debeleidsonderzoekers

Klant in beeld

Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen?

Longread

Inhoud

Klant in beeld 4

Wat is de aanleiding? 5
Welke doelen stellen gemeenten? 5
Hoe organiseren gemeenten het? 8
Tegen welke uitdagingen lopen gemeenten aan? 11
Hoe houden gemeenten klanten in beeld? 12
Wat vraagt het van systemen en werkprocessen? 13
Wat vraagt het van klantmanagers? 14
Hoe reageren klanten? 15
Met welke netwerkpartners kunnen gemeenten samenwerken? 16
Wat levert het gemeenten op? 16

Lessons learned 20

Onderzoeksverantwoording 22

Klant in beeld

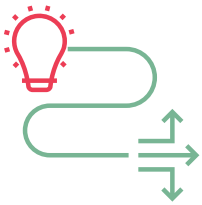
Een deel van de bijstandsklanten is niet in beeld bij gemeenten. Wat levert het op als je deze klanten wel spreekt? En wat is daarvoor nodig? Uit onderzoek onder vijf gemeenten blijkt dat klanten vaak meer kunnen dan gemeenten denken, maar dat directe bemiddeling naar werk meestal niet haalbaar is. Gemeenten moeten inspanningen leveren om klanten te ondersteunen in hun ontwikkeling. De belangrijkste winst van 'klant in beeld-gesprekken' zit daar in: aandacht doet groeien en klanten slagen er in om stappen te zetten. Laat dat nu precies de bedoeling van de Participatiewet zijn.

Het zal voor veel gemeenten herkenbaar zijn: de meest kansrijke bijstands-gerechtigden krijgen de meeste aandacht en meest intensieve dienstverlening. Vaak gaat het dan om mensen die net de bijstand zijn ingestroomd. Er is door-gaans minder aandacht voor langdurig bijstandsgerechtigden. Naarmate een klant langer in de uitkering zit, neemt het aantal klantcontacten af[1]. Uit eerder onderzoek blijkt dat soms een aanzienlijk deel van de bijstandspopulatie, de helft tot driekwart, niet of nauwelijks in beeld is bij de gemeente[2].

Een aantal gemeenten is daar inmiddels van teruggekomen: helemaal niets doen voor een deel van de bijstandsgerechtigden, kan volgens deze gemeenten niet. Wij zijn op bezoek geweest bij vijf gemeenten die aan de slag zijn gegaan met het beter in beeld krijgen van al hun bijstandsgerechtigden. Deze gemeenten zijn Helmond, Leiden, de Regionale Sociale Dienst (RSD) Kromme Rijn Heuvelrug[3], Zwolle en Halte Werk, die de doorlichting als eerste heeft uitgevoerd voor de gemeente Langedijk[4]. Het doel van ons onderzoek was om na te gaan wat de motieven van deze gemeenten waren om hun klanten beter in beeld te krijgen, wat zij concreet hebben gedaan en wat dit hen heeft opgeleverd. De gemeenten hebben ook hun inzichten en *lessons learned* met ons gedeeld. Dit kan andere gemeenten op ideeën brengen of verder weg op helpen. In deze *longread* schetsen we onze bevindingen en delen we aandachtspunten die de gemeenten ons hebben meegegeven.

1 Inspectie SZW, Ken uw klanten. Onderzoek naar het caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant (2014).
2 M. Kremer e.a., 'Werkt de zachte hand in de bijstand?' in: *Sociale Vraagstukken* (2017 nummer 4).
3 RSD Kromme Rijn Heuvelrug ontwikkelt het beleid voor vijf gemeenten in de provincie Utrecht en voert dit uit.
4 In Langedijk was sprake van overbesteding van het BUIG-budget. Daarom is op die gemeente ingezoomd. We spreken in de rest van het essay over Halte Werk.

Wat is de aanleiding?



Dat klanten uit beeld zijn geraakt bij de gemeenten komt voort uit een combinatie van factoren: een te hoge caseload, een gebrek aan financiële middelen en weinig vraag naar arbeid van werkgevers. Dit leidde in deze vijf gemeenten min of meer bewust tot een indeling in klantgroepen, waarbij de zwakste klantgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in de praktijk *de facto* niet aan de sollicitatieplicht werd gehouden. Dit was soms een politiek-bestuurlijke keuze en soms een meer informeel besluit.

In de loop van 2013-2014 waren er twee belangrijke veranderingen die invloed hadden op het beleid van gemeenten. Ten eerste bereidden gemeenten zich voor op de invoering van de Wet Werken naar Vermogen en vervolgens de Participatiewet in 2015. Het idee dat iedereen mee moest doen, passend bij zijn of haar mogelijkheden, kreeg gehoor bij de afdelingen Werk & Inkomen en de verantwoordelijke wethouders. De gemeenten vonden dat zij eigenlijk te weinig deden voor juist die mensen die wel een steuntje in de rug konden gebruiken. Zoals één gemeente het formuleert: "Een deel van je klanten niet zien betekent ook een deel van je opdracht als gemeente om klanten te ondersteunen niet vervullen. Dat schuurt."

De overtuiging in de gemeenten was dat als je niet omkijkt naar klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, je er zeker van kunt zijn dat ze geen stappen zetten richting de arbeidsmarkt. Intrinsieke motivatie om burgers beter te ondersteunen speelt zodoende een belangrijke rol in de overwegingen van de gemeenten.

Ten tweede werd duidelijk dat de economie voorzichtig aantrok en in het kielzog daarvan ook de vraag naar arbeid toenam. Dit bood nieuwe kansen voor bijstandsgerechtigden zelf en voor gemeenten.

Welke doelen stellen gemeenten?

De vijf voorbeeldgemeenten hebben tussen 2013 en 2017 ingezet op het beter in beeld krijgen van hun bijstandsgerechtigden. Zonder uitzondering hebben zij zich gericht op de bijstandsgerechtigden die langdurig niet waren gesproken, en die zodoende onvoldoende in beeld waren. Vaak betrof het langdurig bijstandsgerechtigden, maar niet uitsluitend. De groep bijstandsgerechtigden die al in

beeld was, zoals klanten die door het WSP bemiddeld werden, zijn niet opnieuw gesproken. Alle klanten die lang niet waren gesproken, werden opgeroepen. Vervolgens was de bedoeling om klanten in beeld te houden, en daarmee samenhangend, een verandering in de werkwijze te implementeren.

Op hoofdlijnen hebben de meeste gemeenten drie, onderling met elkaar samenhangende, doelen gesteld.

FIGUUR 1 *Motieven van gemeenten om klant in beeldgesprekken te voeren.*

Motief	Leiden	Helmond	Langedijk	RSD Kromme Rijn Heuvelrug	Zwolle
Betere ondersteuning klanten	■			■	■
Besparen uitkeringslast		■	■		
Voldoen aan vraag werkgevers		■			■

Ten eerste wilden gemeenten hun klanten beter ondersteunen in hun leven in het algemeen en werk en participatie in het bijzonder. Dat behoeft uitleg. Gemeenten realiseerden zich dat een deel van de klanten problematiek heeft die van invloed is op hun leven en welzijn, en die reintegratie in de weg staat. Om te begrijpen met welke problemen klanten kampen, moet je ze in beeld hebben. Dit is in het belang van de individuele klant, maar ook beleidsmatig relevant: waar moet je op inzetten voor je (langdurige) bijstandsklanten en welke ondersteuning is er voor hen nodig? De gemeenten wilden participatiemogelijkheden van klanten beter in beeld krijgen, met het doel die mogelijkheden beter te benutten. Vervolgens wilden de gemeenten doorstroom realiseren, zodat mensen dichterbij de arbeidsmarkt komen te staan. Dus door problemen op te lossen en klanten te ondersteunen bij het doormaken van een ontwikkeling, moest de kans op uitstroom uit de uitkering toenemen.

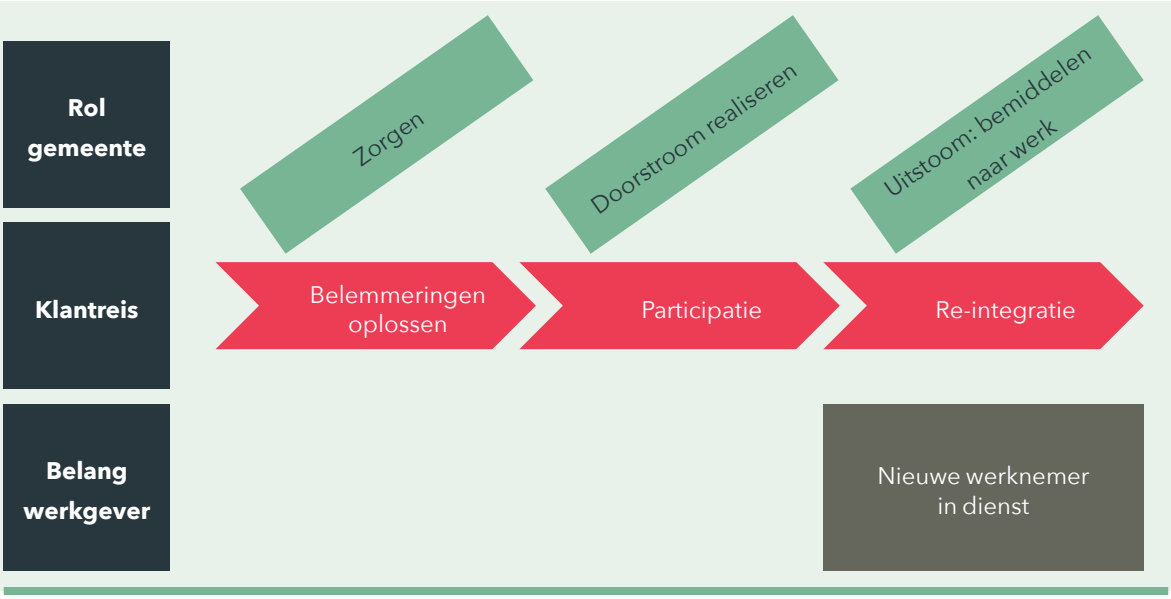
Het beter kunnen bedienen van werkgevers is het tweede hoofddoel dat wij zijn tegengekomen. Twee van de vijf gemeenten signaleerden dat zij niet goed aan de vraag van werkgevers konden voldoen. Er was meer behoefte aan inzicht in de mogelijkheden van klanten, zodat zij beter bemiddeld konden worden.

Ten derde wilden gemeenten een besparing op de uitkeringslast realiseren door meer uitstroom tot stand te brengen. Voor de gemeente Langedijk was een belangrijk motief om een besparing op de uitkeringslasten te realiseren vanwege een tekort op het BUIG-budget. Meer uitstroom was voor deze gemeente dus essentieel.

Leiden had aanvullend als doel gesteld om, doordat klanten beter in beeld zijn, fraude te voorkomen en te bestrijden.

Concreet stimuleerden gemeenten hun klanten om "stapjes te zetten". Ook wanneer uitstroom uit de uitkering niet aan de orde was benadrukten gemeenten het belang van participatie, voor klanten zelf en voor de maatschappij als geheel. Op die manier handelden gemeenten, naar eigen zeggen, volledig in lijn met de Participatiewet: iedereen ondersteunen om naar vermogen mee te doen.

FIGUUR 2 *De tussendoelen voor de gemeente varieren naar gelang de klantreis.*



Geen van de vijf gemeenten hebben targets gesteld voor uitstroom. Bij aanvang van het project was voor de gemeenten onduidelijk wat zij konden verwachten. Zij stonden er met een open blik in, benieuwd naar wat de gesprekken op zouden leveren. Dat betekent niet dat de gemeenten zonder ambitie waren. Uitstroom uit de uitkering is het hoogst haalbare en daar werd zo veel mogelijk naar gestreefd.

Hoe organiseren gemeenten het?

De gemeenten hebben het in beeld brengen van bijstandsgerechtigden als project ingericht, als eerste vereiste om klanten daarna dienstverlening te kunnen bieden en in beeld te kunnen houden. Zodoende moest de nieuwe werkwijze, na de doorlichting, worden verankerd in de organisatie. De mensen die uit beeld waren geraakt zijn meestal in een tijdbestek van ongeveer een jaar opgeroepen voor een eerste gesprek. Er is gekozen voor diverse vormen van uitvoering.

Leiden en Halte Werk hebben er voor gekozen om de doorlichting uit te laten voeren door de eigen klantmanagers. In Helmond zijn de gesprekken eveneens gevoerd door eigen klantmanagers, maar daar is de uitvoering belegd bij Senzer, de fusieorganisatie van de afdeling W&I van 7 gemeenten en het voormalige SW-bedrijf[5]. De andere twee gemeenten hebben de doorlichting geheel of gedeeltelijk uitbesteed. Zwolle heeft een externe partij ingehuurd, die consulenten heeft gedetacheerd voor het voeren van de gesprekken. In Helmond en RSD Kromme Rijn Heuvelrug is het voormalig SW-bedrijf betrokken bij de doorlichting van het bestand. De ervaring van een SW-bedrijf kan van toegevoegde waarde zijn voor de doorlichting van het bijstandsbestand en het vervolg daarop. Er is over het algemeen veel kennis en kunde in huis om de gesprekken met mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te voeren. In RSD Kromme Rijn Heuvelrug heeft het SW-bedrijf tevens bijgedragen aan de kosten van het project.
De doorlichting van het bijstandsbestand levert namelijk ook voor het SW-bedrijf inzichten op in het beschikbare arbeidspotentieel, wat het SW-bedrijf eventueel zelf kan benutten. Helmond geeft aan dat de groepsdetacheringen een opstapje kunnen bieden aan klanten richting regulier werk.

5 Senzer heeft voor 7 peelgemeenten de opdracht om de Participatiewet uit te voeren, inclusief uitkeringsverstrekking en re-integratie.

FIGUUR 3 *Gemeenten kiezen voor verschillende uitvoeringsvarianten om klant in beeld-gesprekken te voeren.*

Gemeente	Eigen organisatie	SW-bedrijf	Extern
Leiden	■		
Helmond	■		
Langedijk	■		
RSD Kromme Rijn Heuvelrug	■	■	
Zwolle			■

BOX 1 *Senzer*

De aanpak zoals voor de WSW kan juist de groep met arbeidsvermogen, maar een geschatte loonwaarde tussen 30 en 80%, helpen bij het vinden van werk. Die groep heeft het voormalige SW-bedrijf Atlant Groep jarenlang bediend, die kennis en de werkgeverscontacten kunnen goed benut worden. Er wordt veel gewerkt met externe groepsdetacheringen. De groepsdetacheringen kunnen een opstapje bieden aan werknemers richting regulier werk, door middel van een leerwerktraject. Voor klanten die langdurig zijn aangewezen op aangepast werk, kan de groeps-detachering een structurele oplossing bieden.

Het gesprek met de klant moet een goed beeld opleveren van hoe het met hem of haar gaat en van zijn of haar capaciteiten. De consulent of klantmanager voert een gesprek van ongeveer één tot anderhalf uur. De ene gemeente kiest ervoor om van tevoren het klantdossier te bestuderen, de andere gemeente niet. De afweging is of je als gemeente juist zoveel mogelijk wil weten van de klant, of het gesprek meer open in wilt gaan.

Meestal is zo'n gesprek vrij breed ingestoken en gaat het niet alleen maar over werk. Er worden diverse leefgebieden uitgevraagd om beter te begrijpen hoe het met de klant gaat, hoe zijn/haar leven er uit ziet en wat er nodig is om te kunnen participeren of te werken. Dit levert ook zicht op belemmeringen en knelpunten op, waar de gemeente waar nodig actie op kan ondernemen. Waar het gaat om de kansen op de arbeidsmarkt, worden de capaciteiten van de klant vaak uitgedrukt in een geschatte loonwaarde, een trede van de participatieladder of in zelf vormgegeven categorieën die iets zeggen over de afstand tot de arbeidsmarkt. Een instrument dat bijvoorbeeld gebruikt wordt om het gesprek met de klant te voeren is bijvoorbeeld Szeebra of Dariusz[6].

6 Beide zijn o.a. diagnosetools die worden gebruikt in het sociaal domein, op basis waarvan onder andere een indicatie van de loonwaarde kan worden gesteld.

BOX 2 *Hoe gaat zo'n gesprek in zijn werk?*

In Zwolle heeft de externe partij een matrix ontwikkelt waarin de consulent de klant scoort. De matrix bestaat uit een combinatie van vragen over leefgebieden en observaties. Onderwerpen waren bijvoorbeeld persoonlijke verzorging, taalbeheersing, opleidingsniveau, daginvulling, of de klant nog solliciteert en de financiële situatie van de klant. Van elke klant werd de ingevulde matrix opgeleverd aan de gemeente, aangevuld met een advies over de dienstverleningscategorie waarin de klant het beste geplaatst kan worden.

Hoe de categorieën ook genoemd worden, duidelijk is dat de categorieën iets moeten zeggen over de afstand van de klant tot de arbeidsmarkt. De definitie van elke categorie moet voor iedere klantmanager duidelijk zijn: wat verstaan we hieronder? Elke categorie vormt het uitgangspunt voor bepaalde typen dienstverlening.

Het uitgangspunt van de gemeenten is dat het niet blijft bij een eenmalig gesprek. De bedoeling is om de klant verder op weg te helpen. Dat kan door de klant een opdracht mee te geven om zelf mee aan de slag te gaan, maar de meeste gemeenten bieden klanten ook dienstverlening aan. Gemeenten hebben veel mogelijkheden, afhankelijk van de behoefte en de capaciteiten van de klant. Naast bemiddeling naar werk kan het gaan om werkervaringsplaatsen, ontwikkeltrajecten en ook inzet op het aanpakken van onderliggende problematiek zoals schulden. Klanten zonder arbeidsvermogen worden bijvoorbeeld doorgestuurd naar het sociaal wijkteam.

BOX 3 *Categoriseren van het klantenbestand*

Voor RSD Kromme Rijn Heuvelrug werkte de participatieladder niet, omdat deze te grofmazig is. De RSD wilde zo concreet mogelijk iets kunnen zeggen over de afstand van de klant tot de arbeidsmarkt. Samen met Randstad zijn de volgende definities afgesproken:

- Job ready: bemiddelbaar naar werk binnen 0 tot 13 weken.
- Bijna job ready: bemiddelbaar naar werk binnen 0 tot 6 maanden, maar extra intensieve begeleiding nodig.
- Nog niet job ready: heeft groeipotentie naar betaald werk tussen 6 en 12 maanden, maar kan sowieso binnen een jaar opwaarts bewegen naar job ready of bijna job ready.
- Niet job ready: heeft potentie om opwaartse beweging te maken, maar het duurt langer dan een jaar om doeltrede 5-6 te bereiken.
- Beheer: geen potentie om opwaartse beweging te maken binnen 3 jaar, maar doet mogelijk vrijwilligerswerk.

Tegen welke uitdagingen lopen gemeenten aan?

Leiden, Helmond, Halte Werk en RSD Kromme Rijn Heuvelrug hebben de doorlichting geheel of gedeeltelijk zelf uitgevoerd. Zij zagen mogelijkheden om de klanten die niet in beeld waren op te pakken naast het reguliere werk. Dit werd ook ingegeven door de kosten: door de gesprekken zelf te voeren hoefden er ook geen extra middelen ingezet te worden. In de praktijk bleek het schipperen tussen het voeren van de gesprekken met klanten die niet in beeld waren en het door laten gaan van het reguliere werk. Geen van beide mocht verwateren.
De gemeenten merkten dat de gesprekken in het begin veel aandacht hadden, maar dat het moeilijk was om dat vol te houden. In de praktijk bleken de gesprekken eigenlijk niet helemaal naast het reguliere werk te passen, waardoor ofwel het één ofwel het ander in de verdrukking kwam.

Door Halte Werk werd er een weekstart gehouden met alle klantmanagers, in het kader van Lean-Management. Tijdens de weekstart werd de stand van zaken besproken en werd zichtbaar gemaakt hoe ver elke klantmanager was met het voeren van de gesprekken en het inzetten van dienstverlening. Dit werkte motiverend volgens de betrokkenen, maar kon ook confronterend zijn voor de klantmanagers.

Halte Werk constateert dat als je de ene groep naar voren haalt, er andere klantgroepen blijven liggen. En met de nieuwe aanvragen voor een bijstandsuitkering zul je ook iets moeten. Je hebt dus eigenlijk extra capaciteit nodig, in ieder geval tijdelijk.

Het laten uitvoeren van de gesprekken door een externe partij is minder belastend voor de staande organisatie. De gemeente Zwolle heeft goede ervaringen met het uitbesteden van de klantgesprekken. Daar stonden wel kosten voor de inhuur van externe medewerkers die de gesprekken voerden tegenover.

Hoe houden gemeenten klanten in beeld?

De belangrijkste les die de gemeenten hebben geleerd is misschien wel dat het echte werk pas begint als alle gesprekken gevoerd zijn. Het is een uitdaging geweest om iedereen te spreken. Maar alle klanten één keer spreken is niet genoeg. Om klanten echt te kunnen ondersteunen, om doorstroom en uiteindelijk uitstroom te laten plaatsvinden, moet je klanten monitoren. Hoe zorg je ervoor dat je klanten niet alleen in beeld brengt maar ook in beeld houdt?

Vooropgesteld: in de meeste gemeenten is het gelukt om opvolging te geven aan de doorlichting. Zij zijn er al in geslaagd of zijn nog bezig met de implementatie van een continu proces waarin alle klanten gesproken worden. Duidelijk is wel dat dit iets vergt van de organisatie. Er moeten simpelweg meer gesprekken gevoerd worden. De vraag is of dit kan met de bestaande organisatie, of dat er extra klantmanagers nodig zijn. Dit vereist logischerwijs ook extra financiële middelen. Eigenlijk is het antwoord van alle gemeenten dat er extra klantmanagers nodig zijn, maar de financiering kan een struikelblok zijn. In Zwolle zijn er na afronding van het project drie extra klantmanagers aangenomen voor de monitoring van klanten.

Duidelijk is in elk geval dat de caseload een belangrijk aandachtspunt is.
Een veelgehoorde klacht is dat klantmanagers vinden dat de werkdruk te hoog is. Het risico is dat er toch klanten uit beeld raken, omdat er onvoldoende capaciteit is om alle klanten te blijven spreken. Zo constateert Halte Werk dat ze eigenlijk meer follow-up zou willen geven aan de gevoerde gesprekken dan in de praktijk het geval is. En dat is zonde: het risico bestaat dat er na verloop van tijd toch weer klanten uit beeld zijn geraakt.

BOX 5 *Caseloads*

Er zijn aanzienlijke verschillen in caseload tussen de voorbeeldgemeenten. Grofweg loopt de caseload per fte uiteen van 100 à 110 in Leiden tot ongeveer 200 in RSD Kromme Rijn Heuvelrug.

Wanneer er een externe partij is betrokken bij de doorlichting, moet er een overdracht van informatie plaatsvinden naar de gemeente. De informatie van de externe partij moet overgaan op de gemeente, die de follow-upgesprekken vervolgens voert. Voor de gemeenten zijn digitale systemen bij deze overdracht onontbeerlijk geweest. De uitdaging ligt erin om deze systemen voldoende sluitend te maken, zodat er geen klantinformatie verloren gaat in de overdracht. Ook voor klanten zelf is het belangrijk dat het niet blijft bij één gesprek. Wanneer de gemeente van de klant iets verwacht, verwacht de klant vaak ook iets van de gemeente. Het contact onderhouden maakt dat klanten zich serieus genomen en gehoord voelen.

Wat vraagt het van systemen en werkprocessen?

Om klanten in beeld te houden is het zaak om dit op zo'n manier te organiseren dat er zo min mogelijk inspanningen voor nodig zijn. Volgens de gemeenten is er voor het monitoren van klanten een automatiseringsslag nodig. De vijf gemeenten hebben dit allemaal op een andere manier georganiseerd, maar dat er een goed werkend registratiesysteem nodig is, is zeker. Het doel van de registratie is om klanten makkelijker te kunnen volgen en daarmee ook belangrijke managementinformatie op te kunnen leveren: wat gebeurt er eigenlijk met onze klanten en welke ontwikkelingen maken zij door? Ook is het doel om de klantmanagers te faciliteren. De klant in beeld houden vereist namelijk dat je op de hoogte blijft van zijn of haar ontwikkeling en dat gaat niet vanzelf. Er is maatwerk nodig om op de hoogte te blijven: de ene klant krijgt een traject aangeboden van een half jaar, met de ander is de afspraak om over drie maanden te kijken hoe het ervoor staat. Een goed registratiesysteem helpt om de dienstverlening aan de klant op individueel niveau te blijven volgen en zodoende de klant verder te ondersteunen.

Het blijkt in de praktijk nog niet zo eenvoudig om tot goed sluitende werkprocessen te komen. Het is zaak om heel goed te bedenken wat er in welke situatie moet gebeuren: wanneer moet de klant bijvoorbeeld gebeld worden, een brief krijgen of op gesprek komen? Daarnaast is de kwaliteit van de registratie een punt van aandacht gebleken. Er zijn bijvoorbeeld zoveel vormen van dienstverlening mogelijk, dat klantmanagers door de bomen het bos niet meer zagen en "maar gewoon iets" invulden. Dat is een onwenselijke situatie, omdat je dan niet goed kunt monitoren. In RSD Kromme Rijn Heuvelrug heeft een kwaliteitsverbetering plaatsgevonden door in het registratiesysteem de dienstverlening te koppelen aan de categorie waarin de klant werd ingedeeld. Op die manier werd het aantal

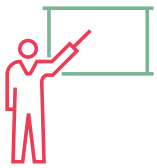
keuzemogelijkheden veel kleiner en steeg de kwaliteit van de registratie. Klantmanagers zijn heel waardevolle bronnen van informatie, aangezien zij met de registratiesystemen moeten werken. Daarom is het advies: betrek de klantmanagers bij de inrichting van de registratie en monitoring.

BOX 6 *Monitoring bij RSD Kromme Rijn Heuvelrug*

In RSD Kromme Rijn Heuvelrug is veel werk gemaakt van de registratie van klanten. Dat stond niet direct vanaf het begin, want je loopt gedurende de uitvoering tegen nieuwe dingen aan: "Je moet aandacht hebben voor elk detail in het proces. Van tevoren moet je heel goed weten wat er moet gebeuren en wanneer, zoals een brief sturen, rappel sturen en follow-up geven aan een activiteit. Dat betekent dat je altijd een begin- en einddatum moet koppelen aan een activiteit. En als de einddatum is bereikt dat er automatisch een werkproces in de werkvoorraad van de klantmanager moet worden opgestart. Er mag geen escape zijn voor zowel klant als klantmanager."

Het goed monitoren van klanten helpt in een later stadium ook om de effecten van de intensievere dienstverlening te kunnen beoordelen. Het blijkt op dit moment voor de meeste gemeenten nog moeilijk om aan te geven wat de gesprekken hebben opgeleverd in termen van doorstroom en uitstroom. Op de langere termijn kan goede monitoring zodoende bijdragen aan het toepassen van een MKBA.

Wat vraagt het van klantmanagers?



Van klantmanagers worden behoorlijke gespreksvaardigheden gevraagd om deze gesprekken te kunnen voeren. Klanten zijn er niet zelden van overtuigd dat zij niet kunnen werken. Hoe ga je daar mee om in het gesprek? Hoe krijg je deze klanten toch in beweging? Het kan waardevol zijn om te investeren in de gespreksvaardigheden van klantmanagers, zodat alle klantmanagers op vergelijkbare wijze hun (nieuwe) rol invullen. Het is namelijk voor sommige klantmanagers een hele omslag om in te zien dat zij klanten niet helpen door ze in de uitkering te laten zitten, ook al zien klanten dat zelf misschien anders. Andere klantmanagers redeneren vooral vanuit rechten en plichten, wat de ontwikkeling van de klant in de weg kan staan.

We zien dat in alle vijf de gemeenten dat het project om klanten in beeld te krijgen gepaard gaat met een verschuiving van de focus op rechtmatigheid naar doeltreffendheid. Juist voor deze klanten, met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, is de belangrijkste vraag wat er nodig is om de klant te helpen om één of meerdere stapjes te zetten. Daar past het werken vanuit de bedoeling beter bij dan de focus op rechtmatigheid. Maar de vraag 'wat heeft de klant nodig om te kunnen groeien' is voor veel klantmanagers een nieuw paradigma. De ene klantmanager kan daarin makkelijker mee dan de andere. "Voor de ene klantmanager overheerst rechtmatigheid, terwijl de ander het gevoel heeft dat hij zich überhaupt niet meer aan de wet hoeft te houden. Maar dat is toch ook niet wat we willen met werken vanuit de bedoeling.", zegt één van onze gesprekspartners.

Een training voor alle klantmanagers kan behulpzaam zijn om iedereen te helpen zich het werken vanuit de bedoeling eigen te maken, en om de gespreksvaardigheden eigen te maken. Daarbij gaat het vooral om vaardigheden zoals goed luisteren, doorvragen en het motiveren van de klant om zelf stappen te zetten.

BOX 7 ***Van inkomensconsulent naar klantmanager***

In Leiden bestaat het onderscheid tussen inkomensconsulent (rechtmatigheid) en casemanagers (klantmanagement) sinds 2013 niet meer. Alle taken zijn samengevoegd in de functie van klantmanager. Met name de klantmanagers die voorheen inkomensconsulent waren vonden de Klant in beeld-gesprekken moeilijk. Ze vonden het soms lastig om de juiste gesprekstechnieken te hanteren, omdat ze voorheen een rechtmatigheidsinvalshoek hadden.

Hoe reageren klanten?

Voor klanten kan het een hele verandering zijn: jarenlang met rust gelaten, en nu moeten ze op gesprek komen. Klanten kunnen het best heel spannend vinden om op gesprek te komen. Dat kan ertoe leiden dat het percentage *no show* hoog is. Onder andere de hoop om het aantal no shows te beperken was voor Zwolle en RSD Kromme Rijn Heuvelrug aanleiding om de uitnodigingsbrief anders op te stellen dan gebruikelijk is. Ook het feit dat deze klanten al heel lang niet gesproken waren speelde mee in de overwegingen van deze gemeenten. Zij vonden het belangrijk om een vriendelijke, minder zakelijke brief op te stellen waarin niet gesproken werd over rechten en plichten van bijstandsgerechtigden, laat staan het korten van de uitkering.

RSD Kromme Rijn Heuvelrug: “Wij hebben klanten al heel lang niet gesproken. Heb je dan het recht om direct te beginnen over sanctioneren in een brief aan de klant? Wij vonden van niet.” In Zwolle was de overweging: “Je hebt nog een gesprek te gaan, met iemand die je totaal niet kent. Dan kun je beter op goede voet met elkaar beginnen. En als je no show wilt voorkomen, dan werkt dreigen niet zo goed denk ik.”

Goede ervaringen zijn er ook met het nabellen van klanten voordat zij op gesprek moesten komen. Dat gebeurde in Zwolle, Helmond en RSD Kromme Rijn Heuvelrug. In Zwolle zijn de beste resultaten behaald, met een opkomstpercentage van ruim 90%. Zwolle wijt dit aan de toon van de brief, gecombineerd met het nabellen van de klant een dag voorafgaand aan het gesprek.

Eenmaal op gesprek reageren klanten heel verschillend. Sommige klanten reageren defensief. Dat sommige klanten weerstand vertonen komt volgens klantmanagers voort uit het gevoel verantwoording af te moeten leggen.
Of klanten voelen zich miskend, omdat ze zo lang niets van de gemeente hebben gehoord. Een andere mogelijkheid is dat klanten vooral bang zijn dat ze van alles moeten gaan doen. Andere klanten vinden het juist heel prettig om op gesprek te komen, omdat dit hen het gevoel geeft gezien te worden. Zodoende concluderen de gemeenten: aandacht doet (sommige) klanten goed.

Eenmaal op gesprek, kost het soms moeite om klanten mee te nemen naar het hier en nu. Klanten kunnen blijven hangen in het verleden. Of ze hebben moeite om naar hun mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden te kijken. Zodoende is niet alleen het gesprek spannend. Van klanten wordt daarna wel degelijk iets verwacht, namelijk dat zij een stap zetten. Voor sommige klanten kan die drempel heel hoog zijn. In Helmond komen er bijvoorbeeld meer klachten van klanten sinds het project, omdat zij zich onder druk gezet voelen.

Met welke netwerkpartners kunnen gemeenten samenwerken?

Duidelijk is dat de klanten die gesproken zijn meer kunnen dan je denkt, maar vaak niet direct naar werk zijn te bemiddelen. Er is meer nodig voor re-integratie of participatie. De dienstverlening van de gemeente kan gericht zijn op de ontwikkeling van de klant in werk of participatie, maar ook op het wegnemen van belemmeringen zoals schulden of een zorgvraag. Het spreekt voor zich dat gemeenten participatie- en re-integratiebudget inzetten voor de dienstverlening aan deze klanten. Maar de hulpvraag van langdurig bijstandsgerechtigden vergt soms meer. Je hebt netwerkpartners nodig om met name de ondersteuning voor bijstandsgerechtigden met complexe problematiek te organiseren.

De samenwerking met netwerkpartners heeft in diverse gemeenten een impuls gekregen door de dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden. Dit vergt actie vanuit de gemeente, overleg en afstemming met die partners. De vraag is dus: is ons netwerk van samenwerkingspartners voldoende op orde om de ondersteuning aan klanten te kunnen bieden die nodig is om hen te helpen bij hun ontwikkeling? In Zwolle is bijvoorbeeld een deel van de klanten die geen perspectief hebben op (betaald) werk en die met complexe, meervoudige problematiek te maken hebben doorverwezen naar de sociale wijkteams. Dit vergt afstemming met de wijkteams om te zorgen dat zij de nieuwe klanten ook daadwerkelijk op kunnen pakken én de wijkteams de klant ook weer terug naar de gemeente sturen als hij of zij daar aan toe is. In RSD Kromme Rijn Heuvelrug is tegelijkertijd met het project om klanten beter in beeld te krijgen ook ingezet op een beweging naar buiten toe. Het doel was om meer en betere samenwerking met netwerkpartners te realiseren. Dat lukt inmiddels steeds beter. In Helmond moeten de gebiedsteams de bredere problematiek oppakken, maar de gebiedsteams zijn pas net van start gegaan. Daar zijn ze dus nog zoekende.

Wat levert het gemeenten op?

De vijf gemeenten zijn het erover eens dat het in diverse opzichten waardevol is om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen. Eén van de belangrijkste conclusies die alle gemeenten trekken is dat deze klanten over het geheel genomen meer kunnen dan de gemeenten hadden verwacht. Zo heeft in Helmond de helft van de gesproken kandidaten arbeidsvermogen, namelijk een geschatte loonwaarde van meer dan 30%. Let wel: het gaat hier om bijstandsgerechtigden die

niet in beeld waren, omdat zij ooit als zwakke of moeilijk bemiddelbare klanten waren ingeschat. Het komt bij de gemeenten minder vaak voor dat klanten direct bemiddelbaar zijn naar werk, maar ook die zijn er. Relatief veel klanten hebben problemen die werk op de korte of middellange termijn nog in de weg staan.

Maar waar leidt het inzicht dat een meerderheid van de klanten arbeidsvermogen heeft dan toe?

FIGUUR 4 *Klant in beeldgesprekken leiden tot diverse resultaten en acties.*

In het beste geval vindt er uitstroom plaats. Halte Werk beschouwt de doorlichting als succesvol, in belangrijke mate omdat het tekort op het BUIG-budget naar verwachting dit jaar verandert in een overschot van 4 procent. Er is dus een hogere uitstroom uit de uitkering gerealiseerd, en dat schrijft Halte Werk onder andere toe aan de inspanningen om bijstandsgerechtigden beter in beeld te krijgen. Het vertrouwen is er ook in Helmond en Zwolle, waar de projecten om klanten in beeld te brengen nu nog lopen, dat de herscreening leidt tot een groter arbeidspotentieel waar werkgevers uit kunnen putten en dus meer uitstroom.

Ook wanneer uitstroom niet haalbaar is, zijn de gemeenten het erover eens dat aandacht daadwerkelijk doet groeien. Klanten ontwikkelen zich en als gemeente kan je daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Dat blijkt uit de doorstroom die bijvoorbeeld Zwolle signaleert. De stapjes die klanten zetten zijn soms klein, maar

uiteindelijk is er een ontwikkeling zichtbaar en die leidt ertoe dat zij dichterbij de arbeidsmarkt komen te staan. Klanten slagen er in om belemmeringen weg te nemen, zoals het regelen van oppas voor de kinderen. Of ze hebben de stap gezet om zich aan te melden voor vrijwilligerswerk. Ook de inzet van dienstverlening op het gebied van ontwikkeling richting werk helpt klanten. "Maar", zegt RSD Kromme Rijn Heuvelrug, "sommige klantgroepen zijn uiteindelijk niet 'job ready' te krijgen. Dan is maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk, het hoogst haalbare."

BOX 4 ***Resultaten in Zwolle***

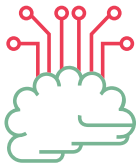
In Zwolle is het volgende dienstverleningspad geadviseerd door de klantmanagers:

• Zwolle Werkt Aanpak Intensief (begeleiding naar werk):	136
• Zwolle Werkt Aanpak (belemmering op 1 leefgebied, ondersteuning nodig):	262
• Taalscholing, opleiding, medisch traject, RBZ, anders:	270
• Sociaal wijkteam (belemmeringen op 2 of meer leefgebieden, geen arbeidsvermogen):	405

RSD Kromme Rijn Heuvelrug en Leiden geven aan dat de bijvangst van deze herscreening ook is dat onrechtmatigheid wordt opgespoord. Zo zijn er bijvoorbeeld gevallen van langdurig verblijf in het buitenland aan het licht gekomen. In Zwolle is geopperd dat het in gesprek blijven met klanten fraude kan voorkomen, doordat je als gemeente ook niet uit beeld raakt bij de klant.

De gemeenten zijn het erover eens dat de opbrengsten van een project zoals dit moeilijk in euro's te berekenen zijn. Wat je wel kunt doen is de uitstroom meten, en daarmee de besparing op de uitkeringslasten. Maar een project als dit is vooral gericht op de langere termijn: door doorstroom probeer je uiteindelijk meer uitstroom te realiseren. Dat betekent dat de baten lang onduidelijk blijven. De besparing op maatschappelijke kosten is heel lastig in euro's uit te drukken. Het is op de korte termijn de kunst om de opbrengsten in kwalitatieve zin te duiden.

Lessons learned



Volgens de vijf gemeenten kun je met klant in beeld-gesprekken iets betekenen voor je burgers. Dat is waardevol voor henzelf, voor klantmanagers en uiteindelijk ook voor de maatschappij als geheel. Wat zijn resumerend de belangrijkste lessen die we hebben geleerd van de vijf onderzochte gemeenten?

Het in beeld brengen van je klanten leidt tot een betere ondersteuning, ontwikkeling van klanten en meer participatie. De vijf onderzochte gemeenten ontdekten dat meer klanten arbeidsvermogen hebben dan zij vooraf dachten, maar dat er inspanningen nodig zijn om belemmeringen die werk in de weg staan weg te nemen. Ook wanneer uitstroom niet haalbaar is, zijn de gemeenten het erover eens dat aandacht daadwerkelijk doet groeien. Klanten ontwikkelen zich en als gemeente kan je daar een belangrijke bijdrage aan leveren. De stapjes die klanten zetten zijn soms klein, maar uiteindelijk is er een ontwikkeling zichtbaar en die leidt ertoe dat zij dichterbij de arbeidsmarkt komen te staan.

Klant in beeld-gesprekken vragen wat van de gemeentelijke organisatie. Voldoende capaciteit is nodig om de gesprekken te voeren naast de overige werkzaamheden. Alle klanten spreken is één ding, maar daarna begint het werk pas. Om echt iets te betekenen voor de klanten zullen gemeenten hun werkprocessen zo moeten inrichten dat de klanten na de kennismaking ook begeleid en gevolgd kunnen worden zodat ze zich kunnen ontwikkelen en stappen kunnen zetten om beter te kunnen participeren in de maatschappij en zelfs aan het werk te gaan. Hiervoor is ook een goed registratiesysteem nodig zodat de voortgang kan worden bijgehouden en de resultaten zichtbaar worden.

Deze benadering betekent een forse investering in de klantmanagers. Zij moeten voldoende tijd, kennis en (gespreks) vaardigheden hebben om deze groep te leren kennen en te begeleiden in hun ontwikkeling en doorstroom. Aanpassingen van caseloads en formatieomvang zijn soms noodzakelijk.

Het eerste contact is belangrijk voor klanten die vaak al jaren niet meer zijn gesproken. Een positieve brief en persoonlijk nabellen kan helpen om no-show te voorkomen. Tijdens de gesprekken komt vaak allerlei problematiek van klanten boven water. Voor deze klanten is samenwerking met netwerkpartners nodig.

Als het draait om de ontwikkeling van de klant en wat hij/zij nodig heeft om te kunnen groeien, dan is de stap naar werken vanuit de bedoeling haast onontkoombaar. Dat betekent dat de participatie van de klant en wat de klant en klantmanager daarvoor nodig hebben, nog meer centraal komen te staan in de uitvoering van de Participatiewet.

Onderzoeksverantwoording

De kern van het onderzoek bestond uit een vijftal case studies in gemeenten die aan de slag zijn gegaan met het beter leren kennen van hun bijstandsgerechtigden. Via diverse kanalen hebben we gezocht naar gemeenten die hun klanten beter in beeld hebben gebracht. Een internetsearch heeft ons op het spoor van een aantal gemeenten gebracht, evenals informele contacten en tevens is de kennis van Divosa benut. In overleg met de opdrachtgever zijn we gekomen tot een definitieve selectie van gemeenten. Zij bevinden zich verspreid over het land en zijn divers qua omvang. Het gaat om de gemeenten:

- Helmond
- Leiden
- Langedijk: Halte Werk
- Zeist: Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug
- Zwolle

Oorspronkelijk was de gemeente Zeist benaderd. De gemeente Zeist werkt op het gebied van werk en inkomen echter samen met andere gemeenten binnen de regionale sociale dienst. Vandaar dat wij in het essay spreken van de regionale sociale dienst Kromme Rijn Heuvelrug.

Elke case study bestond uit ongeveer drie interviews. In totaal hebben 16 interviews plaatsgevonden. Voor elke case study is gesproken met een vertegenwoordiging van:

- Beleid: zoals beleidsmedewerkers, beleidsadviseurs, projectleider of afdelingshoofd
- Uitvoering: zoals klantmanager en coördinator uitvoering
- Controller of bestandsanalist.

Op deze manier is vanuit diverse perspectieven input geleverd voor de beleidsmatige aspecten, de uitvoering in de praktijk en de behaalde resultaten.

Voorafgaand aan publicatie hebben de betrokken gemeenten de kans gekregen om te reageren op het essay, waarbij ze gevraagd zijn om eventuele feitelijke onjuistheden kenbaar te maken.

Projectnummer P0083
Onderzoek in opdracht van Ministerie van SZW
Auteurs: Marjolein Sax | Lennart de Ruig

© 10 September 2018 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.