

Rekenkamer gemeente Wageningen
Arie Teeuw, Voorzitter Rekenkamer
Email secretaris Paul Bosch: pboschgod@kpnmail.nl
Tel.nr secretaris: 06-10551336

Aan de gemeenteraad van de gemeente Wageningen

Wageningen, 25 mei 2015

Onderwerp: rapport "Inkomensondersteuning in Wageningen"; ervaringen van burgers met inkomensondersteuning door de gemeente.

Geachte heer, mevrouw,

De Rekenkamer Wageningen heeft de afgelopen maanden door onderzoeksbureau Panteia een onderzoek uit laten voeren naar inkomensondersteuning in Wageningen. De Rekenkamer is blij met het onderzoeksrapport; het geeft niet alleen een beeld van beleid en uitvoering maar vooral ook van de beleving door de ontvangers van Wwb uitkeringen. Er is in vier groepen met uitkeringsgerechtigden gesproken. Het rapport van de Rekenkamer, met daarin opgenomen het onderzoeksrapport van Panteia, de bestuurlijke reactie van het College van burgemeester en wethouders en het nawoord van de Rekenkamer bieden wij u vergezeld van een persbericht bij deze aan.

We verwachten dat het onderzoek een bijdrage kan leveren aan de effectieve uitstroom naar werk, een goede inkomensondersteuning, de bejegening van aanvragers en ontvangers en de toegankelijkheid.

Het College geeft in de bestuurlijke reactie aan dat het onderzoek een goed beeld geeft van en beleid en uitvoering tot 1 januari 2015. Tevens geeft men aan dat een dergelijk onderzoek waardevol is en in 2016 nog eens herhaald zou moeten worden.

De Rekenkamer hoopt op een goed debat tussen raad en college en rekt op heldere afspraken ten aanzien beleid, uitvoering, bejegening, communicatie, maatwerk en evaluatie. Wageningen heeft een naam hoog te houden.

De onderzoekers hebben hun werk goed kunnen verrichten dankzij de zeer bereidwillige medewerking van zowel de ambtelijke organisatie alsook het College alsook de geïnterviewden..

Hoogachtend

Mr. A.H. Teeuw Voorzitter Rekenkamer Wageningen

i.a.a. college

De Verordening Rekenkamer geeft aan dat de raad de rapporten van de Rekenkamer binnen een redelijke termijn na openbaarmaking bespreekt.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN van de Rekenkamer	2
REACTIE B&W	5
NAWOORD REKENKAMER	7
BIJLAGE: ONDERZOEKSRAPPORT	8

SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Samenvatting van de bevindingen

De Rekenkamer Wageningen heeft onderzoeksbureau Panteia een onderzoek laten doen naar de ervaringen van burgers met inkomensondersteuning door de gemeente. Het onderzoek is eind 2014 opgestart en heeft met name betrekking op beleid en uitvoering vóór 1 januari 2015, de datum waarop de nieuwe Participatiewet van kracht is geworden. Het geformuleerde beleid spreekt ambitie uit aldus de onderzoekers.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is men vooral te rade gegaan bij de Wageningers die door de gemeente in hun inkomen worden ondersteund in het kader van de WWB. De onderzoeksvragen hebben vooral betrekking op het beleid, de inzet van middelen, de organisatie van de uitvoering, de invulling van het contact met de klant, het toezicht op de rechtmatigheid en de beleving van uitkeringsontvangers. Naast het bestuderen van beleidsdocumenten en gesprekken met medewerkers van de gemeente hebben de onderzoekers gesproken met de ontvangers van de uitkering zelf. Dit laatste in de vorm van een viertal groepsgesprekken met de ontvangers. Drie groepen zijn ingedeeld op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt, de zogenaamde treden 1 tm 6. Een groep bestaat uit mensen die recent zijn uitgestroomd.

Uiteindelijk hebben 20 klanten van de afdeling Samenleving aan de gesprekken deelgenomen; een aantal klanten is ondanks een toezegging niet op komen dagen voor het gesprek. Met vier klanten is telefonisch een gesprek gevoerd. Het is een kwalitatief onderzoek, niet kwantitatief. Conclusies gaan dan ook niet over aantallen en feiten maar over processen en belevingen. De Rekenkamer is met de onderzoekers van mening dat de resultaten geloofwaardig en bruikbaar zijn in de Wageningse situatie.

Het integrale rapport van de onderzoekers is in deze rapportage opgenomen, evenals de reactie van het College op het onderzoek. De uitgebreide conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn in het vierde hoofdstuk van dat rapport terug te vinden.

In hoofdstuk 2 geven de onderzoekers een beeld van de omvang en samenstelling van het klantenbestand en de spreiding over de stad. Eind 2014 ondersteunde de gemeente Wageningen bijna 600 mensen in hun inkomen. Met een bijstandsdichtheid van 2,1% van de beroepsbevolking scoort Wageningen duidelijk onder het landelijk gemiddelde van 3,2%. Van de totale lasten van 12,5 miljoen euro in 2014 is 10,4 miljoen gedekt vanuit een rijksbijdrage, 2,1 miljoen kwam ten laste van de gemeentebegroting. Voor participatie was daarnaast in 2014 2,9 miljoen beschikbaar.

Hoofdstuk 3 geeft een beeld van de Wageningse aanpak; het beleid, de organisatie en de uitvoering van de inkomens- en reïntegratie-ondersteuning. Als voorbereiding op de drie decentralisaties heeft Wageningen het beleidskader 'Samen Redzaam' opgesteld en de uitgangspunten vastgesteld. De Participatiewet betreft één regeling voor de bijstand, Wajong en WSW en heeft als doelstelling iedereen met een arbeidsvermogen toe te leiden naar werk. In Wageningen zullen op termijn ongeveer 1.000 inwoners in de doelgroep van de Participatiewet gaan vallen, waarbij de loonwaarde van de klant de indicator is voor de nodige ondersteuning; in plaats van de participatieladder. Aangegeven wordt dat er voor wat betreft de invulling van de WWB niet veel zal veranderen; de criteria voor toewijzing blijven hetzelfde. De invoering van de kostendelersnorm is nieuw. In het

beleidsplan 'Ondersteuningsaanbod Participatiewet' wordt een aantal stappen beschreven in de uitvoering van het ondersteuningsaanbod, welke overeenkomen met de huidige werkwijze (tijdens de periode van het onderzoek). Bij de weg naar werk geldt 'de kortste weg' als uitgangspunt.

Hoofdstuk 4 geeft een beeld van de beleving van de klant. Aan de hand van de antwoorden die men heeft gegeven komen de onderzoekers tot een soort van driedeling;

- a. een groep waarvoor de uitkering een tijdelijke noodoplossing is en welke dicht bij de arbeidsmarkt staat
- b. een groep waarvoor de uitkering een overbrugging is naar stabiliteit en de uitkeringsafhankelijkheid voortkomt uit een samenloop van omstandigheden en
- c. een groep waarvoor de uitkering (mogelijk) structureel is.

De eerste kennismaking met de gemeente valt de meeste mensen zwaar. Het geldt voor elk van de drie groepen. Er blijkt bij de klanten veel onduidelijkheid te bestaan over het proces. Daarnaast ervaart men een wel erg sterke oriëntatie op werk in welke vorm en van welk niveau dan ook. De duurzaamheid van de bereikte uitstroom wordt regelmatig in twijfel getrokken.

Klanten spreken van een nogal confronterende sfeer tijdens het eerste gesprek en ervaren de administratieve lasten van de te verstrekken informatie als zwaar. De ervaringen met en de meningen over het vervolg, de ondersteuning door de gemeente, lopen uiteen. Zo geven recent ingestroomden aan zich nogal eens gecontroleerd te voelen. Daar waar op de hoogste treden van de participatieladder veel respondenten aangeven dat ondersteuning en opgelegde verplichtingen niet goed aansluiten op profiel en behoeften, zijn de percepties op de lagere tredes beduidend anders; de hang naar uitstroom wordt minder sterk gevoeld en wordt aanzienlijk vaker maatwerk ervaren. Men is ook beduidend positiever over de ontvangen hulp.

Naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt verder toeneemt neemt de inzet van instrumenten verder af. Dat geldt ook voor het contact. Behoeftte aan meer contact is er niet of nauwelijks.

Hoewel veel respondenten er van uit gaan de regels en voorwaarden voor hun uitkering goed te kennen blijkt dat in de praktijk niet het geval te zijn. Men geeft in een aantal situaties aan dat er sprake is van foutieve voorlichting door de gemeente.

Conclusies

De gemeente Wageningen lijkt inhoudelijk goed voorgesorteerd, de ontwikkeling van het klantenbestand suggereert dat de aanpak het gewenste succes heeft gehad; het aantal klanten bleef de afgelopen jaren stabiel. Het is aannemelijk dat het beleid en de uitvoering daaraan hebben bijgedragen.

Het geformuleerde beleid lijkt de weg naar de uitvoering goed gevonden te hebben. Klanten hebben ervaren dat de toegang tot hulp streng bewaakt wordt en de nadruk sterk op werk ligt. Bij klanten wil dit nog wel eens onvriendelijk en hard overkomen.

De groep met een korte afstand tot de arbeidsmarkt wordt tot het einde van de uitkering gehouden aan de dwingende kaders van de kortste weg naar betaald werk. Een aantal klanten ervaart de kaders als te dwingend en te beperkend.

Voor de groep waarvan wordt vastgesteld dat de weg naar werk voorlopig enkele onoverkomelijke obstakels heeft, verandert de houding van de gemeente na verloop van tijd. Het maatwerk wordt vooral aan deze groep geleverd en er daarbij veel mogelijk.

Voor de groep met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt wordt minder ingezet vanuit het participatiebudget.

Met betrekking tot handhaving toont de gemeente zich vooral bij intake streng; controle en sancties worden bij de intake aan de orde gesteld. Ondanks alle voorlichting is de kennis over de uitkeringsvoorwaarden bij de klanten beperkt. Men is wel bekend met de uitgangspunten maar heeft zich verder nooit verdiept in de regels.

Aanbevelingen

Ontwikkel maatwerk voor de hoogste tredes

Het maatwerk waarop de gemeente zich voorstaat, beperkt zich tot een deel van het klantenbestand, namelijk de groep met een wat grotere, maar niet onoverkoombare, afstand tot de arbeidsmarkt. De groep met de kortste afstand tot de arbeidsmarkt ervaart vooral een strak gedefinieerd traject dat vaak niet de ruimte biedt die men zou willen hebben. Het aanbod sluit vaak niet aan op de behoeften en het is de vraag of dit op lange termijn de meest effectieve methode is. Dit geldt met name voor de groep hoger opgeleiden in Wageningen.

Verbeter duurzaamheid van uitstroom

De inzet op de kortste weg naar werk leidt niet alleen tot uitstroom naar werk maar ook tot uitstroom door uitval. Een groot deel van de mensen zet haar aanvraag voor een uitkering na het eerste gesprek niet door. Onder uitval wordt verstaan dat er sprake is van uitstroom zonder dat er structureel iets veranderd is in de persoonlijke situatie. Een aantal mensen meldt zich na verloop van tijd opnieuw. Onderzocht zou moeten worden hoe de duurzaamheid van de uitstroom verbeterd zou kunnen worden.

Verbeter toegankelijkheid en bejegening

Veel mensen geven aan de gemeente als ontoegankelijk te ervaren. Hoewel er veel te zeggen zal zijn voor het handhaven van de strenge poortwachter, verdient de bejegening van de klant de aandacht. Streng is goed en effectief zolang het de eigenwaarde van degene die om hulp verzoekt niet (verder) aantast. De gemeente wordt geadviseerd het intake-traject zo in te richten dat ook diegenen die niet voor een uitkering in aanmerking komen, zich correct behandeld voelen. Het is beter te zorgen voor een meer evenwichtige bejegening.

REACTIE B&W

Rekenkamer van Wageningen
Postbus 1
6700 AA WAGENINGEN

15.0102393

Wageningen	4 mei 2015
ons kenmerk	BS/15.0102393
ons nr. ink. brief	BS/
onderwerp	onderzoek rekenkamer
bijlagen	
behandeld door	A.F. Verhaaf
telefoon	0317-492 730
verzendsdatum	20 mei 2015

Geachte heer, mevrouw,

In opdracht van de Rekenkamer heeft het adviesbureau Panteia een onderzoek gedaan naar de ervaringen van burgers met inkomensondersteuning van de gemeente. Met deze brief willen wij u onze reactie geven over de uitkomsten van dit rapport.

Opbouw rapport

Als eerste wordt ingegaan op de vraag waarom dit onderzoek gedaan is (Hoofdstuk 1). Daarna geeft het rapport inzicht in het klantenbestand en inzicht in het door Wageningen gevoerde re-integratiebeleid (Hoofdstuk 2 en 3.) Afgesloten wordt met het belangrijkste deel; de beleving van de klant (Hoofdstuk 4). Wij zullen in deze brief ingaan op hoofdstuk 1 tot en met 4:

Het Wageningse beleid

Het onderzoek geeft een uitstekend inzicht in de omvang en de samenstelling van het uitkeringenbestand.

Het onderzoek richt zich nog niet op het beleid dat ontwikkeld is op basis van de nieuwe Participatiewet. Dat is ook niet mogelijk, omdat de Participatiewet en het flankerend beleid met ingang van 1 januari 2015 is ingevoerd. Voor de ervaringen van de klant is de uitvoering van het WWB-beleid (WWB= Wet werk en bijstand) genomen dat gold tot 1.1.2015. Bij de uitvoering van dit beleid wordt de Participatieladder toegepast. Met deze ladder wordt de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald. De ladder bestaat uit 6 tredes. Klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt worden op de tredes 5 en 6 van de ladder geplaatst, klanten die wat verder van de arbeidsmarkt staan worden op de tredes 3 en 4 ingedeeld. Klanten die op de tredes 1 en 2 worden geplaatst kunnen vanwege hun beperkingen voornamelijk niet uitstromen richting werk en maken vooral gebruik van zgn. WMO voorzieningen. Dit beleid wordt in Hoofdstuk 3 van het rapport uitstekend samengevat.

Een deel van het "oude" beleid heeft een plaats gekregen in de nieuwe beleidskaders. Ondanks de beperking van het onderzoek tot de uitvoering volgens het oude beleid, wordt in het onderzoek wel een uitspraak gedaan over het beleid dat de gemeente heeft ontwikkeld voor de uitvoering van de Participatiewet. "Uit het beleid dat Gemeente Wageningen in dit kader heeft geformuleerd, spreekt ambitie" (Pagina 3 paragraaf 1.1.).

Representativiteit

In de voorbereidende gesprekken met de onderzoeker van het onderzoeksbureau is besloten tot het voeren van groepsgesprekken. Samen met het Onderzoeksbureau is besloten deze groepen te definiëren langs de participatieladder. Het bureau wilde graag 10 klanten per groep interviewen. De gemeente heeft per groep minimaal 10 klanten aangeleverd die hebben aangegeven mee te willen werken aan dit onderzoek. Helaas is de opkomst bij de verschillende groepen niet heel erg hoog geweest waardoor er relatief weinig klanten zijn gesproken.

De Wageningse aanpak

Zoals hiervoor is aangegeven, gaat het hier om de aanpak volgend het beleid dat gold tot 1.1.2015. De Wageningse aanpak wordt o.i. in het onderzoek helder verwoord en behoeft geen verdere toelichting.

De beleving van de klant en de aanbevelingen

Bij aanvang van dit onderzoeksproces is zowel naar de rekenkamer als naar het onderzoeksbureau de wens uitgesproken dat een dergelijk onderzoek zinvol is en hopelijk verbeterpunten oplevert zodanig dat zowel het beleidsproces input krijgt alsmede de uitvoering wellicht een aantal verbeterlagen kan maken.

Kern van de conclusies:

Uit het onderzoeksrapport blijkt dat de uitvoering aansluit bij ons beleid. De kortste weg naar werk is het uitgangspunt en wordt door alle klanten genoemd als belangrijke drijfveer. Ongeacht de positie op de participatieladder (exclusief de tredes 1 en 2) staat in het eerste gesprek de kortste weg naar werk centraal. Dit wordt met name door de hoger opgeleiden niet altijd als positief ervaren, omdat dit niet aansluit bij hun werk- en studiewensen. Het rapport spreekt van een toenemende bereidheid tot maatwerk naar mate de afstand tot de arbeidsmarkt groter wordt. Maar ook klanten die op basis van hun hogere opleiding een kortere afstand tot de arbeidsmarkt hebben, hebben bij de keuze van een re-integratietraject behoefte aan maatwerk. Maatwerk betekent dan, dat niet direct de kortste weg naar lager gekwalificeerd werk opgelegd wordt, maar dat een re-integratietraject opgesteld wordt dat meer in overeenstemming is met het opleidingsniveau van de klant.

In de aanbevelingen wordt hier aandacht aan besteed en wordt meer maatwerk geadviseerd voor degenen die op de bovenste treden van de Participatieladder zijn geplaatst. In het nieuwe beleidsplan "samen redzaam" is maatwerk en keuzevrijheid nog sterker verankerd.

Wij omarmen daarom de aanbeveling en zoeken naar mogelijkheden om een re-integratieaanpak te vinden die meer aansluit op de mogelijkheden en behoeftes van deze specifieke groep.

Daarnaast is er de aanbeveling om de communicatie naar de klant beter te organiseren. Ook deze aanbeveling nemen wij over. De komende maanden zullen wij onderzoeken welke acties wij kunnen ondernemen om klanten en potentiële klanten beter te informeren over het traject van uitkering en re-integratie. Onderdeel hiervan zal ook zijn om de bejegening van klanten in alle fasen van het uitkerings- en re-integratietraject te verbeteren zodat alle klanten zich correct en met respect behandeld voelen.

Als laatste spreekt het college de wens uit om een dergelijk onderzoek volgend jaar nog een keer uit te voeren om te meten of de aanbevelingen de gewenste uitwerkingen hebben gehad en in hoeverre het nieuwe beleid ihkv de Participatiewet haar uitwerking bij burger en medewerker zichtbaar wordt

Wij nemen aan u met deze brief voldoende ingelicht te hebben.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Wageningen,

de secretaris,

de burgemeester,



M.J.F. Verstappen



G.J.M. van Rumund

De brieven van de gemeente Wageningen worden in principe niet meer of digitaal ondertekend.

NAWOORD REKENKAMER

Het College geeft in de bestuurlijke reactie aan dat het onderzoek een goed beeld geeft van en beleid en uitvoering tot 1 januari 2015. Tevens geeft men aan dat een dergelijk onderzoek waardevol is en in 2016 nog eens herhaald zou moeten worden.

Het klopt dat het onderzoek betrekking heeft op het beleid tot 1 januari 2015. Het klopt ook dat besloten is het beleid aan te passen. Het besluiten tot nieuw beleid geeft echter nog geen garantie dat de 'bejegening van klanten' zoals deze op papier is uitgewerkt in de praktijk door de medewerkers wordt uitgevoerd en, misschien nog belangrijker, door klanten als positief wordt ervaren. Bij de formulering van het nieuwe beleid waren de uitkomsten van dit onderzoek immers nog niet bekend.

Het past bij (nieuw) beleid om na verloop van tijd het beleid, de uitvoering en de effecten daarvan te evalueren. Het voorstel van het College is om het onderzoek in 2016 te herhalen. Het lijkt ons goed dat het College dat ook doet. Het is raadzaam om goede afspraken te maken over de aanpak, planning en terugkoppeling van resultaten van zo'n onderzoek.

De Rekenkamer adviseert om naast zo'n onderzoek ook tussentijds een vinger aan de pols te houden om bij te kunnen sturen en het eventueel inslijten van patronen te voorkomen.

Zowel het oude alsook het nieuwe beleid spreekt van maatwerk. Gebleken is dat maatwerk soms vooral betrekking heeft op een groep klanten en veel minder individueel maatwerk betreft; maatwerk is wat de Rekenkamer betreft per definitie individueel.

Communicatie is altijd van belang en zeker ook voor deze groep burgers. Gebleken is dat hoe goed beleid en regels ook zijn geformuleerd men vaak alleen dat onthoudt wat op dat moment betrekking heeft op de situatie van de klant. Al het andere glijdt op dat moment langs hem of haar heen.

De Rekenkamer is blij dat het College ondanks het beperkte aantal geïnterviewden de resultaten serieus neemt. Voor een dergelijk kwalitatief onderzoek is het aantal geïnterviewden ook minder relevant.

De Rekenkamer hoopt op een goed debat tussen raad en college en rekt op heldere afspraken ten aanzien van beleid, uitvoering, bejegening, communicatie, maatwerk en evaluatie. Wageningen heeft een naam hoog te houden.

BIJLAGE: ONDERZOEKSRAPPORT



Inkomensondersteuning in Wageningen

**Ervaringen van burgers met inkomens-
ondersteuning door de gemeente**

Een onderzoek in opdracht van De Rekenkamer

Guido Brummelkamp
Suzanne Bouma

Reageer op
dit rapport





Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Waarom dit onderzoek?	3
1.2	Onderzoeksvragen	3
1.3	Opzet van het onderzoek: de klant aan het woord	4
1.4	Opzet van het rapport	6
2	Omvang en samenstelling van het klantenbestand	7
2.1	Omvang	7
2.2	Ontwikkeling	8
2.3	Samenstelling	10
3	De Wageningse aanpak	11
3.1	Het beleid	11
3.2	Organisatie	14
3.3	Uitvoering	16
4	Beleving van de klant	20
4.1	Inleiding	20
4.2	Hoe ervaren mensen hun uitkering? Een driedeling	20
4.3	De intake: het eerste contact met de gemeente	22
4.4	Het vervolg: ondersteuning door de gemeente	23
4.5	Kennis van regels en naleving	27
4.6	Uitstroom	29
5	Conclusies en aanbevelingen	30
5.1	Conclusies	30
5.2	Aanbevelingen	32

Zoetermeer, April 2015

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.





1 Inleiding

1.1 Waarom dit onderzoek?

Inkomensondersteuning is bij uitstek een kerntaak van de overheid. Op een enkele politieke partij na, bestaat over de gehele linie – van links tot rechts en van progressief tot conservatief – de overtuiging dat er een vangnet moet zijn voor hen die het niet lukt om in de eigen noodzakelijke levensbehoeften te voorzien. Deze overtuiging is van alle tijden en bestaat niet alleen in Nederland. Een belangrijk onderdeel van inkomensondersteuning vormt de Wet werk en bijstand (WWB) die per 1 januari 2015 is vervangen door de Participatiewet. De uitvoering van deze wet is neergelegd bij gemeenten. Elke gemeente staat daarbij voor de uitdaging de balans te vinden tussen toegankelijkheid en oplettendheid. Zij moet toegankelijk zijn voor hen die het nodig hebben en zij moet er tegelijkertijd op toezien dat de ontvangers van hulp er werkelijk recht op hebben en al het mogelijke doen om weer financieel onafhankelijk van de overheid te worden.

Uit het beleid dat Gemeente Wageningen in dit kader heeft geformuleerd, spreekt ambitie. Dit beleid dat medio 2014 met zicht op de komst van de Participatiewet en de decentralisaties tot stand is gekomen, zet sterk in op het vergroten van de zelfredzaamheid. Concreet betekent dit dat de gemeente in de eerste plaats de klant wil helpen om (weer) zelf in het levensonderhoud te voorzien. Niet door te vertellen wat zij moet doen, maar vooral door de burger na te laten gaan wat de weg naar werk nu precies in de weg staat en hoe die weg weer kan

worden vrijgemaakt. Met andere woorden: de gemeente wil de klant met een uitkering helpen zichzelf te helpen. Het is een benadering die maatwerk vereist. De gemeente zet zich in om van iedere klant zicht te krijgen op diens competenties en perspectieven. Met dit beeld wil zij met de klant komen tot een plan van aanpak.

De Rekenkamer van de Gemeente Wageningen is met dit onderzoek nagegaan of de gemeente haar ambities waarmaakt. In de eerste plaats is onderzocht of de gemeente toegankelijk is en tegelijk oplettend. Kunnen mensen die hulp nodig hebben er goed terecht en let de gemeente er vervolgens ook goed op dat uitkeringen rechtmatig worden verstrekt? In de tweede plaats is nagegaan hoe de huidige aanpak en de beleving van klanten zich verhoudt tot het nieuwe beleid waarin het bevorderen van zelfredzaamheid centraal staat. Hierbij zij opgemerkt dat met betrekking tot het laatste, geen sprake is van een effectmeting. Het beleid is daarvoor immers nog te jong. Er is vooral nagegaan of de gemeente inmiddels goed is voorgesorteerd.

1.2 Onderzoeksvragen

Vier vragen staan in dit onderzoek centraal. Bij de beantwoording ervan zijn wij in de eerste plaats te rade gegaan bij hen voor wie het beleid bestemd is, namelijk de Wageningers die door de gemeente in hun inkomen worden ondersteund. Wij gaan na of de gemeente deze mensen daadwerkelijk bereikt en





of deze doelgroep zich in haar gedrag laat beïnvloeden zoals de gemeente dat met haar beleid voor ogen heeft. Het betreffen de volgende vragen:

1. Hoe ziet het beleid met betrekking tot inkomensondersteuning eruit? Welke middelen worden ingezet en hoe is de uitvoering georganiseerd?
2. Hoe geeft de gemeente in het contact met de klant inhoud aan het beleid en de geest van de wet¹?
3. Hoe wordt door de gemeente toegezien op de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking? Slaagt de gemeente er in om de wettelijke normen over te dragen²?
4. Hoe beleven uitkeringsontvangers de uitkeringsvoorwaarden en hoe percipiëren uitkeringsontvangers het beleid van de gemeente waarin zelfredzaamheid centraal staat?

Het onderzoek richt zich op de groep mensen die tot januari 2015 ondersteuning kregen in het kader van de WWB.

1.3 Opzet van het onderzoek: de klant aan het woord

Bij de beantwoording van bovenstaande vragen zijn wij te rade gegaan bij beleidsdocumenten, medewerkers van de gemeente en bij degenen voor wie het beleid bedoeld is: de ontvangers van een uitkering. Wij hebben daarbij bewust gekozen voor gesprekken en niet voor een enquête. Een enquête zou te

¹ Hier is in eerste instantie de WWB (die tot 31 december 2014 gold) als kader gebruikt.

² Ook hier is de WWB als referentiekader gebruikt.

weinig inzicht geven in percepties en beleving en hoe deze eventueel samenhangen de achterliggende omstandigheden en persoonlijke eigenschappen.

Wij vonden het in het kader van de vraagstelling wenselijk om de klant in persoon te ontmoeten en het gesprek aan te gaan.

Dit onderzoek is daarmee kwalitatief van aard. Dit betekent dat de resultaten in de eerste plaats richtinggevend zijn en niet zozeer toetsend zoals bij kwantitatief onderzoek. Uit de verscheidenheid aan ervaringen die 24 klanten van de Afdeling Samenleving met ons deelden, hebben wij patronen afgeleid. Dit zijn ervaringen die door de gehele groep van respondenten werden gedeeld of die naar voren kwamen bij specifieke subgroepen. Voor de meeste bevindingen die wij in dit rapport beschrijven, veronderstellen wij een voldoende empirische basis. Wij hebben bij de uitvoering van het veldwerk toegewerkt naar een verzadingspunt. Dit is het punt waarop elk aanvullend gesprek minder nieuwe inzichten oplevert en het vooral bevestigt wat we al eerder opgemerkt hadden. Desondanks vonden wij aspecten en signalen waarvoor de basis nog smal was waardoor er geen harde conclusies over kunnen worden getrokken. Voor zover wij deze aspecten toch benoemen in dit rapport geven wij erbij aan dat zij voortkomen uit een beperkt aantal waarnemingen.

In de gesprekken die wij voerden is steeds in de eerste plaats nagegaan hoe men in het algemeen een bijstandsuitkering ervaart, hoe men daarin terecht is gekomen en welke perspectieven men voor zichzelf ziet op de korte en lange termijn. Tegen deze achtergrond is vervolgens doorgevraagd naar ervaringen met de gemeentelijke dienstverlening, de





effectiviteit van hulp, advies en handhaving en uiteindelijk ook naar hoe de centrale elementen uit het gemeentelijke beleid op individueel niveau terug komen in de benadering en begeleiding. Zoals eerder aangegeven hebben wij met in totaal 24 klanten gesproken. 20 daarvan hebben deelgenomen aan één van de vier groeps gesprekken. Vier zijn daarna telefonisch geïnterviewd. De deelnemers van drie van de vier groeps gesprekken zijn geselecteerd aan de hand van hun afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeente duidde die afstand tot voor kort aan met zes 'treden', waarbij mensen op trede 1 de grootste afstand hebben en mensen op trede 6 de kleinste. Wij komen later in dit rapport nog terug op deze indeling. Een vierde groep bestond uit mensen die recent zijn uitgestroomd. Met hen werd teruggeblikt op de tijd waarin ze een uitkering kregen. Onderstaande tabel geeft een overzicht. Voor alle deelnemers geldt dat zij tot 1 januari 2015 vielen onder de WWB. Mensen die tot 1 januari 2015 een WAJONG uitkering hadden of in een WSW traject zaten, vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

tabel 1 Indeling van mensen met een WWB uitkering met wie voor dit onderzoek is gesproken.

	Aantal deelnemers
Grote afstand tot inkomensafhankelijkheid (trede 1 & 2)	4
Middelmatige afstand tot inkomensafhankelijkheid (trede 3 & 4)	8
Kleine afstand tot inkomensafhankelijkheid (trede 5 & 6)	8
Recent uitgestroomden (mensen die inmiddels geen WWB uitkering meer ontvangen)	4
Totaal aantal deelnemers	24

De gesprekken vonden plaats aan de hand van een leidraad waarin de centrale onderzoeksvragen waren uitgewerkt. Om de onafhankelijkheid van de onderzoekers ten opzichte van de gemeente te benadrukken, vonden de gesprekken plaats in een buurtcentrum in Wageningen, namelijk Wijkcentrum De Nude. De vier aanvullende telefonische interviews hebben plaatsgehad met mensen uit trede 3 & 4, omdat deze groep na uitvoering van de groeps gesprekken veldwerk ondervertegenwoordigd bleek. De mensen die hebben deelgenomen aan de groeps gesprekken hebben daar een cadeaubon van € 25 voor ontvangen.

Ter voorbereiding en als aanvulling op de gesprekken met klanten hebben interviews plaatsgevonden met medewerkers van de Afdeling Samenleving van de gemeente. Wij spraken met de Teammanager Ondersteuning, de Teammanager Consulents, met twee beleidsmedewerkers en met twee klantmanagers. Tijdens de uitvoering van het onderzoek is naast deze gesprekken nog meerdere malen telefonisch en per mail contact geweest





1.4 Opzet van het rapport

Dit rapport bestaat naast deze inleiding uit drie hoofdstukken en een conclusie. In het tweede hoofdstuk geven wij op basis van bestaande bronnen een beeld van de groep Wageningers die op dit moment een WWB uitkering ontvangt. Hoeveel zijn het er, waar wonen zij, hoe heeft hun aantal zich over de jaren ontwikkeld en hoe is de groep samengesteld als we kijken naar hun afstand tot de arbeidsmarkt. In het derde hoofdstuk wordt vervolgens de Wageningse aanpak beschreven.

Achtereenvolgens gaan we in op het beleid, de organisatie en de uitvoering. Het vierde hoofdstuk bevat de bevindingen van het veldwerk onder de ontvangers van een uitkering. We beschrijven hier hun ervaringen en zetten die ervaringen zoveel mogelijk af tegen hun behoeften en omstandigheden. Ten slotte worden in de conclusies de onderzoeksvragen beantwoord.



2 Omvang en samenstelling van het klantenbestand

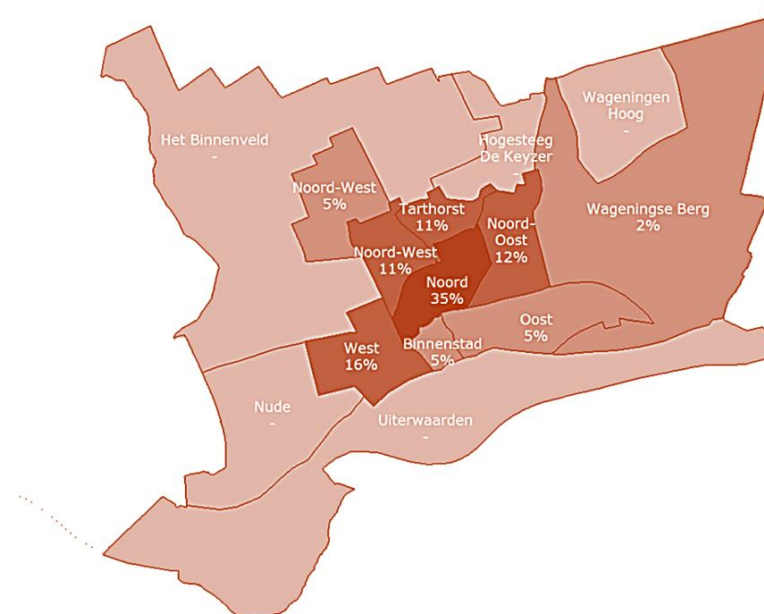
2.1 Omvang

Eind 2014 ondersteunde Gemeente Wageningen bijna 600 mensen in hun inkomen met een WWB-uitkering. Het betrof 2,1% van de beroepsbevolking, ruim onder het landelijk gemiddelde van 3,2%. Wat uitkeringsdichtheid betreft, behoort Wageningen tot de middenmoot van de Nederlandse gemeenten. Wageningen staat op plaats 177 van de in totaal 393 gemeenten.

Hoewel het een kleine groep mensen is die een uitkering ontvangt, gaat er jaarlijks veel geld in om. In 2014 bedroeg het budget voor de WWB 12,3 miljoen en voor de Bbz 0,2 miljoen (Besluit bijstandverlening zelfstandigen). Daarvan werd 10,4 miljoen gedekt werd met een rijksbijdrage. De resterende 2,1 miljoen kwam ten laste van de gemeentebegroting. In aanvulling op de inkomensondersteuning, heeft de gemeente in 2014 een bedrag van 2,9 miljoen beschikbaar gehad voor participatie, 1,1 miljoen daarvan kwam uit de eigen middelen. Per inwoner geeft Gemeente Wageningen € 100 aan inkomens ondersteuning en participatie, landelijk ligt dit bedrag op € 48.

Op nevenstaande kaart is weergegeven hoe de groep van bijna 600 mensen met een WWB uitkering in 2014 was verspreid over de gemeente. Een groot deel woont iets ten noorden van het centrum en in de wijken direct daar omheen.

figuur 1 Spreiding van mensen met een WWB uitkering in de gemeente Wageningen



Bron: CBS, bewerking Panteia

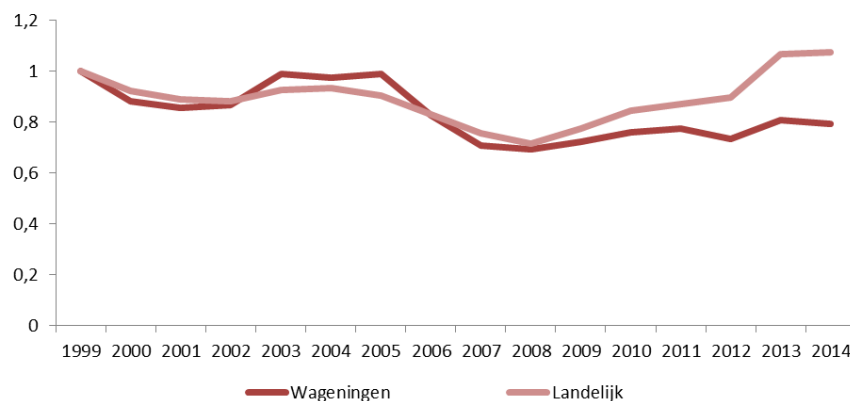




2.2 Ontwikkeling

Over de langere termijn is het aantal mensen dat in Wageningen is aangewezen op een uitkering afgenomen. In 1999 ontvingen nog bijna 800 mensen een WWB uitkering, op dit moment ligt dat 21 procent lager. Deze ontwikkeling onderscheidt zich van die in de rest van het land. Dit geldt zeker voor de periode na 2008. Toen begon landelijk het aantal mensen met een WWB uitkering toe te nemen, terwijl dat aantal in Wageningen stabiel bleef. Sinds 2008 schommelt het aantal in Wageningen rond de 600 (zie figuur 3).

figuur 2 Ontwikkeling aantal mensen met een WWB uitkering (geïndexeerd 1999 = 1)³



Bron: CBS (cijfers over 2013 & 2014 zijn afkomstig van Divosa)

³ Deze ontwikkeling betreft het aantal ontvangers van een WWB uitkering tot de leeftijd van 65 jaar.

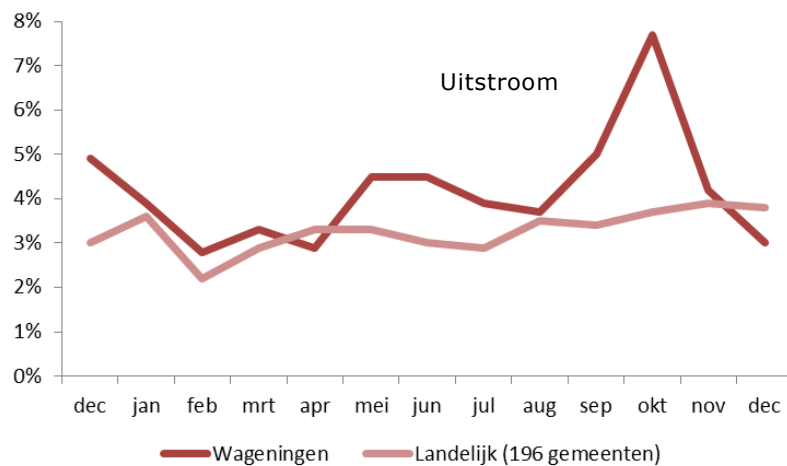
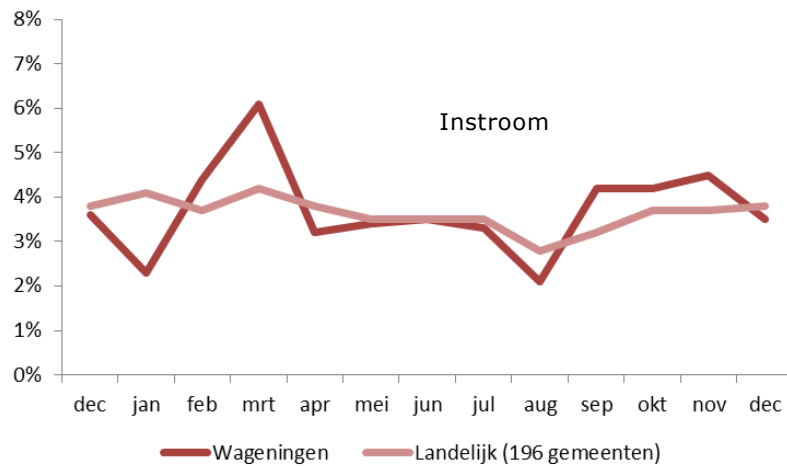
Kijkend naar het afgelopen jaar (2014) is het aantal uitkeringsgerechtigden in Wageningen iets afgenomen. Over het gehele jaar genomen, kende de gemeente een uitstroom van 4,1% (dit is het aantal uitgestroomde mensen als percentage van het totaal aantal mensen met een uitkering) tegen een instroom van 3,7%. Deze uitstroom piekte in oktober vorig jaar, daarbij moet worden opgemerkt dat het in absolute zin om een beperkt aantal extra uitstromers gaat. In de maand november stroomden er 24 mensen meer uit dan gemiddeld in een maand.

Voor heel Nederland stroomden er juist meer mensen in dan uit. De landelijke instroom bedroeg 3,6%, de uitstroom 3,2%. Figuur 3 geeft een overzicht. Wageningen zet actief in op het beperken van de instroom van mensen tot hen die de inkomensondersteuning echt nodig hebben. Van de mensen die zich vorig jaar voor ondersteuning meldden, haakt 45% na een eerste gesprek af. Wij komen hier in het volgende hoofdstuk nog op terug.





figuur 3 In- en uitstroom over 2014 (aantal in- en uitgestroomde mensen als percentage van het totaal aantal mensen met een WWB uitkering)



Bron: Gemeente Wageningen & Divosa

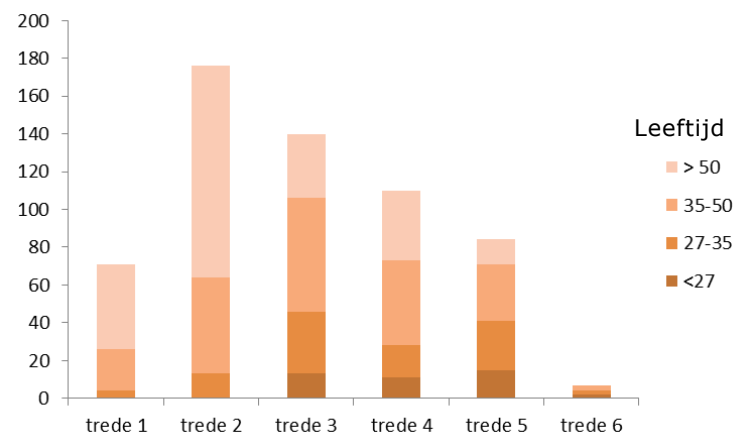




2.3 Samenstelling

Bij de inrichting en uitvoering van de WWB en de werkzoekendendienstverlening wordt in de Gemeente Wageningen op moment van schrijven de participatieladder gebruikt. Aan de hand van deze ladder worden klanten op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt in zes groepen (treden) ingedeeld. Iemand met betaald werk bevindt zich op de hoogste trede (trede 6). Op de onderste trede bevinden zich mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. De groep mensen die in Wageningen inkomenssteun ontvangt is niet gelijk over deze tredes verdeeld. Ruim veertig procent zit in de eerste twee tredes. 15% zit in de hoogste twee tredes (trede 5&6).

figuur 5 Samenstelling van het klantenbestand, naar treden en leeftijd⁴



Bron: Gemeente Wageningen

Met de komst van de Participatiewet laat de gemeente de systematiek van de participatieladder geleidelijk los, om over te gaan naar een indeling op basis van loonwaarde. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op dit beleid. Vervolgens komen daar ook organisatie en uitvoering aan de orde.

⁴ Peildatum is december 2014. Het betreffen mensen die tot 1 januari een WWB uitkering ontvingen. Buiten dit figuur vallen de mensen met een WAJONG uitkering en een WSW indicatie.





3 De Wageningse aanpak

In dit hoofdstuk bespreken we de Wageningse aanpak. Wat is het beleid voor de inkomens- en re-integratieondersteuning? Hoe is de organisatie daarop ingericht? En hoe wordt het beleid vertaald in de uitvoering?

3.1 Het beleid

Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de gedecentraliseerde jeugdhulp (Jeugdwet), de regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt (Participatiewet) en een deel van de AWBZ-zorg (Wmo 2015). Als voorbereiding op de drie decentralisaties heeft Wageningen het beleidskader 'Samen Redzaam' opgesteld⁵. Dit betreft een integrale beschrijving van het Sociale Domein. Hierin staat de missie van de drie decentralisaties als volgt omschreven: *"De inwoners van Wageningen die zich in een kwetsbare positie bevinden of in een kwetsbare positie dreigen te komen en zelf en/ of binnen hun omgeving onvoldoende mogelijkheden vinden om mee te doen, in staat stellen naar vermogen zowel sociaal als economisch te participeren binnen de samenleving."*⁶

⁵ Samen redzaam. Participatiewet Integraal beleidskader sociaal domein. Gemeente Wageningen, februari 2014.

⁶ Samen redzaam, p. 16.

De uitgangspunten die de gemeente Wageningen daarbij hanteert zijn⁷:

- De inwoner benut zijn eigen kracht zo goed mogelijk;
- Eén huishouden, één plan, één regisseur;
- De dienstverlening is vraaggericht georganiseerd;
- De dienstverlening is dichtbij georganiseerd;
- Lokaal wat kan en regionaal wat moet en/of meerwaarde heeft;
- Iedere inwoner brengt, al dan niet met hulp, een optimale mix van dienstverlening tot stand vanuit de omgeving, informele en formele voorzieningen (maatwerk);
- Budget volgt beleid.

De Participatiewet betreft één regeling voor de bijstand, Wajong en Wsw en heeft als doelstelling iedereen met een arbeidsvermogen toe te leiden naar werk. In Wageningen zullen op termijn ongeveer 1.000 inwoners in de doelgroep van de Participatiewet gaan vallen.⁸ Vervolgens hanteert de Participatiewet de loonwaarde van de klant als belangrijke indicator van de ondersteuning die een klant behoeft.⁹ Op basis van de loonwaarden kunnen we de volgende indeling maken:¹⁰

⁷ Samen redzaam, p.19..

⁸ Samen redzaam, bijlage 1: 602 WWB + 309 + 164 Wsw = 1.075 (peildatum 1-7-2013).

⁹ Loonwaarde is de verhouding tussen het loon dat verdiend kan worden en het Wettelijke Minimumloon (WML).

¹⁰ Beleidsplan Ondersteuningsaanbod Participatiewet. Gemeente Wageningen, november 2014.





1. *Mensen die regulier kunnen werken.* Klanten hebben een loonwaarde van 100% of meer dan het minimumloon. Zij kunnen direct of op korte termijn instromen op de reguliere arbeidsmarkt. Mogelijk hebben de klanten kortdurende hulp en ondersteuning nodig.
2. *Mensen die begeleid kunnen werken.* Klanten hebben een loonwaarde van 30 tot 100%. Zij kunnen een bijdrage leveren op de reguliere arbeidsmarkt, maar hebben een verminderde loonwaarde. Deze klanten hebben (permanent of tijdelijk) ondersteuning nodig om aan het werk te gaan.
3. *Mensen die beschermd kunnen werken.* Klanten hebben een loonwaarde lager dan 30%. Zij hebben nog een hoge ondersteuningsbehoefte en kunnen daardoor niet (zonder meer) bij een reguliere werkgever aan het werk. De klanten worden begeleid naar:
 - Arbeidsmatige dagbesteding: Arbeidsmatige activiteiten zijn gestructureerde activiteiten. Begeleiders en deelnemers maken afspraken over de werkzaamheden die verricht zullen worden. De activiteiten zijn gericht op het opdoen van arbeidsvaardigheden en -ervaring. Het gaat hierbij om onbetaalde werkzaamheden, soms wordt een beperkte onkostenvergoeding verstrekt.
 - Beschut werken: Klanten zijn aangewezen op een beschermde werkomgeving en hebben structureel ondersteuning nodig. Een werknemer die beschut werk verricht, heeft een trajectovereenkomst en wordt hiervoor betaald.¹¹
4. *Mensen die (tijdelijk) geen arbeidsvermogen hebben.* Deze klanten hebben door ernstige beperkingen (tijdelijk of

permanent) geen loonwaarde. Zij worden gestimuleerd om op een andere wijze bij de dragen aan de maatschappij. De activiteiten zijn beschreven in een activiteitenplan en zijn gericht op waardevol contact met anderen en/of het verlichten van mantelzorgers.

Inkomensondersteuning

In overeenstemming met de wettelijke bepalingen om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering, moet de gemeente een aantal criteria voor toe- en afwijzing hanteren. Zo moet de klant feitelijk in Wageningen verblijven (en ingeschreven staan bij de GBA). Om het inkomen en vermogen vast te stellen, dient de aanvrager bewijsstukken aan te leveren, zoals bankafschriften, loonstroken en bewijzen van schulden. Ook overige (waardevolle) bezittingen vallen hieronder, zoals bijvoorbeeld een lijfrentepolis, levensverzekering en auto's jonger dan 8 jaar.

Het beleidskader 'Samen Redzaam' vermeldt dat er voor wat betreft de invulling voor de WWB niet veel zal veranderen. Voor de toewijzing van de uitkering blijven de criteria hetzelfde. Enige wijzigingen die vanaf 2015 in de wet- en regelgeving zijn opgetreden, zijn de vervanging van de 'alleenstaande oudernorm' en de invoering van de kostendelersnorm. Voor alleenstaande ouders is de 'alleenstaande oudernorm' vervangen door de 'alleenstaanden norm' met eventuele toevoeging van 'kindgebondenbudget' via de belastingdienst. De kostendelersnorm heeft betrekking meerpersoonshuishoudens, waarbij de bijstandsuitkering lager wordt naarmate er meer personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben.

¹¹ Geen nieuwe instroom meer.





Tevens is in januari 2015 het Startpunt in het leven geroepen. Dit is een fysieke plek in Wageningen waar inwoners terecht kunnen met al hun vragen op het gebied van het Sociaal Domein. Daarnaast is dit een plek waar integrale samenwerking plaatsvindt tussen de gemeente en overige instanties binnen het sociale domein. Binnen het Startpunt is ook het Kernteam werkzaam. Zij houden zich bezig met complexe (gezins)situaties en kunnen in hun Plan van aanpak adviseren om (bijvoorbeeld) voor een aantal kosten (bijzondere) bijstand toe te kennen.

In de Participatiewet is een aantal bepalingen opgenomen dat gerelateerd is aan arbeidsverplichtingen, dit zijn de zogenaamde geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Ten aanzien van de schending van deze verplichtingen zijn zware maatregelen vastgesteld die de gemeente dient toe te passen. De gemeente ervaart weinig speelruimte om hier eigen beleid op te voeren.

Re-integratieondersteuning

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven laat de gemeente, met de komst van de Participatiewet, de systematiek van de participatieladder geleidelijk los, om over te gaan naar een indeling op basis van loonwaarde.

Op dit moment zijn de klanten die worden ondersteund nog ingedeeld in de zes treden van de participatieladder. De gemeente brengt daarbij de zes treden in de praktijk van de uitvoering terug tot drie clusters van treden: trede 1 & 2, trede 3 & 4 en trede 5 & 6. Elk cluster heeft zijn eigen klantmanagers en instrumenten om de klanten te ondersteunen in het zoeken van werk. Ook heeft elk cluster zijn eigen 'doorlooptijd'. Als een klant bijvoorbeeld op trede 5 is ingedeeld, maar binnen een half

jaar nog geen werk heeft gevonden, daalt deze naar trede 4 en wordt er gekeken welk traject nodig is om de afstand tot de arbeidsmarkt in te korten. Klanten op trede 3 en 4 hebben in principe 1,5 jaar de tijd om te stijgen op de participatieladder. Lukt dat niet, dan zakken ze naar trede 2. Deze herwaardering gebeurt op basis van de beoordeling van de klantmanager en pas op het moment dat gebleken is dat de klant (voorlopig) de perspectieven niet heeft die horen bij trede 3&4. Vanwege die herwaardering gaat er vaak een langere tijd overheen dan de gestelde 1,5 jaar. Vaak valt iemand niet eerder dan twee jaar terug op een lagere trede.

Zoals hierboven geschetst, hanteert de nieuwe Participatiewet de loonwaarde van een klant als belangrijke indicator. De gemeente is gestart met het (her)indiceren van haar klanten en is voornemens om in de komende maanden van elke klant een loonwaarde te kennen. Wanneer alle klanten geïndiceerd zijn, zal de gemeente haar interne organisatie op de uitkomsten afstemmen. Voorlopig wordt de nieuwe systematiek van loonwaarde nog naast de oude systematiek van de participatieladder gehanteerd. De participatieladder is nog steeds landelijk breed ingevoerd en wordt nog steeds gebruikt in de uitwisseling van informatie met het ministerie van SZW.

Idee is wel, zoals de beleidsnotitie 'Samen Redzaam' beschrijft, dat de afstand die de klant tot de arbeidsmarkt heeft, niet leidend hoeft te zijn voor de inzet van instrumenten. De gemeente zet daarmee het streven naar maatwerk voort dat al eerder expliciet was vastgelegd in de Kadernotitie Arbeidsparticipatie van 2011 en vervolgens ook in de Keuzenotitie Arbeidsparticipatie van 2013. In het Beleidsplan





Ondersteuningsaanbod Participatiewet (2014) wordt opnieuw veel nadruk gelegd op het belang van maatwerk. Het plan zegt hierover¹²:

- Er wordt zoveel mogelijk *maatwerk* geboden. De behoefte en mogelijkheden van de inwoner van Wageningen zijn leidend bij de invulling van alle vormen van ondersteuning.
- Ondersteuning is *integraal* en waar mogelijk *ontschot*, vanuit de vraag van de inwoner (maatwerk). Inwoners krijgen ondersteuning bij vormgeving van een persoonlijk plan van aanpak, waarvoor ook een PGB verstrekt kan worden.
- De activiteiten in het plan zijn gericht op de *kortste weg naar werk*. Afspraken hierover worden schriftelijk vastgelegd ter ondersteuning van het re-integratietraject.
- Op de 'werkplek' wordt het *arbeidsvermogen van de inwoner maximaal ontwikkeld*. Deelnemers blijven zich ontwikkelen waardoor doorstroom mogelijk blijft, zo mogelijk op (uitstroom naar) werk (en vice versa als het niet anders kan).
- Er wordt geschakeld op wat al bekend is over de persoon; *geen dubbelingen* in het proces en een eenduidige (integrale) uitvraag.
- Er is sprake van een *divers aanbod*, zodat iedereen een oplossing kan worden geboden, welke het beste past bij zijn of haar individuele situatie. De inwoner heeft een zekere mate van keuzevrijheid bij het kiezen van een aanbieder (uiteraard moet het aanbod wel bijdragen aan het gewenste resultaat).
- De samenwerkende partijen zetten expliciet in op het stimuleren en faciliteren van de inwoner van Wageningen in

zijn *zelfredzaamheid* en van de gemeenschappen in Wageningen in hun *samenredzaamheid*.

- Het aanbod wordt *in samenhang* ontwikkeld en georganiseerd in een waaier van zinvolle activiteiten en projecten. De gemeente Wageningen voert hierop regie.
- *Informele ondersteuning* (door vrijwilligers) en formele ondersteuning maken deel uit van dit samenwerkingsverband en van de ondersteuningsketens voor de inwoner van Wageningen. Waar mogelijk en effectief is informele ondersteuning en samenredzaamheid (gewoon waar het kan) voorliggend aan formele ondersteuning en professionele hulp/zorgverlening (bijzonder waar het moet).
- Er wordt gebruik gemaakt van *lokale en regionale/landelijke partners*.
- Er is ruimte voor *innovatie en vernieuwing*.

3.2 Organisatie

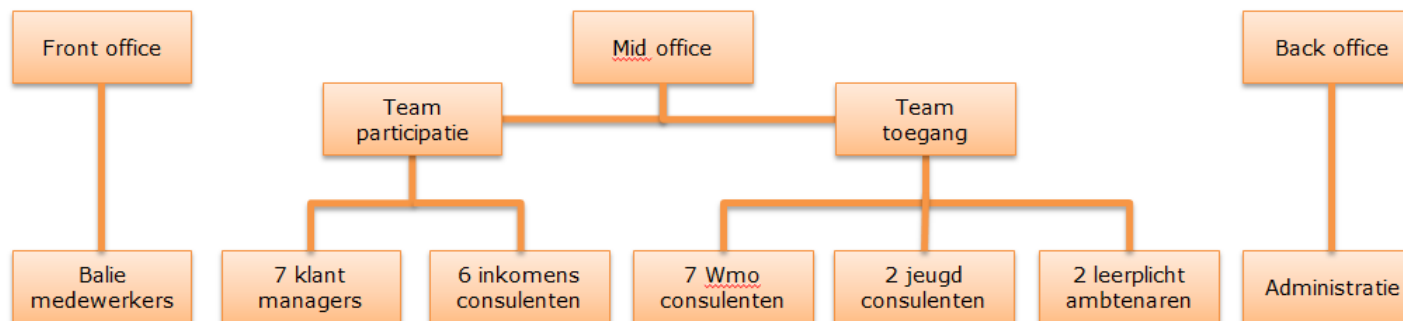
De gemeente Wageningen heeft een front-, mid-, en backoffice. Bij de frontoffice komen de aanvragen voor een bijstandsuitkering binnen, veelal via het digitale loket. In de mid-office werken de consultants en klantmanagers die de klanten verder begeleiden. De back-office betreft vervolgens de administratieve afhandeling van de aanvragen.

¹² Beleidsplan Ondersteuningsaanbod Participatiewet. p. 10-11.





figuur 4 Organisatiestructuur



Bron: Gemeente Wageningen

Tot voor kort werkten alle consulenten van de Afdeling Samenleving met elkaar samen in één team. Vanwege de doorgevoerde decentralisaties en de uitbreiding van de verantwoordelijkheden van de gemeente wordt nu gewerkt met twee teams. Een team 'Participatie' dat gericht is op het domein werk en inkomen en een team 'Startpunt' dat gericht is op het domein van zorg en welzijn. De gemeente verwacht daarmee beter te kunnen omgaan met de toename van het aantal klanten (en hun variëteit aan behoeften). In de organisatiestructuur is er daarbij wel rekening mee gehouden dat beide teams moeten afstemmen¹³. Beide teams vallen onder hetzelfde midoffice.

¹³ Genoemde wijziging moet overigens nog worden geformaliseerd, de gemeente zit nu in een overgangsfase.

De gemeente blijft toezicht houden op de verbinding tussen de consulenten. Dit was, ook in één team, en blijft voor de gemeente een uitdaging. Zoals de teammanager toelicht: "De consulenten hebben te maken met andere doelgroepen. De Wmo-consulenten treffen bijvoorbeeld veel ouderen en de jeugdconsulenten de jongeren, die beide geen klanten zijn van de klantmanagers." Maar wanneer het een klant betreft die bij meerdere consulenten bekend is, kon en kan de gemeente de verbinding maken.

"Van belang is hoe we naar een klant kijken," licht de teammanager toe. Zoals in 'Samen redzaam' beschreven, wil de gemeente naar een integrale aanpak en is 'de mens in relatie met al zijn levensdoeleinden leidend'¹⁴. Om die reden worden de

¹⁴ Samen redzaam, p. 16.





consulenten geïnstrueerd meer samen te werken met hun mede consulenten en maatschappelijke instellingen.

Inkomens- en re-integratieondersteuning

In Wageningen werken zeven inkomensconsulenten en negen klantmanagers. De klantmanagers zijn verantwoordelijk voor de re-integratieondersteuning. Voor projecten of bij "pieken" worden regelmatig extra klantmanagers of inkomensconsulenten ingezet. Zoals hierboven geschetst, werkt de gemeente op dit moment met drie clusters van treden en is de capaciteit als volgt over deze treden verdeeld (zie tabel 2).

tabel 2 Indeling van mensen met een WWB uitkering met wie voor dit onderzoek is gesproken.

Trede	Aantal klanten ¹⁵	Aantal klantmanagers
1 en 2	247	1
3 en 4	250	5
5 en 6	91	3

3.3 Uitvoering

Het beleidsplan 'Ondersteuningsaanbod Participatiewet' beschrijft een aantal stappen in de uitvoering van het ondersteuningsaanbod, namelijk¹⁶:

- Vraagverheldering en opstellen plan van aanpak;
- Bieden van ondersteuning om klant 'werkfit' te maken;

¹⁵ Zie *Samen zelfredzaam*, bijlage 1. Op peildatum 1-7-2013

¹⁶ Beleidsplan Ondersteuningsaanbod Participatiewet. Gemeente Wageningen, p. 11-12.

- Klant bemiddelen naar regulier-, begeleid- of beschermd werk.

Deze stappen komen overeen met de huidige werkwijze van de gemeente Wageningen. We lichten de uitvoering van deze stappen in de praktijk hier achtereenvolgens toe.

1. Vraagverheldering en opstellen van een plan van aanpak

Wanneer een klant zich meldt bij de gemeente ontvangt deze eerst een gesprek met de klantmanager. En niet, zoals in veel andere gemeenten, met de inkomensconsulent. Dit is een bewuste werkwijze, die de gemeente al een aantal jaren hanteert. Uit het eerste gesprek kan namelijk al blijken dat een WWB-uitkering niet nodig of niet mogelijk is. Doordat er nog geen afspraak is geweest met de inkomensconsulent, en de uitkering nog niet officieel is aangevraagd, kan de gemeente op deze wijze de instroom in de WWB laag houden. Het is met name ook de bedoeling de aanvrager zich er bewust van te maken dat de WWB een vangnet is: een laatste middel, voor het geval er geen andere mogelijkheden zijn. In het eerste gesprek wordt daarom niet alleen naar heel veel aspecten gevraagd maar wordt op die aspecten bewust ook kritisch doorgevraagd. Door op deze manier de toegang tot de WWB te bewaken, zet uiteindelijk ongeveer een kwart van de mensen die zich meldt, zijn aanvraag niet door.

Zo gaf een klantmanager het volgende voorbeeld: *"Ik had vanochtend bijvoorbeeld een vrouw van 27. Die net MBO-3 had afgerond en geen werk kon vinden. Maar zij woonde samen met iemand die wel werk had en deze inkomsten waren te hoog om voor haar een uitkering aan te vragen. Dan ga ik met de klant*





kijken wat er wél mogelijk is. Wat zijn haar ambities? Uiteindelijk zijn we tot de conclusie gekomen dat ze het beste weer terug naar school kan. Ik bedoel. Na MBO-3 moet ook MBO-4 haalbaar zijn. En ze was nog maar 27. Ze had ook al een idee wat ze dan zou willen leren."

Ook onderdeel van hetzelfde kennismakingsgesprek, is de vraagverheldering van de klant. De gemeente maakt hiervoor gebruik van diagnose-instrumenten van CompetenSYS. Vervolgens wordt, samen met de klant, een Plan van Aanpak opgesteld voor de te leveren dienstverlening. Dit betreft maatwerk, waarbij niet alleen de afstand tot de arbeidsmarkt – of straks de loonwaarde – maar ook bijvoorbeeld de interesse en motivatie van de klant worden meegenomen.

De gemeente wil het diagnose instrument combineren met de Zelfredzaamheidsmatrix ten behoeve van het bepalen van de loonwaarde. Daarnaast bestaat de ambitie om ook ander partijen die in de gemeente werkzaam zijn in het veld van welzijnzorg met dit instrument te laten werken.

2. Bieden van ondersteuning om klant 'werkfit' te maken

Het Plan van Aanpak bestaat onder andere uit in te zetten instrumenten. In het algemeen is er per cluster sprake van een andere type ondersteuning. Wel staan de klantmanagers vrij om daarbinnen maatwerk te leveren en mogen instrumenten ook tegelijk en in samenhang ingezet worden en is er ruimte voor innovatie. We onderscheiden de volgende type ondersteuning:

Trede 5 en 6

Bij deze doelgroep staat zelfredzaamheid voorop. Zo dienen ze bijvoorbeeld een verplicht aantal sollicitatiebrieven te versturen en worden ze doorgestuurd naar 'Wageningen Werkt' waar ze vier dagdelen per week sollicitatietraining ontvangen. De klantmanager houdt hun vervolgens op de hoogte van openstaande vacatures, controleert de sollicitatieplicht en geeft extra sollicitatietips. Ook geven de klantmanagers de boodschap mee dat de gemeente een brede definitie van 'passend werk' hanteert. *"Als jij het werk aankunt, ben je geschikt,"* legt de teammanager uit. En ook de klantmanagers delen deze mening. *"Uit cijfers blijkt ook dat het makkelijker is om van werk naar werk te gaan, dan van geen werk naar werk."*

Klantmanagers konden tot voor kort tevens besluiten om loonkostensubsidie in te zetten. *"Er waren soms klanten waarbij het niet lukte om werk te krijgen, maar waarbij de klantmanagers er niet de vinger achter konden krijgen wat er precies aan de hand was. Dan hielp het om de werkgever een financiële compensatie te geven",* licht de teammanager toe. Dit wordt nu niet meer gedaan, vanwege het uniformeren van instrumenten binnen de arbeidsmarktregio richting werkgevers¹⁷.

¹⁷ Gemeente Wageningen behoort tot de arbeidsmarktregio Food Valley. In het Sociaal Akkoord (11 april 2013) is afgesproken dat elke arbeidsmarktregio één werkbedrijf opzet, die een deel van de werkgeversdienstverlening voor de regio oppakt. Omdat hiermee een aantal zaken gelijkgetrokken wordt tussen de gemeenten, zal er ook voor Wageningen het één en ander veranderen. Zo zetten andere gemeenten vrijwel nooit een (tijdelijke) loonkostensubsidie van 100% in en worden er mogelijk afspraken gemaakt om voor een maximale inzet van loonkostensubsidie.





Trede 3 en 4

Op trede 3 en 4 zitten klanten die in de toekomst mogelijk perspectief hebben op werk, maar op dit moment ondersteuning nodig hebben. Ook bij deze klanten is zelfredzaamheid en 'werk is het doel' de boodschap die overgedragen wordt. Zoals een klantmanager toelicht: *"De boodschap die ik ze meegeef is dat werken het uiteindelijke doel is. Dat het initiatief daarvoor ook bij hen ligt, maar dat ze ondersteund kunnen worden door de gemeente"*.

Vervolgens is de inzet van de ondersteuning maatwerk. Hiertoe krijgt de klantmanager ruimte om naar eigen inzet, en in onderling overleg, instrumenten in te zetten. Dit kan bijvoorbeeld hulp zijn bij het oplossen van schulden of thuisproblematiek door het inschakelen van een zogenaamde life coach. Of trajecten die zich richten op het krijgen of behouden van werkritme. Zoals het 'klus-atelier' dat opgezet is door een Welzijnsorganisatie en waarbij de klanten, met behoud van uitkering, bij mensen thuis verschillende klusjes verrichten. Ook hebben klantmanagers de ruimte om nieuwe instrumenten (tijdelijk) toe te voegen aan het instrumentarium. Zo is het 'empowerment-traject' als nieuw traject ontstaan omdat de klantmanagers zagen dat er klanten waren die geen werk konden vinden en die de schuld buiten henzelf legden. Het empowerment-training richtte zich op het bevorderen van zelfredzaamheid en het verstevigen van de eigen verantwoordelijkheid. De training werd gegeven door de klantmanagers. Zij werden daarvoor deels vrijgemaakt van hun reguliere werkzaamheden en geschoold in het geven van de training.

Trede 1 en 2

Op de trede 1 en 2 zitten klanten die voorsnog niet uitstromen naar reguliere arbeid. Vaak is er sprake van multi-problematiek en is de ondersteuning naar werk (nog) een stap te ver. Ook heeft een groot deel al een aantal re-integratietrajecten doorlopen en zonder succesvolle uitstroom afgerond. Zij zijn met andere woorden vanuit de hogere treden 'teruggevallen' naar de onderste treden. De gemeente Wageningen heeft in het verleden, net als meerdere gemeenten in Nederland, de politieke beslissing genomen om de klanten op de twee onderste treden minder intensief te steunen in de uitstroom naar werk. Wel dienen alle klanten op trede 1 en 2 gestimuleerd te worden om op een andere wijze te participeren in de samenleving. Bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk, mantelzorg of dagbesteding. Het contact dat deze klanten met de gemeente hebben in het kader van inkomensondersteuning en participatie beperkt zich tot ongeveer één maal per jaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat mensen uit deze groep wel op andere vlakken van de WMO intensief kunnen worden begeleid en vaker contact hebben met de gemeente.

3. Bemiddelen naar werk

Wanneer klanten 'werkfit' zijn, kunnen ze bemiddeld worden naar werk. Zoals hierboven aangegeven hanteert de gemeente 'de kortste weg naar werk' als uitgangspunt. Zelfredzaamheid en de verplichting om te zoeken naar 'algemeen geaccepteerde arbeid' is te vinden in het huidige en nieuwe beleid.

In de bemiddeling naar werk vindt de gemeente aansluiting met het regionale Werkgeversservicepunt (WSP) Food Valley. In dit kader zijn er een aantal ondersteunde instrumenten beschikbaar





voor de gehele regio. Zo kan de werkgever een financiële compensatie ontvangen (zoals loonkostensubsidie, afkoop no-risk-polis), kan een klant eerst werken met behoud van uitkering (zoals werkervaringsplaatsen, proefplaatsing, vrijwilligerswerk) of kan een klant ondersteund worden in het opstarten van een eigen onderneming.





4 Beleving van de klant

4.1 Inleiding

Wie een ontvanger van een bijstandsuitkering vraagt naar zijn ervaring met de gemeente wordt het vrijwel direct duidelijk dat het antwoord sterk afhangt van zijn persoonlijke omstandigheden. In de gesprekken die wij met klanten voerden, liepen persoonlijke omstandigheden, vaardigheden, verwachtingen en percepties over de dienstverlening vaak door elkaar heen. Het leidde nogal eens tot de vraag of het gesprek nu ging over de gemeente of over de respondent. Zo zijn de verwachtingen van een klant die zonder opleiding of werkervaring na een echtscheiding haar leven opnieuw op orde moet brengen, fundamenteel anders dan de verwachtingen van de klant die zojuist is afgestudeerd en zoekt naar een baan in haar vakgebied.

In dit hoofdstuk beschrijven wij eerst wat voor soort klanten wij zijn tegengekomen en hoe verschillend deze hun uitkering ervaren. Vervolgens beschrijven we hoe dat doorwerkt in verwachtingen die bestaan ten aanzien van de de gemeente en hoe dat uiteindelijk ook bepalend is voor het oordeel over de gemeentelijke dienstverlening.

4.2 Hoe ervaren mensen hun uitkering? Een driedeling

Een indeling of typologie van klanten kwam in de groepsgesprekken al snel naar voren tijdens de eerste kennismakingsronde. Aan de hand van de antwoorden die men gaf op de vraag hoe zij in hun uitkeringssituatie terecht zijn gekomen en hoe zij dat ervoeren, onderscheiden wij drie groepen. Deze indeling loopt in zekere mate parallel aan de indeling van de participatieladder.

Groep 1: uitkering is tijdelijke noodoplossing

De eerste groep bestaat uit mensen die hun uitkering als een tijdelijke noodoplossing zien en zo snel mogelijk (weer) aan het werk willen. Hun perspectieven daarop zijn ook gunstig, maar de markt zit niet mee of hun startkwalificaties te specifiek. Het betreffen met name afgestudeerde academici en mensen die, mede door de economische crisis, onlangs ontslagen zijn en vanuit een WW-uitkering komen. Zij staan zogezegd dichtbij de arbeidsmarkt en worden veelal ingedeeld in trede 5 en 6. Het gevoel dat zij hebben bij hun bijstandsuitkering is schroom en regelmatig ook schaamte en frustratie. Frustratie zagen wij bijvoorbeeld bij enkele afgestudeerde academici. Zij hadden aanvankelijk hoge verwachtingen over hun toekomst maar werden na hun studie geconfronteerd met een slechte arbeidsmarkt, soms vanwege de algehele druk op werkgelegenheid soms vanwege de geringe vraag naar hun specialistische kennis. *"Ik heb landschapsarchitectuur*





gestudeerd, de bureaus hebben het al een tijdje moeilijk, er is te weinig werk". Het ontbreekt deze mensen aan concrete aanknopingspunten die hen kunnen helpen om een plek te verwerven bij een bedrijf of instelling. Ook de mensen die vanuit een WW-uitkering in een bijstandsuitkering instromen hadden aanvankelijk hoge verwachtingen over hun toekomst. Zij hadden een verlenging van hun arbeidscontract verwacht of in ieder geval gedacht om in de WW-periode een nieuwe baan te vinden.

Wat bij deze groep overheerst is de duidelijke en sterke wil om zo snel mogelijk aan de slag te gaan. Zij willen het liefst zoveel mogelijk solliciteren maar zien weinig passende mogelijkheden en vacatures om aan te grijpen. *"Ik wordt er soms wanhopig van".* Het is duidelijk dat deze mensen in een hoek zitten waar ze niet in willen zitten en waar ze zich nooit in hadden zien zitten. Binnen deze groep bestaan overigens wel verschillen in de manier waarop zij omgaan met de teleurstelling over hun situatie en de mate waarin zij weerbaar zijn. Naast mensen die de moed lijken te verliezen en een gelaten of negatieve houding aannemen zijn er die blijven zoeken en eventueel hun focus en verwachtingen bijstellen. Uit de gesprekken met deze mensen wordt duidelijk dat zij vooral een netwerk of kruiwagen nodig hebben. Zij hebben niet zozeer een tekort aan ambitie, competenties of persoonlijke kwaliteiten maar missen relevante werkervaring op hun vakgebied en missen vooral concrete relevantie vacatures. Van de gemeente verwachten ze aanvankelijk niet veel. Ze hebben – tot zij hun baan hebben gevonden – geld nodig om in het levensonderhoud te voorzien.

Groep 2: uitkering als overbrugging naar stabiliteit

Een tweede groep betreft mensen van wie de uitkeringsafhankelijkheid voortkomt uit een samenloop van omstandigheden. Zij zijn voor kortere of langere tijd niet in staat om te werken. Een exemplarisch voorbeeld uit deze groep is de man of vrouw die in echtscheiding ligt (of die inmiddels achter de rug heeft), kinderen heeft te verzorgen en een omslag naar een nieuw leven moet maken. Of de man of vrouw die kampt met psychische en/of lichamelijke klachten en daarvan herstellende is. Het zijn mensen die behoefte hebben aan stabiliteit en 'rust'. Deze groep mensen moet hun leven op orde brengen. Het is niet zozeer de uitkeringsafhankelijkheid die hun bezig houdt maar veeleer hun besognes, naijgende ruzies met ex en aanverwanten, rechtszaken, doktersbezoeken en soms ook schuldeisers. Zij willen niet zozeer snel uit de uitkering maar in de eerste plaats hun leven op orde krijgen.

Groep 3: uitkering is (mogelijk) structureel

Een derde groep betreft mensen die zich hebben neergelegd bij het besef dat hun uitkeringsafhankelijkheid mogelijk structureel is. Zij aanvaarden hun uitkeringsafhankelijkheid en nemen een gelaten houding aan. Zij missen de competenties, lichamelijke en/of geestelijke vitaliteit en/of zitten al een lange tijd in een uitkerings situatie. Daar waar in de tweede groep de uitkeringsafhankelijkheid vaak samenhangt met omstandigheden, komt in deze groep de uitkeringsafhankelijkheid vaak voort uit belemmeringen of handicaps bij de persoon zelf. Voorbeelden van belemmeringen zijn schizofrenie, autisme, chronische depressiviteit en verslaving. Deze groep komt overeen met degene die door de gemeente in trede 1 & 2 zijn ingedeeld. De afstand tot een situatie van inkomensafhankelijkheid is groot





en structureel. Onder deze groep waren relatief veel mensen die aangaven moeite te hebben met sociale relaties of gezagsverhoudingen. Zij vertelden bijvoorbeeld over problemen die zij hadden gehad in een baan. Het zijn mensen die al langer met de gemeente in gesprek zijn over dagbesteding en mogelijkheden van vrijwilligerswerk of werk in een beschermde omgeving.

4.3 De intake: het eerste contact met de gemeente

De eerste kennismaking met de gemeente valt de meeste mensen zwaar, het geldt voor elk van de drie groepen. Naast de weerstand die enkelen voelen bij een uitkering, wordt door vrijwel alle respondenten verwezen naar het proces van het aanvragen van de bijstandsuitkering. Er zijn met name vier specifieke zaken die vrijwel elke respondent zijn bijgebleven.

1. Onduidelijkheid over het proces

In de eerste plaats onduidelijkheid. Vrijwel niemand had bij het eerste contact overzicht over het proces. Dit proces werd pas gaandeweg duidelijk. De aanmelding begon voor de meesten op internet op de site werk.nl¹⁸. Het was voor hen vervolgens onduidelijk wat ze konden verwachten. *"Neemt de gemeente nu contact met mij op of moet ik er toch nog achteraan bellen, of langs gaan?"*. Bij enkelen volgde automatisch een uitnodiging, anderen moesten wachten en belden vervolgens zelf. De periode tussen eerste aanmelding en het eerste intakegesprek liep uiteen van twee weken tot twee maanden. Voor de meeste respondenten gold dat zij geen duidelijke verwachtingen hadden

¹⁸ We hebben hier niet het exacte zicht op. Is dit het centrale portaal, of kan je ook via een andere route een WWB uitkering aanvragen in Wageningen?

van dit eerste gesprek. Zij hadden geen idee van het beleid van de gemeente ten aanzien van inkomensondersteuning. Men ging er van uit aanspraak te kunnen maken op een uitkering maar had verder geen idee van de verwachtingen die de gemeente daar ten opzichte van de klant tegenover heeft staan.

2. Sterke oriëntatie op werk

Het tweede element dat met name door de respondenten van trede 3 en hoger is bijgebleven van de intake, is de sterke oriëntatie op werk. Men dacht vaak - bewust of onbewust - dat het eerste gesprek zou gaan over de eigen persoonlijke omstandigheden en hoe die zich verhouden tot de wettelijke voorwaarden om in aanmerking te komen voor een uitkering, terwijl in het eerste gesprek het krijgen van werk benadrukt werd. Zo kwam bij de meeste van onze respondenten al snel het distributiecentrum van Kruidvat, Leerdammer of de kwekerij van Permar in beeld. Het werd hen duidelijk gemaakt dat zij niet zonder meer hun recht op ondersteuning konden uitoefenen maar dat de gemeente een concrete werksuggestie tegenover de aanvraag stelde. *"Het was duidelijk dat zij mij zo snel mogelijk naar betaald werk wilde leiden, ongeacht de kwaliteit van dat werk"*, zoals een respondent behorende tot trede 5/6 toelichtte. Enkele respondenten spraken ook letterlijk van 'de kortste weg naar betaald werk', een uitdrukking die direct voortkomt uit het gemeentelijke beleid en overgedragen werd door de klantmanagers. De algehele houding van de respondenten was dat men het wel redelijke boodschap vond maar dat het niet aansloot bij de perspectieven (*"Ik wil de tijd hebben om te zoeken naar een baan op niveau"*) of behoeften (*"Ik moet mijn leven op orde brengen"*). Hier wordt later in het rapport verder op ingegaan.





3. Confronterende sfeer

Wat in de derde plaats door respondenten wordt benoemd, is de sfeer in het eerste gesprek. Hoewel de precieze ervaringen verschilden en het voor enkele respondenten een lange tijd geleden was, ervoeren de meeste respondenten dit eerste gesprek als confronterend. Dit hing in de eerste plaats samen met de eigen persoonlijke situatie maar ook met het gegeven dat over veel (persoonlijke) onderwerpen werd doorgevraagd en dat duidelijk werd gemaakt dat een uitkering niet zonder meer wordt verstrekt, maar dat de inkomensnood moet worden onderbouwd (zie ook volgende punt). Het is overigens – op basis van de gesprekken met respondenten – veelal onduidelijk met wie zij dat eerste gesprek nu precies voerden, met een klantmanager of een inkomensconsulent. De vragen die werden gesteld, werden nogal eens als confronterend en hardvochtig ervaren. Enkele klanten gebruikte sterke kwalificaties voor het gesprek zoals: 'de persoon die ik sprak spoort niet' of 'mij werd niet de waarheid verteld' tot aan 'ik werd de grond ingeboord'. Twee van de deelnemers besloten na het eerste gesprek zich laten te vergezellen door een hulpverlener of een bekende. 'Na het eerste gesprek kwam ik huilend thuis. Met mijn burn out was het voor mij onmogelijk in mijn eentje de aanvraag te doen'.

4. Administratieve lasten

In de vierde plaats noemen veel respondenten de administratieve zwaarte van het traject. Er moest veel informatie worden aangeleverd met alle nodige achterliggende schriftelijke stukken. Het kostte veel moeite en veel tijd, voordat alles geregeld was. Wij spraken verschillende klanten

die niet in staat waren het proces eigenhandig te doorlopen en hulp nodig hadden.

Over het algemeen komt uit de gesprekken sterk naar voren dat het eerste contact tussen de klant en de gemeente in het teken staat van het aftasten van de omstandigheden en inzetbaarheid. Er wordt doorgevraagd en er wordt gewezen op het uitgangspunt dat een uitkering slechts bedoeld is als laatste redmiddel. En dat de gemeente inzet op 'de kortste weg naar werk'. Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente haar klanten soms duidelijk de maat neemt. Over het algemeen bestaat er begrip voor deze opvatting en houding, het neemt niet weg dat de meeste klanten zich er ongemakkelijk bij voelden. Dit gold in het bijzonder voor hen die werden gewezen op sancties en boetes en die ook een huisbezoek kregen. *"Ze vonden het verdacht dat er twee badjassen hingen en stelden vragen over een foto waar ik samen met mijn broer op stond."*

4.4 Het vervolg: ondersteuning door de gemeente

De ervaringen met de gemeente na het eerste contact lopen uiteen. Over het algemeen zijn de ervaringen afhankelijk van het plan van aanpak dat wordt gekozen en de gevoelde aanwezigheid van de gemeente als uitkeringsverstrekker of coördinator van begeleiding en hulp. In de ervaringen is het onderscheid terug te vinden dat de gemeente tot voor kort tussen klanten maakte (de zes tredes) en de drie groepen die wij in § 4.2 beschreven. Dit werd met name duidelijk toen tijdens de groepsgesprekken de vraag werd voorgelegd hoe zij de gemeente ervaren. De deelnemers konden steeds kiezen uit





drie antwoordopties: 'de gemeente helpt mij'; 'de gemeente controleert mij'; en, 'de gemeente adviseert mij'.

Ondersteuning van groep 1

De eerste groep zegt zich vooral gecontroleerd te voelen. Het zijn de mensen die recent zijn ingestroomd of die voor een betrekkelijk korte periode een uitkering hebben ontvangen. Over het algemeen niet langer dan zes maanden. Deze mensen vertellen vooral over de moeite die zij hebben moeten doen om de administratieve procedures te doorlopen en vervolgens de druk die wordt uitgeoefend om het beschikbare werk aan te pakken en de verplichting die wordt opgelegd om deel te nemen aan sollicitatietrainingen. Eén deelnemer voegde aan de drie antwoordopties een vierde toe namelijk: 'de gemeente dirigeert mij'. Het dekte min of meer ook de ervaringen van anderen uit deze groep. Men wil weer aan het werk, heeft daar ideeën bij maar het ontbreekt nog aan concrete kansen en vacatures. De gemeente biedt vervolgens – via het werkplein een sollicitatietraining aan – die niet past bij de behoefte van de klant. Dit wordt met name zo gevoeld door de groep met een hogere opleiding.

Daar waar in het beleid 'zelfredzaamheid' een centrale waarde is, blijkt deze in de praktijk voor deze groep in de eerste plaats te zijn vertaald in het streven de aanvragers en ontvangers van een uitkering de kortste weg naar werk te laten bewandelen. Dit streven staat in de praktijk, met name voor deze eerste groep, nogal eens op gespannen voet met het streven naar maatwerk (een andere centrale waarde in het beleid). Handhaving van het idee van dat iemand zo snel mogelijk aan betaald werk moet worden geholpen, laat zich bij deze groep moeilijk rijmen met

het gegeven dat het vinden van een baan op niveau en op het specifieke vakgebied tijd kost. Dat geven de respondenten althans aan. Terwijl deze groep zich wil oriënteren, op zoek is naar relevante contacten, stageplekken en vacatures, hebben zij het gevoel dat zij door de gemeente worden gedwongen werk te aanvaarden dat volgens hen ver buiten hun ambities ligt en niet de perspectieven biedt waarnaar zij op zoek zijn.

Vergelijkbaar waren de ervaringen met de sollicitatietrainingen waarvoor deelname verplicht is gesteld. *"Ik moest 5 ochtenden in de week, in Ede, sollicitatietraining volgen. Permanent. Totdat ik een baan had. Maar dat werkt averechts. Het is een contra-investering. Niemand gaat iets worden, wat hij niet wil en eigenlijk al andere plannen heeft."* Een andere klant: *"Ons werd geleerd hoe je een CV opstelt. De trainer vertelde dat je daar al je werkervaring op moest vermelden, dus ook mijn bijbaantje tijdens mijn middelbare schooltijd bij Mc Donalds. Zoiets verzwakt eerder mijn CV dan dat het bijdraagt aan wat ik wil uitstralen". En: "Ik heb na die training nog contact onderhouden met een jongen, hij had een MBO opleiding en had moeite met spelling. Ik heb hem geholpen met het schrijven van een brief"*.

Het is duidelijk geworden dat de inspanningen die de gemeente afdwingt bij mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt niet verward moeten worden met maatwerk. Er bestaan binnen dit beeld wel uitzonderingen, het betreft enkele concrete instrumenten die onderdeel zijn van het beleid, die sommige uitkeringsontvangers wél verder hielpen. We benoemen hier twee instrumenten die tijdens het groepsgesprek naar voren kwamen en die als waardevol werden beoordeeld.





- De *persoonlijkheidstest* bij de intake (ABC meting): enkele respondenten gaven aan dat de persoonlijkheidstest die hen bij de intake werd afgenomen, heeft bijgedragen aan meer zelfinzicht. De test heeft mij inzicht gegeven die mij later van pas is gekomen'. Er waren overigens ook deelnemers die zich niet konden vinden in de uitkomsten van de test, een enkeling werd er zelfs kwaad door.
- *Werkervaringsplaats*: enkele respondenten hebben gebruik gemaakt van het aanbod om te werken op een werkervaringsplaats. Voor zover deze plaats aansluit bij het profiel van de klant, het relevante werkervaring oplevert en concrete perspectieven biedt op een betaalde baan, wordt deze plaats positief beoordeeld. Het is overigens een instrument dat terughoudend wordt ingezet bij mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Ondersteuning van groep 2

Daar waar op de hoogste treden van de participatieladder veel respondenten aangeven dat de ondersteuning en de opgelegde verplichtingen niet goed aansluiten op hun profiel en behoeften, zijn de percepties op de lagere tredes beduidend anders. De hang naar uitstroom wordt hier minder sterk gevoeld en door deze groepen wordt aanzienlijk vaker maatwerk ervaren. Men is ook beduidend positiever over de hulp die zij van de gemeente ontvangen. Uit hun ervaringen komt een beeld naar voren van een dienst die zich eerst zakelijk, afstandelijk, administratief en soms hardvochtig of zelfs onmenselijk opstelt, om vervolgens te veranderen in een dienst waar mensen werken die in ieder geval blijk geven van begrip. Een deelnemer verwoordde het als volgt: *"Zij willen uiteindelijk vooral dat het goed met mij gaat en dat ik weer zelfvertrouwen krijg"*. De positieve houding komt direct

voort uit het gegeven dat de meesten ook echt die hulp nodig hebben of van de gemeente de tijd krijgen om hun situatie op orde te krijgen (door plaatsing in een lagere trede worden zij meer met rust gelaten).

Wat daarbij opvalt is dat voor deze mensen veel mogelijk is. Daar waar de hoogste trede te maken krijgt met strak omliggende verplichtingen is voor middengroep veel meer eigen inbreng mogelijk. We geven hier enkele voorbeelden:

- B. ontvangt sinds twee jaar bijstand in Wageningen. Hij woonde daarvoor 10 jaar in een asielzoekerscentrum. B. spreekt zeer gebrekkig Nederlands, maar heeft desondanks kans gezien een bedrijf te beginnen. B. staat op markten met telefoonaccessoires. Hij heeft een plan van aanpak opgesteld met de klantmanager en heeft vervolgens van de Stadsbank een lening gekregen voor de aanschaf van een bestelauto.
- K. ontvangt 8 jaar bijstand. Hij kwam in de bijstand na gescheiden te zijn van zijn vrouw die borderline en alcoholproblemen had. De kinderen werden hem toegewezen. K. heeft last van astma en rugklachten en soms ook problemen met overmatig alcoholgebruik. Over de acht jaar heeft hij op verschillende manieren hulp gekregen. Eerst door een budgetcoach vanwege zijn schulden, daarna kreeg hij twee keer een werkervaringsplek, vervolgens kreeg hij de mogelijkheid om een lening te krijgen voor een eigen bedrijf (daar zag hij uiteindelijk van af), op dit moment heeft hij een gezinscoach en heeft hij één keer in de twee a drie weken contact met de gemeente. 'Ze helpen me bijvoorbeeld om





een toeslag te krijgen voor mijn zoon die in een instelling zit.'

- T. zit acht maanden in de bijstand. Hij is alleenstaand en zit in de nasleep van een scheiding wat gepaard gaat met rechtszaken. Er zijn schulden en T. zoekt nog steeds passende huisvesting. De moeder van zijn twee kinderen van 2 en 3 is helemaal uit beeld. Zij heeft zich aan de zorg onttrokken. Het eerste contact met de gemeente verliep zeer onprettig. Hij werd ook gehouden aan een plicht tot werken. Hij heeft eerst gewerkt bij het Kruidvat. Dat ging niet, er zaten teveel problemen in zijn hoofd en hij had last van zijn rug. Toen dat bij de gemeente duidelijk werd, veranderde de houding. T. krijgt nu de tijd om zijn huiselijke situatie op orde te brengen.
- S. is afgestudeerd in de landschapsarchitectuur. Tijdens een stage na haar afstuderen kreeg zij een burn out. Het eerste contact met de gemeente verliep 'verschrikkelijk'. Nadat S. met een hulpverlener terugkwam veranderde dat. Ze kreeg ook een andere klantmanager, die zich aanmerkelijk empathischer opstelde. 'De coach die ik via de gemeente heb gekregen heeft mij onwijs geholpen'.

Ondersteuning van groep 3

Naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt verder toeneemt, neemt de inzet van instrumenten verder af. Dit geldt ook voor het contact. De mensen die wij spraken uit deze groep hadden een keer tot hooguit drie keer per jaar contact met de gemeente. Zij waren wel op een andere wijze maatschappelijk actief, als vrijwilliger of mantelzorger. Dat er niet veel contact

en ondersteuning vanuit de gemeente komt, vinden ze logisch, ze hebben er ook geen behoefte aan. Ook omdat deze respondenten in het verleden al een aantal trajecten hadden gevolgd en hun uitkeringssituatie hebben aanvaard.

Overige ervaringen

Naast de ervaringen met de inhoudelijke dienstverlening is gevraagd naar meer praktische ervaringen zoals bereikbaarheid van de gemeente, personele wisselingen en duidelijkheid in communicatie. Kijkend naar deze ervaringen zijn daar niet direct de drie groepen te onderscheiden zoals dat wel het geval was bij inhoudelijke dienstverlening.

- In de eerste plaats ervaren klanten verschillen tussen medewerkers van de Afdeling Samenleving. Inkomensconsulenten worden vaak als onprettig/controlerend ervaren. Met betrekking tot klantmanagers worden nogal eens personeelwisselingen genoemd. In dit kader is het respondenten opgevallen dat de stijl van het contact per medewerker verschilt. Zij verschillen van elkaar in hun flexibiliteit (sommigen geven de klant meer bewegingsruimte, laten de klant meer met rust), in hun empathie (een klant: 'Dhr X. boorde mij de grond in. Mevrouw Y. begrijpt mij') en in hun strengheid (de manier waarop zij letten op rechtmatigheid).
- De inzet van trajectbegeleiders, coaches. Deze wordt veelal als prettig en waardevol ervaren. Het gaat om persoonlijke begeleiding en aandacht die aansluit bij de specifieke behoeften van een klant. Soms wordt daarbij ook wel opgemerkt dat deze begeleiders aan het einde uiteindelijk





ook een 'target' hebben te halen. 'Ze worden gaandeweg steeds strenger voor je.'

- Tenslotte is de bereikbaarheid van de gemeente genoemd. Deze zou beperkt zijn. Klanten noemen hier specifiek het beperkte spreekuur en de lange wachttijden aan de telefoon. Men heeft liever een vast contactpersoon. 'Het is gevoelsmatig vreemd dat ik op elk moment bereikbaar moet zijn en de gemeente dat niet is'. Enkele spraken van een boete wanneer ze een afspraak niet nakomen.

4.5 Kennis van regels en naleving

Kennis van regels

De meeste respondenten gaan ervan uit dat zij de regels en voorwaarden voor hun uitkering goed kennen. Bij enig doorvragen blijkt dat ze daarbij vooral denken aan de algemene uitgangspunten, zoals de eis dat je je altijd naar vermogen dient in te spannen om weer aan het werk te komen en de openheid die je moet geven over je inkomenssituatie en samenstelling van het huishouden. Kennis over concrete regels blijkt zeer beperkt. Zo kon geen van de deelnemers met zekerheid vertellen op hoeveel vakantiedagen men recht heeft. De schattingen liepen uiteen van drie tot zes weken. Uit de reacties maakten wij op dat voor zover mensen echt op vakantie gaan, dit vaak niet wordt gemeld. Ook kon geen van de deelnemers aangeven wat je moet doen als je een bedrag van € 50 betaald krijgt voor een klus. Men wist vaak al niet of er een minimum bedrag is tot aan waar je mag bijverdienen. Ook met betrekking tot giften van bijvoorbeeld familie bestond er onduidelijkheid. "Ik heb wel eens meegewerkt aan een

onderzoek voor het Centrum Smaakonderzoek. Ik kreeg daar een vergoeding voor. De inkomensconsulent heeft aangegeven dat ik dat mag houden". Een deelnemer aan hetzelfde gesprek reageerde daar verbaasd op, haar was aangegeven dat ze elke bijverdienste moest melden en dat dat wordt gekort op je uitkering. Tenslotte wist geen van de deelnemers met zekerheid te zeggen wanneer je voor de bijstandswet samenwoont. Ook de criteria die de deelnemers noemden aan de hand waarvan de gemeente samenwonen vaststelt, liepen uiteen van: 'je woont samen als je vaak bij elkaar logeert', 'je woont samen als je samen een huis hebt', tot aan 'je woont samen als je een gemeenschappelijke rekening hebt'.

Voorlichting

Met betrekking tot de kennis van regels wordt door enkele mensen aangegeven dat zij door de gemeente verkeerd zijn voorgelicht. Het ging dan met name op regelgeving op aanpalende terreinen zoals de vraag of je met een bijstandsuitkering vrijgesteld bent van de bijdrage voor extramurale zorg voor een minderjarig kind, of de vraag of je recht hebt op een alimentatie van een ex voor de zorg van je kind, of het recht op kindgebonden budget. Met betrekking tot het kindgebonden budget betrof het een vraag over twee kinderen waarvan de moeder (de ex van de uitkeringsontvanger) nog in het buitenland verbleef. In het kader van het onderzoek hebben we niet kunnen nagaan of de voorlichting werkelijk te kort schoot en of de gemeente wel het aanwezen loket was om de vraag neer te leggen. Wel is duidelijk geworden dat veel mensen moeite hebben met regels en met name tijdens de aanvraag hun weg moeilijk weten te vinden. Hieraan is ook al gerefereerd in paragraaf 4.3.





Naleving

Met betrekking tot regelnaleving komt de gemeente in brieven streng over. Door enkele deelnemers wordt verwezen naar passages die onder brieven staan die waarschuwen voor sancties die kunnen volgen op onjuiste informatieverstrekking. Over het algemeen leeft echter breed de veronderstelling dat de gemeente als het er op aan komt minder streng is. Op een enkeling na was niemand bang voor de gemeente of bang om per ongeluk een misstap te begaan. Bij de enkeling die dat wel was, betrof het vooral de periode vlak na de intake. Deze klant werd naar eigen zeggen buitensporig streng gecontroleerd. Dit uitte zich in een onprettig intakegesprek waarin de consulent zich wantrouwend opstelde en ook in een huisbezoek dat zeer kort op dit gesprek werd uitgevoerd. De vragen die gesteld werden, gaven de betrokken klant het idee dat men ervan uitging dat ze de waarheid niet had verteld. "Ze stelde vragen over foto's die bij mij in de kamer hingen en kleren die niet van mij zouden zijn." Deze klant voegde er wel aan toe dat de wantrouwende houding gaande weg verdween en de gemeente een meer empathische houding aannam. 'Er kwam meer begrip'. Dat de gemeente zich milder opstelt naarmate een klant langer een uitkering heeft (lees: een grotere afstand heeft tot betaald werk) bleek ook uit het verhaal van een man die na zes jaar uitkering werd betrapt op zwart werk bij een schoonbroer. Deze man, die ook gebruik maakte van een budgetcoach in verband met schulden, kwam ervan af met een gesprek zijn klantmanager en een waarschuwing.

Of mensen wel eens de verleiding voelen om zwart bij te verdienen of op een andere manier inkomsten te verzwijgen

antwoordde elke respondent aanvankelijk 'nee'. Bij doorvragen bleek dat daar echter verschillende motivaties aan ten grondslag liggen dit bleek bijvoorbeeld uit de casus die werd voorgelegd over een oliebolleakraam. *'Stel dat u tijdens de feestdagen door de eigenaar een oliebolleakraam wordt gevraagd twee weken te komen helpen. De oliebollebakker wil alleen zwart uitbetalen, u wordt daarom gevraagd de inkomsten niet te melden bij de gemeente. Neemt u het werk aan?'* Onder de deelnemers uit de treden 1 tot en met 4 is het antwoord vrijwel unaniem en zonder twijfel 'nee'. Niet vanwege de onrechtmatigheid maar vooral vanwege het werk. Men zag zich er niet werken. Deelnemers uit de hogere treden waren minder sterk in hun opvatting. De casus bracht hier enkele voorbeelden van dilemma's naar boven. Zoals de respondent die erg goed functioneerde op zijn/haar¹⁹ werkervaringsplek en er daarom verantwoordelijkheden bij kreeg. De werkgever wilde dit belonen maar realiseerde zich dat de aanvullende beloning direct zou opgaan in de korting op de uitkering. Een deel van het geld is toen zwart uitbetaald.

Ook de casus over een gift in contanten bracht tussen deelnemers een discussie op gang waaruit een ruimere omgang met regels bleek dan men aanvankelijk toegaf. *'Stel je wint 1.000 euro in een loterij. Geef je dat op?'* De meeste antwoorden dat ze dat niet zouden opgeven. *"Dat hou ik zelf, ik geef het niet op, maar als ze er achter komen moet je het inleveren."* Een andere deelnemer: *"ik krijg contant geld van mijn ouders, dat geef ik niet op."* Weer een andere respondent:

¹⁹ Ten behoeve van anonimiteit.





"Je moet alles opgeven, ook giften, maar zelf hanteer ik de regel, alles wat ik contant krijg, geef ik niet op."

4.6 Uitstroom

De kortste weg naar werk is een doelstelling die zowel in het beleid als de uitvoering steeds duidelijk doorklinkt. Het is een van de manieren waarop Gemeente Wageningen vormgeeft aan het streven naar het helpen van uitkeringsontvangers om hun zelfredzaamheid te vergroten of te herwinnen. Zoals eerder beschreven, worden de mogelijkheden om iemand via een korte weg naar werk te helpen in een eerste gesprek altijd afgetast. Het beeld dat zich op basis van de gesprekken vormt, is dat deze benadering bijdraagt aan uitstroom, zeker in de hogere treden (waar die benadering het sterkst wordt toegepast). Tegelijkertijd blijkt uit de verhalen van de respondenten dat hun uitstroom niet altijd duurzaam is en dat de sterke oriëntatie op de kortste weg naar werk ook leidt tot uitval. Het betreffen mensen die hun uitkering stoppen (of er niet aanbeginnen), zonder dat aan hun inkomensafhankelijkheid iets is veranderd. Zij haken na het eerste gesprek met de gemeente af, of haken na verloop van tijd af omdat zij vinden dat zij door de verplichtingen te veel worden belemmerd. *"Ik werd verplicht vijf ochtenden in de week deel te nemen aan een sollicitatietraining en ik moest in ploegendienst werken bij het Kruidvat. De opleiding die ik eigenlijk wilde doen, kon ik niet doen". Ik heb mijn uitkering stopgezet en heb geld van mijn broer geleend, zodat ik die opleiding kon doen. Later heb ik me toch weer gemeld bij de gemeente".*

Wij spraken ook klanten die uitstroomden naar werk maar bij wie het onduidelijk was voor hoe lang. De interviews leverden in ieder geval casuïstiek op waarin de uitstroom mogelijk niet duurzaam is of daadwerkelijk niet duurzaam bleek. Het betroffen mensen die na een eerdere uitstroom weer waren ingestroomd, en mensen die weliswaar waren uitgestroomd maar van wie de perspectieven op inkomensafhankelijkheid nog steeds onduidelijk waren. *"Mijn uitkering wordt volgende maand beëindigd. Ik heb een stageplaats gevonden op een biologische boerderij in Schotland. Mijn coach heeft me daarbij geholpen. Wat ik ga doen als ik terugkom weet ik nog niet."* Een andere klant: *"Het is bij mij op en af. Mijn ouders hebben een huis in Frankrijk. Ik zit daar wel eens voor een paar maanden. Ik zet dan mijn uitkering stop."*

Vanwege de kwalitatieve opzet van dit onderzoek hebben wij niet kunnen nagaan welk deel van de uitstroom duurzaam is, en of de sterke oriëntatie op werk leidt tot een draaideureffect. Noch hebben wij kunnen vaststellen of een dergelijk draaideureffect de betreffende klanten op termijn wel naar het gewenste werk met de gewenste perspectieven leidt. De casuïstiek leert wel dat het een onderwerp is dat aandacht verdient.





5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Effectiviteit van beleid

Met de recente invoering van de Participatiewet en de decentralisaties is er voor gemeenten veel veranderd. Uit het beleid dat Gemeente Wageningen in dit kader heeft geformuleerd, spreekt ambitie. De gemeente zet sterk in op het vergroten van de zelfredzaamheid, wat concreet betekent dat de gemeente in de eerste plaats de klant wil helpen om (weer) zelf in het levensonderhoud te voorzien. Niet door te vertellen wat zij moet doen, maar vooral door de burger na te laten gaan wat de weg naar werk nu precies in de weg staat en hoe die weg weer kan worden vrijgemaakt. De gemeente wil zich vervolgens inzetten om van iedere klant zicht te krijgen op diens competenties en perspectieven. Het is een benadering die maatwerk vereist.

Hoewel Gemeente Wageningen de organisatie van de Afdeling Samenleving op het nieuwe beleid heeft moeten aanpassen, was een inhoudelijke wijziging van het beleid met betrekking tot inkomensondersteuning minder nodig. De gemeente is al langere tijd inhoudelijk goed voorgesorteerd. Zij had al een breed pakket aan diensten en instrumenten om de klanten te leren kennen en hen te ondersteunen. De gemeente zet daarbij al langer in het bijzonder sterk in op het naar (betaald) werk toe leiden van klanten. De ontwikkeling van het klantenbestand over de afgelopen zes jaar suggereert dat deze aanpak het gewenste effect heeft gehad.

Terwijl in Nederland het aantal mensen met een bijstandsuitkering is gestegen, bleef dit aantal in Wageningen stabiel. Een algemene eerste bevinding van dit onderzoek is dat het aannemelijk is dat het beleid en de uitvoering daarvan daartoe hebben bijgedragen.

Vertaling beleid naar uitvoering

Uit de gesprekken met medewerkers van de gemeente maken wij op dat het geformuleerde beleid haar weg naar de uitvoering heeft gevonden. Men was bekend met de uitgangspunten en gaf aan ernaar te handelen. Zo staat in het eerste gesprek tussen klant en gemeente direct al 'de kortste weg naar werk' centraal en wordt voor iedereen die zich bij de gemeente meldt eerst nagegaan wat de mogelijkheden voor betaald werk zijn. Dit gebeurt in een persoonlijk gesprek, waarbij met behulp van diagnose-instrumenten de competenties en perspectieven van de klanten in kaart worden gebracht. Vervolgens worden (via het werkplein) concrete arbeidsplaatsen aangeboden, aangevuld met (sollicitatie)trainingen en zijn er diverse re-integratietrajecten beschikbaar voor de klanten waar op de weg naar werk nog obstakels liggen.

Uitstroom via de kortste weg naar werk

In de gesprekken met klanten wordt dit beeld bevestigd (dat de gemeente de kortste weg naar werk centraal stelt). Alle klanten die wij spraken hebben ervaren dat de gemeente bij de intake





de toegang tot hulp streng bewaakt en daarbij sterk de nadruk legt op werk. Een klant heeft een barrière te nemen. En voor de klant die vermogen tot arbeid blijkt te hebben, zet de gemeente duidelijk aan op actie. Hij wordt toegeleid naar werk en (sollicitatie)training.

Kijkend naar de waarden die de gemeente zelf centraal stelt, prevaleert bij intake dus 'de kortste weg naar werk'. Competenties en perspectieven staan centraal, maar van 'vraagverheldering' is in de intake nog geen sprake. De gemeente presenteert aan klanten in eerste instantie haar duidelijk omliggende ideeën over de inspanningen die men geacht worden te leveren. Het is niet zozeer de behoefte van de klant die centraal staat maar eerder het streven om deze klant te laten uitstromen. Wat bij klanten nogal eens onvriendelijk en hard overkomt. Het draagt ertoe bij dat 45% van hen die zich meldt al na het eerste gesprek de aanvraag niet doorzet.

Maatwerk

Na de intake vindt een indeling in doelgroepen plaats. De afstand tot de arbeidsmarkt en, met de komst van de Participatiewet, de loonwaarde zijn daarbij leidend. De groep die gediagnostiseerd wordt als korte afstand tot de arbeidsmarkt wordt tot het einde van de uitkering gehouden aan de dwingende kaders van de kortste weg naar betaald werk. Zij ontvangen allen dezelfde ondersteuning: sollicitatietraining en concrete arbeidsplaatsen. Onder hen zijn er die hun uitkering uiteindelijk beëindigen omdat zij het door hen gewenste werk hebben gevonden maar er zijn er ook die de uitkering beëindigen omdat de kaders voor hen uiteindelijk te dwingend zijn en te veel beperkingen opleggen.

Voor de groep mensen waarvan wordt vastgesteld dat de weg naar werk (voorlopig) enkele onoverkomelijke obstakels heeft, verandert de houding van de gemeente op een gegeven moment. Soms is dat al snel na de intake, soms ook pas nadat een klant is vastgelopen 'op de kortste weg naar werk'. Uiteindelijk wordt door deze groep mensen verondersteld dat de gemeente hen kent, oog heeft voor hun situatie en er uiteindelijk op uit is om te helpen. De gemeente zet de meeste capaciteit in voor deze groep (die oplosbare obstakels heeft en die zich bevindt op de derde en vierde trede van de participatieladder). Het maatwerk dat gemeente zegt te leveren, wordt voornamelijk aan deze groep geleverd. Duidelijk is geworden dat met dit maatwerk veel mogelijk is. Ook is duidelijk geworden hoe de gemeente werkt aan 'vraagverheldering'.

Voor de groep die een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt heeft, wordt minder ingezet vanuit het participatiebudget. Zij dienen op een andere wijze te participeren in de samenleving, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk, mantelzorg of dagbesteding, en worden vaker begeleid vanuit de WMO.

Naleving en rechtmatigheid

Met betrekking tot handhaving, toont de gemeente zich vooral bij de intake streng. In de intakegesprekken worden controle en sancties aan de orde gesteld. Daarnaast is het klanten opgevallen dat de gemeente in brieven vaak expliciet aangeeft dat door de klant verstrekte informatie juist moet zijn en ook waarschuwt voor sancties. Desondanks is de kennis over de uitkeringsvoorwaarden beperkt. Men is wel bekend met de uitgangspunten maar heeft zich vrijwel nooit verdiept in hoe





deze zijn vertaald naar concrete regels. Het leidt ertoe dat normen over wat wel en niet kan in concrete situaties van bijvoorbeeld een gift of bijverdienden worden opgerekt, zeker wanneer men het idee heeft dat de gemeente er niet makkelijk achter komt.

5.2 Aanbevelingen

Ontwikkel maatwerk voor de hoogste tredes

Het maatwerk waarop de gemeente zich voorstaat, beperkt zich tot een deel van het klantenbestand, namelijk de groep met een wat grotere, maar niet onoverkoombare, afstand tot de arbeidsmarkt. De groep met een korte afstand tot de arbeidsmarkt ervaren vooral een strak gedefinieerd traject dat vaak niet de ruimte biedt die men zou willen hebben. Het aangeboden werk en sollicitatietrainingen sluiten vaak niet aan op de behoeften. Het traject stimuleert weliswaar tot uitstroom, het betekent echter vaak niet dat het hen helpt de door hen gewenste baan te vinden. Dit geldt met name voor de groep hoger opgeleiden die in Wageningen sterk vertegenwoordigd zijn. Voor deze groep geldt dat het huidige aanbod weinig toevoegt aan haar competenties en (start)kwalificaties. Het aanbod van de gemeente wordt daardoor gezien als verplicht corvee en heeft niet de functionaliteit die het beoogt te hebben, namelijk dat het mensen verder helpt. Wij bevelen aan een traject te ontwikkelen dat beter aansluit op de behoeften van deze groep. Mogelijk kan daarbij worden samengewerkt met Hogeschool en Universiteit.

Verbeter duurzaamheid van uitstroom

De inzet op de kortste weg naar werk leidt niet alleen tot uitstroom naar werk maar ook tot uitstroom door uitval. Deze uitval is allereerst zichtbaar na het eerste intakegesprek. Een groot deel van de mensen zet haar aanvraag voor een uitkering na dit gesprek niet door. Ook onder onze respondenten, die de intake uiteindelijk wel passeerden, constateerden wij uitval, dat wil zeggen uitstroom zonder dat er structureel iets veranderd is in de persoonlijke situatie. Hoewel de casuïstiek beperkt is, heeft het wel signalen opgeleverd dat uitstroom daardoor niet altijd definitief is. Wij spraken meerdere mensen die na een periode zonder bijstand zich opnieuw moesten melden voor een uitkering. Wij adviseren de gemeente te onderzoeken hoe duurzaam de huidige uitstroom precies is, en hoe de duurzaamheid van de uitstroom verbeterd kan worden.

Verbeter toegankelijkheid en bejegening

Met het streven om mensen bij de intake duidelijk te maken dat een uitkering gezien moet worden als een laatste redmiddel en daarmee mensen die het niet echt nodig hebben buiten de uitkering te houden, ervaren veel mensen de gemeente als zeer ontoegankelijk. Hoewel er veel te zeggen zal zijn voor het handhaven van de strenge poortwachter, verdient de bejegening van de klant aandacht. Streng is goed en effectief zolang het de eigenwaarde van degene die om hulp verzoekt niet (verder) aantast.

Wij adviseren de gemeente het intake-traject zo in te richten dat ook diegenen die niet voor een uitkering in aanmerking komen, zich correct behandeld voelen. Uit de verhalen van de klanten hebben wij opgemaakt dat medewerkers van de Afdeling





Samenleving zich in dit opzicht overigens verschillend opstellen.
Met betrekking tot het laatste adviseren wij de gemeente om tot
een meer uniforme bejegening te komen.

