

Analyse van het bijstandsbestand

**Conceptrapport
Gemeente Waterland**

BMC
13 juli 2018
A. Pons
Projectnummer: PO002999
Correspondentienummer: DH-1107-9321

Inhoud

Hoofdstuk 1	Onderzoeksaanpak en -verantwoording	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Onderzoeksaanpak- en verantwoording	1
Hoofdstuk 2	Landelijk beeld	3
2.1	Inleiding	3
2.2	Bijstandsbudget in gemeenten	3
2.3	Landelijke ontwikkeling bijstandsvolume	6
2.4	Nieuwkomers	7
Hoofdstuk 3	Ontwikkeling volume	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Ontwikkeling bijstandsvolume	9
3.3	In- en uitstroom	10
3.4	In- en uitstroomredenen	11
3.5	Her-instroom	13
3.6	Verblijfsduur in de uitkering	14
Hoofdstuk 4	Parttime werk	16
4.1	Parttime werk	16
4.2	Parttime werkende klanten in Waterland	16
4.3	Inkomsten uit parttime werk	16
Hoofdstuk 5	Ontheffingen	17
5.1	Inleiding	18
5.2	Formele ontheffingen in Waterland	18
5.3	Klantcontact	20
5.4	Nieuwe werkwijze	21
5.5	Leeftijdsopbouw en opleidingsniveau van het bestand	21
5.6	Maatregelen	22
Hoofdstuk 6	Inzet re-integratievoorzieningen	23
6.1	Inleiding	23
6.2	Re-integratievoorzieningen in Waterland	23
Hoofdstuk 7	Dossieranalyse	27
Hoofdstuk 8	Conclusies en aanbevelingen	34

8.1 Conclusies	34
8.2 Aanbevelingen	36
Bijlage 1 Documentenoverzicht	37
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen	39

Hoofdstuk 1 Onderzoeksaanpak en -verantwoording

1.1 Aanleiding

De gemeente Waterland is een direct boven Amsterdam gelegen landelijke gemeente met 17.263 inwoners. De gemeente bestaat uit de kernen Broek in Waterland, Ilpendam, Katwoude, Marken, Monnickendam, Overleek, Purmer, Uitdam, Watergang en Zuiderwoude.

De gemeente Waterland heeft intern het signaal gekregen dat van het totale bijstandsbestand van 166 klanten er 130 klanten niet bemiddelbaar zouden zijn naar werk. De gemeente wil graag inzicht in de samenstelling van het bestand en daarmee in de bemiddelbaarheid van klanten, zodat de in de gemeente aanwezige jobcoaches en het leerwerkbedrijf effectief ingezet kunnen worden.

1.2 Onderzoeksaanpak- en verantwoording

Analyse van het bestand

We zijn het onderzoek gestart met een analyse van het bestand. Daartoe hebben we bij de gemeente de data opgevraagd die zij maandelijks aanleveren bij het CBS. Het gaat om de volgende bestanden: de Bijstandsaanvragenstatistiek (BAS), de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS), de Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek (BDFS) en de Statistiek Re-integratie door gemeenten (SRG). We hebben daarbij als onderzoeksperiode de periode van januari 2017 tot 1 mei 2018 gehanteerd. De volgende indicatoren zijn in beeld gebracht: volume BUIG, instroom, instroomredenen, uitstroom, uitstroomredenen, uitstroom naar verblijfsduur in de uitkering, herinstroom, percentage en aantal klanten met een ontheffing van de arbeidsplicht in combinatie met direct klantcontact, aandeel klanten met een dienstverband op basis van de oude Wet op de Sociale Werkvoorziening (WSW), parttime werk, re-integratievoorzieningen, leeftijdsopbouw en opleidingsniveau van de klanten in het bestand. De geraadpleegde bronnen zijn opgenomen in bijlage 1.

Documentenstudie

Daarnaast hebben we aanvullend bij de gemeente beleidsdocumenten op het beleidsterrein participatie opgevraagd. Een overzicht van deze documenten is opgenomen in bijlage 1.

Dossierstudie

Tevens is een dossierstudie uitgevoerd naar 30 klantdossiers van de gemeente. De afdeling concern control heeft hiervoor een aselectieve steekproef getrokken uit het totale bestand. Op locatie van de gemeente Waterland hebben we de dossiers bestudeerd, waarbij speciale aandacht is besteed aan de volgende aspecten: verlening van een ontheffing, de reden voor het verlenen van de ontheffing, aanwezigheid van een plan van aanpak, wijze van monitoring van het plan van aanpak, frequentie van contactmomenten met klanten, de

verslaglegging van de gesprekken, aanwezigheid van sollicitatie- en afwijzingsbrieven, acties en maatregelen naar aanleiding van het niet voldoen aan de inlichtingen- en sollicitatieplicht.

Interviews

Tot slot hebben we vier stakeholders geïnterviewd voor nadere duiding en verdieping van de onderzoeksresultaten. De lijst van de te interviewen klanten is in overleg met de opdrachtgever vastgesteld. De lijst is als bijlage 2 opgenomen in deze rapportage. De interviews hadden een semigestructureerd karakter en zijn aan de hand van een gespreksleidraad afgenomen. In deze gespreksleidraad is kort beschreven welke punten naar aanleiding van de documentenstudie en de analyse uitgediept moesten worden. De gespreksleidraad varieerde per te interviewen persoon. Zo is bijvoorbeeld in het gesprek met de jobcoach ingezoomd op de toeleiding van klanten naar werk en zijn in de gesprekken met het hoofd Welzijn en Zorg en de coördinator van het team Uitvoering met name de statistieken aan de orde gekomen.

Hoofdstuk 2 Landelijk beeld

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het landelijk beeld over de financiële situatie in gemeenten als het gaat om de uitvoering van de Participatiewet, de ontwikkeling van het bijstandsvolume in 2017 en informatie over statushouders. Dit doen we om de resultaten van het onderzoek dat we voor de gemeente Waterland uitvoeren in een perspectief te plaatsen.

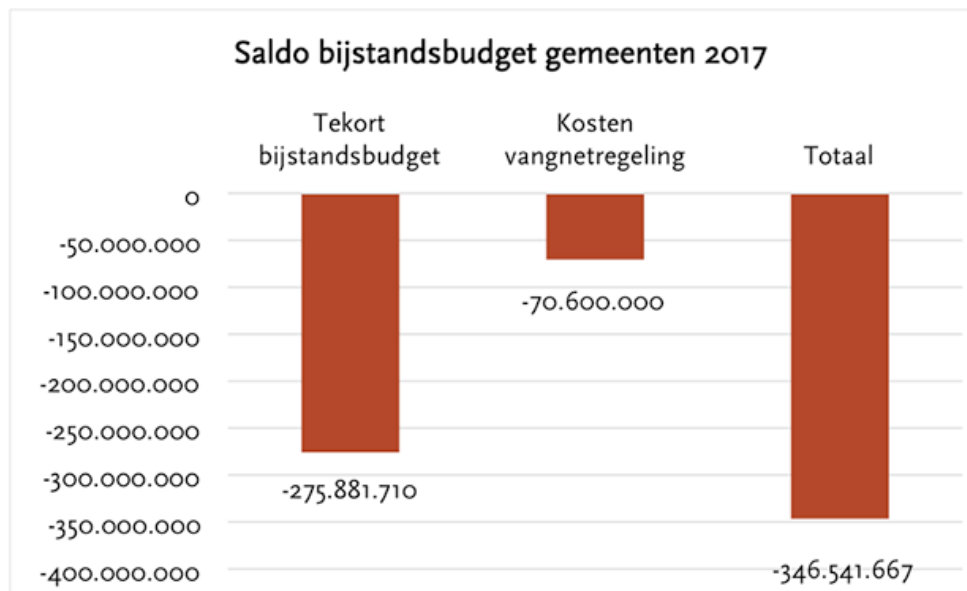
2.2 Bijstandsbudget in gemeenten

In deze paragraaf beschrijven we kort het beeld van de financiële situatie in gemeenten. Uit figuur 1 blijkt dat het tekort op het bijstandsbudget voor gemeenten in 2017 bijna € 276 miljoen bedraagt. Daar komen de kosten voor de vangnetregeling over 2015 bovenop, waardoor het totale tekort uitkomt op bijna € 347 miljoen.

De door het Rijk gemaakte kosten voor de vangnetregeling worden twee jaar later in mindering gebracht op het totale macrobudget voor gemeenten. Ook over 2016 is de afname van de vangnetregeling erg hoog geweest. Deze kosten zijn weer in mindering gebracht op het budget voor 2018.

Het Kabinet heeft besloten om het budget voor 2018 en 2019 met in totaal € 118 miljoen te verhogen, omdat er in de rekenregel die wordt gehanteerd voor de berekening van de toekenning van het budget onvoldoende rekening werd gehouden met de effecten van de huisvesting van statushouders in gemeenten.

Figuur 1: Saldo bijstandsbudget gemeenten¹

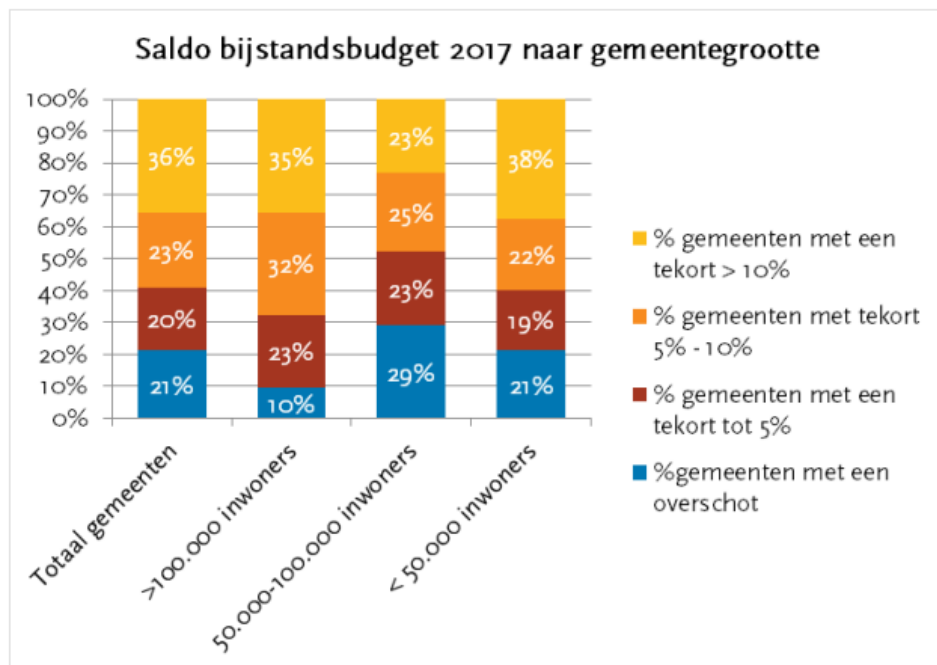


In figuur 2 is het saldo van het bijstandsbudget naar gemeentegrootte weergegeven. In totaal heeft 79% van de gemeenten over 2017 een tekort en slechts 21% van de gemeenten heeft een overschot. Dat overschot zit voornamelijk bij gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners. De situatie in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners, zoals de gemeente Waterland, komt overeen met het landelijk beeld.

Een tekort tot 5% valt volledig onder het eigen risico van gemeenten (rood). Voor tekorten boven de 5% (oranje en geel) kan een vangnetregeling worden aangevraagd. Ongeveer zes op de tien gemeenten heeft in 2017 recht op een vangnetregeling.

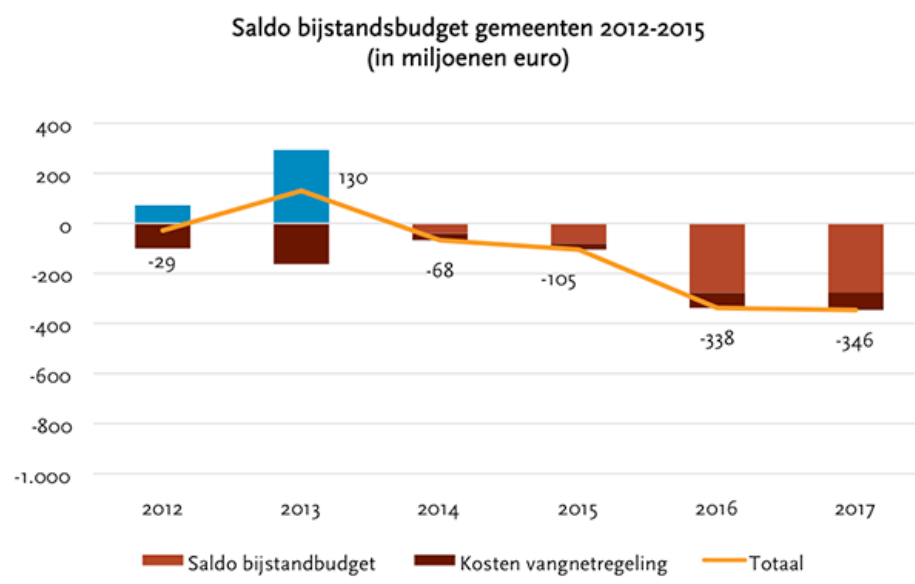
¹ Voor alle informatie uit dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van de data van het CBS.

Figuur 2: Saldo bijstandsbudget naar gemeentegrootte



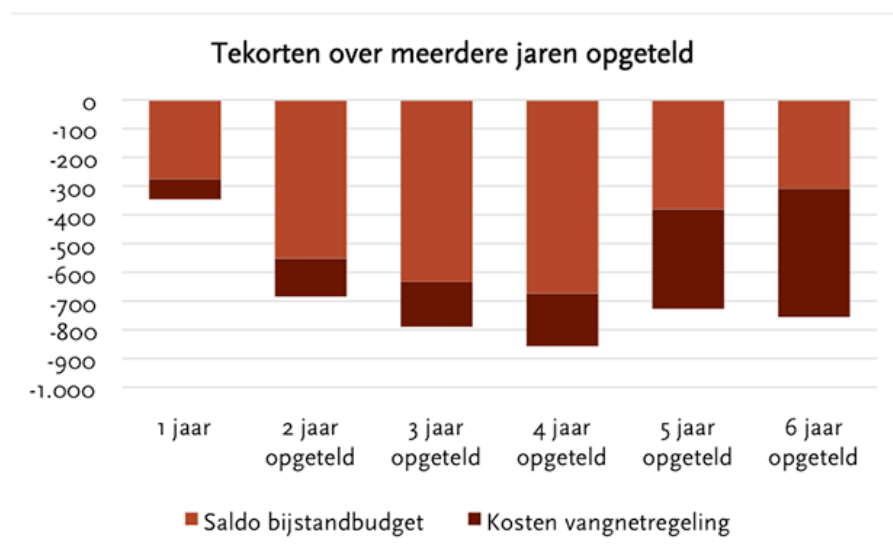
Uit figuur 3 blijkt dat gemeenten vanaf 2014 structureel een tekort hebben. Dit geldt met name voor de jaren 2016 en 2017.

Figuur 3: Saldo bijstandsbudget gemeenten 2012-2017



Door de toename van de kosten nemen de kosten voor de vangnetregeling ook ieder jaar toe ten opzichte van het saldo bijstandsbudget (figuur 4).

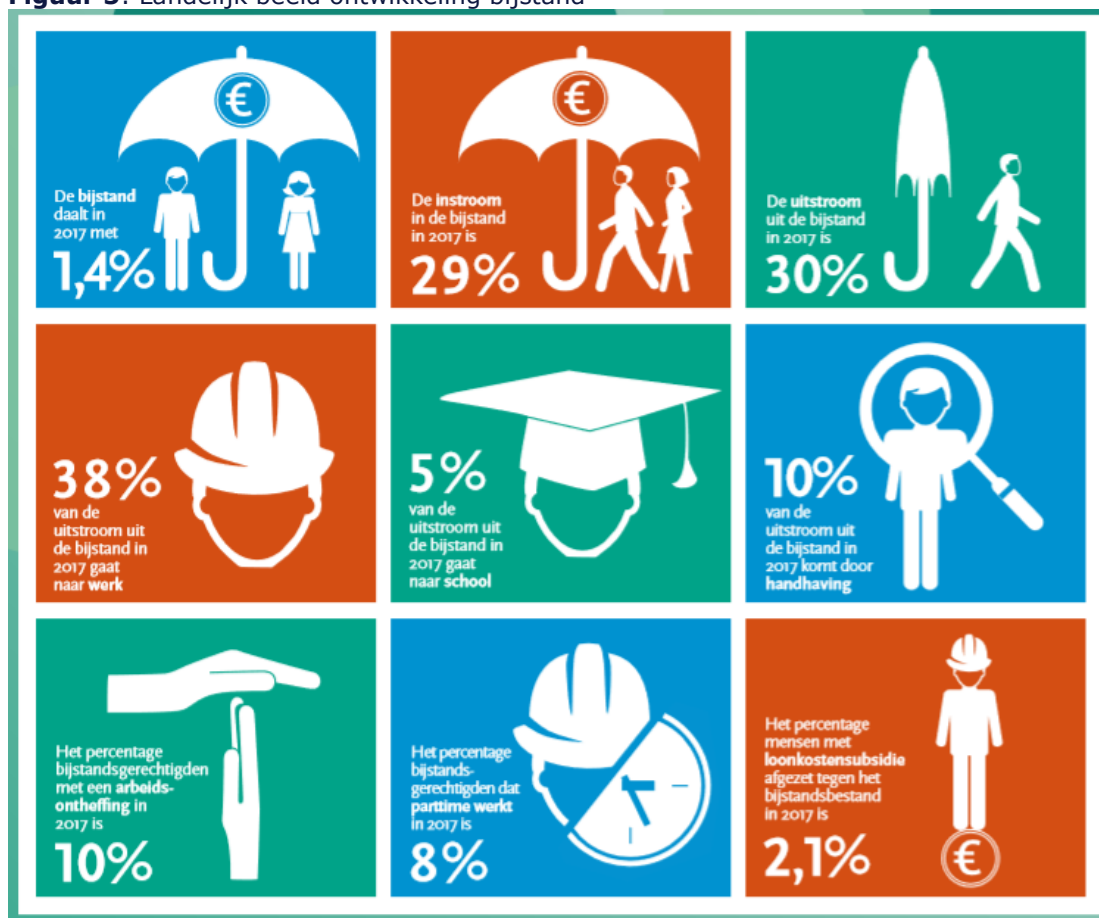
Figuur 4: Tekorten over meerdere jaren opgeteld



2.3 Landelijke ontwikkeling bijstandsvolume

In 2017 daalde het aantal bijstandsgerechtigden in Nederland voor het eerst in jaren met 1,4%. De instroom ligt met 29% dan ook lager dan de uitstroom (30%). Een groot deel van de klanten (38%) stroomt uit naar werk. Van de klanten heeft 10% een ontheffing van de arbeidsverplichting.

Figuur 5: Landelijk beeld ontwikkeling bijstand²



2.4 Nieuwkomers

De huisvesting van nieuwkomers is een taak van gemeenten. Tot nu toe zijn nieuwkomers zelf verantwoordelijk voor hun inburgering; zij moeten zelf hun inburgering regelen. De minister van Integratie wil dat de verantwoordelijkheid voor de inburgering vanaf 2020 bij gemeenten komt te liggen³. Nieuwkomers blijven wel zelf verantwoordelijk om binnen drie jaar het verplichte examen te behalen. Dit, omdat de huidige aanpak niet werkt; het duurt te lang voordat nieuwkomers de Nederlandse taal beheersen en voordat ze zonder bijstandsuitkering kunnen (zie figuur 6 en 7).

Gemeenten hebben via de bijstandsuitkering nu al wel een middel om ervoor te zorgen dat nieuwkomers hun best doen om te integreren in de Nederlandse samenleving. Het is zaak dat gemeenten nieuwkomers intensief begeleiden. Indien nodig kunnen zij kortingen toepassen op de bijstandsuitkering als nieuwkomers zich niet inspannen om Nederlands te leren, om vrijwilligerswerk te doen of om betaald werk te zoeken.

² Gegevens afkomstig uit de Benchmark Werk & Inkomen van Divosa

³ Kamerbrief d.d. 2 juli 2018

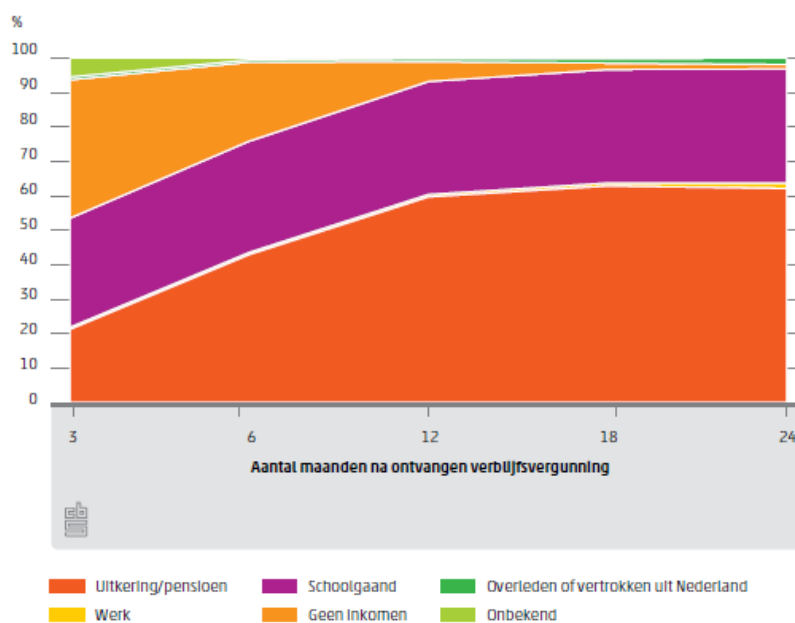
Figuur 6: Resultaten inburgeringsplichtige personen

Asielgerechtigde [2] Peildatum: 1-5-2018	Resultaat van personen die inburgeringsplichtig werden in:				
	2013	2014	2015	2016	2017
Voldaan	2.879	5.720	3.236	316	52
Ontheven	1.140	1.504	526	82	15
Nog inburgeringsplichtig	748	3.128	14.985	25.282	15.548
Totaal [3]	4.767	10.352	18.747	25.680	15.615

Gezinsmigrant Peildatum: 1-5-2018	Resultaat van personen die inburgeringsplichtig werden in:				
	2013	2014	2015	2016	2017
Voldaan	3.261	4.855	2.242	758	224
Ontheven	136	174	53	31	8
Nog inburgeringsplichtig	607	1.339	3.512	5.627	6.256
Totaal	4.004	6.368	5.807	6.416	6.488

Figuur 7: Voornaamste bron van inkomen van personen met een verblijfsvergunning
aantal maanden na vergunning

3.4.2 Personen met een verblijfsvergunning asiel aantal maanden na vergunning naar voornaamste bron van inkomen



Hoofdstuk 3 Ontwikkeling volume

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkeling van de algemene bijstand (Wet Werk en Bijstand) inclusief de Inkomensvoorziening Arbeidsongeschikte en Oudere Werknemers (IAOW), de Inkomensvoorziening Arbeidsongeschikte en Oudere Zelfstandigen (IAOZ) en het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz lo) in de periode tussen 1 januari 2017 en 1 mei 2018. De gebruikte gegevens hiervoor zijn afkomstig uit de Bijstandsuitkeringenstatistieken (BUS) van de gemeente Waterland. De bijstandscijfers zijn per maand uitgesplitst en geven op die manier de ontwikkeling weer. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de instroom, uitstroom en her-instroom en de redenen hiervoor.

Uit recent onderzoek van onder andere het CPB en het CBS blijkt dat het bijstandsvolume in 2017 is gedaald. Dit is de eerste daling sinds 2008 en hiermee is de jaarlijkse groei gekeerd. Naar verwachting zal het bijstandsvolume volgens de raming van het CPB in 2018 nog meer gaan dalen.^{4 5}

3.2 Ontwikkeling bijstandsvolume

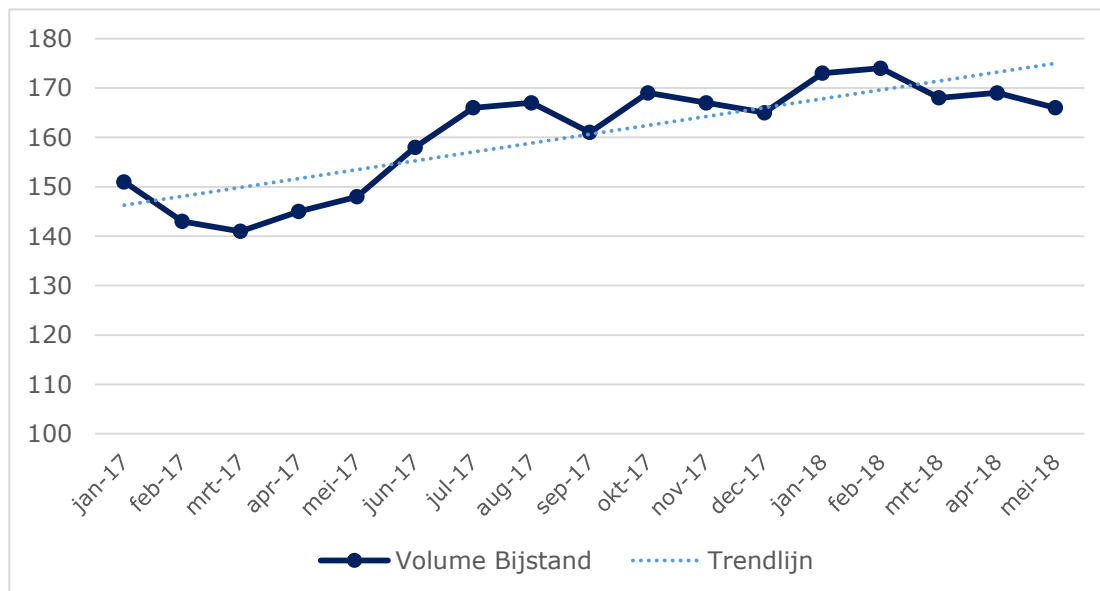
Bijstandsvolume

Gekeken naar het bijstandsvolume (inclusief IAOW, IOAZ en Bbz) van de gemeente Waterland is in de volgende figuur te zien dat het bijstandsvolume ten opzichte van januari 2017 is gestegen van 151 klanten in januari 2017 naar 166 klanten in mei 2018. Dit blijkt ook uit de trendlijn die in figuur 8 is opgenomen. Daarmee wijkt de gemeente Waterland af van het landelijk beeld. Wel blijkt uit de figuur dat het aantal klanten in de bijstand vanaf 1 februari 2018 afneemt.

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/09/voor-het-eerst-in-jaren-minder-bijstandsontvangers>

⁵ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-19sept2017-Raming-bijstandsvolume-MEV-2018.pdf>

Figuur 8: Ontwikkeling Volume Bijstand 1 januari 2017 t/m 1 mei 2018



De stijging van het bijstandsvolume kan meerdere verklaringen hebben. Een lage instroom hangt meestal samen met een lage uitstroom en andersom⁶. Daarom is het van belang om de samenhang tussen deze cijfers te bekijken. In de volgende paragraaf gaan we in op de ontwikkeling van de in- en uitstroom.

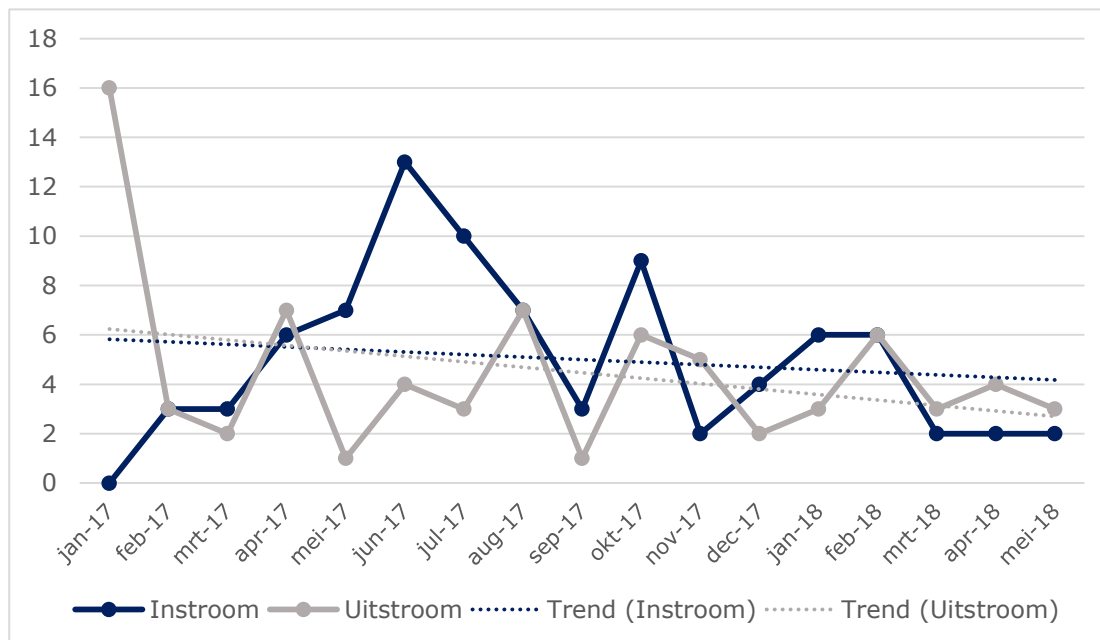
3.3 In- en uitstroom

De volgende figuur laat zien dat zowel de instroom als de uitstroom in de gemeente Waterland gepaard gaat met pieken en dalen. Zo zijn in juli 2017 dertien klanten in de bijstand ingestroomd ten opzichte van een uitstroom van vier klanten in dezelfde periode.

De trendlijnen laten zien dat zowel de in- als de uitstroom een daling hebben doorgemaakt, terwijl in andere gemeenten veelal sprake is van een dalende instroom gecombineerd met een gelijkblijvende of stijgende uitstroom ten gevolge van het gunstige economische klimaat. Vanaf mei 2017 tot en met mei 2018 is de instroom hoger dan de uitstroom in de gemeente Waterland. Het verschil tussen de in- en uitstroom is in deze periode ook telkens groter geworden. Hieruit kunnen we concluderen dat er meer klanten in de bijstand komen, dan dat er klanten uit de bijstand gaan.

⁶ <https://www.divosa.nl/divosa-benchmark-werk-inkomen-jaarrapportage-2017#in-en-uitstroom-in-de-bijstand-instroom-versus-uitstroom>

Figuur 9: Instroom en uitstroom WWB 1 januari 2017 t/m 1 mei 2018



3.4 In- en uitstroomredenen

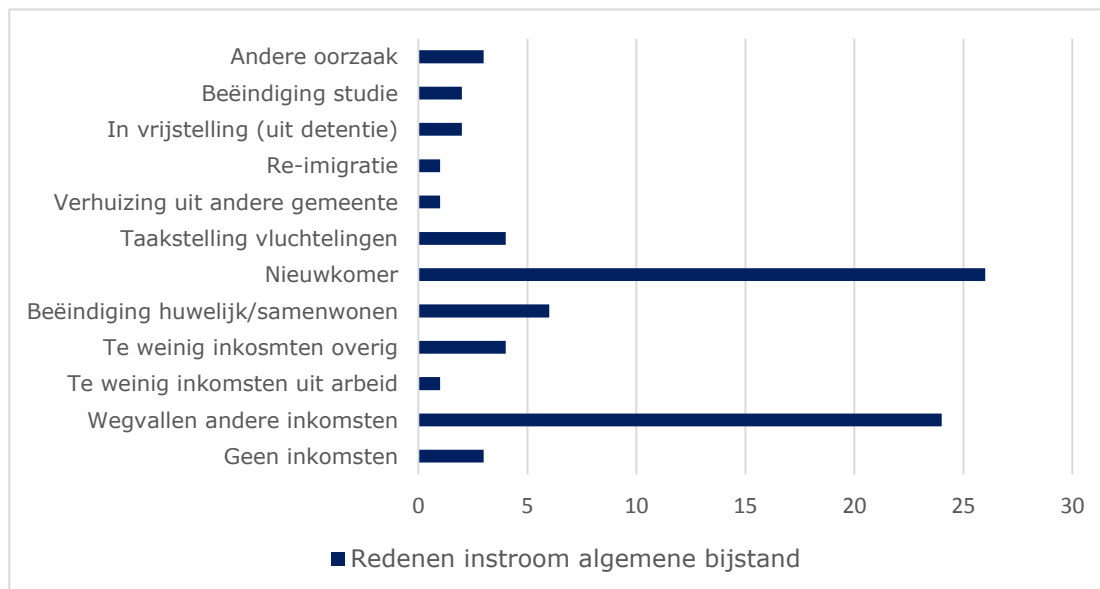
Instroomredenen

Hiervoor bleek dat de instroom in de gemeente Waterland in de onderzoeksperiode hoger is dan de uitstroom. Het is daarom van belang om inzicht te krijgen in de instroomredenen. In de volgende figuur zijn deze redenen inzichtelijk gemaakt. Aangezien deze redenen niet worden bijgehouden met de BUS, zijn deze cijfers afkomstig uit de eigen registratie van de gemeente Waterland van 1 januari 2017 t/m 1 april 2018. De gemeente Waterland heeft in 2017 de registratie per kwartaal opgenomen en is in 2018 overgegaan op registratie per maand. In figuur 10 zijn de totalen over de gehele periode aangehouden.

In deze figuur is te zien dat de meest genoemde reden voor het instromen in de bijstand 'nieuwkomer' is (26 klanten). Daarnaast stromen vier klanten in onder de categorie 'taakstelling vluchtelingen'. Uit de interviews blijkt dat de categorieën 'nieuwkomer' en 'taakstelling vluchtelingen' hetzelfde zijn. Hieruit volgt dat er in de onderzoeksperiode 30 nieuwkomers zijn ingestroomd. Uit de interviews blijkt dat de gemeente Waterland aanvankelijk een achterstand had met betrekking tot de taakstelling huisvesting statushouders. Deze achterstand is met name in mei/juni 2017 ingelopen. Toen werd in één keer een groep van 26 nieuwkomers gehuisvest.

Een andere veel voorkomende categorie is 'wegvallen andere inkomsten' (24 klanten). Uit de interviews blijkt dat het hier met name gaat om mensen die hebben ingeteerd op hun vermogen, bijvoorbeeld door het opmaken van een erfenis. Andere redenen komen minder vaak voor.

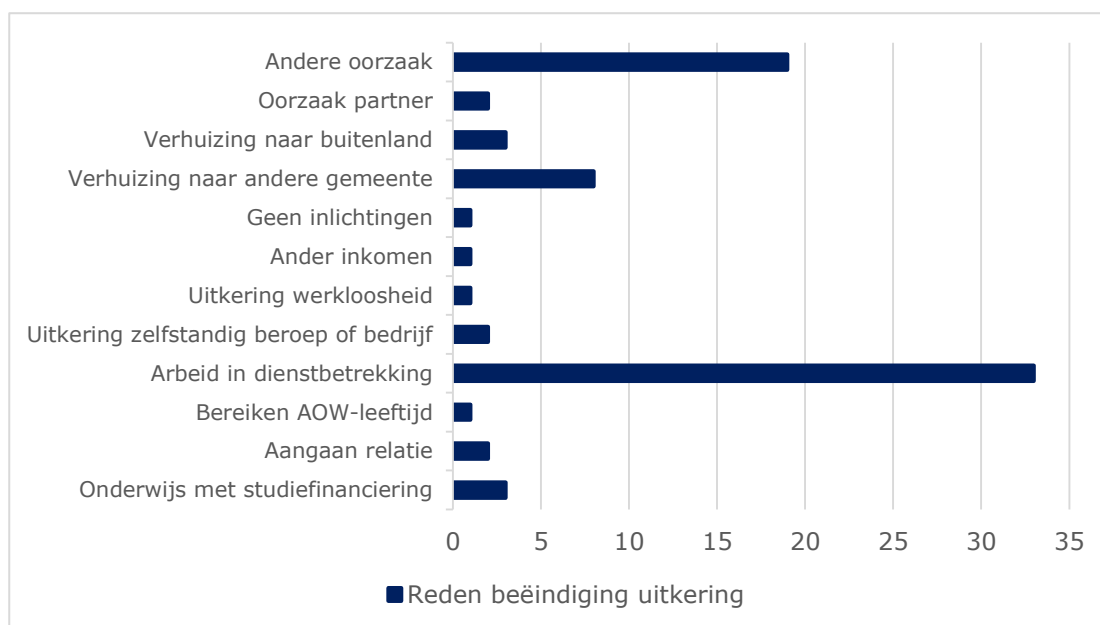
Figuur 10: Instroomredenen algemene bijstand 1 januari 2017 tot en met 1 april 2018



Uitstroomredenen

Ook hebben we gekeken naar de uitstroomredenen. Deze redenen zijn in de volgende figuur weergegeven. Hieruit blijkt dat in de gemeente Waterland de grootste reden van uitstroom het vinden van betaald werk is. Dit is positief. Opvallend is dat het antwoord 'andere oorzaak' daarna volgt als meest genoemde reden, terwijl andere redenen niet tot nauwelijks voorkomen in de gemeente Waterland. In de interviews hebben we gevraagd wat er onder 'andere oorzaak' wordt geregistreerd. Aangegeven werd dat het gaat om mensen die zonder een reden te geven hun uitkering opzeggen.

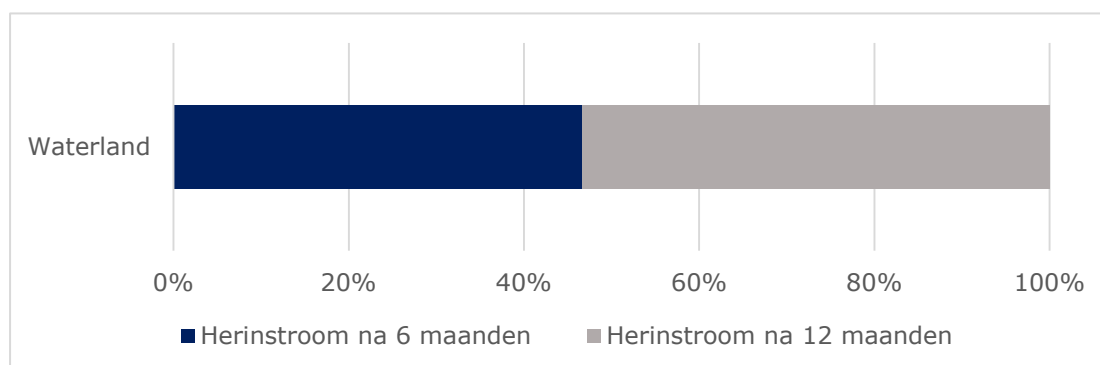
Figuur 11: Reden van beëindiging uitkering 1 januari 2017 t/m 1 mei 2018



3.5 Her-instroom

Een indicator voor de duurzaamheid van de uitstroom is de her-instroom. In onderstaande figuur is het percentage klanten dat na zes maanden en na twaalf maanden opnieuw instroomt in de algemene bijstand weergegeven. In totaal is in de onderzoeksperiode 53% na twaalf maanden opnieuw ingestroomd (acht klanten). Het percentage klanten dat her-instroomt na zes maanden is in gemeente Waterland 47% (zeven klanten).

Figuur 12: Her-instroom na 6 maanden en na 12 maanden 1 januari 2017 t/m 1 mei 2018



3.6 Verblijfsduur in de uitkering

Om meer zicht te krijgen op de dalende uitstroomcijfers van de gemeente Waterland, is in de volgende tabel de uitstroom naar verblijfsduur in de algemene bijstand (WWB) inzichtelijk gemaakt. Dit geeft het aantal beëindigde uitkeringen algemene bijstand weer ten opzichte van de tijd dat een persoon bijstand heeft ontvangen. Hiermee wordt de tijd tussen toekenningsbesluit en beëindiging bedoeld.

Opvallend is dat er voornamelijk klanten die 0 tot 3 maanden in de algemene bijstand zaten uitstromen (21 klanten). De ervaring leert dat het bij een relatief hoge instroom in de eerste maanden verstandig is om te kijken naar de organisatie van de poort. Het is raadzaam om te kijken of deze klanten wel in aanmerking kwamen voor een uitkering.

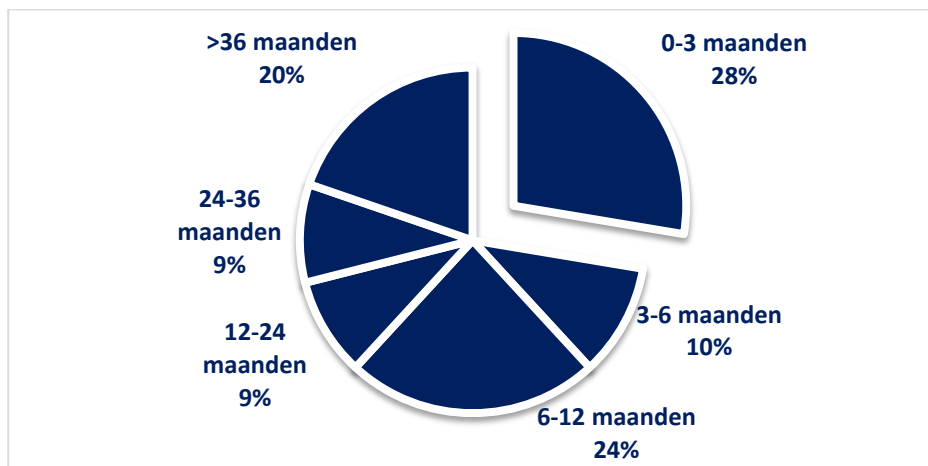
Daarnaast stroomden er achttien klanten uit die 6 tot 12 maanden in de algemene bijstand zaten. Ook na meer dan 36 maanden stroomt nog een aantal klanten uit (vijftien klanten). Dit is positief, omdat deze groep vaak lastiger bemiddelbaar is. De uitstroomcijfers in de andere perioden naar verblijfsduur in de algemene bijstand is lager. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er vooral instroom is bij een korte verblijfsduur in de algemene bijstand of bij een lange (>36 maanden) verblijfsduur.

Tabel 1: Uitstroom naar verblijfsduur in de uitkering

	0-3 MAANDEN	3-6 MAANDEN	6-12 MAANDEN	12-24 MAANDEN	24-36 MAANDEN	>36 MAANDEN
JAN 17	2	2	2	2	2	6
FEB 17	2	1	0	0	0	0
MRT 17	2	0	0	0	0	0
APR 17	1	2	2	1	0	1
MEI 17	1	0	0	0	0	0
JUN 17	2	0	1	0	0	1
JUL 17	1	0	0	0	2	0
AUG 17	1	1	3	0	1	1
SEP 17	1	0	0	0	0	0
OKT 17	1	0	2	0	1	2
NOV 17	1	0	2	1	0	1
DEC 17	1	1	0	0	0	0
JAN 18	2	0	1	0	0	0
FEB 18	1	1	2	1	0	1
MRT 18	0	0	0	2	1	0
APR 18	0	0	3	0	0	1
MEI 18	2	0	0	0	0	1
TOTAAL	21	8	18	7	7	15

De volgende figuur laat de verdeling van uitstroom naar verblijfsduur in de zes categorieën in percentages zien.

Figuur 13: Uitstroom naar verblijfsduur 0-3 maanden t/m >36 maanden



Hoofdstuk 4 Parttime werk

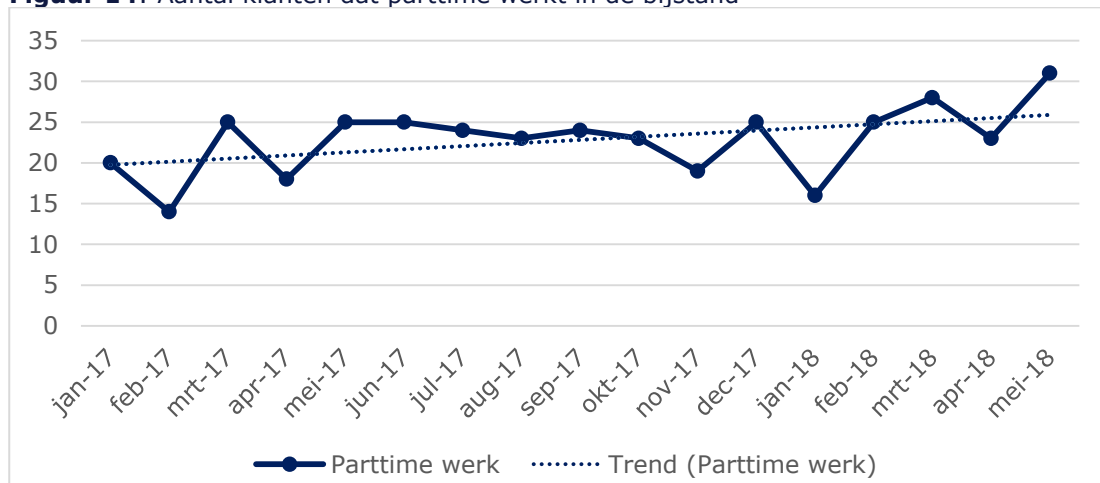
4.1 Parttime werk

Het doel van de Participatiewet is onder andere elk persoon als volwaardige burger te laten participeren in de samenleving. Dit kan ook in de vorm van parttime werk. Uit onderzoek van Divosa blijkt dat de kansen voor mensen die in de bijstand zitten vaak liggen bij parttime en flexibel werk. Uit het onderzoek blijkt dat 9% van de mensen met een bijstandsuitkering parttime werk heeft naast hun uitkering. Daarnaast gaat 40% van de uitstroom uit dit bestand aan de slag via een uitzendbureau. Gemeenten en sociale diensten die inzetten op parttime en flexibel werk kunnen besparen op hun uitkeringslasten en stimuleren zo de participatie. Dit geldt ook voor 'parttime ondernemerschap', waarbij klanten in de bijstand enkele uren per week als ZZP'er kunnen werken of een kleine onderneming mogen starten. Onderzoek van RadarAdvies en Divosa wijst uit dat parttime ondernemerschap bij drie gemeenten een uitstroom van 25% oplevert⁷.

4.2 Parttime werkende klanten in Waterland

In de gemeente Waterland stijgt het aantal klanten dat parttime werkt. Gekeken naar de trendlijn ligt het aantal klanten dat parttime werk heeft op 1 januari 2017 op twintig klanten en op 1 mei 2018 op 31 klanten. Ten opzichte van het totale aantal klanten in de bijstand is dit 18%. Tegelijkertijd zagen we eerder dat het aantal bijstandsgerechtigden in Waterland in deze periode ook is opgelopen.

Figuur 14: Aantal klanten dat parttime werkt in de bijstand



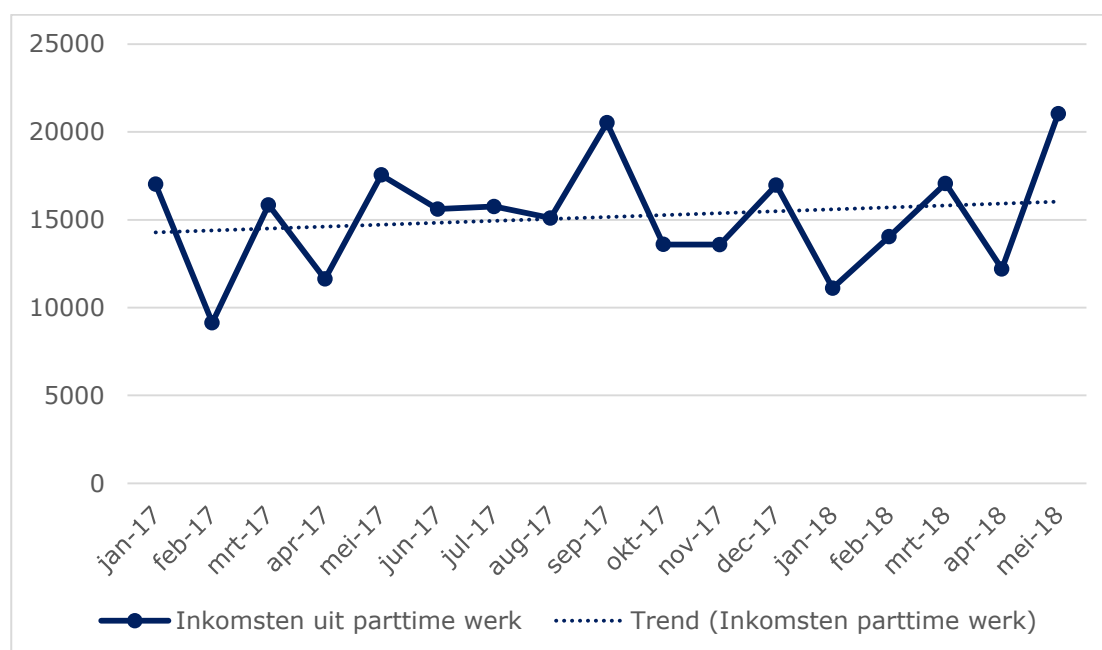
4.3 Inkomsten uit parttime werk

⁷ <https://www.divosa.nl/onderwerpen/parttime-en-flexibel-werk-de-bijstand>

Naast het aantal klanten in de bijstand is het ook van belang te kijken naar de inkomsten uit parttime werk. In onderstaande figuur is te zien dat in de gemeente Waterland de inkomsten uit parttime werk per maand verschillen.

De piek ligt in mei 2018, waarbij in totaal € 21.039 werd verdiend uit parttime werk. Gemiddeld is dit per persoon, die parttime werkt in die periode € 679. Het dal ligt in februari 2018, toen waren de inkomsten € 9.142. Op dat moment waren er veertien klanten parttime aan het werk, die gemiddeld € 653 per persoon verdienden. Gekeken naar de trendlijn zijn de inkomsten uit parttime werk in de onderzoeksperiode gestegen, wat overeenkomt met de trendlijn van de stijging van het aantal klanten met parttime werk in figuur 14.

Figuur 15: Inkomsten uit parttime werk



Hoofdstuk 5 Ontheffingen

5.1 Inleiding

Gemeenten kunnen in bijzondere omstandigheden klanten een (tijdelijke) ontheffing van de arbeidsverplichting geven, bijvoorbeeld bij arbeidsongeschiktheid of als een alleenstaande ouder de zorg heeft voor één of meer kinderen in de leeftijd onder de vijf jaar. Klanten kunnen een verzoek om ontheffing indienen. De gemeente heeft vervolgens acht weken de tijd om een besluit te nemen op dit verzoek en kan tijdens deze acht weken de klant ook uitnodigen om het verzoek nader toe te lichten. Tegen het besluit van de gemeente kan door de klant bezwaar worden ingediend.

In beginsel is het zo dat iedere klant die geen ontheffing heeft, bemiddelbaar is. De gemeentelijke praktijk blijkt echter weerbarstiger. Uit onderzoek van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) blijkt dat een aantal jaren terug al sprake was van 'informele ontheffingen'. Recenter onderzoek van de Inspectie bevestigt dit: 62% van de bijstandsgerechtigden geeft aan dat zij (in hun beleving) zijn vrijgesteld van arbeidsverplichting, zowel van sollicitatie- als re-integratieplicht⁸. Deze bijstandsgerechtigden blijken in de praktijk niet of nauwelijks contact te hebben met hun klantmanager, waardoor zij geen prikkel ervaren om actief op zoek te gaan naar werk.

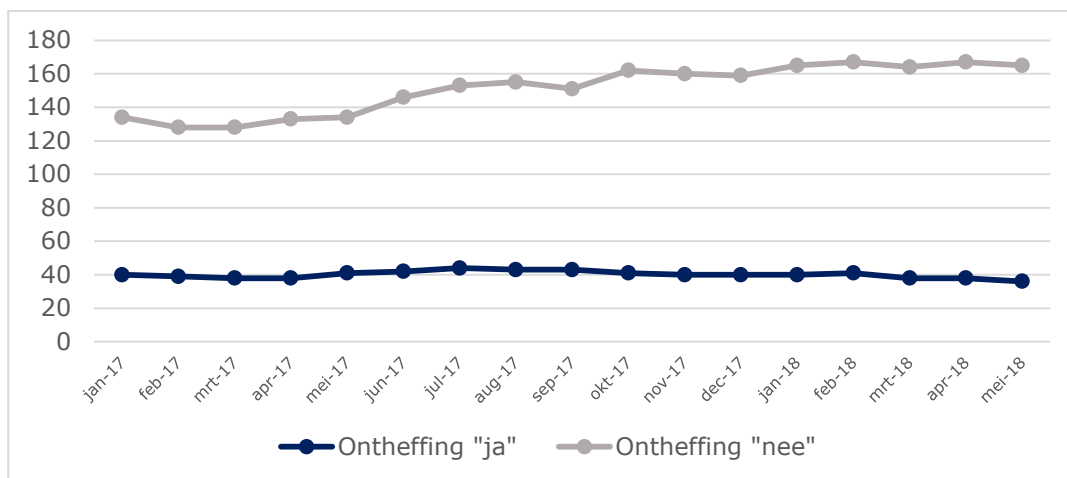
5.2 Formele ontheffingen in Waterland

In de volgende figuur is het aantal formele ontheffingen van arbeidsverplichting in de gemeente Waterland weergegeven ten opzichte van het aantal klanten dat geen formele ontheffing heeft. Van het totale bestand van 166 klanten in mei 2018 hebben 36 klanten een ontheffing. Het aantal verleende ontheffingen is in de onderzoeksperiode gedaald van 40 begin 2017 tot 36 in mei 2018. In Waterland worden de ontheffingen verleend door de consulenten.

Het vorenstaande betekent dat 130 klanten in beginsel wel bemiddelbaar zijn naar werk. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat van deze 130 klanten, 30 klanten nieuwkomer zijn. Zij zijn in beginsel bemiddelbaar naar werk, maar dat zal extra begeleiding en inspanning met zich brengen en het traject naar betaald werk zal waarschijnlijk langer duren.

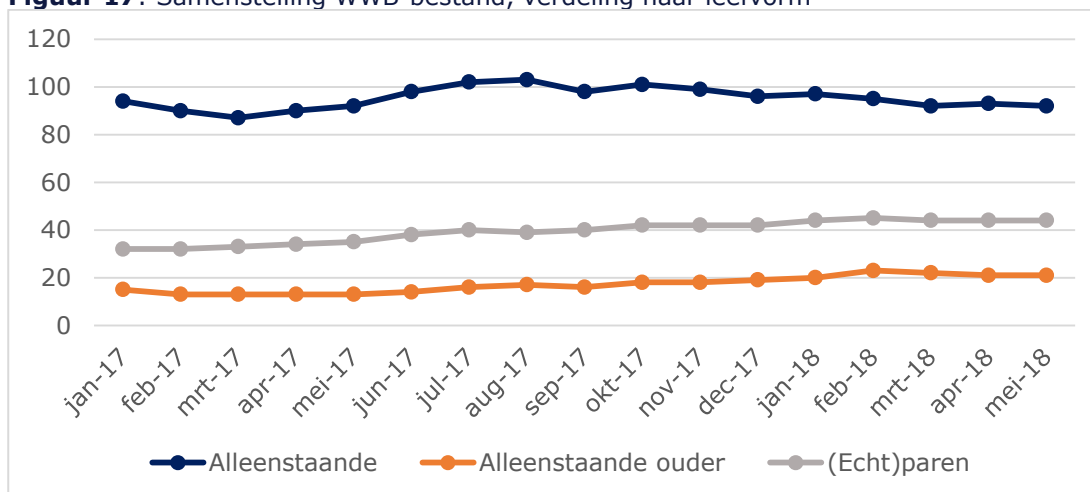
Figuur 16: Ontheffing van arbeidsverplichting gemeente Waterland

⁸ Inspectie SZW (2017). Klantonderzoek monitor Participatiewet 2017, tabel 4.3. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/12/08/klantonderzoek-monitor-participatiewet-2017>



Een dringende reden om een persoon een (tijdelijke) ontheffing te geven is als een alleenstaande ouder de zorg heeft voor één of meer kinderen in de leeftijd onder de vijf jaar. Wanneer een gemeente veel alleenstaande ouders met een kind in deze leeftijdscategorie heeft, is de kans groot dat er meer ontheffingen worden opgelegd. In onderstaande figuur is de verdeling naar leefvorm van de bijstandsgerechtigden in Waterland te zien. Hieruit blijkt dat de groep 'alleenstaande ouders' in Waterland maar een klein deel van het gehele bijstandsbestand beslaat.

Figuur 17: Samenstelling WWB-bestand, verdeling naar leefvorm



In de interviews is aangegeven dat er in Waterland onder dringende reden voornamelijk psychische klachten wordt verstaan en dat ook het UWV medische keuringen verricht op basis waarvan klanten tijdelijk een ontheffing krijgen. Dit wordt niet in beschikkingen en dossiers benoemd, omdat dat vanwege de privacyregelgeving niet zou mogen. Het is inderdaad zo dat inzicht in de medische dossiers en specifieke klachten niet mogelijk is. Echter, een algemene registratie onder een term als bijvoorbeeld 'medische noodzaak' is wel mogelijk.

Onderzoekers hebben hierdoor geen inzicht in de redenen voor de verleende ontheffingen. Ook is niet inzichtelijk geworden of en hoeveel ontheffingen zijn verleend aan alleenstaande ouders.

Daarnaast is uit de interviews gebleken dat de gemeente Waterland in het registratiesysteem geen onderscheid maakt tussen tijdelijke en algehele ontheffingen. Aangegeven is dat dit niet wordt gedaan, omdat er in Waterland in beginsel geen algehele ontheffingen worden verleend. Ook werd in de interviews aangegeven dat klanten met een ontheffing jaarlijks worden gesproken voor een voortgangsonderzoek. Er wordt dan gekeken of er weer mogelijkheden voor participatie zijn, hetzij richting dagbesteding of vrijwilligerswerk, hetzij richting de arbeidsmarkt. Het gesprek wordt geregistreerd in de participatiedossiers. Onduidelijk is hoe vaak er sprake is van een verlenging van de ontheffing. Wel bleek eerder al dat het aantal klanten met een ontheffing met vier klanten is afgenomen.

5.3 Klantcontact

Klantcontact is van belang om een actueel inzicht te hebben in de mogelijkheden van klanten. Daarnaast kan er, als er geen periodiek klantcontact is, sprake zijn van een zogeheten informele ontheffing. Immers, als er geen sprake is van persoonlijk contact hebben klanten eerder de beleving dat zij zijn vrijgesteld van arbeidsverplichting, zowel van sollicitatie- als re-integratieplicht. Bij een geringe mate van contact er is geen sprake van een prikkel om te gaan werken. Uit de interviews is gebleken dat er in het verleden in mindere mate sprake was van regelmatig klantcontact.

Rond 2016 is er een inhaalslag gemaakt vanwege het in werking treden van een regionaal systeem (GWS). Toen zijn alle klanten gesproken en zijn alle cv's ingevoerd in het systeem. Echter, dit systeem bleek in de praktijk niet goed te werken en uiteindelijk is men gestopt met het invoeren van gegevens in het systeem. Daarna is het klantcontact niet meer bijgehouden en zijn de mogelijkheden van de klanten niet of nauwelijks meer geregistreerd. Het is de bedoeling dat het klantcontact voortaan weer wordt geregistreerd in GWS. Ook het klantcontact op zichzelf is daarna afgenomen, omdat er capaciteit nodig was voor andere zaken zoals bijvoorbeeld de invoering van de Participatiewet en de Wet Taaleis Participatiewet.

Kortom: er was tot voor kort onvoldoende sprake van periodiek klantcontact en er werd onvoldoende geregistreerd. Hierdoor was er geen goed inzicht in de bemiddelingsmogelijkheden van de klanten in het bestand en konden klanten het gevoel hebben dat zij waren vrijgesteld van de arbeidsverplichting (informele ontheffing).

Ook was het tot voor kort zo dat iemand die een bijstandsuitkering wilde aanvragen hierover een gesprek had met een inkomensconsulent. Er werd tijdens dit gesprek alleen beoordeeld of iemand wel of geen recht had op een uitkering. Pas daarna vond een gesprek plaats met een werkconsulent. Het duurde vaak een aantal maanden of soms zelfs langer totdat dit gesprek plaatsvond. In de

praktijk werden alleen mensen die als kansrijk werden beoordeeld doorgestuurd naar een werkconsulent.

5.4 Nieuwe werkwijze

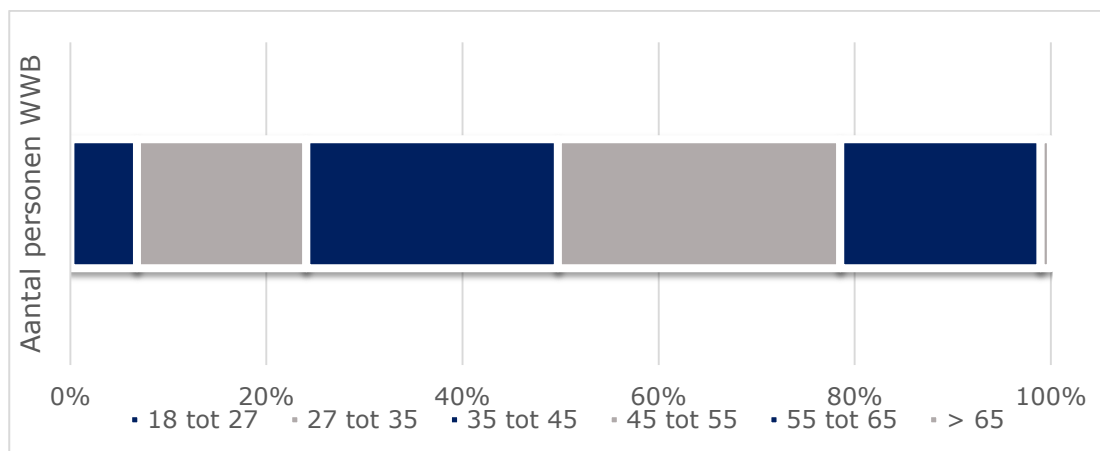
In 2018 heeft Waterland besloten om een andere aanpak te gaan hanteren, onder meer vanwege signalen van de jobcoaches dat zij onvoldoende klanten kregen doorverwezen en signalen van het werkbedrijf. In deze nieuwe aanpak is het proces veranderd. Dit is beschreven in het document 'Intake nieuwe stijl mei 2018'. Klanten kunnen zich nu aanmelden via werk.nl voor een uitkering. Bij de telefonische intake wordt er direct over werk gesproken en wat de reden is dat iemand een uitkering nodig heeft. Daarna vindt direct een gesprek plaats met een inkomens- en een werkconsulent. De mogelijkheden om te werken of anderszins te participeren worden dus veel sneller in kaart gebracht.

Daarnaast wordt het bestand opnieuw in kaart gebracht om inzicht te krijgen in het arbeidspotentieel van de klanten. Het streven is om in de maanden juni en juli 2018 60 à 70 klanten uit het bijstandbestand te spreken met als doel in augustus de mensen op het gebied met werknemersvaardigheden in beeld te krijgen. In de interviews is aangegeven dat er in juni met 25 à 30 klanten een gesprek heeft plaatsgevonden. Deze gesprekken worden gevoerd door de jobcoaches en de werkconsulenten. Na het gesprek wordt samen met de klant een ontwikkelplan opgesteld. Er heeft nog geen eerste evaluatie van de gesprekken plaatsgevonden. Het is de bedoeling dat aan het eind van 2018 met alle bemiddelbare klanten (in totaal 130) een gesprek heeft plaatsgevonden en dat van iedere klant de ontwikkelmogelijkheden in kaart zijn gebracht. Het is wel van belang dat de jobcoaches beschikken over een re-integratiebudget, zodat waar nodig kan worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van klanten. De begeleiding van de groep nieuwkomers zal extra inspanning vragen. Hier moet in de capaciteitsplanning rekening mee worden gehouden.

5.5 Leeftijdsopbouw en opleidingsniveau van het bestand

Belangrijke factoren die van invloed zijn op de kansen op werk zijn leeftijdsopbouw en opleidingsniveau. Uit de volgende figuur blijkt dat de grootste groep klanten in Waterland in de leeftijdscategorie tussen 45 en 55 jaar valt (29%), gevolgd door de categorie 35 tot 45 jaar (26%). Voor de groep tussen de 45 en 55 jaar geldt dat het lastig is om zelfstandig betaald werk te vinden. Er zijn voor deze groep op de huidige arbeidsmarkt wel kansen, maar er zal voor deze groep ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een jobcoach, ingezet moeten worden om deze kansen te benutten.

Figuur 18: Leeftijdsopbouw van het bestand



De gemeente Waterland heeft aangegeven met betrekking tot het opleidingsniveau geen consequente registratie uitgevoerd te hebben, waardoor er momenteel geen juiste en volledige cijfers bekend zijn. Het opleidingsniveau wordt bij de hiervoor beschreven inhaalslag in kaart gebracht.

5.6 Maatregelen

Als klanten niet voldoen aan de verplichtingen uit de Participatiewet, zoals de sollicitatieplicht en de arbeidsplicht, kunnen gemeenten een maatregel opleggen in de vorm van een korting op de uitkering. Uit onderzoek van de Rijksoverheid naar de Participatiewet blijkt dat bijna alle gemeenten de arbeidsplicht actief toepassen. Ook wordt het meewerken aan een plan van aanpak om weer aan het werk te komen door gemeenten als belangrijk onderdeel beschouwd⁹.

Uit de SRG-statistieken blijkt dat Waterland niet of nauwelijks maatregelen oplegt. Er is alleen een beperkt aantal (vier in totaal) maatregelen opgelegd in de maanden mei, juli en augustus van 2017. Deze maatregelen zijn opgelegd op het niet nakomen van de arbeidsplicht. In de interviews is gevraagd naar mogelijke verklaringen voor het beperkte aantal maatregelen dat is opgelegd. Aangegeven wordt dat er bij de intake nauwelijks maatregelwaardig gedrag wordt geconstateerd en dat klanten die contact hebben met een werkconsulent zich vaak aan het opgestelde plan van aanpak houden. Hierbij plaatsen onderzoekers wel de kanttekening dat we eerder constateerden dat er tot voor kort slechts in beperkte mate sprake was van klantcontact en daarmee een beperkt zicht op de activiteiten van de klanten. Ook is in de interviews verteld dat in de gemeente Waterland bij de eerste constatering van het niet nakomen van een verplichting vaak wordt volstaan met een waarschuwing. Er is niet geregistreerd in hoeveel gevallen een maatregel is opgelegd.

⁹ CentERdata (2017). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet*. In opdracht van Ministerie SZW.

Hoofdstuk 6 Inzet re-integratievoorzieningen

6.1 Inleiding

Voor gemeenten is het mogelijk om verschillende voorzieningen betreffende re-integratie in te zetten voor klanten in de bijstand. Verschillende soorten re-integratievoorzieningen die gemeenten kunnen inzetten, zijn:

- Tijdelijke loonkostensubsidie
- Forfaitaire loonkostensubsidie
- Loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet
- WSW-dienstbetrekking
- Beschut werk
- WIW/ID banen
- Vervoersvoorziening woon-werk
- Participatieplaatsen
- Begeleiding op werk/jobcoach
- Andere voorzieningen voor arbeidsbeperking
- 'Overige voorzieningen'

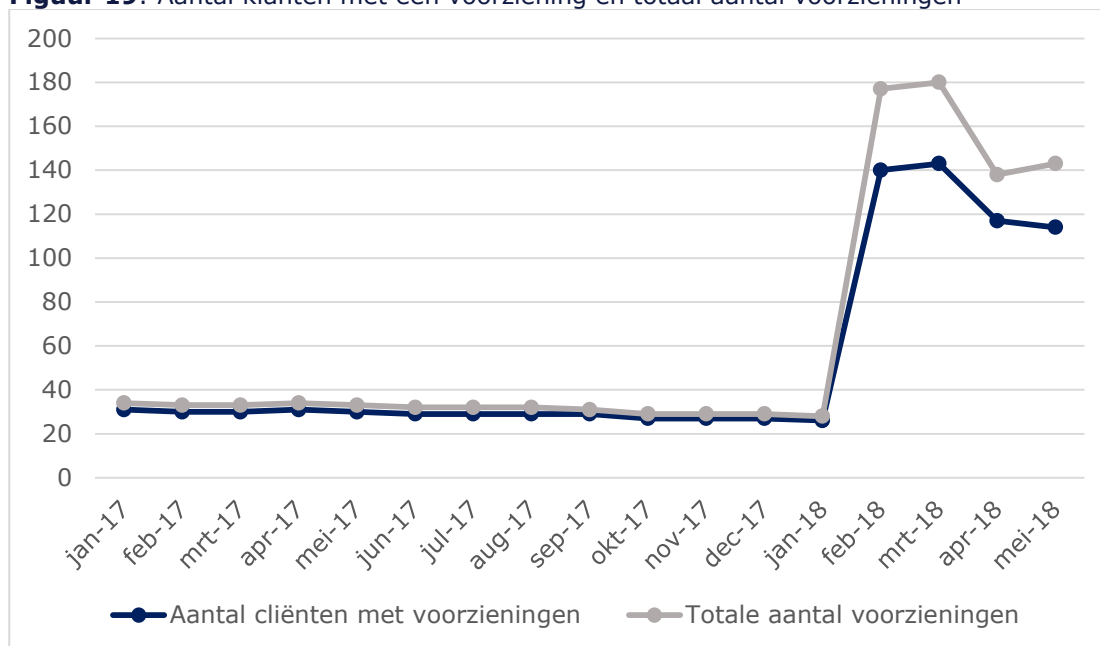
De inzet van voorzieningen is opgenomen in de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG). Het CBS is begin 2017 gestart met een verandertraject voor de SRG. Het doel van het project is de kwaliteit van de SRG te optimaliseren en te monitoren of de gewenste kwaliteitsverbetering zichtbaar wordt in de cijfers van gemeenten. Hierbij wordt voornamelijk de categorie 'overig' opgeschoond, omdat in de praktijk bleek dat gemeenten het merendeel van de verstrekte voorzieningen in deze categorie opnamen, waardoor de statistiek niet zo veel informatie meer gaf. Het CBS voert de nieuwe SRG per 1 januari 2019 in. In de periode tot 1 januari is het aan gemeenten om hun registratie aan te passen aan de nieuwe systematiek.

6.2 Re-integratievoorzieningen in Waterland

Aantal klanten met een voorziening en aantal voorzieningen

In de volgende figuur zijn het aantal klanten met een re-integratievoorziening en het totaal aantal voorzieningen opgenomen. Op 1 mei 2018 zijn er in Waterland 114 klanten met een voorziening en zijn er in totaal 143 voorzieningen uitgegeven. Uit deze gegevens blijkt dat er meer voorzieningen dan individuele cliënten zijn, waaruit kan worden opgemaakt dat een aantal klanten van meerdere voorzieningen gebruikmaakt. Uit de interviews blijkt dat het dan bijvoorbeeld gaat om een vervoersvoorziening in combinatie met de inzet van een jobcoach. Uit de figuur blijkt een enorme stijging in het aantal voorzieningen en het aantal klanten is vanaf februari 2018 aanzienlijk gestegen. Uit navraag blijkt dat er aanvankelijk een fout zat in de registratie. Deze fout is in februari hersteld.

Figuur 19: Aantal klanten met een voorziening en totaal aantal voorzieningen



Voorzieningen naar type

In tabel 2 is de verdeling tussen het aantal voorzieningen in Waterland op 1 mei 2018 te zien. Hieruit blijkt dat het merendeel van de door de gemeente Waterland verstrekte voorzieningen, net als in veel andere gemeenten, geboekt wordt op de categorie 'overig'. Daarnaast blijkt uit de tabel dat loonkostensubsidie beperkt wordt ingezet. Uit de interviews is gebleken dat er nog maar een beperkt aantal doelgroepen bij een externe werkgever werkt. De inzet van loonkostensubsidie is in de gemeente Waterland geregeld in de Verordening Loonkostensubsidie. Deze is onlangs gewijzigd en wordt binnenkort gepubliceerd. Daarna volgen er nog beleidsregels; de persoon moet behoren tot de doelgroep en de loonwaarde moet tussen de 30% en 95% zijn.

Wellicht zal de eerder beschreven nieuwe SRG ervoor zorgen dat Waterland in 2019 meer zicht heeft op het type voorziening, mits Waterland de eigen registratie aanpast en zorgvuldig registreert.

Tabel 2: Verdeling type voorzieningen Waterland 1 mei 2018

TIJDELIJKE LKS	FOR- FAIRAIRE LKS	VERVOER VOORZIENING	ANDERE VOORZIENING ARBEIDSBEP.	WIW/ID- BAAN	PARTICIPATIE PLAATS	LKS OP P- WET	BESCHUT WERK	WERKKRING JOB-COACH	OVERIG
0	0	0	0	1	0	3	0	0	30
0	0	0	0	1	0	3	0	0	29
0	0	0	0	1	0	3	0	0	29
0	0	0	0	1	0	5	0	0	28
0	0	0	0	1	0	5	0	0	27
0	0	0	0	1	0	5	0	0	26
0	0	0	0	1	0	5	0	0	26
0	0	0	0	1	0	5	0	0	26
0	0	0	0	1	0	5	0	0	25
0	0	0	0	1	0	5	0	0	23
0	0	0	0	1	0	5	0	0	23
0	0	0	0	1	0	5	0	0	23
0	0	0	0	1	0	5	0	0	33
0	0	0	9	1	0	5	0	0	162
0	1	0	11	1	0	5	0	0	162
0	0	0	0	0	0	0	0	0	138
0	0	0	0	0	0	0	0	0	143

Wsw-dienstbetrekking

In 2015 is met de invoering van de Participatiewet de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) komen te vervallen. Voor Wsw-ers met een vast dienstverband die op 31 december 2014 al in dienst waren, veranderde er niets. Uit onderzoek van Panteia blijkt dat het aantal Wsw'ers over 2016 en 2017 door natuurlijk verloop (pensionering) is gedaald.¹⁰

In Waterland is sinds het opheffen van GR Baanstade gekozen om het inkopen en uitvoeren van de Wsw zelf op te pakken. De Wsw'ers zijn in Waterland bij verschillende werkplekken ondergebracht. Op januari 2016 hield dit in: acht klanten in beschut werk, acht klanten in de groenvoorziening, twee klanten in post en print, zes klanten in de detachering en vijf in beschut werk.¹¹

In tabel 3 is de afbouw van het Wsw-bestand te zien. De gemeente Waterland heeft op 31 december 2014 28 klanten Wsw. In dezelfde periode heeft Waterland 137 bijstandsuitkeringen. Van het totale aantal uitkeringen (165) bestaat 16,9% uit Wsw-klanten.¹² Deze klanten behoren dus tot het niet-bemiddelbare bestand. De belangrijkste reden van uitstroom uit de Wsw is pensionering. Sinds 31 december 2014 zijn er in Waterland drie klanten uit de Wsw gestroomd.

¹⁰ Panteia (2017). *Aantal medewerkers in Wsw wordt minder*. Geraadpleegd van <https://www.panteia.nl/nieuws/aantal-werknemers-in-de-wsw-wordt-minder/>

¹¹ Gemeente Waterland. (2016). *Plan van aanpak uitvoering Wsw juli 2016*.

¹² Jaarrekeningen Baanstede 2014 t/m 2016 en inventarisatie leerwerkbedrijf 2017 en 2018.

Tabel 3: Aantal Wsw'ers van 2014 t/m mei 2018

DATUM	AANTAL KLANTEN WSW
31 DEC 2014	28
31 DEC 2015	27
31 DEC 2016	27
31 DEC 2017	26
31 MEI 2018	25

In tabel 4 is de leeftijdsopbouw van het Wsw-bestand in Waterland opgenomen. Waterland heeft weinig jonge Wsw-ers. Dit is gunstig voor de afbouw van het Wsw-bestand.

Tabel 4: Leeftijdsopbouw Wsw'ers mei 2018

LEEFTIJD	AANTAL
<27 JAAR	1
28-35 JAAR	2
36-45 JAAR	3
46-55 JAAR	8
56-60 JAAR	5
>60 JAAR	6
TOTAAL	25

Hoofdstuk 7 Dossieranalyse

7.1 Methode

We hebben een dossierstudie uitgevoerd met als doel meer zicht te krijgen in het bemiddelbare bestand, de administratie en registratie en de werkwijze van de consulenten. De dossierstudie is gedaan aan de hand van 30 dossiers uit het Participatiebestand van de gemeente Waterland. Bij een dossieranalyse wordt gestreefd naar het punt van verzadiging: hierbij gaat het erom dat alle belangrijke punten minstens één keer naar voren komen. Bij een bestand met deze omvang treedt bij 30 dossiers verzadiging op. Op het bestand van 164¹³ klanten is door de afdeling concern control een kritische deelwaarneming uitgevoerd om de 30 dossiers te selecteren. Bij een kritische deelwaarneming wordt op basis van de Excel-lijst met dossiers willekeurig een selectie gemaakt.

Vervolgens zijn de 30 papieren dossiers uit het archief van de gemeente Waterland getrokken en heeft de dossierstudie op locatie bij de gemeente Waterland plaatsgevonden. Naast de papieren dossiers is tijdens het onderzoek ook gebruikgemaakt van de Centric applicatie GWS. In dit systeem wordt ook (een deel van) de informatie over de klanten bijgehouden. De papieren en digitale dossiers zijn aan de hand van vooropgestelde aspecten onderzocht. Waar informatie in de papieren en digitale dossiers niet overeenkwam, is vastgehouden aan de papieren versie. We hebben tijdens het bestuderen van de dossiers gelet op de volgende aspecten:

- Leeftijd en opleidingsniveau.
- Verlening van een ontheffing en de redenen om de ontheffing te verlenen.
- Aanwezigheid van een plan van aanpak. Zijn er afspraken gemaakt met de klant en zijn deze vastgelegd?
- Wijze van monitoring van het plan van aanpak.
- Frequentie van contactmomenten met de klant en verslaglegging van deze gesprekken.
- Aanwezigheid van sollicitatiebrieven en afwijzingsbrieven.
- Ondernomen acties naar aanleiding van niet voldoen aan de sollicitatieplicht.
- Opgelegde maatregelen wegens niet voldoen aan de inlichtingenplicht.

7.2 Administratie en registratie

In de gemeente Waterland wordt informatie over de klanten op verschillende manieren bijgehouden: in fysieke dossiers, in het systeem GWS, in MensCentraal en in losse Excel-documenten die op de gemeentecomputers staan opgeslagen.

¹³ Peildatum: 2 juli 2018

De 30 onderzochte fysieke dossiers zijn tot en met 2015 goed bijgehouden. Er is gebruikgemaakt van tabbladen, de documenten zitten op chronologische volgorde en er is een indeling gemaakt op thema. Dit was ook in alle dossiers op dezelfde manier gedaan.

Vanaf 2016 is er geen eenduidig systeem meer. In 2016 is het regionaal systeem GWS ingevoerd. Voor het in gebruik nemen van dit systeem heeft de gemeente Waterland een inhaalslag gemaakt en de klantinformatie geactualiseerd. Het regionale systeem bleek echter niet naar wens te werken. De klantinformatie werd vervolgens ook in diverse eigen systemen opgeslagen. Vanaf deze periode zien we ook een verandering in de dossiers; veel losse papieren, geen chronologische volgorde van documenten en geen indeling op thema. Uit de dossieranalyse blijkt dat de informatie die in GWS staat, niet geheel overeenkomt met de informatie uit de fysieke dossiers. Welke informatie als leidend kan worden beschouwd, is onduidelijk.

Doordat er diverse systemen worden gehanteerd is er geen goed inzicht meer in het klantenbestand. Met de inhaalslag in 2016 is een goede basis gelegd om een goed inzicht te krijgen in het klantenbestand. Echter, door het ontbreken van een eenduidige werkwijze is deze basis teniet gedaan. Om die reden is de gemeente Waterland dit jaar opnieuw gestart met een inhaalslag. Deze inhaalslag heeft alleen zin als de informatie die nu verzameld wordt op een eenduidige wijze in één systeem wordt geregistreerd en vervolgens ook periodiek wordt geactualiseerd. Het is van belang om hierover op korte termijn duidelijke afspraken te maken.

7.3 Dossieranalyse

Leeftijd en opleidingsniveau

Allereerst is gekeken naar de leeftijdsopbouw. Leeftijd is een belangrijke indicator waar het gaat om het vinden van (betaald) werk en de re-integratie. De leeftijdsopbouw is in onderstaande figuur weergegeven. In de onderzochte dossiers zitten dertien klanten in de leeftijd van 18 tot 45 jaar, een leeftijdscategorie die in beginsel goed bemiddelbaar is naar werk. Daarnaast zitten vijf klanten in de leeftijdscategorie tussen 45 en 55 jaar en twaalf in de leeftijd van 55 tot 65 jaar. Voor deze laatste groep geldt dat er extra inspanning nodig is om weer aan het werk te gaan.

Tabel 5: Leeftijdsopbouw

LEEFTIJD	AANTAL	Opleidingsniveau Inzicht in het opleidingsniveau van klanten is van belang om een goede inschatting te kunnen maken van de kansen
18 TOT 29 JAAR	4	
30 TOT 45 JAAR	9	
45 TOT 55 JAAR	5	
55 TOT 65 JAAR	12	

op de arbeidsmarkt. In de helft van de 30 bestudeerde dossiers is het opleidingsniveau niet bekend of niet geregistreerd in het fysieke dossier en in GWS. Hierdoor is er geen inzicht in de bemiddelbaarheid van deze klanten.

Door de overheid wordt een diploma op Havo, VWO, MBO 2 niveau of hoger gezien als een startkwalificatie. Met een startkwalificatie hebben mensen meer kans op een baan. In de onderzochte dossiers heeft het merendeel van de klanten van wie het opleidingsniveau wel bekend is, geen startkwalificatie.

Tabel 6: Opleidingsniveau

REGISTRATIE OPLEIDINGSNIVEAU	AANTAL
ONBEKEND	13
N.V.T.	2
GEEN BASIS	2
BASIS	3
LTS	1
MAVO	6
HAVO/VWO	2
MBO	1
TOTAAL	30

Participatieladder

De gemeente Waterland maakt gebruik van de participatieladder om inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden van klanten. Daarnaast is de participatieladder volgens het beleidsplan voor het sociaal domein 2015-2017 een instrument om een voortgang of achteruitgang van een klant inzichtelijk te maken. Deze ladder ziet er als volgt uit:

1. Geïsoleerde zorg
2. Sociale contacten buiten de deur (maatschappelijke activering)
3. Deelname aan georganiseerde activiteiten (arbeidsactivering)
4. Onbetaald werk (arbeidstoeleiding)
5. Betaald werk met ondersteuning

Op welke trede van de ladder een klant zich bevindt, wordt in GWS en in het fysieke dossier bijgehouden. In alle onderzochte dossiers is aangegeven op welke trede de klant zich bevindt. Echter, in vijf gevallen schetst het fysieke dossier een ander beeld van de situatie van de klant dan het GWS-systeem. Hierbij gaat het voornamelijk om personen die momenteel (onbetaald) werk hebben gevonden, maar die in GWS nog geregistreerd staan op trede 1, 2 of 3. De participatieladder

is een goed instrument, maar is alleen effectief als er regelmatig klantcontact is en als de voortgang of achteruitgang van klanten structureel wordt geregistreerd.

Klanten met ontheffing van de arbeidsplicht en redenen ontheffing

Ook is gekeken naar klanten die ontheven zijn van de arbeidsplicht. In de 30 bestudeerde dossiers hebben acht klanten een officiële ontheffing. Deze ontheffingen zijn bij het merendeel vanaf 2014 of 2015 ingegaan. Bij vijf klanten gaat het om een vastgestelde tijdelijke ontheffing; er is een einddatum voor de ontheffing in het dossier opgenomen. Er is een ontheffing voor alleenstaand ouderschap met een kind onder de leeftijd van vijf jaar en er zijn ontheffingen verleend voor medische redenen. Er zijn drie algehele ontheffingen verleend vanwege medische redenen. Geconstateerd is dat in GWS nog een aantal klanten geregistreerd staat als officieel ontheven, terwijl zij momenteel bezig zijn met re-integreren op het gebied van betaald of onbetaald werk. De registratie in het systeem sluit niet aan op de actuele informatie over de situatie van de klant.

Bij drie klanten is in het dossier duidelijk aangegeven dat er her-controles hebben plaatsgevonden en gaan plaatsvinden om de situatie van de klant in de gaten te houden. Op deze manier wordt het tijdelijke karakter van een ontheffing duidelijk gemaakt. Met de klanten die momenteel ontheven zijn van de arbeidsplicht, wordt op een enkeling na wel gekeken naar mogelijkheden om te participeren in de maatschappij. Bijvoorbeeld door het volgen van een training, cursus of opleiding, of het doen van vrijwilligerswerk.

Tabel 7: Ontheffingen

LEEFTIJD		AANTAL
TIJDELIJK		5
ALGEHEEL		3
TOTAAL		8

Overige klanten in de dossierstudie

Nieuwkomers

Daarnaast hebben 22 van de 30 klanten geen officiële ontheffing van de arbeidsplicht. Vier van de 22 overige klanten zijn nieuwkomers, ook wel aangeduid als statushouders. Deze klanten zijn momenteel niet aan het werk, maar volgen taallessen en zijn bezig met de inburgering. Slechts één van de vier dossiers laat iets zien over gesprekken over eventuele kansen voor (vrijwilligers)werk of een andere manier van participatie. Uit de overige dossiers blijkt niet dat over mogelijkheden voor participatie wordt gesproken.

Klanten die solliciteren

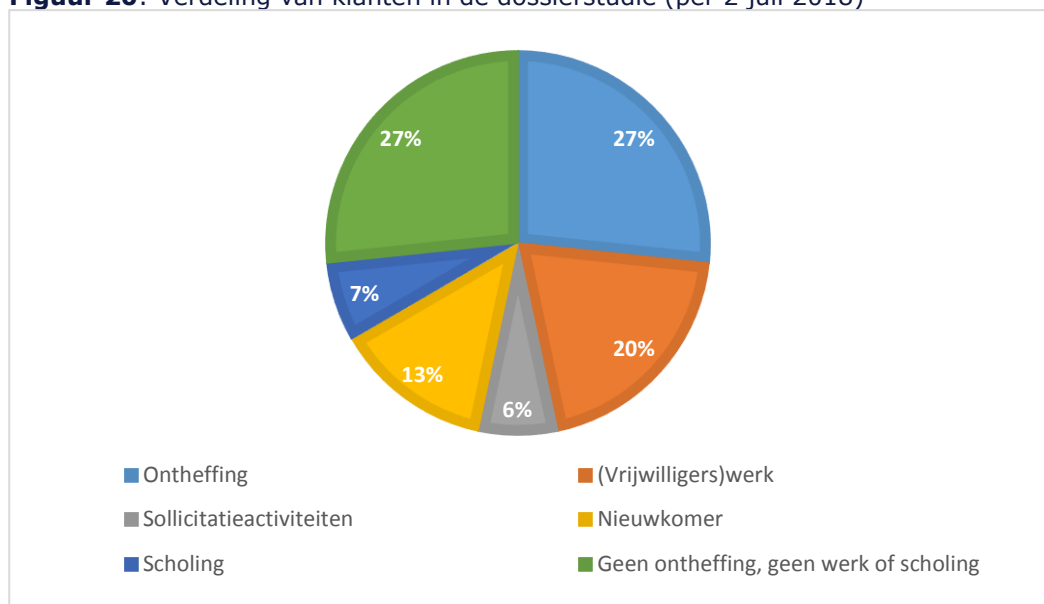
Zes andere klanten hebben (vrijwilligers)werk en twee klanten zijn bezig met solliciteren. Dit is in de vorm van een stage, een leerwerkplek of vrijwilligerswerk in de sociale sector (voedselbank e.d.). Daarnaast zijn er nog twee klanten die momenteel een opleiding of cursus volgen om de afstand tot werk te verkleinen.

Klanten zonder activiteiten

Voor acht klanten, die geen formele ontheffing hebben, geldt dat uit de dossiers niet blijkt dat zij momenteel niet bezig zijn met het zoeken naar onbetaald of betaald werk of het volgen van een opleiding of cursus. In een aantal gevallen is het bekend waarom er geen activiteiten plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld een mogelijke verhuizing naar het buitenland.

In de andere gevallen zijn geen duidelijke redenen opgenomen in het dossier waarom deze personen momenteel geen activiteiten ontplooien. Daarnaast is over deze groep klanten geen of nauwelijks informatie te vinden over klantcontact. Met deze groep is tot 2018 nauwelijks gesproken. In 2018 is met een aantal van deze klanten uit deze groep voor het eerst gesproken over re-integratie.

Figuur 20: Verdeling van klanten in de dossierstudie (per 2 juli 2018)



Wijze van monitoren plan van aanpak

De gemeente Waterland maakt gebruik van (half-)jaarlijkse voortgangsrapportages om de situatie van de klanten bij te houden. Deze rapportages zijn de afgelopen jaren bij ongeveer de helft van de bestudeerde dossiers bijgehouden. Bij een aantal van deze rapportages is ook een hercontrolemoment opgenomen, maar bij het merendeel van de rapportages was dit niet het geval. Daarnaast is een duidelijk plan van aanpak niet in de dossiers te vinden, maar in de voortgangsrapportages wordt wel aandacht besteed aan acties rondom de re-integratie van de klant.

In de papieren dossiers waar wel een rapportage te vinden was, zijn de meest recente rapportages over het algemeen van begin of midden 2017. Rapportages over 2018 zijn niet in de papieren dossiers opgenomen. De laatste informatie uit 2018 is opgenomen in GWS in de vorm van notities bij het digitale dossier van de klant. Deze notities zijn in chronologische volgorde te vinden, maar de informatie wordt niet volgens een bepaald systeem opgeslagen; klantcontactmomenten, gemaakte afspraken met klanten, mailverkeer en cv's zijn op dezelfde plek onder notities opgeslagen in GWS. Hierin is geen onderscheid gemaakt in het type informatie. Hierdoor is het lastig om snel een overzicht te krijgen.

Frequentie van contactmomenten met de klant en verslaglegging van deze gesprekken

Uit de interviews bleek al dat er de afgelopen jaren weinig gesprekken zijn gevoerd met de klanten. De frequentie van contactmomenten is ook niet duidelijk terug te vinden in de dossiers of in GWS. Op welke momenten er precies contact is geweest met een klant, blijkt niet geregistreerd te zijn. Onderzoekers hebben begrepen dat inmiddels is afgesproken dat het klantcontact voortaan in GWS wordt geregistreerd.

Sollicitatieactiviteiten en acties wegens niet voldoen aan sollicitatieplicht

Tijdens de dossierstudie is ook gekeken naar de sollicitatieactiviteiten van klanten. In een klein aantal van de papieren dossiers is een overzicht van de sollicitatieactiviteiten van de klant gevonden. Dit was in de vorm van een papieren overzicht met daarop handgeschreven de gevoerde sollicitaties. In GWS is ook van een aantal klanten opgenomen welke sollicitatieactiviteiten zij verricht hebben. In totaal is van zeven klanten in het dossier iets geregistreerd over sollicitatieactiviteiten. Dit zijn veelal sollicitaties voor vrijwilligerswerk of voor een leerwerkplek. Echter zijn deze activiteiten in een aantal gevallen van een jaar (of meerdere jaren) geleden.

Van de meerderheid van de klanten zijn er geen sollicitatiebrieven, cv's of een overzicht van sollicitatieactiviteiten gevonden in de dossiers. Dit kan meerdere redenen hebben: of een groot deel van de klanten heeft de afgelopen jaren geen sollicitatieactiviteiten uitgevoerd of de sollicitatieactiviteiten zijn niet geregistreerd in de dossiers. Het is van belang om inzicht te hebben in de sollicitatieactiviteiten, omdat klanten die niet ontheven zijn een sollicitatieplicht hebben. Bij het niet voldoen aan deze plicht kan een waarschuwing worden gegeven of een maatregel worden opgelegd.

Maatregelen wegens niet voldoen aan sollicitatie- en inlichtingenplicht

In de dossiers is in geen enkel geval een officiële maatregel, in de vorm van een boete of vermindering van de uitkering, terug te vinden bij het niet nakomen van de sollicitatieplicht. Deze sollicitatieplicht geldt daarentegen wel voor de meerderheid van het onderzochte bestand. Dit heeft mogelijk te maken met de eerdere constatering dat er weinig klantcontact was en dat er mede hierdoor geen goed zicht was op de sollicitatieactiviteiten.

Ook hebben klanten een inlichtingenplicht: de plicht om wijzigingen in leefsituatie, inkomen en andere veranderingen die invloed kunnen hebben op de bijstandsuitkering aan de gemeente actief door te geven. Wanneer hieraan niet wordt voldaan, heeft de gemeente de mogelijkheid om een boete of vermindering van de uitkering aan de klant op te leggen.

In de gemeente Waterland is in de 30 bestudeerde dossiers weinig informatie te vinden over het voldoen aan de inlichtingenplicht en door de gemeente uitgevoerde controles op dit gebied. Wel is in vier van de 30 dossiers geregistreerd dat de inlichtingenplicht is overtreden. Bij drie klanten is hiervoor daadwerkelijk een boete opgelegd door de gemeente Waterland. Bij een van de klanten is op dit moment nog geen boete opgelegd, maar hiervoor loopt momenteel nog een onderzoek, dat is gestart in 2017.

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

Ontwikkeling bestand

Het landelijk beeld laat zien dat het merendeel van de gemeenten in 2017 een tekort had op het BUIG budget. Ook is in 2017 landelijk gezien de bijstand voor het eerst in jaren gedaald. Dit gaat gecombineerd met een daling van de instroom en een stijging van de uitstroom uit de bijstand. Ook Waterland heeft een financieel tekort; in tegenstelling tot de landelijke ontwikkeling is het bestand in de gemeente Waterland gestegen van 151 klanten per 1 januari 2017 naar 166 per mei 2018. In Waterland is de instroom hoger dan de uitstroom en de uitstroom laat een dalende trend zien.

Instroom

De stijging van de instroom in de onderzoeksperiode wordt voor een groot deel veroorzaakt, doordat Waterland in 2017 de achterstand in het huisvesten van statushouders heeft ingelopen. In totaal werden er 30 nieuwkomers gehuisvest. Een andere instroomreden die vaak voorkomt, is het wegvallen van andere inkomsten.

Uitstroom

Er is een aantal factoren die van invloed zijn op het achterwege blijven van de uitstroom. Deze factoren komen hieronder bij de beschrijving van de bemiddelbaarheid van het bestand nader aan de orde. Positief is dat in Waterland de belangrijkste uitstroomreden het vinden van betaald werk is (bij 33 klanten). Hetzelfde geldt voor het gegeven dat 29% (22 klanten) na een verblijf van twee jaar of langer in de uitkering uitstroonden. Deze groep is vaak moeilijker bemiddelbaar. Daarnaast stroomt in Waterland 28% van de klanten (21 klanten) in de eerste drie maanden weer uit. De ervaring leert dat het bij een relatief hoge uitstroom in de eerste maanden verstandig is om te kijken naar de organisatie van de poort. Het is raadzaam om te kijken of deze klanten wel in aanmerking kwamen voor een uitkering, hoewel dit wellicht met de invoering van de intake nieuwe stijl al is ondervangen.

Her-instroom

De uitstroom is niet altijd duurzaam; in totaal is in de onderzoeksperiode 53% na twaalf maanden opnieuw ingestroomd (acht klanten). Het percentage klanten dat her-instroomt na zes maanden is 47% (zeven klanten).

Bemiddelbaarheid van het bestand

Van het totale bestand van 166 klanten hebben 36 klanten een ontheffing. Dit betekent dat 130 klanten in beginsel wel bemiddelbaar zijn naar werk. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat van deze 130 klanten, 30 klanten nieuwkomer zijn. Zij zijn in beginsel bemiddelbaar naar werk, maar dat zal extra begeleiding en inspanning met zich brengen en het traject naar betaald werk zal waarschijnlijk langer duren. Het is raadzaam om hier in de capaciteitsplanning rekening mee te houden.

Om deze 130 klanten naar werk te helpen, is een aantal aspecten van belang: inzicht in opleidingsniveau, inzicht in de mogelijkheden van klanten en een regelmatig klantcontact.

Klantcontact is van belang om een actueel inzicht te hebben in de mogelijkheden van klanten. Daarnaast geeft klantcontact klanten een prikkel om weer te gaan werken als gevraagd wordt naar de activiteiten van klanten, er goede afspraken worden gemaakt over deze activiteiten en de activiteiten worden gemonitord. Gebleken is dat er in het verleden in Waterland in mindere mate sprake was van regelmatig klantcontact. Na de inhaalslag rond 2016 was er in onvoldoende mate sprake van klantcontact en werden het klantcontact en de gemaakte afspraken ook niet goed geregistreerd, waardoor er geen goed inzicht was in de bemiddelingsmogelijkheden van de klanten in het bestand. Zo was er bijvoorbeeld geen goed inzicht in het opleidingsniveau. Ook konden klanten door het beperkte klantcontact het gevoel hebben dat zij waren vrijgesteld van arbeidsverplichting (informele ontheffing).

In 2018 heeft Waterland met de 'Intake nieuwe stijl mei 2018' gekozen voor een nieuwe aanpak, waarbij onder meer de mogelijkheden om te werken of anderszins te participeren veel sneller in kaart worden gebracht. Daarnaast wordt het bestand opnieuw in kaart gebracht om inzicht te krijgen in het arbeidspotentieel van de klanten. Met deze acties wordt er een goede basis gelegd voor de toeleiding naar werk en daarmee voor het verhogen van de uitstroom. Het is wel zaak om na de inhaalslag het klantcontact vast te blijven houden en de gemaakte afspraken eenduidig te registreren en te monitoren. Bij het niet nakomen van afspraken dient waar nodig een waarschuwing te worden gegeven of een maatregel te worden getroffen. Ook is het van belang dat de jobcoaches beschikken over een re-integratiebudget, zodat waar nodig kan worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van klanten.

Parttime werk

Kansen voor mensen die in de bijstand zitten, liggen bij parttime en flexibel werk. In de gemeente Waterland zien we een stijgende trend van twintig klanten op 1 januari 2017 naar 31 klanten in mei 2018. Ten opzichte van het totale aantal klanten in de bijstand is dit 18%. De trend laat een stijgende lijn zien. Tegelijkertijd zagen we eerder dat het aantal bijstandsgerechtigden in Waterland in deze periode ook is opgelopen. Ook de inkomsten uit parttime werk laten een licht stijgende lijn zien. Dit is positief en biedt wellicht ook nieuwe kansen, bijvoorbeeld in de uitbreiding van het aantal uren dat parttime gewerkt wordt.

Re-integratievoorzieningen

Het merendeel van de door de gemeente Waterland verstrekte voorzieningen wordt geboekt op de categorie 'overig'. De inzet van loonkostensubsidie wordt wel geregistreerd. Loonkostensubsidie wordt in mindere mate ingezet. Het CBS is begin 2017 gestart met een verandertraject voor de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG). Hierbij wordt voornamelijk de categorie 'overig' opgeschoond, omdat in de praktijk bleek dat veel gemeenten (net als in Waterland) het merendeel van de verstrekte voorzieningen in deze categorie opnemen, waardoor de statistiek niet zo veel informatie meer geeft. Het CBS voert de nieuwe SRG per 1 januari 2019 in. In de periode tot 1 januari moeten gemeenten hun

registratie aanpassen aan de nieuwe systematiek. Het is zaak dat Waterland hier tijdig op anticipeert.

Administratie en registratie

In de gemeente Waterland wordt geen eenduidig systeem gehanteerd voor de registratie van klantinformatie. Hierdoor is er geen goed inzicht meer in het klantenbestand. De inhaalslag die momenteel wordt uitgevoerd heeft alleen zin als de informatie die nu verzameld wordt op een eenduidige wijze in één systeem wordt geregistreerd en vervolgens ook periodiek wordt geactualiseerd. Het is van belang om hierover op korte termijn duidelijke afspraken te maken.

8.2 Aanbevelingen

Blijf de intake nieuwe stijl consequent hanteren en draag er zorg voor dat er met de inhaalslag 2018 aan het eind van 2018 een goed inzicht is in het bestand en de mogelijkheden van klanten. Zo is de basis op orde.

Bouw deze basis verder uit door met iedere klant regelmatig klantcontact te hebben, registreer de gemaakte afspraken met de klant en monitor de nakoming van de afspraken.

Geef bij het niet nakomen waar nodig een waarschuwing en pas maatregelen toe.

Hou er bij de capaciteitsplanning rekening mee dat de begeleiding van de groep nieuwkomers extra inspanningen zal vragen.

Zorg ervoor dat de jobcoaches beschikken over een re-integratiebudget, zodat waar nodig kan worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van klanten.

Blijf ook inzetten op parttime werk en bespreek regelmatig met de klant of het aantal uren dat parttime gewerkt wordt, kan worden uitgebreid.

Zorg voor een goede voorbereiding op de nieuwe SRG en neem de benodigde stappen in de registratie, zodat in januari 2019 de juiste gegevens aangeleverd kunnen worden aan het CBS.

En tot slot: zorg voor een goede, eenduidige registratie en administratie en maak duidelijke afspraken hierover. Dit geldt niet alleen voor klantinformatie en klantcontact, maar ook voor (de duur van) ontheffingen, herbeoordelingen, nakoming van afspraken, opgelegde informatie, et cetera. Het is van belang dat dit zo snel mogelijk gebeurt, omdat het effect van de andere acties teniet zal gaan als niet aan deze randvoorwaarde wordt voldaan.

Bijlage 1 Documentenoverzicht

Documentenoverzicht gemeente Waterland

1. Businesscase Waterland Werkt, 19 januari 2017.
2. Collegeadvies zelf uitvoeren Wsw, 16 augustus 2016.
3. CentERdata. Ervaringen gemeenten met Participatiewet, rapportage tweede meting, 26 oktober 2017.
4. Raamovereenkomst beschut werk tussen Gemeente Waterland en Stichting Werk & Begeleiding Noord-Holland B.V., 20 december 2017.
5. Intake P-wet nieuwe stijl, mei 2018.
6. Notitie Werkgeverstaken Werkom – gemeenten, 2017.
7. Overzicht werkzaamheden implementatie uitvoering Wsw, 14 februari 2017.
8. Implementatieplan Waterland Werkt leerwerkbedrijf, 14 februari 2017.
9. Presentatie Team Werk, 2018.
10. Informatie Raad-document gemeente Waterland. Stand van zaken uitvoering Wsw Waterland, 6 september 2016.
11. Raadsvoorstel opheffing GR Baanstede, 14 maart 2017.
12. Bijlage bij het raadsvoorstel Opheffing GR financiële vergelijking met kosten zelf uitvoeren Wsw, maart 2017.
13. Uitvoeringsplan Handhaving Participatiewet, Zorg en Welzijn 2016.
14. Jaarrekeningen Baanstede 2014 t/m 2016 en inventarisatie voor het leerwerkbedrijf 2017 en 2018.
15. Collegeadvies beleidsregels en plan van aanpak jobcoaching, 30 januari 2017.
16. Raadsinformatiedocument Aanpak en beleidsregels jobcoaching, 28 februari 2017.
17. Beleidsregels jobcoaching Waterland, 30 januari 2017.
18. Beleidsplan sociaal domein, 3 transities, 1 perspectief 2015-2017.
19. De evaluatie 2015; 1e inhoudelijke integrale evaluatie, 2015.
20. Cliëntervaringsonderzoek Participatiewet 2017.

Bronnenlijst statistieken

1. Bij standsuitkeringsstatistiek (BUS) gemeente Waterland, 1 januari 2017 t/m 1 mei 2018.
2. Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) gemeente Waterland, 1 januari 2017 t/m 1 mei 2018.

Overige bronnen

CBS. (2018). *Voor het eerst in jaren minder bijstandsontvangers*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/09/voor-het-eerst-in-jaren-minder-bijstandsontvangers>

CentERdata (2017). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet*. In opdracht van Ministerie SZW. Rijksoverheid.

CPB. (2017). *Raming van het bijstandsvolume in de Macro Economische Verkenning (MEV 2018)*. Geraadpleegd van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-19sept2017-Raming-bijstandsvolume-MEV-2018.pdf>

Divosa. (2017). *Jaarrapportage 2017 - Instroom versus uitstroom*. Geraadpleegd van <https://www.divosa.nl/divosa-benchmark-werk-inkomen-jaarrapportage-2017#in-en-uitstroom-in-de-bijstand--instroom-versus-uitstroom>

Divosa. (2017). *Jaarrapportage 2017 - Aantal loonkostensubsidies groeit*. Geraadpleegd van <https://www.divosa.nl/divosa-benchmark-werk-inkomen-jaarrapportage-2017#loonkostensubsidies--aantal-loonkostensubsidies-groeit>

Divosa. (2017). *Parttime en flexibel werk in de bijstand*. Geraadpleegd van <https://www.divosa.nl/onderwerpen/parttime-en-flexibel-werk-de-bijstand>

Inspectie SZW (2017). Klantonderzoek monitor Participatiewet 2017, tabel 4.3. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/12/08/klantonderzoek-monitor-participatiewet-2017>

Panteia (2017). *Aantal medewerkers in Wsw wordt minder*. Geraadpleegd van <https://www.panteia.nl/nieuws/aantal-werknemers-in-de-wsw-wordt-minder/>

Rijksoverheid. (2018). *Participatiewet*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>

Kamerbrief d.d. 2 juli 2018. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/02/kamerbrief-hoofdpijnen-veranderopgave-inburgering>

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

1. Concerncontroller
2. Hoofd van de afdeling Zorg en Welzijn
3. Coördinator van het team Uitvoering
4. Jobcoach