

Re-integratiebeleid gemeente Haarlemmermeer

Rapportage



datum	4 juni 2020
auteur(s)	Boukje Cuelenaere Natalia Kieruj
versie	5.0
classificatie	definitief



Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	2
1.1	Onderzoeksvraag.....	2
1.2	Onderzoekopzet.....	2
1.3	Dank aan medewerkers gemeente Haarlemmermeer	3
1.4	Leeswijzer	3
2	Re-integratiebeleid gemeente Haarlemmermeer.....	4
2.1	Beleid	4
2.2	Klantenbestand	7
2.3	Wie zijn de klanten	9
2.4	Uitvoering in de praktijk	11
3	Resultaten	14
3.1	Aard van de cijfers.....	14
3.2	Aanbod re-integratietrajecten	14
3.3	Resultaat.....	15
4	Ervaringen.....	18
4.1	Vragenlijst.....	18
4.2	Uitkering en werk	19
4.3	Contact met gemeente.....	20
4.4	Training	21
4.5	Werk zoeken.....	22
4.6	Ervaring traject en ondersteuning van gemeente.....	23
5	Conclusies	29



1 Inleiding

1.1 Onderzoeksvraag

De gemeente Haarlemmermeer heeft sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 de nieuwe verantwoordelijkheden van de gemeente actief opgepakt, zo blijkt uit de beleidsnotities. Vier jaar na de invoering van de Participatiewet bestaat bij de rekenkamercommissie (RKC) de behoefte om zicht te krijgen op het re-integratiebeleid van de gemeente. Eerder was al een beeld ontstaan van de doelmatigheid van het beleid¹. Daarmee was de vraag wat het beleid betekent voor de betrokken burgers nog niet beantwoord.

De centrale vraag voor dit onderzoek is daarom:

Wat is de effectiviteit van het re-integratiebeleid en hoe beleven belanghebbenden dit beleid?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zijn een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen gaan over de effectiviteit van het re-integratiebeleid en over de ervaringen van belanghebbenden.

1.2 Onderzoekopzet

Om zicht te krijgen op de resultaten van het beleid en op de ervaring van de cliënten is gekozen voor een combinatie van onderzoeksmethoden. Naast een analyse van de cijfers gaat het om interviews met uitvoerders van het re-integratiebeleid en een vragenlijst onder klanten zelf.² Op deze manier is een goed beeld verkregen van de resultaten en de ervaringen van het beleid in de praktijk. De volgende onderzoeksactiviteiten zijn uitgevoerd:

- Analyse bestand (cijfers)
- Interviews beleidsmedewerkers / teammanager (3)
- Interview matchmaker
- Interviews Trainers AM Match (2)
- Interviews met 4 casemanagers, waarbij in ieder interview 5 casussen zijn besproken
- Interviews klanten (2)
- Ontwikkelen, uitzetten en analyseren online vragenlijst

CentERdata heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode oktober 2019 tot en met januari 2020.

¹ Schreuders, W., M. Heekelaar (2018), *Evaluatie AM match*. Utrecht: Berenschot. Uitgevoerd in opdracht van de gemeente Haarlemmermeer

² In lijn met het taalgebruik in beleidsdocumentatie van de gemeente Haarlemmermeer, gebruiken we hier het woord 'klanten' om inwoners van de gemeente Haarlemmermeer die een bijstandsuitkering ontvangen aan te duiden.



1.3 Dank aan medewerkers gemeente Haarlemmermeer

Voor dit onderzoek hebben wij veel medewerking gekregen van medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer. In de gesprekken viel op dat zowel uitvoerders als beleidsmedewerkers en managers betrokken zijn bij de gemeente en begaan zijn met de doelgroep waar we het hier over hebben. Wij willen iedereen heel hartelijk bedanken voor de medewerking en voor het inkijkje dat wij in hun werk mochten krijgen.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding beschrijft hoofdstuk 2 het beleid van de gemeente Haarlemmermeer. Hoofdstuk 3 en 4 zijn vervolgens gericht op de beantwoording van de hoofdvragen naar respectievelijk het resultaat en de ervaring van het beleid. Het rapport sluit af met de conclusies in hoofdstuk 5.



2 Re-integratiebeleid gemeente Haarlemmermeer

2.1 Beleid

Koers

De gemeente Haarlemmermeer heeft de drie decentralisaties (van de Jeugdwet, de WMO en de Participatiewet) in 2015 aangegrepen om een integraal beleid voor het sociaal domein te ontwikkelen. In het koersdocument 'Meer voor Elkaar, Uitwerking van de Koers 2015-2018' zijn de richting en de keuzes die hierbij gemaakt zijn opgenomen. De kern van het beleid is dat de gemeente inwoners zo veel mogelijk wil stimuleren om eerst zelf, met hulp van het eigen netwerk en algemene voorzieningen, naar oplossingen te zoeken. De invoering van de Participatiewet betekende dat de gemeente met een meer diverse doelgroep te maken kreeg. Ook degenen die voorheen een beroep op de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) of de Wet werk en arbeidsondersteuning Jonggehandicapten (Wajong) konden doen kunnen sinds 2015 een beroep op de participatiewet en op ondersteuning van de gemeente doen. Deze veranderingen gingen wel gepaard met een afname van re-integratiebudget. De gemeente heeft toen kritisch gekeken naar de mogelijkheden om de begeleiding naar werk efficiënter, effectiever en beter te maken.

Werk boven uitkering

In 2017 is in de gemeente Haarlemmermeer het Plan van Aanpak Werk boven Uitkering ingevoerd. Het doel was om "extra investering en inspanning te plegen om het volume van inwoners die een beroep doen op de Participatiewet duurzaam te verlagen tot een niveau dat weer past bij deze arbeidsmarktregio en weer aansluit bij de landelijke verdelingscriteria voor het Buigbudget."³ Hierdoor zou de gemeente Haarlemmermeer geen tekort moeten hebben op het budget voor uitkeringen Participatiewet en inzet re-integratieinstrumenten.

In de jaren ervoor was de aandacht uitgegaan naar het versterken van "de basis op orde". Het correct en rechtmatig verstrekken van de uitkering voerde daarbij de boventoon in de werkwijze en sturing. Het nieuwe beleid waarbij werk boven uitkering centraal stond, bood mogelijkheden om er het beroep op de uitkering te verminderen. De nieuwe aanpak kende vier onderdelen: goede screening aan de poort op het moment van uitkeringsaanvraag, extra inzet op het toeleiden naar werk, extra inzet op handhaving en verbeterd debiteurenbeleid⁴. In deze rapportage gaat het om de extra inzet naar werk.

Om in de uitvoering voldoende aandacht te kunnen besteden aan het begeleiden van mensen naar werk is in het beleid ervoor gekozen om de functies werk en inkomen te splitsen. Haarlemmermeer kent nu twee verschillende functionarissen: de casemanager werk en de inkomensspecialist.

Indeling klanten

³ De term Buigbudget wordt gebruikt voor het budget dat vanuit het Rijk beschikbaar is voor de Participatiewet. De BUIG was in 2009 een invoeringswet waarmee gerealiseerd werd dat verschillende geldstromen (toen nog de WWB, IOAW, IOAZ en de WWIK) werden gebundeld tot één geldstroom, vastgelegd in artikel 69 van de WWB, thans de Participatiewet. Nadien heeft de BUIG geen zelfstandige betekenis meer. Maar in de gemeentepraktijk wordt de term dus nog steeds gebruikt.

⁴ Debiteurenbeleid is de manier waarop en de visie waarmee de gemeente het geld int (of tracht te innen) van uitkeringsgerechtigden of onderhoudsplichtigen die de gemeenten geld schuldig zijn. Het kan gaan om ervoor te zorgen dat mensen hun alimentatieverplichting voor uitkeringsgerechtigden (en kinderen) nakomen of om het invorderen van onterecht verstrekte uitkeringen of boetes.



De casemanager werk is de vaste contactpersoon voor de klant. Hij of zij schat in wat de mogelijkheden van de klant zijn en welke ondersteuning mogelijk is. Het inschatten van de mogelijkheden van de klant gebeurt aan de hand van de volgende A-B-C-D indeling. Klanten worden niet direct betrokken bij de inschatting en de indeling, wel worden de concrete mogelijkheden met de klant doorgesproken en worden vervolgspraken vastgelegd.

- A. Kansrijk zonder ondersteuning (bemiddelbaar binnen 3 maanden)
- B. Kansrijk met beperkte ondersteuning (bemiddelbaar binnen 3 maanden tot een jaar)
- C. Kansrijk met intensieve ondersteuning (bemiddelbaar binnen één tot anderhalf jaar)
- D. Grote afstand tot de arbeidsmarkt (op dit moment niet bemiddelbaar: ontheffing)⁵

Bij het bepalen tot welke categorie iemand hoort, kijken de casemanagers naar de volgende punten:⁶

1. *Werknemers- en sollicitatievaardigheden*
 - o *Werknemersvaardigheden*
 - o *Sollicitatievaardigheden*
 - o *Beschikbaarheid (mantelzorg, zorg voor (kleine) kinderen)*
2. *Arbeidsmarktprofiel*
 - o *De mate waarin opleiding, kwalificaties, werkervaring en/of competenties aansluiten op de vraag op de arbeidsmarkt*
 - o *Leeftijd*
 - o *Hoe lang zonder werk?*
3. *Belemmeringen die volgen uit de zeven leefgebieden (zaken als schulden, taal, huisvesting, lichamelijke en/of psychische beperkingen)*

De casemanager bepaalt het in te zetten traject en de inhoud van de begeleiding. Per klantgroep zijn er de volgende mogelijkheden.¹.

Groep A: klanten worden doorgestuurd naar WSP voor directe bemiddeling naar werk.

Groep B en C:

- Een op één begeleiding door casemanager werk en/of WSP
- Groepstrainingen door CMW en WSP
- Inzet extern traject ondersteuning door derden (denk aan o.a. alleenstaande ouders, vijftigplussers, mensen met psychiatrische achtergrond)
- Speciale inzet voor statushouders (door casemanagers statushouders, door zelf opgezette training en ingekochte trainingen die inburgering ondersteunen, pilot nareizende vrouwen)
- Begeleiding naar onderwijs door inzet CMW en derden
- Begeleiding proefplaatsing door CMW
- Begeleiding op het actief solliciteren door CMW én WSP
- groepsgewijze training door de gemeente.

Groep D:

- Begeleiding naar werkervaringsplaatsen,
- Begeleiding naar vrijwilligers werk
- Begeleiding naar proefplaatsing
- Begeleiding naar zorg en dagbesteding

In deze rapportage gaat het vooral om de klanten in groep B en C.

⁵ De analyse van de gegevens van het totale klantenbestand laat zien dat in de praktijk niet alle klanten die in groep D zijn ingedeeld ook een tijdelijke ontheffing van sollicitatieplicht hebben.

⁶ Overgenomen uit documentatie gemeente.



Mensen behoren tot klantgroep B als zij

- belemmeringen hebben die binnen 6 maanden tot een jaar op te lossen zijn;
- geen tot weinig lichamelijke en/of psychische beperkingen hebben;
- en als er verbeteringen nodig zijn op de volgende punten:
 - o werknemers- en sollicitatievaardigheden;
 - o Verbetering arbeidsmarktprofiel door aangepaste zoekrichting, korte cursus, leer/werktraject.

Klantgroep C is grotendeels vergelijkbaar met groep B alleen zijn bij deze groep wel lichamelijke en/of psychische beperkingen aanwezig waarbij aangepast werk wel mogelijk is.

Ondersteuning

Wanneer een klant een uitkering aanvraagt kijkt de casemanager welke ondersteuning nodig is. De volgende vormen van ondersteuning worden ingezet:

- Hulp bij bemiddeling naar werk via het Werkgeversservicepunt Groot Amsterdam (WSP). Het WSP brengt kandidaten in contact met werkgevers en ondersteunt werkgevers bij het in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Arbeidsmarktregio Groot Amsterdam bestaat uit drie satellieten namelijk Amsterdam, Haarlemmermeer en Amstelveen. Iedere satelliet heeft een zelfstandig WSP, die alle drie vallen onder arbeidsmarktregio Groot Amsterdam. Deze WSP's werken nauw met elkaar samen.
- Diverse trainingen van en via de gemeente (zie hierna).
- Trainingen via AM Match (zie hierna).
- Onderzoek medische beperkingen bij Argonaut om te bepalen of iemand bemiddelbaar is naar werk en welke ondersteuning iemand kan gebruiken.

Aanbod trainingen en trajecten

Op basis van de indeling in de klantgroep en de inschatting van de casemanager wordt een maatwerk aanbod gedaan aan klanten. De gemeente Haarlemmermeer is overgegaan van het inhuren van trainingen naar het zoveel mogelijk in huis aanbieden van trainingen. Hierdoor zijn de lijnen kort en wordt goed zicht gehouden op de resultaten die klanten boeken of de belemmeringen waar zij tegen aan lopen. Hierdoor gaat zo min mogelijk tijd in de begeleiding verloren door overdracht. De trainingen zijn voor een groot deel binnen de gemeente zelf ontwikkeld en de gemeente heeft ingezet op het in huis halen van deze kennis en op het delen van kennis. Casemanagers nemen deel aan supervisie bijeenkomsten en casusbesprekingen onderling.

In 2019 zijn de volgende trainingen binnen de gemeente aangeboden:

- Meer ik training / Meer dan ik training (voor B- en C- klanten, gericht op versterken zelfkennis, arbeidsmarktoriëntatie en empowerment)
- Stap naar studie (voor jongeren)
- 1 op 1 begeleiding door trainers of casemanagers zelf
- Actief Solliciteren / Actief solliciteren Plus (uitvoering door WSP)

Daarnaast is een groot aantal trainingen en trajecten gericht op werk door de gemeente ingekocht of gerealiseerd in samenwerking met partners. Hierbij gaat onder meer om een traject via het Loket Leren en werken, WSP, Werkleerbedrijf en om opleidingen MBO 1 en 2.

Naast deze trainingen en trajecten gericht op werk, worden nog verschillende trainingen en trajecten gericht op verbetering taalvaardigheid, zorg en algemene participatie aangeboden.



AM Match

Daarnaast zijn er afspraken met AM Match. De verdeling van klanten is gebaseerd op een inschatting van de loonwaarde, dat wil zeggen de verwachte productiviteit vergeleken met het minimumloon. De werkelijke loonwaarde kan pas worden vastgesteld wanneer iemand werk heeft en met behulp van een bepaalde vragenlijst gekeken kan worden hoeveel werk hij kan doen vergeleken met anderen die dit werk doen.⁷ De gemeente begeleidt zelf klanten met een geschatte loonwaarde van meer dan 70% en AM Match begeleidt klanten met een geschatte loonwaarde van 70% of minder. Klantmanagers maken deze inschatting zelf op basis van gesprekken met de klant. De instrumenten van de Participatiewet zoals Loonkostensubsidie (LKS), Jobcoach en beschut werk zijn bedoeld voor kandidaten met een loonwaarde tot 80%. Daarboven worden zij geacht geen aanvullende subsidie meer nodig te hebben om aan het werk te komen. Uit de interviews komt naar voren dat de keuze voor de grens van 70% loonwaarde het resultaat is van een compromis tussen de vijf in de GR samenwerkende gemeenten⁸. Amstelveen, een grote gemeente in het samenwerkingsverband, hanteerde die grens van 70% al en dat hebben de overige gemeenten waaronder Haarlemmermeer overgenomen. Bij aanvang van de samenwerking met AM Match is afgesproken dat de gemeente Haarlemmermeer jaarlijks 140 kandidaten bij AM Match aanmeldt en dat daarvan 60 personen in werk geplaatst moeten worden. AM Match ervaart de samenwerking met de gemeente Haarlemmermeer als goed en merkt dat de gemeente Haarlemmermeer open staat voor kennisdeling. Deze kennisdeling wordt vormgegeven door casusbesprekingen en informatiebijeenkomsten waarbij AM Match de casemanagers informeert over wat zij klanten kunnen bieden zodat casemanagers klanten aanleveren voor wie het traject bij AM Match waardevol is.

2.2 Klantenbestand

De gemeente Haarlemmermeer heeft op 1 januari 2019 154.235 inwoners⁹. Op 1 oktober 2019 zijn er 2.343 klanten met een bijstandsuitkering en 1.948 uitkeringsdossiers¹⁰. Het aantal uitkeringen is afgenomen sinds begin 2018. Haarlemmermeer heeft relatief weinig inwoners met een bijstandsuitkering: 1,5%. Voor heel Nederland is dat gemiddeld 2,5%.¹¹

De instroom van klanten met een uitkering is duidelijk afgenomen sinds 2017. In 2018 heeft de gemeente 135 minder uitkeringsdossiers geopend dan in 2017, een afname van bijna 20%. De volledige cijfers van 2019 zijn nog niet bekend, maar op 1 september 2019 is nog maar een derde van het aantal dossiers van 2018 geopend. In 2018 en 2019 werden meer dossiers afgesloten dan geopend, zodat het totale bestand afneemt. In de figuren 2.1 tot en met 2.3 is dit weergegeven.

⁷ Het vaststellen van de loonwaarde gebeurt aan de hand van een bepaalde methodiek, in de arbeidsmarktregio Groot Amsterdam wordt daarvoor de VTA methodiek gebruikt.

⁸ Aalsmeer, Amstelveen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel en Uithoorn.

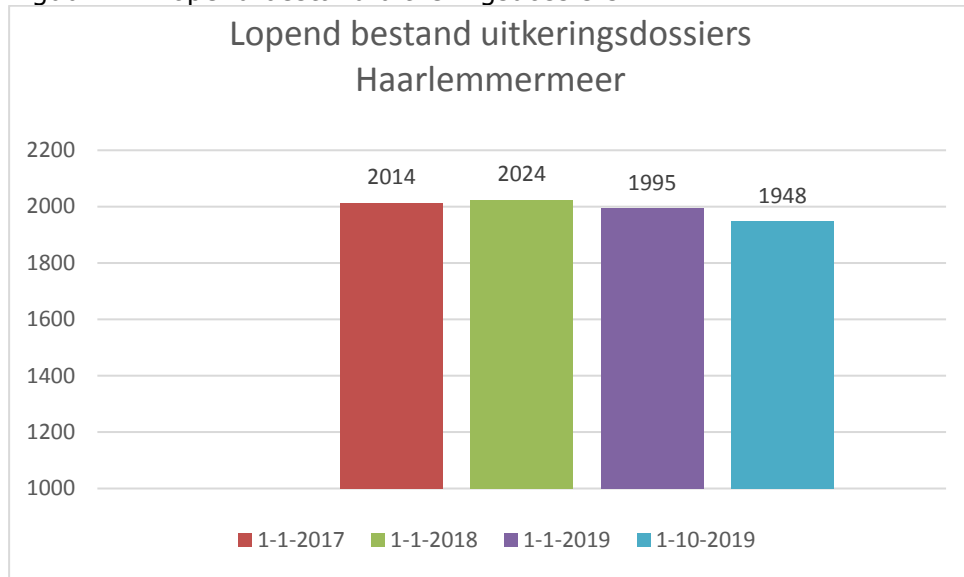
⁹ Dit is inclusief het aantal inwoners van de gemeente Spaarnwoude en Haarlemmerliede die op 1 januari 2019 is samengevoegd met Haarlemmermeer.

¹⁰ Een uitkeringsdossier kan betrekking hebben op twee personen als partners beide recht hebben op een uitkering. Op 1 september 2019 hadden 381 uitkeringsdossiers betrekking op 2 partners.

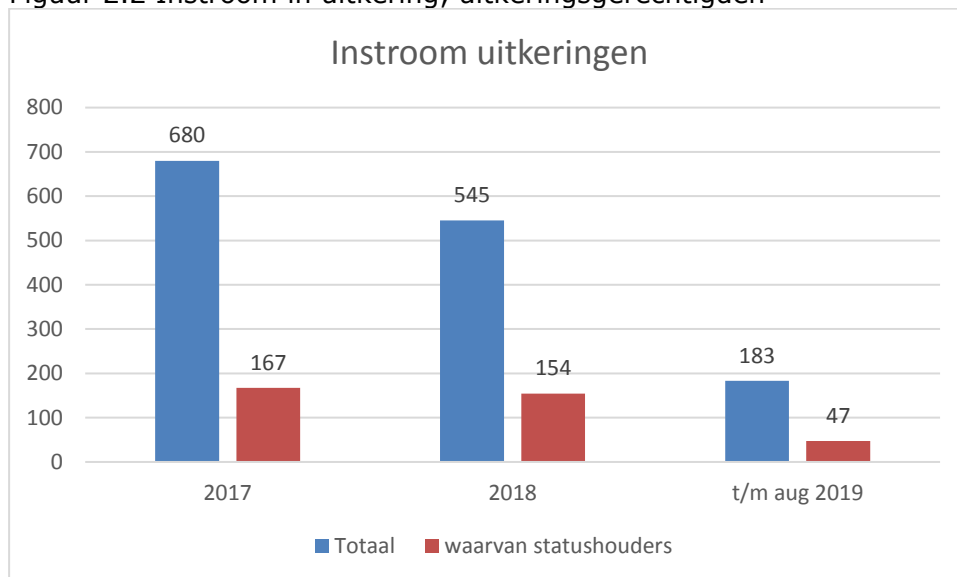
¹¹ Bron: CBS Dashboard Bijstands Uitkeringen Statistiek gemeenten.



Figuur 2.1 Lopend bestand uitkeringsdossiers



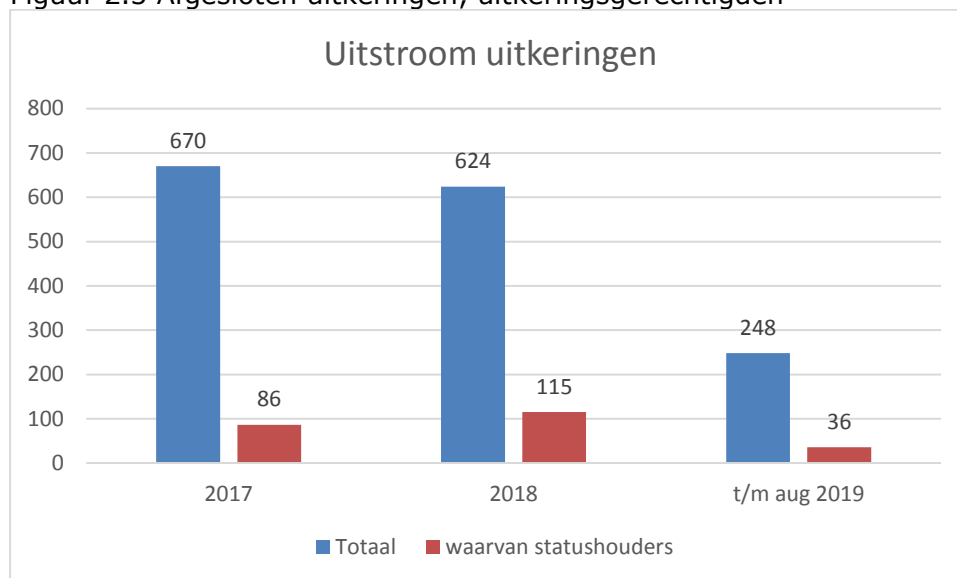
Figuur 2.2 Instroom in uitkering, uitkeringsgerechtigden¹²



¹² Hier is het aantal klanten geteld dat een nieuwe uitkering ontvangt. Dit kunnen ook twee partners zijn voor wie 1 uitkeringsdossier wordt geopend. Er zijn dus meer uitkeringsgerechtigden dan uitkeringsdossiers.



Figuur 2.3 Afgesloten uitkeringen, uitkeringsgerechtigden



2.3 Wie zijn de klanten

In totaal krijgen op peildatum 1 oktober 2019 2.343 inwoners van de gemeente Haarlemmermeer een uitkering. Tabel 2.1 laat de samenstelling van het bestand zien. Van deze mensen is een meerderheid vrouw (57%) en is 27% statushouder. De tabel geeft ook inzicht in de verdeling over de categorieën A tot en met D die de gemeente Haarlemmermeer hanteert om de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen.

Tabel 2.1 Samenstelling bestand uitkeringsgerechtigden Haarlemmermeer, oktober 2019. Totaal 2.343 klanten

Geslacht	aantal	%
Man	1002	42,8%
Vrouw	1341	57,2%
Leeftijd		
	aantal	%
18 - 24 jaar	154	6,6%
25 - 34 jaar	441	18,8%
35 - 44 jaar	548	23,4%
45 - 54 jaar	533	22,7%
55 jaar en ouder	667	28,5%
Statushouder		
	aantal	%
Nee	1704	72,7%
Ja	639	27,3%
Categorie		
	aantal	%
A - Kansrijk zonder ondersteuning	5	0,2%
B - Kansrijk met beperkte ondersteuning	249	10,6%
C - Kansrijk met intensieve ondersteuning	714	30,5%
D - Grote afstand tot de arbeidsmarkt	1065	45,5%
Onbekend	310	13,2%



Bijna de helft van de klanten bevinden zich in de categorie D met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (46%). Daarnaast bevindt zich 31% van de klanten zich in categorie C die kansrijk is met intensieve ondersteuning. Elf procent is ingedeeld in categorie B en is dus kansrijk met beperkte ondersteuning, en een zeer klein groepje (0,2%) is kansrijk zonder ondersteuning (categorie A).¹³ Van 13% van de klanten is de categorie onbekend.¹⁴ Uit de interviews met de beleidsmedewerkers komt naar voren dat dit waarschijnlijk te maken heeft met een gebrek aan registratiediscipline bij de casemanagers.

Wanneer we wat verder inzoomen op de verschillen tussen mensen met een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt dan zien we dat een iets hoger percentage vrouwen in categorie D zit en dat van de mannen een iets hoger percentage in groep C zit (zie tabel 2.2). Het grootste verschil is dat een hoger percentage mannen tot categorie B behoort dan vrouwen.

Tabel 2.2 Klantgroepen naar geslacht

Categorie	Geslacht	
	Man	Vrouw
A	0,2%	0,2%
B	14,0%	8,1%
C	32,0%	29,3%
D	44,3%	46,3%
Onbekend	9,5%	16,0%
	100,0%	100,0%

Bij de statushouders zien we in tabel 2.3 dat het merendeel is ingedeeld in categorie C (43%, kansrijk met intensieve ondersteuning), terwijl voor de niet-statushouders geldt dat het overgrote deel in categorie D is ingedeeld (53%, grote afstand tot de arbeidsmarkt). Bij ongeveer 58% van de statushouders wordt de afstand tot de arbeidsmarkt overbrugbaar ingeschat, terwijl dat bij de niet-statushouders ongeveer 35% is. De gemeente hanteert deels apart beleid en specifiek aanbod, zoals taaltraining, voor statushouders.

Tabel 2.3 Indeling statushouders in klantgroepen

Categorie	Statushouder	
	Nee	Ja
A	0,2%	0,2%
B	9,1%	14,7%
C	25,6%	43,3%
D	52,5%	26,6%
Onbekend	12,5%	15,2%
	100,0%	100,0%

De afstand tot de arbeidsmarkt neemt toe met de leeftijd. Klanten van 55 jaar en ouder zijn veel vaker in categorie D ingedeeld (61%) dan jongere klanten. Dit geldt in mindere mate ook voor de leeftijdscategorie 45 tot 54 jaar (50%). Maar ook in de jongere

¹³ Groep A is te klein om betrouwbare uitspraken over te doen.

¹⁴ De groep 'onbekend' heeft dezelfde verdeling van achtergrondkenmerken als de andere groepen. Verschillende analyses maakten duidelijk dat het aannemelijk is dat dit een willekeurige groep is en niet een groep met meer of minder dan gemiddeld kansen op werk.



leeftijdsgroepen wordt bij ongeveer een derde van de klanten de afstand tot de arbeidsmarkt zo groot ingeschat dat ze niet met ondersteuning bemiddelbaar zijn.

Tabel 2.4 Klantgroepen naar leeftijd

Categorie	Leeftijd				
	18 - 24 jaar	25 - 34 jaar	35 - 44 jaar	45 - 54 jaar	55 jaar en ouder
A	0,0%	0,5%	0,4%	0,2%	0,0%
B	11,7%	17,5%	13,9%	8,6%	4,8%
C	40,3%	37,2%	34,7%	28,7%	21,7%
D	37,0%	31,7%	35,4%	49,9%	61,2%
Onbekend	11,0%	13,2%	15,7%	12,6%	12,3%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Ontheffing

De casemanager kan besluiten klanten een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht te geven. Tabel 2.5 laat zien dat bijna een kwart van de klanten, namelijk 23%, een ontheffing heeft.¹⁵ Bij enkele klanten gaat het om een vrijstelling van de sollicitatieplicht vanwege de zorg voor kinderen onder de 5 jaar. Bij de meeste klanten met ontheffing gaat het om een 'tijdelijke ontheffing met dringende reden'. Het kan bijvoorbeeld gaan om hersteltijd die nodig is na een medische ingreep of om zware problematiek zoals schulden of verslaving waarvoor eerst een oplossing gevonden moet worden.

Tabel 2.5 Ontheffing sollicitatieplicht

Type ontheffing	aantal	%
Ontheffing alleenstaande ouder kind 5jr	26	1,1%
Ontheffing volledig en duurzaam arbeidsongeschikt	48	2,0%
Tijdelijke ontheffing vanwege dringende redenen	460	19,6%
Geen ontheffing	1809	77,2%

Bij de indeling in de klantgroepen zagen we dat 46% zo'n grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft dat zij op dit moment niet bemiddelbaar zijn. In de documentatie van de gemeente over deze indeling wordt het woord 'ontheffing' ook bij deze groep genoemd. We zien echter (niet in tabel) dat van de klanten in categorie D slechts 56% een ontheffing van de sollicitatieplicht heeft.¹⁶ Blijkbaar heeft 44% van deze groep nog wel formele sollicitatieplicht. In de praktijk komt wel een informele ontheffing voor, dan worden deze klanten niet streng gecontroleerd op hun sollicitatie activiteiten.

2.4 Uitvoering in de praktijk

Indeling in de praktijk

Casemanagers moeten in het eerste gesprek bepalen in welke klantgroep iemand hoort. Op basis van de casusbesprekingen met casemanagers geven we hier een paar voorbeelden van de afwegingen die bij deze indeling gemaakt worden. Het blijkt niet altijd mogelijk om in het eerste gesprek al een goed beeld van de situatie van de klant te hebben en zo tot een juiste indeling te komen.

¹⁵ In 2017 rapporteert Divosa landelijk een percentage van 10% ontheffingen. Onderzoek onder bijstandsgerechtigden laat een veel hoger percentage klanten zien dat aangeeft geen sollicitatieverplichting te hebben. Het percentage formele ontheffingen lijkt in de gemeente Haarlemmermeer dus hoger te liggen dan landelijk.

¹⁶ In groep B heeft 2% een ontheffing en in groep C 7%.



Groep B

Een jonge vrouw komt na een periode van een zwervend bestaan naar Haarlemmermeer. Zij moet haar leven op de rit krijgen, haar huis inrichten, een dag- en nachtritme opdoen, maar zij heeft geen fysieke of psychische beperkingen. Ze was duidelijk gemotiveerd om aan het werk te gaan. De casemanager geeft haar even tijd en meldt haar ondertussen alvast aan voor de training Actief Solliciteren Plus.

Eerst B, uiteindelijk C

Een vrouw van begin 30 met werkervaring die vanwege de zorg voor haar moeder die inmiddels overleden is al een tijd niet gewerkt had. Aanvankelijk lijkt het te gaan om het versterken van sollicitatievaardigheden en is ze ingedeeld in B en aangemeld voor Actief solliciteren. Ze wordt ook wel uitgenodigd op sollicitatiegesprekken, maar wordt afgewezen op een passieve houding. Na meerdere gesprekken blijkt ze meer problemen te hebben en meer begeleiding nodig te hebben. De casemanager deelt haar dan in C in.

Eerst C, uiteindelijk D

Vrouw van eind 30 met 3 kinderen, statushouder. Ze kwam aanvankelijk met haar man en leek met intensieve begeleiding, met een taaltraining en sollicitatietraining weer bemiddeld te kunnen worden. Later werd duidelijk dat er een intensieve en complexe problematiek speelde, dat de relatie met haar man niet goed was en dat hij haar en de kinderen bedreigde. De casemanager heeft de indeling toen aangepast naar D. Pas toen de man uit huis was en de vrouw met rust liet omdat hij een nieuwe vriendin had, had zij ruimte om weer een nieuw evenwicht te zoeken voor haar en de kinderen.

Samenwerking met AM Match

AM Match voert 3 taken uit:

1. Uitvoering Wsw voor de zittende kandidaten (oude regeling)
2. Uitvoering beschut werk (instrument onder de Participatiewet)
3. Uitvoering training en plaatsing mensen met een arbeidsbeperking, doelgroep Participatiewet.

AM Match heeft een samenwerkingsovereenkomst met 5 gemeenten van de gemeenschappelijke regeling (GR).

Voor taak 3 heeft de gemeente bij aanvang van de samenwerking met AM Match afgesproken dat een minimum aantal aanmeldingen en plaatsingen gerealiseerd zou worden. De redenering of berekening achter deze aantallen is nu niet (meer) bekend. Deze aantallen zijn in de afgelopen jaren niet gerealiseerd. Dit geldt voor alle GR gemeenten. Doelstelling voor 2018 voor Haarlemmermeer was het aanmelden van 140 klanten en het plaatsen van 60 klanten (40%). In de praktijk zijn 73 klanten aangemeld en daadwerkelijk gestart met de training bij AM Match en zijn er 38 geplaatst (57%). AM Match ziet dat de gemeente Haarlemmermeer de laatste 2 jaar meer mensen aanmeldt. In september 2019 waren al 25% meer klanten aangemeld dan op 30 september 2018. De gemeente en AM Match merken op dat Haarlemmermeer heeft geïnvesteerd in de capaciteit en de kwaliteit van de casemanagers. Er is onder andere een intensievere vorm van intervisie en casusbespreking ingevoerd. Hierdoor is het klantcontact geïntensiveerd en het klantenbestand intensiever gescreend waardoor meer aanmeldingen bij AM Match gedaan worden.

AM Match merkt dat de casemanagers over het algemeen het juiste beeld hebben van de klanten die zij naar AM Match doorsturen. Hierbij kan ook een advies van Argonaut meegewogen zijn waarbij onderzoek is gedaan naar medische beperkingen om te bepalen of iemand bemiddelbaar is naar werk. Wel is er een verschil tussen de manier waarop klanten aan AM Match worden overgedragen. Sommige deelnemers zijn nauwelijks geïnformeerd door hun casemanager over wat er bij de training van AM Match van ze



verwacht wordt. Ook krijgt AM match van de gemeente niet altijd voldoende informatie aangeleverd over de deelnemers.

De training 'Match je perspectief' (MJP) bij AM Match duurt 5 weken, 3 dagen per week. In die periode verkennen mensen onder begeleiding wat zij kunnen en willen. In de training komt regelmatig zwaardere problematiek naar voren dan bij aanvang was verwacht. Dit kunnen psychische problemen zijn zoals borderline of autisme. De casemanager kan deze problemen niet op voorhand zien maar in een training van 5 weken komt dat er wel uit. De zwaarte van de problematiek is ook de reden dat lang niet alle deelnemers geplaatst kunnen worden. Een deel van de deelnemers valt uit en maakt de training niet af. De gemeente en AM Match verliezen deze mensen niet uit het oog. Klanten die teruggaan naar de casemanager hebben andere dienstverlening nodig en komen soms in een zorgtraject. Zij worden verder begeleid waarbij gekeken wordt wat zij nodig hebben.

Het gehele MJP traject duurt 6 maanden waarvan de training in de eerste 5 weken gegeven wordt. Na de training volgt voor die deelnemers voor wie dat mogelijk is een proefplaatsing, waarna een loonwaardemeting¹⁷ wordt verricht en de klant een jobcoach krijgt. Na afloop van de training worden mensen nog 5 maanden begeleid op weg naar werk.

Het aanmelden van deelnemers bij AM Match is de verantwoordelijkheid van de casemanagers. In 2019 zijn er vanuit de gemeente Haarlemmermeer meer deelnemers aangemeld dan voorheen. De meeste aanmeldingen komen ook uit de gemeente Haarlemmermeer. AM Match constateert dat de gemeente Haarlemmermeer graag deelnemers wil aanmelden en dat dit eind 2019 beter gaat, na een periode waarin het rommelig liep. Er waren intern veel personele wisselingen bij de gemeente.

¹⁷ Zie ook voetnoot 7. Bij de loonwaardemeting aan de hand van de VTA methodiek wordt vastgesteld welke productiviteit een medewerker levert vergeleken met een standaardwerknemer op deze werkplek.



3 Resultaten

3.1 Aard van de cijfers

Om zicht te krijgen op de resultaten van het re-integratiebeleid, hebben we gekeken naar deelname aan trainingen en trajecten gericht op werk. Omdat op basis van het totale overzicht van trainingen niet altijd duidelijk is of dit gericht is op werk, is de selectie van welke trainingen en trajecten gericht zijn op werk gemaakt in overleg met senior adviseurs van de gemeente Haarlemmermeer. Niet alle cijfers over kenmerken van klanten en type trainingen zijn volledig beschikbaar. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te geven. In april 2019 is de gemeente Haarlemmermeer overgegaan op een nieuw software systeem met de naam SAM. Dit kwam in de plaats van Suite. Bij de overgang was het de bedoeling dat alle klantgegevens overgezet zouden worden. Direct na de omzetting bleek slechts 5% van de data te zijn meegekomen. Sindsdien is de gemeente met een inhaalslag bezig. Voor verschillende relevante kenmerken van een case zijn velden beschikbaar zoals klantindeling (A,D,C of D), ingezet re-integratieinstrument en herkomst. Het registratiesysteem verplicht casemanagers echter niet om deze velden in te vullen. Het komt voor dat casemanagers deze informatie wel beschrijven in het systeem maar niet in de betreffende velden registreren. Dit betekent dat er geen of niet makkelijk totaaloverzichten gegenereerd kunnen worden van onder meer de indeling naar klantcategorie en de inzet van type training en type re-integratie instrumenten naar klantkenmerk. De kwaliteit van de vulling van SAM is afhankelijk van de casemanagers en de manier waarop zij daarop gestuurd worden door hun teammanager. Hier heeft sinds het derde kwartaal van 2019 wel een verbetering plaatsgevonden. De cijfers in dit hoofdstuk zijn cijfers op algemeen niveau en niet uitgesplitst naar type training. Ook is er steeds een aantal 'onbekend'.

3.2 Aanbod re-integratietrajecten

Om klanten die niet op eigen kracht aan het werk kunnen komen te ondersteunen, biedt de gemeente Haarlemmermeer klanten trainingen en begeleiding aan. Hier is een selectie gemaakt van de trainingen en trajecten gericht op werk. Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar wel en niet afgeronde trajecten. In totaal heeft ruim 20% (493 van de 2.343) van de huidige klanten ten minste één training gevolgd tussen 2017 en 2019 (26%).¹⁸ Hierbij gaat het om afgeronde en niet afgeronde trainingen en trajecten gericht op werk.

Tabel 3.1 Training of traject gericht op werk gevolgd in periode 2017 - 2019

Training gevolgd	aantal	%
Ja	493	21,0%
Nee	1850	79,0%

Klanten uit de groep die beperkte begeleiding nodig hebben (B) krijgen vaker een training aangeboden dan klanten uit de groep die intensieve begeleiding nodig heeft (C). Van de mensen die zijn ingedeeld in de groep die op dit moment niet bemiddelbaar is naar werk (categorie D) heeft 9% een training of traject gericht op werk gevolgd (of is daar nog mee bezig). Mensen die niet direct bemiddelbaar zijn naar werk kunnen dus wel een training gericht op werk aangeboden krijgen.

¹⁸ Het is hierbij belangrijk om in het achterhoofd te houden dat het gaat om een inschatting en niet om zekere absolute aantallen. Onder trainingen worden trainingen aangeboden door de gemeente Haarlemmermeer zelf gerekend en ook trainingen aangeboden door externe partijen zoals AM Match.



Tabel 3.2 Training of traject gericht op werk gevolgd per klantgroep 2017 - 2019

Training gevolgd		
Categorie	Ja	aantal
A	60,0%	3
B	57,0%	142
C	34,9%	249
D	9,1%	97
Onbekend	0,6%	2

Mannen volgen vaker een training dan vrouwen (25% en 18%). Tabel 3.3 laat zien dat klanten tot 45 jaar vaker een training volgen dan oudere klanten.

Tabel 3.3 Training of traject gericht op werk gevolgd per leeftijdsgroep 2017 - 2019

Training gevolgd		
	Ja	aantal
18-24 jaar	22,1%	34
25-34 jaar	28,6%	126
35-44 jaar	25,2%	138
45-54 jaar	18,6%	99
55 jaar en ouder	14,4%	96
Totaal	21,0	493

Statushouders volgen vaker een training of traject gericht op werk dan niet-statushouders: 27% vergeleken met 19%.

3.3 Resultaat

Uitstroom naar werk

Vervolgens hebben we gekeken of klanten die op 1 januari 2019 een uitkering kregen in november 2019 waren uitgestroomd naar werk. Van de 2.105 uitkeringsdossiers¹⁹ waar op 1 januari een uitkering werd verstrekt, werden er 123 vanwege uitstroom naar werk afgesloten (6%). Het gaat hier om volledige uitstroom. Gedeeltelijke uitstroom vanwege parttime werk kon hier niet worden meegerekend. Het gaat hier alleen om uitstroom vanwege werk en niet om uitstroom vanwege andere redenen zoals verhuizing. In de landelijke statistiek is geen onderscheid naar uitstroomredenen beschikbaar. In de landelijke benchmark Werk en Inkomen 2019 van Divosa zien we een vergelijkbaar percentage²⁰.

Klanten uit groep A stromen relatief het vaakst uit naar werk, maar deze groep is te klein om betrouwbare uitspraken over te kunnen doen. Het patroon voor de andere drie klantgroepen is zoals verwacht, namelijk dat de uitstroom afneemt naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt groter wordt ingeschat.

¹⁹ Een uitkeringsdossier kan betrekking hebben op twee personen als partners beide recht hebben op een uitkering.

²⁰ De definitie van de Divosa benchmark van uitstroom is het aantal stopgezette uitkeringen in 2019 ten opzichte van het totaal aantal uitkeringen eind 2018. In onze wijze van berekenen voor de gemeente Haarlemmermeer rekenen we de uitstroom na kort verblijf in de uitkering (namelijk ingestroomd na 1 januari 2019) niet mee. Om het landelijke uitstroomcijfer naar werk van 11,2 hiervoor te corrigeren, trekken we de uitstroom van de kortdurende (minder dan 1 jaar) uitkeringen niet mee. Dan komt het Divosa-cijfer uit op 6,27% uitstroom naar werk in 2019.



Tabel 3.4 Uitstroom naar werk per klantgroep, periode januari – november 2019

Categorie	Uitgestroomd naar werk		Niet uitgestroomd naar werk	
	aantal	%	aantal	%
A	3	42,9%	4	57,1%
B	40	16,7%	199	83,3%
C	49	7,4%	613	92,6%
D	9	0,9%	978	99,1%
Onbekend	22	10,5%	188	89,5%

Degenen die aan het werk komen zijn vaker man, jonger en geen statushouder. Mannen stromen ongeveer twee keer zo vaak uit naar werk als vrouwen (8% versus 4%). Jongere klanten, tot 44 jaar, stromen vaker uit naar werk (7% tot 9%) dan klanten uit de leeftijdsgroep 45 tot 54 jaar (6%) en klanten van 55 jaar en ouder (3%). Reguliere klanten stromen vaker uit naar werk dan statushouders (6,5% versus 4%).

Na training of traject vaker aan het werk

Mensen die een training of traject gericht op werk hebben gevolgd, stromen vaker uit naar werk dan mensen die geen training hebben gevolgd. Het gaat dan om een verschil tussen 12% uitstroom (met training) en 4% uitstroom (zonder training). Dit verschil is statistisch significant. Ook wanneer iemand een training of traject gericht op werk heeft gehad is dit geen garantie op uitstroom naar werk, maar het vergroot de kans wel. Hier gaat het alleen om de uitstroom van klanten die op 1 januari 2019 al klant waren en niet om klanten die na 1 januari zijn ingestroomd en voor 1 november, als dan niet na het volgen van een traject weer zijn uitgestroomd.

Tabel 3.5 Uitstroom naar werk door klanten met en zonder training of traject gericht op werk (2019), Afgesloten dossiers²¹

Training gevolgd	Uitgestroomd naar werk		Niet uitgestroomd naar werk	
	aantal	%	aantal	%
Ja	61	12,2%	439	87,8%
Nee	62	3,9%	1543	96,1%

Vooraf klantgroep C na training of traject vaker aan het werk

Voor de gehele groep uitkeringsgerechtigden zien we een verschil in uitstroom naar werk na het volgen van een training of een traject gericht op werk. Vervolgens is gekeken of dit verschil ook binnen de verschillende klantgroepen aanwezig is. Daarbij is groep A te klein om hier (statistische) berekeningen voor te maken. Bij groep B zien we dat het nauwelijks verschil maakt in de uitstroom naar werk of iemand wel of niet een training of traject gericht op werk gevolgd heeft. Van degenen in groep B die wel een traject gevolgd hebben is 17,5% uitgestroomd naar werk en van degenen die dat niet gevolgd hebben is 15,6% uitgestroomd naar werk.²² Het verschil in uitstroom naar werk na een training of traject is wel duidelijk aanwezig bij klantgroep C. Van degenen die een training of traject gevolgd hebben is 11,6% uitgestroomd naar werk, terwijl dat maar 4,9% is bij degenen die geen training of traject hebben gevolgd. Ruim een derde van de klanten in groep C, die

²¹ Een dossier kan voor meerdere uitkeringsgerechtigden zijn. In totaal zijn er 2150 dossiers en 2343 uitkeringsgerechtigden op 1 januari 2019.

²² Dit verschil is niet significant.



weliswaar bemiddelbaar zijn maar een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, krijgen een training of traject gericht op werk. Voor deze groep wordt daarmee de kans op uitstroom meer dan verdubbeld. In groep D komt uitstroom naar werk nauwelijks voor en is er ook geen verschil in de uitstroom van degenen die wel en die niet een training of traject gevolgd hebben.

Resultaten training MJP AM Match

Voor de 5 gemeenten²³ die samen de GR vormen heeft AM match in 2019 200 mensen vanuit de Participatiewet in begeleiding. Daarvan is 1/3 al herbemiddeld (na uitval in eerste baan bemiddeld naar nieuwe werkplek). Voor de gemeente Haarlemmermeer begeleidde AM Match in 2019 108 klanten. Na afloop van het traject van 6 maanden bij AM Match waarin training en begeleiding gegeven wordt, stroomde in 2018 ongeveer de helft van de klanten uit naar betaald werk en in 2019 was dit 35%. Het kan gaan om volledige of gedeeltelijke uitstroom naar werk. Dit zijn banen met een contract van minimaal 7 maanden. Het kan dan gaan om een baan bij een werkgever of om een detachering of werk via het eigen voormalige SW-bedrijf. Het gaat allemaal om plaatsingen met loonkostensubsidie en in de meeste gevallen ook met ondersteuning van een jobcoach²⁴. De doelstelling in de afspraak met de 5 gemeenten is 40% plaatsing op betaald werk en dat zijn ongeveer 60 plaatsingen per jaar. In de afgelopen jaren 2018 en 2019 plaatste AM Match gemiddeld 42% van de deelnemers aan de training naar werk. Behalve betaald werk kan ook een werkervaringsplaats, vrijwilligerswerk of beschut werk het resultaat van de MJP training zijn.

De aard van de beperkingen waar mensen mee kampen is de belangrijkste reden dat lang niet iedereen na een MJP traject betaald werk kan gaan doen. De ondergrens is dat mensen in staat moeten zijn om 12 uur per week te werken. Gedurende de training blijkt dat dit niet voor iedereen haalbaar is.

De deelnemers geven aan het einde van de training aan op een evaluatieformulier hoe zij de training hebben ervaren. Volgens de geïnterviewde trainers zijn bijna alle deelnemers positief over de training. De deelnemers noemen volgens de trainers de volgende resultaten die de training voor hen heeft opgeleverd, en dit werd bevestigd in twee interviews met deelnemers:

- Zich beter voelen
- Zich zekerder voelen
- Een goed cv
- Een stageplek
- Meer contact met andere mensen.

Het komt zelden voor dat deelnemers bij de afsluiting van de gezamenlijke training ontevreden zijn over de training van AM Match. Na het gezamenlijk deel start de individuele begeleiding op weg naar werk.

²³ Aalsmeer, Amstelveen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel en Uithoorn.

²⁴ Op basis van de loonwaardemeting methodiek VTA is verminderde loonwaarde vastgesteld. De hoogte van de loonkostensubsidie is afhankelijk van de vastgestelde loonwaarde.



4 Ervaringen

4.1 Vragenlijst

Om zicht te krijgen op de ervaringen van klanten met het re-integratiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer, is een online vragenlijst uitgezet.

Alle mensen die op peildatum 1 november 2019 een uitkering ontvingen en in categorie B of C (kansrijk met intensieve of beperkte begeleiding) waren ingedeeld zijn geselecteerd voor de vragenlijst (963 klanten). Van 504 mensen was een geldig emailadres beschikbaar en deze mensen zijn vervolgens daadwerkelijk uitgenodigd. Na twee weken is een herinnering verstuurd voor het invullen van de vragenlijst. In totaal hebben 115 mensen de vragenlijst volledig ingevuld (responspercentage = 22,8%). Dit is een relatief hoge respons voor onderzoek onder bijstandsgerechtigden.

Tabel 4.1 Kenmerken van klanten die de vragenlijst invulden

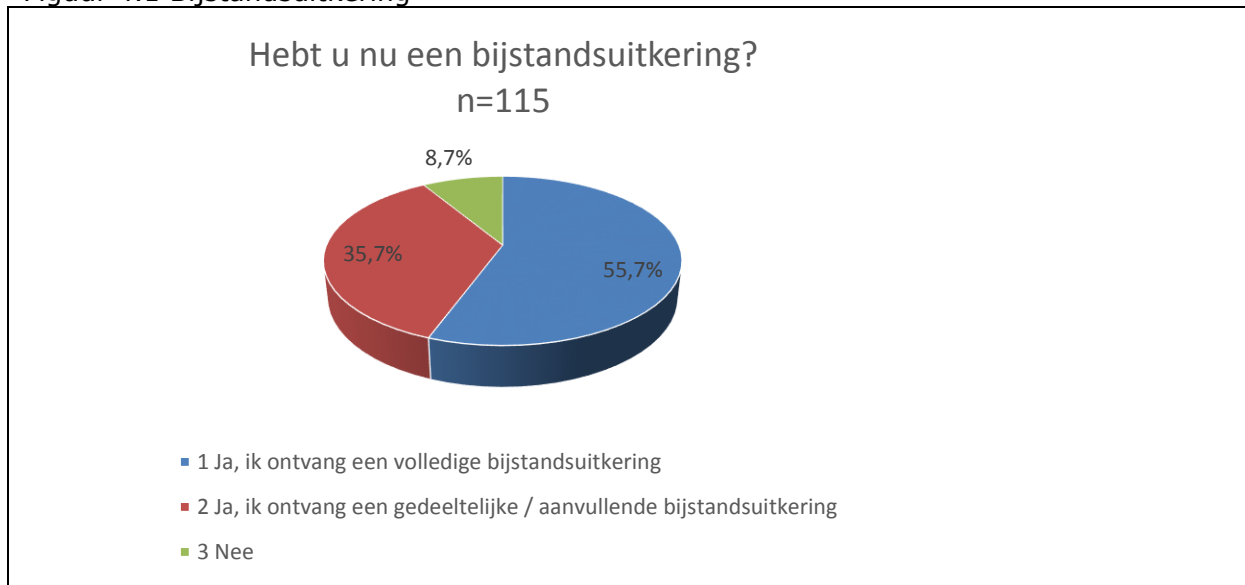
Geslacht	aantal	%
<i>Man</i>	48	41,7%
<i>Vrouw</i>	64	55,7%
<i>Dat wil ik niet zeggen</i>	3	2,6%
Leeftijd	aantal	%
<i>18 - 25 jaar</i>	14	12,2%
<i>26 - 45 jaar</i>	50	43,5%
<i>46 jaar en ouder</i>	51	44,3%
Hoogst afgeronde opleiding	aantal	%
<i>basisonderwijs</i>	10	8,7%
<i>vmbo</i>	25	21,7%
<i>havo/vwo</i>	10	8,7%
<i>mbo 2</i>	13	11,3%
<i>mbo 3 of 4</i>	21	18,3%
<i>hbo</i>	16	13,9%
<i>wo</i>	5	4,3%
<i>Ik heb geen opleiding afgerond</i>	13	11,3%
<i>Onbekend</i>	2	1,7%
Samenwonend	N	%
<i>Ja</i>	28	24,3%
<i>Nee</i>	87	75,7%
Thuiswonende kinderen	N	%
<i>Ja</i>	63	54,8
<i>Nee</i>	52	45,2



4.2 Uitkering en werk

Ruim de helft van degenen die de vragenlijst invulden heeft een volledige bijstandsuitkering. Een kleine 10% zegt geen uitkering te hebben, wat opvallend is omdat zij uit het bestand met B- en C-kanten zijn geselecteerd. Het kan zijn dat het hier gaat om partners van uitkeringsgerechtigden. Verder heeft een relatief grote groep van 36% een gedeeltelijke bijstandsuitkering. Dit zijn voor het grootste deel mensen die ook werken.

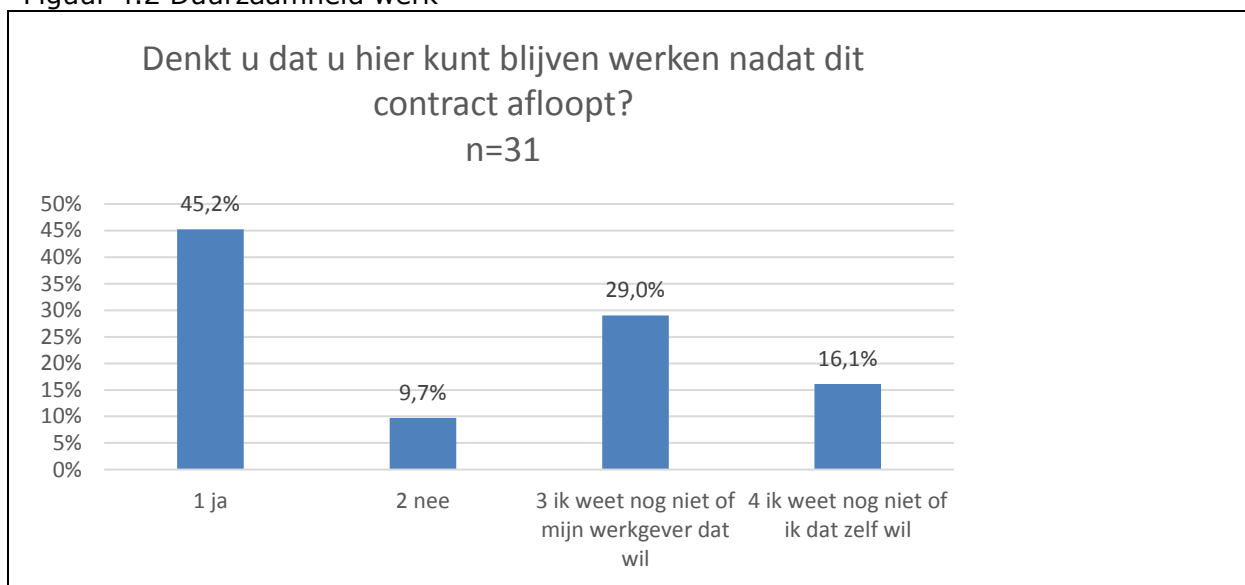
Figuur 4.1 Bijstandsuitkering



Deel aan het werk

Van degenen die de vragenlijst invulden is iets meer dan een kwart aan het werk. Van hen is 45% zeker dat ze kunnen blijven werken ook na afloop van een eventueel tijdelijk contract.

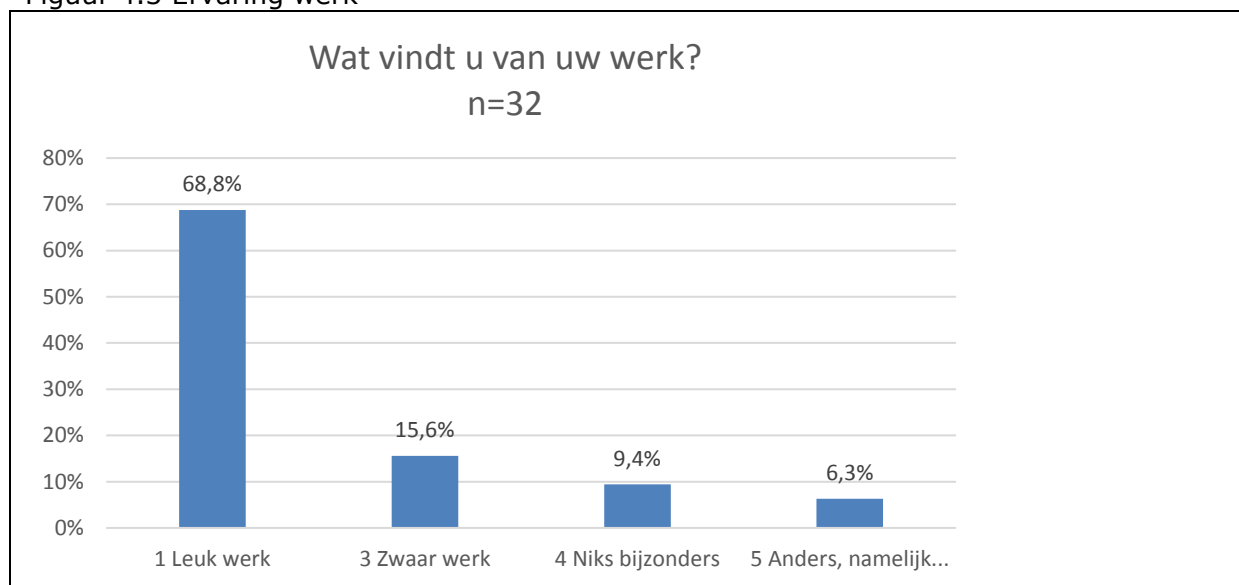
Figuur 4.2 Duurzaamheid werk





De meesten vinden hun werk leuk, maar ongeveer een kwart vindt het zwaar werk of niks bijzonders.

Figuur 4.3 Ervaring werk



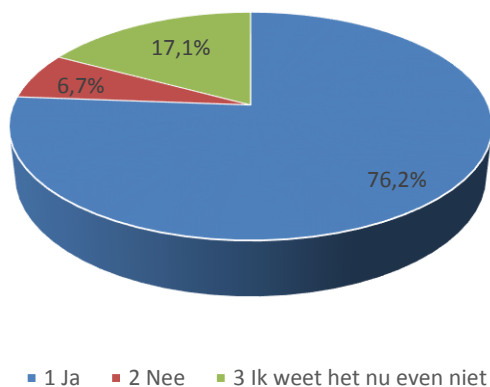
Deze cijfers laten zien dat de combinatie gedeeltelijke uitkering en gedeeltelijk aan het werk ook voorkomt bij de klantgroepen die ondersteuning nodig hebben naar werk. Voor degenen die werken is het lang niet altijd zeker of zij hun werk kunnen behouden.

4.3 Contact met gemeente

Het beleid van de vaste contactpersoon lijkt vruchten af te werpen. Ruim drie kwart weet wie zijn contactpersoon bij de gemeente is en slechts 7% zegt dit helemaal niet te weten.

Figuur 4.4 bekendheid contactpersoon gemeente

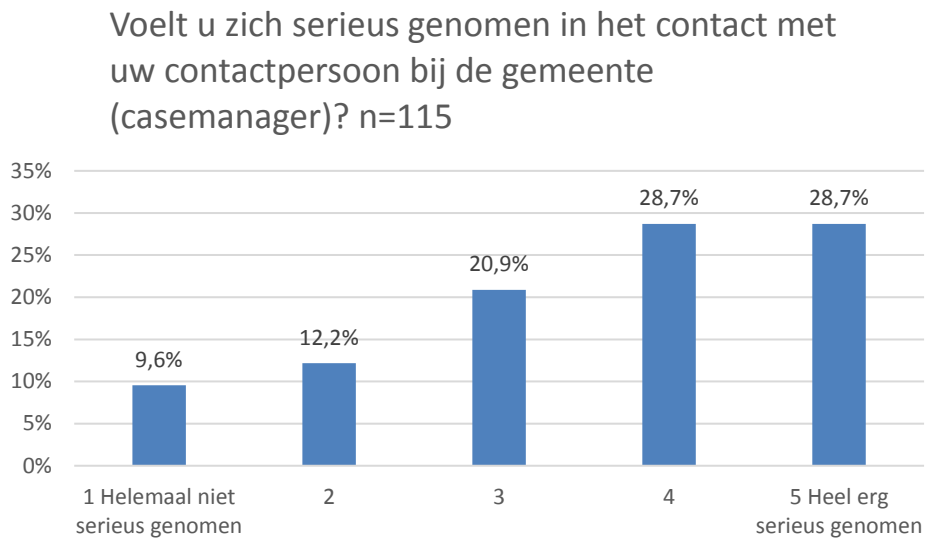
Weet u wie uw contactpersoon bij de gemeente is (casemanager) is? n=105



Een ruime meerderheid van de klanten voelt zich serieus genomen in het contact met de casemanager.



Figuur 4.5 Gevoel serieus genomen te worden

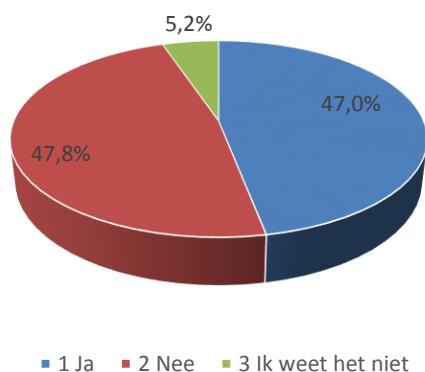


4.4 Training

Bijna de helft van degenen die de vragenlijst invulden, heeft sinds 1 januari 2019 een training of cursus gevolgd. Dit percentage van 47% komt goed overeen met het percentage mensen uit de klantgroepen B en C in het totale bestand dat een training volgde.

Figuur 4.6 Training gevolgd

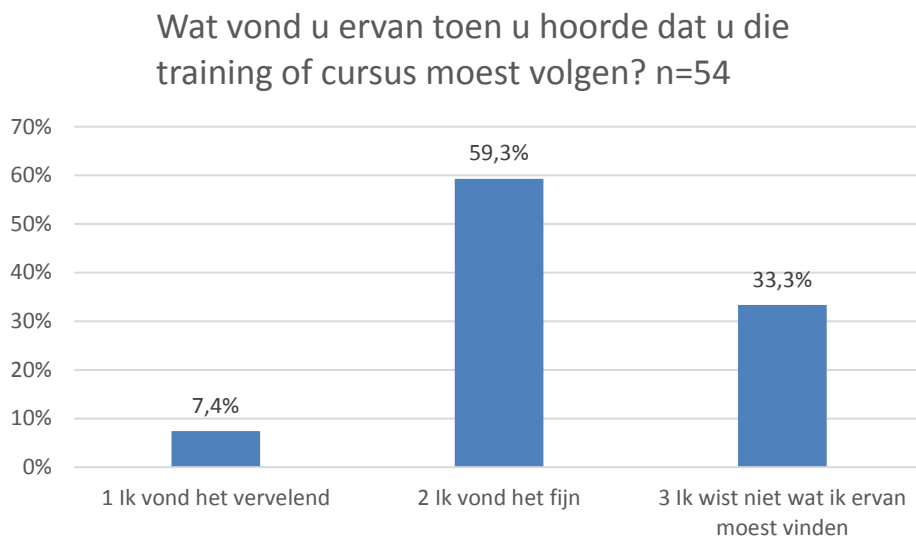
Hebt u sinds 1 januari 2018 op advies van de gemeente een training of cursus gekregen?
n=115



De casemanager stelt op een gegeven moment een training of cursus voor. Dit is geen vrijblijvend voorstel. Het blijkt dat een derde van de mensen niet goed wist wat ze daarvan moest vinden, zij keken als het ware even de kat uit de boom. Een grote groep van 60% vond het meteen fijn toen ze hoorden dat ze een training moesten volgen.



Figuur 4.7 Reactie op aankondiging training volgen

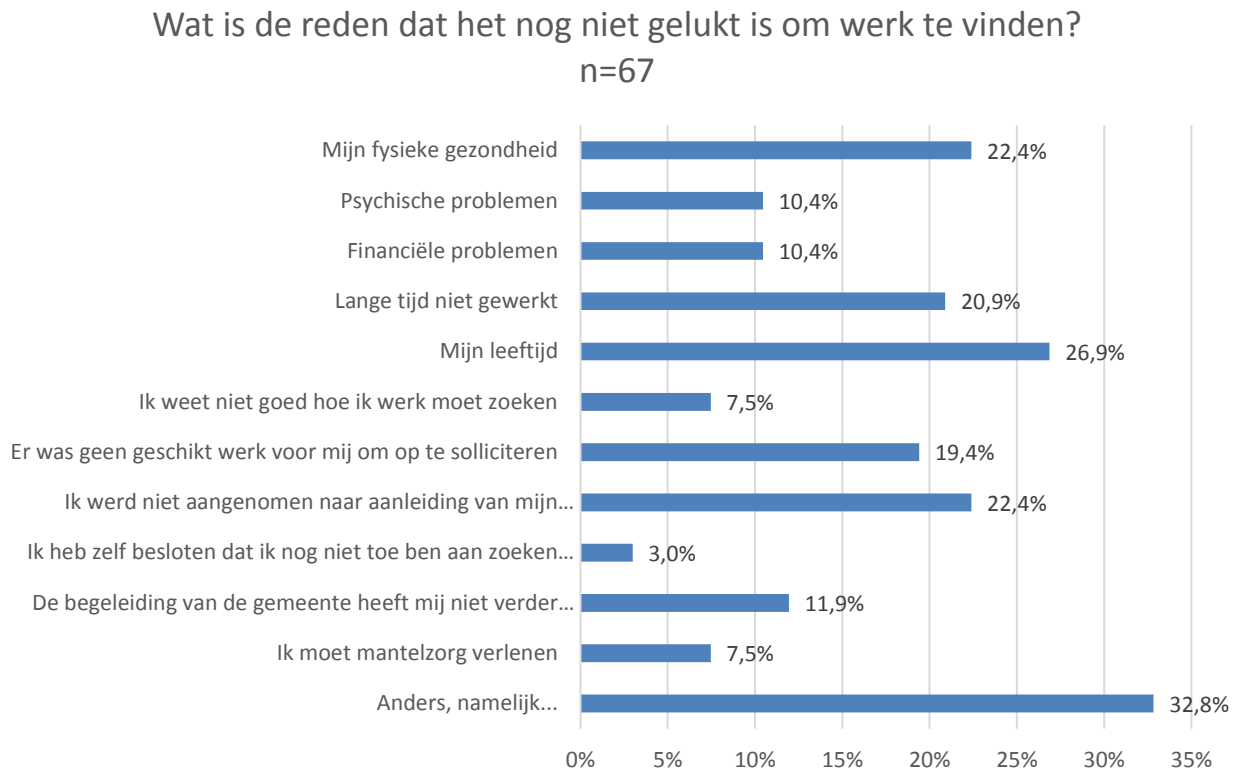


4.5 Werk zoeken

Van degenen die geen werk hebben, heeft 63% in de afgelopen maand geprobeerd werk te vinden. Van degenen die dat de afgelopen maand niet gedaan hebben, heeft ongeveer de helft dat eerder wel geprobeerd. De kleine groep die geen werk probeert te vinden, doet dat voornamelijk niet vanwege hun gezondheid of vanwege psychische problemen. Aan degenen die werk zoeken is gevraagd wat volgens henzelf de reden is dat dit nog niet gelukt is. Figuur 4.8 laat zien dat de redenen gezondheid en leeftijd er uitspringen als redenen die het vaakst genoemd worden. Ook de mensen die 'anders, namelijk..' antwoorden verwijzen soms naar hun eigen gezondheid of naar de zorgtaken die ze hebben. Verder noemen mensen dat ze bezig zijn met het opzetten van een eigen bedrijf of dat ze eerst een opleiding willen volgen. Een aantal mensen noemt ook hun beperkte beheersing van het Nederlands als reden waarom het nog niet gelukt is om aan het werk te komen. Een man verwoordde dat zo: " غتي الهولندي " waarna wij via Google translate begrepen dat hij 'mijn Nederlandse taal' bedoelde.



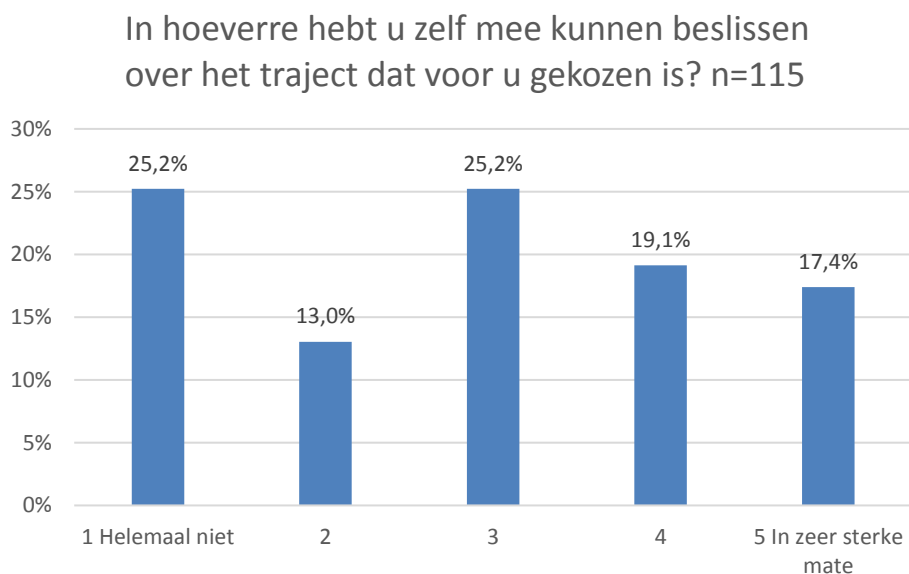
Figuur 4.8 Redenen waarom het nog niet gelukt is om werk te vinden (meerdere antwoorden mogelijk)



4.6 Ervaring traject en ondersteuning van gemeente

Klanten hebben voor een deel mee kunnen beslissen over het traject dat gekozen is. Ongeveer 40% geeft aan dat ze niet hebben kunnen meebeslissen, en eveneens een kleine 40% geeft aan dat dit juist wel het geval was.

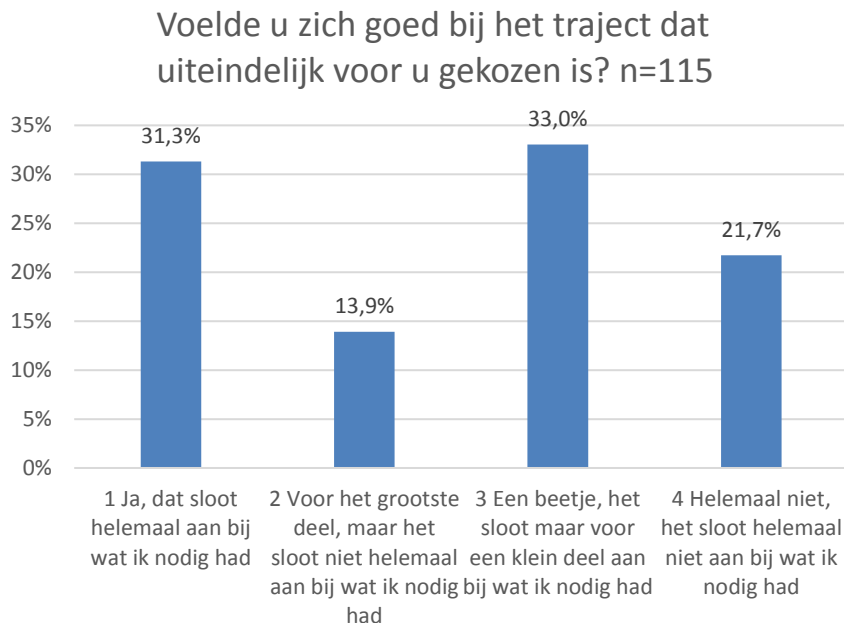
Figuur 4.9 Meebeslissen over traject





We zien ook dat lang niet iedereen vindt dat het traject aansloot bij wat zij nodig hebben. Ruim de helft van de klanten vond dat het traject niet of maar voor een deel aansloot bij wat zij nodig hadden. Ongeveer 45% vindt dat het traject (voor het grootste deel) wel aansloot. Hoe goed iemand zich voelt bij het gekozen traject hangt samen met de mate waarin hij heeft kunnen meebeslissen over het traject.²⁵

Figuur 4.10 Gevoel bij gekozen traject



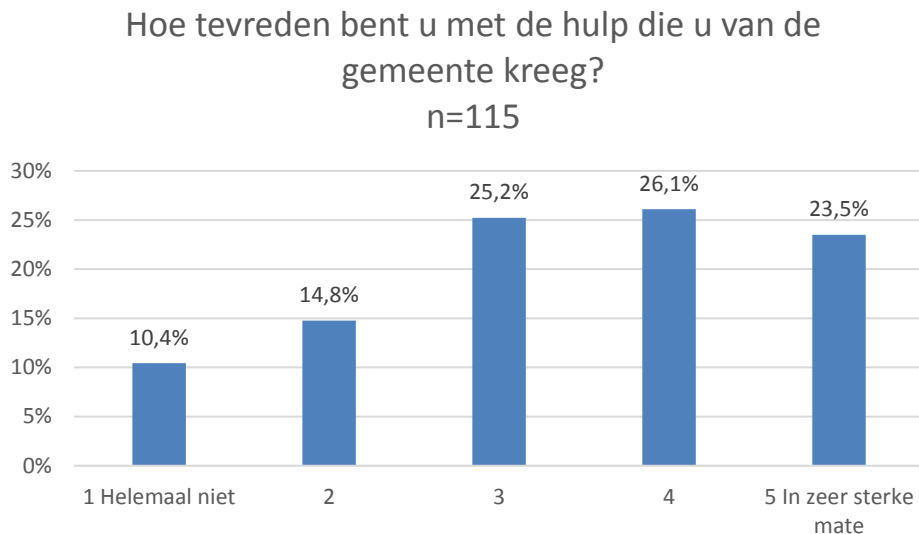
Hoewel niet iedereen tevreden lijkt te zijn over het gekozen traject, zien we in figuur 4.11 dat de helft van de klanten overall (heel) tevreden zijn met de hulp die ze van de gemeente krijgen. Een kwart reageert daar neutraal op en een kwart is (helemaal) niet tevreden. Het gaat hier voor het grootste deel om klanten die wel een traject hebben gevolgd maar (nog) geen werk hebben gevonden. De tevredenheid met de hulp van de gemeente lijkt hoog gegeven het uitblijven van direct resultaat tot nu toe. Ook hier is een samenhang tussen de mate waarin iemand kon meebeslissen over de inhoud van het traject en de tevredenheid over de hulp van de gemeente in het algemeen.²⁶

²⁵ We hebben een statistische analyse (ANOVA) uitgevoerd waaruit bleek dat hoe meer men mee had kunnen beslissen over het traject, hoe beter men vindt dat het traject aansluit bij wat iemand nodig heeft.

²⁶ Zie noot 16.

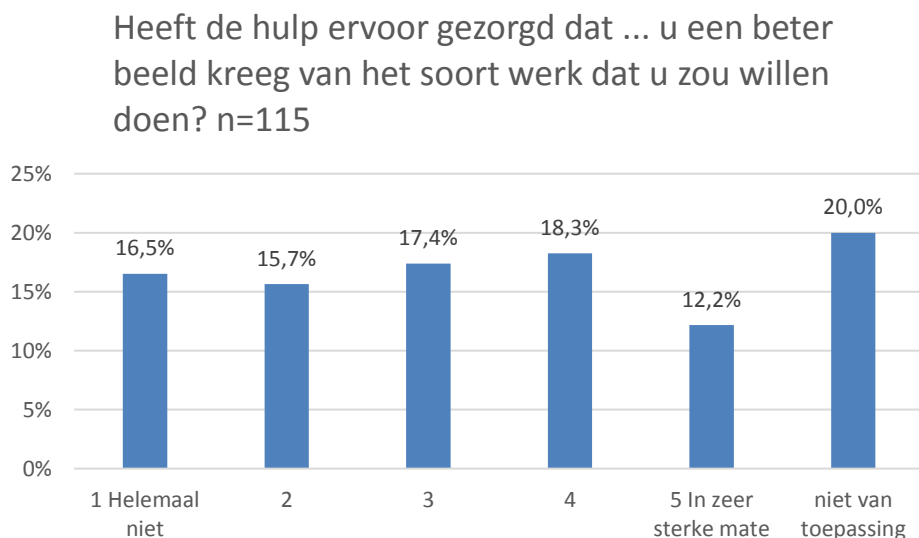


Figuur 4.11 Tevreden met hulp van gemeente



Vervolgens is naar verschillende aspecten van het effect van de hulp gevraagd. Dit is weergegeven in de figuren 4.12 tot en met 4.16. De figuren laten steeds een redelijk gelijke verdeling van de antwoorden zien: een deel van de klanten ervaarde wel een positief effect en aan ander deel niet. Ook is er steeds een relatief grote groep die hier neutraal op reageert. Het gaat om de vragen of de hulp ervoor gezorgd heeft dat mensen een beter beeld van zichzelf kregen, dat andere problemen opgelost werden, dat ze zich zelfverzekerder voelden en dat ze het gevoel hadden meer kans op werk te hebben door de hulp (training, begeleiding).

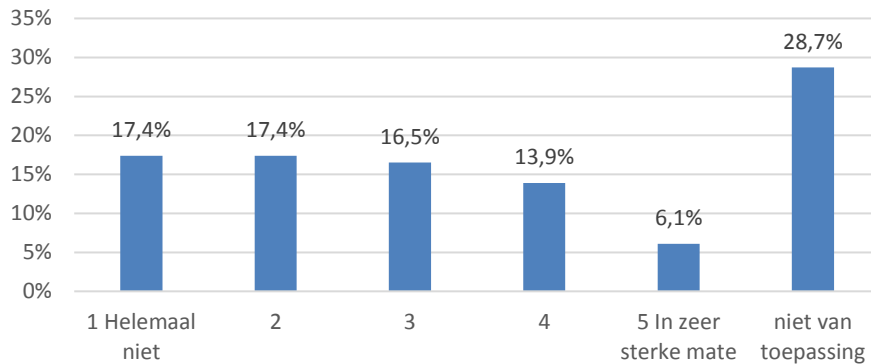
Figuur 4.12





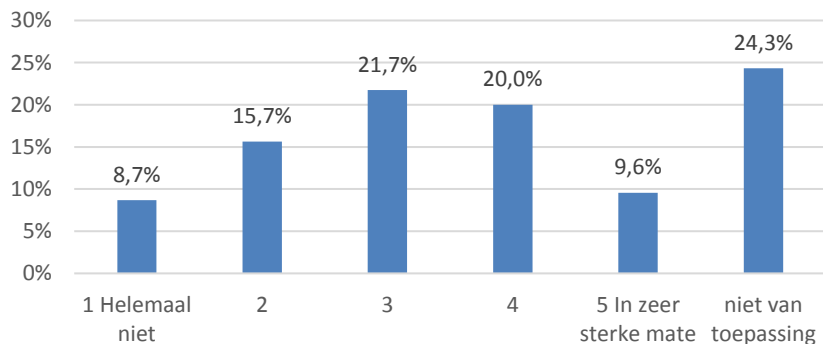
Figuur 4.13

Heeft de hulp ervoor gezorgd dat ... er specifieke problemen opgelost zijn die ervoor zorgden dat u geen werk kon vinden? n=115



Figuur 4.14

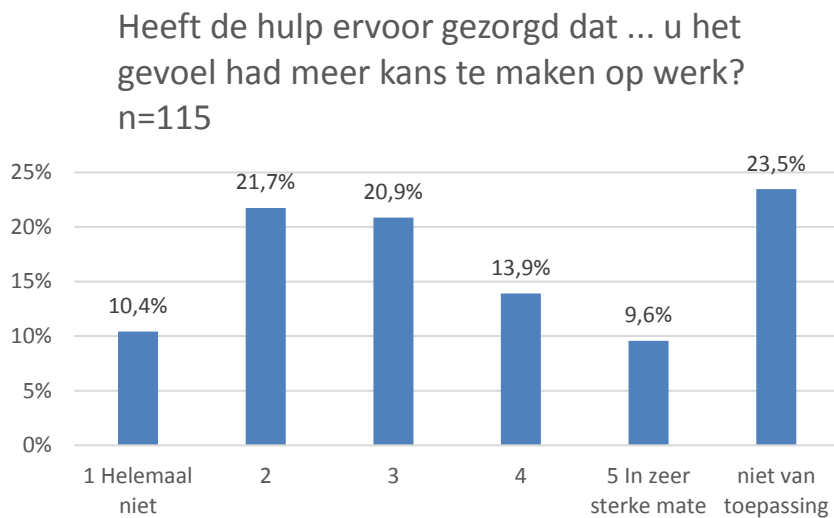
Heeft de hulp ervoor gezorgd dat ... u zich zelfverzekerder voelde bij het zoeken naar werk? n=115



De hulp leidt bij verreweg de meeste klanten niet direct tot het vinden van werk. Maar ook indirect effect zoals toegenomen zelfverzekerdheid bij het zoeken naar werk of het gevoel meer kans te hebben op werk komt ook maar bij een deel van de klanten voor. Ongeveer 30% van de klanten ervaarde zich zekerder te voelen (figuur 4.14) en een kwart heeft het gevoel door de hulp ook meer kans te hebben op werk (figuur 4.15). Hier zien we dus een gemengd beeld van het effect dat de klanten ervaren van de hulp die zij krijgen.

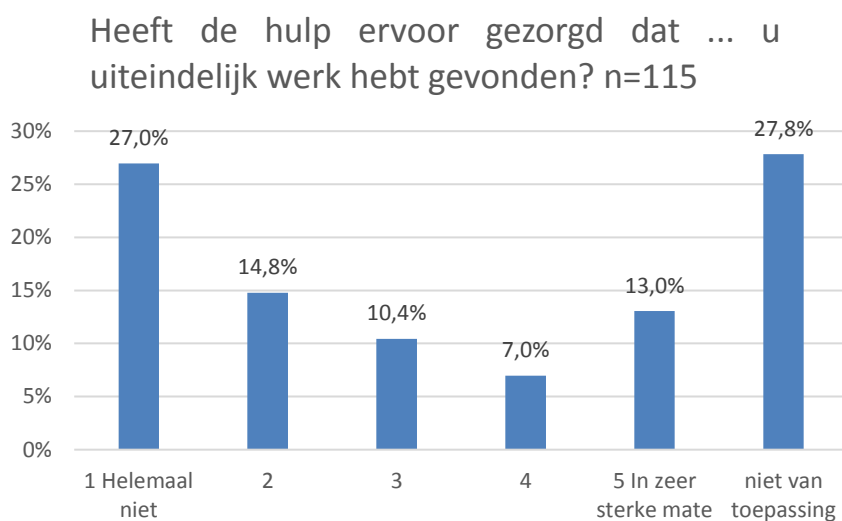


Figuur 4. 15



Figuur 4.16 laat zien dat het directe effect van de hulp, namelijk een bijdrage leveren aan het vinden van werk, slechts bij 20% van de klanten optreedt.

Figuur 4.16



Reacties klanten op ondersteuning vanuit gemeente

"Ondanks het lesje nederigheid waarin ik ben beland, wil ik de gemeente tot nu toe heel erg bedanken wat zij tot nu toe voor mij gedaan heeft!"

"Ik denk dat het goed zou zijn als er meer contact is als het traject begint. Je voelt je soms niet gehoord of onzeker over je werk of opleiding, daar mag meer begeleiding in komen. Niet mensen in het diepe gooien, zo van: hier je gaat dat doen en je hoort niks meer verder. Je voelt je daardoor heel onzeker"



"Soms hebben mensen pech in hun leven. Ik kan me niet voorstellen dat mensen genieten van een bijstandsuitkering. Je wilt heel graag leuk werk maar soms is het leven anders gelopen dan je van tevoren had gedacht. Zie de mensen achter de uitkering. We zijn niet allemaal luie steuntrekkers die niks willen. En al helemaal geen criminelen. Luister en zoek actief mee. Help en overleg in plaats van alles op te leggen. En geef juist mensen in de bijstand een gevoel dat ze nog meetellen. Je voelt je al rot genoeg dat het je niet lukt om werk te vinden waar je tot je recht komt en je weer maandelijks je briefje invult wat telkens weer een gevoel van falen geeft."



5 Conclusies

Onderzoek re-integratiebeleid Haarlemmermeer

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Haarlemmermeer en richt zich op de vraag wat de effectiviteit en de ervaring is van het re-integratiebeleid van de gemeente. De gemeente Haarlemmermeer kent vergeleken met het gemiddelde in Nederland een lage bijstandsdichtheid. Slechts 1,5% van de bevolking van ruim 150.000 inwoners doet een beroep op een bijstandsuitkering, vergeleken met 2,5% gemiddeld in Nederland.

Beleid werk boven uitkering

Het beleid van de gemeente is sinds enkele jaren expliciet gericht op het toeleiden van mensen naar werk onder het motto 'werk boven uitkering'. Casemanagers bespreken met klanten die een uitkering aanvragen hun mogelijkheden om te werken en zij stimuleren hen om werk te zoeken. Klanten worden ingedeeld naar de mate van afstand die zij tot de arbeidsmarkt hebben. Gezien de sterke arbeidsmarkt in de gemeente Haarlemmermeer en gezien het actieve beleid om mensen te stimuleren aan het werk te gaan, zijn er nauwelijks klanten die ingedeeld worden in de groep die binnen 3 maanden zonder ondersteuning aan het werk kunnen. Ruim 90% van de klanten met een bijstandsuitkering in de gemeente Haarlemmermeer heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Bij ongeveer de helft van de klanten is deze afstand zo groot dat zij ook met ondersteuning niet aan het werk kunnen.

Om het beleid 'werk boven uitkering' in de praktijk te brengen zijn in de uitvoering een aantal keuzes gemaakt. Zo kan re-integratie in het gesprek met de klant voldoende aandacht krijgen door het besluit de functie casemanager werk te organiseren, los van de aandacht voor inkomen. De rechtmatigheid (of het recht op uitkering bestaat) wordt apart getoetst. De klant heeft steeds contact met een vaste casemanager werk en voert met hem of haar het gesprek over ondersteuning, zo mogelijk richting werk. In lijn hiermee is de keuze om de begeleiding meer door trainers van de gemeente zelf en de eigen casemanagers te laten verzorgen. De lijnen tussen trainers en casemanagers zijn op die manier kort waardoor alle relevante informatie over de klant snel uitgewisseld kan worden tussen casemanager en trainer. Na een training kan de casemanager dan met de juiste informatie de follow up begeleiding verzorgen. Om deze focus op interne ondersteuning van de klanten te realiseren heeft de gemeente geïnvesteerd in het aantrekken van eigen trainers, het ontwikkelen van eigen trainingen en deskundigheidsbevordering van de casemanagers.

De belangrijkste externe partners voor de gemeente voor de uitvoering van het re-integratiebeleid zijn AM Match en het werkgeversservicepunt (WSP). AM Match verzorgt de begeleiding van mensen met een verwachte loonwaarde tot 70% en het WSP zet matchmakers in voor het bemiddelen van klanten naar werkgevers. Daarnaast verzorgt Argonaut de medische keuring van klanten van wie de mogelijkheden en beperkingen vastgesteld moeten worden om te bepalen of zij kunnen werken en welke ondersteuning zij nodig hebben.

Knelpunten uitvoering beleid

De gemeente Haarlemmermeer heeft in het kader van de GR afspraken met AM Match over de begeleiding van klanten met een verwachte loonwaarde van minder dan 70%. Deze grens van 70% is ongebruikelijk. De instrumenten van de Participatiewet (o.a. loonkostensubsidie, no-riskpolis) zijn bedoeld voor mensen met een loonwaarde tot 80%. De grens van 70% die is afgesproken is een compromis tussen de 5 betrokken gemeenten. In theorie is er een groep klanten met een loonwaarde tussen de 70 en 80% die niet door AM Match begeleid wordt maar door de gemeente en die mogelijk de inzet van deze instrumenten missen. Het is niet duidelijk welk deel van de klanten in deze groep 70-80%



valt. De exacte loonwaarde kan pas worden vastgesteld als iemand (tijdelijk) werk heeft, de loonwaarde geldt voor de combinatie van mens en werkplek en is niet een algemeen kenmerk van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. In de praktijk ziet AM Match dat de gemeente moeite heeft om voldoende klanten aan te leveren. Tegelijkertijd zijn de klanten die de gemeente aanlevert niet allemaal in staat om (met de inzet van instrumenten te gaan werken. Een groot deel van de klanten heeft dermate veel problemen dat zij niet door AM Match begeleid kunnen worden of als zij wel begeleid worden toch niet geplaatst kunnen worden. De (prestatie)afspraken tussen de GR en AM Match lijken niet voldoende aan te sluiten bij de aard en de zwaarte van de problematiek van de klanten. De klanten die tijdens de training van AM Match uitvallen of die niet door AM Match geplaatst kunnen worden, vallen weer terug op begeleiding door de gemeente. Daarbij zal het dan meestal niet gaan om begeleiding naar werk (omdat dat blijkbaar op dat moment te veel gevraagd is), maar om begeleiding op andere vlakken. Voor die begeleiding maakt de gemeente ook vaak gebruik van andere externe partijen die meer individueel gericht zijn.

Resultaten ondersteuning

Aan ongeveer de helft van de klanten die ondersteuning kunnen gebruiken is in de afgelopen twee jaar een vorm van training of traject in brede zin aangeboden. Het is niet precies duidelijk geworden hoe casemanagers bepalen wie wel en wie geen ondersteuning krijgt. Het lijkt dat in ieder geval klanten die recenter zijn ingestroomd vaker ondersteuning hebben gekregen, in de periode dat het beleid werk boven uitkering centraal staat. De ondersteuning kan variëren van een taaltraining tot gerichte sollicitatietrainingen. Bijna 40% van de klanten had niet het gevoel dat ze konden meebeslissen bij de keuze van het traject en staan er vaak in het begin terughoudend tegenover. Ruim de helft van de klanten vond ook niet dat het traject aansloot bij wat ze nodig hadden. Wel is ongeveer de helft van de klanten tevreden over de ondersteuning die ze van de gemeente gekregen hebben. Hier wordt het belang van het kunnen meebeslissen over de inhoud van het traject duidelijk: er is een verschil in tevredenheid over de ondersteuning en de hulp van gemeente tussen klanten die wel hebben kunnen meebeslissen over de inhoud van de ondersteuning en klanten die dat niet zo ervaren hebben.

Gevraagd naar het indirecte effect van de ondersteuning of de training, zoals toegenomen zelfverzekerdheid bij het zoeken naar werk of het gevoel meer kans te hebben op werk, zien we een gemengd beeld. Ongeveer 30% van de klanten ervaarde zich zekerder te voelen en een kwart heeft het gevoel door de hulp ook meer kans te hebben op werk.

Analyse van gegevens over het bestand van de gemeente laat zien dat ongeveer 20% een training of traject specifiek gericht op werk heeft gevolgd in de periode 2017 – 2019. Van de groep die een training of traject gericht op werk heeft gevolgd is 12% uitgestroomd naar werk. Van degenen die zo'n training of traject gericht op werk niet hebben gevolgd is 4% uitgestroomd naar werk. Mannen volgen vaker dan vrouwen een training of traject gericht op werk en datzelfde geldt voor statushouders en mensen tot 45 jaar.

Problematiek klanten

Zowel uit de indeling van klanten naar afstand tot de arbeidsmarkt als uit het beperkte aantal klanten dat na een training aan het werk komt, blijkt dat het vaak om klanten met forse problemen gaat. De kleine groep die in de gemeente Haarlemmermeer een beroep op de bijstand doet, is een groep die op de ruime lokale arbeidsmarkt moeilijk een plek kan vinden. Dat heeft een reden en dat blijkt vaak gaandeweg de begeleiding van deze klanten. De klanten die wel met ondersteuning aan het werk kunnen, hebben vaak ook problemen die pas na enige tijd begeleiding naar voren komen. Het kan gaan om ingewikkelde psychische problemen, gedragsproblemen, gezondheidsproblemen of financiële problemen. Zelfs als mensen in een traject een positiever beeld van zichzelf krijgen en gericht op zoek kunnen gaan naar werk, dan nog is intensieve begeleiding nodig bij het daadwerkelijk matchen en bij het volhouden van het werk. Casemanagers vertellen



over klanten van wie zij echt overtuigd waren dat ze een goede plek gevonden hadden die dan toch weer uitvallen.

De groep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt krijgt ook ondersteuning van de gemeente. Dit kan gericht zijn op ontwikkeling van arbeidsmarktkansen (training), maar vaker is het zorg, al dan niet via de WMO. Het precieze aanbod aan deze groep was geen onderwerp van dit onderzoek. Niet iedereen in deze groep heeft een ontheffing van de sollicitatieplicht, dat geldt slechts voor 56%. Het gaat daarbij steeds om (formeel) een tijdelijke ontheffing.

Effectiviteit en ervaring van re-integratie gemeente Haarlemmermeer

De centrale vraag in dit onderzoek was naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid en hoe dit beleid door betrokkenen ervaren wordt. Bij de vraag naar effectiviteit van re-integratiebeleid wordt wel gesproken over netto-effectiviteit: dat wil zeggen wat is het verschil in resultaat tussen een groep voor wie wel en voor wie geen re-integratiebeleid wordt ingezet. Dit is een tamelijk theoretische benadering die in de praktijk nauwelijks te onderzoeken is.²⁷ Hier kiezen we ervoor naar het resultaat te kijken in termen van werk vinden en het vergroten van de kans op werk. Van degenen die een training of traject specifiek gericht op werk hebben gevolgd is 12% uitgestroomd naar werk. Dat is beduidend meer dan de 4% uitstroom bij degenen die zo'n traject niet volgden. Het beeld van het effect van een training of traject gericht op werk is gemengd, 12% stroomt uit en 88% doet dat dus (nog) niet. Het (statistisch significante) verschil in uitstroom naar werk tussen degenen die wel en die geen training of traject hebben gevolgd, komt alleen voor bij klantgroep C: 11,6% van degenen in die groep met een training is uitgestroomd naar werk terwijl dit bij degenen zonder training of traject gericht op werk 4,9% is.

Desgevraagd geven klanten die een training gevolgd hebben lang niet allemaal aan dat hun kansen op werk daardoor vergroot worden. Over het algemeen laat de vragenlijst onder mensen van wie verwacht wordt dat zij met ondersteuning (op den duur) aan het werk zouden kunnen, een gemengd beeld zien van de ervaringen met deze ondersteuning. Ruim 40% voelt zich niet zo serieus genomen door de gemeente en ongeveer de helft is niet zo tevreden met die ondersteuning. Ongeveer de helft is dus wel tevreden die met ondersteuning. Ook bij de groep die met ondersteuning aan het werk kan blijkt de problematiek weerbarstiger dan gedacht. Niet alle klanten die een training aangeboden krijgen kunnen deze volgen en niet alle klanten die een training volgen ervaren daarvan een positief resultaat. Het lijkt nodig om beter zicht te krijgen op die trainingen die wel resultaat laten zien en om daarnaast met klanten die weinig resultaat ervaren te praten om een beeld te krijgen welke interventies wel bij hen zouden aansluiten.

Tot slot

Dit onderzoek richtte zich op de groep die met ondersteuning bemiddelbaar is naar werk. Deze groep krijgt ondersteuning en ervaart daar een beperkt positief effect van. Het is de vraag welke ondersteuning nodig is zodat een groter deel tevreden is en een groter deel het gevoel heeft dat de ondersteuning hen wel op weg naar werk helpt.

Het onderzoek liet ook zien dat dit niet de grootste groep in het klantenbestand in de gemeente Haarlemmermeer is. Ongeveer de helft van de klanten is niet bemiddelbaar naar

²⁷ In het verleden is geprobeerd dergelijke experimenten in gemeenten op te zetten, maar dit ging met veel praktische problemen gepaard, zie: *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie*, SEOR (in opdracht van ministerie van SZW), 2014.



werk en wordt in Haarlemmermeer in groep D ingedeeld. Landelijk onderzoek komt op een percentage van 36%.²⁸ Gezien de sterke arbeidsmarkt in de gemeente Haarlemmermeer ligt het voor de hand dat een hoger percentage dan landelijk niet bemiddelbaar is naar werk. Degenen die wel bemiddelbaar zijn, komen in deze regio makkelijk aan het werk, zoals ook blijkt uit het lage percentage dat in groep A wordt ingedeeld, de groep die zonder ondersteuning aan het werk kan. In dit onderzoek is geen ruimte geweest om de ondersteuning die deze groep D krijgt in beeld te brengen. Deze groep heeft grote problemen en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze groep is werk boven uitkering geen realistisch uitgangspunt.

²⁸ Cuelenaere, B., E. van den Brink, J. Leenen (2019) *Ervaringen gemeenten met Participatiewet, derde meting*, Tilburg: CentERdata.