



Andersson Elffers Felix

*Haalbaarheid van de ambitie van Arnhem
en randvoorwaarden om deze te halen*

Definitieve rapportage

24 juli

Inhoudsopgave



Aanleiding, context en vragen



1. Formulering van de ambitie



2. Haalbaarheid van de ambitie



3. Randvoorwaarden



A. Aanpak

Context, aanleiding en vragen



Context en aanleiding



- Arnhem heeft historisch gezien een hoger percentage inwoners dat in de bijstand zit, dan vergelijkbare gemeenten. Dit verschil is niet goed te verklaren. Het is een onwenselijke situatie, zowel voor de gemeente Arnhem, als voor de inwoners in kwestie. Het leidt tot een forse financiële opgave voor de gemeente: de inkomsten vanuit het BUIG-budget dekken de noodzakelijke uitgaven niet.
- In 2015 heeft de gemeente met de decentralisaties een extra verantwoordelijkheid voor kwetsbare inwoners gekregen in dit domein. Het is de gemeente gelukt om de komst van deze nieuwe doelgroepen —in een economisch moeilijke tijd met aanzienlijk minder budget— op te vangen. De ontwikkeling van het aantal mensen in de bijstand is beheersbaar gehouden. De ambitie van Arnhem reikt echter verder, omwille van de inwoners in kwestie zelf, maar ook omdat het verschil tussen inkomsten en uitgaven tot een structureel tekort leidt. De gemeente wil hierin een trendbreuk tot stand brengen en de positieve ontwikkelingen rondom de

economie te verzilveren.

- Er is (eerst intern, nu ook bestuurlijk) een ambitie geformuleerd om het aantal inwoners in de bijstand in vier jaar tijd terug te dringen. Deze is tweeledig:
 1. jaarlijks in lijn met de landelijke trend;
 2. daarbovenop nog eens 500 inwoners extra in vier jaar tijd.
- Deze ambitie is niet zonder gevolgen. De gemeente wil inventariseren welke veranderingen er nodig zijn om de ambitie te realiseren. Dit zal veranderingen vragen in de keten die bestaat uit wijkteams, arbeidsontwikkelbedrijf Scalabor en het werkgeversservicepunt (WSP). Daarbij heeft u aangegeven dat u voor vele opties open staat, zoals verandering in rolopvatting van betrokkenen, andere manieren van werken en alternatieve financieringsmodellen.

Context, aanleiding en vragen



Vragen

We behandelen in deze rapportage de volgende vragen:

1. Wat is de beste wijze om de ambitie te formuleren?
2. Is deze ambitie 'haalbaar'?
3. Wat zijn de randvoorwaarden voor effectieve uitvoering van deze ambitie?



Zij vallen samen met de hoofdstuknummering.



1. Formulering van de ambitie



Vooraf: rollen van een ambitie



- Een ambitie kan verschillende rollen in een organisatie vervullen, kan op verschillende manieren gebruikt worden.
- Er zijn in elk geval de volgende rollen:
 1. **Richting/focus & energie:** een gezamenlijke ambitie (als organisatie en als keten) kan motiverend werken. Het kan medewerkers stimuleren om ergens met zijn alleen de schouders onder te zetten.
 2. **Positionering (intern):** een bestaande en gedragen ambitie kan als argument of aanknopingspunt dienen om bepaalde middelen vrij te maken.
 3. **Toets (vooraf) voor beleidsmaatregelen en uitvoeringsprocessen:** maatregelen die of beleid dat ontworpen wordt om bij te dragen aan de ambitie kunnen beoordeeld worden aan de hand ervan: de mate waarin zij eraan bijdragen kan een argument voor hun legitimiteit zijn.
 4. **Evaluatie (achteraf) en monitoring (tijdens):** een ambitie biedt aanknopingspunten om monitoring vorm te geven en een norm om achteraf te bepalen of beleid effectief (en efficiënt) is geweest.
- We zullen op verschillende momenten refereren aan deze rollen.

1. Formulering van de ambitie



a. Te maken keuzes voor formulering over 4 jaar

- Er zijn verschillende keuzes te maken in de manier waarop de ambitie geformuleerd is. We maken hierin onderscheid tussen:

- Keuzes voor de ambitie zoals over 4 jaar tijd geformuleerd: pagina's 7 t/m 11;
- Keuzes voor de ambitie per jaar: pagina's 12 t/m 14.

- In de gesprekken zijn in elk geval de volgende aspecten aan bod gekomen, waarop een keus gemaakt moet worden als het gaat om een ambitie die over 4 jaar geformuleerd is:

- Aard:** moet de ambitie in aantallen of (ook) financiën geformuleerd worden?
- Reikwijdte:** betreft het aantal de groep ontvangers van bijstand (Participatiewet) of ook ontvangers van bijstandsgerelateerde uitkeringen (IOAW, IOAZ, Bbz)?
- Reikwijdte (2):** moet het gaan om het terugbrengen van mensen met een voltijdsuitkering of ook

deeltijduitkering? Met andere woorden: is het doorstromen van een voltijdsuitkering naar een deeltijduitkering (en –baan) net zo goed na te streven als het vinden van een voltijdbaan? Of: is het vinden van een voltijdbaan door iemand met voorheen een deeltijdbaan even wenselijk als iemand met een voltijdsbaan vindt vanuit een voltijdsuitkering?

- Doelgroepen:** moet de ambitie verder toespitst worden naar specifieke doelgroepen zoals statushouders en jongeren?

- Duurzaamheid:** moet in de ambitie aanvullend ook iets gezegd worden over hoe bestendig het verlaten van de arbeidsmarkt is?

- Op de volgende pagina's reflecteren we vanuit de verschillende rollen van een ambitie op deze keuzes: als we de ambitie op een bepaalde manier willen gebruiken, pleit dat dan voor of tegen een bepaalde keus?

1. Formulering van de ambitie

a. Te maken keuzes voor formulering over 4 jaar



	1. Richting en energie	2. Positionering	3. Toets op maatregelen en beleid	4. Evaluatie en monitoring
A. Aard	Aantallen zijn meer tastbaar en concreet, bovendien meer op de leefwereld gericht ('we doen het voor de inwoners').	Hiervoor is ook een vertaalslag naar financiën nodig, dat helpt om de investering tegen de mogelijke baten af te wegen.	Maatregelen hebben altijd als direct doel om de aantallen te reduceren, makkelijker om vanuit te redeneren.	Vanwege de vrij directe relatie tussen aantallen en uitgaven, maakt dit niet veel uit.
B. Reikwijdte	Moeilijk uit te leggen dat je voor de groep bijstandsgereelateerden niets doet. Alternatief is voor beide groepen een ambitie te formuleren, maar dat is verwarrend.	Biedt geen directe aanknopingspunten.	Biedt geen directe aanknopingspunten.	Bijstandsgereelateerden waarschijnlijk moeilijker aan het werk te krijgen. Effect zal zich vooral voordoen bij bijstandsgerechtigden.
C. Reikwijdte (2)	Mét deeltijd is de ambitie makkelijker te behalen, dus meer draagvlak	Focussen op voltijd is vanuit de baten-kant aantrekkelijker.	Deeltijd vraagt weer specifieke maatregelen en vraagt dus meer van de organisatie	Mét deeltijd meer diverse groep, geeft meer kennis over wat werkt en waarom.

1. Formulering van de ambitie

a. Te maken keuzes voor formulering over 4 jaar



	1. Richting en energie	2. Positionering	3. Toets op maatregelen en beleid	4. Evaluatie en monitoring
D. Doelgroepen	Het kan voor medewerkers die zich bezig houden met de betreffende groepen motiverend werken. Voor het geheel heeft het echter een tegenovergesteld effect.	Redenerend vanuit één ambitie lijkt het makkelijker deze rol te vervullen.	Voor verschillende deelgroepen kunnen verschillende maatregelen/oplossingen nodig zijn.	Biedt geen directe aanknopingspunten.
E. Duurzaamheid	Omdat er veel 'draaideurbijstandsgerechten' zijn, kan deze toevoeging de ambitie irreëel maken en daardoor minder motiverend werken.	Duurzame uitstroom kan de <i>business case</i> van de ambitie vergroten en daardoor het effect op deze functie vergroten.	Niet direct aanknopingspunten.	Een aanvullend doel op individueel niveau dat de banen duurzaam moeten zijn, maakt de ambitie alleen maar moeilijker om te halen.

1. Formulering van de ambitie



a. Te maken keuzes voor formulering over 4 jaar

Op basis van bovenstaande, adviseren wij de volgende keuzes wat betreft de formulering:



A. Aard: formuleer deze in de eerste plaats in termen van aantallen, dat komt aan de meeste rollen van de ambitie tegemoet. Voor in elk geval de tweede van de vier rollen (interne positionering) is een interne (!) vertaling naar financiën nodig.



B. Reikwijdte: formuleer de ambitie voor de hele groep (bijstand en bijstandsgereleerd¹); dit maakt de ambitie niet alleen makkelijker te behalen, maar ook beter uit te leggen.



C. Reikwijdte (2): ga voor voltijd én deeltijd. Aanvullend argument is vanuit de inwoners in kwestie bezien: deeltijd moet een wenselijk perspectief zijn (althans: beter dan geen baan). Het zou een raar signaal afgeven als je deze mensen dan uit je ambitie laat.



D. Doelgroepen: maak in de primaire ambitie geen

onderscheid naar doelgroepen. Een vertaling hiervan is kan meerwaarde hebben, net zoals een vertaling naar wijken (zie de discussie verderop).

E. Duurzaamheid: duurzaamheid is een kenmerk dat geldt voor het individuele niveau. Hoewel het natuurlijk wenselijk is dat inwoners duurzaam uitstromen naar de arbeidsmarkt —en doordachte maatregelen hier ook op inzetten— sluit het om deze reden niet goed aan op een ambitie die op groepsniveau geformuleerd is. Voor de totale omvang van de groep is het immers niet relevant dat de ene persoon weer is ingestroomd, wanneer een ander net is uitgestroomd. Zie ter illustratie de afbeelding op de volgende pagina.

Daarbij onderstrepen we dat een duurzame arbeidsplek wel een doel zou moeten zijn, maar zich niet goed in deze ambitie laat vangen.

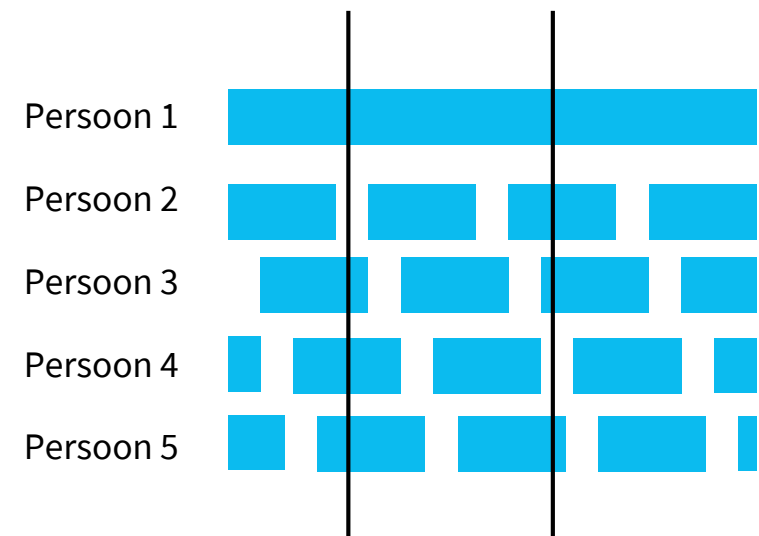
1. Formulering van de ambitie



a. Te maken keuzes voor formulering over 4 jaar

- Op de vorige pagina beargumenteerden we aan dat duurzame arbeidsplekken weliswaar een beleidsdoel moeten zijn, maar dit zich moeilijk onderdeel laat maken van de ambitie, omdat deze laatste op populatieniveau geformuleerd is.
- In de afbeelding rechts illustreren we deze argumentatie aan de hand van een hypothetische situatie met 5 personen die af en aan een baan hebben (blauwe vlakken) en daartussenin in de bijstand zitten (witte tussenruimtes).
- Op elk willekeurig peilmoment (verticale lijnen) hebben vier van de vijf personen een werkplek. Omdat de ambitie op groepsniveau geformuleerd is, is het niet relevant welke personen op dat moment aan het werk zijn.
- Dat gezegd hebbende is de verhouding tussen het aantal mensen dat onderdeel is van de maatregelen (hier: 5) en het aantal dat op een peilmoment aan het werk is (hier: 4), gemiddeld gunstiger wanneer de personen langer aan het werk zijn.
- Anders gezegd: de ambitie wordt makkelijker behaald wanneer de maatregelen tot duurzamere arbeidsplaatsen leiden.*

Peilmoment 1:
4 uit bijstand



Peilmoment 2:
4 uit bijstand

1. Formulering van de ambitie



b. Keuzes voor de ambitie per jaar

- Het ene onderdeel van de tweeledige ambitie is geformuleerd in termen van absolute aantallen ('500 in vier jaar tijd'). Voor het andere onderdeel ('de komende vier jaar in lijn met de landelijke trend') is dat niet het geval: deze moet nog omgerekend worden om concreet genoeg te zijn.
- De vraag is: hoe? Er zijn namelijk verschillende keuzes te maken:
 - I. Wordt de ambitie slechts over vier jaar tijd geformuleerd of ook worden vertaald naar 'deelambities' per jaar?
 - II. Zo ja, hoe moet de 500 verdeeld worden over de vier jaar; in gelijke delen, of anders?
 - III. En: moet 'de landelijke trend', per jaar worden bijgesteld op basis van de laatste prognoses?
- We gaan hiernaast in op deze vragen.

I. Wel of geen deelambities?

Er zijn twee argumenten die ervoor pleiten om de globale ambitie over vier jaar in kleinere onderdelen te verdelen:

- Vier jaar lijkt lang, maar het kost tijd om beleid te formuleren, te ontwikkelen, in de praktijk te brengen en de vruchten ervan te plukken. In dat licht is vier jaar zo voorbij. Om het maximale eruit te halen, is een gezamenlijk gevoel van urgentie nodig. Omdat vier jaar ver weg lijkt, is het verstandig om deelambities per jaar te formuleren, waarmee gezamenlijk de totale ambitie behaald wordt.
- Niet alle maatregelen pakken uit zoals vooraf ingeschat. De gemeente moet daarom de mogelijkheid hebben om tussentijds te kunnen sturen. Dat gaat het best door tot dusverre behaalde resultaten te vergelijken met de prognoses. Dit is niet mogelijk zonder deelambities.

1. Formulering van de ambitie



b. Keuzes voor de ambitie per jaar



II. Hoe moet de '500' verdeeld worden over vier jaar?

Hiervoor zijn twee meer voor de hand liggende mogelijkheden:

1. Gelijkelijk verdelen: 125 per jaar.
2. In toenemende porties, vanuit de gedachte dat het tijd kost om maatregelen in de praktijk te brengen en de vruchten ervan te plukken.



Het voordeel van de eerste optie, is dat het (de benodigde) urgentie creëert. Van de tweede dat het waarschijnlijk meer in lijn zal zijn met de werkelijkheid: 125 in een jaar gaat erg moeilijk worden wanneer het beleid nog geformuleerd en geïmplementeerd moet worden. Je loopt het risico dat de ambitie over 4 jaar tijd zijn aantrekkingskracht verliest wanneer de deelambitie voor het eerste jaar al niet behaald wordt.



III. Moet 'de landelijke trend' jaarlijks worden bijgesteld?

Niets is zo moeilijk te voorspellen als de toekomst. In onderstaande tabel zijn de prognoses vanuit de Macro-

economische verkenningen (MEV) over de verschillende jaren weergegeven voor datzelfde jaar en het jaar erop. Ter illustratie: in 2012 voorspelde het CPB dat er een toename van 7,25% zou zijn in 2013. In 2013 werd de toename over het hele jaar geraamd op 12,12%: een fors verschil.

Had Arnhem toen een ambitie gehad, maar niet bijgesteld op basis hiervan (en had deze toename daadwerkelijk plaatsgevonden), dan was 7,25% de norm geweest, waar hij in werkelijkheid veel hoger zou hebben gelegen.

	2013	2014	2015	2016	2017
MEV 2013 (sep '12)	7,25%				
MEV 2014 (sep '13)	12,12%	10,81%			
MEV 2015 (sep '14)		6,35%	2,60%		
MEV 2016 (sep '15)			3,09%	2,98%	
MEV 2017 (sep '16)				2,50%	1,20%
MEV 2018 (sep '17)					0,22%

1. Formulering van de ambitie



b. Keuzes voor de ambitie per jaar



Er kan in vier jaar tijd veel gebeuren, ten voordele en ten nadele. Mocht Arnhem ervoor kiezen om de huidige prognosecijfers te gebruiken en deze niet jaarlijks te herijken, dan moet zij in geval van een tegenvallende conjunctuur veel méér inwoners uit de bijstand helpen dan andere gemeenten, om aan haar globale ambitie te kunnen voldoen. (Het tegenovergestelde is waar bij een meevallende conjunctuur, dus het is ook een kwestie van de mate van risico's die Arnhem wil nemen.)



Dit pleit er wat ons betreft voor om de ambitie jaarlijks te herijken.



In Bijlage B hebben we een rekenvoorbeeld gegeven van hoe de keus voor deelambities per jaar, in combinatie met het herijken per jaar van de landelijke trend en het evenredig verdelen van de 500 over de vier jaar, in de praktijk uit zou kunnen pakken.



Het herijken zou in principe slechts hoeven wanneer

- er een nieuwe voorspelling is voor de groeicijfers (MEV)
- er een definitieve vaststelling van de groei/afname van het vorige jaar is.

(Zie de tabel op pagina 45 in Bijlage B.)

2. Haalbaarheid van de ambitie

We hebben vanuit vier verschillende gezichtspunten naar de haalbaarheid van de ambitie gekeken.



a. Draagvlak

Is de ambitie realistisch omdat deze over draagvlak in de organisatie beschikt?



b. Vergelijkbaarheid

Is de ambitie realistisch, op basis van de verhouding met ambities van andere gemeenten en resultaten als gevolg daarvan?



c. De populatie

Is de ambitie realistisch, gezien de samenstelling van de populatie?



d. Historisch perspectief

Is het eerste deel van de ambitie realistisch, gezien hoe Arnhem historisch gezien gepresteerd heeft ten opzichte van het gemiddelde.

2. Haalbaarheid van de ambitie



a. Draagvlak (1/2)

Tijdens de interviews (zie bijlage A voor een lijst met gesproken personen) hebben wij gevraagd naar hoe gesprekspartners naar de ambitie kijken in termen van draagvlak en haalbaarheid.



Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen daarvan opgenomen. We splitsen ze op naar de twee onderdelen van de ambitie (landelijke trend en +500).



Daarnaast zijn uit de gesprekken een heel aantal opmerkingen gekomen over het gebruik van de ambitie en wat er nodig is om deze te laten werken. We komen hierop terug op pagina's 27 en 28.



Volgen van de landelijke trend

- Er leven **tegengestelde beelden** over de haalbaarheid van deze component, gelet op de afgelopen periode. Die blijken terug te voeren op de horizon waarop gekeken wordt:
 - Als je vanaf 2011 kijkt doet Arnhem het slechter dan het landelijke gemiddelde en vergelijkbare steden.



- Vanaf 1998 tot nu doet Arnhem het iets beter dan de landelijke trend (zie hiervoor ook de analyse op pagina 24 en verder).
- Dit onderdeel wordt niet als het meest motiverend gezien: lost van of dit het geval is, lijkt er weinig ambitie uit te spreken.

Reduceren met 500 extra

Tegen haalbaarheid:

- Arnhem heeft een **grote groep mensen** die bovengemiddeld ver van de arbeidsmarkt af staan: mensen met een Wajonguitkering en een relatief groot 'granieten bestand'. Dit laatste zou een gevolg zijn van het prioriteit geven aan de mensen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt.

2. Haalbaarheid van de ambitie



a. Draagvlak (2/2)



- Er is een aantal **factoren** dat **niet** tot nauwelijks beleidsmatig **beïnvloedbaar** is, maar wel van invloed is op de regionale arbeidsmarkt en dus de kansen op het halen van de ambitie. Denk hierbij aan: de aard van de lokale economie ('dienstenstad'), de lokale woningmarkt die bepaalde mensen aantrekt of juist niet.
- Over de mate waarin voldoende werk beschikbaar is, verschillen de meningen.

Voor haalbaarheid, pleiten het volgende:

- Er wordt een bepaalde **energie** geconstateerd om hiermee aan de slag te gaan: bij de gesprekspartners zelf ('hier wil ik wel voor gaan'), maar ook bij de wijkgerichte professionals. Ook is het vermoeden dat bij ketenpartners welwillend tegenover de ambitie staan.
- Daarnaast werd opgemerkt dat, als er doelen worden

geformuleerd, deze vaak ook behaald worden door de organisatie, dus waarom geldt dat niet voor deze ambitie? Hieruit spreekt ook een soort van **behoefte** aan een ambitie in de organisatie.

- **Timing** werd aangedragen als argument: als het nu niet lukt, in deze economisch voorspoedige periode, wanneer dan wel?¹

Tot slot

De meeste gesprekspartners geven aan dat, áls de gemeente de ambitie wil halen zij echt iets nieuws moet gaan doen en boven zichzelf uit moet stijgen: 'als we doen wat we deden, krijgen we wat we kregen'. Dit wordt ondersteund door de analyse van de populatie.

2. Haalbaarheid van de ambitie

b. Vergelijkbaarheid



- Een beeld van de haalbaarheid van de Arnhemse ambitie kan verkregen worden door deze te vergelijken met andere gemeenten. Wanneer die van Arnhem bijvoorbeeld uitzonderlijk hoog is ten opzichte van alle andere ambities, is dit een indicatie dat Arnhem te hoog mikt.
- Hiertoe hebben we een vergelijking gemaakt met een aantal gemeenten: in de eerste instantie gemeenten waaraan Arnhem zich op dit domein graag spiegelt*, in tweede instantie met andere gemeenten uit de G32.
- Uit deze groep zijn **zes andere gemeenten** die een ambitie geformuleerd hebben die vergelijkbaar te maken is met die van Arnhem. Dit zijn Apeldoorn, Breda, Den Haag, Enschede, Nijmegen en Rotterdam. Zie Bijlage B voor een overzicht hiervan.
- Elke ambitie wordt gekenmerkt door het **aantal**

bijstandsgerechtigden dat men terug wil dringen en de periode waarin dat men wil doen ('**looptijd**'). Voor onderlinge vergelijkbaarheid voegen we daaraan toe:

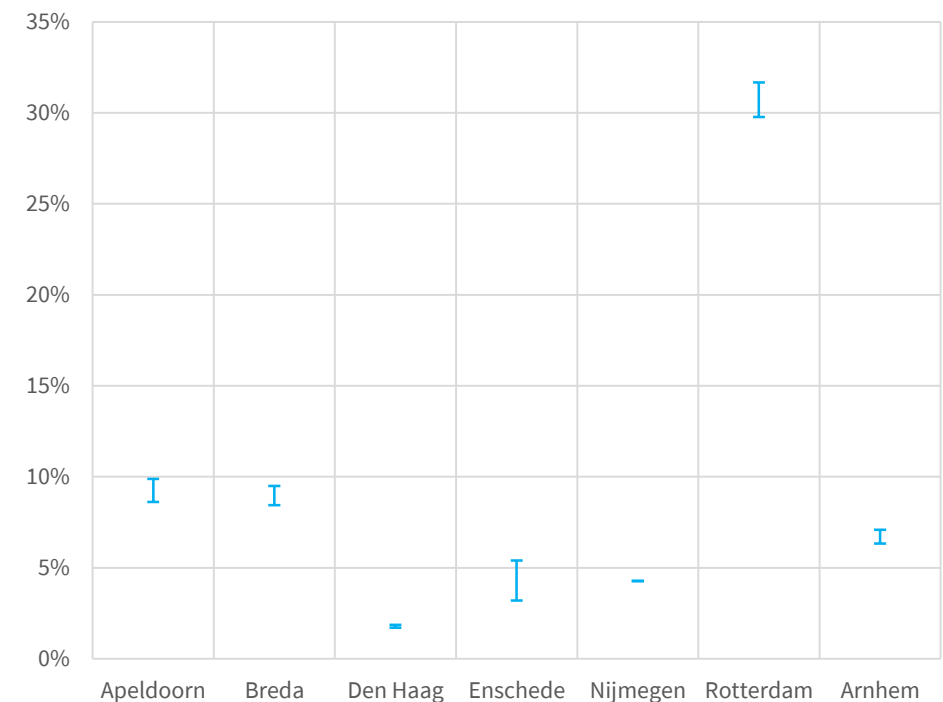
- het jaar waarin de maatregelen waarmee de ambitie behaald moet worden, starten;
- De reikwijdte van de doelgroep: of dit alleen de bijstandsgerechtigden vanuit de Participatiewet betreft of ook 'bijstandsgerelateerde' uitkeringen (IOAW, IOAZ en BBZ)
- De resultaten van deze vergelijking zijn op de volgende pagina's weergegeven.
- N.B. Het meeste vergelijkingsmateriaal dateert van recente jaren, omdat er vanuit de periode daarvoor weinig te vinden is. Mogelijk wordt dit veroorzaakt vanwege het bestaan van de participatiewet en een aantrekkende arbeidsmarkt, waardoor er weer ruimte in de arbeidsmarkt is om inwoners aan het werk te helpen.

2. Haalbaarheid van de ambitie

b. Vergelijkbaarheid

- In de afbeelding rechts zijn alle ambities, relatief ten opzichte van het aantal bijstandsgerechtigden in de betreffende gemeente weergegeven. Dit betreft het *totaal aantal van de ambitie*, ongedacht de looptijd waarin deze behaald moet worden.
 - De onzekerheidsmarge bij de meeste gemeenten komt voort uit dat niet altijd expliciet gemaakt is of de ambitie alleen ontvangers van bijstandsuitkeringen betreft (bovenste waarde) of ook van bijstandsgelateerde uitkeringen (onderste). Alleen voor Nijmegen is bekend dat de ambitie ten opzichte van alle bijstandsontvangers is.
 - De ambitie is gedeeld op het aantal bijstandsontvangers in het jaar waarin deze van start ging.
 - Voor Arnhem bestaat de ambitie uit twee componenten: de 500 en wat op basis van de landelijke voorspellingen¹ verwacht wordt.
- De laagste waarde is Den Haag, met 1,7% – 1,9% op het totaal aan bijstandsontvangers in de gemeente, de hoogste waarde is Rotterdam, met 29,8% - 31,7%.
- Arnhem zit met 6,3% - 7,1% in de middenmoot.

Ambitie (relatief, in looptijd ambitie)



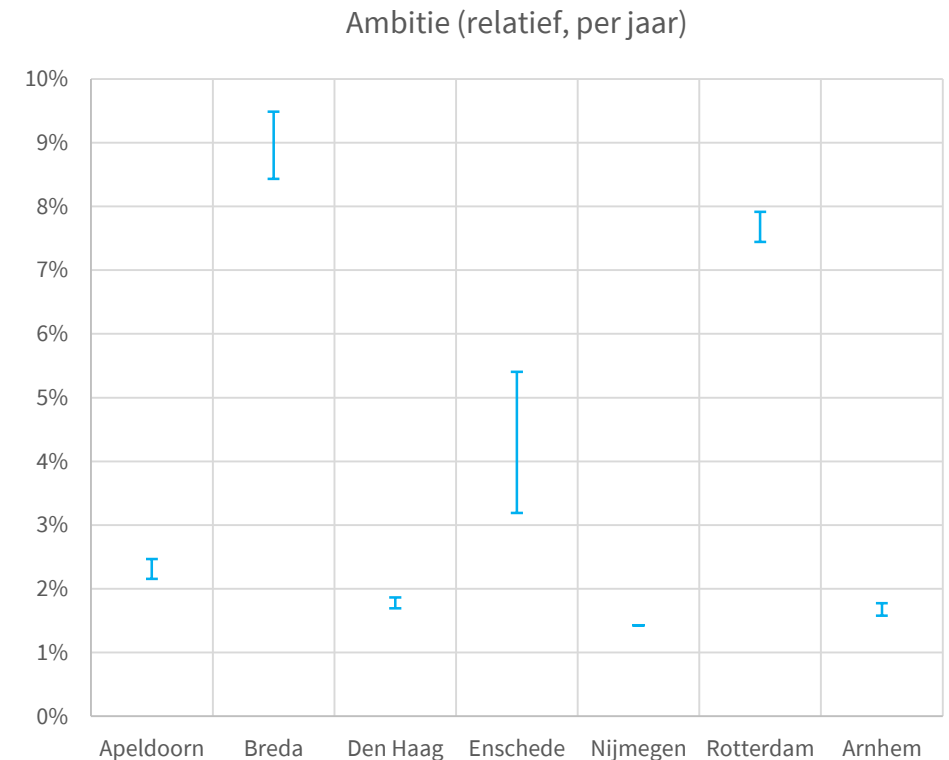
2. Haalbaarheid van de ambitie



b. Vergelijkbaarheid



- De totale ambitie van een gemeente is interessant. Anderzijds kunnen dezelfde ambities in absolute aantallen voor twee verschillende gemeenten overeenkomen, maar wil de ene gemeente deze in een veel kortere periode bereiken dan de ander. Dan is de opgave van deze eerste feitelijk veel groter.
- We vertalen daarom de totale ambitie naar een jaarlijkse. Het resultaat daarvan is hier rechts weergegeven.
- Ditmaal heeft Breda (looptijd 1 jaar) de hoogste waarde met 8,5% - 9,5% van de totale populatie. Nijmegen heeft de laagste waarde met 1,4% per jaar (looptijd 3 jaar). Arnhem zit daar net boven met gemiddeld 1,6%-1,8% per jaar (looptijd 4 jaar).



2. Haalbaarheid van de ambitie

b. Vergelijkbaarheid



Tot slot van deze analyse nog twee overwegingen.



1. De insteek was om ook te achterhalen wat er van de ambities terecht is gekomen. Dit is een moeilijke gebleken: doordat de toename van het aantal ambities van gemeenten van recente datum is, kan op dit moment van de meeste gemeenten nog niet vast worden gesteld in welke mate zij behaald zijn.



- Uitzondering hierop is Rotterdam: die hadden een ambitie van een afname van 12.000 mensen uit de bijstand en hebben deze ruim behaald (13.000) in vier jaar tijd.



2. De omvang van de ambitie (en of deze behaald wordt) is erg afhankelijk van de lokale context. Gemeenten hebben in het verleden in diverse mate prioriteit gegeven aan het doen afnemen van het aantal bijstandsontvangers. Het is evident dat in een gemeente die hierop de afgelopen jaren weinig ingezet heeft, meer mogelijk is dan in een gemeente die al jaar op jaar inwoners naar werk probeert te laten stromen. Dit reflecteert zich ook in de ambities.



2. Haalbaarheid van de ambitie



c. De populatie



- Om tot een beeld te komen van haalbaarheid vanuit het perspectief van de Arnhemse populatie van bijstandsgerechtigden, is een analyse gemaakt op basis van het gegevensbestand. Dit is afkomstig uit *Szeebra*, de matchingsmodule van de gemeente. Dit maakt een inschatting van de potentie van bijstandsgerechtigden, op basis van hun kenmerken.
- Het bestand wordt door de consultants ingevuld, op basis van gesprekken over een (vooraf ingevulde) vragenlijst. Het systeem doet op basis hiervan een voorstel voor de potentie, wat de consultant nog kan veranderen.
- Uit dit systeem is voor de bijstandsgerechtigden een selectie van enkele kenmerken gemaakt, waaronder:
 - Leeftijd van de persoon in kwestie
 - Het moment waarop de bijstand is gestart
 - Hoogst genoten opleiding
 - Of de persoon een startkwalificatie heeft
- Klantprofiel: wat de persoon nodig heeft
- Trede op de participatieladder
- Door verschillende doorsnedes van deze gegevens te maken, maken we de omvang van de groep inzichtelijk die de grootste kansen heeft om uit te stromen.
- Dit zetten we af tegen wat er nodig is aan uitstroom om de ambitie te behalen.
- *N.B. Dit bestand bevat:*
 - zowel de bijstandsuitkeringen als de bijstandsgerelateerde uitkeringen.
 - De hoofduitkeringsgerechtigden (HUG); wanneer in een huishouden meer dan één bijstandsgerechtigde is, is de partner hierin niet opgenomen. Dit zijn i.h.a. ook de minder kansrijke inwoners als het gaat om uitstromen naar een baan.

2. Haalbaarheid van de ambitie



c. De populatie

Leeftijd

- In de figuur rechtsboven is te zien hoe de leeftijden van alle bijstandsgerechtigden in Arnhem verdeeld zijn. Zij zijn verdeeld over groepen van 5 jaar.
- De gemiddelde leeftijd is 45. De helft van de mensen is jonger dan 47.
- Hieruit is op te maken dat een relatief klein deel van de bijstandsgerechtigden jong is, de meesten zijn tussen de 45 en 60.

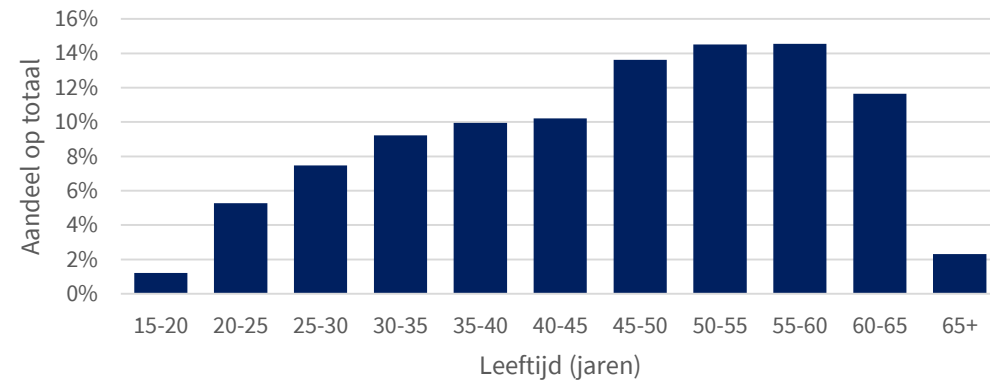


Duur

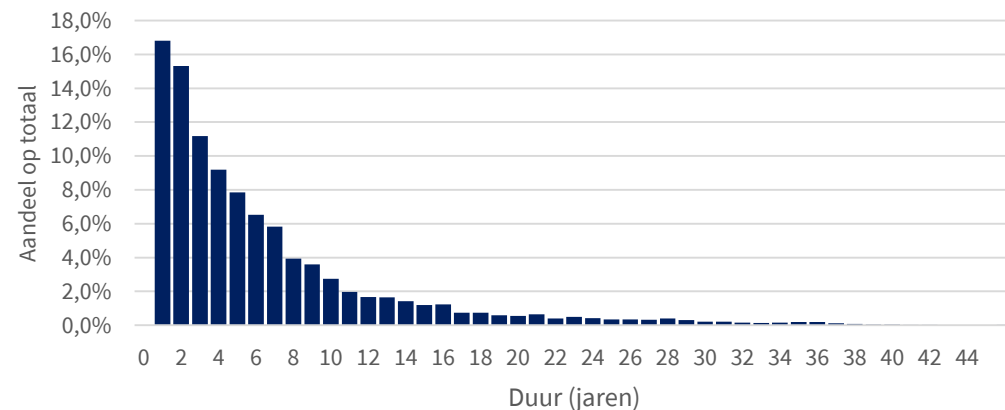
- In de figuur rechtsonder is te zien hoe de duur van de bijstand verdeeld is over alle bijstandsgerechtigden.
- De gemiddelde duur is 5 jaar, de helft van de mensen heeft korter dan 3 jaar een uitkering.
- De meeste mensen zitten dus pas relatief kort in de bijstand: 2/3^e zit er 5 jaar of korter in, 17% 10 jaar of langer.



Verdeling bijstandsgerechtigden over leeftijdsgroepen



Verdeling van bijstandsgerechtigden over bijstandsduur



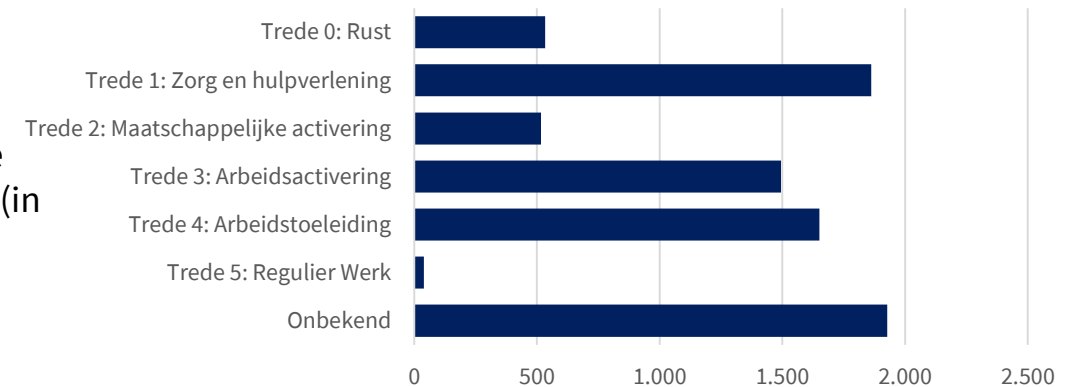
2. Haalbaarheid van de ambitie

c. De populatie

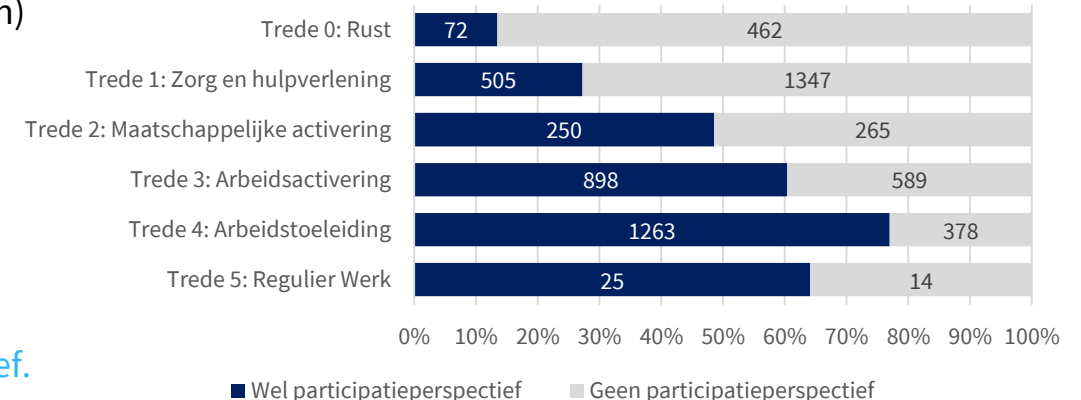
Trede en perspectief

- Elke bijstandsgerechtigde wordt o.a. ingedeeld op basis van wat deze op het moment 'nodig heeft'. Daarin wordt onderscheid naar 6 verschillende 'treden' gemaakt: van trede 0 ('met rust laten') t/m trede 5 (regulier werk (in deeltijdverband)). In de figuur rechtsboven is de verdeling van bijstandsgerechtigden over de treden gemaakt.
 - 'Trede 0: rust' betreft vooral het oudere deel van het bestand.
 - Slechts een klein deel heeft (parttime) regulier werk (trede 5)
 - Van een aantal mensen is de trede nog niet bepaald.
- Daarnaast wordt bepaald of de persoon in kwestie potentie heeft om (een) trede(n) hoger te komen. In de figuur rechtsonder is de verdeling hiervan over de treden weergegeven.
 - Hoe hogere trede hoe groter de kans op participatieperspectief.
 - Trede 5 breekt daarmee, maar daar gaat het om een klein aantal mensen, wat snel een vertekend beeld geeft.
 - Voor het hele bestand heeft 50% een participatieperspectief¹.
- Er is een redelijke grote groep in treden 3 en 4, met participatieperspectief.

Verdeling over treden



Klantprofiel vs participatieperspectief



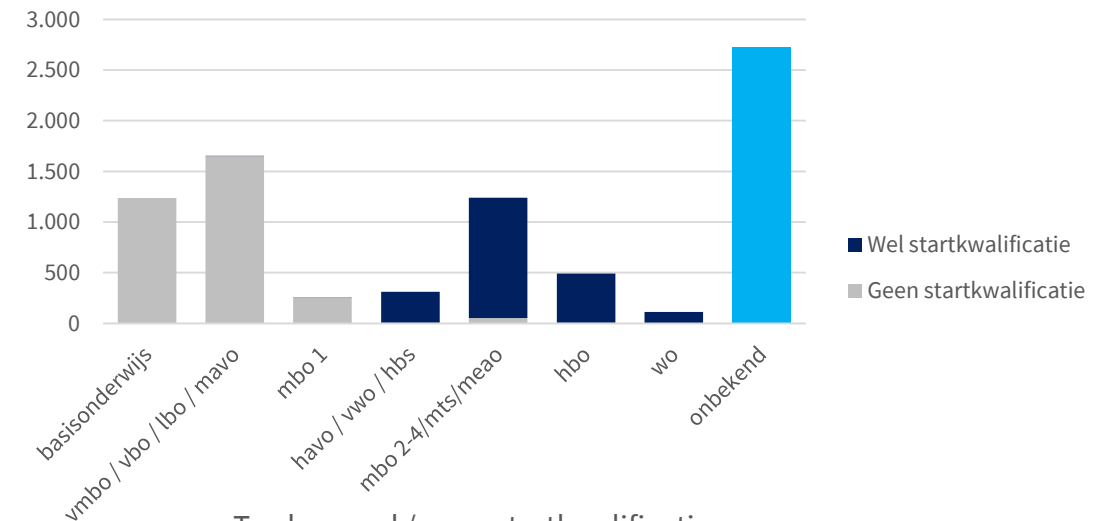
2. Haalbaarheid van de ambitie

c. De populatie

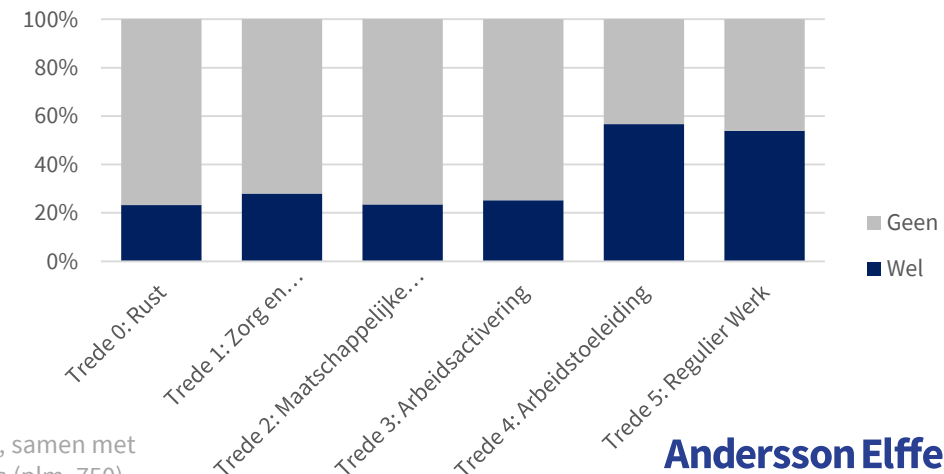
Opleidingsniveau en startkwalificatie

- Op basis van de hoogst genoten opleiding wordt bepaald of iemand een startkwalificatie heeft (mbo 2 of hoger). Dit is in de figuur rechtsboven te zien. Ook dit is niet van iedereen bekend.
 - Ongeveer 35% van de populatie heeft een startkwalificatie (als we ervan uitgaan dat de groep 'onbekend'¹ gelijk verdeeld is over de andere groepen).
- In de figuur rechtsonder is voor de verschillende treden 0 t/m 5 afgezet welk deel wel of geen startkwalificatie heeft:
 - voor treden 0 t/m 3 heeft zo'n 20% tot 30% een startkwalificatie.
 - voor treden 4 en 5 ligt dit boven de 50%.
- Een startkwalificatie is een relevant ingrediënt in het bepalen van op welke trede iemand staat.

Verdeling over opleidingsniveau en wel / geen startkwalificatie



Trede vs wel / geen startkwalificatie



2. Haalbaarheid van de ambitie

c. De populatie



Populatie vs ambitie (1/2)

Wat zegt bovenstaande nu over de haalbaarheid van de ambitie?

- Hiertoe vergelijken we de ambitie van Arnhem met de omvang van groepen met de hoogste kans om uit te stromen naar werk: *hoe verhouden deze zich tot elkaar?*
- We onderstrepen dat dit een *back-of-the-envelope* redenering is, die vooral een gevoel geeft van hoe de groepen zich qua omvang tot elkaar verhouden. Het is namelijk lastig om een statische groep (de huidige bijstandspopulatie) te vergelijken met een dynamische groep (die de komende jaren in- en uitstroomt, als dan niet als gevolg van nieuwe werkwijzen): de beoogde uitstroom komt namelijk niet alleen vanuit het huidige bestand, maar ook vanuit wie nieuw instroomt, waarvan de kenmerken bepaald worden door o.a. de conjuncturele dynamiek.
- **Ambitie:** hoe groot is de omvang van de groep die uit moet

stromen? Dit bestaat uit twee onderdelen:

1. Het deel als gevolg van het eerste deel van de ambitie (in lijn met de landelijke trend) hebben we als volgt bepaald. Het CPB voorspelt² een jaarlijkse groei van -2,38%, -2,44%, 1,25% en 2,47% in 2018 t/m 2021. Dit komt neer op een netto afname van 1,19% in deze periode. Afgezet tegen het aantal bijstandsontvangers¹ in maart 2018 (7.606) gaat het hier om een afname van ongeveer 91 mensen.
2. Het deel als gevolg van het tweede deel van de ambitie betreft simpelweg 500.

Dit is te zien in de linker kolom van de afbeelding op de volgende pagina.

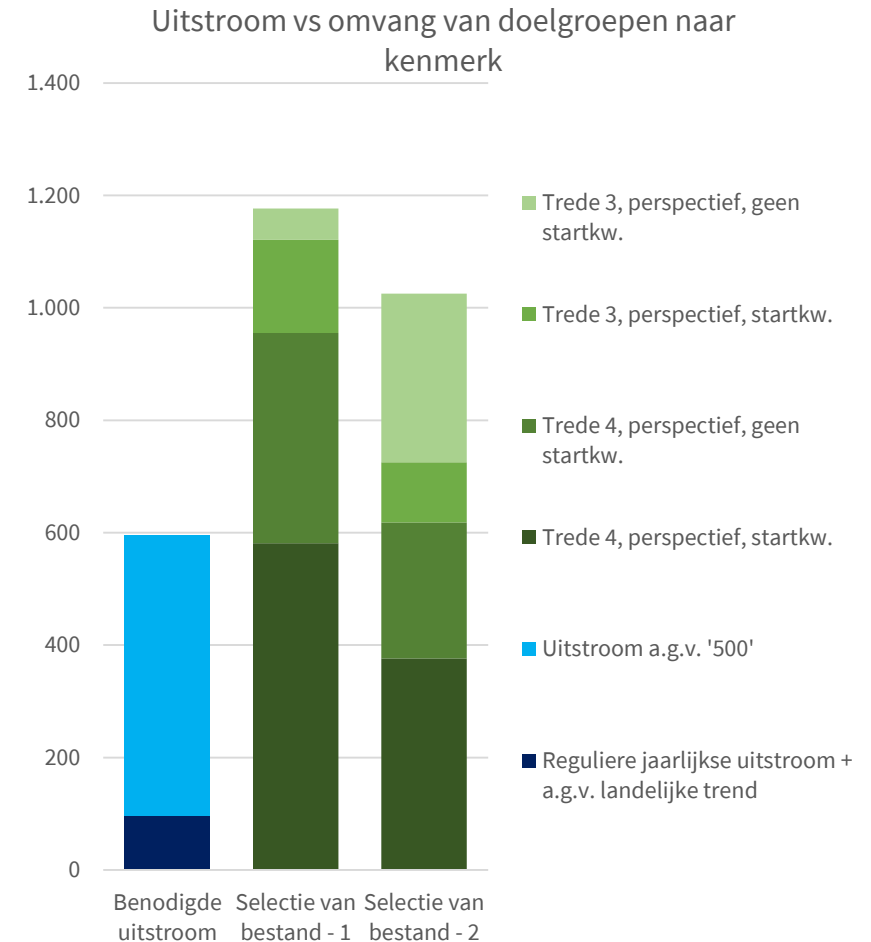
2. Haalbaarheid van de ambitie

c. De populatie

Populatie vs ambitie (2/2)

De vraag is: zit het aantal mensen dat netto uit moet stromen om de ambitie te halen, in het huidige bestand?

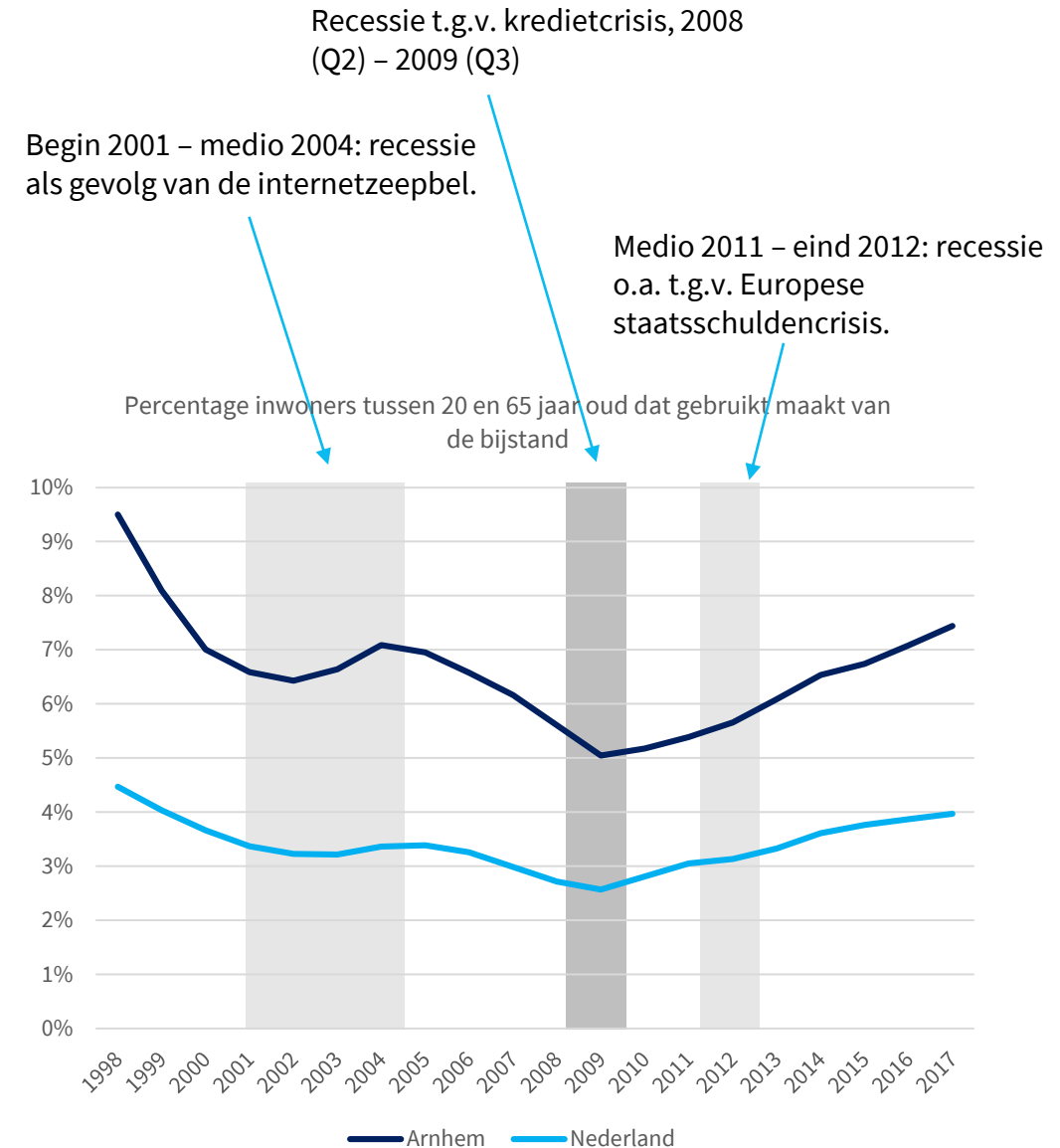
- We hebben hiertoe de ambitie vergeleken met verschillende deelgroepen vanuit het huidige bestand¹. Daarbij zijn we begonnen met de meest kansrijke groep om uit te stromen naar de arbeidsmarkt: mensen korter dan 3 jaar in de bijstand, in trede 4, met een perspectief op meer en een startkwalificatie. Zij worden qua kansrijkheid gevolgd door de mensen in trede 4, (< 3jr), met perspectief, maar zonder startkwalificatie, mensen in trede 3 etc. Dit is in de twee rechter balken van de figuur rechts weergegeven.
- We hebben hierbij twee staatjes gemaakt: de middelste betreft het bovengrens, waarin iedereen waarvan de kenmerken nog onbekend zijn, naar rato verdeeld is over de verschillende treden. De meest rechter kolom vormt de ondergrens, wanneer deze groep helemaal in de lage treden en zonder startkwalificatie zou vallen.
- Om tot een groep te komen die qua omvang vergelijkbaar is met de benodigde *extra* uitstroom, moeten daarin in elk geval alle mensen in trede 4, mét perspectief en startkwalificatie worden meegenomen, in het pessimistische scenario zelfs ook iedereen zonder startkwalificatie.
- **Dat betekent dat er echt een flinke inzet nodig is en alle kansen benut moeten worden, om de ambitie te behalen.**



2. Haalbaarheid van de ambitie

d. Historisch perspectief

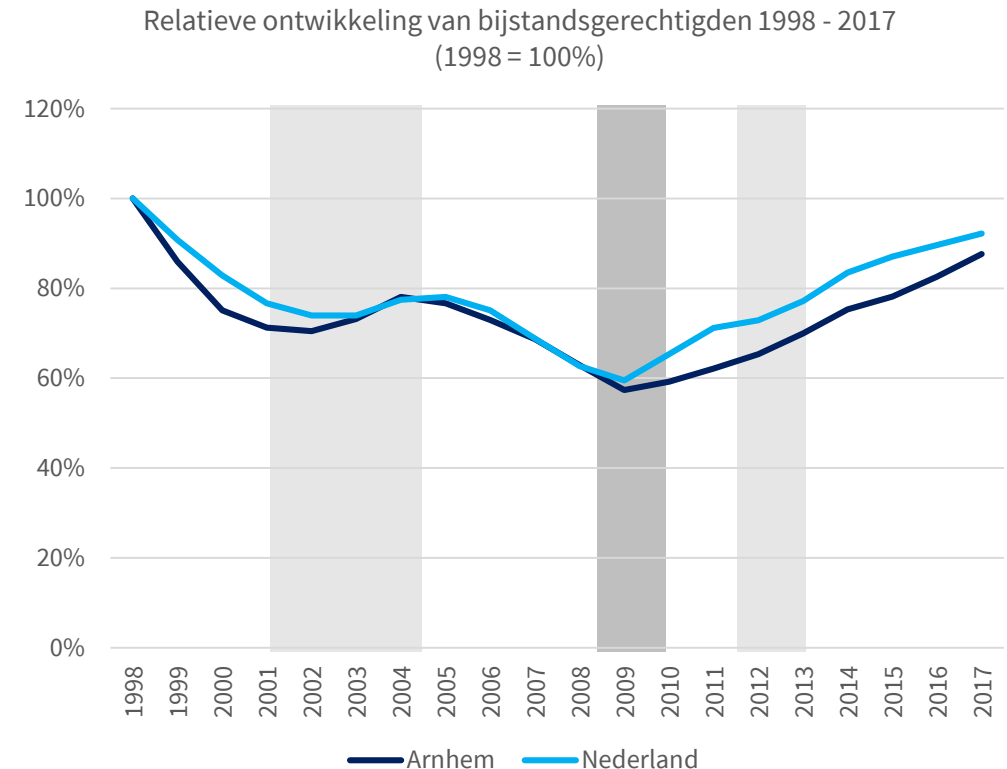
- De ambities van de gemeente is tweeledig, waarvan het eerste deel **gerelateerd** is **aan de landelijke trend**.
- In het verleden behaalde resultaten geven weliswaar geen garantie voor de toekomst, maar een **historische analyse** zou over de haalbaarheid hiervan.
- Hiernaast is voor de periode 1998 – 2017 het **percentage** inwoners weergegeven dat **bijstandsgerechtigd** was (vanuit de WWB). De lichte lijn geeft Nederland aan, de donkere Arnhem. In de grafiek zijn ook de perioden van economische recessie weergegeven.
- Hieruit is op te maken dat **Arnhem** inderdaad een **relatief hoog** percentage heeft: gemiddeld ongeveer tweemaal zoveel als landelijk.
- Daarnaast is zichtbaar dat de ontwikkeling van Arnhem **grilliger** is dan dit van Nederland en dat er een samenhang is tussen economische **recessies** en een stijging van het aantal bijstandsgerechtigden.
- Voor een betere vergelijking is het echter nodig om naar de relatieve ontwikkeling te kijken.



2. Haalbaarheid van de ambitie

d. Historisch perspectief

- In de grafiek hiernaast is de relatieve ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden in Arnhem en Nederland weergegeven voor de periode 1998 – 2017. Hierbij is het aantal in 1998 op 100% gezet en de ontwikkeling ten opzichte van die waarde weergegeven.
- Hierin is te zien dat
 - in de periode net na 1998 Arnhem sterker daalt dan het Nederlandse gemiddelde, maar daarna ook sterker stijgt
 - In de periode 2004 – 2009 gaan beiden gelijk op.
 - Vooral in 2009 stijgt Arnhem minder snel dan Nederland
 - Vanaf dat moment gaan beiden weer redelijk gelijk op.
- Op twee momenten na, ontlopen de relatieve ontwikkelingen in Arnhem en Nederland elkaar niet veel.
- In cijfers: in de jaren dat het aantal in Nederland steeg, was het Nederlandse gemiddelde 3,3%, gelijk aan het Arnhemse. In de periode dat het in Nederland daalde, was dat gemiddeld -5,6% tegenover -6,1% voor Arnhem.
- N.B. Voor dezelfde analyse, maar dan voor de periode 2011 – 2017 (2011 = 100%) geeft dit een tegengesteld beeld: dan loopt Arnhem juist achter op het Nederlands gemiddelde (zie Bijlage C).



2. Haalbaarheid van de ambitie

Conclusies over de haalbaarheid



Ten aanzien van de vier verschillende gezichtspunten vanuit waar we naar het begrip haalbaarheid gekeken hebben, trekken we de volgende conclusies:



a. Draagvlak: de wens en urgentie voor een ambitie word gedeeld door onze gesprekspartners. Hij wordt vooral als kans gezien en er gaat een motiverende werking van uit. *Wat dat betreft kan hij uiteindelijk wel op draagvlak rekenen.* Er worden echter ook verschillende aandachtspunten benoemd. Dat zit hem in de eerste plaats in de organisatorische vertaling en wat er nodig is om de ambitie te behalen.



b. Vergelijkbaarheid: er zijn verschillende vergelijkbare gemeenten die in de afgelopen tijd een dergelijke ambitie geformuleerd hebben. Omgerekend naar het percentage van de bijstandspopulatie wijkt Arnhem niet af in vergelijking met deze gemeenten. *In dit opzicht lijkt de ambitie haalbaar.* Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de haalbaarheid van een ambitie afhankelijk is van de prioriteit die betreffende



gemeente in de afgelopen jaren gegeven hebben aan dit domein (en dus of er veel 'in het vat' zit)¹.

- c. Populatie:** als we de uitstroom die nodig is om de ambitie te behalen afzetten tegen de omvang van verschillende deelgroepen in de populatie, is de conclusie *dat alle zeilen bijgezet moeten worden en er echt iets (ver)nieuw(end)s nodig is.* Ter illustratie: de benodigde extra uitstroom is tenminste net zo groot als *alle* mensen op de trede 4 (< 3 jaar in de bijstand), met perspectief en een startkwalificatie. In het ondergrens-scenario moet ook de eis van een startkwalificatie losgelaten worden om tot een groep van vergelijkbare omvang te komen.
- d. Historisch:** in de periode vanaf 1998 tot nu loopt Arnhem in de pas met de landelijke trend. De conclusie van deze analyse is overigens afhankelijk van het peiljaar dat aangehouden wordt. *De landelijke trend volgen de komende vier jaar lijkt daarmee haalbare kaart.*

2. Haalbaarheid van de ambitie

Gebruik van de ambitie. Hoe kan dit gaan werken?



Het slechts formuleren van een ambitie is niet genoeg om deze zijn werk te laten doen. Wat vraagt het van de ambitie of organisatie om deze rol goed te kunnen vervullen?



In het vorige hoofdstuk hebben we vier *rollen* van een ambitie geëxpliciteerd. Vanuit elk van deze rollen van een ambitie heeft het begrip ‘haalbaarheid’ andere aandachtspunten:



1. **Richting & energie:** wanneer de ambitie als *irreëel* wordt gezien door betrokkenen, verliest deze zijn functie: de ambitie wordt niet meer gezien als een bindend verhaal, maar als luchtfietserij. Hiertoe dient de ambitie **participatief uitgewerkt** te worden, zowel met interne als externe belanghebbenden. Alle betrokkenen (bijv. wijkteams) moeten **voldoende aanknopingspunten hebben in de uitvoering**. 2018 lijkt een **juist momentum** voor het opstellen en uitwerken een ambitie: na beleidsluwte sinds 2014 (het einde van het 1.100 banenplan) is er nu intern behoefte aan een gedeelde richting.



Het kan hierin helpen om de ambitie onderdeel te maken van iets groters (een visie).

Ook extern kan van de ambitie gebruik worden gemaakt om **de gezamenlijke verantwoordelijkheid te expliciteren** binnen de keten en **wat eenieders rol hierin is**. Een gezamenlijk visie helpt om elkaar in de uitvoering te vinden.

2. **Positionering:** om deze functie te kunnen vervullen, moet de ambitie en effecten van het behalen ervan zichtbaar zijn in de gehele organisatie en politiek bestuurlijk gedragen worden. In het speelveld met ambities rondom bijvoorbeeld gebiedsgericht werken en de huisvesting van statushouders kan een **W&I ambitie helpen dit domein steviger intern te positioneren**.

2. Haalbaarheid van de ambitie

Gebruik van de ambitie. Hoe kan dit gaan werken?



3. Toets (vooraf) voor beleidsmaatregelen en uitvoeringspraktijk: hiervoor is het doel niet snel ‘te ambitieus’.

- Het gaat er hierbij vooral om dat er een **selectie criterium voor beleids- en uitvoeringsmaatregelen**, omdat er hiermee een definitie voor ‘effectiviteit’ is (namelijk: bijdragen aan de ambitie). Alleen wanneer de inschatting is dat alle gezamenlijke maatregelen niet in de buurt komen van de ambitie, verliest deze zijn draagvlak.
- Een **nadere duiding van rollen en verantwoordelijkheden** van (keten)partners is wenselijk om de ambitie op de werkvloer tot leven te brengen. Momenteel is er een hoge gepercipieerde rolonduidelijkheid in de uitvoering.
- Het **stroomlijnen van huidige pilots en initiatieven** met de geformuleerde ambitie is aan te raden.
- **Huidige werkwijzen** dienen in het licht van de ambitie **mogelijk herzien** te worden. De LEAN werkwijze (sinds 2011) past wellicht niet in alle gevallen bij verwezenlijking van de

ambitie, waarbij een maatwerkaanpak en integraliteit nodig is.

4. Monitoring en evaluatie: hiervoor moet een ambitie tenminste *redelijkerwijs behaald kunnen worden*. Zo niet, dan is vooraf al bepaald dat alle inzet achteraf als ‘mislukt’ te beschouwen is.

- Daarbij is behoefte aan **voldoende concrete sturingsindicatoren** over de voortgang en realisatie. Dit is een verandering ten opzichte van de huidige situatie, waarin niet altijd duidelijk is waar binnen W&I op gestuurd wordt.
- Er is voldoende politieke ruimte nodig om ambitie tot uitvoer te brengen. Dit vergt een creatieve, wellicht verhalende en **kwantitatieve wijze van politieke verantwoording**. ‘Scoren met verhalen uit de maatwerkaanpak.’
- Heb ook oog voor andere effecten dan alleen het vinden van een baan.

3. Randvoorwaarden

Inleiding



- AEF is gevraagd om randvoorwaarden te formuleren voor de oplossingen die bij moeten dragen aan het behalen van de ambitie. We hanteren in dit stuk de generieke term ‘oplossingen’ voor alle mogelijke veranderingen in de uitvoering, beleid of manier van organiseren.
- We interpretern het begrip ‘randvoorwaarde’ hier breed: van “wat kan je helpen (= tip)” tot “wat is minimaal vereist (= noodzakelijke randvoorwaarde)” om te ambitie te kunnen bereiken? In de werksessie waarin de conceptrapportage is gepresenteerd, is gezamenlijk bepaald in welke categorie de beschreven punten vallen. Dit is weergegeven in de titel.
- We maken in wat volgt onderscheid tussen:
 - A. Randvoorwaarden voor het *proces* voor de oplossingen: tot oplossingen komen, ze (kunnen) implementeren, leren en bijsturen, etc.
 - B. Randvoorwaarden voor *oplossingen* zelf (deze zijn weer verder onderverdeeld).
- Wat we hierna op hebben genomen, is een combinatie van:
 - randvoorwaarden die voortkomen uit onze ervaringen vanuit en kennis van andere regio’s en we belangrijk genoeg vinden om hier te noemen;
 - randvoorwaarden we specifiek ontleen aan gesprekken met medewerkers of ketenpartners.

3. Randvoorwaarden



A. Randvoorwaarden voor het proces voor de oplossingen (1)

1. **Betrek de keten bij het formuleren van oplossingen (randvoorwaarde)**

Dit is bij uitstek een ketenvraagstuk: een deel van de oplossingen moet weliswaar van de gemeente komen, maar voor een groot deel ook van (de verbinding met) de ketenpartners. Op die eerste kan de gemeente direct sturen, op de tweede hoogstens indirect. Voor voldoende effectieve oplossingen is het nodig dat hun perspectief mee wordt genomen, de oplossingen draagvlak bij hen hebben en zij er hun bijdrage aan leveren. Specifiek in de Arnhemse context kan hierin winst behaald worden.

2. **Voorkom een ‘tactisch gat’ (randvoorwaarde)**

Idealiter is er een positieve wederzijdse beïnvloeding tussen beleid en uitvoering: beleid stuurt de uitvoering, maar wordt op haar beurt daar ook door ingegeven. Ontbreekt het aan deze onderlinge interactie, dan ontstaat er een ‘tactisch gat’; beleid komt in het luchtledige terecht en heeft onvoldoende impact op de uitvoering. Hier lijkt ook in Arnhem sprake van te zijn.

Betrek de uitvoering (en dan niet noodzakelijk alleen uitvoerende organisatieonderdelen, maar ook feitelijke uitvoerders) van meet af aan bij het formuleren van oplossingen en sta toe dat beleid aangepast wordt op basis van hun inbreng. Maak met elkaar ook expliciet wat de consequenties van nieuw beleid zijn voor de uitvoering.

3. **Snelheid versus draagvlak: een slim proces (tip)**

Bovenstaande twee randvoorwaarden brengen een dilemma met zich mee; ze vereisen een aardige hoeveelheid betrokkenen. Dat vraagt op korte termijn waarschijnlijk meer tijd om tot oplossingen te komen, terwijl er juist een grote urgentie is. Maar tegelijkertijd zijn deze betrokkenen wel nodig voor effect op de langere termijn, indachtig het spreekwoord “Wil je snel gaan, ga alleen. Wil je ver komen, ga dan samen.”

De ‘winst’ zit hem vooral in de mate waarin je aan dit dilemma kunt ontsnappen, door het organiseren van een slim en zo vlot mogelijk oplossingsproces met de betrokkenen.

3. Randvoorwaarden



A. Randvoorwaarden voor het proces rondom de oplossingen (3)

4. Redeneer ook vanuit het inwoner- en werkgeversperspectief (randvoorwaarde)

Gemeenten zijn doorgaans gewend om te redeneren vanuit de werkelijkheid van de ‘systeemwereld’: doelen, sturing, beleid, etc. Terwijl voor goede oplossingen het perspectief van de leefwereld van inwoners en werkgevers evenzogoed van waarde kan zijn: wat drijft hen, wat belemmert hen om een baan te zoeken of vinden, wat zou hen werkelijk helpen? Op een niet-protocollaire manier met een aantal van hen spreken, kan verrassende inzichten opleveren die inbreng opleveren voor de oplossingen. Iets vergelijkbaars geldt voor het perspectief van werkgevers: wat maakt het voor hen aantrekkelijk om iemand aan te nemen en waar lopen zij daarbij tegenaan?

5. Een lerende en vernieuwende organisatie (tip)

De kans dat alle oplossingen meteen het gewenste effect sorteren is klein: soms zijn er onverwachte neveneffecten

die tegenwerken, soms is het effect erg afhankelijk van de precieze manier van werken; een kleine aanpassing in werkwijze kan soms een groot verschil maken. Het maximale eruit halen vraagt om een lerende organisatie die bij onvoldoende succesvolle oplossingen tussentijds bijstuurt op basis van eerste resultaten of ze desnoods stop durft te zetten. Het benoemen van zaken die juist goed gaan en zeker *niet* veranderd moeten worden, hoort daar ook bij. Maar vooral een organisatie die ook weer iets nieuws durft te starten. Dat is vooral een kwestie van de juiste organisatiecultuur en van de relatie met de politiek.

Belangrijk bij een lerende organisatie is het borgen van verandering. De energie en de lessen die uit pilots, proeftuinen en andere experimenten komen, worden nog onvoldoende geborgd in aangepast beleid of werkprocessen.

3. Randvoorwaarden



A. Randvoorwaarden voor het proces rondom de oplossingen (4)

6. Een ambitiegerichte en gemotiveerde organisatie (randvoorwaarde)

Behalen van de ambitie vraagt energie en een lange adem. De eerste functie van de ambitie die we hiervoor benoemen, is van groot belang en moet optimaal benut worden. Dat vraagt dat medewerkers en organisatieonderdelen weten dat zij bij kunnen dragen aan iets unieks voor de gemeente en wat hun rol daarin precies is. Zij moeten trots (kunnen) zijn op de ambitie die zij mee gaan helpen verwezenlijken. Daarbij helpt het wanneer het verwezenlijken van de ambitie een ‘gezicht’ heeft; d.w.z. dat bekend en zichtbaar is wie zicht hiermee bezig houdt / houden.

7. Urgentiebesef bij gemeenten en partners (randvoorwaarde)

Om deze ambitie te realiseren, is iedereen nodig. Medewerkers van zowel gemeente als ketenpartners dienen

het gevoel van urgentie te voelen dat nodig is om de ambitie te halen. Dat werkt alleen als de ambitie consequent en hoogfrequent wordt herhaald, toegelicht en uitgedragen in alle lagen van de organisatie.

8. Organiseer (ook ambtelijke) regionale steun (tip)

De dynamiek van de arbeidsmarkt is en arbeidsmarktproblematiek is gemeentete overstijgend. Verschillende van de instrumenten om mensen naar werk te begeleiden (WSP, Scalabor) zijn dan ook in regionaal verband georganiseerd. Hierom moeten gemeenten ook regionaal beleid opstellen. Arnhem neemt daarin vanwege haar omvang noodzakelijkerwijs een centrale rol in, maar hoe die rol ingevuld wordt, is bepalend voor de effectiviteit van de regionale samenwerking. Vooral op ambtelijk niveau is het meenemen van de regiogemeenten in plannen en beleid van groot belang; dit voorkomt dat allerlei details bestuurlijk worden gemaakt.

3. Randvoorwaarden



A. Randvoorwaarden voor het proces rondom de oplossingen (4)

9. Een slim oplossingsproces (tip)

Het is makkelijk om oplossingen te bedenken, maar veel moeilijker om *goede* oplossingen te bedenken, die ook daadwerkelijk bijdragen aan je ambitie. Die laatste vragen om een goed oplossingsproces. Dat zou er bijvoorbeeld als volgt uit kunnen zien:

- *Gedeelde* probleemanalyse maken met elkaar: als je naar de keten kijkt (zie afbeelding rechts voor een schematisch weergave), waar vindt dan meer instroom of minder door-/uitstroom plaats dan zou moeten in het licht van de ambitie? Met andere woorden: waar in de keten zit de bottleneck of nog onbenutte potentie?
- Bedenken van oplossingen: wat zegt de probleemanalyse over het type oplossingen dat je moet nemen? Welke kun je bedenken?
- Uit- en doordenken van oplossingen: wat zijn de oorzaak-gevolgrelaties tussen inzet en ambitie achter de bedachte oplossingen? Wat zijn mogelijk ongewenste neveneffecten?
- Toetsen van oplossingen aan de hand van beoordelingskader (op bijvoorbeeld consistentie, haalbaarheid, effectiviteit, proportionaliteit) en of alle sturingsinstrumenten ingezet worden (zie ook pagina 44) Eventueel kan dit nog aanvullend onderbouwd worden via een (maatschappelijke) businesscase.
- Implementeren van korte- en lange termijn oplossingen.

3. Randvoorwaarden



B. Randvoorwaarden voor oplossingen zelf (1)

We splitsen de randvoorwaarden voor de oplossingen zelf uit naar drie onderdelen, op basis van de drie centrale actoren:

- I. Randvoorwaarden voor oplossingen die binnen de gemeente spelen
- II. voor oplossingen die op de interactie tussen gemeente en ketenpartners spelen
- III. Voor oplossingen die op de interactie tussen gemeente en inwoner spelen

I. Gemeente – gemeente

1. Richt je op in- én uitstroom (randvoorwaarde)

Nog beter dan iemand uit de bijstand helpen, is voorkomen dat hij erin hoeft te komen. In algemene zin is het zo dat door ook in te zetten op oplossingen die de instroom beperken (en niet slecht toelating tot de bijstand rekken), het mes aan twee kanten snijdt.

2. Centrale regie / voldoende ‘holistische’ benadering van de rol van de gemeente (randvoorwaarde)

De gemeente kent tal van werkprocessen en beleidsbepalingen rondom deze doelgroep, die vaak in verschillende organisatieonderdelen georganiseerd zijn. Voor een deel zijn die processen onafhankelijk van elkaar, maar voor een deel oefenen zij invloed op elkaar uit (bijvoorbeeld: doorstroom van de ene naar de andere afdeling). Domeinoverstijgende programma's helpen hierbij.

Wanneer er geen centrale regie is, loop je het risico dat werkprocessen opgeknapt raken en *lokaal* weliswaar geoptimaliseerd worden, maar daardoor *globaal* tot suboptimale uitkomsten leiden.

3. Randvoorwaarden



B. Randvoorwaarden voor oplossingen zelf (2)

3. Van grof naar fijn (randvoorwaarde)

Er zullen verschillende oplossingen nodig zijn om de ambitie te kunnen halen. Sommige daarvan zullen omvangrijk zijn en veel impact op de organisatie hebben, anderen betreffen kleinere aanpassingen. Daarin schuilt een bepaalde volgordelijkheid; grote wijzigingen binnen een organisatieonderdeel moeten voorafgaand aan de kleine wijzigingen plaatsvinden.

4. Benut je volledige instrumentarium (tip)

De gemeente beschikt over tal van mogelijkheden om te sturen, direct dan wel indirect via de ketenpartners. Inzet in de volle breedte hiervan is nodig. Voorwaardelijk daar weer voor is een scherp en gedeeld beeld van over welke mogelijke instrumenten de gemeente beschikt en wat hun potentiële impact is. Ter illustratie; het instrument loonkostensubsidie wordt naar verluid bijvoorbeeld nog te weinig ingezet, terwijl het wel grote potentie heeft.

5. Decentraliseren is niet loslaten (randvoorwaarde)

Het decentraliseren van het P-budget naar de teams leefomgeving in het bijzonder is daarbij een grote kans (zij kunnen immers mogelijk beter maatwerk leveren dan in de huidige situatie en beter aansluiten op wat in de wijk aanwezig is), maar heeft ook een risico in zich; dat de teams vrijheid hebben in de inzet van middelen (m.a.w. dat ze niet geoormerkt zijn), vraagt dat de teams een even grote urgentie en belang toedichten als hier wordt gedaan. Ook zij dienen meegenomen te worden in deze ambitie.

6. Opdrachtgeverschap sociale wijkteams en teams leefomgeving (randvoorwaarde)

Deze ambitie vraagt commitment op alle uitvoeringsniveaus, ook (en vooral) op wijkniveau. Het helpt om de verwachtingen en werkwijze van sociale wijkteams en teams leefomgeving in het toeleiden van inwoners naar betaald werk te expliciteren en op te nemen in (financiële) verantwoordingskaders en werkplannen.

3. Randvoorwaarden



B. Randvoorwaarden voor oplossingen zelf (3)

7. Match de ambitie met kwaliteit en kwantiteit van medewerkers (randvoorwaarde)

Om deze ambitie uit te voeren dienen W&I en betrokken ketenpartners te beschikken over voldoende personele bezetting. Naast de noodzakelijke kwantiteit van medewerkers, zijn capaciteit en kwaliteit een aandachtspunt: Een (hele) nieuwe werkwijze vraagt nogal wat van medewerkers. Oplossingen kunnen nog zo goed zijn op de tekentafel, wanneer de medewerkers die ervoor verantwoordelijk zijn, niet voldoende geëquipeerd zijn om hun nieuwe taken uit te voeren, komt de oplossing niet van de grond. Dit is specifiek voor de gemeente Arnhem een aandachtspunt, waar het medewerkersbestand binnen W&I weinig beweging vertoont.

II. Verhouding gemeente – ketenpartners

8. Helder beeld van rolverdeling en onderlinge afhankelijkheden (randvoorwaarde)

Verschillende partners in de keten hebben elk een eigen rol. Zoals we hiervoor al aangaven, is ieders inzet nodig om de ambitie te behalen. Op basis van ons beeld lijkt er nu weliswaar een impliciete, maar geen expliciete rolverdeling te zijn in Arnhem, laat staan een gedeelde visie. Het is goed wanneer de partners samen optrekken door zich niet alleen allemaal achter de ambitie te scharen, maar ook aan te geven wat zij daarin als hun rol beschouwen en —zeker ook— wat ieder van hen nodig heeft van de ander, om deze rol goed te kunnen vervullen. Op basis hiervan moeten onderlinge afspraken over de uitvoering gemaakt worden, bijvoorbeeld over sturingsinformatie.

3. Randvoorwaarden



B. Randvoorwaarden voor oplossingen zelf (4)

9. Vraag met aanbod kunnen matchen (randvoorwaarde)

Dit is een explicitering van de vorige randvoorwaarde. De grote kunst van de keten is natuurlijk om de vraag vanuit de arbeidsmarkt zo goed mogelijk te verbinden met het aanbod van mensen in de bijstand. Dat is maatwerk, waarbij verschillende organisaties in de keten benodigd zijn. Dit is in het bijzonder een aandachtspunt in Arnhem. Wanneer zij niet met elkaar afstemmen over wat nodig is, of de één niet kan voorzien in wat de ander nodig heeft, kan alle inzet (zoals trainingen) voor niets zijn.

10. Overall juiste en congruente prikkels (tip)

Wanneer verschillende onderdeel van de keten tegengestelde prikkels kennen (beleidsmatig of informeel), dooft de inzet van deze onderdelen elkaar uit (bijvoorbeeld inkomensterugval van bijstand naar

betaald werk). Uitvoeren van bijvoorbeeld een ‘cliëntreis’ kan inzichtelijk maken of hier sprake van is.

III. Verhouding gemeente (en ketenpartners) – inwoner

11. De inwoner als vertrekpunt (tip)

De groep bijstandsontvangers is divers en zo ook hun mogelijke belemmeringen om naar werk door te stromen. Een *one-size-fits-all* aanpak zal daarom maar een klein deel van de groep bereiken. Voor een werkelijk en duurzaam effect is maatwerk nodig: ‘wat belemmert ú om werk te vinden en wat hebt ú nodig om dat alsnog te doen?’. Dat kan soms vragen dat je ook een op maat gesneden oplossing moet bedenken. Dat is een tijdsintensieve aanpak, maar wel eentje die effect sorteert en daarom ‘rendeert’. Randvoorwaardelijk hiervoor is dat je je bestand goed kent.

3. Randvoorwaarden



B. Randvoorwaarden voor oplossingen zelf (5)

12. Levensbrede benadering voor inwoners met multiproblematiek (randvoorwaarde)

De doelgroep op onderste treden van het bestand heeft meer nodig dan de inzet van een jobcoach. Ter verfrissing van het granieten bestand is het nodig dat interventies op meer leefgebieden worden ingezet, aansluitend bij de volledige behoeften. Om deze doelgroep ooit weer richting (arbeids)participatie te geleiden is een aanpak nodig vergelijkbaar met die van statushouders, óf de acceptatie dat de huidige inzet voor deze groep nooit zal leiden tot een baan ('als we doen wat we altijd deden, krijgen we wat we altijd kregen').

13. Werk vanuit dezelfde benadering / hetzelfde mensbeeld (randvoorwaarde)

Hoe kansrijk je iemand inschat, heeft een grote invloed op zijn of haar kansen op een baan. In de eerste plaats omdat dit tot een selectie leidt van met wie wel en met wie niet aan de slag gegaan wordt, in de tweede plaats omdat het

bepaalt hoe je iemand benadert. De inschatting van consulenten kan daarmee ook een remmende factor zijn.

Daarbij speelt een kip/ei-vraagstuk: van veel mensen wordt nu ingeschat dat zij geen potentie hebben om één of meer treden te stijgen omdat zij problemen hebben op andere leefgebieden. Maar werken deze problemen het hebben van werk tegen, of versterkt het niet hebben van werk deze problemen juist?

Het vraagt in het algemeen om een ketenbrede werkwijze die gebaseerd is op 'ja, mits' in plaats van een 'nee, tenzij'; (zinvol) werk hebben moet de norm zijn waarvan je gemotiveerd af kunt wijken, in plaats van een mogelijkheid. We moeten hierbij denken aan de term *tough love*: nu hard durven zijn voor om iets te bereiken dat op langere termijn in het belang van de bijstandsgerechtigden zelf is.

3. Randvoorwaarden



B. Randvoorwaarden voor oplossingen zelf (6)



Een centrale vraag die hieruit voortvloeit, is wat de beste strategie is om mensen naar een baan te begeleiden: verleiding, drang of dwang? Met andere woorden: de wortel of de stok?

Er bestaat enige mate van onderzoek hiernaar (zie o.a. de lijst op de volgende pagina). We hebben enkele van de centrale inzichten daaruit proberen te verbinden met de randvoorwaarden uit het stuk.



- De groep bijstandsgerechtigden is divers, zo ook wat betreft hoe inwoners erin staan: van niet willen tot niet (denken te) kunnen. Dat vraagt ook om de mogelijkheid te differentiëren in je benadering.
- Laat je niet als eerste en voornaamste ingeven door wantrouwen. Als je de inwoners als vertrekpunt wilt nemen, moet je ook hun autonomie erkennen.
- Start daarom 'licht' en pas eerst verleiding toe bij inwoners, schakel pas over op een steviger benadering wanneer dat



niet helpt (analoog aan het principe van *stepped care* in de zorg).

- Wel consequent zijn en gevolgen/maatregelen (kunnen) verbinden aan niet meewerken. Deze hebben overigens vaak vooral een preventief karakter, maar het bestaan en toepassen ervan is voor sommigen simpelweg nodig.
- Teveel drang / dwang werkt averechts: je ondermijnt hiermee de relatie met de inwoner in kwestie, die juist randvoorwaardelijk is om iemand aan een baan te helpen. Bovendien kan het *self-fulfilling prophecies* in de hand werken. En inwoners die echt niet kunnen, kun je ook niet met drang of dwang tot iets bewegen, dan ben je ze gewoon aan het pesten.
- Het gaat er overigens niet in de eerste plaats om *hoe* je mensen benadert, maar *dat* je ze benadert: aandacht geven vergroot op zichzelf de kans op activering.

3. Randvoorwaarden

B. Randvoorwaarden voor oplossingen zelf (7)

Verder lezen

- Sociale Vraagstukken — De zachte hand in de bijstand (2017)
Gaat vooral over mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
 - Het volledige artikel achter één van de meest relevante stukken hierin is: Vasco Lub — Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap? (2017)
 - Een ander interessant artikel is een vergelijking tussen gemeenten: Monique Kremer e.a. — Werkt de zachte hand in de bijstand?
- Marc Hertogh e.a. — Slimme handhaving (2018). Gaat in het bijzonder over handhaving van uitkeringsfraude.



Bijlage A. Aanpak



Aanpak per onderdeel



Draagvlak en randvoorwaarden

Hiervoor hebben we de volgende personen geïnterviewd:

1. Caroline Baarschers – wijkmanager
2. Helen Mouws - afdelingshoofd 'bestanden'
3. Dennis Janssen - afdelingshoofd handhaving
4. Danielle de Vries - afdelingshoofd Werk
5. Stef Schuijt - concerndirecteur
6. Nancy Willems - van de afdeling werk en procestrekker vraagsturing uit de wijken
7. Roland Kluskens - strategisch bestuursadviseur
8. Ezra Hendriks - interim-manager Werkgeversservicepunt
9. Ivo Korte - Directeur (a.i) Scalabor
10. Edith van den Haspel - senior consulent werk (aanpak statushouders)



Wat betreft de randvoorwaarden hebben we dit aangevuld met inzichten vanuit andere regio's en projecten.



Historisch perspectief

Hiertoe hebben we een analyse uitgevoerd op basis van twee verschillende tabellen van het CBS (zie Statline):

1. Algemene bijstand; uitkeringen op grond van de WWB, 1998-2012
2. Bijstandsuitkeringen; uitkeringsgrondslag, regio's (vanaf 2011 t/m 2017)

Analyse populatie

Hiervoor is een analyse uitgevoerd van een (geanonimiseerde) kopie van Szeebra, de gegevensbron waarin de bijstandsontvangers en hun kenmerken staan. Contactpersoon: Sjaak van Deursen.

Analyse vergelijkbaarheid

Op basis van deskresearch naar gemeenten met vergelijkbare ambities en een bewerking van de gegevens om ze vergelijkbaar te kunnen maken.

Bijlage B. Rekenvoorbeeld van ambitie met deelambities



Rekenvoorbeeld

Hoe ziet dit er in de praktijk nu uit? We geven op deze en de volgende pagina een rekenvoorbeeld. Daarbij gaan we uit van:

- Dat de 500 in evenredige porties verdeeld is over de 4 jaar (dus 125 per jaar)
- de hypothetische landelijke voorspellingen en feitelijke uitkomsten zoals weergegeven in de tabel hieronder.



Landelijke trend:	2018	2019	2020	2021
In 2018:	-2,4%	-2,4%	1,3%	2,5%
In 2019:	-2,8%	-2,0%	0,3%	3,0%
In 2020:	-2,8%	-1,5%	0,8%	2,0%
In 2021:	-2,8%	-1,5%	0,3%	2,5%
In 2022:	-2,8%	-1,5%	0,3%	2,7%

Legenda: voorspellingen (MEV). Vaststelling (achteraf, hypothetisch)

Leesvoorbeeld: in 2020 worden voor dat jaar en het jaar erop 0,8% en 2,0% groei voorspeld en bleek dat de landelijke ontwikkelingen over 2018 en 2019 respectievelijk -2,8% en -1,5% waren.

In de tabel op de volgende pagina is weergegeven hoe dit eruit komt te zien.

Bijlage B. Rekenvoorbeeld van ambitie met deelambities



- In de tabel rechts is een rekenvoorbeeld weergegeven voor hoe de ambitie uit kan pakken. Ter illustratie werken we twee jaar uit.
- 2018:
 - We gaan uit van een hypothetische startsituatie van 7.700 bijstandsontvangers (dit komt ongeveer overeen met het aantal in Arnhem).
 - Voor het eerste deel van de ambitie moet het aantal bijstandsontvangers met 1*125 gereduceerd worden
 - Voor het tweede deel van de ambitie moet dit met -2,4% van 7.700 (zie eerste rij tabel vorige pagina) teruggebracht worden. Dit is samen een reductie van 306.
 - *Stel:* het geboekte resultaat bedraagt een netto afname van 350.
- 2019:
 - De startsituatie is nog 7.350 bijstandsontvangers (de 7.700 – 350).
 - T/m 2019 moet voor het eerste deel van de ambitie 2*125 gehaald worden, voor het tweede deel $((1 - 2,8\%)(1 - 2,0\%) - 1) * 7.700 = -365$ (tweede rij van tabel op vorige pagina).
 - De totale ambitie t/m 2019 is dus 615.
 - Wanneer in 2019 dan 200 mensen extra aan een baan geholpen kunnen worden, is het cumulatieve effect 550.
- Etc.
- Uiteindelijk blijkt in 2022 (wanneer de landelijke cijfers over 2018 t/m 2021 bekend zijn), dat de ambitie neerkwam op een afname van 606. Het totale bereikte effect was 730: 124 meer dan nodig was.

46

1. In Arnhem wordt hierbij gerekend met het gemiddelde over het voorgaande jaar.

Ambitie en realisatie	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal¹ 2018	7.700				
Ambitie t/m 2018 - deel 1	-125				
Ambitie t/m 2018 - deel 2	-183				
Totaal ambitie 2018	-308				
Realisatie 2018 / stand 2019	-350	7.350			
Ambitie t/m 2019 - deel 1		-250			
Ambitie t/m 2019 - deel 2	-200	-365			
Totale ambitie t/m 2019		-615			
Realisatie t/m '19 / stand '20		-550	7.150		
Ambitie t/m 2020 - deel 1			-375		
Ambitie t/m 2020 - deel 2		-80	-269		
Totale ambitie t/m 2020			-644		
Realisatie t/m '20 / stand '21			-630	7.070	
Ambitie t/m 2021 - deel 1				-500	
Ambitie t/m 2021 - deel 2			-100	-121	
Totale ambitie t/m 2021				-621	
Realisatie t/m '21 / stand '22				-730	6.970
Tot. ambitie t/m 2021 (vooraf)					-592
Tot. ambitie t/m 2021 (achteraf)					-606
Feitelijke afname 2018 - 2021					-730
Netto verschil met ambitie					124

Bijlage C. Ontwikkeling bijstandsgerechtigden

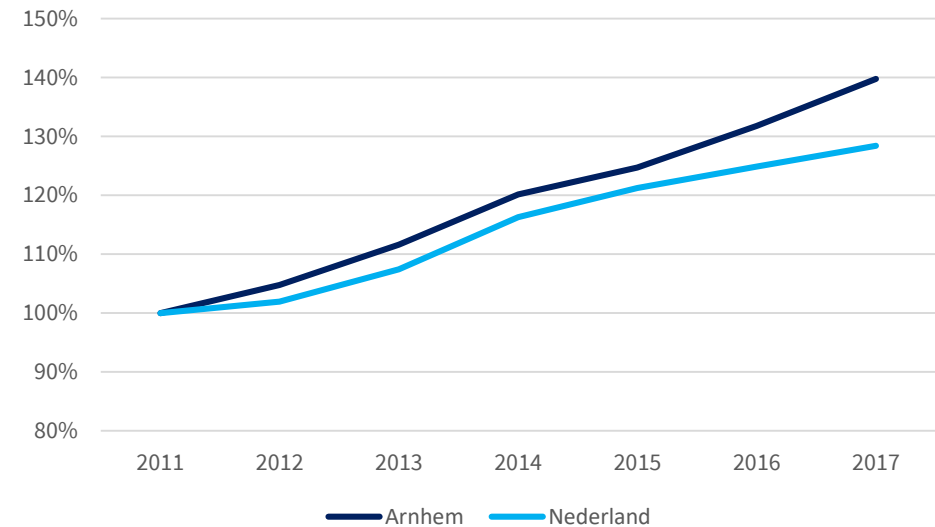


Historisch perspectief: addendum



- In paragraaf 2.d presenteerden we een historische vergelijking tussen Arnhem en het Nederlandse gemiddelde voor de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden tussen 1998 en 2017.
- Daarbij merk ten we op dat de conclusie verschillend was voor verschillende peildata.
- In de figuur rechts is de ontwikkeling van 2011 tot 2017 te zien. Vanaf dit peilmoment beschouwd, is de populatie in Arnhem harder gegroeid dan het Nederlandse gemiddelde.

Relatieve ontwikkeling van bijstandsgerechtigden 2011 - 2017 (2011 = 100%)





Foto(s) Hollandse Hoogte

Adresgegevens

 @AEF_NL

 Andersson Elffers

 Mail@aef.nl

Maliebaan 16

Postbus 85198

3508 AD Utrecht

(030) 236 30 30 

www.aef.nl 