogene Muris (consulent Werk & Inkomen)
Nathalie Lurken (consulent Werk & Inkomen, team Intake, projectondersteuning)
Theo van de Velden (financieel adviseur; budgetbewaking I-deel)
Frans van Kessel (teammanager advies & projecten)
Hans Cratsborn (senior beleidsmedewerker re-integratie en sociale zekerheid)
Martin Driessen (beleidsadviseur sociale zekerheid)
Huub Seyben (manager Participatie)

Amstelveen, 1 februari 2017

Linda Rebel (teamleider klantmanager Werk & Inkomen)
Yvette Klaassen (klantmanager re-integratie)
Rogier Nijenhuis (handhavingsspecialist en klantmanager)
Eelco Tolsma (teamleider beleid, contract & control)
Erik Schneider (beleidsadviseur Werk & Inkomen)
Jaap Huizenga (hoofd Financiën)

Marco Slinger (concerncontroller)
Tineke Vredenburg (hoofd Werk en Inkomen)

Almere, 2 februari 2017

Robin Driessen (Teamleider Handhaving, Inkomen en Intake)
Nadia Sjouwerman (Coördinator Team Handhaving)
Ria Krähe (Inkomensconsulent, pre-intake)
Roel Schottert (Klantmanager Werk)
Josephine Cheung (Coördinator Team Werk)
Michiel van Essen (Beleidsadviseur Werk & Participatie)
Joost de Wit (Teamleider Werk)
Machteld van de Wetering (Beleidsadviseur Werk & Inkomen)
Martin Groeneveld (Adviseur Werk & inkomen, bedrijfsvoering)
Monique Cooman (beleidsadviseur)
Gerhard Dekker (Onderzoek & Statistiek)
Hans van Zuylen (Concern Financiën)
Peter Benschop (Afdelingsmanager Werk & Inkomen)
Martijn Rengeling (Directeur Dienst Sociaal Domein)

Venlo, 6 februari 2017

Mike Dijkers (clusterleider werk)
Pascal Janssen (doelmatigheidscoach team wijk)
Eveline Vogels (beleidsadviseur)
Roel Versleijen (afdelingshoofd afdeling Samen Leven Wonen).
Frank Maas (strategisch beleidsadviseur Financiën)

Nijkerk, 6 februari 2017

Gea van den Bor (re-integratieconsulent)
Brigitte van Bennekom (klantmanager)
Gerard Gijtenbeek (adviseur sociaal domein en voormalig teamleider)
Mark Lagemaat (medewerker bedrijfsvoering/uitkeringsfinanciën)
Daphne Aartsen (adviseur Participatiewet)
Lous Fijan (voormalig jobhunter en accountmanager werk)

Den Haag, 8 februari 2017

Frank Okhuijzen (Domeinmanager inkomensondersteuning)
Ron Sierveld (klantmanager inkomen)
Jaap Apperloo (senior-beleidsmedewerker)
Job den Heeten (seniorbeleidsmedewerker Taskforce Werkgelegenheid)

Rob Bakker (senior-beleidsmedewerker)
Florine Buijten (manager WSP)
Bart Reedijk (accountmanager)
Marc van der Bilt (controller)
Martin Andriessen (directeur WSP)
Fred Dukel (directeur inkomen, participatie en voorzieningen)

Vlissingen, 9 februari 2017

Neslihan Koc (beleidsmedewerker gemeente Vlissingen)
Bart de Looft (beleidsmedewerker gemeente Veere)
Peter Dingemanse (manager en lid MT Orionis)
Sjaak Wattel (beleidsmedewerker Orionis)
Kim van Limbergen (afdelingshoofd WGD)
Terry van de Wouw (hoofd matchpoint werk)
Ilse van der Klooster (medewerker intake rechtmatigheid)
Pieter Roelse (accountmanager Werkgevers)
Annemarie Krombeen (trajectbegeleider)

Venray, 13 februari 2017

Kim Werner (beleidsadviseur Werkplein)
Sanne Bloemen (beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling)
Joost Smits (concerncontroller)
Hilde Bonants (participatiecoach)
Karin Bruggeman (teammanager Maatschappelijke Ondersteuning)

Utrecht, 13 februari 2017

Hans Hofman (teamleider Handhaving/Incasso)
Hanny Jansen (Unit manager werk)
Bas Stam (Hoofd Werk en Inkomen)
Sabine Quak (beleidsmedewerker Armoede)
Jacqueline de Graaf (beleidsmedewerker Inkomen)
Auke Timmerman (Business controller Werk en Inkomen)

Goeree-Overflakkee, 14 februari 2017

Jacqueline Tanis (re-integratieconsulent)
Antoinette Cassee (inkomensconsulent)
Henk van Oostenbrugge (hoofd Maatschappelijke Zaken)
Arie van den Berg (financieel consulent)
Mathy Baijens (beleidsmedewerker Maatschappelijke Zaken)

Laura Heindijk (beleidsmedewerker rechtmatigheid/minima)

Els Wegman (teamleider Werk en Inkomen)

Rob van der Velde (teamleider Werk en Inkomen)

Groningen, 15 februari 2017

Oscar van der Meulen (controller concern sociaal domein)

Judith Slagter (strategisch beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling)

Ronald de Jong (Programmadirecteur Economie en Werk)

Bart van der Scheer (afdelingshoofd brancheteam zakelijke dienstverlening)

René Hofman (hoofd afdeling intake)

Bas van Dijk (hoofd afdeling handhaving)

Hans Julsing (directeur Inkomensdienstverlening)

Leidschendam-Voorburg, 14 maart 2017

Vera Evers (consulent Werk)

Dio Lessing (klantmanager Inkomen)

Louise ten Broek (klantmanager Inkomen)

Laura Maliepaard (beleidsmedewerker)

Ursula van der Flier (teamleider werk & leerplicht)

Marjolijn van den Enk (afdelingshoofd Werk & Inkomen)

Erwin Hiep (controller)

Eindhoven, 22 maart 2017

Hans van de Walle (afdelingshoofd bedrijfsvoering)

Conny Muylers (business controller)

Rob van der Maden (afdelingshoofd Werk & Leerbedrijf en Participatie)

Joris Vogel (programmeur-ontwikkelaar)

Eveline Wauters (strategisch adviseur)

Hans Bloemsma (specialist handhaving)

Remko Steijvers (specialist participatie)

Hanan Tahri (specialist inkomen)

Gespreksleidraad

Thema's in de interviews

A. Wat zijn de kenmerkende aspecten van het beleid?

- Heeft de organisatie een duidelijke beleidsvisie/missie?

- Hoe vindt het intakeproces plaats? Hanteert de gemeente een 'zoekperiode'?
- Hoe gaat men om met het fenomeen "Tegenprestatie"?
- Hoe gaat men om met het fenomeen "Taaleis"?
- Welke instrumenten worden ingezet (*workfirst*, loonkostensubsidies, participatiebanen, gesubsidieerde banen)?
- Hoe gaat men om met ontheffingen? En met de sollicitatieplicht?
- Wordt er iets met zelfsturing door klanten gedaan? (Bijvoorbeeld persoonlijk re-integratiebudget)
- Hoe vaak is er contact met klanten? Hoe vaak minimaal per jaar?
- Hoe gaat men om met doorstroom vanuit de WW?
- Wordt deeltijdwerk gestimuleerd?
- Hoe groot is het budget voor handhaving? Wat voor maatregelen worden ingezet?
- Welke doelgroepen onderscheidt men? (naar arbeidsvermogen, ouderen, jongeren, statushouders)
- Is er iets te zeggen over verhouding van de gemeentelijke inspanning t.b.v. 'kansrijken' en 'kansarmen'?
- Zijn er recent beleidswijzigingen geweest?
- Zijn er duidelijke opvattingen binnen de lokale politiek over werk & inkomen? In hoeverre heeft dat invloed op het beleid (belemmerend/stimulerend)?
- Welk beleid is succesvol? Welk beleid is minder succesvol? Wat kan beter?

B. Wat zijn de kenmerkende aspecten van de uitvoering?

- Hoe groot is de caseload per klantmanager?
- Is er sprake van integraal klantmanagement of is 'inkomen' en 'werk' gescheiden?
- Is er sprake van regionale samenwerking? Hoe is de samenwerking met de sociale werkvoorziening georganiseerd? En met UWV?
- In welke mate is er afstemming met andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld zorg)?
- Werkt de dienst met duidelijke targets (individueel of per groep)? Zijn er financiële doelstellingen?
- Beslissen klantmanagers zelf over de manier waarop een cliënt bediend wordt of moeten zij een protocol volgen? (mate van autonomie)
- Zijn er recent organisatorische wijzigingen / reorganisaties geweest? (zegt iets over de stabiliteit van de organisatie)

- Is de gemeente actief bezig met professionaliseren/vakmanschap? Hoe? Is er een opleidingsplan?

C. Heeft de gemeente zelf een verklaring voor het afwijkende beeld?

(we kunnen hier doorvragen naar specifieke groepen die in de rekentool veel vaker in de bijstand blijken te zitten dan verwacht, bv eenoudermoeders met een jong kind of mensen met gezondheidsproblemen, enz.). Zie beschrijvende statistieken.

D. Vragen over de prijscomponent?

Factoren als deeltijdwerk, maatregelen, kostendelersnorm (zie document Uitvraag nadere analyse prijscomponent).

Bijlage 2 Lijst met bestudeerde beleidsdocumenten

Drechtsteden (Dordrecht-Zwijndrecht)

- Referentiegemeenten Drechtsteden (memo APE, 6 augustus 2015)
- Strategische Verkenning Participatiewet Inkomensdeel Drechtsteden (APE, december 2015)
- Budgetverschuivingen Drechtsteden (notitie APE, 13 oktober 2016)
- Beleidsregels Wet Taaleis 2016 betreffende de Participatiewet
- Beleidsregels Participatiewet 2015 - doelgroep loonkostensubsidie
- Beleidsregels tegemoetkoming Kinderopvang
- Beleidsregels minimabeleid en bijzondere bijstand
- Beleidsregels Schuldhulpverlening 2016-2020
- Regionaal Beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020
- Verordening Inburgering Drechtsteden
- Verordening Persoonlijk Minimabudget
- Verordening Werk en Inkomen
- Vastgestelde Regeling Compensatie eigen bijdrage kinderopvang
- Vastgestelde Regeling Kinderopvangkosten Sociaal Medische Indicatie

Zutphen

- Tekort op het Buigbudget. Analyse van mogelijke oorzaken. Maatregelen gericht op tekortreductie (oktober 2015).
- Rapport maatregelen Pw-budget 2016. Analyse van mogelijke oorzaken. Maatregelen gericht op tekortreductie (december 2016).
- Jaarverslag Het Plein 2013 (april 2014).
- Jaarverslag Het Plein 2014 (april 2015).
- Jaarplan 2015 (2014)

Maastricht

- Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht Heuvelland 2022
- Raadsvoorstel beleid Participatiewet 2016 e.v.
- Verordening re-integratie Participatiewet Maastricht Heuvelland 2016 e.v.
- Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Maastricht Heuvelland 2016 e.v.
- Verordening Handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ Maastricht Heuvelland 2015.
- Uitvoeringsbesluit Hoogwaardig Handhaven en Debiteuren Participatiewet, IOAW en IOAZ Maastricht Heuvelland 2016 e.v.
- Uitvoeringsbesluit individuele inkomenstoelage Participatiewet

Maastricht Heuvelland 2016 e.v.

- Uitvoeringsbesluit inkomstenvrijlating parttime werkzaamheden Participatiewet Maastricht Heuvelland 2016 e.v.
- Uitvoeringsbesluit vermogensvaststelling Participatiewet Maastricht Heuvelland 2016 e.v.
- Actieplan ouderenwerkloosheid.
- Actieplan jeugdwerkloosheid 2015-2018.
- Collegenota versnelde re-integratieaanpak t.b.v. vergunninghouders (statushouders).

Amstelveen

- Handboek re-integratievoorzieningen (voor klantmanagers)
- Verordening Tegenprestatie (2014)
- Onderzoeksplan inkomensvoorzieningen 2016 (2015)
- Re-integratieverordening Participatiewet (2015)
- Beleidsregels Participatiewet
- Notitie uitkomsten septembercirculaire gemeentefonds & bijstandsgelden (oktober 2016)

Almere

- BijstandWijzer Almere 2007 (Atlas voor gemeenten)
- Een springplank naar werk. Kadernota Sluitende Aanpak Jongeren (2013-2018)
- Beleidsuitvoeringsplan Re-integratie (2016)
- Almere aan zet! Beleidsplan sociaal domein 2015
- Beleidsuitvoeringsplan Focus op Werk
- E-Book re-integratie
- Jaarverslag BC 2014
- Jaarverslag SRF 2015
- Doen wat nodig is. Kadernota sociaal domein 2014
- Presentatie Resultaten van het Onderzoek handhaving arbeidsverplichtingen

Venlo

- Actieplan beperken tekort BUIG (juni 2015)
- Arbeidsmarktanalyse gemeente Venlo (oktober 2016)
- Voorgangsrapportage 'Actieplan beperken tekort BUIG' (december 2016)

Nijkerk

- Notitie Aanpassen re-integratiebeleid (2011)
- Re-integratiebeleid Nijkerk 2012: van een sluitende aanpak naar een selectieve aanpak (2011)
- Re-integratiebeleid Nijkerk: selectief en sociaal (2012)
- Aanvullend beleidskader voor de vernieuwing van het sociaal domein (2014)
- Aanvraagprocedure Participatiewet (interne notitie, 2015)
- Analyse oorzaken en maatregelen financieel tekort (december 2016)

Den Haag

- BijstandWijzer (Atlas voor gemeenten, 2008)
- Beantwoording schriftelijke vragen inzake 'Bijstandsgerechtigden worden aan hun lot overgelaten' (2014)
- Vertrouwen op Haagse kracht (Coalitieakkoord 2014)
- Aanvalsplan Werkgelegenheid. Den Haag maakt werk (maart 2015)
- Voortgangsrapportage Den Haag maakt werk (november 2016)
- Stand van zaken economie en werkgelegenheid (april 2016)
- Arbeidsmarktverkenningen Haaglanden 2014-2018 (SEOR, 2015)
- Extra impuls werkgelegenheid (juni 2016)
- BUIG-ontwikkelingen (december 2016)

Vlissingen

- Beleidsplan 2015-2018 (Orionis, 2014)
- Orionis Walcheren op Koers. Een verdiepend onderzoek naar de instroom, doorstroom, uitstroom en financiële gevolgen van de Participatiewet (Berenschot, 2016)
- Plan van aanpak in reactie op het rapport Orionis Walcheren op Koers (2016)

Venray

- Oorzaken instroom bijstandsbestand gemeente Venray 2013 e.v.
- Buigbudget in Venray. Een analyse van de effecten van het nieuwe verdeelmodel (Nautus, 2015)
- Nota Werken aan de toekomst
- Actieplan Participatiewet (2016)

Utrecht

- BijstandWijzer (Atlas voor gemeenten, 2008)

- Werken aan de toekomst. Utrechtse visie op participatie (2010)
- Handhavingsprogramma Sociaal domein 2015 – 2019 (2014)
- Werken aan werk ‘Samen aan de slag’. Uitwerkingsnota participatie en inkomen (2014)
- Verordening re-integratie, studietoelage en tegenprestatie Participatiewet
- Taaleis in de Participatiewet (2015)
- Rekenkameronderzoek Participatiewet. Beleidsbeschrijving werken naar vermogen (Rekenkamer Utrecht, 2017)

Goeree-Overflakkee

- Visie op de inrichting van het sociale domein op Goeree-Overflakkee (2013)
- Kadernota Participatiewet (2014)
- Plan van aanpak Jonggehandicapten in de Participatiewet (2014)
- Handhavingsverordening sociale regelingen 2015 (2014)
- Nota Tegenprestatie (2014)
- Uitvoeringsnota Werkbedrijf, loonkostensubsidie en baanafspraken (2014)
- Re-integratieverordening Participatiewet (2014)
- Verordening individuele studietoelage (2014)
- Verordening Loonkostensubsidie (2014)
- Beleidsregels niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Anw (2014)
- Notitie Social Return on Investment
- Beleidsregels Wet taaleis (2016)

Groningen

- Invoering Participatiewet in Groningen. Het kader (2014)
- Uitvoeringskader Participatiewet Gemeente Groningen (Berenschot, 2016)
- Kansen in kaart (Onderzoek en Statistiek Groningen, 2016)

Leidschendam-Voorburg

- ‘Met volle kracht vooruit’ (Plan van aanpak arbeidsmarktoffensief 2015-2018)
- ‘Veranderkracht voor jongeren’ (Uitvoeringsplan Actieplan Jeugdwerkgelegenheid 2016-2018)
- ‘Handhaving is maatwerk’ (Uitvoeringsplan naleving, maart 2016)
- Beleidsregels Re-integratie Participatiewet 2015
- Beleidsregels Wet taaleis 2016
- Verordening Loonkostensubsidie Participatiewet 2015

- Verordening Tegenprestatie Participatiewet 2015

Eindhoven

- Eindhoven, de sociaalste. Ontwikkeling van samenkracht (Comité Wij Eindhoven, november 2011)
- Wijeindhoven, transformatie van het sociaal domein. Stand van zaken en vervolgagenda (november 2013)
- Herinrichting Sociaal Domein Eindhoven. Doorrekening maatschappelijke kosten en baten (rapport LPBL, mei 2014)
- Uitvoeringsplan Regionaal Werkbedrijf (2016)
- Uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018 (mei 2016)
- Voortgangsrapportage Arbeidsmarkt Q2 (augustus 2016)
- Voortgangsrapportage Arbeidsmarkt Q3 (december 2016)
- Voortgangsrapportage Arbeidsmarkt Q4 (februari 2017)

Bijlage 3 Lijst met gemeenten in de *sample*

De *sample* voor dit onderzoek bestaat uit de 117 gemeenten die op 1 januari 2016 minstens 40.000 inwoners hadden. Inmiddels – op 1 januari 2017 – heeft ook de gemeente Meierijstad meer dan 40.000 inwoners, maar omdat het peilmoment 1 januari 2016 was, behoort deze gemeente niet tot de groep van gemeenten die in het onderzoek in betrokken.

In onderstaande tabel is van de gemeenten in de *sample* het aantal inwoners op 1 januari 2016 getoond. Tevens is aangegeven welke van de 117 gemeenten tot de kerngroep van zestien gemeenten behoren waarmee interviews zijn afgenomen, en welke tot de 81 gemeenten die de enquête hebben ingevuld. Van de zestien kerngemeenten hebben Eindhoven, Dordrecht en Zwijndrecht de enquête niet ingevuld.

Zowel de interviews als de enquête zijn gehouden onder de medewerkers van de sociale diensten. Van 25 van de 81 gemeenten die de enquête hebben ingevuld en/of tot de kerngroep behoren, is bekend dat ze een gecombineerde sociale dienst hebben met andere gemeenten. Dat betekent dat uiteindelijk niet zestien maar vijftien interviews zijn gehouden (Dordrecht en Zwijndrecht behoren tot dezelfde sociale dienst) en dat niet 81 maar 74 enquêtes zijn ingevuld.

Overigens is van vijf van de 74 sociale diensten die de enquête hebben ingevuld bekend dat ze de enquête niet zoals verzocht hebben laten invullen door de eerste en laatste medewerker uit het alfabet; Amsterdam,⁶¹ Barneveld,⁶² IJsselgemeenten (Capelle aan den IJssel en Zuidplas),⁶³ Stroomopwaarts (Schiedam en Vlaardingen) en Weert.⁶⁴ Om te voorkomen dat dit de uitkomsten vertroebelt, is voor die gemeenten in de regressie-analyse een dummyvariabele opgenomen.

⁶¹ Indiener gaf aan 'honderden interpretaties te kunnen geven' van de regel voor aanleveren van e-mailadressen.

⁶² Namen zijn ingevuld omdat 'de betreffende medewerkers zich zowel bezighouden met rechtmatigheid als met doelmatigheid'.

⁶³ Ingediende namen zouden de enige medewerkers zijn die in aanmerking komen voor invullen enquête.

⁶⁴ Bewust afgeweken van alfabetregel; vanwege reorganisatie gekozen voor beschikbare medewerkers.

De *sample* van gemeenten

gemeente	inwoners	kerngroep	enquête	ISD	Divosa
Amsterdam	833.624		1		1
Rotterdam	629.606		1		1
's-Gravenhage (gemeente)	519.988	1	1		1
Utrecht (gemeente)	338.967	1	1		1
Eindhoven	224.755	1			
Tilburg	212.941		1		1
Groningen (gemeente)	200.952	1	1		1
Almere	198.145	1	1		1
Breda	181.611		1		1
Nijmegen	172.064		1		
Apeldoorn	159.025		1		1
Enschede	158.351		1		1
Haarlem	158.140				1
Arnhem	153.818		1		1
Amersfoort	153.602		1		1
Zaanstad	152.466		1		1
's-Hertogenbosch	151.608		1		1
Haarlemmermeer	144.518		1		1
Zwolle	124.896				1
Zoetermeer	124.107		1		1
Leiden	122.561		1		
Maastricht	122.533	1	1		1
Dordrecht	118.801	1		1	1
Ede	112.427				1
Alphen aan den Rijn	107.960		1		1
Leeuwarden	107.897		1		1
Alkmaar	107.615				1
Emmen	107.584		1		1
Westland	104.960		1		1
Delft	101.034		1		1
Venlo	100.371	1	1		1
Deventer	98.869		1		1

gemeente	inwoners	kerngroep	enquête	ISD	Divosa
Sittard-Geleen	93.555		1		1
Helmond	90.127		1	1	1
Oss	90.003		1		1
Amstelveen	88.602	1	1		1
Hilversum	87.830				1
Heerlen	87.406		1		1
Nissewaard	85.293				
Súdwest-Fryslân	84.048				
Hengelo (O.)	81.075		1		
Purmerend	79.889				1
Schiedam	77.108		1	1	
Roosendaal	76.960				
Lelystad	76.792		1		
Leidschendam- Voorburg	74.223	1	1		1
Almelo	72.425		1		1
Hoorn	72.172		1	1	1
Vlaardingen	71.808		1	1	
Gouda	71.189		1		1
Velsen	67.448		1		1
Assen	67.061		1	1	1
Capelle aan den IJssel	66.486		1	1	1
Bergen op Zoom	66.237				
Katwijk	64.239				1
Stichtse Vecht	64.061				1
Veenendaal	63.816				1
Zeist	62.258		1	1	1
Nieuwegein	61.749		1	1	1
Hardenberg	59.687		1	1	
Lansingerland	59.035				1
Roermond	57.010		1		1
Doetinchem	56.827		1	1	
Gooise Meren	56.696				
Den Helder	56.275				
Barneveld	55.441		1		
Smallingerland	55.439				1
Hoogeveen	55.240		1	1	1

gemeente	inwoners	kerngroep	enquête	ISD	Divosa
Terneuzen	54.657		1		
Krimpenerwaard	54.653		1		
Oosterhout	54.018		1		1
Heerhugowaard	53.927				1
Kampen	51.950				
Pijnacker-Nootdorp	51.894		1		1
De Fryske Marren	51.265		1		1
Woerden	51.161		1	1	1
Heerenveen	50.290				1
Rijswijk (ZH.)	49.328		1		1
Weert	49.100		1		1
Houten	48.765		1	1	1
Utrechtse Heuvelrug	48.506		1	1	1
Goeree-Overflakkee	48.321	1	1		
Middelburg (Z.)	47.873		1	1	
Barendrecht	47.861				
Hollands Kroon	47.546		1	1	
Waalwijk	47.021		1	1	1
Overbetuwe	47.002		1		
Zutphen	46.997	1	1		1
Noordoostpolder	46.439		1		1
Schagen	46.159		1	1	
Kerkrade	46.023		1		
Harderwijk	45.966				1
Lingewaard	45.950		1		
Soest	45.487				1
Ridderkerk	45.097				
Zwijndrecht	44.454	1		1	1
Vlissingen	44.451	1	1	1	
Berkelland	44.437				
Veldhoven	44.317				1
Rheden	43.824		1		1
Medemblik	43.725		1	1	1
Steenwijkerland	43.333				
Peel en Maas	43.316		1		

gemeente	inwoners	kerngroep	enquête	ISD	Divosa
Venray	43.291	1	1		1
Heusden	43.274		1	1	1
Etten-Leur	42.832				
De Ronde Venen	42.576				
De Bilt	42.375		1	1	1
Horst aan de Maas	41.675				
Tiel	41.510				
Huizen	41.373				
Uden	41.247				1
Nijkerk	41.199	1	1		
Zuidplas	40.937		1	1	1
Wijchen	40.814		1		1
Dronten	40.592		1		
Beverwijk	40.318		1		
117	11.120.432	16	81	25	77

Bijlage 4 De vragenlijst voor de enquête

Deze bijlage geeft de volledige vragenlijsten zoals die zijn uitgezet bij respectievelijk de directeur, het hoofd HR en overige medewerkers.

A.1 Vragenlijst voor directeurs

Hieronder volgt de volledige vragenlijst aan directeurs.

Zelfbeoordeling WMS

De vragen hieronder gaan over uw beeld van hoe de sociale dienst gemanaged wordt. U kunt antwoorden op een schaal van 1 (zeer slecht) tot 10 (uitmuntend).

Q1. Hoe goed wordt volgens u de sociale dienst als geheel gemanaged?

- ☐ 1=zeer slecht
- ☐ 2=slecht
- ☐ 3=ruim onvoldoende
- ☐ 4=onvoldoende
- ☐ 5=bijna voldoende
- ☐ 6=voldoende
- ☐ 7=ruim voldoende
- ☐ 8=goed
- ☐ 9=zeer goed
- ☐ 10=uitmuntend

De volgende vragen gaan over hoe specifieke onderdelen gemanaged worden. We onderscheiden hierbij 4 onderdelen:

1. Operationeel management

Dit gaat over de uitvoering van het kernproces van de sociale dienst (mensen begeleiden naar werk, het verstrekken van uitkeringen, handhaving, etc.).

2. Het monitoren van prestaties

Dit gaat over de vraag hoe goed het monitoringsproces functioneert en of de organisatie streeft naar continue verbetering. Worden prestaties voortdurend gemeten, hoe nuttig zijn de prestatiemaatstaven die worden gebruikt, en hoe worden verbeterplannen geïmplementeerd?

3. Het stellen van doelen

Dit gaat over de vraag of uw doelen aansluiten bij de visie van de organisatie. Zijn de doelen duidelijk geformuleerd, zijn korte en lange termijn doelen aan elkaar gekoppeld, worden de doelen duidelijk geconcretiseerd voor de gehele organisatie?

4. Talent management

Dit gaat over de vraag hoe de organisatie omgaat met haar mensen. Hoe zorgvuldig zijn werving- en selectieprocedures, hoe worden goede prestaties beloond, hoe gaat de organisatie om met minder goede werknemers en hoe behoudt zij haar beste werknemers?

Q2. Hoe goed wordt volgens u de sociale dienst per onderdeel gemanaged?

	1 = zeer slecht	2 = slecht	3 = ruim onvoldoende	4 = onvoldoende	5 = bijna voldoende	6 = voldoende	7 = ruim voldoende	8 = goed	9 = zeer goed	10 = uitmuntend
Operationeel Management	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Het monitoren van prestaties	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Het stellen van doelen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Talent management	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Algemene vragen

Q3. Wat is uw leeftijd?

Q4. Wat is uw geslacht?

- ☐ Man (1)
- ☐ Vrouw (2)

Q5. Wat is uw hoogst genoten (afgeronde) opleidingsniveau?

- ☐ Algemeen voortgezet onderwijs (1)
- ☐ MBO (2)
- ☐ HBO (3)
- ☐ WO (4)

Q6. Betreft uw functie een tijdelijke (ad interim) functie?

- ☐ Ja (1)
- ☐ Nee (2)

Q7. Hoe lang bent u al werkzaam in uw huidige functie (in jaren)?

Q8. Hoe lang bent u (in totaal) werkzaam geweest bij andere gemeenten/sociale diensten (in jaren)?(Ongeacht in welke functie)

Q9. Hoe lang bent u (in totaal) werkzaam geweest in een andere functie in het publieke domein (in jaren)? Bijvoorbeeld: onderwijs en wetenschap, andere overheid, zorg, rechterlijke macht, woningcorporaties, non-profit organisaties

Q10. Hoe lang bent u (in totaal) werkzaam geweest in een andere functie in het private domein (in jaren)? Bijvoorbeeld: bedrijf, bank, adviesbureau

Q11. In welke mate beschikt u over:

	In het geheel niet	Vrijwel niet	Gedeeltelijk/redelijk	In sterke mate	In zeer sterke mate
Bestuurlijke expertise	☐	☐	☐	☐	☐
Financiële expertise	☐	☐	☐	☐	☐
Sector-expertise	☐	☐	☐	☐	☐

A2. Vragenlijst voor hoofd HR

Hieronder volgt de volledige vragenlijst voor het Hoofd HR.

Organisatiekenmerken

Q1. Hieronder volgen enkele algemene vragen over uw sociale dienst.

Q2. Hoeveel fte telt uw sociale dienst (vaste+tijdelijke werknemers)?

Q3. Hoeveel fte hiervan behoort tot de categorie leidinggevenden?

Q4. Heeft de sociale dienst consulenten die zich uitsluitend bezighouden met het thema werk of inkomen, of hebben consulenten beide terreinen (zowel werk als inkomen) onder hun hoede?

- Werk en inkomen zijn gescheiden (1)
- (Sommige) consulenten hebben zowel werk als inkomen onder hun hoede (2)
- Anders (3)

Q5. Uit hoeveel hiërarchische lagen is de sociale dienst opgebouwd? Tel hiertoe het aantal hiërarchische lagen vanaf de werkvloer tot en met de directeur. Voorbeeld: een werknemer op de werkvloer (bijvoorbeeld een klantmanager) legt verantwoording af aan een teammanager. De teammanager (of teamcoördinator) legt verantwoording af aan de directeur. In dat geval zijn er 3 hiërarchische lagen.

Q6. Is er veel verloop van medewerkers binnen de sociale dienst en/of zijn er veel tijdelijke /gedetacheerde medewerkers?

- Nee, de organisatie heeft een groot vast personeelsbestand en relatief weinig verloop.
- Tussen 1 en 3
- De organisatie heeft een vaste kern met medewerkers en daarnaast een omvangrijke flexibele schil. Het verloop is gemiddeld.
- Tussen 3 en 5
- Ja, er is veel mobiliteit onder medewerkers en veel tijdelijke inhuur.

Q7. Zijn er binnen uw sociale dienst de afgelopen 5 jaar reorganisaties geweest?

- Nee, de organisatie en het beleid zijn niet veranderd.
- Tussen 1 en 3
- Op hoofdlijnen is er niks veranderd, maar de dagelijkse praktijk is wel aan verandering onderhevig.
- Tussen 3 en 5
- Ja, de organisatie is ingrijpend veranderd in de afgelopen 5 jaar.

Overzicht WMS-vragen

Hieronder worden alle vragen weergegeven die zijn gevraagd in het kader van de WMS (zie ook paragraaf 4.2**).

Operationeel management

WMS1

Hoe gaat u om met een nieuwe klant die zich meldt voor een bijstandsuitkering (leeftijd tussen de 27 en 55 jaar)?

- ☐ 1. De klant vraagt digitaal een uitkering aan en hoeft niet fysiek langs te komen voor de aanvraag.
- ☐ 2. Tussen 1 en 3
- ☐ 3. De klant vraagt digitaal een uitkering aan, maar wordt wel uitgenodigd voor een gesprek om de aanvraag te kunnen voltooien.
- ☐ 4. Tussen 3 en 5
- ☐ 5. De klant moet bij de sociale dienst langskomen om een uitkering aan te kunnen vragen.
- ☐ Weet niet

WMS2

Hoe lang duurt het meestal voordat een aanvraag voor een bijstandsuitkering is afgedaan (klant met leeftijd tussen de 27 en 55 jaar)?

- ☐ 1. Minder dan 2 weken
- ☐ 2. Tussen 1 en 3
- ☐ 3. 4 a 5 weken
- ☐ 4. Tussen 3 en 5
- ☐ 5. Meer dan 7 weken
- ☐ Weet niet

WMS3

Hanteert de sociale dienst het work-first principe? (werkwijze waar klanten direct tijdelijk werk aangeboden krijgen).

- ☐ 1. Nee, de focus ligt bij uitkeringsverstrekking. Klanten krijgen niet meteen werk aangeboden waarop zij direct aan de slag kunnen.
- ☐ 2. Tussen 1 en 3
- ☐ 3. Ja, maar alleen voor bepaalde doelgroepen.
- ☐ 4. Tussen 3 en 5
- ☐ 5. Ja, voor alle klanten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt wordt dit principe gehanteerd. Klanten moeten hierbij ook werk accepteren dat niet aansluit bij hun wensen of capaciteiten.
- ☐ Weet niet

WMS4

Hoe vaak is er contact tussen de klantmanager en zittende klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt?

- ☐ 1. Er is geen periodiek contact anders dan op initiatief van de klant.
- ☐ 2. Tussen 1 en 3
- ☐ 3. Er is gemiddeld 2-4 keer per jaar contact met iedere klant.
- ☐ 4. Tussen 3 en 5
- ☐ 5. Er is gemiddeld 6 keer per jaar (of vaker) contact met iedere klant.
- ☐ Weet niet

WMS5

Hoe is de handhaving georganiseerd bij een nieuwe klant?

- ☐ 1. Een nieuwe klant moet alleen de door de gemeente noodzakelijk geachte documenten overleggen, maar deze worden niet standaard gecontroleerd.
- ☐ 2. Tussen 1 en 3
- ☐ 3. Een nieuwe klant wordt gevraagd aanvullende informatie aan te leveren of er wordt nader onderzoek gedaan naar de situatie van een klant als er twijfel bestaat of deze wel recht heeft op een uitkering.
- ☐ 4. Tussen 3 en 5
- ☐ 5. De gegevens van elke nieuwe klant wordt uitvoerig gecontroleerd om te voorkomen dat deze onterecht een uitkering zou ontvangen.
- ☐ Weet niet

WMS6

Hoe is de handhaving georganiseerd bij zittende klanten?

- ☐ 1. We controleren klanten alleen als ons tips van buitenaf bereiken.
- ☐ 2. Tussen 1 en 3
- ☐ 3. We koppelen diverse bestanden om potentiële fraudeplegers in beeld te brengen (signaal- en themaonderzoeken).
- ☐ 4. Tussen 3 en 5
- ☐ 5. Er is een apart team om fraude op te sporen dat o.a. diverse bestanden koppelt om potentiële fraudeplegers in beeld te brengen. Bij fraudevermoedens wordt een onderzoek ingesteld.
- ☐ Weet niet

WMS7

Eist u van (bepaalde) bijstandsgerechtigden het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten als tegenprestatie?

- 1. Nee, niemand is verplicht maatschappelijk nuttige activiteiten als tegenprestatie voor een bijstandsuitkering te verrichten.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. We stimuleren een maatschappelijk nuttige bijdrage, maar dit gebeurt op basis van verleiding/aanmoediging en is geen verplichting.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Ja, (bepaalde) bijstandsgerechtigden verplichten we tot het verrichten van een tegenprestatie naar vermogen. Er wordt op toegezien dat deze tegenprestatie ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.
- Weet niet

WMS8

Volgt er een maatregel als een klant zijn/haar verplichtingen niet nakomt?

- 1. Nee, er volgt geen maatregel.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Pas als een klant herhaaldelijk verplichtingen niet nakomt, volgt er een maatregel.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Als een klant zijn/haar verplichtingen niet nakomt volgt er (vrijwel) onmiddellijk een maatregel. Dit kan leiden tot een verlaging van 100% gedurende een maand.
- Weet niet

WMS9

Ontplooit uw sociale dienst initiatieven om uitkeringsaanvragen te voorkomen?

- 1. Nee, onze werkzaamheden starten als klanten bij ons een aanvraag indienen.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Ja, we benaderen mensen bij wie de WW-periode binnenkort afloopt. We lichten deze mensen voor over rechten en plichten in de bijstand.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Ja, we benaderen actief mensen die in de bijstand dreigen te komen (bij wie de WW-periode binnenkort afloopt of mensen die net vanuit de bijstand zijn gaan werken). Om te voorkomen dat deze in de bijstand belanden geven we voorlichtingsbijeenkomsten en zetten we zo nodig trajecten in.
- Weet niet

WMS10

Wordt de taaleis actief gehanteerd?

- ☐ 1. Nee, er is geen sprake van een taaleis.
- ☐ 2. Tussen 1 en 3
- ☐ 3. Er wordt op het taalniveau gelet. Als daartoe aanleiding is bieden we de mogelijkheid een taalcursus te volgen.
- ☐ 4. Tussen 3 en 5
- ☐ 5. Er wordt een taaltoets gehanteerd bij twijfel over de taalvaardigheid. Een ieder die de taaltoets niet haalt moet verplicht de taal leren. Voldoet men hier niet aan, dan volgen er maatregelen.
- ☐ Weet niet

Het monitoren van prestaties

WMS11

Hoe worden problemen doorgaans herkend en opgelost? (Het gaat hierbij om problemen in interne processen en niet om problemen van klanten).

- ☐ 1. Het herkennen en oplossen van problemen is ongestructureerd en er worden geen procesverbeteringen gedaan, of er is slechts één afdeling betrokken bij het oplossen van het probleem.
- ☐ 2. Tussen 1 en 3
- ☐ 3. Het herkennen en oplossen van problemen gebeurt ad-hoc: bij het oplossen worden wel alle relevante afdelingen betrokken.
- ☐ 4. Tussen 3 en 5
- ☐ 5. Het herkennen en oplossen van problemen gebeurt structureel, wordt systematisch besproken en is een integraal onderdeel van de verantwoordelijkheden van medewerkers. Het herkennen en oplossen van problemen is onderdeel van ons reguliere werk, en wordt niet als een additionele taak beschouwd.
- ☐ Weet niet

WMS12

Hoe worden prestaties (bijvoorbeeld over uitstroom) gemeten?

- ☐ 1. Prestaties worden niet systematisch bijgehouden; prestaties die wel worden bijgehouden staan los van de doelen van de sociale dienst.
- ☐ 2. Tussen 1 en 3
- ☐ 3. De belangrijkste prestaties worden formeel bijgehouden, maar dit is de verantwoordelijkheid van het management.
- ☐ 4. Tussen 3 en 5

- 5. Prestaties worden voortdurend gemeten op een gedetailleerd niveau, zowel formeel als informeel, en gecommuniceerd aan alle medewerkers.
- Weet niet

WMS13

Hoe worden de prestaties binnen uw organisatie besproken en gecommuniceerd?

- 1. Prestaties worden zelden besproken en vaak alleen in algemene termen, waarbij bijvoorbeeld alleen succes óf falen wordt benoemd.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Prestaties worden periodiek besproken, waarbij zowel succes als falen aan bod komen. Resultaten worden gedeeld met het management, maar er wordt geen duidelijk vervolgplan uitgewerkt.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Prestaties worden voortdurend besproken, gebaseerd op de indicatoren die worden gemonitord. De uitkomsten van de besprekingen krijgen standaard een vervolg(plan) en resultaten worden gecommuniceerd aan alle medewerkers.
- Weet niet

WMS14

Hoe zijn gesprekken over het presteren binnen uw organisatie georganiseerd?

- 1. De juiste informatie om een goede bespreking te hebben mist vaak, of de kwaliteit ervan is te laag. Gesprekken gaan vaak over niet relevante zaken. Er is geen duidelijke agenda en het doel van de bespreking is vaak niet duidelijk vermeld. Daarnaast worden vervolgstappen niet duidelijk geformuleerd.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Besprekingen over prestaties worden gehouden op basis van de relevante informatie. Het doel van de besprekingen is voor iedereen duidelijk en er is een duidelijke agenda. De gesprekken dringen echter niet tot de kern van de problemen door en vervolgstappen worden niet duidelijk geformuleerd.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Er zijn regelmatig bijeenkomsten om prestaties te bespreken. Deze zijn gericht op het oplossen van problemen die bij de kern worden aangepakt. Het doel, de agenda en de vervolgstappen zijn voor iedereen

duidelijk. De bijeenkomsten bieden een mogelijkheid voor constructieve feedback en coaching.

- Weet niet

WMS15

Wat zou er gebeuren als een vervolgplan en bijbehorende doelen, die tijdens zo'n overleg zijn vastgesteld, niet worden uitgevoerd?

- 1. Het niet behalen van overeengekomen plannen en doelen heeft geen consequenties. (1)
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Het niet behalen van overeengekomen plannen en doelen wordt enige tijd getolereerd voordat er actie wordt ondernomen.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Het niet behalen van overeengekomen doelen leidt onmiddellijk tot actie van het management om de overeengekomen plannen en doelen alsnog te realiseren. (5)
- Weet niet

Het stellen van doelen

WMS16

Welk type doelstellingen stelt de organisatie zichzelf?

- 1. Er worden geen duidelijke doelen gedefinieerd.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Doelstellingen zijn meervoudig, er zijn zowel beleidsmatige (bijvoorbeeld over uitstroom) als financiële doelen geformuleerd. Deze doelstellingen spelen alleen op het niveau van het topmanagement een rol en niet binnen de rest van de organisatie. De onderlinge samenhang tussen verschillende doelen wordt niet goed begrepen.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Doelstellingen zijn meervoudig, er zijn zowel beleidsmatige (bijvoorbeeld over uitstroom) als financiële doelen geformuleerd. De doelstellingen en hun onderlinge samenhang zijn niet alleen bekend bij de top, maar ook bij de andere organisatielagen.
- Weet niet

WMS17

Wat is de belangrijkste doelstelling van de sociale dienst?

- 1. Het minimaliseren van het klantenbestand en de bijstandsuitgaven (zo weinig mogelijk uitkeringen verstrekken en streven naar maximale arbeidsparticipatie).
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Het vinden van een balans tussen het behalen van het budget en het verstrekken van uitkeringen.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Het verstrekken van uitkeringen aan mensen die dat nodig hebben. Indien noodzakelijk wordt hierbij het budget overschreden.
- Weet niet

WMS18

Hoe worden de doelen door de organisatie heen geconcretiseerd?

- 1. Doelen worden alleen op afdelingsniveau geformuleerd, en bereiken niet alle delen van de organisatie.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Doelen zijn ook lager in de organisatie bekend, maar alleen bij sommige afdelingen of medewerkers. Er zijn geen individuele doelstellingen geformuleerd, maar wel op teamniveau.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Doelen worden geformuleerd op individueel niveau.
- Weet niet

WMS19

Welke tijdspanne hebben de gestelde doelen? Is er een samenhang tussen de doelen?

- 1. De focus ligt op het behalen van korte termijn doelen.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Er is een mix van korte en lange termijn doelen op alle niveaus van de organisatie, maar de diverse doelen zijn niet noodzakelijkerwijs aan elkaar gekoppeld.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Lange termijn doelen worden vertaald naar specifieke korte termijn doelen, zodat het behalen van de korte termijn doelen bijdraagt aan het behalen van de lange termijn doelen.
- Weet niet

WMS20

Hoe moeilijk is het om de doelen te halen? Voelt u zich erdoor opgejaagd?

- 1. Doelen zijn of te gemakkelijk of juist onmogelijk om te behalen. Dit komt mede doordat de medewerkers door het management niet worden betrokken bij het opstellen van de doelen.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Op een beperkt aantal terreinen stelt het topmanagement scherpe en ambitieuze doelen, maar met beperkte betrokkenheid van medewerkers.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Doelen zijn scherp en ambitieus en tegelijk haalbaar voor alle delen van de organisatie. De doelen zijn ontwikkeld in overleg met alle relevante medewerkers en op basis van een solide analyse.
- Weet niet

WMS21

Worden doelstellingen duidelijk geformuleerd en gecommuniceerd?

- 1. De te behalen doelen zijn complex en worden niet goed begrepen.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. De te behalen doelen zijn duidelijk gedefinieerd, maar er wordt niet onderling over gecommuniceerd.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. De te behalen doelen zijn duidelijk gedefinieerd. De doelen worden duidelijk gecommuniceerd met alle medewerkers en zo nodig bijgesteld.
- Weet niet

Talent management

WMS22

Als een heel goede werknemer aangeeft niet tevreden te zijn over het werk, hoe reageert de organisatie dan?

- 1. We doen weinig om deze werknemer te behouden.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. We zetten ons in om deze werknemer te behouden.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. We doen ons uiterste best om onze beste werknemers, waar ook in de organisatie, te behouden.
- Weet niet

WMS23

Hoe laten managers blijken dat het aantrekken van goede werknemers en het ontwikkelen van hun vaardigheden een hoofdprioriteit is binnen uw organisatie?

- 1. Managers laten niet blijken dat het aantrekken en ontwikkelen van goede werknemers binnen de organisatie een hoofdprioriteit is.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Managers laten duidelijk blijken dat het hebben van goede werknemers cruciaal is voor het functioneren van de organisatie.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Managers zijn verantwoordelijk voor het aantrekken van goede werknemers. Ze worden beoordeeld op de kwaliteit van deze werknemers.
- Weet niet

WMS24

Hoe werkt het waarderings- en beloningssysteem binnen uw organisatie?

- 1. Werknemers worden allemaal op dezelfde manier beloond, ongeacht hun prestaties
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Er is een evaluatiesysteem voor het belonen van prestaties van individuele werknemers. Beloningen zijn makkelijk te halen of juist onhaalbaar, zodat ze door iedereen ofwel altijd of juist nooit worden bereikt.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Er is een evaluatiesysteem voor het belonen van prestaties van individuele werknemers. Beloningen worden toegekend op persoonlijke basis, en zijn gebaseerd op duidelijk gedefinieerde en gemeten individuele prestaties.
- Weet niet

WMS25

Als een werknemer zijn of haar werk niet naar behoren doet, hoe reageert de organisatie dan?

- 1. Slecht functioneren van werknemers wordt zelden aan de orde gesteld. Werknemers die hun werk niet naar behoren uitvoeren, worden zelden ontslagen.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Slecht functioneren wordt aan de orde gesteld door middel van bijvoorbeeld het coachen van de werknemer. Een werknemer die niet naar behoren functioneert, blijft vaak nog lang in functie voordat er actie wordt ondernomen, zelfs als er constant slecht wordt gepresteerd.
- 4. Tussen 3 en 5

- 5. Herhaaldelijk slecht presteren van werknemers wordt aan de orde gesteld, waarbij er meteen wordt begonnen met gerichte acties voor verbetering. De werknemer wordt ontslagen wanneer er geen verbetering in presteren mogelijk is.
- Weet niet

WMS26

Hoe identificeert en ontwikkelt de organisatie haar beste werknemers?

- 1. Werknemers maken vooral promotie op basis van hun dienstjaren.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. Werknemers maken promotie op basis van hun prestaties.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. Er wordt actief gezocht naar goede werknemers, die ook ontwikkeld en bevorderd worden.
- Weet niet

WMS27

Hoe zorgt de organisatie ervoor dat het voor talent aantrekkelijk is om voor de organisatie te werken?

- 1. Andere organisaties zijn vaak aantrekkelijker om voor te werken.
- 2. Tussen 1 en 3
- 3. De voorwaarden die wij als organisatie aanbieden zijn ongeveer gelijk aan die van andere organisaties.
- 4. Tussen 3 en 5
- 5. In vergelijking met andere organisaties hebben wij aantrekkelijke voorwaarden die getalenteerde werknemers aanmoedigen om bij onze organisatie te gaan of te blijven werken.
- Weet niet

Overzicht vragen leiderschap

Hieronder worden alle vragen over leiderschap weergegeven (zie ook paragraaf 4.2**).

Transformationeel leiderschap

LEID 1-6

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Mijn directeur/hoogste leidinggevende:

	Helemaal oneens (1)	Grotendeels oneens (2)	Enigszins oneens (3)	Neutraal (4)	Enigszins eens (5)	Grotendeels eens	Helemaal eens (7)
Inspireert ons met zijn/haar plannen voor de toekomst.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ontwikkelt teamgeest en een teamgevoel onder de teamleden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Geeft leiding door het goede voorbeeld te geven.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Motiveert me om extra inspanningen te leveren.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Toont respect voor mijn persoonlijke gevoelens.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Stimuleert me om mijn manier van werken vanuit verschillende invalshoeken te bezien.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Transactioneel leiderschap***LEID 7-10***

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Mijn directeur/hoogste leidinggevende:

	Helemaal oneens (1)	Grotendeels oneens (2)	Enigszins oneens (3)	Neutraal (4)	Enigszins eens (5)	Grotendeels eens (6)	Helemaal eens (7)
Maakt duidelijk wat het me zal opleveren als ik doe wat vereist wordt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Stelt bepaalde beloningen voor goed werk in het vooruitzicht.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vertelt me wat ik moet doen om voor mijn inspanningen beloond te worden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Komt met mij overeen welke beloning ik tegemoet kan zien als ik doe wat er gedaan moet worden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
--	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

Instrumenteel leiderschap

LEID 11-26

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Mijn directeur/hogste leidinggevende:

	Helemaal oneens (1)	Grotendeels oneens (2)	Enigszins oneens (3)	Neutraal (4)	Enigszins eens (5)	Grotendeels eens (6)	Helemaal eens (7)
Begrijpt de beperkingen van onze organisatie	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Voelt aan wat er moet veranderen in onze organisatie	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Herkent de sterke punten van onze organisatie	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Speelt in op kansen die de externe omgeving biedt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ontwikkelt specifiek beleid dat zijn/haar visie ondersteunt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Stelt specifieke doelen zodat de missie gerealiseerd kan worden	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Verzekert zich ervan dat zijn/haar visie in specifieke bewoordingen wordt begrepen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vertaalt de missie naar specifieke doelen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Verwijdert belemmeringen die het bereiken van mijn doelen in de weg staan	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Garandeert dat ik voldoende	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

middelen heb om mijn doelen te bereiken							
Wijst mij de weg om mijn doelen te behalen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vergemakkelijkt het bereiken van mijn doelen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Helpt mij om mijn fouten te herstellen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ondersteunt mij om van mijn fouten te leren	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Verschaft mij informatie over hoe fouten kunnen worden vermeden	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Geeft mij opbouwende feedback over mijn fouten	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Vragen omtrent autonomie

De volgende vragen zijn gesteld met betrekking tot de autonomie van medewerkers.

AUT 1-5

De volgende vraag gaat over uw direct leidinggevende (dat hoeft dus niet de directeur te zijn). In welke mate betreft uw direct leidinggevende u in de besluitvorming rondom de volgende zaken:

	In het geheel niet (1)	Vrijwel niet (2)	Gedeeltelijk /redelijk (3)	In sterke mate (4)	In zeer sterke mate (5)
Uw eigen beoordeling en beloningsbeslissing	☐	☐	☐	☐	☐
Het communiceren van informatie naar andere afdelingen	☐	☐	☐	☐	☐
Dagelijkse werkzaamheden binnen uw afdeling	☐	☐	☐	☐	☐
Hoe uzelf uw werk dient uit te voeren	☐	☐	☐	☐	☐

Wanneer u werkt	☐	☐	☐	☐	☐
-----------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

Algemene vragen

Q1. Wat is uw leeftijd?

Q2. Wat is uw geslacht?

- ☐ Man (1)
- ☐ Vrouw (2)

Q3. Wat is uw hoogst genoten (afgeronde) opleidingsniveau?

- ☐ Algemeen voortgezet onderwijs (1)
- ☐ MBO (2)
- ☐ HBO (3)
- ☐ WO (4)

Q4. Wat is uw huidige functie?

Q5. Hoe lang bent u al werkzaam in uw huidige functie (in jaren)?

Q6. Hoe lang bent u al werkzaam bij uw huidige organisatie (in jaren)?

A3. Vragenlijst voor overige medewerkers

Zoals aangegeven is de vragenlijst voor overige medewerkers gelijk aan die voor het Hoofd HR, behalve dat overige medewerkers niet is gevraagd naar algemene organisatiekenmerken (zie ook tabel 1).