

# ICT Impactanalyse Participatieladder

Anja van Bourgondiën  
Edith van Ruijven  
November 2009  
Utrecht  
Impactanalyse  
Participatieladder

**Bijlagen : Gegevensset Participatieladder , Specificaties Invoermodule**

## Inleiding

Met de komst van het participatiebudget hebben gemeenten één financieringsbron voor hun activiteiten rond inburgering, volwasseneneducatie en re-integratie gekregen. Dit brengt deze beleidsterreinen en de uitvoeringspraktijk dicht bij elkaar.

Hoewel duurzame economische zelfstandigheid in het participatiebeleid het hoogste doel is, krijgen ook minder kansrijke burgers mogelijkheden om actief mee te doen met de samenleving. Voor sommige werkzoekenden blijkt economische onafhankelijkheid te hoog gegrepen. Feitelijk zoekt niet iedereen naar werk. Sommige hebben begeleiding nodig om maatschappelijk actief te zijn. Om te bepalen in hoeverre dat lukt, is er de participatieladder. Die meet niet alleen of en hoeveel mensen er in slagen om betaald werk te vinden, maar ook andere resultaten zoals werk met behoud van uitkering, vrijwilligerswerk, of het volgen van een cursus om noodzakelijke vaardigheden te leren. Ook dat zijn immers resultaten die tellen, zeker voor iemand die gewend was om nauwelijks de straat op te gaan. Voor meer informatie over de participatieladder zie: [www.participatieladder.nl](http://www.participatieladder.nl).

De participatieladder is in 2008 en 2009 is door een twaalfstal gemeenten ontwikkeld. Onder verantwoordelijkheid van de VNG en met financiële ondersteuning van 'Erop af: Doen en delen', treffen 19 gemeenten dit najaar voorbereidingen om de participatieladder begin 2010 te implementeren. De gegevensset voor de participatieladder staat vast; gemeenten zijn echter vrij in het doel waarvoor, de wijze waarop en voor welke doelgroepen ze de participatieladder in eerste instantie inzetten.

Geen beleidsveranderingen zonder implicaties voor de ICT. Het implementeren van de participatieladder als meetinstrument in de bedrijfsvoering vraagt om geautomatiseerde ondersteuning in de werkprocessen van gemeenten. Daarom is het CP-ICT gevraagd een impactanalyse ICT te maken. Deze impactanalyse is bedoeld om lange termijn wensen en mogelijkheden van het gebruik en de inzet van de participatieladder te inventariseren en te adviseren over de (on)mogelijkheden van geautomatiseerde ondersteuning.

De impactanalyse richt zich er op hoe de participatieladder zo effectief mogelijk kan worden ingezet en welke ICT-ondersteuning daarvoor nodig is. Daarvoor is het nodig in beeld te krijgen welke generieke en specifieke wensen bij de gemeenten spelen ten aanzien van die ondersteuning en welke wensen daarvan door de leveranciers ingevuld kunnen worden of moeten worden voorzien van aanvullende instrumenten.

Om te komen tot een impactanalyse heeft het CP-ICT gebruikgemaakt van:

- de documentatie van de participatieladder
- verslagen van quick scans van gemeenten met belangstelling voor de pilot
- ICT-expertmeeting op 27 augustus 2009
- projectleiderbijeenkomst op 15 september 2009
- ICT-expertmeeting op 24 september 2009
- gesprekken in stuurgroep CP-ICT
- toetsing van een conceptversie van dit document bij contactpersonen van het CP-ICT en leveranciers van werk- en inkomen applicaties

**Leeswijzer** : De impactanalyse is als volgt opgebouwd.

#### Hoofdstuk 1: Inventarisatie

In dit hoofdstuk worden de antwoorden beschreven op de vragen “wie, wat, waar, wanneer, waarvoor en hoe” met betrekking tot de participatieladder. Aan de hand van de antwoorden wordt beschreven wat de gewenste situatie van geautomatiseerde ondersteuning van de participatieladder is. Daarnaast wordt ingegaan op de randvoorwaarden die vervuld moeten worden om implementatie in het gemeentelijke domein mogelijk te maken.

#### Hoofdstuk 2: Bestaande situatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bestaande situatie voor wat betreft registraties en software applicaties die raakvlakken hebben met de participatieladder. Daarnaast zal ook aandacht worden besteed aan de korte termijn oplossingen die door gemeenten zijn gekozen of door StimulanSZ worden geadviseerd.

#### Hoofdstuk 3: Conclusie en advies

In hoofdstuk 3 zal een schets worden gegeven van bijdrage die ict kan leveren aan bij het implementeren van de participatieladder bij gemeenten met daarbij de voorwaarden waaronder dit mogelijk is. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen.

## 1. Inventarisatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gewenste situatie van geautomatiseerde ondersteuning van de participatieladder. Dit gebeurt aan de hand van het in kaart brengen van de doelen en wensen in de bedrijfsvoering van gemeenten met betrekking tot de participatieladder. We beschrijven in dit hoofdstuk de antwoorden op de vragen wie, wat, waar, wanneer, waarvoor en hoe met betrekking tot de ladder. Daarnaast wordt ingegaan op de randvoorwaarden die moeten worden vervuld om implementatie in het gemeentelijke domein mogelijk te maken.

### 1.1 Beleidsdoelstelling

Het participatiebudget brengt de gelden van het gemeentelijk re-integratie-, inburgerings- en educatiebeleid bij elkaar en moet binnen gemeenten de schotten tussen de drie beleidsterreinen wegnemen. Het centrale doel van de drie beleidsterreinen die door het participatiebudget onder één noemer worden gebracht, is om zo veel mogelijk burgers naar een zo zelfstandig mogelijke positie in de maatschappij te begeleiden, waarbij economische zelfstandigheid het maximaal te bereiken doel is<sup>1</sup>. Uit de gesprekken met de gemeenten in de huidige pilotgroep blijkt dat de meeste gemeenten hun beleidsdoelstelling slechts in beperkte mate expliciet hebben gemaakt. Overal het algemeen wordt naar participatie gekeken met de blik van werk en inkomen. Inburgering wordt meegenomen, vooral daar waar het wordt uitgevoerd door de afdeling werk en inkomen. Educatie is bij de meeste gemeenten nog uit beeld. Wel worden er een groot aantal mogelijke samenwerkingspartners voor de participatieladder genoemd zoals SW-bedrijven, afdelingen zorg van gemeenten, welzijnsorganisaties, UWV-werkbedrijf en SVB. Door enerzijds de crisis en anderzijds de gewijzigde Rijksbesluitvorming over het educatiebudget (opnieuw forse bezuiniging + verlengen van gedwongen wakennering bij ROC's) lijkt er een groter accent te komen op de samenwerking met het Werkbedrijf dan op de snelle aanhaking van Educatie.

Over de regiefunctie op gemeentelijk participatiebeleid is meestal geen expliciet besluit genomen. Uit de quick scans blijkt dat slechts een enkele gemeente hier wel een besluit in genomen heeft. Impliciet is de regie veelal bij de dienst sociale zaken terecht gekomen. Regievoering en keuzes hierin zijn essentieel voor de uitwerking van het gebruik van de participatieladder. Indien slechts één van de partijen regie voert, betekent dit dat het wellicht mogelijk is om het gebruik van een centrale database uitgangspunt kan zijn, waarop eventueel meerdere partners gegevens kunnen inbrengen. (indien gemeenten dat wenselijk achten)

Dit vergt afstemming of een vorm van schakeling tussen de gegevensverzameling en onderliggende applicaties binnen de diverse relevante onderdelen van een gemeente en wellicht zelfs semipublieke of private organisaties waarmee wordt samengewerkt. Het aantal gebruikers kan in deze situatie zeer groot zijn. Omdat actualiteit en juistheid van gegevens van belang is, lijkt het geen optimale optie om klanten in meerdere applicaties te registreren, tenzij er (ook in werkprocessen) sprake is van een duidelijk te onderscheiden doelgroep.

### Conclusie

---

<sup>1</sup> Uit: “De Participatieladder getest. Ervaringen van zes gemeenten” van Regioplan, april 2009

Uit de veelheid aan registraties en partners volgt een wenselijkheid tot de mogelijkheid om vanuit verschillende organisaties gegevens in (lieft niet meer dan één) een 'basis-administratie' te kunnen muteren.

## **1.2 Doelgroepen**

Kijkend naar de participatieladder zie je dat de verschillende treden een eigen keten betreffen. Zo richten verschillende organisaties of afdelingen binnen gemeenten of daarbuiten zich op een aantal treden. Op de onderste treden van de ladder komen met name mensen terecht die, naast Inburgering en Werk & Inkomen vanuit welzijn worden ontmoet. Het Werkplein zal zich samen met UWV-Werkbedrijf sterk op de bovenste drie treden richten. Inburgeraars en Educatie-gebruikers kunnen zowel op de onderste als op de bovenste treden staan.

Op dit moment wordt de participatieladder voor verschillende doelgroepen gebruikt. De meeste gemeenten kiezen voor de bestaande klanten van sociale zaken; de uitkeringsgerechtigden, soms ook in combinatie met de inburgeraars. Een aantal gemeenten heeft een meer brede aanpak, namelijk voor de gehele bevolking van de stad of een wijk. Er zijn ook gemeenten die specifieke doelgroepen benoemen zoals ouderen, jongeren, eenoudergezinnen, arbeidsbelemmerden, langdurig werklozen, burgers in de schuldhulpverlening, burgers met een taalachterstand, burgers zonder startkwalificatie, burgers die ook met zorg vanuit de gemeente te maken hebben, burgers in maatschappelijk kwetsbare posities et cetera. De participatieladder kan breed worden toegepast en de gemeente staat vrij om de te bedienen doelgroep te bepalen. Dit maakt dat er op voorhand landelijk geen begrensde definitie van de doelgroep kan worden gegeven.

### Conclusie

Het is van belang om een zo flexibel mogelijke ICT-facilitering te bieden zodat gemeenten eigen keuzen kunnen maken in werkprocessen en doelgroepen en betrokken organisaties. In de richting van UWV-Werkbedrijf is van belang dat er zoveel mogelijk 1 werkafpraak vanuit de verschillende gemeenten wordt geformuleerd. Tegelijkertijd is relevant dat voor eventuele benchmark de doelgroep(en) waarover gegevens worden vergeleken overeen komen. In de benchmark zal dan ook een duidelijke doelgroepsegmentatie opgenomen moeten worden.

## **1.3 Werkprocessen**

Afhankelijk van de keuze van gemeenten over de inzet van de participatieladder op beleidsterreinen en doelgroepen, kan bepaald worden welke werkprocessen betrokken zijn. Door de lokale vrijheid in beleid en de inzet van de participatieladder kan dit een grote verscheidenheid van werkprocessen betreffen. Kijkend naar de doelstelling van het participatiebudget ligt het voor de hand vooral te denken aan processen op de terreinen van re-integratie, inburgering en educatie. Bepaling van de betrokken werkprocessen kan alleen per gemeente, afhankelijk van de keuze die zij maken.

### Conclusie

In het algemeen kan worden vastgesteld dat, als de participatieladder wordt gebruikt, dit aan de voorkant van een proces zal plaatsvinden - bij intakegesprekken - en in het vervolg van het proces om het verloop in de positie op de participatieladder bij te houden. Het gaat dan om tussen- en evalueaties of beoordelingen.

## **1.4 Gebruikers**

Welke gebruikers te maken krijgen met de participatieladder heeft direct te maken met het werkproces waarbij de ladder wordt ingezet. Ook hier kan daarom een grote verscheidenheid aan gebruikers ontstaan. In de meeste gemeenten zijn de directe gebruikers van de participatieladder klantmanagers van sociale diensten. Daar waar wordt samengewerkt op werkpleinen gaan ook werkcoaches van UWV er mee aan de slag. Sommige gemeenten hebben een participatieteam of een multidisciplinair team. Gebruikers uit deze teams komen uit verschillende organisaties en hoeven niet altijd alleen interne gemeentelijke medewerkers te betreffen. Behalve de organisatieachtergrond van de gebruikers kan er ook verschil zijn in werkwijze van registratie. Er zijn gebruikers die gewend zijn om op persoonsniveau en procesniveau registraties bij te houden zoals de klantmanagers bij sociale diensten. Andere gebruikers zullen dat niet kennen. Te denken valt aan afdelingen welzijn en educatie die meestal op instellingniveau registreren. Dan zullen er afspraken moeten worden gemaakt met instellingen voor het leveren van de benodigde informatie en dan ontstaan er gebruikers op afstand.

### Conclusie

In aanvulling op conclusie bij 1.1: van belang is dat er lokaal duidelijke afspraken worden gemaakt over welke functionarissen, bij welke organisaties, mutaties kunnen verrichten in de registratie. Hierbij kan eventueel een check op die mutaties worden ingericht voordat zij worden doorgevoerd.

## 1.5 Informatiegegevens

Voor de participatieladder worden gegevens vastgelegd over de positie van de klant op de treden, of de klant groeipotentieel heeft en een aantal andere klantkenmerken (zie de bijgevoegde gegevensset). Er is bepaald dat minimaal één keer per jaar het participatieniveau en het groeipotentieel wordt bepaald en vastgelegd en een eventuele actualisatie van de klantgegevens plaatsvindt.

Om de groei van klanten en het verloop op de participatieladder ook daadwerkelijk te kunnen volgen is het noodzakelijk om de historie van de positie van een klant op ladder vast te houden. Dat betekent dat bij iedere invoer van informatie ook een meetmoment moet worden opgenomen en zichtbaar moet zijn.

De lokale invulling van de participatieladder bepaalt voorts of er de behoefte is aan aanvullende informatie op de gegevens van de participatieladder en de basiskkenmerken.

### Conclusie

In dit advies is de basisgegevensset gehanteerd als vast uitgangspunt. Indien gemeenten ervoor kiezen om aanvullende gegevens op te nemen dan zijn zij zelf verantwoordelijk voor het onderzoek op welke wijze deze gegevens in de (hun) registratie kan worden opgenomen.

## 1.6 Informatie-SRG (Statistiek Re-integratie door Gemeenten)

Sinds 1 januari 2009 zijn twee nieuwe kenmerken met verwantschap aan de participatieladder opgenomen in de SRG: re-integratiepositie begin traject/begin verslagperiode en re-integratiepositie einde traject/einde verslagperiode.

Hoewel de kenmerken van de SRG-re-integratiepositie met hun waardebereik lijken op de treden van de participatieladder, zijn ze niet helemaal gelijk. Met de treden van de participatieladder wordt een uitspraak gedaan over het **participatieniveau** van de klant. Het waardebereik van de re-integratiepositie doet een uitspraak over wat de klant **nodig heeft aan dienstverlening**. Bovendien kent de SRG-positie geen uitbreiding naar inhoudelijke klantkenmerken, houdt geen historie vast en is sterk gericht op arbeidsparticipatie. Ook is in de SRG re-integratiepositie geen kenmerk opgenomen voor groeipotentieel. Duidelijk is ook dat van de klanten in het domein van werk en inkomen, alleen diegene met een traject zoals gedefinieerd in de SRG, op een re-integratiepositie kunnen worden geplaatst. Dat is dus slechts een deel van de doelgroep.

Inmiddels is met het ministerie van SZW besproken dat de tredebepaling van de Participatieladder 1-op-1 kan worden doorvertaald naar de SRG-positiebepaling. In verschillende gemeenten is steekproefsgewijs bezien of klanten die in de SRG-treden waren geplaatst ook terecht zouden komen op het equivalent van de Participatieladder. Dit blijkt in het overgrote deel van de gevallen te gebeuren.

### Conclusie

De treden van de P-ladder kunnen 1 op 1 worden doorvertaald naar de SRG re-integratiepositie ten behoeve van de gegevensuitvraag. Het is niet nodig dat klantmanagers dit gegeven tweemaal invoeren / beoordelen. De informatie die beschikbaar komt vanuit de gegevensset Participatieladder biedt een meer integrale, inhoudelijke en volledige output dan enkel de strikte invulling van de SRG-positie.

## 1.7 Informatie-toepassing

In hoofdstuk 4 van het rapport van Regioplan is gesproken over verschillende toepassingsmogelijkheden. Aan de hand van deze mogelijkheden worden de door de gemeenten aangegeven wensen en al gebruikte toepassingen weergegeven.

### Uitvoering

1. *door de uitvoering kan het instrument worden gebruikt om*
  - a. het participatieniveau van klanten in beeld te brengen;
  - b. om klantmanagers te motiveren,
  - c. om klanten over klantmanagers te verdelen,
  - d. om de focus op participatie te vergroten
  - e. en om in intervisie te leren van elkaar.

De toepassingsmogelijkheden op uitvoeringsniveau worden door de huidige pilot-gemeenten herkend. Gemeenten zetten de participatieladder in de eerste plaats hiervoor in.

## Integraal beleid en samenwerking

2. *bij beleidsvorming kan het instrument worden gebruikt voor*
  - a. opstellen van beleidsdoelen
  - b. managementsturing (inzet van capaciteit en middelen op verschillende doelgroepen)
  - c. het dichter bij elkaar brengen van afdelingen
  - d. het faciliteren van overdrachten

Met uitzondering van d. worden bovenstaande toepassingen door pilotgemeenten nauwelijks genoemd. Bij d kun je denken aan overdracht tussen een re-integratiebureau en de gemeente.

3. *het verbinden van participatiebeleid met de WMO, wijkaanpak of WSW*

Een aantal gemeenten zet de participatieladder bewust in voor de wijkaanpak. Eén gemeente wil inderdaad koppeling met het WMO-budget maken. De inzet van de participatieladder voor WSW klanten wordt, m.u.v. Almelo, nauwelijks genoemd.

## Managementinformatie

4. *ontwikkeling participatie*

Uit discussie met projectleiders is gebleken dat gemeenten geïnteresseerd zijn in de mogelijkheid om de informatie uit de participatieladder te gebruiken om maatregelen te nemen die de effectiviteit verhogen. Twee gemeenten geven in de quick scan aan het instrument als sturingsinstrument (géén afrekeninginstrument) richting klantmanagers te willen gebruiken.

5. *effectmeting van instrument op participatie*

Een aantal gemeenten wil de participatieladder gebruiken voor een koppeling met de ingezette instrumenten. Een deel van deze gemeenten benoemd ook expliciet de behoefte om daarmee de effectiviteit van de participatie-instrumenten te willen vaststellen.

6. *kosten*

Één gemeente wil de participatieladder gebruiken om meer inzicht te krijgen in de besteding van de middelen.

7. *inkoop van instrumenten*

Drie gemeenten geven aan de participatieladder te willen gebruiken voor de inkoop van instrumenten

## Lokale verantwoording

8. *voor lokale verantwoording aan gemeenteraad en burgers*

Vrijwel alle gemeenten zijn voornemens om rapportages over inzicht in gekozen doelgroep te rapporteren aan de raad. Dit biedt beter inzicht dan mogelijkheden die hen tot op heden ter beschikking staan. Gemeenten noemen verantwoording aan burgers niet expliciet.

9. *benchmarking*

Één gemeente noemt benchmarking met andere gemeenten als gewenste toepassingsmogelijkheid. Voor de meeste gemeenten is de participatieladder in de eerste plaats een intern instrument.

Verder zijn door gemeenten de volgende toepassingsmogelijkheden genoemd:

- de effectiviteit van het eigen beleid te kunnen bepalen.
- het instrument beschikbaar stellen aan externe partners (bijv. re-integratiebedrijf, onderaannemers bij aanbesteding)
- één gemeente geeft expliciet aan zich te richten op de kern van de participatieladder: het plaatsen van de klant op een trede en het bepalen van het groeipotentieel

## Conclusie

We stellen vast dat de toepassingswensen voor de participatieladder vooral gericht zijn op gebruik door de uitvoering en op verantwoording naar de raad. Een enkele gemeente is al verder in het denken en denkt aan koppeling van de participatieladder met bestaande processen waardoor integrale dienstverlening mogelijk wordt. Enkele gemeenten denken aan een koppeling van extra gegevens (instrumenten, ingezet budget) aan de Participatieladder -registratie. Wij gaan er vanuit dat deze wensen in de toekomst zullen toenemen, maar adviseren voor de eerste fase een focus op de invoering van de basisgegevenset. Ten aanzien van benchmarking is een beperkte set, voorzien van eenduidige doelgroepdefinities, vooralsnog voldoende om aan de wensen te voldoen.

## 1.8 Geautomatiseerde ondersteuning

Voor het welslagen van een structurele introductie van de participatieladder in een gemeente is het noodzakelijk dat de ladder een plaats krijgt in de gemeentelijke registratiesystemen. De invoer van klantgegevens moet liefst zonder drempels en op eenvoudige wijze kunnen plaatsvinden en het moet mogelijk zijn om de gewenste rapportages te kunnen genereren zowel op gemeentelijk niveau als op het niveau van teams en individuele uitvoerders.

Aan gemeenten is gevraagd naar de wensen van geautomatiseerde ondersteuning van de participatieladder. Daaruit komt het volgende naar voren.

- gebruikers willen zo min mogelijk dubbele invoer van gegevens, geen extra handelingen om de gegevens van de participatieladder in te voeren
- zoveel mogelijk koppelen met bestaande systemen
- vullen van ladder vanuit bestaande applicaties
- de vragenlijst van de participatieladder moet los zichtbaar zijn in de applicatie
- gebruikers uit verschillende disciplines moeten met de participatieladder kunnen werken
- alle klantinformatie met betrekking tot de participatieladder moet gekoppeld zijn aan een meetmoment zodat de historie bewaard en inzichtelijk gemaakt kan worden.

### Conclusie

De meeste wensen rondom de geautomatiseerde ondersteuning zijn algemeen geformuleerd. De wensen zijn voorts divers van aard.

Voor het concreet en precies bepalen van een toekomstvaste en landelijk geautomatiseerde ondersteuning is duidelijk dat vanuit het landelijk project gestuurd en ingezet moet worden op de volgende punten:

- faciliteer dat er in de verschillende registratiesystemen kan worden gewerkt,
- richt de mogelijkheid tot invoer vanuit verschillende organisaties in,
- maak mogelijk dat er vanuit verschillende werkprocessen gegevens ingevoerd kunnen worden; en
- stel zeker dat er efficiënt / gebruiksvriendelijk gewerkt kan (blijven) worden.

## 2: Bestaande situatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bestaande situatie voor wat betreft registraties en softwareapplicaties die raakvlakken hebben met de participatieladder. Daarnaast wordt gekeken naar de korte termijn oplossingen die door gemeenten al zijn gekozen of worden voorgesteld door StimulanSZ.

De drie beleidsterreinen hebben een verschillende ict-dekkingsgraad. Op het terrein van werk en inkomen gebruiken gemeenten diverse applicaties om individuele gegevens over hun klanten vast te leggen. UWV-Werkbedrijf werkt landelijk met Sonar. Voor inburgering wordt voornamelijk gebruikt gemaakt van ISI en inburgeringsmodules gekoppeld aan applicaties van werk en inkomen. Op het terrein van onderwijs is er de aparte ROC-cursistenadministratie, die geen landelijke standaard kent. Op het terrein van welzijn zijn uiteenlopende systemen.

### 2.1 Op het terrein van werk en inkomen

De leveranciers van re-integratieapplicaties voor sociale diensten hebben de re-integratiepositie zoals gedefinieerd in de SRG in de applicatie opgenomen. Zoals eerder beschreven, kan een eenvoudige parallel worden aangebracht van de positie op de Participatieladder naar de re-integratiepositie in de SRG. Van de al vastgestelde basiskennmerken behorende bij de participatieladder is alleen het kenmerk "burger met een gemeentelijke uitkering" met zekerheid als gegeven te verkrijgen bij alle sociale diensten. Voor de overige basiskennmerken geldt dat ze wellicht ook in de systemen van het domein werk en inkomen worden geregistreerd maar dat deze informatie geen landelijke standaardisatie kent en dus per gemeente kan afwijken. In verschillende re-integratieapplicaties kunnen wel vrije velden worden gebruikt voor de registratie van de participatieladder en het groeipotentieel. Men kan zelf variabelen toevoegen. Niet in alle gevallen is dit een gestructureerd veld (vrije tekst) en bij het gebruik van vrije velden behoort het vastleggen van een meetmoment niet of zeer beperkt tot de mogelijkheden. De gegevens worden real time bijgehouden, dat betekent dat bij mutatie van de variabelen de oude waarde verdwijnt.

#### Korte termijn oplossingen

De door gemeenten bedachte korte termijnoplossingen hebben vooral betrekking op het terrein van werk en inkomen. Een aantal van deze oplossingen zijn al beschreven in hoofdstuk 3.5 van het rapport van Regioplan. Het betreft de oplossingen van de gemeenten Zwolle (GWS4ALL), Alkmaar (eigen klantvolgsysteem), Almelo (Stratech), Eindhoven (IW3) en Deventer (Sharepoint). Het rapport "Participatieladder, korte termijn oplossingen ICT" versie 1.3 november 2009 van StimulanSZ gaat uitgebreid in op de door gemeenten gekozen oplossingen met verschillende applicaties.

### 2.2 Op het terrein van inburgering

Voor de registratie van inburgering wordt gebruik gemaakt van ISI (informatiesysteem inburgering) of een klantvolgsysteem inburgering van een softwareleverancier. Soms is er sprake van een combinatie van een systeem voor Inburgering met Werk & Inkomen (bv via de specifieke module GWS).

Gemeenten kunnen gegevens invoeren in het ISI via de daarvoor beschikbare landelijke portal. Deze is voor gemeenten bereikbaar via daarvoor aangemaakte aparte autorisaties op Suwinet-Inkijk. Gemeenten die werken met een klantvolgsysteem dienen de koppeling tussen het klantvolgsysteem en de portal zelf te verzorgen. In de verplichte gegevensverzameling van ISI is het basiskennmerk "inburgeringsplichtige" terug te vinden. Het is onbekend of ook alle "inburgeringsbehoefte" opgenomen zijn in de registratie. De verplichte registratie van inburgering bevat geen gegevens over re-integratie dan wel participatie. Er worden wel gegevens vastgelegd over het volgen van een opleiding en het staatsexamen Nederlands als tweede taal maar er zijn geen gegevens die de positie van de klant weergeven. Als er sprake is van duale trajecten (inburgering en re-integratie) dan vindt registratie over het algemeen plaats in de systemen van het domein werk en inkomen.

#### Korte termijn oplossingen

In ieder geval in de gemeenten Alkmaar, Zwolle en Venlo wordt voor de inburgeringsklanten GWS4ALL van Centric gebruikt. Zie hiervoor ook het bovengenoemde rapport "Participatieladder, korte termijnoplossingen ICT". Gemeenten hebben geen aparte korte termijnoplossingen voor inburgeraars genoemd.

### 2.3 Op het terrein van educatie

Bij educatie zijn het vaak niet de gemeenten die de regie over de klant voeren, maar de Regionale Opleidings Centra. (ROC's) Gemeenten maken prestatieafspraken met deze ROC's. Het Rijk heeft op haar beurt weer een aantal prestatieafspraken met gemeenten gemaakt op het gebied van educatie. Deze feiten zijn bepalend voor de aanwezige ICT.

Ieder ROC heeft een systeem voor leerlingenadministratie. Hierin zijn ook gestandaardiseerde verplichte gegevens die gemeenten moeten leveren voor de verantwoording opgenomen. Zoals eerder gemeld in hoofdstuk 1 zal de werkwijze en de registratie (op persoons- en procesniveau) op het gebied van educatie afwijken van die van inburgering en werk en inkomen. Dit heeft ook invloed op de mate en vorm van de ICT-ondersteuning.

#### Korte termijnoplossingen

Er zijn door gemeenten weinig korte termijnoplossingen op het terrein van educatie genoemd:

- Almelo heeft aangegeven dat men de Excel-bestanden die nu worden gebruikt voor deze klanten in de toekomst in de applicatie van Stratech (werk en inkomen) zou willen invoeren.
- Heerenveen geeft aan dat educatieklanten, tenzij er sprake is van een dual traject of WWB, niet in de gemeentelijke systemen worden geregistreerd.
- Alkmaar geeft aan dat educatieklanten bij het ROC worden geregistreerd.
- Schiedam verzorgt de regie op een deel van de educatieklanten wel vanuit de gemeente.

### 2.4 Overig

Tijdens de vorige pilotperiode is gebruik gemaakt van een losse applicatie. Deze applicatie is nog steeds in te zien op [www.participatieladder.nl](http://www.participatieladder.nl)

- de huidige web-based applicatie voor de participatieladder is gebouwd door NedQ met een gelijknamig product netq, een online enquête tool.
- de applicatie is niet gebouwd en niet geschikt om op door te bouwen.

Kortom: de in de pilot gebruikte applicatie is niet meer bruikbaar als korte of langere termijnoplossing voor de koplopergemeenten.

Een aantal gemeenten heeft aangegeven vanwege de brede focus op participatie een monitoringsysteem te willen hebben dat de beleidsterreinen overstijgt. Zo is in de Utrecht het activeringsteam in Kanaleneiland van start gegaan. Het team is samengesteld uit diverse organisaties. Doel is het daadwerkelijk leggen van contact met bewoners. Er is, omdat het team is samengesteld vanuit diverse organisaties, geen monitorsysteem beschikbaar waarin alle teamleden gezamenlijk kunnen registreren. Vanwege het tijdelijke karakter van de pilot en de wens om de administratieve druk voor het team zo laag mogelijk te houden, heeft Utrecht zelf een eenvoudig monitorsysteem voor het activeringsteam ontwikkeld. In een Excel-sheet worden persoonsgegevens, de datum van het eerste contact, laatste contact, de positie op de ladder, stijging op ladder bijgehouden. Verder legt men ook gegevens vast over inkomen, inburgering, re-integratietraject, betrokken organisaties, problematiek, doorverwijzing en intake. Alkmaar oriënteert zich op één klantvolgsysteem waarvan ook externe partners gebruik kunnen maken

### 2.5 Conclusie

De korte termijnoplossingen zijn vooral ontwikkeld op het terrein van werk en inkomen en dekken ook in de eerste plaats dat terrein. Deels worden hierin ook inburgeringsklanten meegenomen. Er zijn op dit moment geen geschikte oplossingen die de beleidsterreinen van de wet participatiebudget (werk en inkomen, inburgering en onderwijs) integraal met elkaar verbinden. Op dit moment voldoet geen van de korte termijn oplossingen compleet aan de basiswensen ten aanzien van de participatieladder: Zes treden, groeipotentieel, basiskennmerken en vasthouden historie. Ook de wensen, zoals geen dubbele invoer en koppeling met bestaande systemen, kunnen met de bestaande oplossingen niet of nauwelijks worden gehonoreerd. Geen van de korte termijn oplossingen zoals die nu door de verschillende gemeenten met verschillende systemen zijn bedacht is geschikt als lange termijn oplossing die voldoet aan de eisen en wensen van het Project Participatieladder.

### 3: Conclusie en advies

Hoofdstuk 1 en 2 zijn voorgelegd aan contactpersonen van het CP-ICT en aan leveranciers. Hierop zijn vijf reacties ontvangen: van drie contactpersonen en van twee leveranciers. Zij delen de analyse zoals geschetst in hoofdstuk 1 en 2. Deze schets laat zien dat er een discrepantie is tussen de idealen van de wet en de feitelijke stand van zaken en behoeften van gemeenten op dit moment. Gemeenten zijn praktisch aan de gang gegaan en richten zich in eerste instantie op een beperkte doelgroep. Op termijn wordt wel voorzien in een verdere uitbouw naar doelgroepen en samenwerkingspartners.

De belangstelling bij leveranciers voor de participatieladder is tot nu toe niet eenduidig. Één van de leveranciers geeft aan dat er veel belangstelling is (veel koplopergemeenten maken gebruik van applicaties van deze leverancier); een andere leverancier geeft aan dat er vanuit gemeenten (nog) geen vraag is naar opname van participatieladder in de applicaties. Tevens is bekend dat een derde leverancier al bezig is om de gegevens in te bouwen in een test-omgeving van de applicatie.

#### 3.1 ICT-ondersteuning

Het ontbreken van o.a. eenduidige beleidsdoelstelling, doelgroepen, gebruikers en werkprocessen maakt het lastig om de consequenties voor de ICT op de lange termijn te beschrijven. ICT is immers uiteindelijk ondersteunend aan werk- en monitoringsprocessen. Wel is het mogelijk om voor de middellange termijn op basis van de geïnventariseerde ideeën en wensen, een drietal oplossingsrichtingen te schetsen, die gemeenten veel ruimte laat om binnen de eigen klantvolgsystemen tot een lokale invulling te komen.

Deze oplossingsrichtingen kunnen naast elkaar binnen de gemeente worden toegepast en voldoen aan de basiswensen ten aanzien van de ladder: Plaatsing op de zes treden, groeipotentieel, basiskennmerken en vasthouden van de historie.

Deze oplossing is driedelig: opnemen in bestaande applicaties, ontwikkelen van een losse applicaties en inlezen van gegevens uit de losse applicatie in de bestaande applicaties.

#### ***Optie 1. Opnemen in bestaande applicaties***

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat geen van de applicaties op dit moment geheel aan de wensen voldoet. Enkele leveranciers zijn echter al actief bezig om hun re-integratieapplicaties aan te passen om invulling van de participatieladder mogelijk te maken. Het is daarbij van belang dat de hele gegevensset met de juiste definities in deze aanpassing een plek krijgt, waarbij aandacht wordt besteed aan een gebruiksvriendelijke manier van invoeren. Daarnaast is het van belang om historie vast te kunnen houden. Wat betreft overige aanvullende kenmerken; daarvoor blijft maatwerk per gemeente aangewezen.

Dé manier om de aanbieders van applicaties te bewegen om de invulling van de Participatieladder op een gebruiksvriendelijke wijze mogelijk te maken in hun applicaties is het bevorderen van de vraag daarnaar vanuit zoveel mogelijk gebruikers en dus het bevorderen van gebruik de participatieladder door zoveel mogelijk gemeenten. Hierbij is van belang dat gebruikers dezelfde 'basis-wensen' hanteren, zodat de leveranciers niet worden geconfronteerd met een te grote diversiteit aan wensen.

Gebruiksvriendelijkheid kan vervolgens op verschillende manieren worden ingevuld : door het inbouwen van gegevensuitvraag en registratie gekoppeld aan een of meerdere werkprocessen én een specifiek invoerscherm voor de gegevens van de Participatieladder. Dit specifieke invoerscherm kan worden gerelateerd aan optie 2+; de web-based invoermodule, gekoppeld aan de basis-applicatie.

Zoals eerder gemeld is met het ministerie van SZW besproken dat de tredebepaling van de Participatieladder 1-op-1 kan worden doorvertaald naar de SRG-positiebepaling. De Participatieladder gaat wel uit van een bredere doelgroep. Duidelijk is dat gemeenten geen meervoudige registraties wensen, dat verhoogt immers de administratieve lasten. Om te komen tot een definitief eenduidige (en dus eenmalige) registratie die recht doet aan zowel de Participatieladder als aan de SRG is adviseert het CP-ICT om in gesprek te blijven met het ministerie van Sociale Zaken en in gesprek te gaan met het CBS.

#### Voordelen

- er wordt op dit moment al met deze applicaties gewerkt en het werken met de participatieladder kan makkelijk worden geïntegreerd in bestaande werkprocessen
- de koppeling tussen de ladder en de eventueel ingezette re-integratie-instrumenten kan op gemeentelijk niveau worden gemaakt
- in managementinformatie kan eenvoudiger verband worden gelegd tussen resultaten in participatieladder en resultaten uit andere werkprocessen

#### Nadelen

- deze oplossing heeft in veel gemeenten alleen betrekking op de beperkte doelgroep van bijstandsgerechtigden
- gebruikers uit andere beleidsterreinen en organisaties hebben geen toegang tot deze applicatie
- er is geen mogelijkheid om bij leveranciers af te dwingen dat zij dit mogelijk te maken
- ontwikkeling hiervan duurt waarschijnlijk te lang om de koplopergemeenten te kunnen helpen

#### **Optie 2. Ontwikkelen losse applicatie**

Voor gemeenten die zich op de brede doelgroep van de participatiewet richten is meer nodig dan opname van de participatieladder in een bestaande applicatie van werk en inkomen. Sommige koplopergemeenten waarvoor dit geldt beschikken op dit moment niet over een applicatie die hen daarin ondersteunt, maar kiezen ervoor om gebruik te maken van Excelbestanden. Deze gemeenten hebben behoefte aan een eenvoudig instrument dat de mogelijkheid biedt om te worden gebruikt bij diverse organisaties. Voor gemeenten die een brede doelgroep willen bedienen adviseert het CP-ICT om een losse applicatie participatieladder te laten ontwikkelen met onderstaande kenmerken. Aandachtspunt hierbij is het beheer. Met het oog op de beheersbaarheid en betaalbaarheid is het verstandig om één identieke applicatie voor alle gemeenten te ontwikkelen. Het CP-ICT adviseert het landelijke project om in dat geval het beheer in ieder geval voor 1 of 2 jaar te regelen.

Een dergelijke applicatie dient 'niet locatie gebonden' (webbased) te zijn. Om te voorkomen dat personen door meerdere beleidsterreinen of organisaties wordt ingevuld moeten functionarissen specifiek te worden geautoriseerd. Dit kunnen ook 'eigen' medewerkers zijn die buiten de normale werksetting in de registratie kunnen werken. Gemeenten in deze situatie willen op de Participatieladder werken met een beperkte set van gegevens: trede, groeipotentieel en basiskenmerken. Daar het soms ISD's betreft vraagt men ook om invulling gemeentenaam of code. (en als mogelijk de naam van de invoerder).

Het vasthouden van historie blijft vereist. Dit betekent dat er een database moet zijn waarin de gegevens worden opgeslagen onder een meetmoment. De data moet kunnen worden gegenereerd voor managementinformatie op gemeenteniveau, indien mogelijk ook op casemanagersniveau.

#### Voordelen

- lage kosten
- eenvoudig te gebruiken
- lokale vrijheid
- eenvoudige toegang voor alle gebruikers en veel gebruikers (voor zover geautoriseerd)
- maakt benchmarking mogelijk
- sluit aan bij wijkaanpak en educatie (registratie door ROC mogelijk)
- kan ook op b.v. Werkpleinen of door re-integratiebedrijven worden ingevoerd

#### Nadelen

- er zijn tijd en kosten verbonden aan het ontwikkelen en bouwen van de applicatie en de database
- er zijn tijd en kosten verbonden aan het beheer en onderhoud van de applicatie en de database
- geen relatie met backofficesysteem waardoor koppelingen lastiger zullen zijn
- voor klanten die daarna alsnog in het klantvolgsysteem worden geplaatst betekent dit dubbele invoer

#### **Optie 2+. Inlezen in huidige applicaties**

Een aanvulling op de losse applicatie zou kunnen zijn dat de gegevens die in de participatieladderapplicatie worden opgeslagen kunnen worden geïmporteerd in de bestaande applicaties van gemeenten. Dit kan de bovengenoemde dubbele invoer voorkomen. Hiervoor zou een xml-bericht moeten worden ontwikkeld dat de informatie, die in de participatieladderapplicatie wordt ingevoerd, naar de applicatie(s) van gemeenten verstuurt. De specificaties van dit bericht moeten dan aan alle leveranciers beschikbaar worden gesteld. Het gebruik van deze berichten kan niet verplicht worden gesteld. Individuele gemeenten bepalen, als opdrachtgever van hun leverancier, of zij willen dat deze berichten worden gebruikt. Gemeenten moeten ook zelf de opdracht hiertoe geven aan hun leveranciers. Daarbij is het van belang om leveranciers, zowel vanuit het landelijk project als vanuit individuele gemeenten, tijdig op de hoogte te stellen van de inhoud en vorm van deze berichten en van de wenselijkheid van deze service.

Door inlezen in het klantvolgsysteem wordt het, ook bij gebruik van een losse applicatie, mogelijk om de informatie uit de participatieladder te integreren in de gemeente of dienstbrede managementrapportage. Tevens kunnen vanuit de database zelf kleinere rapportages (bijvoorbeeld voor benchmark) worden gegenereerd door combinaties van gegevens die worden uitgevraagd in de Participatieladder

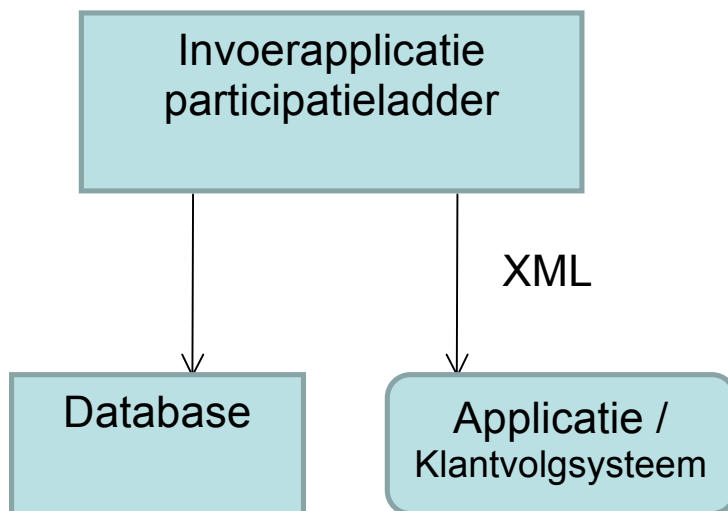
#### Voordelen:

alle voordelen van optie 2, plus

- gegevens in één werkproces hoeven slechts in één systeem te worden geregistreerd
- de techniek is onafhankelijk van het aantal ketenpartners
- doet recht aan lokale vrijheid van invulling van het werkproces

#### Nadelen:

- er zijn tijd en kosten verbonden aan het ontwikkelen en bouwen van de applicatie en de database
- er zijn tijd en kosten verbonden aan het beheer en onderhoud van de applicatie en de database
- aanpassing van de klantvolgsystemen door de leveranciers moet per leverancier (en wellicht per gemeente) worden geregeld. Dat zal tijd kosten
- er zijn (voor de gemeente) kosten verbonden aan de ontwikkeling van het kunnen ontvangen van een xmlbericht (abonnementsverhoging klantvolgsysteem)



### **3.2 Conclusies**

Doordat het denken over de participatieladder en de toepassing daarvan nog volop in ontwikkeling is en gemeenten nog slechts in beperkte mate gebruik hebben gemaakt van de participatieladder, ontbreekt een volledig beeld over de lange termijn behoefte. Op basis van de inventarisatie tot nu toe komt CP-ICT tot de volgende conclusies:

- CP-ICT adviseert het landelijk project Participatieladder om op zeer korte termijn een losstaande, webbased te gebruiken invoerapplicatie te ontwikkelen en die ter beschikking te stellen aan gemeenten die met de participatieladder gaan werken.
- Tevens adviseert CP-ICT het project om tegelijkertijd een zelfstandige database te ontwikkelen die gegevens uit de invoerapplicatie kan verwerken. Deze database moet historie kunnen vasthouden.
- Ten slotte adviseert CP-ICT het project om zo snel mogelijk (verdere) stappen te ondernemen om met leveranciers van klantvolgsystemen te komen tot een aansluiting vanuit deze invoerapplicatie op de klantvolgsystemen zoals die worden gebruikt op de afdelingen Sociale Zaken en de Werkpleinen.

CP-ICT doet, op verzoek van het opdrachtteam van de Participatieladder de schatting dat ontwikkeling van invoerapplicatie en database gezamenlijk mogelijk moet zijn voor circa € 30.000 incl. btw. De kosten van beheer en onderhoud schat CP-ICT op circa € 2.500 per jaar.

### 3.3 Aanbevelingen

- Stel de, onder auspiciën van het opdrachtteam te ontwikkelen, invoerapplicatie en database kosteloos ter beschikking aan gemeenten die aan de slag gaan met de implementatie van de participatieladder.
- Zorg dat de te ontwikkelen database de mogelijkheden biedt voor een aantal queries zodat daarmee gegevens die ingevoerd zijn in de applicatie beschikbaar en hanteerbaar worden op ieder gewenst niveau.
- Verzeker het beheer en onderhoud van bovengenoemde applicaties in ieder geval voor de duur van het project. Onderzoek gedurende 2010 wie het beheer vanaf 2011 op zich kan / moet nemen
- Toets doorlopend de daadwerkelijk noodzakelijke aanvullende gegevens (basiskenmerken) uitgaande van het principe om de participatieladder zo beperkt mogelijk te houden. De gegevens die noodzakelijk worden geacht moeten een standaard kennen voor alle gemeenten.
- Voer een juridische analyse uit op de mogelijkheid van vastlegging en gebruik van gegevens voor deze doelgroep. Voor de doelgroep uitkeringsgerechtigden is helder welke gegevens mogen worden vastgelegd. (Het is niet geheel duidelijk of het juridisch is toegestaan de (beperkte) gegevensset voor de gehele breedte van de doelgroep te gebruiken en vast te leggen voor dit doel).
- Investeer in het verkrijgen van ervaringsgegevens over het scoren van klanten op de ladder, overweeg de ontwikkeling van een eenduidige instructie voor invullers van de applicatie.
- Blijf investeren in het ontwikkelen van een breder draagvlak onder andere gemeenten dan de koplopers. Een breder draagvlak maakt afspraken en dus standaardisatie eenvoudiger. Dit vergemakkelijkt opdrachtgeverschap naar leveranciers aanzienlijk.

## Bijlage 1 : gegevenset Participatieladder

### **Persoonsgegevens** (eventueel te genereren via BSN – GBA / basisregistratie of via DKD bekend ?)

Naam,  
Voornaam,  
Voorletters,  
Tussenvoegsel,  
Geboortedatum,  
Geslacht,  
Adres,  
Postcode  
Woonplaats

### **Werkprocesgegevens**

datum meetmoment,  
geplande / uiterste datum volgend meetmoment

behandelend klantmanager, afdeling, team

### **Positie op de ladder**

1 t/m 6

(Optie : 0 gebruiken voor nog intake-fase/nog niet ingedeeld en  
9 voor : niet meer in beeld / uit de ladder)

### **Groeipotentieel**

+ of 0

### **Aanvullende klantkenmerken**

1. Inkomenssituatie

a. Gemeentelijke uitkering

b. UWV uitkering

c. NUGger

d. Werk

2 Startkwalificatie ja/nee

3 Inburgeringsplichtig ja/nee

4 Inburgeringsbehoefstig ja/nee

5 Laaggeletterd ja/nee

6. Vrijstelling arbeidsplicht ja/nee (of gemeentelijke code)

7. Vrijstelling Inburgeringsplicht ja/nee

8. Wordt er al gebruik gemaakt van een participatie-instrument ?

9. Wordt een (aanvullend/nieuw) participatie-instrument ingezet?

**Vrij veld: toelichting op de plaatsing, toelichting bij de problematiek, overige opmerkingen**

**NB: van belang is dat de meeste velden historie moeten kunnen vasthouden op basis van het gegeven 'meetmoment'.**

## **Bijlage 2 : Specificaties Web-based invoermodule**