



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

Divosa, Stichting Atlas voor
Gemeenten, Centrum voor Arbeid en
Beleid / G. Marlet, C. van Woerkens, R.
Zwart ... [et al.]

Onderzoek

Divosa-monitor 2009: meer dan ooit:
sociale diensten en
participatiebevordering
Einddatum – 1 november 2009

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

Divosa-monitor 2009

Conclusie

Hoe bevorderen sociale diensten participatie, welke resultaten worden daarmee geboekt en wat is daarop de invloed van de crisis? In deel 1 van deze monitor vat Divosa de belangrijkste conclusies samen en analyseert deze. In deel 2 gaat de Stichting Atlas voor Gemeenten nader in op de grote verschillen in arbeidsparticipatiegraad tussen gemeenten en de inzichten die gemeenten daaruit voor hun beleid kunnen putten. De door de onderzoekers van Atlas voor Gemeenten ontwikkelde Participatiewijzer laat zien hoe goed een gemeente erin slaagt haar doelgroep, de lokale beroepsbevolking, te laten participeren en wat daarvoor de verklaringen zijn. In deel 3 beschrijft het Centrum voor Arbeid en Beleid hoe sociale diensten het gemeentelijk participatiebeleid mede vorm geven. Uit de monitor blijkt dat oudere bijstandsgerechtigden de dupe van de crisis dreigen te worden. Zij lopen het grootste risico op langdurige werkloosheid en staan toch zelden bovenaan het prioriteitenlijstje van bestuurders. Gemeentebestuurders zouden de discussie moeten voeren wie zij wel en niet helpen en waarom. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/3271wjft>

Monitor

Divosa-monitor 2009

Meer dan ooit

*Sociale diensten en
participatiebevordering*



Divosa

Monitor

Divosa-monitor 2009

Meer dan ooit

Sociale diensten en participatiebevordering



De Divosa-monitor 2009 bestaat uit drie delen.

De overkoepelende analyse en de samenvatting van deel 1 is geschreven door Divosa.

Stichting Atlas voor gemeenten heeft deel 2 'Zicht op gemeentelijke participatiegraad' geschreven.

Stichting Atlas voor gemeenten
Postbus 9627
3506 GP Utrecht
T 030 2656438
E info@atlasvoorgemeenten.nl
I www.atlasvoorgemeenten.nl



Centrum voor Arbeid en Beleid in Groningen heeft de vragenlijst onder managers van sociale diensten uitgezet, geanalyseerd en op basis daarvan de uitvoering van werk, inkomen en aanpalende terreinen door sociale diensten onderzocht (deel 3).

Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB)
Martinikerkhof 30
9712 JH Groningen
T 050 3115113
E cab@cabgroningen.nl
I www.cabgroningen.nl



Divosa-monitor 2009

Meer dan ooit

Sociale diensten en participatiebevordering

Deze publicatie is onderdeel van de monitorreeks van Divosa



Divosa is de vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van werk, inkomen en participatie. Divosa wil dat iedereen aan de samenleving kan deelnemen, bij voorkeur door te werken. De vereniging ondersteunt haar leden bij deze missie.

DIVOSA

Bezoekadres

Verenigingsbureau Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

Postadres

Postbus 407
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37

F 030 233 37 26

E cb@divosa.nl

I www.divosa.nl

COLOFON

Uitgave

© november 2009, Divosa, Utrecht
ISBN 978-90-75892-39-0

Hoofredactie

Liny Bruijnzeel, Divosa

Redactie

Marije van Dodeweerd, Divosa
Alexandra Bartelds, Divosa
Arnoud Boer, Divosa

Auteurs

Gerard Marlet, Atlas voor gemeenten
Clemens van Woerkens, Atlas voor gemeenten
Rutger Zwart, Atlas voor gemeenten
Eelco Westerhof, CAB Groningen
Klaas de Boer, CAB Groningen

Vormgeving

Rolf Resink, hetismooiwerk.nl

Inhoud

Woord vooraf	7
<i>René Paas</i>	
Inleiding	11
Leeswijzer en verantwoording	12
Deel 1	15
Het beeld van de Divosa-monitor 2009: context, samenvatting & analyse	
<i>Divosa</i>	
1. Context monitor 2009	17
2. Samenvatting deel 2	21
3. Samenvatting deel 3	23
4. Analyse	29
Deel 2	35
Zicht op gemeentelijke participatiegraad	
<i>Atlas voor gemeenten</i>	
Deel 3	59
Uitvoering door sociale diensten	
<i>Centrum voor Arbeid en Beleid</i>	
1. Bijstandsuitkeringen	61
2. De klant en participatie	77
3. Bevordering van participatie	89
4. De werkvloer	109
5. Bestuur en regie	127
Bijlage	139

Woord vooraf

Nog niet eerder veranderde het decor tussen twee Divosa-monitoren zo ingrijpend als in het afgelopen jaar. Met donderend geweld stortte de wereldeconomie in. En na de beurskoersen, de huizenprijzen en de pensioenen laat de crisis nu zijn lelijkste gezicht zien. In werkloosheid. Veel mensen verliezen hun baan. En schoolverlaters komen maar moeizaam aan de bak. De werkloosheid loopt merkbaar op. En de prognoses zijn beroerd: werk volgt de financiële crisis met vertraging.

Dat heeft natuurlijk gevolgen voor het werk van sociale diensten. Als het ooit de moeite waard was om werk te verzetten in onze sector, dan is het nu. Maar de momentopname die de Divosa-monitor is, toont ook aan dat het juist nu razend moeilijk wordt om mensen aan een baan te helpen.

De vraag voor sociale diensten is of een totaal ander decor ons zal dwingen tot het spelen van een heel andere rol. Op het eerste gezicht is dat zo. Want ons werk verandert. Ineens melden zich mensen op de werkpleinen die vorig jaar nog op eigen kracht een nieuwe baan zouden vinden: schoolverlaters en mensen met recente werkervaring. Ook zij hebben nu hulp nodig. En ze mogen op onze professionaliteit rekenen.

Ik vind het begrijpelijk dat gemeenten aan deze nieuwe groepen veel aandacht geven: de kansen op werk nemen af wanneer je langer werkloos bent. En als je snel resultaten wilt boeken, begin je bij de mensen met de beste kansen.

Maar er is geen oplossing zonder problemen. De meest kwetsbare groepen zijn - juist in recessietijd - ouderen en mensen met beperkingen. Als over een paar jaar de arbeidsmarkt weer aantrekt (en met de olopende vergrijzing kan dat snel gaan), zijn schoolverlaters en mensen met recente arbeidservaring het snelst weer onder de pannen. En ik vrees dat we dan worden geconfronteerd met achterstallig onderhoud bij de meer kwetsbare groepen. De kater komt later.

De keuzes die we vandaag maken, bepalen hoe trots we straks kunnen zijn op het werk van sociale diensten. Ik denk dat het niet alleen van gevoel, maar ook van verstand getuigt om ook nu te blijven investeren in kwetsbare groepen. Misschien wel meer dan ooit.

Deze monitor gaat over het werk van sociale diensten en de keuzes die zij maken. De Wet werk en bijstand legt de verantwoordelijkheid bij gemeenten. En daarmee is de verantwoordingsplicht van gemeentebestuurders ook gelegd bij de eigen gemeenteraad. Gemeenten vullen dat - terecht - op verschillende manieren in. Aan de andere kant is het belangrijk om ook landelijk een beeld neer te zetten over het werk en functioneren van sociale diensten. In deze monitor proberen we dat systematisch te doen volgens een uniform systeem.

De monitor helpt ons om inzichtelijk te maken welk werk gemeentelijke sociale diensten voor hun klanten verzetten. Het aantal bijstandsgerechtigden lag in de afgelopen tijd elk jaar lager dan de voorspellingen van het Centraal Planbureau en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Maar dat aantoonbare succes is onvoldoende om sociale diensten in Nederland te beschermen tegen de scepsis over de effectiviteit van reïntegratie. Ook al is de uitspraak 'Reïntegratie werkt niet', een onbewezen stelling, hij blijft rondzingen als we daar als sociale diensten geen helder weerwoord op hebben. De Divosa-monitor is daarin een belangrijke stap.

Ook dit jaar vergde het maken van de Divosa-monitor een grote inspanning. Ik ben ieder Divosa-lid dat de moeite nam om de enquête in te vullen dankbaar. Het maakte dit onderzoek mogelijk. Het zorgde ervoor dat het CAB in Groningen iets had om te analyseren. Ook dit jaar deden ze dat voortreffelijk. Mijn oprechte dank gaat uit naar Eelco Westerhof en Klaas de Boer.

Net als vorig jaar is Atlas voor gemeenten weer nauw betrokken geweest bij onze monitor. Zij konden gemeenten op specifieke punten met elkaar vergelijken. Natuurlijk is elk Divosa-lid uniek. Maar ik hoop dat de verwondering over de verschillen in heel veel gemeenten het begin kunnen vormen van een gepassioneerd debat. Dank dus ook voor Gerard Marlet, Clemens van Woerkens en Rutger Zwart.

Ten slotte wil ik de mensen bedanken die bij Divosa in eigen huis hard hebben gewerkt aan deze monitor: Liny Bruijnzeel, Marije van Dodeweerd, Alexandra Bartelds en Arnoud Boer. Zij vormden samen de redactie van deze monitor. Marije van Dodeweerd verzorgde tevens de eindredactie. Liny Bruijnzeel was de hoofdredacteur. Zij was voor de laatste keer eindverantwoordelijk voor deze

publicatie. Voor de vijfde keer op rij voorzag ze onze meting van glasheldere lijnen en begrijpelijke conclusies. Onder haar bekwame handen zijn we een indrukwekkende en inspirerende reeks begonnen.

De monitor laat zien dat de omstandigheden moeilijk kunnen zijn, maar dat we als gemeentelijke sociale diensten wel zelf het stuur in handen hebben. Er valt wat te kiezen. Dit is een tijd om op te komen voor mensen die het op eigen kracht niet redden. Ze mogen rekenen op onze professionaliteit, betrokkenheid en inspiratie. Nu meer dan ooit.

René Paas
voorzitter Divosa

Inleiding

‘Iedereen doet mee’; dat is het motto van het kabinet. En ook van steeds meer gemeenten. Lokale overheden spelen door de decentralisatie van wetgeving een steeds grotere rol in het participatiebeleid. Een participatiebeleid dat mensen zoveel mogelijk stimuleert te zorgen, zelfstandig te wonen, naar vermogen te werken, maatschappelijke activiteiten te verrichten en geschoold te zijn. Een participatiebeleid dat met de vergrijzing in het achterhoofd de arbeidsparticipatie wil verhogen.

Sociale diensten spelen een belangrijke rol in de bevordering van participatie, of het nu gaat om het verbeteren van zelfredzaamheid, toeleiding naar werk of het voorkomen van isolement, schulden en werkloosheid. Sociale diensten kennen immers een belangrijk deel van de inwoners in een gemeente die op de arbeidsmarkt nog stappen kunnen zetten of en maatschappelijk of sociaal nog kunnen groeien.

Participatie staat dan ook centraal in de Divosa-monitor 2009. Allereerst biedt de monitor inzicht in de factoren die invloed hebben op de arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking. De hoogte van de arbeidsparticipatie kan sterk per gemeente verschillen. Net zoals de oorzaken daarvan. De ‘ParticipatieWijzer’ uit het eerste deel van deze monitor licht deze verschillen toe en geeft aanknopingspunten voor gericht beleid in een gemeente.

Zoals gebruikelijk biedt de monitor ook zicht op de uitvoering en beleidskeuzes van sociale diensten. En net als vorig jaar kijkt de monitor verder dan de Wet werk en bijstand (Wwb). De doelgroepen en taken van sociale diensten zijn inmiddels flink verbreed. Dat vraagt om samenwerking, zowel intern als extern. En het vraagt iets van gemeentebesturen. Daar ligt immers de verantwoordelijkheid voor het participatiebeleid. Bijzondere aandacht is er dit jaar voor transparantie en resultaten. Hoe zetten sociale diensten hun middelen in? En welke resultaten behalen ze daarmee?

De monitor blikkt ook vooruit. De economische crisis zorgt sinds eind vorig jaar voor een forse stijging van de werkloosheid en een afname van vacatures en stagemogelijkheden. De crisis weerspiegelt zich in eerste instantie vooral in een scherpe toename van het aantal WW-uitkeringen, maar ook het aantal bijstandsuitkeringen stijgt voor het eerst sinds jaren weer waarbij de regionale


verschillen groot zijn. Dat betekent meer werk voor sociale diensten: er zijn meer klanten die langduriger ondersteund moeten worden. Daar bovenop krijgen sociale diensten te kampen met bezuinigingen van de rijks- en lokale overheid. Zullen sociale diensten er in moeilijker tijden in slagen om het succes van de afgelopen jaren door te zetten? Welke keuzes liggen in het verschiet? En wat betekent dat voor de brede participatiegedachte?

Leeswijzer en verantwoording

Deel 1 van deze Divosa-monitor vat de belangrijkste conclusies samen en analyseert deze. Deel 2 gaat in op de grote verschillen in arbeidsparticipatiegraad van gemeenten en de inzichten die dat gemeenten biedt voor hun beleid. Deel 3 laat zien in hoeverre sociale diensten het gemeentelijk participatiebeleid mede vorm geven.

De Divosa-monitor hanteert de term 'sociale diensten' voor alle respondenten. In werkelijkheid gaat er een grote verscheidenheid aan benamingen, en vooral ook taken en verantwoordelijkheden achter schuil, die vaak (veel) verder reikt dan het terrein van werk en inkomen.

Net als voorgaande jaren is een omvangrijke vragenlijst aan managers van sociale diensten voorgelegd. De in totaal 97 respondenten, waaronder veel intergemeentelijke sociale diensten, vertegenwoordigen gezamenlijk 146 gemeenten. Door de hoge respons onder de grotere gemeenten vertegenwoordigen de respondenten 68% van het totale bijstandsbestand. De lagere respons onder kleinere gemeenten maakt dat de resultaten voor deze groep indicatief zijn. Wanneer er opmerkelijke verschillen in de antwoorden zijn, is een uitsplitsing gemaakt naar type gemeente en/of naar regio. De respondenten zijn onderverdeeld in: de vier grootste gemeenten (G4), de 32 grotere gemeenten (G32), intergemeentelijke sociale diensten (isd) en kleinere gemeenten. Naar regio is een vierdeling gemaakt: noord, oost, zuid, west.

A large, stylized number '1' is centered within a circular frame. The number and the circle are rendered in a light purple color against a darker purple background. The number '1' has a unique, blocky design with a slanted top-left corner.

1

Deel 1

Het beeld van de Divosa-monitor 2009: context, samenvatting & analyse

Door Divosa

1 Context monitor 2009

De Divosa-monitor 2009 geeft zicht op de resultaten en beleidskeuzes van sociale diensten in 2008. In welke context hebben zij gewerkt?

IEDEREEN IS NODIG

Tot midden 2008 staat in Nederland de vraag centraal hoe de talrijke (toekomstige) vacatures op de arbeidsmarkt vervuld kunnen worden. De combinatie van aanhoudende economische groei en de op handen zijnde uittreding van de babyboomgeneratie leidt tot een indringend beroep op zowel de werkende als de niet-werkende beroepsbevolking om - meer en langer - aan de slag te gaan.

De commissie Bakker ontwikkelt voorstellen om de arbeidsparticipatie in de toekomst structureel te verhogen naar 80%. “Nederland heeft snel iedereen nodig en iedereen moet voortdurend inzetbaar zijn”, betoogt Bakker. Die hogere arbeidsparticipatie dient volgens Bakker vier doelen. Ten eerste stelt het de economie in staat te blijven groeien. Ten tweede kan de publieke dienstverlening ermee op niveau gehouden worden (met name zorg en onderwijs). Ten derde gaat een verhoogde arbeidsparticipatie concentraties van inactiviteit tegengaan. En tot slot houdt het de Aow en de sociale voorzieningen betaalbaar.

De commissie Bakker ziet directe kansen in maatregelen die meer en langer werken aantrekkelijk maken voor de groep die al werkt. Maar Bakker pleit ook voor gerichte ondersteuning van groepen die nu nog buiten het arbeidsproces staan (vrouwen, allochtonen, laaggeschoolden, arbeidsgehandicapten en uitkeringsgerechtigden).

Het rapport past bij de koers van sociale diensten. Na de implementatie van de Wwb in 2004 en 2005 en het leren werken met de nieuwe en grotere verantwoordelijkheden, richt de uitvoering zich steeds meer op bevordering van (arbeids)participatie voor iedereen. Niet alleen voor de nieuwe instroom en de kansrijken, maar ook voor de langdurig werklozen wordt passend beleid ontwikkeld en ingezet.

WERKEN NAAR VERMOGEN

In oktober 2008 verschijnt het rapport van de commissie De Vries dat voorstellen doet om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen. Want de notie

dat 'iedereen nodig is' betekent nog altijd niet dat de arbeidsmarkt iedereen in gelijke mate een kans geeft. Ook in hoogconjunctuur blijven bepaalde groepen langs de lijn staan. Geïnspireerd door dit rapport zoeken diverse gemeenten gezamenlijk met sw-bedrijven en/of UWV naar een aanbod voor alle mensen met beperkingen, ongeacht de uitkeringsregeling. Alle vormen van participatieverbetering worden gestimuleerd, conform de doelstelling 'iedereen doet mee'.

PARTICIPATIEBUDGET

In lijn met de ontwikkeling naar participatie bereiden de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Wonen Wijken en Integratie (WWI) en Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW) het participatiebudget voor. Daarin zijn per 1 januari 2009 verschillende budgetten gebundeld: het reïntegratiebudget van de Wet werk en bijstand (Wwb), de inburgeringsgelden van de Wet Inburgering (Wi) en de educatiemiddelen van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (Web). Doel is gemeenten nog beter in staat te stellen om een breed scala aan ondersteuning in te zetten, niet gehinderd door schotten in de budgetten.

ONTWIKKELING WERKPLEINEN

UWV en gemeenten werken hard samen om op de 'werkpleinen' excellente dienstverlening te realiseren aan werkgevers en werkzoekenden. De werkpleinen stellen de klant centraal, wat betekent dat werkgevers en werkzoekenden geen last mogen hebben van de verschillende organisaties en schotten - gemeenten, UWV, UWV Werkbedrijf - in de sociale zekerheid. Er wordt voorzichtig geopperd om ook arbeidsongeschikten (Wia'ers), jonggehandicapten (Wajongers) en mensen uit de sociale werkvoorziening (Wsw'ers) via de werkpleinen te ondersteunen. Voor de werkgevers zou dat optimaal zijn: er ontstaat een duidelijke plek waar vraag, aanbod en ondersteuning bij elkaar kunnen komen.

DRASTISCHE OMSLAG

Door de financiële crisis direct na de zomer, die omslaat in een economische crisis, vervaagt op landelijk niveau vrij snel de aandacht voor het credo 'iedereen is nodig'. UWV Werkbedrijf ziet eind 2008 een flinke inkrimping van de uitzendbranche, een duidelijke teruggang in vacatures, en een oplopende WW. Hoewel het totaal aantal bijstandsuitkeringen in 2008 nog steeds daalt - zelfs meer dan het Centraal Plan Bureau heeft becijferd -, stijgt in elk kwartaal bij ongeveer een kwart van de gemeenten het aantal uitkeringen, zo blijkt uit cijfers van het CBS.

Het Centraal Planbureau komt met eerste, sombere voorspellingen over een sterk krimpende economie en fors oplopende werkloosheid.

Gemeenten verwachten snel te moeten bezuinigen op middelen en menskracht. En sociale diensten zijn bang dat het prille participatiebeleid hierdoor onder druk komt te staan. Zij zijn de afgelopen jaren in staat geweest om elk jaar opnieuw meer te doen voor de meest kwetsbare klanten. Dat vergt tijd en aandacht en langdurige trajecten. Zaken die door de verhoogde instroom in de bijstand een kostbaar goed worden. Wie de bezuinigen daar bij optelt, realiseert zich dat gemeenten scherpe keuzes moeten maken. Ouderen en mensen met een beperking lopen de grootste risico's op langdurige werkloosheid, maar politiek en financieel is er vooral extra aandacht voor jongeren en de mensen die werkloos (dreigen te) raken.

Wat gaan gemeenten doen? Gaan zij cyclisch handelen om over drie jaar te constateren dat iedereen weer hard nodig is, maar niet iedereen klaar is voor de arbeidsmarkt? Of slagen ze erin om de aandacht voor en de noodzakelijke investeringen in de meest kwetsbaren overeind te houden; naast de (terecht) grote aandacht voor jongeren en voor mensen die werkloos dreigen te worden? Krijgen gemeenten voldoende ruimte en steun van het Rijk, of is dit een te hoge ambitie?

Literatuur

- *Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie* (commissie Bakker), 16 juni 2008.
- *Werken naar vermogen. Advies Commissie fundamentele herbezinning Wsw* (commissie De Vries), oktober 2008.

2 Samenvatting deel 2

2.1 Zicht op gemeentelijke participatiegraad

Nu gemeenten een steeds belangrijker rol hebben in het bevorderen van participatie is inzicht in de participatiegraad van de eigen beroepsbevolking onontbeerlijk. Gemeenten krijgen meer zicht op de omvang van hun participatieopgave als zij weten welke factoren de lokale participatiegraad beïnvloeden. De voor deze monitor ontwikkelde ParticipatieWijzer geeft een voor gemeenten goed bruikbare definitie van bruto- en netto-arbeidsparticipatie.

ARBEIDSPARTICIPATIE

De netto-participatiegraad bestaat uit alle mensen die werken, met of zonder hulp van de overheid. Het aantal mensen dat werkt als percentage van de potentiële beroepsbevolking heeft lang geschommeld rond de 60%, maar is tussen 2006 en 2009 gestegen naar 67%. Deze stijging is vooral te danken aan een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden.

De bruto-participatiegraad is iedereen die werkt, en iedereen die wil werken of niet wil/kan werken maar voor zijn inkomen wel de overheid nodig heeft. De bruto-participatiegraad ligt op 1 januari 2009 op 80,9% van de potentiële beroepsbevolking.

Wil Nederland toegroeien naar een hogere arbeidsparticipatie om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen, dan is een onverminderde inzet op het versterken van de participatie van alle uitkeringsgerechtigden heel hard nodig.

KLANTENKRING SOCIALE DIENSTEN

Circa 1,6 miljoen leden van de potentiële beroepsbevolking zijn voor hun werk of inkomen afhankelijk van de overheid. Ze ontvangen een uitkering of werken met behulp van loonkostensubsidies of de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Zij vormen de potentiële klantenkring van de sociale dienst en UWV. Binnen deze groep is mogelijk winst te behalen. Hoe en hoeveel verschilt per gemeente. Er zijn grote verschillen in de omvang van de participatieopgave waarvoor gemeenten staan. In Heerlen behoort 33% van de potentiële beroepsbevolking tot de groep die voor werk of inkomen afhankelijk is van de overheid, in Velsen is dat 13%.

VERKLARINGEN VOOR DE PARTICIPATIEGRAAD

De regionale verschillen in de netto-participatiegraad zijn groot. Dit komt doordat de verklarende factoren zoals arbeidsmarktkansen en de samenstelling van de beroepsbevolking in elke gemeente verschillen. In Amersfoort werkt 72% van de potentiële beroepsbevolking, in Groningen 53%. Een handvol kleinere gemeenten kent een netto-participatiegraad van 80% of meer (de doelstelling van het kabinet en de commissie Bakker).

Er zijn een aantal dominante factoren die de netto-participatiegraad in een gemeente verklaren:

- de kansen op de arbeidsmarkt, een indicator die in de Divosa-monitor van 2007 en 2008 is beschreven (veel kansen gaat samen met hoge participatie);
- de leeftijdsopbouw (met name de groep 35-44 jarigen draagt bij aan een hoge netto-participatiegraad);
- de etnische samenstelling van de beroepsbevolking (Marokkanen, Turken en andere niet-Westerse allochtonen kennen een lagere netto-participatie);
- culturele factoren (veel SGP-stemmers in een gemeente leidt tot een lagere netto- en brutoparticipatiegraad); en
- arbeidsongeschiktheid (veel arbeidsongeschikten leidt tot lagere netto-participatie).

WORSTELN MET INVLOED

De kansen om de participatie onder de klantenkring van sociale diensten en UWV met beleid te vergroten blijken in belangrijke mate afhankelijk van de regio waarin de gemeente ligt, en van de samenstelling van de beroepsbevolking. Is het gebrek aan werk de belangrijkste oorzaak voor de lage participatiegraad, dan liggen banencreatie en vormen van loonkostensubsidies voor de hand. Is vooral de samenstelling van de beroepsbevolking het probleem, dan ligt beleid gericht op het verkleinen van de kloof tussen vraag en aanbod met behulp van scholing en training meer voor de hand. De ParticipatieWijzer van de monitor geeft richting aan het lokale participatiebeleid in een gemeente.

De invloed van gemeenten op de arbeidsmarkt blijft overigens bescheiden. De monitor van 2007 liet zien dat bijna 80% van de bijstand verklaard wordt door de kansen op de regionale arbeidsmarkt en de samenstelling van de beroepsbevolking, factoren die gemeenten nauwelijks kunnen beïnvloeden en historisch zo gegroeid zijn. In financiële zin is het voor gemeenten bijvoorbeeld ook onmogelijk om massaal banen te creëren.

3 Samenvatting deel 3

3.1 Uitkeringen

AL VIJF JAAR MINDER UITKERINGEN DAN BEREKEND

In 2008 daalde landelijk het aantal bijstandsgerechtigden onder de 65 tot ruim 258 duizend, een laagterecord sinds lange tijd. Voor het vijfde jaar op rij bleef het totaal aantal uitkeringen onder de berekening van het ministerie van SZW. In 2009 is het Rijk op jaarbasis 740 miljoen euro minder kwijt aan bijstandsuitkeringen dan in 2004. Overigens is het aantal uitkeringen in de eerste helft van 2009 met ruim 4% gestegen naar 270 duizend.

BEHANDELDE UITKERINGEN: MINSTENS 350 DUIZEND

Achter dit dalende volume gaat veel dynamiek schuil. Gemeenten kenden in 2008 bijna 83 duizend nieuwe uitkeringen toe, en konden ruim 93 duizend uitkeringen beëindigen. Naar schatting behandelden sociale diensten in 2008 minstens 350 duizend uitkeringen (tot 65 jaar).

GROTE VERSCHILLEN TUSSEN GEMEENTEN

Ondanks het feit dat landelijk het aantal bijstandsuitkeringen daalde, toonden een aantal gemeenten groeicijfers. In 2008 waren er meer gemeenten dan in voorgaande jaren die een groeiend bijstandsbestand hadden. Verder waren er flinke verschillen in de omvang van de in- en uitstroom. Met name gemeenten in het noorden, oosten en het zuiden hadden een bovengemiddelde dynamiek. Ondanks het landelijke positieve saldo op het budget voor de bijstandsuitkeringen zijn er verspreid over het hele land zowel gemeenten met financiële overschotten als tekorten. Een relatie met de bijstandsontwikkeling is in dit onderzoek niet gevonden.

MEER INSTROOM DOOR BAANVERLIES

De meeste instroom in de bijstand, minimaal eenderde, is het gevolg van werkloosheid (baanverlies, einde WW, schoolverlaters, ex-zzp'ers). Instroom door baanverlies ligt in 2008 iets hoger dan in 2007. Een kwart van de instroom is voor sociale diensten niet te beïnvloeden. Het gaat dan om scheiding, verhuizing vanuit een andere gemeente en instroom vanwege het generaal pardon.

MEESTE UITSTROOM NAAR WERK

De belangrijkste uitstroomreden is werk. Net als vorig jaar gaat het om 39%

van de uitstroom. De helft van de uitstroom (50%) ligt in de invloedssfeer van de sociale dienst: werk, scholing, handhaving, voorliggende voorzieningen. Minstens eenderde van de uitstroom heeft persoonlijke oorzaken: verhuizing, samenwonen, 65 jaar, overlijden en detentie.

3.2 Participatiebevordering: de doelgroep

Behalve voor de bijstandsuitkeringen zijn sociale diensten verantwoordelijk voor participatiebevordering. Daarbij staat arbeidsparticipatie voorop. Waar dat niet mogelijk is, stimuleren sociale diensten maatschappelijke of sociale participatie.

MEER SOCIALE DIENSTEN MET BREDE VERANTWOORDELIJKHEID

Meer sociale diensten dan vorig jaar hebben een brede verantwoordelijkheid voor een brede doelgroep. De doelgroep is veel groter dan alleen de mensen met een uitkering en de mensen die een beroep doen op het armoedebeleid. Wie zijn de andere klanten?

- Mensen die inmiddels werken, geen uitkering meer hebben maar nog wel ondersteuning krijgen (bijvoorbeeld loonkostensubsidie, jobcoaching, kinderopvang);
- inburgeraars (doelgroep bij 87% van de sociale diensten);
- mensen die schuldhulpverlening nodig hebben (82%);
- mensen op de wachtlijst voor de sociale werkvoorziening (76%);
- ouderen met een onvolledige Aow (76%);
- mensen met individuele Wmo-voorzieningen (54%); en,
- mensen die volwasseneneducatie nodig hebben (35%).

Naast deze onderzochte groepen, zien sociale diensten ook de niet-uitkeringsgerechtigden als een specifieke doelgroep. Dit zijn mensen zonder uitkering die wel ondersteuning willen bij het vinden van werk.

Ten opzichte van vorig jaar liggen op alle onderdelen de percentages hoger. De ontwikkeling naar meer doelgroepen en meer verantwoordelijkheden is ook zichtbaar bij intergemeentelijke sociale diensten, al werken zij veel minder vaak breed dan de gemiddelde sociale dienst.

PARTICIPATIEPOSITIE: 36% WERKT, 41% KWETSBAAR

Dit jaar hebben sociale diensten voor het eerst hun klanten onder de 65 jaar ingedeeld naar hun feitelijke participatiepositie. Zo ontstaat meer inzicht

in de totale groep klanten (dus ook de mensen zonder uitkering) en in de groep uitkeringsgerechtigden. 36% van de doelgroep van sociale diensten werkt. 17% heeft betaald werk waarbij de sociale dienst ondersteuning biedt met bijvoorbeeld een loonkostensubsidie of werkbegeleiding. 19% werkt onbetaald, bijvoorbeeld als vrijwilliger of via een arbeidstoeleidingstraject. 23% neemt deel aan georganiseerde activiteiten, bijvoorbeeld een opleiding of vormen van arbeidsactivering. 41% van de doelgroep heeft beperkte of geen sociale contacten. Zorg en maatschappelijke activering zijn manieren om de participatiegraad van deze klanten te verbeteren.

BELEMMERINGEN BIJ 4 OP DE 5 MENSEN MET EEN UITKERING

Bij de overgrote meerderheid van de klanten is meer ondersteuning nodig dan alleen hulp bij het vinden van werk. 79% van de mensen met een uitkering heeft volgens sociale diensten een belemmering. Het gaat met name om fysieke en psychische belemmeringen, en een lage of verouderde opleiding. Gemiddeld geven gemeenten 35% van de klanten een (tijdelijke) ontheffing van de arbeidsplicht. Daar is in 2009 een nieuwe groep bijgekomen, de alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar. In de meeste gemeenten wordt die ontheffing niet automatisch gegeven. In de kleinere gemeenten en bij de intergemeentelijke sociale diensten is die kans het kleinst.

3.3 Participatiebevordering: activiteiten

BEGELEIDINGSTRAJECTEN NAAR WERK POPULAIREST, GESUBSIDIEERDE ARBEID DUURST

De monitor brengt dit jaar voor het eerst de inzet van de diverse trajecten in beeld. Dit geeft een beter beeld van de keuzes van sociale diensten dan de uitgaven. Wat opvalt is dat veel mensen worden geholpen met activiteiten die relatief weinig kosten.

Begeleidingstrajecten naar werk zijn het meest ingezette instrument. Eenderde van alle trajecten richt zich hierop. Ze vergen een kwart van het budget. Een vijfde van de activiteiten bestaat uit ondersteuning in de vorm van zaken als schuldhulpverlening en kinderopvang. Deze randvoorwaardelijke ondersteuning is daarmee het op een na populairste instrument van sociale diensten, hoewel het 'slechts' 5% van de uitgaven vergt. Ook sociale activering is met 15% een veel ingezet instrument, dat niet veel kost (6%). Loonkostensubsidies zijn relatief duur, ze zijn goed voor 13% van de trajecten en 21% van de uitgaven. Scholing

wordt weinig ingezet. De afbouw van gesubsidieerde arbeid is ook in 2008 doorgegaan. 34% van het budget gaat naar oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid (Wiw- en ID-banen). Daarmee maken zij 12% van de trajecten uit.

Er is een verband tussen de besteding van het werkbudget en de participatiepositie van klanten. Gemeenten met relatief veel klanten aan de bovenkant van de participatieladder, geven een groter deel van het budget uit aan werkgerelateerde activiteiten.

UITGAVEN IN EVENWICHT MET ONTVANGSTEN, RESERVES SLINKEN

Gemeenten gaven in 2008 meer uit aan reïntegratie dan zij dat jaar ontvingen. De reserves van vorige jaren zorgen ervoor dat de meeste gemeenten nog geld over hebben, al worden die reserves snel kleiner, omdat naar verwachting ook in 2009 de uitgaven de inkomsten zullen overtreffen. De mate en het tempo waarin gemeenten hun budget inzetten verschilt sterk. Kleinere gemeenten gaven (net als de G4) in 2008 meer uit dan zij in dat jaar ontvingen. Maar afgezet tegen alle beschikbare middelen (dus inclusief de reserves) hebben de kleinere gemeenten juist het vaakste nog een overschot. De grote verschillen tussen gemeenten in (de ontwikkeling van) de factoren die bijstand veroorzaken maken flexibiliteit in de reïntegratiebudgetten dus van groot belang.

ECONOMISCHE CRISIS: EXTRA INSPANNING NIET NAAR RISICOGROEPEN

Bij de inschatting van de economische crisis vallen twee dingen op. Ouderen en mensen met een beperking hebben volgens sociale diensten de grootste kans om langdurig werkloos te raken. De Miljoenennota trekt dezelfde conclusie. Gevraagd naar hun extra inspanningen zeggen sociale diensten zich vooral meer te (gaan) richten op jongeren en mensen van werk naar werk begeleiden. Het is in lijn met de speerpunten en het extra geld van het kabinet. De grote vraag is wat dit gaat betekenen voor de inspanningen voor de ouderen en kwetsbaren.

Want het tweede opvallende is dat sociale diensten aangeven op veel terreinen meer inspanning te gaan leveren, terwijl ze op andere terreinen nauwelijks een stapje terug doen. Gaat dat wel lukken? Alleen al de toegenomen stroom aanvragen stelt menig gemeente op dit moment voor grote capaciteitsproblemen. Daarbovenop komen nog de ombuigingen: sociale diensten moeten inkrimpen vanwege gemeentelijke bezuinigingen op hun organisatie en landelijke kortingen op het reïntegratiebudget. Welke keuzes gaan er dan gemaakt worden?

3.4 Organisatie en bestuur

SAMENWERKING: INTERN OP PARTICIPATIE, EXTERN OP WERK EN INKOMEN

Het brede takenpakket van sociale diensten vraagt om samenwerking. Binnen de gemeentelijke organisatie werken sociale diensten vooral samen op het terrein van participatie, inburgering, arbeidsmarkt en welzijn & zorg. Samenwerking op het terrein van onderwijs blijft achter. Gemiddeld zijn in een gemeente 2,3 afdelingen of diensten bezig met participatie. In kleinere gemeenten ligt dat lager, in grotere gemeenten hoger.

Extern wordt het meest samengewerkt op het terrein van werk en inkomen. De belangrijkste samenwerkingspartners zijn UWV Werkbedrijf, sw-bedrijven, reïntegratiebedrijven, kredietbanken en werkgevers. Minder, maar wel intensiever dan vorig jaar, is de samenwerking met roc's. Ook binnen het werkplein zijn de activiteiten vooral op werk en inkomen gericht.

Extern werken sociale diensten iets intensiever samen dan binnen de eigen gemeente. Over het algemeen werken grotere gemeenten intensiever samen dan kleinere gemeenten.

ROL SOCIALE DIENSTEN PARTICIPATIE: BRUGGENBOUWERS

Bruggenbouwers, zo omschrijven sociale diensten hun rol op het terrein van participatie. Ze voeren regie in een breed speelveld van samenwerkende partijen, ze jagen aan, ze ondersteunen burgers om hen naar vermogen te laten participeren en ze voeren meerdere op participatiegerichte wetten en regelingen uit. Voor burgers omschrijven de sociale diensten participatie als: meedoen naar vermogen, betaald of onbetaald. De sociale diensten faciliteren daarin door middel van een integrale aanpak op het gebied van reïntegratie, inburgering en onderwijs.

BESTUUR: DOEL PARTICIPATIE ONDUIDELIJK, BETROKKENHEID COLLEGE GROOT

Veel gemeenteraden hebben het afgelopen jaar het participatiebeleid inhoudelijk behandeld. Desondanks werken de meeste sociale diensten (nog) niet met een missie op participatiegebied die door het College van B&W of de gemeenteraad is vastgesteld. Vaak is er wel een voorlopige startnotitie. Het motto 'iedereen doet mee', dat sinds drieënehalf jaar menig collegeprogramma tooit, lijkt op de meeste plekken (nog) niet vertaald te zijn naar de uitvoering. Waar wel een missie is geformuleerd, is deze veelal op het motto 'iedereen doet mee' gebaseerd.

Bestuurders willen graag dat sociale diensten een zo groot mogelijk deel van de doelgroep bereiken. Maar welke inwoners daar precies mee worden bedoeld, blijft onduidelijk. Enkele sociale diensten hebben als voorwaarde meegekregen dat duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt (arbeidsparticipatie) voorop staat. De grootste groep sociale diensten (44%) formuleert de uitgangspunten voor participatie over een termijn van een jaar. Dit komt waarschijnlijk omdat zij veelal met een startnotitie werken.

Overigens kunnen participatiedoelen wel op andere plekken verankerd zijn, bijvoorbeeld in het arbeidsmarktbeleid en in het door UWV en gemeenten gezamenlijk opgestelde jaarplan voor de werkpleinen. Daar zal de monitor volgend jaar ook op inzoomen.

Gemeenteraden en cliëntenorganisaties zijn volgens managers grotendeels op hoofdlijnen betrokken bij het participatiebeleid. Het College volgt het beleid meer gedurende alle fasen. Over het algemeen ondervinden managers weinig sturing vanuit de gemeenteraad, het College of de cliëntenraad. Het College voert nog de meeste controle uit.

4 Analyse

4.1 Het succes van de Wet werk en bijstand

Sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004 hebben sociale diensten een enorme prestatie geleverd. Het aantal mensen met een bijstandsuitkering is fors gedaald. Ieder jaar was het volume lager dan het Centraal Planbureau en het ministerie hadden berekend.

Niet alleen is het heel veel mensen gelukt om weer op eigen benen te staan. De daling van het aantal bijstandsgerechtigden heeft ook een forse besparing opgeleverd. In 2009 geeft het Rijk daarom al 740 miljoen euro minder uit aan bijstandsuitkeringen dan bij de introductie van de Wwb vijf jaar geleden.

Ook heeft de daling van het aantal uitkeringsgerechtigden een positieve invloed gehad op de arbeidsparticipatie. Daarmee hebben sociale diensten kunnen bijdragen aan de kabinetsdoelstellingen om de arbeidsparticipatie te verhogen.

Maar de klus is nog niet klaar. Zoals de Divosa-monitor vorig jaar al liet zien, richten sociale diensten zich op een steeds bredere doelgroep. Ging het in de eerste jaren van de Wwb vooral om 'werk, werk, werk', inmiddels is de aandacht van sociale diensten - in lijn met de kabinetsdoelstellingen - uitgebreid naar 'iedereen doet mee'. Na de eerste hectische jaren van de Wwb hadden sociale diensten ook de tijd, middelen en ervaring om de mensen die meer ondersteuning nodig hadden dat ook daadwerkelijk te bieden. De hoogconjunctuur vormde daarbij de wind in de rug.

DE DOMPER VAN DE CRISIS

En toen kwam de crisis. En die werpt de volgende vraag op: kunnen sociale diensten iedereen blijven helpen? De crisis plaatst de natuurlijke spanning tussen korte en lange termijn weer volop op de agenda. De capaciteit van sociale diensten is immers beperkt in menskracht en in geld. Kies je voor de groepen met het hoogste (korte termijn-) rendement en beperk je daarmee voor de korte termijn het aantal uitkeringsgerechtigden en de financiële lasten? Of blijf je onverminderd je energie steken in rendement op lange termijn, in een groep mensen die (ook in hoogconjunctuur) alleen met veel ondersteuning betaald of onbetaald weer aan de slag kan?

Of-of is echter geen optie. Sociale diensten zullen het allebei moeten doen. Het is belangrijk dat de politiek dit dilemma voor gemeenten onderkent. Landelijk en lokaal lijkt er voldoende aandacht en geld voor de korte-termijngevolgen van de crisis. Maar in hoeverre blijft er ruimte voor een verankering van het brede participatiebeleid om meedoen voor iedereen mogelijk te maken?

Houd het hoofd koel, vindt Divosa. Houd vast aan de ingezette koers die bij de lokale situatie past. En dat betekent dat sociale diensten ook nu, juist nu, misschien wel meer dan ooit, moeten blijven investeren in mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

4.2 Drie oproepen voor een breed participatiebeleid

Om het succes van de Wwb vast te houden doet de Divosa-monitor 2009 drie oproepen: één aan de landelijke politiek, één aan de lokale politiek en één aan de sociale diensten.

OPROEP 1: RIJK, BLIJF GEMEENTEN DE RUIMTE GEVEN OM VERSCHIL TE MAKEN

Belangrijke participatiewetten als de Wwb, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet inburgering (Wi) zijn gedecentraliseerd vanuit de gedachte dat regio's en gemeenten sterk van elkaar verschillen. Die verschillen betekenen namelijk iets voor het lokale beleid. Elke gemeente moet andere methodes toepassen om uitkeringsafhankelijkheid te verminderen en de participatie te verhogen, zoals de Divosa-monitor al een aantal jaren naar voren brengt. De crisis vergroot de verschillen tussen gemeenten extra uit. De Atlas voor gemeenten liet dit jaar zien dat de werkloosheid in industriële regio's explodeert, terwijl het in gemeenten die drijven op de publieke sector 'nog wel meevalt'.

Een decentraal stelsel zorgt er idealiter voor dat iedere regio op zijn eigen manier kan handelen met op maat gesneden beleid. Het tempo en de mate waarin de sociale diensten hun middelen inzetten om uitkeringen te betalen en ondersteuning te bieden, hangt hier nauw mee samen. Dat is niet van bovenaf te sturen.

Dat gemeenten en UWV ruimte hebben om regionaal andere speerpunten te kiezen, is belangrijk. Het tempo van het economisch herstel zal mede afhangen van het feit of de huidige werklozen klaar staan om de arbeidsmarkt te betreden

als dat nodig is. Natuurlijk zijn UWV en gemeenten hiervoor sterk afhankelijk van de banencreatie in de markt. Maar dat is wel een markt die bij herstel verwacht dat de uitvoering goede arbeidskrachten levert.

Het is verleidelijk om in crisistijd meer centraal te sturen. In feite doet het kabinet dit al. Jongeren en alleenstaande ouders met jonge kinderen zijn aparte doelgroepen geworden, die sociale diensten niet meer op dezelfde manier, binnen de ooit bewust doelgroeploze Wwb, kunnen behandelen. En er is extra geld voor jongeren en mobiliteitscentra, terwijl over twee jaar op het totale budget bezuinigd gaat worden. De monitor laat zien dat gemeenten de landelijke koers trouw volgen. Maar het zal niet altijd aansluiten bij de uiteenlopende behoeften van gemeenten. De aandacht voor de belangrijkste risicogroepen ouderen en mensen met beperkingen kan hier bovendien door in de knel komen.

Daarom de oproep aan het Rijk om gemeenten en UWV de ruimte te laten hun eigen regionale speerpunten en doelgroepen te kiezen. Geef de decentralisatie een kans. Het stelsel met de bijbehorende financiële prikkels leidt er al toe dat gemeenten die achterblijven in hun participatiedoelstellingen zelf de financiële gevolgen voelen.

OPROEP 2: LOKAAL BESTUUR, GEEF SOCIALE DIENSTEN EEN DUIDELIJKE KOERS

Sociale diensten voelen zich bruggenbouwers en hebben een steeds bredere participatieverantwoordelijkheid voor een steeds bredere doelgroep. In hun politieke opdracht is dat echter niet altijd terug te zien. Niet elke gemeenteraad of College van B&W heeft een concrete ambitie ten aanzien van participatie geformuleerd.

Veel sociale diensten werken volgens het adagium 'iedereen doet mee'. Maar door de economische crisis is dit thema vrijwel van de politieke agenda verdwenen. Zowel landelijk als lokaal. De actuele crisis domineert en leidt tot ad hoc oplossingen en bezuinigingen. Weten gemeenten in deze turbulente tijden, met ook nog gemeenteraadsverkiezingen in 2010, hun brede participatiekoers vast te houden vanuit de gedachte 'iedereen doet er toe' en 'iedereen mag meedoen'? Uit deze monitor blijkt dat die koers kwetsbaar is.

Wie de participatiegraad in een gemeente wil verhogen, kan echter het beste inzetten op de groepen die al wat langer langs de kant staan, zo blijkt uit deze monitor. Vanuit dit perspectief is een onverminderde en extra inzet van

gemeenten op de meest kwetsbare groepen daarom dé opdracht voor de komende tijd. Dat is ook logisch. Voor deze groep is immers niet het tekort aan banen de belangrijkste oorzaak van niet meedoen op de arbeidsmarkt, maar veeleer verouderde competenties, onvoldoende productiviteit of persoonlijke problemen. Op dat terrein is voor sociale diensten samen met UWV, sw-bedrijven en werkgevers de echte winst te behalen. Juist nu.

Het gevaar van de crisis is dat deze het zicht op de nabije toekomst naar de achtergrond drukt. Sociale diensten worden nu afgerekend op hun directe hulp aan de nieuwe werklozen, maar over drie jaar op hun inspanningen voor de kwetsbaren. Want straks is iedereen weer nodig. En hebben wij dan anticyclisch gehandeld en gewerkt aan de competenties van de meest kwetsbaren zodat zij klaar zijn voor betaald werk?

Die spanning vraagt laveren en om bestuurlijke keuzes op lokaal en regionaal niveau. Daarom de oproep aan gemeenteraden en Colleges van B&W om, bijvoorbeeld met de ParticipatieWijzer uit deze monitor, een duidelijke participatieambitie te formuleren die past bij de beperkte middelen van nu, zodat sociale diensten kunnen focussen en weten welke doelen zij helpen realiseren.

OPROEP 3: SOCIALE DIENSTEN, BLIJF INVESTEREN IN HET ZICHTBAAR MAKEN VAN RESULTATEN

Gemeenten hebben dit jaar een belangrijke stap gezet om hun resultaten op participatiegebied niet alleen lokaal maar ook landelijk beter inzichtelijk te maken. Dit voorjaar gaven sociale diensten inzicht in de omvang en inzet van de uitgaven voor reïntegratie. Deze monitor voegt daar (voor het eerst) het inzicht in de trajecten en de doelgroepen aan toe. Daarmee heeft de monitor zich aangesloten bij de al lopende ontwikkeling van de Statistiek Reïntegratie Gemeenten en de participatieladder waar een uniforme taal is ontwikkeld zonder dat de beleidsvrijheid van gemeenten in het geding is. Divosa zal samen met VNG en het ministerie de komende jaren blijven investeren in die ene taal waarmee de zeer diverse lokale resultaten tot een continu inzicht leiden op geaggregeerd niveau.

Die koers naar meer inzichtelijkheid op landelijk niveau is essentieel. Daarom de oproep aan sociale diensten om te blijven investeren in het zichtbaar maken van resultaten. Gemeenten zullen daarom de komende jaren de taal van de participatieladder moeten verankeren in hun primaire proces. Dat

vergt veel, maar is een absolute voorwaarde om de landelijke politiek te laten zien dat lokale beleidsvrijheid de beste mogelijkheden biedt voor een sterk participatiebeleid. Een participatiebeleid dat burgers ondersteunt hun plek in de samenleving te vinden of te behouden. Een participatiebeleid dat werkelijk uitstraalt dat iedereen mag meedoen.



Deel 2

Zicht op gemeentelijke participatiegraad

Door Atlas voor gemeenten

1 Zicht op gemeentelijke participatiegraad

“We hebben iedereen nodig en iedereen moet meedoen”, schreef de Commissie Bakker in 2008 in het rapport ‘Naar een toekomst die werkt’.¹ Participatie is hét centrale begrip in het huidige arbeidsmarktbeleid. Wat betekent dat voor sociale diensten? Welke beleidsmaatregelen kunnen zij nemen om de participatiegraad in hun gemeente te verhogen? De Participatiewijzer geeft de richting aan.

1.1 Iedereen doet mee

Een vandaag de dag breed gedragen politiek en maatschappelijk doel is dat alle burgers ‘meedoen’ in de maatschappij, bij voorkeur via betaalde arbeid. Een van de achtergronden van dit streven vormt de demografische ontwikkeling van Nederland. Door de vergrijzing wordt de verhouding tussen werkenden en niet-werkenden de komende decennia schever. Een oplossing voor dit dreigende probleem is het verhogen van de participatiegraad: meer mensen moeten gaan werken; en langer doorwerken is misschien ook wel nodig. In ieder geval is het bevorderen van de arbeidsparticipatie het dominante thema in het beleid rond werk en inkomen van de laatste jaren. Zo maakte het kabinet tijdens de Participatietop in het voorjaar van 2007 afspraken over vergroting van de arbeidsparticipatie tot uiteindelijk 80% van de potentiële beroepsbevolking in Nederland in 2016. En sinds 1 januari 2009 hebben gemeenten te maken met een Participatiebudget, waarin de middelen voor reïntegratie (het voormalige werkdeel van het Fonds voor Werk en Inkomen), inburgering en basiseducatie zijn ondergebracht.

In het denkraam van de Haagse beleidsmakers staat het participatiedoel centraal bij alle partijen die zich met arbeidsmarktbeleid bezighouden: gemeentelijke sociale diensten, UWV Werkbedrijf, Wsw-instellingen, roc’s, etcetera. Voor sociale diensten betekent dit dat de natuurlijke scope zich verbreedt van louter burgers die aankloppen voor een bijstandsuitkering naar misschien wel alle burgers die (nu of in de toekomst) niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien.

DE PARTICIPATIEWIJZER

Maar hoe groot is die brede ‘klantenkring’ eigenlijk? Daarover is bij veel gemeenten nog onvoldoende bekend. Daarom hebben de onderzoekers van

Atlas voor gemeenten een Participatiewijzer voor gemeenten ontwikkeld. De Participatiewijzer laat zien hoe goed een gemeente erin slaagt zijn doelgroep (de lokale beroepsbevolking) te laten participeren, en wat daarvoor de verklaringen zijn. Met de Participatiewijzer kunnen gemeenten hun participatiegraad monitoren, analyseren, en het effect van beleid meten.

1.2 Hoe hoog is de participatiegraad in Nederland?

Wanneer is er sprake van arbeidsparticipatie en wanneer niet? Zijn er verschillende vormen van participatie te onderscheiden? Is er bij werken via de Wet sociale werkvoorziening of een gesubsidieerde baan ook sprake van participatie? Wat verstaan we eigenlijk precies onder participatie?

HUIDIGE DEFINITIE PARTICIPATIEGRAAD

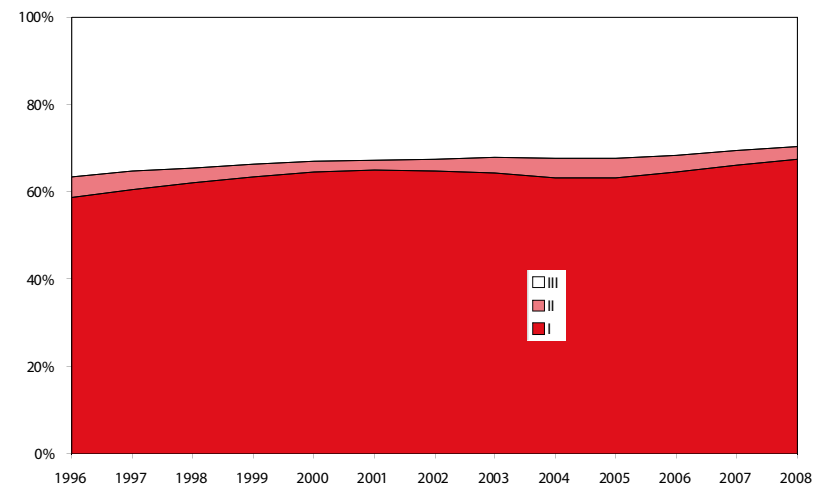
Voor het begrip participatiegraad wordt meestal de definitie gebruikt die het CBS hanteert in de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Het gaat dan om het aantal werkzame personen, als aandeel van de totale potentiële beroepsbevolking (alle mensen tussen 15 en 65 jaar, ongeveer 11 miljoen mensen). Werkzame personen zijn mensen die minimaal 12 uur werken.

Op die manier berekend is de arbeidsparticipatie in Nederland 67,5% (bron: CBS/EBB, zie figuur 1). De hierboven genoemde 80%-doelstelling is gebaseerd op deze definitie van arbeidsparticipatie. Voor mannen ligt die participatiegraad al rond de 76%, voor vrouwen rond de 59%. Vooral onder vrouwen is deze netto-arbeidsparticipatie de laatste jaren flink gestegen.

Daarnaast hanteert het CBS in de EBB het begrip bruto-participatiegraad. Het gaat dan om alle mensen die in die enquête aangeven te willen werken, wederom als aandeel van de potentiële beroepsbevolking.

In figuur 1 is de ontwikkeling van die netto- en bruto-participatiegraad voor heel Nederland in kaart gebracht. Uit die figuur blijkt dat de netto-participatiegraad tussen 1996 en 2008 is toegenomen van 58,7 tot 67,5 procent van de potentiële beroepsbevolking. De bruto-participatiegraad (iedereen die aangeeft te willen werken) is in dezelfde periode toegenomen van 63,5 tot 70,3 procent van de potentiële beroepsbevolking. Het 'gat' tussen beide - het aantal mensen dat wel wil werken maar niet werkt - is afgenomen van 4,8% van de beroepsbevolking in 1996 tot 2,8% in 2008.

Figuur 1: Netto- en bruto-participatiegraad volgens het CBS



I: percentage van de potentiële beroepsbevolking dat werkt

II: percentage van de potentiële beroepsbevolking dat niet werkt maar wel zou willen werken

III: percentage van de potentiële beroepsbevolking dat niet wil werken

Bron: CBS/EBB

KLANTENKRING SOCIALE DIENSTEN ONVOLDENDE IN BEELD

Met deze CBS-definities van arbeidsparticipatie komt niet de volledige potentiële klantenkring van sociale diensten in beeld. In het deel dat door het CBS niet tot de bruto-participatie wordt gerekend (de mensen die in de enquête aangeven niet te willen of te kunnen werken) bevinden zich wel degelijk klanten van de sociale dienst: mensen met een Wwb-uitkering of een andere afhankelijkheidsrelatie tot de overheid. Onder de mensen die door het CBS tot de bruto-participatie worden gerekend zitten bovendien mensen die voor het vinden van werk de overheid niet nodig hebben. En onder de netto-participanten vallen weer mensen die weliswaar werken, maar daarvoor middels gesubsidieerde arbeid of Wsw wel degelijk afhankelijk zijn van de steun van de overheid. Met deze participatiedefinities komt de klantenkring van de sociale diensten dus onvoldoende in beeld.

ALTERNATIEVE MEETMETHODE PARTICIPATIEGRAAD

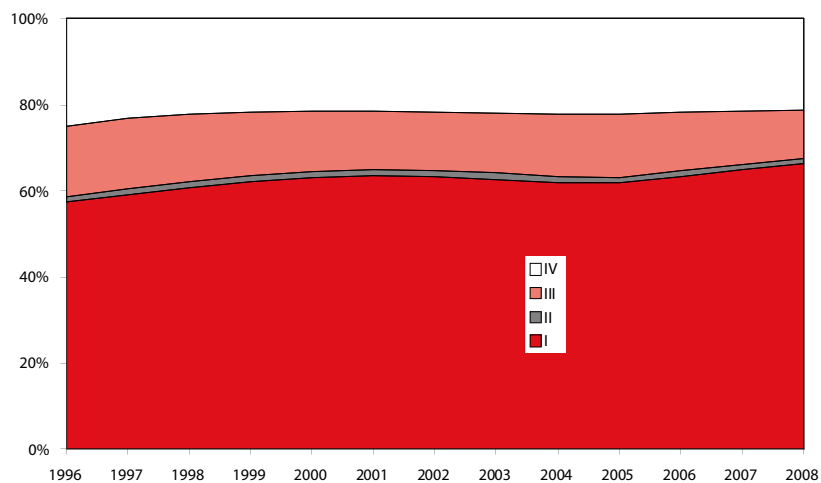
Een alternatieve methode is om aan de hand van twee vragen de beroepsbevolking anders in te delen. Vraag 1 is dan: Participeert iemand wel of

niet? (Het gaat hier om het verrichten van betaald werk.) En vraag 2: Heeft de participant of non-participant wel of geen steun van de overheid nodig? Op basis van deze vragen valt de beroepsbevolking onder te verdelen in vijf groepen:

- Groep I: participanten zonder steun van de overheid; mensen die zichzelf redden als werknemer of als zelfstandige.
- Groep II: participanten met steun van de overheid; mensen die met ondersteuning van de overheid deelnemen aan het arbeidsproces.
- Groep III: non-participanten met uitkeringssteun van de overheid.
- Groep IV: non-participanten die geen uitkering hebben, maar wel een andere afhankelijkheidsrelatie tot de overheid hebben.
- Groep V: non-participanten zonder afhankelijkheidsrelatie tot de overheid.

Een eerste stap in deze alternatieve meetmethode is dan om de netto-participatiegraad van het CBS verder onder te verdelen (in groep I en II), en de uitkeringsgerechtigden (groep III) daarbij op te tellen. Dat is gedaan in figuur 2. De non-participanten uit groep IV en V zijn in deze figuur nog niet onderverdeeld en staan te boek als groep IV.

Figuur 2: Netto-participatiegraad plus uitkeringsgerechtigden



I: percentage van de potentiële beroepsbevolking dat werkt zonder steun van de overheid

II: percentage van de potentiële beroepsbevolking dat werkt met steun van de overheid

III: uitkeringsgerechtigden

IV: percentage van de potentiële beroepsbevolking dat niet werkt en geen uitkering ontvangt

Bron: CBS/EBB/GBA

De netto-participatiegraad volgens de EBB van het CBS is onderverdeeld in een groep die zonder steun van de overheid (groep I), en een groep die mét steun van de overheid werkt (groep II). Daarbij is het aantal werkzame personen mét steun van de overheid gedefinieerd als het aantal mensen met gesubsidieerde arbeid plus het aantal Wsw'ers (bron: CBS/werkgelegenheidsstatistieken). Daarbij zou ook de groep werkzame personen met een gedeeltelijke uitkering geteld moeten worden, maar daarover zijn geen betrouwbare cijfers bekend. Het verschil tussen de netto-participatiegraad en het aantal mensen dat werkt met steun van de overheid is het aantal mensen dat werkt zonder steun van de overheid.

Bij de totale netto-participatiegraad is in figuur 2 vervolgens het aantal mensen met een uitkering opgeteld (groep III) om te komen tot een alternatieve definitie van de 'bruto-participatiegraad'. Het gaat daarbij om alle mensen met een WW-, Wwb-, Wao-, Wajong-, Waz-, loaw- en een loaz-uitkering. Die groep vormt een indicatie voor het aantal non-participanten met een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid.

Helemaal zuiver is dit echter niet omdat bij de uitkeringsgerechtigden ook mensen zitten met twee uitkeringen (een Wao- of WW-uitkering in combinatie met een aanvullende bijstandsuitkering), en mensen die wel werken, maar daarnaast een aanvullende uitkering krijgen. Dat levert dubbeltellingen op waardoor de totale bruto-participatiegraad in figuur 2 wordt overschat.

Om dat probleem te ondervangen is voor de Participatiewijzer uitgeweken naar een alternatieve bron: het Regionaal Inkomensonderzoek (RIO) van het CBS.

MEETMETHODE GROEP I

Het RIO is gebaseerd op de aangiftes voor de Inkomstenbelasting, en biedt de mogelijkheid om te bepalen wat de voornaamste inkomstenbron van mensen is. Op basis van dat RIO is een alternatieve definitie van de netto-participatiegraad mogelijk, namelijk het aantal mensen dat in een bepaald jaar 52 weken (dus géén seizoensarbeid) voornamelijk inkomsten uit arbeid en/of onderneming heeft genoten. Hier kunnen nog steeds werkzame personen met een deeltijduitkering in zitten, maar gezien de sterke correlatie tussen deze definitie en de netto-participatiegraad uit de EBB (vergelijk figuur 3 en 2) gaat het daarbij om een verwaarloosbaar kleine groep. Het aantal personen met 52 weken inkomen uit arbeid en/of onderneming min het aantal mensen dat werkt met steun van de overheid wordt gezien als de beste definitie voor 'werkzame personen, zonder steun van de overheid'. Dat is groep I in figuur 3.

MEETMETHODE GROEP II

Groep II blijft ongewijzigd; het aantal werkzame personen mét steun van de overheid is het aantal Wsw'ers en mensen met gesubsidieerde arbeid.

MEETMETHODE GROEP III

Groep III is nu echter het aantal personen met een uitkering als voornaamste inkomensbron (bron: CBS/RIO), minus het aantal personen met minstens 52 weken inkomen uit pensioen. Met die nieuwe definitie wordt dubbel telling per definitie voorkomen. Overigens levert de RIO geen heel actuele cijfers op. Om toch cijfers tot en met 1 januari 2009 te kunnen presenteren zijn RIO, EBB, en uitkeringsstatistieken gecombineerd om tot een betrouwbare extrapolatie te komen.

Opmerkelijk is het grote verschil tussen de omvang van groep III in figuur 3 en het aantal mensen dat niet werkt maar wel wil werken in figuur 1. Het aantal mensen met een uitkering als voornaamste inkomstenbron is veel groter dan het aantal mensen dat niet werkt, en aangeeft wel te willen werken (terwijl het aantal mensen dat werkt in figuur 1, en het aantal mensen dat inkomen uit arbeid of ondernemen als voornaamste inkomstenbron heeft in figuur 3 ongeveer gelijk is). Dat zijn dus mensen die niet werken, én niet willen of kunnen werken. Een groot deel van die groep bestaat uit mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar ook de andere uitkeringssoorten zijn in deze groep vertegenwoordigd.

MEETMETHODE GROEP IV

Wat overblijft is het aantal mensen zonder inkomstenbron, anders dan uit vermogen. Dat zijn mensen die niet (betaald) werken, én voor hun inkomen niet afhankelijk zijn van de overheid. Toch kunnen zich ook onder deze groep participanten bevinden én mensen met een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid. Bij de eerste groep kan gedacht worden aan mensen die vrijwilligerswerk doen. Die groep wordt, voor zover zij dat onbetaalde werk doen in het kader van een reïntegratietraject van de sociale dienst, in de nog in ontwikkeling zijnde Participatieladder apart onderscheiden, maar daarover zijn nog geen landelijk vergelijkbare cijfers bekend, zodat die onderverdeling hier verder achterwege blijft.²

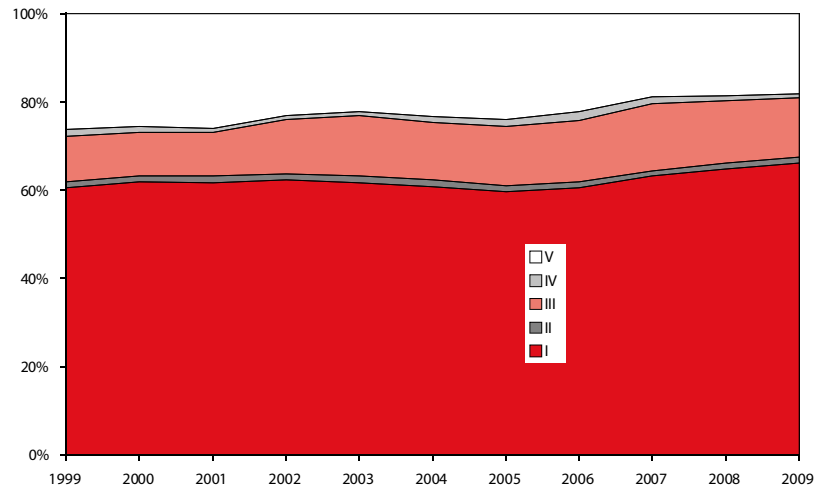
De tweede groep – mensen die geen inkomen hebben maar wel een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid – is wel afzonderlijk opgenomen. Het gaat daarbij om niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers), voorzover die bij het zoeken naar werk de hulp van de overheid inroepen. Het gaat met andere woorden om mensen die niet werken, wel willen werken, geen uitkering hebben, maar wel een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid. Die behoren wel tot de klantenkring van de sociale dienst. In tegenstelling tot de nuggers die niet op zoek zijn naar werk, of voor het zoeken naar werk geen beroep doen op de overheid.

Groep IV - mensen zonder werk of uitkering die bij het zoeken naar werk een beroep doen op de overheid - is gedefinieerd als het aantal niet-werkende werkzoekenden (bron: UWV Werkbedrijf) minus het aantal niet-actieven met het voornaamste inkomen uit een Ww- of Wwb-uitkering. De op die manier berekende groep nuggers bestond in 2006 uit 178.709 personen. De Commissie Bakker kwam in datzelfde jaar uit op 450.000 nuggers, waarvan er 198.000 actief op waren naar werk. Het verschil zit hem in nuggers die wel willen werken, maar bij het zoeken naar werk niet de hulp van de overheid inroepen (zich niet inschrijven bij UWV Werkbedrijf).

MEETMETHODE GROEP V

Wat overblijft is het aantal mensen dat niet werkt, geen uitkering heeft en geen werk zoekt, of bij het zoeken naar werk geen beroep doet op de overheid. Dat is groep V - de Nietsers - in figuur 3.

Figuur 3: Onderverdeling (non-)participatie in de Participatiewijzer



I: participanten zonder steun van de overheid

II: participanten met steun van de overheid

III: non-participanten met inkomenssteun van de overheid

IV: non-participanten met een andere afhankelijkheidsrelatie tot de overheid (nuggers)

V: non-participanten zonder afhankelijkheidsrelatie tot de overheid (nietsers)

Bron: Atlas voor gemeenten o.b.v. data CBS/GBA/EBB/RIO/werkgelegenheidsstatistieken en UWV

DE PARTICIPATIEWIJZER

Dat leidt tot een Participatiewijzer met de volgende indeling van participanten en non-participanten, met en zonder steun van de overheid:

- Groep I: participanten zonder steun van de overheid; mensen die zichzelf redden als werknemer of als zelfstandige.
- Groep II: participanten met steun van de overheid; mensen die met ondersteuning van de overheid deelnemen aan het arbeidsproces (via gesubsidieerde arbeid, sociale werkvoorziening of loonkostensubsidies).
- Groep III: non-participanten met uitkeringssteun van de overheid, mensen met een uitkering Wwb, WW of Wao als voornaamste inkomstenbron.

- Groep IV: non-participanten met een andere afhankelijkheidsrelatie tot de overheid, mensen zonder werk en uitkering die bij het zoeken naar werk een beroep doen op de overheid (nuggers).
- Groep V: non-participanten zonder afhankelijkheidsrelatie tot de overheid: mensen die niet (meer) willen werken en geen uitkering hebben, zoals renteniers en andere vrijwillige non-participanten (Nietsers).

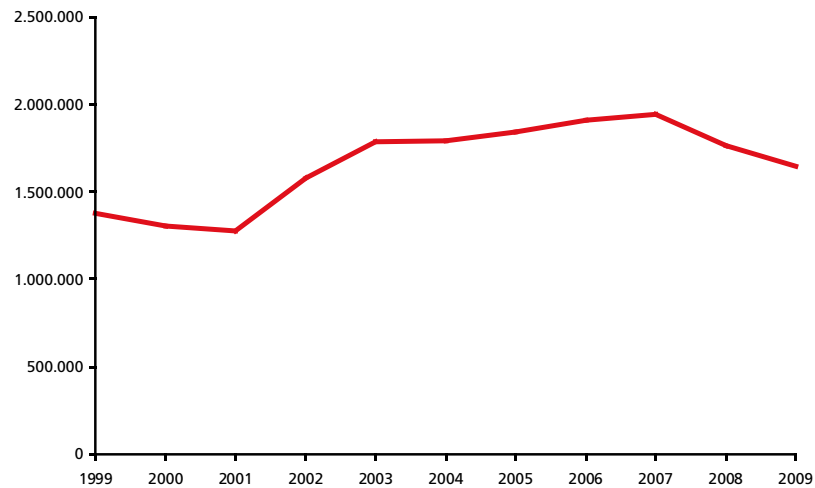
ALTERNATIEVE DEFINITIE BRUTO PARTICIPATIEGRAAD

Het totaal van de groepen I tot en met IV levert een alternatieve definitie op van de 'bruto-participatiegraad'. Het zijn alle mensen die werken, willen werken of niet willen/kunnen werken maar voor hun inkomen wel een beroep doen op de overheid. In totaliteit is die groep ruim tien procent groter dan die uit de CBS-definitie, namelijk 80,9 procent van de potentiële beroepsbevolking op 1 januari 2009. Dat is gelijk aan de participatiegraad die het kabinet nastreeft. Dat betekent ook dat een onverminderde inspanning op de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden nodig is om in de buurt van het kabinetsstreven te komen. De netto-participatiegraad bestaat uit de groepen I en II en is ongeveer gelijk aan die volgens het CBS (vgl. figuur 1). Overigens is de omvang van deze groep sinds 2006 duidelijk aan het stijgen. Na lange tijd rond de 60% geschommeld te hebben lijkt de marsroute richting de beoogde 80% vanaf 2006 te zijn ingezet. In 2009 ligt dit percentage op ruim 67%.³ Positief daarbij is dat de omvang van de groepen III en IV afneemt.

POTENTIËLE KLANTENKRING SOCIALE DIENSTEN

De potentiële klantenkring van de sociale diensten omvat de groepen II tot en met IV; participanten en non-participanten met een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid. Op 1 januari 2009 ging het daarbij om circa 1,6 miljoen personen. Uit figuur 4 blijkt dat die klantenkring tot 2007 is toegenomen. Daarna zet een daling in.

Figuur 4: Ontwikkeling omvang klantenkring sociale diensten



PARTICIPATIEBELEID GERICHT OP GROEP III EN IV

Het participatiebeleid zou er op gericht moeten zijn om die klantenkring verder te verkleinen, met een nadruk op de groepen III en IV; de non-participanten met een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid. Ofwel: de netto-participatiegraad - de groepen I en II - te vergroten.

Of groep V door de overheid ongemoeid moet worden gelaten is een politieke discussie. Zeker lijkt wel dat het behalen van de 80% doelstelling niet haalbaar zal zijn zonder een afname van de omvang van groep V.

1.3 Regionale verschillen in participatie

Het vergroten van de netto-arbeidsparticipatie zal niet voor alle gemeenten even gemakkelijk zijn. En ook zal het meest succesvolle beleidsrecept per gemeente en regio verschillen.

De kansen voor succesvol participatiebeleid zijn afhankelijk van de achtergronden van de omvang van de groep non-participanten met een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid. Komt die groep tot stand omdat er in de regio een gebrek is aan werk, waardoor mensen wel willen werken maar dat niet kunnen? Zitten er vooral mensen uit een bepaalde leeftijdsgroep of met een bepaalde etnische achtergrond in, waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is? Of wordt de non-participatie en/of afhankelijkheid verklaard uit culturele verschillen? Om die vragen te kunnen beantwoorden worden regionale verschillen in de Participatiewijzer verklaard uit zoveel mogelijk factoren aan de vraagkant en aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt.

REGIONALE PARTICIPATIEGRAAD GROEPEN I EN II

Kaart 1 geeft allereerst een indruk van de regionale verschillen in de netto-participatiegraad. Wat opvalt is de relatief lage participatiegraad in de grote steden. Ook in delen van Zeeland, Groningen en Limburg is de netto-participatiegraad lager dan in de rest van het land. In de noordvleugel van de Randstad en in Brabant, Gelderland en Overijssel is de participatiegraad het hoogst.

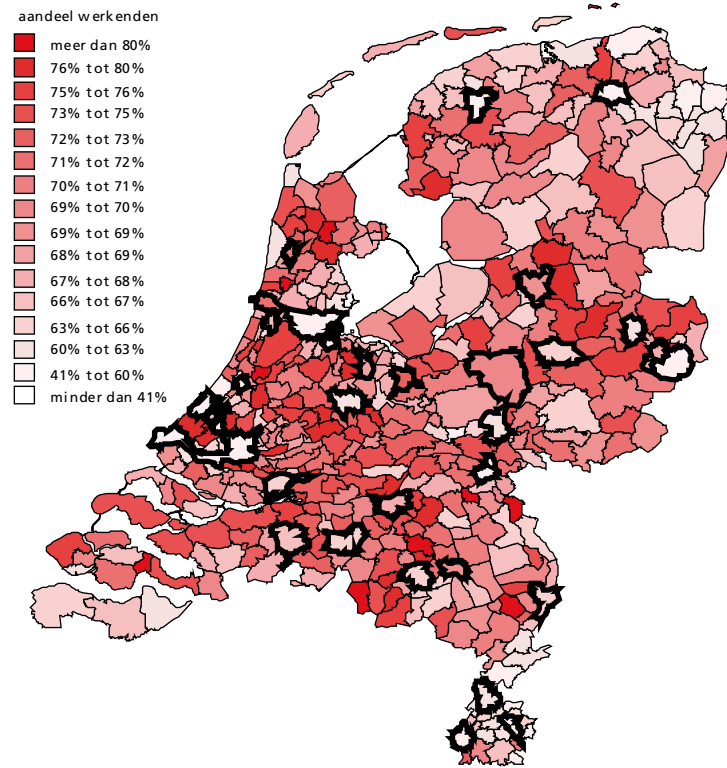
REGIONALE OMVANG GROEPEN III EN IV

Kaart 2 brengt de regionale verschillen in beeld wat betreft de niet-actieven die een beroep doen op de overheid (groep III en IV). Deze kaart laat mooi zien dat de niet-actieven vooral buiten de Randstad te vinden zijn, in het bijzonder in het noorden van Nederland, maar ook in het oosten en het zuiden. Ook in de grote steden is deze groep oververtegenwoordigd.

REGIONALE OMVANG GROEP V

Kaart 3 brengt de omvang van groep V in beeld, de zogenaamde nietsers. Als het percentage van 80% arbeidsparticipatie gehaald moet worden, zal een deel van deze groep ook moeten meedoen.

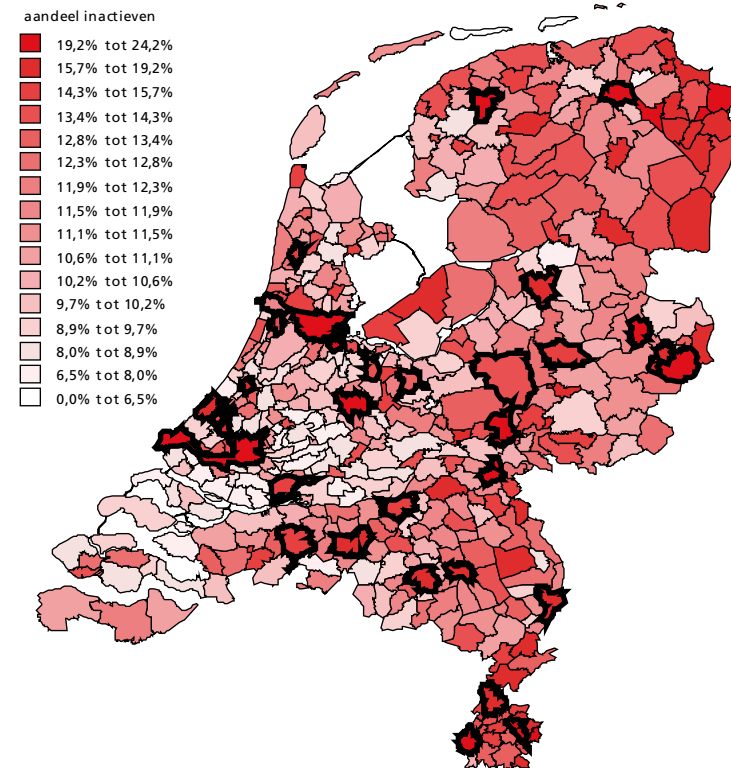
Kaart 1: Netto-participatiegraad, 2008



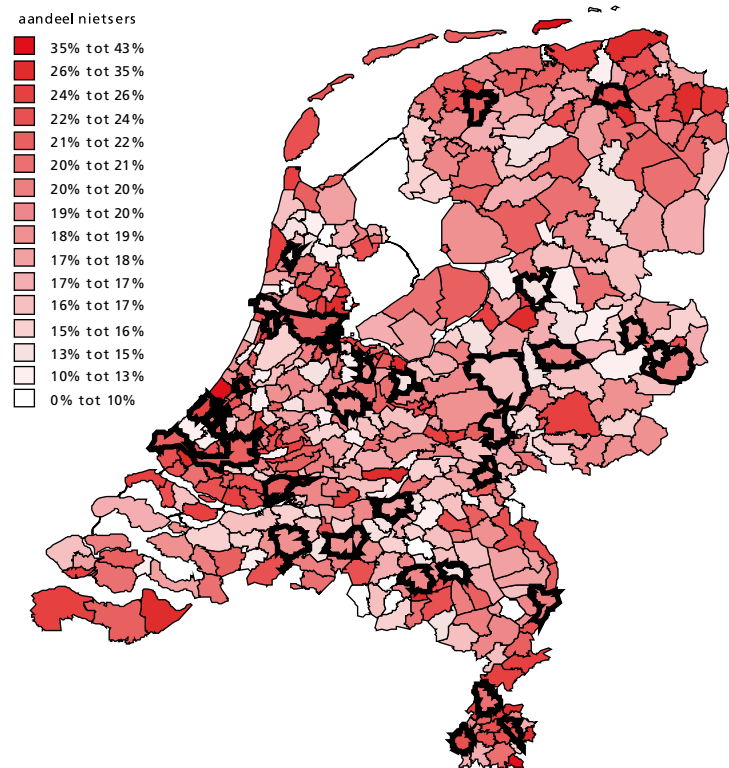
De grote steden zijn dik omlind

Bron: Atlas voor gemeenten obv data CBS/GBA/EBB/RIO/werkgelegenheidsstatistieken

Kaart 2: Inactieven III tm IV



Kaart 3: 'Nietsers'



RANGLIJSTEN NETTO-PARTICIPATIEGRAAD

De top 5 van steden (die in de kaarten dik omlijnd zijn) met de hoogste en laagste netto-participatiegraad (groep I en II) ziet er als volgt uit:

Tabel 1: Steden met hoogste en laagste netto-participatiegraad

Hoogste netto-participatiegraad	Laagste netto-participatiegraad
1. Amersfoort (72%)	1. Groningen (53%)
2. Velsen (72%)	2. Maastricht (55%)
3. Alkmaar (71%)	3. Heerlen (55%)
4. Apeldoorn (70%)	4. Enschede (58%)
5. Helmond (69%)	5. Leeuwarden (58%)

RANGLIJSTEN OMVANG KLANTENKRING SOCIALE DIENSTEN

In Heerlen, Groningen, Maastricht, Nijmegen en Leeuwarden is potentieel de meeste winst te behalen. Dat zijn de steden waar de sociale diensten de grootste klantenkring - mensen met een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid (de groepen II tot en met IV) - hebben. Problematisch is natuurlijk dat in deze steden de kansen op werk veel minder groot zijn dan in de Randstad. Opvallend is overigens dat studentensteden als Groningen, Nijmegen en Maastricht hoog scoren. Toch biedt de factor 'studentenstad' geen significante verklaring. Een rol kan spelen dat in perifeer gelegen woonsteden meer hoogopgeleiden werk onder hun niveau accepteren waardoor er meer laagopgeleiden in een uitkerings situatie terecht komen.⁴

Tabel 2: Steden met grootste en kleinste klantenkring

Grootste klantenkring	Kleinste klantenkring
1. Heerlen (33%)	1. Velsen (13%)
2. Groningen (29%)	2. Hilversum (15%)
3. Maastricht (28%)	3. Amersfoort (16%)
4. Nijmegen (27%)	4. 's-Hertogenbosch (16%)
5. Leeuwarden (26%)	5. Haarlem (17%)

ACHTERGROND REGIONALE VERSCHILLEN

De vraag is vervolgens waar al die regionale verschillen vandaan komen, en wat dat betekent voor regionaal arbeidsmarktbeleid. Om die vraag te kunnen beantwoorden is de netto-participatiegraad in gemeenten met regressieanalyses in verband gebracht met zoveel mogelijk lokale en regionale kenmerken die daarop in theorie mogelijk van invloed zijn. De resultaten van die econometrische analyse staan in tabel 3:

Tabel 3: Wat verklaart de netto-participatiegraad in een gemeente? Uitkomsten uit een regressie-analyse

	Netto-participatiegraad (groep I en II) t-waarde
Kansen op de arbeidsmarkt (bron: Atlas)	8,8***
Aandeel inwoners tussen 25 en 34 jaar (bron: cbs)	8,2***
Aandeel inwoners tussen 35 en 44 jaar (bron: cbs)	10,1***
Aandeel inwoners tussen 45 en 54 jaar (bron: cbs)	6,2***
Aandeel inwoners tussen 55 en 64 jaar (bron: cbs)	4,0***
Aandeel Marokkanen (bron: cbs)	-4,8***
Aandeel Turken (bron: cbs)	-5,1***
Aandeel Indonesiërs (bron: cbs)	2,4**
Aandeel overige niet-Westerse allochtonen	-8,1***
Aandeel SGP-stemmers (bron: Atlas)	-4,0***
Aandeel arbeidsongeschikten (bron: cbs)	-4,7***
Methode	WLS
Sample	405
Adj. R ²	0,39

*** = met meer dan 99% waarschijnlijkheid significant

** = met meer dan 95% waarschijnlijkheid significant

REGIONALE KANSEN OP DE ARBEIDSMARKT

De vraag of een gemeente een hoge of een lage netto-arbeidsparticipatie heeft, wordt allereerst bepaald door de regionale kansen op de arbeidsmarkt, ofwel: de regionale beschikbaarheid van werk. In de Divosa-monitor van 2007 is de indicator die hiervoor wordt gebruikt uitgebreid geïntroduceerd. Die indicator voor 'kansen op de arbeidsmarkt' hangt sterk positief significant samen met de netto-participatiegraad in een gemeente (de zogenoemde t-waarde is + 8,8).

LEEFTIJDOPBOUW

Ook de leeftijdsopbouw van de bevolking doet er toe. Gemeenten met veel mensen tussen de 25 en 65 jaar kennen over het algemeen een grotere netto-arbeidsparticipatie dan gemeenten met veel mensen tussen de 15 en 25 jaar onder de beroepsbevolking. De groep 35-44-jarigen draagt over het algemeen overigens het meeste bij aan de netto-participatiegraad (de t-waarde van die indicator is + 10,1).

ETNISCHE SAMENSTELLING BEROEPSBEVOLKING

De etnische samenstelling van de beroepsbevolking is eveneens een belangrijke voorspeller van de netto-participatiegraad. Gemeenten met veel Marokkanen, Turken en andere niet-westerse allochtonen onder de beroepsbevolking hebben over het algemeen een lagere netto-participatie. Gemeenten met veel Indonesiërs onder de beroepsbevolking hebben daarentegen gemiddeld genomen een hogere participatiegraad.

CULTURELE FACTOREN

Ook culturele factoren spelen een rol. Gemeenten met veel SGP-stemmers onder de bevolking hebben gemiddeld genomen een lagere netto-participatiegraad. De bruto-participatiegraad is in die gemeenten overigens nog lager dan gemiddeld. Dat betekent dat deze cultureel-kerkelijke component niet alleen laat zien dat vrouwen uit SGP-kringen minder snel geneigd zijn betaald werk buitenshuis te zoeken, maar ook dat deze bevolkingsgroep voor inkomen minder snel een beroep doet op de overheid. Groep V - non-participatie zonder afhankelijkheidsrelatie tot de overheid - is in die gemeenten met andere woorden relatief groot. Een oververtegenwoordiging van stemmers op de andere politieke partijen (inclusief de Christen Unie) levert in de modellen overigens geen significante verklaring op voor de verschillen in participatiegraad tussen de gemeenten.

AANDEEL ARBEIDSONGESCHIKTEN

Tot slot zorgt ook een groot aandeel arbeidsongeschikten in een gemeente voor een significant lagere netto-participatiegraad, simpelweg omdat een groot deel van de potentiële beroepsbevolking dan niet kan werken en dus tot groep III - non-participanten die voor hun inkomen afhankelijk zijn van de overheid - behoort.

LOKALE BELEIDSINFORMATIE PARTICIPATIEWIJZER

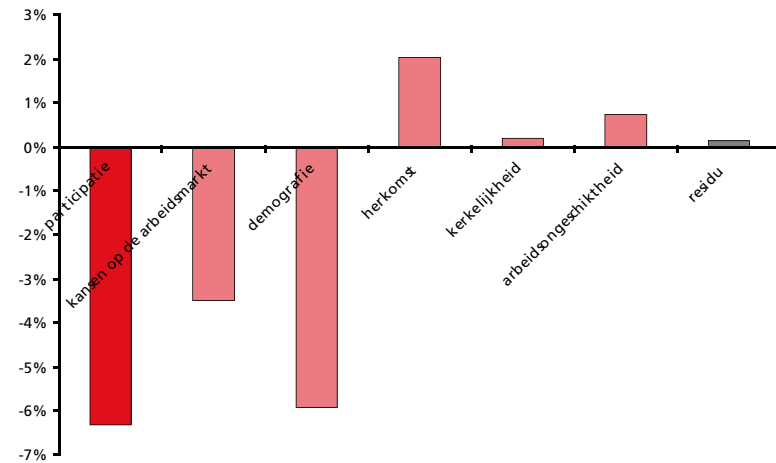
Als deze analyse op afzonderlijke gemeenten wordt toegepast, levert dat nuttige informatie op voor de kansen om de netto-participatiegraad met beleid te beïnvloeden.

Een gemeente met een lage participatiegraad als gevolg van het gebrek aan werk zal vooral moeten inzetten op banencreatie (economisch beleid, acquisitie bedrijven) en/of het aanbieden van vormen van gesubsidieerde arbeid of

loonkostensubsidies. Groningen is een voorbeeld van zo'n gemeente (zie figuur 5). In die stad ligt de netto-participatiegraad fors onder het gemiddelde (de linkerstaaf in de grafiek), wat - naast de demografische samenstelling van de beroepsbevolking - voor een belangrijk deel te verklaren is door het gebrek aan werk in de stad en regio, het staafje 'kansen op de arbeidsmarkt'.

De op basis van al die kenmerken van Groningen voorspelde netto-participatiegraad komt vrijwel overeen met de werkelijke netto-participatiegraad. Het zogenoemde residu wijkt niet significant af van nul, zodat de netto-participatiegraad van Groningen op het verwachte niveau ligt.

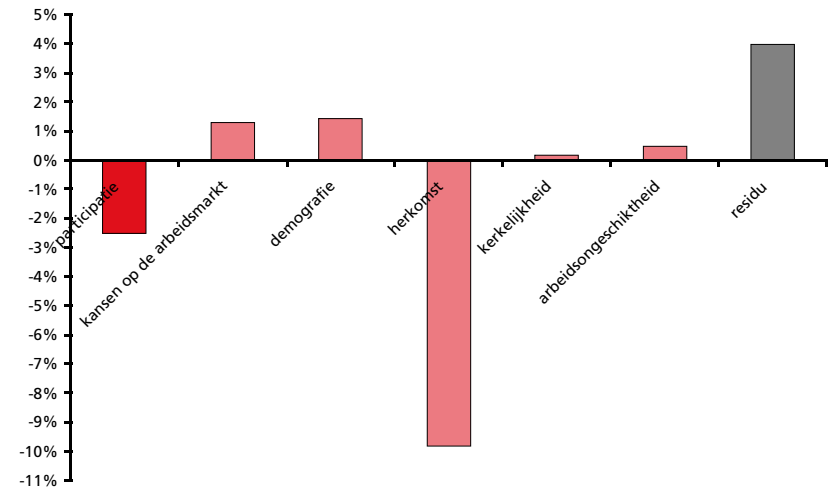
Figuur 5: Participatiewijzer gemeente Groningen



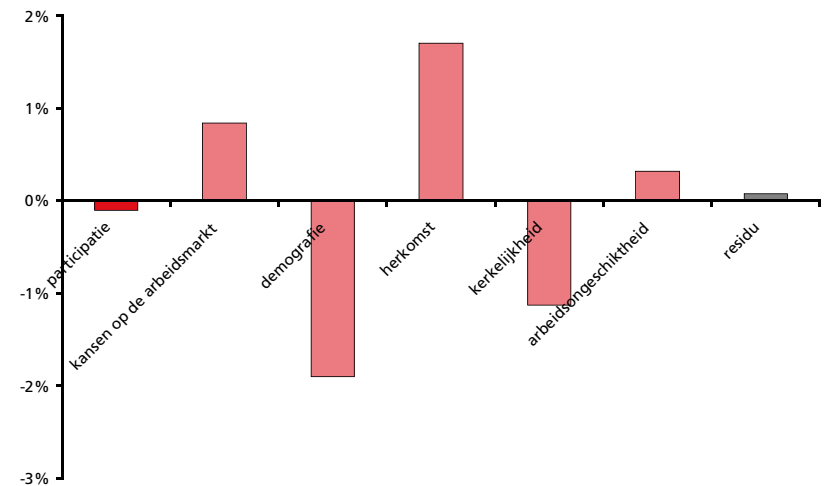
Gemeenten waar vooral de samenstelling van de beroepsbevolking het probleem is zullen eerder geholpen zijn met beleid dat gericht is op het verkleinen van de kloof tussen vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt door vormen van scholing. Dat geldt ook voor gemeenten waar de genoemde culturele aspecten een rol spelen. Van dergelijke gemeenten is in de figuren 6 en 7 een voorbeeld opgenomen.

Ook in Schiedam ligt de netto-participatiegraad onder het landelijk gemiddelde (zie figuur 6). Dat wordt echter niet veroorzaakt door het gebrek aan werk, of de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking, maar puur door de etnische samenstelling van de beroepsbevolking (het staafje 'herkomst' in figuur 6). Dat vraagt dus om heel andere maatregelen dan in Groningen.

Figuur 6: Participatiewijzer gemeente Schiedam



Figuur 7: Participatiewijzer gemeente Ede



De netto-participatiegraad in de gemeente Ede ligt iets onder het landelijke gemiddelde (het linker, donkerrode, staafje in figuur 7). Op basis van het banenaanbod in de regio en de etnische samenstelling van de bevolking was echter een veel hogere netto-participatiegraad dan gemiddeld te verwachten (beide staafjes wijzen omhoog). De reden dat de participatiegraad desondanks benedengemiddeld is, komt door de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking: relatief weinig 35-44-jarigen en relatief veel 55-plussers. Maar in belangrijke mate ook door de cultureel-kerkelijke factor: relatief veel SGP-stemmers, die zoals gezegd vaker dan gemiddeld tot groep V - de vrijwillige non-participanten zonder afhankelijkheidsrelatie tot de overheid - behoren.

1.4 Conclusie

Nu participatie hét thema is voor lokaal en regionaal arbeidsmarktbeleid is er behoefte aan sprekende, betrouwbare en meerjarige cijfers over de participatiegraad per gemeente. Die cijfers moeten iets zeggen over het doel - de netto-participatiegraad verhogen - en de kansen om dat doel met beleid te bereiken. Bestaande definities van participatie zijn daarvoor ontoereikend. Daarom zijn door de Participatiewijzer nieuwe definities ontwikkeld die enerzijds iets zeggen over de netto-participatiegraad (het doel) en anderzijds over de omvang van de klantenkring van de sociale diensten (de ambitie) en de kansen om de participatie onder die klantenkring met beleid te vergroten. Die kansen blijken in belangrijke mate afhankelijk te zijn van de regio waarin een gemeente ligt, en van de samenstelling van de beroepsbevolking. Aan de hand van de Participatiewijzer zijn gemeenten in staat hun arbeidsmarktbeleid, gericht op een hogere participatiegraad, meer gericht vorm te geven.

Voetnoten

- 1 Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie, juni 2008, p. 5 (Hoofdpijnenadvies).
- 2 De Participatieladder is een gemeentelijk initiatief dat gemeenten in staat stelt om de brede doelgroep van het Participatiebudget te volgen in ontwikkeling en activiteiten. Volgend jaar wordt de Participatieladder ingevoerd bij een eerste groep gemeenten.
- 3 In de periode 2005-2009 is de toename 1,7% per jaar. Als dat tempo zou worden volgehouden zou over acht jaar een percentage van 80% bereikt kunnen worden.
- 4 Zie hiervoor de inleiding in de Atlas voor Gemeenten 2009.



Deel 3

Uitvoering door sociale diensten

Door Centrum voor Arbeid en Beleid

1. Bijstandsuitkeringen

De bijstand is het laatste vangnet in de sociale zekerheid. Mensen die op geen enkele andere wijze in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, kunnen bij hun gemeente een bijstandsuitkering aanvragen. In 2008 is het aantal bijstandsuitkeringen gedaald. Sinds januari 2009 loopt het aantal bijstandsgerechtigden als gevolg van de crisis weer op.

1.1 Sociaal-economische kerncijfers

De Nederlandse economie verkeert in zwaar weer. In 2008 liep de groei van het bruto binnenlands product (bbp) al enigszins terug (de eerdere prognose van 2,25% moest worden bijgesteld naar 2,1%). In 2009 is de economie daadwerkelijk in het slop geraakt. De verwachte economische krimp is 4,75%. Waarschijnlijk volgt in 2010 een bescheiden (wereldwijd) herstel en zal de economie niet verder krimpen. Groei zit er echter ook nog niet in. De ontwikkeling is nog erg onzeker en onder meer afhankelijk van monetair beleid en de situatie op zowel de financiële als de huizenmarkt, zo stelt het Centraal Planbureau (CPB) in het Centraal Economisch Plan voor 2009.

Met de economische krimp lijkt ook een einde te zijn gekomen aan de groei van de werkgelegenheid. Deze viel in 2008 al lager uit dan het jaar daarvoor (1,6%): in 2009 en 2010 zal de groeioontwikkeling negatief uitvallen (respectievelijk -2,75% en -6,5%). Waar de omvang van de werkloosheid van 2004 tot 2008 een dalende lijn vertoonde, neemt deze de komende twee jaar naar verwachting flink toe. De laatste arbeidsmarktprognose van het UWV Werkbedrijf bevestigt dit: het aandeel niet-werkende werkzoekenden stijgt sterk en de arbeidsparticipatie daalt. De deeltijd-WW heeft een drukkend effect op de werkloosheid, evenals het feit dat veel jongeren hebben besloten langer door te leren.

Tabel 1: Economische kerncijfers Nederland

Nederland	2007	2008	2009 (raming)	2010 (raming)
Groei bruto binnenlands product	3,5%	2,1%	-4,75%	-0,5%
Groei werkgelegenheid	2,6%	1,7%	-2,75%	-6,5%
Werkloze beroepsbevolking (als percentage van beroepsbevolking)	4,5%	3,9%	5,5%	8%

Bron: Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2009

INVESTEREN IN WERK EN SCHOLING

De arbeidsmarktanalyse van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) uit 2009 schetst de gevolgen van de economische recessie:

- De grootste toename van de werkloosheid vindt naar verwachting plaats in de tweede helft van 2009 en de eerste helft van 2010;
- alleen in de zorg en bij de overheid (openbaar bestuur, overheidsdiensten en onderwijs) doet zich nog een werkgelegenheids-groei voor en in de zorg en het onderwijs blijven moeilijk vervulbare vacatures bestaan;
- de verslechterde economische situatie ontmoedigt een deel van de werklozen én potentiële nieuwe toetreders om actief op zoek te gaan naar werk;
- veel laagopgeleiden, jongeren en allochtonen vinden geen werk of raken hun baan kwijt; en
- op de middellange termijn ontstaan er op de arbeidsmarkt tekorten aan hoger opgeleiden omdat het werk complexer wordt en toenemende kwalificatie-eisen stelt.

Gegeven deze ontwikkelingen formuleert de RWI een aantal speerpunten voor beleid:

- Blijf investeren in de arbeidsdeelname van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt;
- blijf aandacht houden voor de kwalitatieve ontwikkeling van de bevolking;
- blijf aandacht houden voor de combinatie arbeid en zorg; en
- zorg dat ouderen langer en productiever betrokken blijven op de arbeidsmarkt.

1.2 Aantal bijstandsuitkeringen

De volumecijfers in de bijstand vertonen vanaf 2005 een dalende lijn. Enerzijds is dit het gevolg van de gunstige economische situatie die we tot voor kort kenden. Anderzijds is dit het gevolg van succesvol gemeentelijk beleid. Gemeenten hebben dankzij de Wet werk en bijstand (Wwb) beleidsvrijheid gekregen en zo een reïntegratiebeleid op maat kunnen ontwikkelen om werkzoekenden en werkgevers beter te matchen.

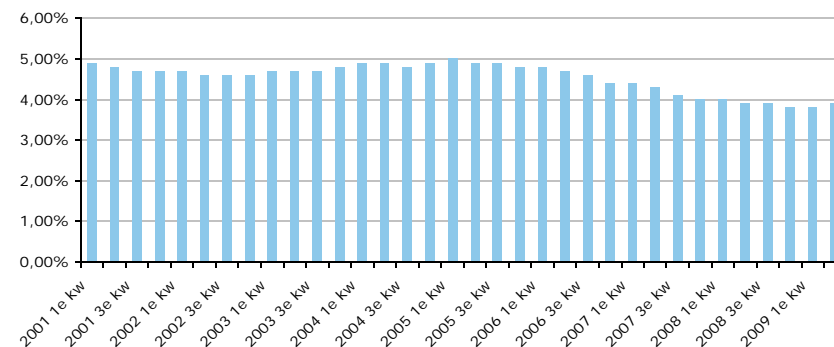
2008: AANTAL BIJSTANDSUITKERINGEN NEEMT AF

In absolute aantallen is het aantal bijstandsuitkeringen tussen 31 december 2007 en 31 december 2008 met 15.200 afgenomen tot een totaal van 258.780. Omdat tegelijkertijd de beroepsbevolking in 2008 is blijven stijgen, daalde het percentage bijstandsgerechtigden als aandeel van de beroepsbevolking zelfs tot onder de 4%.

2009: VERWACHTE STIJGING

Voor 2009 houdt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid echter rekening met een stijging van het aantal bijstandsgerechtigden met circa 3.000 personen, voor 2010 zal die stijging circa 35.000 personen bedragen. (Deze aantallen zijn gebaseerd op jaargemiddelden). Daarmee is het bijstandsvolume terug op het niveau van halverwege 2006.

Figuur 1: Kwartaalontwikkeling bijstandscijfer als percentage van de beroepsbevolking

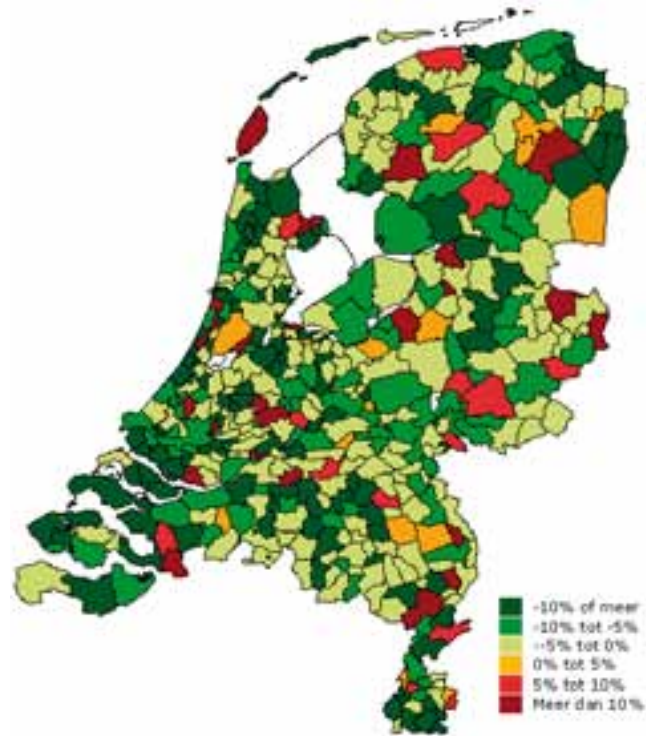


Bron: CBS, 2009

REGIONALE VERSCHILLEN

Achter het landelijke beeld van een gestage daling van het aantal mensen in de bijstand gaan grote verschillen tussen gemeenten schuil. De meeste gemeenten laten in 2008 nog een daling zien van het aantal bijstandsgerechtigden van onder de 65 jaar. Enkele gemeenten laten een groei zien (zie kaart 1).

Kaart 1: Ontwikkeling bijstand onder de 65 jaar per gemeente 2008

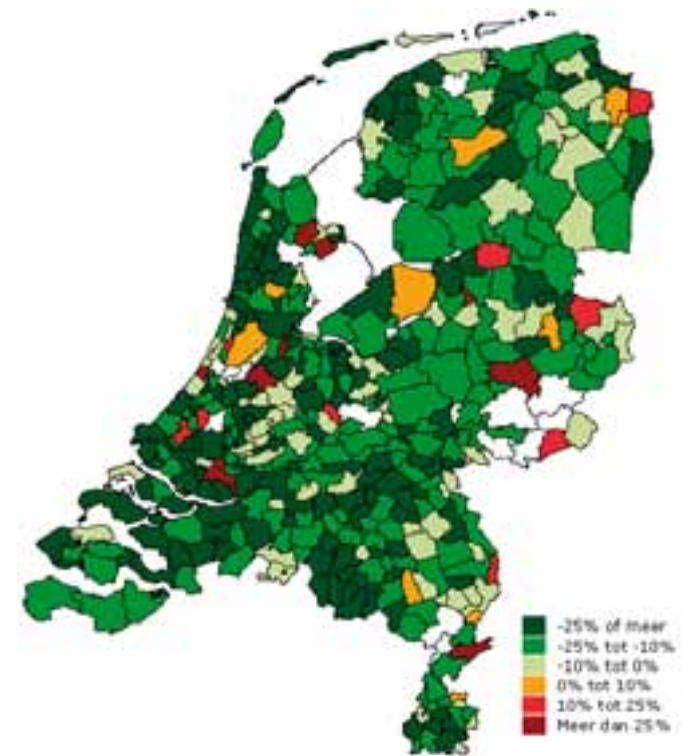


Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Toelichting: Per gemeente is de ontwikkeling van de bijstand berekend door de absolute bijstandscijfers van december 2007 en december 2008 met elkaar te vergelijken.

Ook over een langere periode zijn er verschillen tussen gemeenten zichtbaar (zie kaart 2). De meeste gemeenten vertonen sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004 een duidelijke krimp in het aantal bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar. Aan de andere kant zijn er gemeenten die over de periode 2004-2008 een groei laten zien. Deze groep gemeenten is in 2008 toegenomen ten opzichte van de periode 2004-2007.

Kaart 2: Ontwikkeling bijstand onder de 65 jaar per gemeente 2004-2008



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Toelichting: Per gemeente is de ontwikkeling van de bijstand berekend door de absolute bijstandscijfers van december 2003 en december 2008 met elkaar te vergelijken.

1.2 Dynamiek

DYNAMIEK GROOT EN DIVERS

Achter het dalende volume gaat veel dynamiek schuil. Gemeenten kenden in 2008 bijna 83 duizend nieuwe uitkeringen toe (inclusief mensen van boven de 65 was dat zelfs ruim 87 duizend), en konden ruim 93 duizend uitkeringen beëindigen (inclusief 65+ ruim 97 duizend). Het aantal mensen dat op enig moment in 2008 een uitkering had ligt daarmee feitelijk veel hoger dan

de standcijfers aan het einde van het jaar doen vermoeden. Kortdurende uitkeringen, bijvoorbeeld van februari tot november, verschijnen immers niet in de standcijfers aan het einde van het jaar. Er zijn geen exacte cijfers beschikbaar over het totaal aantal mensen dat in 2008 op een enig moment een uitkering had. Op basis van de in- en uitstroomcijfers van het CBS kan wel een schatting gemaakt worden: op basis van deze schatting behandelden sociale diensten in 2008 naar schatting minstens 350 duizend uitkeringen (tot 65 jaar).

Figuur 2: Dynamiek in het bijstandsbestand (exclusief 65 jaar), 2008



Bron: CBS

Gemiddeld was 32% van het bijstandsbestand in 2008 'nieuw'. Iets meer dan een kwart van alle klanten verliet de uitkering weer. Bij intergemeentelijke sociale diensten en kleinere gemeenten was de dynamiek groter dan bij de grote gemeenten.

Tabel 2: Dynamiek in bijstandsbestand jonger dan 65 jaar, 2008

	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
% instroom	32%	26%	33%	38%	37%
% uitstroom	26%	23%	26%	29%	28%

Bron: CBS

Toelichting:

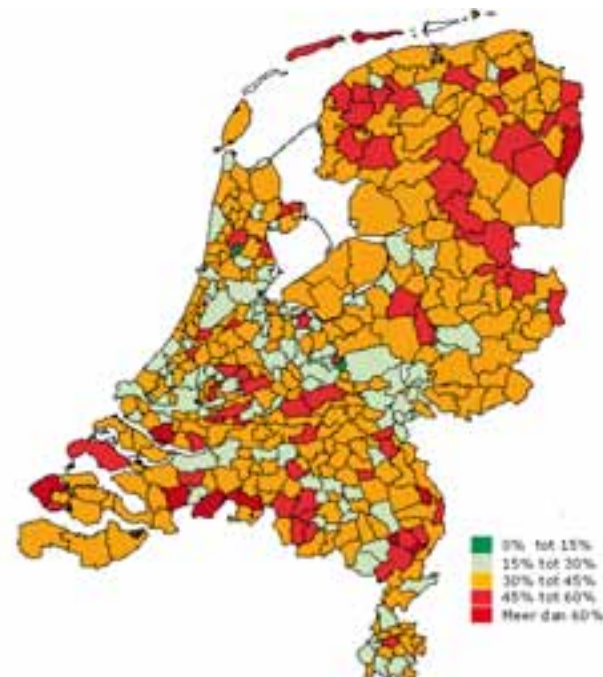
% instroom is berekend als: het aandeel nieuw toegekende algemene bijstandsuitkeringen in het 2008 ten opzichte van het aantal huishoudens met een algemene bijstandsuitkering per 31 december 2008.

% uitstroom is berekend als: het aandeel van in 2008 beëindigde bijstandsuitkeringen ten opzichte van het totale aantal huishoudens met een bijstandsuitkering per 1 januari 2008 plus het aantal nieuwe bijstandsuitkeringen t/m 31 december 2008.

REGIONALE VERSCHILLEN

Kaart 3 en kaart 4 brengen de dynamiek per gemeente in beeld. Gemeenten die in kaart 3 (donker)rood zijn en in kaart 4 (donker)groen kennen de grootste dynamiek. Vooral in het zuiden en het noorden zijn er een aantal gemeenten met een relatief zeer hoge in- en uitstroom.

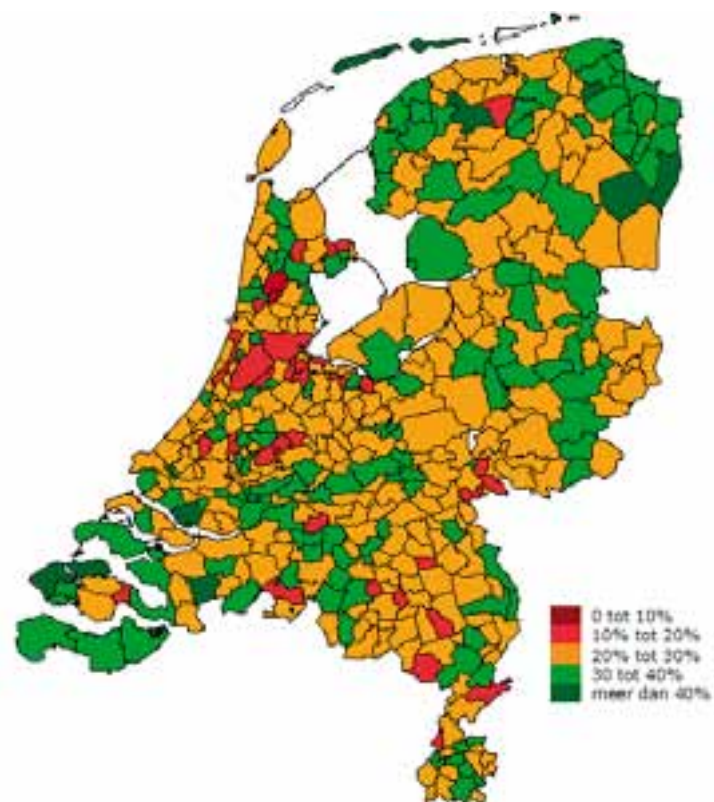
Kaart 3: Instroom in de bijstand als percentage van totale bestand 2008



Bron: CBS

Toelichting: % instroom is berekend als: het aandeel nieuw toegekende algemene bijstandsuitkeringen in het 2008 ten opzichte van het aantal huishoudens met een algemene bijstandsuitkering per 31 december 2008.

Kaart 4: Uitstroom uit de bijstand als percentage van het totale bestand



Bron: CBS

Toelichting: % uitstroom is berekend als: Het aandeel van in 2008 beëindigde bijstandsuitkeringen ten opzichte van het totale aantal huishoudens met een bijstandsuitkering per 1 januari 2008 plus het aantal nieuwe bijstandsuitkeringen t/m 31 december 2008.

1.4 Instroom in de bijstand

MEER INSTROOM DOOR BAANVERLIES

Er zijn verschillende redenen waarom iemand instroomt in de bijstand. De meeste klanten vragen in 2008 een bijstandsuitkering aan als gevolg van

baanverlies. Het gaat dan om werklozen zonder WW-rechten (15%) en werklozen van wie de WW-uitkering afloopt. Schoolverlaters (met of zonder diploma) vormen 4% van de instroom.

Tabel 3: Herkomst instroom als percentage van totaal

	2008	2007
Werkloos zonder WW-rechten	15%	12%
Einde WW	13%	12%
Scheiding	13%	19%
Verhuizing naar gemeente	7%	9%
Generaal pardon	5%	9%
Einde detentie	3%	3%
Schoolverlaters met diploma	2%	2%
Schoolverlaters zonder diploma	2%	4%
Wia	2%	3%
Onbekend	12%	nvt
Overige	25%	27%

INSTROOM DOOR SCHEIDING, VERHUIZING EN GENERAAL PARDON

Opvallend is dat de voor sociale diensten niet-beïnvloedbare factoren (scheiding, verhuizing, generaal pardon) een minder groot aandeel in de bijstand vormen dan vorig jaar. 25% van de instroom is hieraan gerelateerd, terwijl dit percentage vorig jaar nog op 37% lag.

Een kwart van de instroom wordt onder de noemer 'overig' geschaard. Sociale diensten voeren beëindiging van een zelfstandig beroep en beëindiging van partnerschap & alimentatie als voornaamste redenen aan. In feite vallen deze redenen respectievelijk onder 'werkloos zonder WW-rechten' en scheiding.

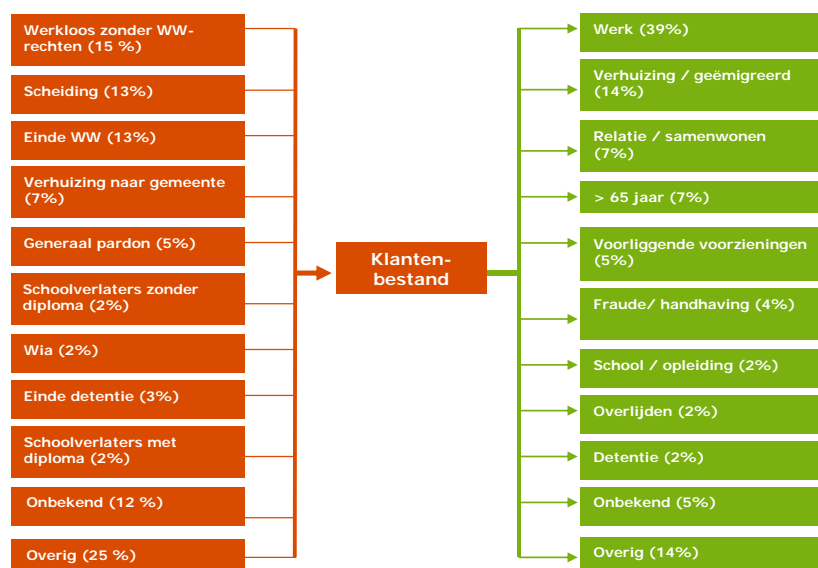
IN HET NOORDEN MEER INSTROOM VAN SCHOOLVERLATERS

Wanneer de instroomredenen worden uitgesplitst naar landsdeel, blijken er in het noorden van het land gemiddeld meer schoolverlaters met of zonder diploma de bijstand in te stromen. In het oosten van het land komt het vaker voor dat klanten instromen vanwege een verhuizing (zie tabel 4). Naar gemeentegrootte zijn er geen grote verschillen, behalve dat in kleinere gemeenten relatief veel mensen vanuit de Wia (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) instromen in de bijstand (15% tegenover 2% gemiddeld).

Tabel 4: Herkomst instroom naar gemiddelde percentages

Kunt u in percentages aangeven waar uw instroom vandaan komt?	Noord	Oost	Zuid	West
Werkloos zonder WW-rechten	17%	15%	13%	16%
Scheiding	13%	13%	14%	13%
Einde WW	13%	13%	13%	12%
Verhuizing naar uw gemeente	7%	11%	6%	6%
Generaal pardon	5%	4%	3%	7%
Schoolverlaters zonder diploma	6%	2%	2%	1%
Wia	1%	1%	3%	2%
Einde detentie	2%	3%	3%	3%
Schoolverlaters met diploma	6%	1%	2%	1%
Onbekend	10%	14%	10%	16%
Overige	20%	23%	31%	23%

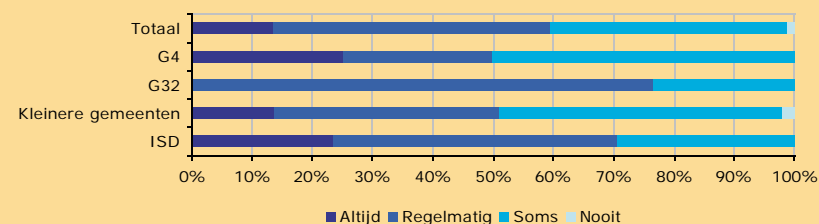
Figuur 3: Reden van instroom in en uitstroom uit de bijstand



HUISBEZOEKEN VOORAL CONTROLEGERICHT

14% van de sociale diensten voert altijd een huisbezoek uit als een klant een bijstandsuitkering aanvraagt, 46% zegt regelmatig een huisbezoek af te leggen. De belangrijkste reden voor een huisbezoek is het controleren van de rechtmatigheid van een uitkering. Dit geldt vooral voor kleinere gemeenten. Daarnaast zijn huisbezoeken een middel om bij de aanvraag van een uitkering direct vast te kunnen stellen of iemand recht heeft of bijstand (poortwachterfunctie). Dit is met name het geval bij de intergemeentelijke sociale diensten. 12% van de kleinere sociale diensten geeft aan de klanten vooral thuis op te zoeken om ze beter te leren kennen.

Figuur 4: Mate waarin bij nieuwe aanvragen voor de Wwb huisbezoeken worden afgelegd



Tabel 5: Belangrijkste reden voor huisbezoeken in percentages

Wat is voor u de belangrijkste reden voor huisbezoeken?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Rechtmatigheid	41%	25%	41%	29%	46%
Poortwachterfunctie	31%	25%	41%	47%	22%
Handhaving	22%	50%	18%	23%	20%
De klant leren kennen	7%	0%	0%	0%	12%

1.5 Uitstroom uit de bijstand

Net als de instroom in de bijstand, kent ook de uitstroom uit de bijstand verschillende oorzaken. Sociale diensten kunnen de uitstroom deels wel, deels niet beïnvloeden.

Tabel 6: Reden uitstroom als percentage van totaal

	2008	2007
Werk	39%	39%
Verhuizing / geëmigreerd	14%	12%
Relatie / samenwonen	7%	8%
> 65 jaar	7%	6%
Voorliggende voorzieningen	5%	6%
Fraude / handhaving	4%	5%
School / opleiding	2%	3%
Overlijden	2%	2%
Detentie	2%	1%
Onbekend	5%	nvt
Overige	14%	18%

UITSTROOM DOOR WERK, SCHOLING EN FRAUDECONTROLE

Werk, scholing, voorliggende voorzieningen en fraudecontrole zijn redenen van uitstroom waarop sociale diensten invloed kunnen uitoefenen. Samen verklaren ze de helft van de uitstroom. Vier op de tien bijstandsgerechtigden doet geen beroep meer op een uitkering vanwege het vinden van een betaalde baan. Verhuizing en samenwonen zijn andere belangrijke redenen voor uitstroom. Ook de groep 'overig' vormt een belangrijk deel van de uitstroom (14%). Het gaat hierbij voornamelijk om redenen in de relationele- of inkomenssfeer.

IN NOORDEN EN WESTEN VAKER UITSTROOM NAAR WERK

De redenen voor uitstroom laten per landsdeel weinig verschillen zien. Uitzondering hierop is de uitstroom naar werk; die ligt in het westen, maar vooral in het noorden, iets hoger.

Tabel 7: Reden uitstroom naar regio in percentages

Kunt u in percentages aangeven waarom mensen binnen uw bestand uitstromen?	Totaal	Noord	Oost	West	Zuid
Werk	39%	43%	35%	40%	35%
Verhuizing / geëmigreerd	14%	11%	16%	13%	16%
Relatie / samenwonen	7%	7%	5%	7%	8%
> 65 jaar	7%	3%	6%	9%	7%
Voorliggende voorzieningen	5%	5%	5%	6%	4%
Fraude / handhaving	4%	2%	5%	5%	4%
School / opleiding	2%	3%	2%	2%	2%
Overlijden	2%	1%	2%	2%	3%
Detentie	2%	2%	2%	2%	1%
Onbekend	4%	2%	5%	3%	8%
Overige	14%	21%	17%	11%	12%

1.6 Budget voor uitkeringen: het inkomensdeel

Gemeenten zijn sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004 zelf financieel verantwoordelijk voor het betalen van de bijstandsuitkeringen. Jaarlijks ontvangen zij hiervoor een budget van het Rijk, het zogenaamde inkomensdeel (i-deel). Op basis van de economische situatie en beleidsontwikkelingen berekent het Rijk jaarlijks de verwachte omvang van de bijstand en zet dit om in een macrobudget inkomensdeel. Dit macrobudget wordt vervolgens via een verdeelsleutel (deels objectief, deels historisch) verdeeld over de gemeenten. Heeft een gemeente meer bijstandsgerechtigden dan door het Rijk is berekend, dan moet de gemeente de extra kosten uit eigen middelen betalen. Een overschot mag de gemeente zelf houden.

HET INKOMENSDEEL DAALT

Het budget voor de betaling van de uitkeringen is in 2008 licht gekrompen ten opzichte van 2007. Het voorlopige inkomensdeel ging in 2009 iets omhoog; een logisch gevolg van de verwachte stijging van het aantal bijstandsgerechtigden (Zie figuur 5 en tabel 8).

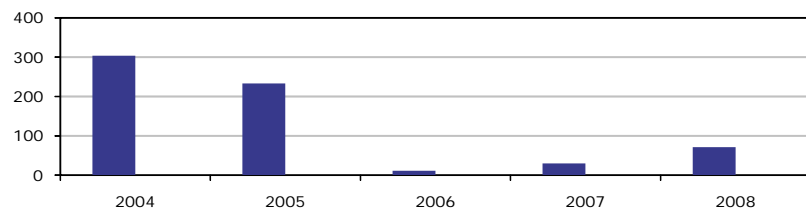
Figuur 5: Ontwikkeling macrobudget inkomensdeel Wwb (x 1.000.000 euro)



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009

Het inkomensdeel laat vanaf de invoering van de Wwb per saldo een gunstig resultaat zien (zie figuur 6 en tabel 8). Dat betekent dat gemeenten ieder jaar beter hebben gepresteerd dan het Rijk had berekend. Dit heeft tot een daling van het macrobudget inkomensdeel geleid. In 2009 geeft het Rijk daarom 740 miljoen euro minder uit aan bijstandsuitkeringen dan in 2004.

Figuur 6: Ontwikkeling saldo op het inkomensdeel Wwb (x 1.000.000 euro)



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009

Tabel 8: Inkomensdeel Wwb (x 1.000.000 euro)

Nederland	2004 (Definitief)	2005 (Definitief)	2006 (Definitief)	2007 (Definitief)	2008 (Voorlopig)	2009 (Voorlopig)
Macrobudget inkomensdeel	4.607	4.565	4.190	3.944	3.855	3.866
Saldo inkomensdeel	+304	+233	+11	+30	+71	Nb
Procent overschot	6,5%	5,1%	0,25%	0,75%	1,9%	Nb

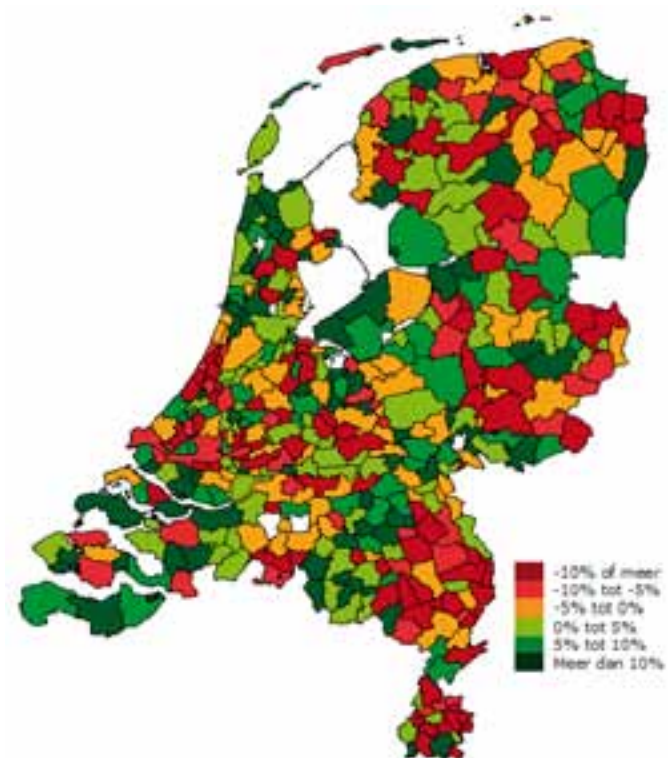
Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009. Let op: een deel van de cijfers is voorlopig

GEMEENTELIJKE VERSCHILLEN

Achter het beeld van een afnemend budget, waarmee gemeenten landelijk gezien uitkomen, gaan grote verschillen tussen gemeenten schuil. In kaart 5 is het inkomenssaldo per gemeente in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat er verspreid

over het hele land zowel tekorten als overschotten op het inkomensdeel te zien zijn.

Kaart 5: Saldo op inkomensdeel 2008 per gemeente



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1.7 Conclusies

In 2008 daalde landelijk het aantal bijstandsuitkeringen tot ruim 258 duizend. Per gemeente verschilt dit: in de ene gemeente daalt het aantal uitkeringen, in de andere stijgt het weer. Vergeleken met voorgaande jaren waren er in 2008 meer gemeenten die hun bijstandsbestand zagen stijgen.

Achter dit dalende volume gaat veel dynamiek schuil. Gemeenten kenden in 2008 bijna 83 duizend nieuwe uitkeringen toe, en konden ruim 93 duizend uitkeringen beëindigen. Het aantal mensen dat op enig moment in 2008 een

uitkering had ligt daarmee feitelijk veel hoger dan de standcijfers aan het einde van het jaar doen vermoeden. Naar schatting behandelden sociale diensten vorig jaar minstens 350 duizend uitkeringen (tot 65 jaar).

De meeste instroom, minimaal eenderde, is het gevolg van werkloosheid (baanverlies, einde WW, schoolverlaters, ex-zzp'ers). Een kwart van de instroom is voor sociale diensten niet te beïnvloeden. Het gaat dan om scheiding, verhuizing en mensen die instromen als gevolg van het generaal pardon. 14% van de sociale diensten voert altijd een huisbezoek uit bij een nieuwe uitkeringsaanvraag, 46% doet dit regelmatig. Het controleren van de rechtmatigheid van de aanvraag is de belangrijkste reden om dit te doen.

De belangrijkste uitstroomreden is werk, net als vorig jaar 39%. De helft van de uitstroom (50%) ligt in de invloedssfeer van de sociale dienst: werk, scholing, handhaving, voorliggende voorzieningen. Minstens eenderde van de uitstroom heeft een persoonlijke oorzaak: verhuizing, samenwonen, 65 jaar worden, overlijden of detentie.

In navolging van het dalende volume daalt ook het budget waarmee gemeenten de kosten van de uitkeringen dekken. Ten opzichte van 2004 is het Rijk in 2009 740 miljoen euro minder aan bijstandsuitkeringen kwijt. Gezamenlijk hebben gemeenten in 2008, evenals in de voorgaande jaren van de Wet werk en bijstand, beter gepresteerd dan het Rijk had berekend. Er is landelijk een klein positief saldo. Daarachter gaan grote verschillen tussen gemeenten schuil. Er zijn verspreid over het hele land zowel gemeenten met tekorten als overschotten. Een relatie met de bijstandsontwikkeling is er niet.

2. De klant en participatie

Gemeenten hebben van het kabinet een duidelijke rol gekregen in het verhogen van de arbeidsparticipatie, vooral om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. De commissie Bakker die het kabinet in 2008 op dit onderwerp adviseerde, onderstreepte in haar rapport het belang van een verhoging van de participatie.

Ook de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) leunt sterk op participatie. De Wmo wil dat 'gebruikers' van Wmo-voorzieningen zo lang mogelijk zo zelfstandig mogelijk deelnemen aan de maatschappij. Tegelijkertijd rekent de Wmo daarvoor sterk op 'ondersteuners' uit de civil society die mantelzorg verlenen en vrijwilligerswerk doen. Ook de Wet inburgering richt zich sterk op participatie, op het zo goed mogelijk kunnen meedoen in de samenleving door beheersing van de Nederlandse taal.

Een deel van de gemeenten hebben in hun collegeprogramma participatie ook centraal gesteld. 'Iedereen doet mee' is een term die inmiddels gemeengoed is geworden. Het op 1 januari 2009 ingevoerde Participatiebudget, waarin reïntegratiegelden, inburgeringsgelden en educatiemiddelen zijn samengevoegd, onderstreept het belang dat de rijksoverheid hecht aan het zo breed mogelijk laten meedoen van burgers in de samenleving.

2.1 Participatie

Hoe kijken sociale diensten naar participatie? En welke rol spelen zij daarin? Aan de managers van sociale diensten is gevraagd wat zij onder participatie verstaan. In hun benadering maken de managers onderscheid tussen de betekenis van participatie voor de sociale dienst en voor de burger.

PARTICIPATIE VOOR DE BURGER: MEEDOEN

Voor de burgers willen de managers van sociale diensten vooral benadrukt zien dat deze in brede zin en naar vermogen actief meedoen. Die deelname kan op allerlei niveaus plaatsvinden, zowel betaald als onbetaald. In eerste instantie gaat werk boven inkomen (arbeidsparticipatie). Waar nodig kan scholing en inburgering worden ingezet ter bevordering van maatschappelijke participatie.

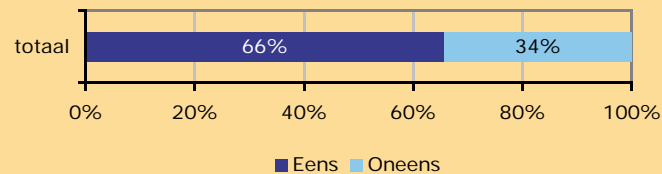
PARTICIPATIEVOOR DE SOCIALE DIENST: INTEGRALE AANPAK

Voor de sociale dienst betekent participatie dat de dienst streeft naar een integrale aanpak die bewerkstelligt dat burgers deelnemen aan de maatschappij. Volgens de managers geeft dit de sociale diensten een extra impuls om samen te werken op het gebied van reïntegratie, inburgering en onderwijs. Door het samenvoegen van budgetten zijn er meer mogelijkheden voor een meer gecoördineerde en daarmee effectievere inzet van participatiemiddelen.

WAARDERING PARTICIPATIE

Tweederde van de managers geeft aan maatschappelijke participatie (activiteiten die niet - direct - op werk gericht zijn) even belangrijk te vinden als arbeidsparticipatie. Een derde van de managers deelt deze mening niet. Deze managers geven vaker aan dat werk boven inkomen gaat. Pas als dat niet gaat, komt maatschappelijke ontwikkeling (scholing en inburgering) in beeld.

Maatschappelijke participatie is binnen mijn dienst even belangrijk als arbeidsparticipatie



ROL VAN DE SOCIALE DIENST: BRUGGENBOUWER

De sociale diensten zien zich vooral als een bruggenbouwer in het participatiebeleid. Daarin is hun rol drieledig: de sociale dienst is regisseur, aanjager en (gedeeltelijk) uitvoerder van het beleid.

Regisseur: De sociale dienst moet sturend en proactief optreden. De sociale dienst treedt op als regievoerder in een breed speelveld van samenwerkende partijen.

Aanjager: De sociale dienst brengt burgers in beweging en helpt ze belemmeringen wegnemen die het deelnemen aan de samenleving in de weg staan. Burgers worden geactiveerd en gestimuleerd (betaald) werk te vinden. Als dat niet lukt, worden andere vormen van maatschappelijke participatie geïnitieerd.

Uitvoerder: De sociale dienst is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb), het minima- en armoedebeleid en vaak ook nog voor inburgering en (delen van) de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Burgers moeten kunnen rekenen op een optimale dienstverlening, zodat ze zelfstandig gebruik kunnen maken van aanwezige (keten)voorzieningen. Sociale diensten faciliteren hierin en zijn budgetverantwoordelijk. Vooral grote sociale diensten kunnen vanwege hun omvang veel vormen van dienstverlening zelf organiseren.

2.2 Klanten

STEEDS BREDERE DOELGROEP

Sociale diensten leveren een bijdrage aan de participatiedoelstellingen van hun gemeente. Ze doen dat, zoals vorig jaar ook al bleek uit de Divosa-monitor, voor een steeds bredere groep inwoners (zie tabel 9). Naast bijstandsgerechtigden en minima, rekent de overgrote meerderheid van de sociale diensten ook mensen die schuldhulpverlening en inburgering nodig hebben tot de doelgroep. Driekwart van de sociale diensten is ook verantwoordelijk voor mensen die op de wachtlijst voor de sociale werkvoorziening staan, en voor ouderen met een onvoldedige Aow. Ten opzichte van vorig jaar zijn er op alle onderdelen meer sociale diensten actief.

De komst van het participatiebudget heeft er nog niet op grote schaal toe geleid dat sociale diensten de mensen die volwasseneneducatie nodig hebben tot de eigen doelgroep rekenen. In de praktijk blijkt dat de educatiegelden vaak aan het beleidsveld onderwijs gekoppeld zijn.

SMALLE DOELGROEP VOOR ISD

Alhoewel ook intergemeentelijke sociale diensten ten opzichte van vorig jaar vaker aangeven meerdere doelgroepen te bedienen, is hun doelgroep over het algemeen veel minder breed dan van een gemeentelijke sociale dienst. Intergemeentelijke sociale diensten zijn vaak gevormd rondom een beperkte opdracht, namelijk de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb). Al zijn er uitzonderingen waar, in navolging van de Wwb, inburgering, schuldhulpverlening, educatie en onderdelen van de Wmo voor uitvoering aan de intergemeentelijke sociale dienst zijn overgedragen.

Tabel 9: Aandeel sociale diensten dat verantwoordelijk is voor bepaalde doelgroep

Voor welke doelgroep is uw dienst/afdeling primair verantwoordelijk?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Mensen met een Wwb-uitkering	99%	100%	100%	94%	100%
Mensen die een beroep doen op armoede- en minimabeleid	98%	100%	100%	94%	98%
Mensen die een inburgeringsplicht of -behoefte hebben	87%	100%	78%	71%	94%
Mensen die schuldhulpverlening nodig hebben	82%	100%	89%	59%	87%
Mensen op de wachtlijst voor de Wsw	76%	25%	83%	41%	89%
Ouderen met aanvullende bijstand op een onvolledige Aow	76%	50%	83%	77%	75%
Mensen die een beroep doen op individuele Wmo-voorzieningen	54%	75%	44%	18%	67%
Mensen die volwasseneducatie nodig hebben	35%	25%	39%	18%	40%

2.3 Participatieladder

Sociale diensten hebben de afgelopen jaren geëxperimenteerd met het inzichtelijk maken van hun doelgroep. Omdat de Wet werk en bijstand (Wwb) gedecentraliseerd is, zijn er op lokaal niveau diverse methoden ontstaan waarmee sociale diensten hun gemeenteraad informeren over de resultaten die zij realiseren. Op landelijke niveau is er (nog) geen methode en gemeenschappelijke taal waarmee inzichtelijk gemaakt kan worden wat de reïntegratie- of participatiepositie van klanten van sociale diensten is en hoe deze zich ontwikkelt. Dat heeft er ook toe geleid dat resultaten, die verder gaan dan alleen uitstroom uit de uitkering, onvoldoende in beeld kunnen worden gebracht.

IN BEELD BRENGEN VAN DE REÏNTEGRATIEPOSITIE

De Tweede Kamer was bij de doorlichting van de Wwb en de daaruit voortvloeiende discussies zeer kritisch ten aanzien van de effectiviteit van reïntegratie. De Kamer wil meer en beter inzicht in de besteding van de reïntegratiemiddelen en de effecten daarvan. Omdat niet alle reïntegratie gericht is op werk, moet op een andere manier inzichtelijk gemaakt worden hoe een traject de positie van een klant verbetert. Om hierop zicht te krijgen heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) met de Vereniging

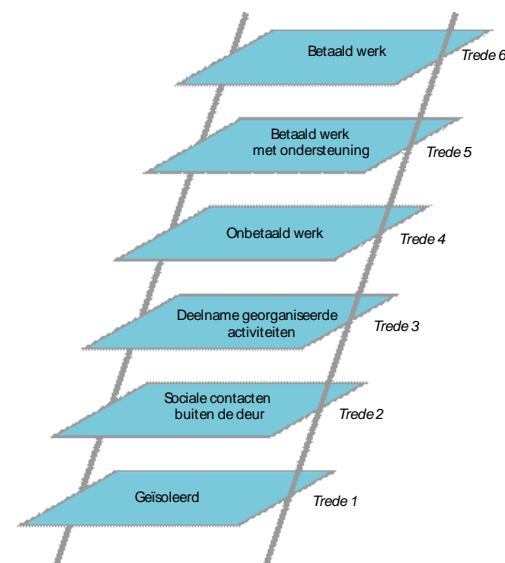
Nederlandse Gemeenten (VNG) afgesproken dat de reïntegratiepositie van klanten in beeld wordt gebracht. Hiervoor is de Statistiek Reïntegratie door Gemeenten (SRG) uitgebreid. In 2009 moeten gemeenten de reïntegratiepositie van hun klanten voor het eerst aanleveren.

PARTICIPATIELADDER

De doelgroep voor participatie is, zoals hiervoor al bleek, breder dan alleen de bijstandspopulatie. Daarom heeft een aantal gemeenten samen met de VNG een participatieladder laten ontwikkelen. Op deze manier kunnen sociale diensten samen met de afdelingen inburgering en educatie hun gezamenlijke klanten op dezelfde wijze volgen.

In deze participatieladder is een aantal treden benoemd die de participatiepositie van een burger weergeven. In figuur 7 staan de treden weergegeven. Voor de volledigheid is de corresponderende trede in de SRG ook aangegeven. Op deze manier kunnen gemeenten die al werken met de participatieladder op eenvoudige wijze ook de SRG invullen. Divosa, VNG en het ministerie van SZW overleggen op welke wijze de SRG kan uitgroeien tot een participatiestatistiek, die aansluit bij de werkelijkheid van gemeenten.

Figuur 7: De participatieladder



Bron: Regioplan (2009), De participatieladder: Meetlat voor het participatiebudget, Amsterdam

1. **Geïsoleerd:** persoon met nauwelijks of geen contacten met anderen dan huisgenoten. (Trede 1 in SRG: Zorg)
2. **Sociale contacten buiten de deur:** persoon die minimaal één maal per week fysiek contact heeft met mensen die geen huisgenoten zijn. Deze contacten vinden niet in georganiseerd verband plaats en het is geen werk en de contacten beperken zich niet tot functioneel contact met winkelpersoneel, hulpverleners, etc. (Trede 2 in SRG: Maatschappelijke ontwikkeling)
3. **Deelname georganiseerde activiteiten:** persoon die deelneemt aan activiteiten in georganiseerd verband, zoals verenigingen of opleidingen en taken uitvoert met verantwoordelijkheid naar anderen. Persoon neemt minimaal één maal per week deel aan een activiteit waarbij hij/zij fysiek in contact komt met anderen. (Trede 3 in SRG: Arbeidsactivering)
4. **Onbetaald werk:** persoon die onbetaald werk verricht. Dat wil zeggen; persoon heeft geen arbeidscontract en voert taken uit met verantwoordelijkheid naar anderen. Persoon heeft minimaal één maal per week fysiek contact met anderen bij het uitvoeren van het onbetaalde werk. (Trede 4 in SRG: Arbeidstoeleiding)
5. **Betaald werk met ondersteuning:** persoon met een arbeidscontract bij een werkgever of een eigen bedrijf (zzp'er), die daarbij ondersteuning ontvangt in de vorm van gemeentelijke participatie-instrumenten of een aanvullende uitkering. Of persoon werkt in Wsw-verband of volgt een reguliere opleiding met arbeidscomponent onder het niveau van een startkwalificatie. (Trede 5 in SRG: Regulier werk met ondersteuning)
6. **Betaald werk:** persoon met een arbeidscontract bij een werkgever of met een eigen bedrijf (zzp'er). (Trede 6 in SRG: Betaald werk)

2.4 Klanten en hun participatiepositie

Driekwart van de sociale diensten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, is in staat om de feitelijke situatie van hun klanten weer te geven op de hiervoor genoemde posities van de participatieladder/SRG. Diensten die dit nog niet kunnen, geven als reden aan dat de indeling nog moet plaatsvinden. In de

loop van het jaar of begin volgend jaar zullen ook zij een inschatting van de participatiemogelijkheden van de doelgroep kunnen maken.

Tabel 10: Inschatting van de participatiepositie van klanten

Kunt u een inschatting maken van de participatiepositie van de doelgroep	Totaal	Grotere gemeenten (g4 + g32) (N=25)	ISD (N=24)	Kleinere gemeenten (N=69)
Ja, voor de hele doelgroep jonger dan 65 jaar	24%	20%	19%	28%
Ja, voor mensen met Wwb-uitkering (< 65 jaar) en andere werkzoekenden	18%	20%	42%	9%
Ja, voor uitkeringsgerechtigden en inburgeraars	31%	24%	23%	38%
Nee, geen inschatting te maken	25%	36%	15%	26%

DE INDELING OP DE LADDER

De sociale diensten die zicht hebben op de participatiepositie van hun doelgroep is gevraagd hun doelgroep op de participatieladder/SRG in te delen. Wanneer gemeenten deze vraag op regelmatige basis beantwoorden (de SRG gaat deze informatie halfjaarlijks uitvragen) ontstaat inzicht in de beweging van klanten. De meerwaarde van de ladder is dat deze niet alleen de uitstroom naar werk weergeeft, maar ook de vorderingen die daar aan vooraf gaan. Bijvoorbeeld van niet-participeren naar vrijwilligerswerk. Tot nu toe kon de SRG alleen de stap naar regulier werk zichtbaar maken.

Een eerste indeling op de participatieladder laat het volgende beeld zien:

- 36% van de doelgroep van sociale diensten werkt; 17% betaald en 19% onbetaald. Omdat een deel van de klanten van sociale diensten geen uitkering (meer) heeft, is het aantal klanten dat onder het reïntegratie/participatiebeleid van gemeenten valt groter dan het aantal uitkeringsgerechtigden.
- Ruim 40% van de klanten participeert nauwelijks, 21% leeft geïsoleerd en is mogelijk in de eerste plaats op zorg aangewezen.
- De participatiepositie verschilt weinig naar gemeentegrootte. Kleinere gemeenten hebben relatief iets meer klanten ingeschaald op betaald werk met ondersteuning.

Tabel 11: Geschatte positie van klanten op de participatieladder

Treden van de participatieladder (met corresponderende SRG treden)	Totaal	Grotere gemeenten (g4+g32) (N=15)	ISD (N=22)	Kleinere gemeenten (N=49)
Betaald werk met ondersteuning (SRG trede 5a)	17%	14%	16%	19%
Onbetaald werk (SRG trede 4)	19%	18%	17%	20%
Deelname georganiseerde activiteiten. (SRG trede 3)	23%	22%	22%	24%
Sociale contacten buiten de deur (SRG: trede 2)	20%	24%	23%	18%
Geïsoleerd (SRG: trede 1)	21%	22%	22%	20%

2.5 Belemmeringen

Slechts 21% van de mensen in de bijstand heeft volgens de managers van sociale diensten geen belemmeringen die het werken bemoeilijken (zie tabel 12). Dat betekent niet per definitie dat ze geen enkele ondersteuning nodig hebben bij het vinden van een baan. Opvallend is dat de vier grote steden veel vaker aangeven dat bijstandsklanten geen belemmeringen hebben.

79% VAN DE KLANTEN HEEFT EEN BELEMMERING

De belangrijkste belemmeringen bij de overige 79% van de bijstandsklanten, zijn volgens managers vooral van fysieke en psychische aard. Vorig jaar was dat in deze monitor niet anders. Een andere belangrijke belemmering is in de ogen van de managers een lage/verouderde opleiding. Vooral de vier grote steden zien een kwalitatieve kloof tussen werk en opleiding. Het vervullen van zorgtaken wordt over het algemeen het minst vaak als een beperkende factor gezien, hoewel die in de grote steden vaker voorkomt.

Tabel 12: Belemmering grootste groep bijstandsklanten

De grootste groep bijstandsgerechtigden heeft te maken met:	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
% geen belemmeringen	21%	60%	27%	12%	19%
% fysieke belemmeringen	22%	23%	21%	26%	20%
% lage/verouderde opleiding	22%	40%	14%	41%	17%
% psychische belemmeringen	21%	13%	20%	18%	22%
% hoge leeftijd	20%	29%	13%	30%	18%
% sociale belemmeringen	17%	10%	21%	24%	14%
% geen werkervaring	11%	15%	7%	17%	10%
% vervullen zorgtaken	9%	18%	10%	10%	9%

Toelichting: Er zijn combinaties van belemmeringen mogelijk, waardoor het totaalpercentage boven de 100 uitkomt.

2.6 Ontheffingen van de arbeidsplicht

Gemeenten mogen bijstandsgerechtigden tijdelijk ontheffen van de plicht om werk te zoeken en te aanvaarden. Vaak liggen hier medische redenen aan ten grondslag. Gemiddeld genomen gaven gemeenten in 2008 35% van de klanten een ontheffing van de arbeidsplicht. Dit komt ongeveer overeen met voorgaande jaren.

Tabel 13: Percentage ontheffing arbeidsplicht

Welk percentage van uw klantenbestand heeft een ontheffing van de arbeidsplicht?	Totaal 2005	Totaal 2006	Totaal 2007	Totaal 2008
	41%	33%	33%	35%

Toelichting: het gaat hier om een niet-gewogen gemiddelde. Dat betekent dat het antwoord van een kleine gemeente even zwaar telt als dat van een grote gemeente. Wanneer we de gemeentegrootte wel meenemen ligt het gewogen gemiddelde op 30%.

ONTHEFFING VOOR ALLEENSTAANDE OUDERS

Met ingang van 2009 heeft het kabinet alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar binnen de bijstand een aparte status gegeven: zij mogen een ontheffing van de arbeidsplicht aanvragen. Daar tegenover staat wel een scholingsplicht. In de meeste gemeenten wordt die ontheffing niet automatisch

gegeven. In de grotere gemeenten heeft een alleenstaande ouder de meeste kans op een ontheffing.

Landelijk gezien krijgen alleenstaande ouders in drie op de vijf gemeenten een ontheffing als zij daar zelf om vragen. 18% van de gemeenten zegt geen ontheffing te (hoeven) geven. Een mogelijke verklaring is dat deze gemeenten de doelgroep ondersteuning zijn blijven aanbieden die is gericht op werk en/of dat de doelgroep graag wil werken. Het beleid van deze gemeenten is in lijn met de resultaten van de monitor van vorig jaar: 94% van de managers vond toen dat alleenstaande ouders moeten participeren op de arbeidsmarkt.

Tabel 14: Ontheffing van de arbeidsplicht onder alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5

Krijgen alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar in uw gemeente een ontheffing van de arbeidsplicht?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Ja	21%	50%	24%	18%	18%
Ja, alleen als mensen daar zelf om vragen	61%	25%	53%	59%	68%
Nee	18%	25%	24%	24%	14%

Alleenstaande ouders in de bijstand met kinderen ouder dan vijf, kunnen in uitzonderlijke gevallen een ontheffing van de arbeidsplicht krijgen. Onder deze groep komt opschorting van de arbeidsplicht dan ook veel minder vaak voor. Een automatische ontheffing is een bijzonderheid.

Tabel 15: Ontheffing van de arbeidsplicht onder alleenstaande ouders met kinderen ouder dan 5

	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Ja	1%	0%	0%	0%	2%
Ja, alleen als mensen daar zelf om vragen	10%	25%	12%	0%	12%
Nee	89%	75%	88%	100%	86%

In de monitor van volgend jaar zal duidelijk worden wat de effecten van het nieuwe beleid voor alleenstaande ouders zijn op het totaal aantal mensen met een ontheffing.

2.7 Conclusies

Bruggenbouwers, zo omschrijven sociale diensten hun rol op het terrein van participatie. Ze voeren regie in een breed speelveld van samenwerkende partijen, ze jagen aan, ze ondersteunen burgers om hen naar vermogen te laten participeren en ze voeren beleid en wetten uit. Niet alleen de Wet werk en bijstand (Wwb) en het armoedebeleid, maar ook in overgrote meerderheid de Wet inburgering, de schuldhulpverlening en onderdelen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Voor burgers omschrijven de sociale diensten participatie als: meedoen naar vermogen, betaald of onbetaald. De sociale diensten faciliteren daarin door middel van een integrale aanpak op het gebied van reïntegratie, inburgering en onderwijs.

Meer sociale diensten dan vorig jaar hebben een brede verantwoordelijkheid voor een brede doelgroep. De doelgroep is veel groter dan alleen de mensen met een uitkering en de mensen die een beroep doen op het armoedebeleid. Wie zijn de andere klanten?

- Mensen die inmiddels werken, geen uitkering meer hebben maar nog wel ondersteuning krijgen (bijvoorbeeld loonkostensubsidie, jobcoaching, kinderopvang);
- inburgeraars (doelgroep bij 87% van de sociale diensten);
- mensen die schuldhulpverlening nodig hebben (82%);
- mensen op de wachtlijst voor de sociale werkvoorziening (76%);
- ouderen met een onvolledige Aow (76%);
- mensen met individuele Wmo-voorzieningen (54%); en,
- mensen die volwasseneneducatie nodig hebben (35%).

Ten opzichte van vorig jaar liggen op alle onderdelen de percentages hoger. De ontwikkeling naar meer doelgroepen en meer verantwoordelijkheden is ook zichtbaar bij intergemeentelijke sociale diensten, al werken zij veel minder breed dan de gemiddelde sociale dienst.

Dit jaar hebben sociale diensten voor het eerst hun klanten onder de 65 jaar ingedeeld naar hun feitelijke participatiepositie. Zo ontstaat meer inzicht in de totale groep klanten (dus ook de mensen zonder uitkering) en in de groep uitkeringsgerechtigden. 36% van de doelgroep van sociale diensten werkt. 17% heeft betaald werk waarbij de sociale dienst ondersteuning biedt met bijvoorbeeld een loonkostensubsidie of werkbegeleiding. 19% werkt onbetaald, bijvoorbeeld als vrijwilliger of via een arbeidstoeleidingstraject.

23% neemt deel aan georganiseerde activiteiten, bijvoorbeeld een opleiding of vormen van arbeidsactivering. 41% van de doelgroep heeft beperkte of geen sociale contacten. Zorg en maatschappelijke activering zijn manieren om de participatiegraad van deze klanten te verbeteren.

79% van de mensen met een uitkering heeft volgens sociale diensten een belemmering. Het gaat met name om fysieke en psychische belemmeringen, en een lage of verouderde opleiding. Gemiddeld geven gemeenten 35% van de klanten een (tijdelijke) ontheffing van de arbeidsplicht. Daar is in 2009 een nieuwe groep bijgekomen, de alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar. In de meeste gemeenten wordt die ontheffing niet automatisch gegeven. In de kleinere gemeenten en bij de intergemeentelijke sociale diensten is de kans op ontheffing het kleinst.

3. Bevordering van participatie

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun reïntegratie- en participatiebeleid. Zij hebben een grote mate van vrijheid bij de keuze van instrumenten en de inzet van hun budget. Deze monitor brengt op een aantal manieren de reïntegratieactiviteiten van gemeenten in beeld. Allereerst door te inventariseren hoe gemeenten hun geld inzetten, vervolgens door te kijken naar het aantal en soort trajecten dat zij daarmee uitvoeren.

3.1 Budget voor reïntegratie: het werkdeel

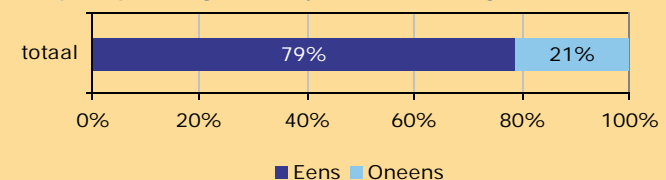
Voor de activiteiten op het gebied van reïntegratie ontvangen gemeenten een budget: het werkdeel. Met dit geld ondersteunen gemeenten hun burgers om hen zo zelfstandig mogelijk te laten meedoen aan de samenleving, het liefst zonder dat er een uitkering nodig is. Met het budget bekostigen gemeenten ook hun ondersteuning aan werkgevers, want daar zitten mogelijkheden voor werk of risico's op ontslag. Ook andere vormen van preventie betalen gemeenten met dit geld. Denk aan budgetteringscursussen die moeten voorkomen dat mensen problematische schulden krijgen.

PARTICIPATIEBUDGET

Het werkdeel of reïntegratiebudget is per 1 januari 2009 onderdeel van het participatiebudget. Ook de inburgeringsgelden en het educatiebudget zijn hierin opgegaan, zij het dat de educatiegelden geormerkt zijn. Dat betekent dat gemeenten verplicht zijn om voor een bedrag ter grootte van hun educatiebudget cursussen in te kopen bij het roc.

De meeste sociale diensten kunnen zich vinden in de stelling dat het participatiebudget de mogelijkheden vergroot voor de uitvoering van een integrale dienstverlening.

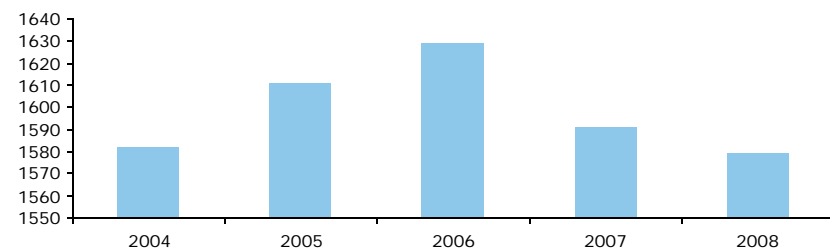
Het participatiebudget stelt mij beter in staat integrale dienstverlening uit te voeren



HET WERKDEEL DAALT

Het totale werkbudget is sinds 2006 ieder jaar gedaald, in totaal met 100 miljoen euro (zie figuur 8 en tabel 16). Het voorlopig toegekende werkbudget voor 2009 valt ook iets lager uit dan de jaren ervoor. Het kabinet heeft op Prinsjesdag aangekondigd verder te willen bezuinigen op dit budget, de eerste twee jaar door het meenemen van reserves te beperken, daarna door een korting op het totale budget.

Figuur 8: Ontwikkeling macrobudget werkdeel Wwb (x 1.000.000 euro)

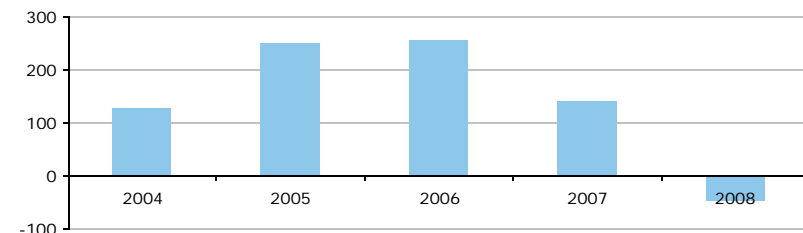


Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009

3.2 Reïntegratiebudget 2008: tekort

In 2008 hebben gemeenten gezamenlijk meer geld aan reïntegratie uitgegeven dan zij in dat jaar ontvingen. Het werkdeel vertoont dus een tekort (zie figuur 9 en tabel 16). Dat is voor het eerst. De afgelopen jaren ontvingen gemeenten op jaarbasis meer budget dan zij in die jaren uitgaven. Ook voor 2009 verwachten sociale diensten dat de gezamenlijke uitgaven hoger zijn dan het macrowerkbudget 2009.

Figuur 9: Ontwikkeling saldo op de macrobudget werkdeel Wwb (x 1.000.000 euro)



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009

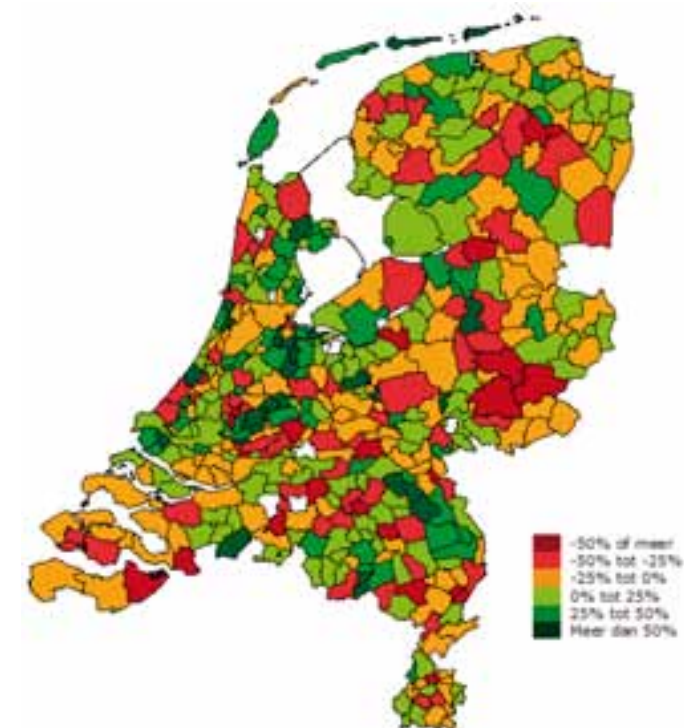
Tabel 16: Macrobudget werkdeel Wwb (x 1.000.000 euro)

Nederland	2004 (Definitief)	2005 (Definitief)	2006 (Definitief)	2007 (Definitief)	2008 (Voorlopig)	2009 (Voorlopig)
Macrobudget Werkdeel	1.582	1.611	1.629	1.591	1.579	1.529
Saldo Werkdeel	+128	+249	+255	+142	-48	Nb

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009. Let op: een deel van de cijfers is voorlopig.

Achter dit landelijke beeld van een tekort gaan flinke verschillen tussen gemeenten schuil. Kaart 6 geeft een overzicht van het saldo op het toegekende werkbudget per gemeente. Hieruit blijkt dat steeds meer gemeenten een groter deel van het werkbudget uitgeven dan zij ontvangen.

Kaart 6: Saldo toegekend werkbudget 2008 per gemeente



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

BEELD VAN DE RESPONDENTEN

De sociale diensten die hebben meegedaan aan deze monitor, ontvingen 71% van het werkbudget 2008, zo'n 1,12 miljard euro. In tabel 17 zijn hun inkomsten en uitgaven in 2008 uitgesplitst. Gemiddeld genomen waren de uitgaven en inkomsten vrijwel in evenwicht. De gemeentelijke uitgaven bedroegen gemiddeld 99,5% van het toegekende budget 2008. Dit komt overeen met de cijfers die Divosa dit voorjaar gepresenteerd heeft over het inzicht in de uitgaven en het bereik van de reïntegratiemiddelen van gemeenten (Brief van Divosa aan minister Donner en staatssecretaris Klijnsma).

De G4 en de kleinere gemeenten hebben meer besteed dan zij ontvingen, de grotere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten juist minder. Kijken we niet naar afzonderlijke gemeenten, maar tellen we alle inkomsten en uitgaven bij elkaar op, dan hebben deze gemeenten gezamenlijk 93% van het werkbudget 2008 besteed.

Tabel 17: Besteding toegekend reïntegratiebudget

	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Toegekend werkbudget 2008	1.121.734.772	557.191.017	383.247.340	64.367.083	116.929.332
Uitgegeven werkbudget 2008	1.041.921.357	599.060.836	318.079.277	37.976.902	86.804.342
% besteed werkbudget	93%	108%	83%	59%	74%
% gemiddeld besteed werkbudget	99,5%	115%	91%	91%	104%

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Toelichting: Er is een verschil tussen het percentage 'besteed werkbudget' en het 'gemiddeld besteed werkbudget'. Het percentage besteed werkbudget is het gemiddelde van alle gemeenten. Het gewogen budget houdt rekening met de hoogte van het budget van een individuele gemeente.

3.3 Reïntegratiebudget 2008 plus opgebouwde reserves: overschot

Omdat een groot deel van de gemeenten een deel van het reïntegratiebudget van voorgaande jaren gespaard heeft, is er landelijk nog steeds een overschot. Maar dit overschot valt lager uit dan in voorgaande jaren. Dit is in lijn met wat in de vorige monitor genoemd werd, namelijk dat de budgetten en bestedingen van individuele gemeenten steeds meer in evenwicht komen.

Kaart 7 geeft nog een keer de situatie per gemeente weer, maar nu zijn de uitgaven van 2008 afgezet tegen het totaal beschikbare reïntegratiebudget per gemeente, dus inclusief de opgebouwde reserves. Een aantal gemeenten heeft geen reserves (meer) en zet eigen middelen in om de reïntegratieactiviteiten te bekostigen. De meeste gemeenten hebben eind 2008 nog een buffer, en dat is gunstig gelet op de oplopende werkloosheid (meer klanten) en de verminderde kansen op uitstroom (langere begeleiding).

Kaart 7: Saldo beschikbaar werkbudget 2008 per gemeente



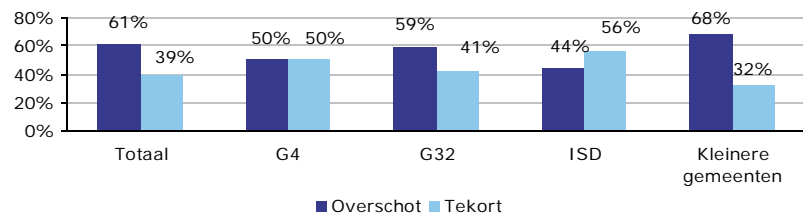
Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

BEELD VAN DE RESPONDENTEN

De monitor heeft de sociale diensten die hebben meegedaan aan dit onderzoek gevraagd of zij een overschot of tekort hebben. Omdat onder deze respondenten de groep kleinere gemeenten is ondervertegenwoordigd, wijkt het beeld af van het plaatje hiervoor. 61% van de respondenten geeft aan een overschot te hebben op het werkbudget (inclusief de reserves). Kleinere gemeenten vertonen vaker

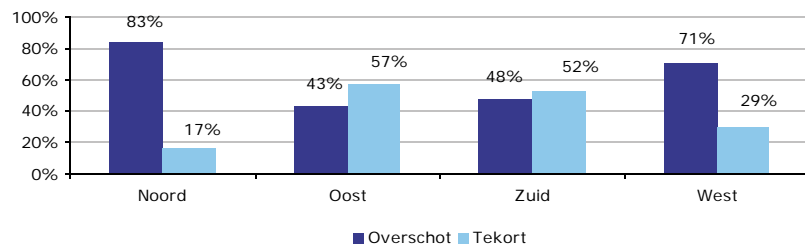
een overschot, terwijl bij iets meer dan de helft van de intergemeentelijke sociale diensten de balans negatief uitslaat. Bijna 4 op de 10 respondenten heeft een tekort.

Figuur 10: Overschot of tekort op het werkdeel naar gemeentegrootte



Naar regio uitgesplitst valt op dat de sociale diensten in het noorden en westen vaker overschotten vertonen.

Figuur 11: Overschot of tekort op het werkdeel naar regio



De respondenten in deze monitor hadden in 2008 gezamenlijk (dus inclusief opgebouwde reserves) 1,7 miljard euro beschikbaar voor reïntegratieactiviteiten. Zetten we hun uitgaven aan reïntegratie in 2008 hier tegen af, dan is te zien dat zij gemiddeld 67% van hun budget hebben besteed. Gemiddeld hebben gemeenten dus nog een overschot van 33%. Kijken we niet naar afzonderlijke gemeenten, maar tellen we alle beschikbare middelen en uitgaven bij elkaar op, dan hebben deze gemeenten gezamenlijk 61% van het werkbudget 2008 besteed.

Tabel 18: Besteding werkdeel ten opzicht van totaal beschikbaar budget

	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Beschikbaar werkbudget 2008	1.713.895.765	830.458.195	611.891.169	94.689.918	177.168.783
Uitgegeven werkbudget 2008	1.041.921.357	599.060.836	318.079.277	37.976.902	86.804.342
% besteed werkbudget	61%	72%	52%	40%	49%
% gemiddeld besteed werkbudget	67%	76%	59%	65%	71%

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Toelichting: Er is een verschil tussen het percentage 'besteed werkbudget' en het 'gemiddeld besteed werkbudget'. Het percentage besteed werkbudget is het gemiddelde van alle gemeenten. Het gewogen budget houdt rekening met de hoogte van het budget van een individuele gemeente.

REDENEN VOOR OVERSCHOT OF TEKORT

Sociale diensten met een overschot geven hiervoor twee redenen op. De meeneemregeling stelt hen allereerst in staat een deel van het geld te reserveren voor later. Dat is bij deze gemeenten dan ook gebeurd. Dit was ook de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever in 2004 bij het instellen van de meeneemregeling. Gemeenten moeten de ruimte hebben om meerjarige afspraken te maken en om snel in te spelen op veranderingen in de lokale behoeften. Andere redenen hebben te maken met het rendement van de reïntegratieaanbesteding. Als de uitgezette trajecten zowel doelmatig als financieel succesvoller verlopen dan begroot, leidt dit in dat bewuste jaar tot een overschot.

Het omgekeerde gaat in feite op voor het ontstaan van tekorten op het werkdeel. Sociale diensten met een tekort geven aan dat de kosten bij de uitgezette reïntegratietrajecten flink kunnen oplopen. Het gaat dan om loonkostensubsidie en verloning, maar vooral om de oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid. Dit heeft op zijn beurt weer te maken met het feit dat steeds meer klanten worden geactiveerd voor reïntegratie, ook als de afstand tot de arbeidsmarkt groot is. Het gevolg is dat de kosten toenemen, soms meer dan begroot.

Tabel 19: De belangrijkste redenen voor het overschot c.q. tekort op het werkdeel

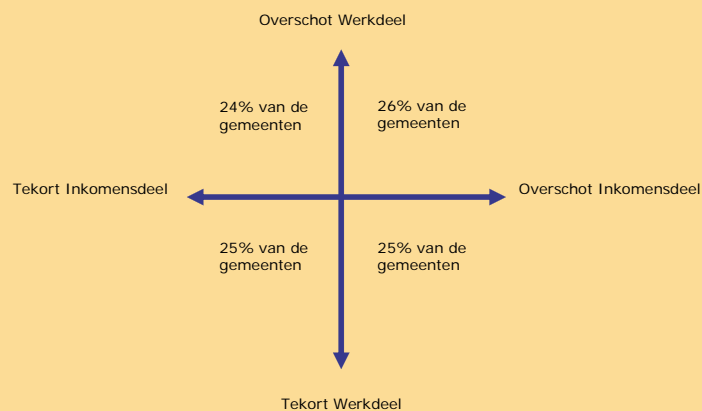
	Overschot	Tekort
Reden 1	meeneemregeling vorig jaar	Weinig kansrijke kandidaten
Reden 2	succesvolle uitstroom	hoge kosten gesubsidieerde arbeid / verloning
Reden 3	goed financieel reïntegratiebeleid	veel dure trajecten uitgezet

RELATIE OVERSCHOTTEN EN TEKORTEN INKOMENS- EN WERKDEEL

Van alle gemeenten is bekeken of zij in 2008 een overschot of tekort hadden op het inkomensdeel en werkdeel (het toegekende budget in 2008). In figuur 12 zijn de gemeenten vervolgens verdeeld over de vier kwadranten. Ieder kwadrant blijkt ongeveer even groot.

Er zijn dus evenveel gemeenten met een tekort op het inkomensdeel die dat combineren met een werkdeeloverschot als dat er gemeenten zijn met een tekort op het inkomensdeel en een tekort op het werkdeel. Daarnaast gaat een overschot op het inkomensdeel in evenveel gemeenten samen met een tekort als met een overschot op het werkdeel. Een directe relatie tussen een tekort op het inkomensdeel en een overschot op het werkdeel is daarmee niet zichtbaar. Omdat het hier gegevens van alle gemeenten betreft kan er op individueel niveau wel een verband zijn.

Figuur 12: Overschot- en tekort-gemeenten



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009

3.4 Activiteiten op basis van bestedingen

Vanuit het werkdeel betalen gemeenten trajecten en ondersteuning gericht op reïntegratie en participatie.

GESUBSIDIEERDE ARBEID

Het grootste deel (34%) van het totale budget besteden de sociale diensten die meedoen aan dit onderzoek aan gesubsidieerde arbeid (oude regelingen). Het gaat dan om de voormalige Wiw- en ID-banen. Vooral de G4 zetten hun reïntegratiegelden hierop in. Kleinere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten geven veel minder geld uit aan deze vorm van gesubsidieerde arbeid (zie figuur 13 en tabel 20).

De gesubsidieerde banen zijn een erfenis van het Rijksbeleid van voor de Wet werk en bijstand (Wwb). Het geld dat het Rijk toen besteedde aan gesubsidieerde banen is in 2004 toegevoegd aan het reïntegratiebudget van gemeenten. Sinds de invoering van de Wwb hebben gemeenten een deel van die gesubsidieerde banen regulier gemaakt, maar dat is een langzaam proces. Omdat de regeling duur is, blijft relatief veel van het geld naar deze 'oude' subsidieregelingen gaan.

BEGELEIDINGSTRAJECTEN EN LOONKOSTENSUBSIDIES

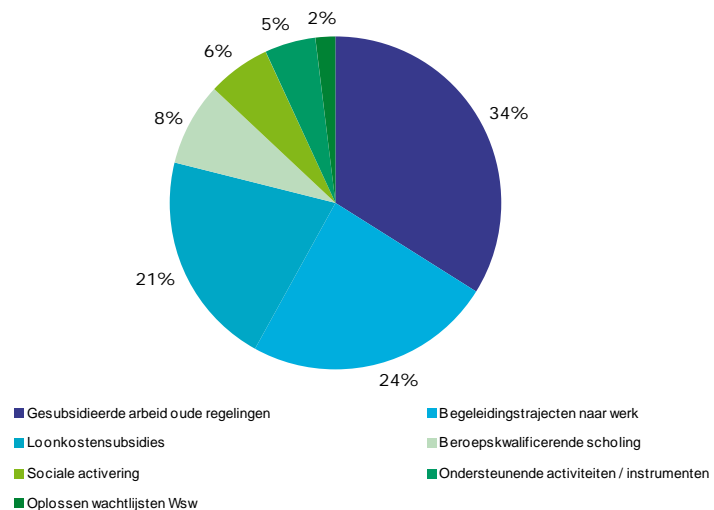
Een kwart van het budget besteden gemeenten aan begeleidingstrajecten naar werk. 21% gaat naar loonkostensubsidies. Kleinere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten geven veel meer uit aan begeleiding naar werk dan grotere gemeenten.

Er is een verband tussen de besteding van het werkbudget en de positie van klanten op de participatieladder. Gemeenten met relatief veel klanten aan de bovenkant van de ladder, geven een groter deel van het budget uit aan werkgerelateerde activiteiten.

MINDER BUDGET NAAR SCHOLING EN SOCIALE ACTIVERING

In vergelijking met voorgaande jaren blijken sociale diensten steeds meer geld uit te geven aan begeleiding naar werk en aan loonkostensubsidies. Naar sociale activering en scholing gaat steeds minder geld (al kan scholing ook onderdeel uitmaken van een begeleidingstraject naar werk, waardoor het niet apart zichtbaar wordt). Opvallend is dat bijna 60% van de sociale diensten aangeeft dat zij hun klanten geen mogelijkheden bieden voor een persoonlijk reïntegratiebudget.

Figuur 13: Besteding van het werkdeel, als percentage van totale besteding



Tabel 20: Besteding in 2008 aan reïntegratie op totaal

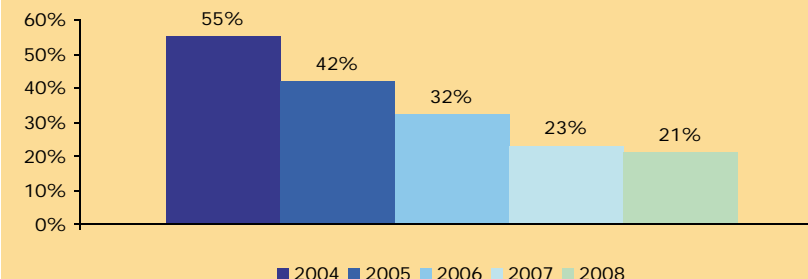
	Besteding in € (n=73)	Totaal (n=73)	G4 (n=4)	G32 (n=19)	ISD (n=11)	Kleinere gemeenten (n=39)
Gesubsidieerde arbeid oude regelingen	353.043.482	34%	39%	32%	8%	15%
Begeleidingstrajecten naar werk	252.537.306	24%	20%	27%	54%	32%
Loonkostensubsidies	221.590.538	21%	17%	27%	21%	29%
Beroepskwalificerende scholing	81.453.792	8%	12%	2%	2%	4%
Sociale activering	58.036.394	6%	6%	3%	8%	10%
Ondersteunende activiteiten / instrumenten	54.111.797	5%	5%	4%	6%	7%
Oplossen wachtlijsten Wsw	19.795.161	2%	1%	4%	1%	3%
Persoonsgebonden reïntegratiebudget	1.352.887	0%	0%	0%	0%	1%

Toelichting: de percentages in deze tabel zijn gewogen gemiddelden

STEEDS MINDER GELD NAAR WIW- EN ID-BANEN

Door de jaren heen geven gemeenten steeds minder uit aan oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid, ook bekend als Wiw- en ID-banen. Ook in 2008 nemen de bestedingen af, zij het minder snel. Waar gemeenten in 2007 gemiddeld nog 23% van het werkbudget aan oude regelingen besteedden, is dit in 2008 verder afgenomen tot 21%. Sinds 2004 is de gemiddelde besteding aan oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid gedaald van 55% naar 21% van het werkbudget (zie figuur 14 en de toelichting).

Figuur 14: Gemiddelde besteding aan oude regelingen gesubsidieerde arbeid als percentage van het werkbudget



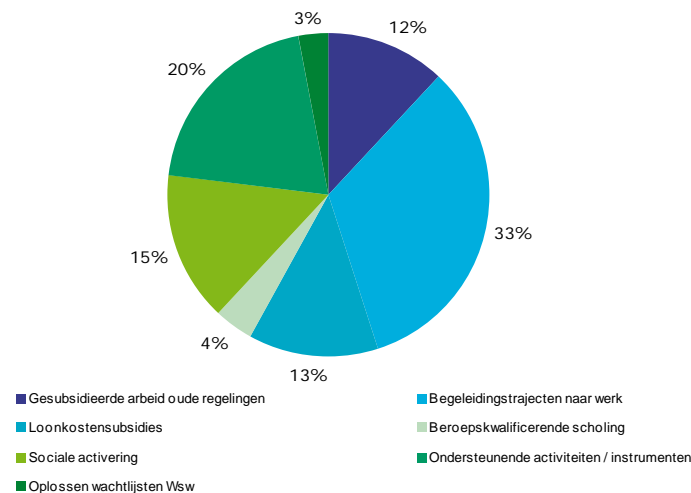
Toelichting: de percentages in deze figuur geven de gemiddelde besteding weer van alle gemeenten. Het antwoord van een kleine gemeente telt hierin even zwaar als van een grote gemeente. Om een vergelijking met vorige jaren te kunnen maken, is in dit kader gekozen voor het ongewogen gemiddelde. In tabel 20 is juist voor een gewogen gemiddelde gekozen. Omdat grote gemeenten een relatief veel groter deel van hun budget besteden aan gesubsidieerde arbeid dan kleine gemeenten, en zij in het totaal veel zwaarder meewegen, ligt het gewogen gemiddelde veel hoger dan het ongewogen gemiddelde (34% versus 21%).

3.5 Activiteiten op basis van trajecten

De uitgaven zeggen niet alles over de gemeentelijke inzet op reïntegratie. Dure instrumenten springen eruit, maar misschien bereiken andere, goedkopere instrumenten wel veel meer mensen. Daarom is gemeenten ook gevraagd naar het aantal trajecten. In 2008 hebben de respondenten van deze vraag 144.236 activiteiten ingezet voor hun klanten. Deze diensten vertegenwoordigen 164.150 bijstandsgerechtigden, wat neerkomt op 63% van de totale bijstandspopulatie in Nederland.

Op deze cijfers is een berekening losgelaten die het aantal geplaatste klanten op de activiteiten in 2008 deelt door het totaal aantal klanten dat een activiteit heeft gevolgd in 2008. Dit geeft een indicatie van de relatieve inzet van de verschillende reïntegratieactiviteiten.

Figuur 15: Inzet van trajecten, als percentage van het totaal



MEESTE TRAJECTEN GERICHT OP WERK

Sociale diensten plaatsen het merendeel (33%) van hun bijstandsklanten op een begeleidingstraject naar werk. Met name intergemeentelijke sociale diensten kiezen voor deze route. Ook matching en activiteiten in het kader van de werkgeversbenadering vallen hieronder. De grote steden zetten daarnaast relatief veel loonkostensubsidies in. Kleinere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten doen dat minder. Hetzelfde geldt voor oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid. Ze maken 12% van alle trajecten uit, terwijl ze 34% van de totale uitgaven vergen. Bij sociale diensten die relatief veel op werk gerichte activiteiten inzetten, ligt de uitstroom naar werk overigens niet hoger dan bij sociale diensten die dit niet doen.

MINDER INZET OP SOCIALE ACTIVERING

15% van de trajecten is gericht op sociale activering. Met name de grote steden zetten hier minder activiteiten op in. Het lijkt in tegenspraak met samenstelling van de doelgroep: sociale diensten noemen de participatiegraad van 41% van de

klanten gering. Toch is het in lijn met de monitor van vorig jaar. Toen bleek dat sociale diensten (ook) bij de groep die zij niet binnen vijf jaar naar werk zagen uitstromen, steeds vaker werkgerelateerde activiteiten inzetten.

VEEL ONDERSTEUNENDE ACTIVITEITEN

20% van de activiteiten betreft ondersteuning in de vorm van kinderopvang, reiskosten of schuldhulpverlening. Ook preventieve maatregelen, zoals budgetvoorlichting, vallen hieronder. Dat betekent dat sociale diensten verder kijken dan alleen de baan en aandacht besteden aan de randvoorwaarden om te kunnen werken.

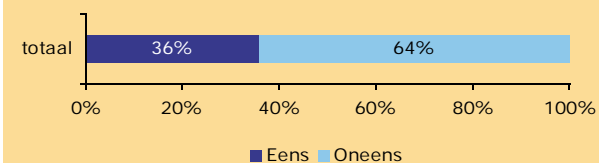
Tabel 21: Aandeel reïntegratieactiviteiten van het totaal ingezette trajecten 2008 in percentages

	Absoluut aantal ingezette trajecten	Totaal (n=82)	G4 (n=4)	G32 (n=18)	ISD (n=16)	Kleinere gemeenten (n=44)
Begeleidingstrajecten naar werk	47.256	33%	20%	31%	38%	33%
Ondersteunende activiteiten / instrumenten	28.640	20%	20%	16%	23%	20%
Sociale activering	21.480	15%	7%	14%	14%	16%
Loonkostensubsidies	18.616	13%	23%	12%	12%	12%
Gesubsidieerde arbeid oude regelingen	17.184	12%	22%	20%	8%	9%
Beroepskwalificerende scholing	5.728	4%	9%	3%	3%	5%
Oplossen wachtlijsten Wsw	4.296	3%	0%	3%	1%	4%
Persoonsgebonden reïntegratiebudget	1.432	1%	0%	1%	0%	2%

OP TRAJECT OF NIET

Bij tweederde van de sociale diensten zijn niet alle bijstandgerechtigden jonger dan 65 jaar op een traject geplaatst.

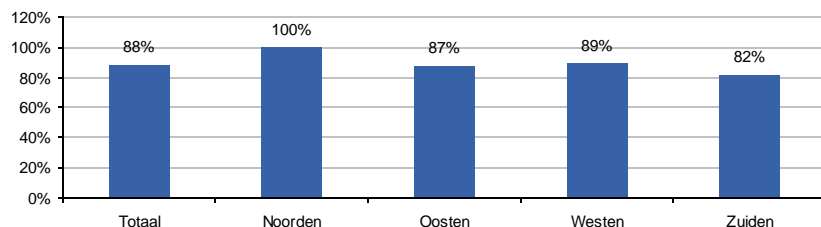
Al mijn bijstandgerechtigden jonger dan 65 jaar hebben een traject



3.6 Een reïntegratie-instrument: work first

Work first is vanaf de introductie van de Wet werk en bijstand een zeer populair instrument. Inmiddels heeft 88% van de gemeenten een vorm van work first. Vooral in het noorden is de aanpak populair. Het zuiden heeft minder vaak een work first-benadering.

Figuur 16: Aanwezigheid van work first-benadering in percentages



DOELGROEP WORK FIRST VERBREEDT

Aanvankelijk werd work first vooral ingezet voor nieuwe instroom in de bijstand. Inmiddels heeft het instrument zich ontwikkeld tot een allround reïntegratieaanpak voor zowel nieuwe instroom als het zittende bestand. Hoewel instroombeperking nog steeds het belangrijkste doel is, spelen andere doeleinden ook steeds vaker een rol.

Tabel 22: Gebruik van work first-benadering in percentages

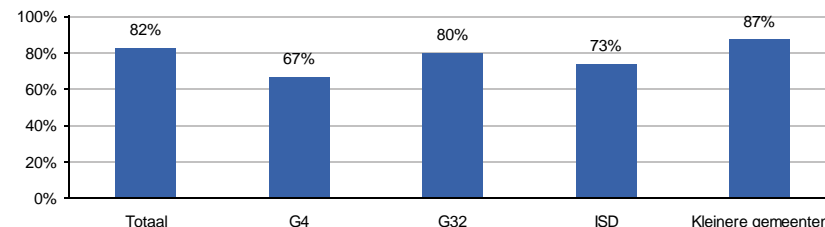
Waarvoor gebruikt u de Workfirst-benadering?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Poortwachtersfunctie	81%	100%	100%	81%	74%
Reïntegreren	77%	50%	93%	81%	74%
Activeren	76%	50%	86%	81%	74%
Motiveren	72%	75%	93%	69%	67%
Diagnosticeren	71%	75%	71%	75%	70%

INVULLING WORK FIRST VERBREEDT

80% van de sociale diensten combineert de work first-aanpak met trainingen en zorg. Deelnemers aan een work first-traject gaan aan het werk, maar volgen ook trainingen en krijgen zorg, bijvoorbeeld schuldhulpverlening, als dat nodig is.

De meeste work first-klanten werken bij de sociale werkvoorziening. Het betreft hier werksoorten als groenvoorziening en productiewerkzaamheden. Sociale diensten proberen ook reguliere werkplekken voor hun work first-programma te vinden, bijvoorbeeld via een uitzendbureau.

Figuur 17: Mogelijkheid voor meerdere soorten trajecten binnen work first-benadering in percentages



Tabel 23: Soorten trajecten binnen work first-benadering (in afnemende volgorde)

Soort 1	Groenvoorziening, productie, horeca en administratief binnen sociale werkvoorziening
Soort 2	Regulier werk via werkgevers, uitzendbureau of jobhunt
Soort 3	Scholing: sollicitatietrainingen, taalcursus of beroepsonderwijs
Soort 4	Zorgtraject: schuldhulptraject, verslavingszorg

3.7 Economische recessie

Na een jarenlange daling van het aantal bijstandsgerechtigden lijkt de economische recessie roet in het eten te gooien. Zo voorspelt het Centraal Planbureau dat het aantal mensen in de bijstand weer gaat groeien. Sociale diensten hebben in 2008 de instroom van schoolverlaters zien toenemen. Hetzelfde geldt voor de instroom van werklozen zonder of met slechts kortdurende WW-rechten. Tegelijkertijd neemt het aantal vacatures af.

KWETSBARE GROEPEN: OUDEREN EN MENSEN MET EEN BEPERKING

Managers van sociale diensten verwachten dat vooral ouderen en mensen met

een beperking de komende periode kwetsbaar zijn. Zij lopen volgens hen het grootste risico om (langdurig) aan de kant te blijven staan. Mensen met een sw-indicatie hoeven volgens sociale dienstmanagers het minst te vrezen. Het is opvallend dat slechts 35% van de managers jongeren als risicogroep noemt, terwijl het Rijk juist voor deze groep extra aandacht vraagt.

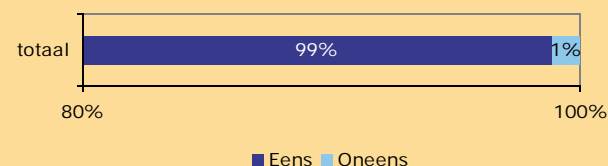
Tabel 24: Meest kwetsbare groep voor langdurige werkloosheid als gevolg van crisis in percentages

	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Ouderen	63%	75%	59%	65%	63%
Mensen met een beperking	57%	50%	47%	71%	56%
Jongeren	35%	25%	59%	24%	30%
Allochtonen	33%	25%	18%	35%	40%
Mensen met een SW-indicatie	17%	25%	12%	24%	16%

INSTROOMBEPERKING TIJDENS DE CRISIS

Bijna als één koor geven sociale diensten te kennen instroombeperking hoog in het vaandel te blijven dragen tijdens de economische recessie.

Ook tijdens de recessie blijft de inzet op instroombeperking zeer belangrijk



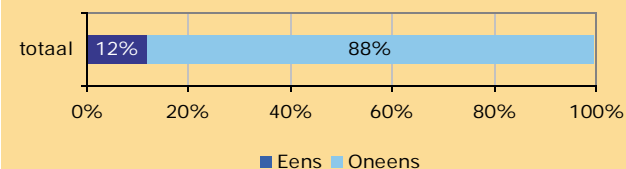
MEER INZET OP JONGEREN EN VAN WERK-NAAR-WERK TRAJECTEN

Door de recessie gaan sociale diensten hun inspanningen verhogen. Met name de inzet op jongeren stijgt. Dit komt mede door het kabinetsbeleid en het extra geld gericht op jeugdwerkloosheid. De nieuwe Wet investeren in jongeren draagt daar echter niet aan bij. De meerderheid van de sociale diensten geeft aan geen meerwaarde te zien in deze wet. Naast de inzet op jongeren willen veel sociale diensten zich tijdens de recessie focussen op trajecten die mensen van werk naar werk begeleiden. Ook hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken.

WET INVESTEREN IN JONGEREN

Veel managers van sociale diensten zijn sceptisch over de mogelijkheden die de Wet investeren in jongeren biedt voor jongeren.

Als de Wet investeren in jongeren is ingevoerd, zal ik meer kunnen doen voor jongeren



Sociale diensten zijn het meest verdeeld in hun voornemens ten aanzien van verloning en groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt: de helft verandert niets, een derde gaat zijn inspanningen verhogen, terwijl de rest juist kalmer aan gaat doen. Concluderend gaan sociale diensten onder invloed van de recessie vooral extra inzetten op de groepen mensen die snel weer kunnen uitstromen. Opmerkelijk is ook dat tegenover de extra inspanningen nauwelijks verminderde inspanningen staan. Terwijl alleen al de toegenomen stroom aanvragen menig gemeente voor grote capaciteitsproblemen stelt.

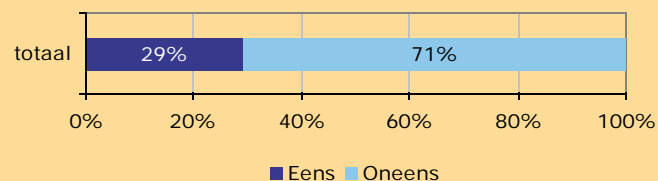
Tabel 25: Aanpassing op beleid vanwege recessie in percentages

Op de volgende onderdelen wordt vanwege de recessie meer of minder inspanning (financieel, menskracht) geleverd....	Geen verandering	Meer inspanning	Minder inspanning
Inzet op jongeren	12%	89%	0%
Van werk naar werk	30%	69%	1%
Inzet op uitkeringsintake	46%	53%	1%
Verloning	51%	33%	16%
Aandacht voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt	59%	28%	14%
Armoede- / minimabeleid	66%	30%	5%
Work First	66%	30%	5%
Vergaande resultaatfinanciering	79%	18%	2%

AANPASSING BELEID

Ondanks de recessie denken veel sociale diensten (71%) dat de inzet op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet zal verminderen.

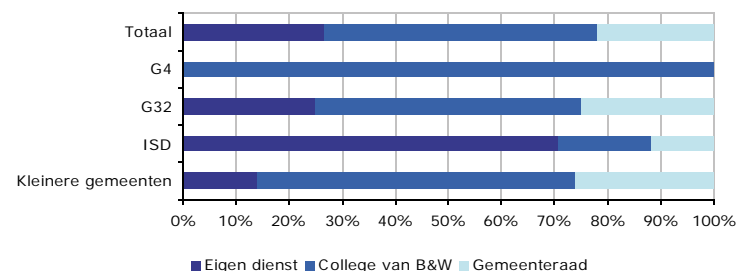
Door de recessie zal onze inzet op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt verminderen



BIJ BELEIDSVERANDERINGEN BESLUIT HET COLLEGE

Het besluit om het beleid aan te passen tijdens de crisis wordt volgens de managers vooral genomen door de Colleges van B&W. In de grote steden is het zelfs een volledige bestuursaangelegenheid. Intergemeentelijke sociale diensten beslissen in meerderheid zelf. Omdat het bestuur van deze diensten veelal uit de wethouders van de deelnemende gemeenten bestaat, kan het zijn dat een bestuurlijke beslissing is toegeschreven aan de intergemeentelijke sociale dienst zelf.

Figuur 18: Wie neemt het besluit tot eventuele aanpassing van het beleid in verband met de recessie?



3.8 Conclusies

Doordat de monitor dit jaar voor het eerst kijkt naar de inzet van de diverse trajecten ontstaat een ander beeld over de meest gebruikte activiteiten dan tot nu toe uit de uitgaven naar voren kwam. Domineren de oude regelingen gesubsidieerde arbeid nog altijd de uitgaven met 34%, in werkelijkheid gaat het 'slechts' om 12% van alle trajecten. De afbouw van gesubsidieerde arbeid is ook in 2008 doorgegaan.

Begeleidingstrajecten naar werk zijn het meest ingezet instrument. Eenderde van alle trajecten richt zich hierop. Ze vergen een kwart van het budget. Een vijfde van de activiteiten bestaat uit ondersteuning in de vorm van zaken als schuldhulpverlening en kinderopvang. Deze randvoorwaardelijke ondersteuning is daarmee het op een na populairste instrument van sociale diensten, hoewel het 'slechts' 5% van de uitgaven vergt. Ook sociale activering is met 15% een veel ingezet instrument, dat niet veel kost (6%). Loonkostensubsidies zijn relatief duur, ze zijn goed voor 13% van de trajecten en 21% van de uitgaven. Scholing wordt weinig ingezet.

Binnen de begeleidingstrajecten naar werk is veel maatwerk mogelijk, zowel voor de werkzoekende als de werkgever. Het lijkt daarmee een trajectvorm die oplossingen biedt voor de veel voorkomende belemmeringen van uitkeringsgerechtigden. Work first, vanaf de introductie van de Wet werk en bijstand zeer populair, is inmiddels een allround reïntegratieinstrument geworden voor diverse groepen en diverse doeleinden.

Gemeenten gaven in 2008 meer uit aan reïntegratie dan zij dat jaar ontvingen. De reserves van vorige jaren zorgen ervoor dat de meeste gemeenten nog geld over hebben, al worden die reserves snel kleiner, omdat naar verwachting ook in 2009 de uitgaven de inkomsten zullen overtreffen. De mate en het tempo waarin gemeenten hun budget inzetten verschilt sterk. Kleinere gemeenten gaven (net als de G4) in 2008 meer uit dan zij in dat jaar ontvingen. Maar afgezet tegen alle beschikbare middelen (dus inclusief de reserves) hebben de kleinere gemeenten juist het vaakste nog een overschot.

Bij de inschatting van de economische crisis vallen twee dingen op. Ouderen en mensen met een beperking hebben volgens sociale diensten de grootste kans om langdurig werkloos te raken. Gevraagd naar hun extra inspanningen zullen sociale diensten zich vooral richten op jeugdwerkloosheid en mensen van werk

naar werk begeleiden. Het is in lijn met de speerpunten en het extra geld van het kabinet. De grote vraag is wat dit gaat betekenen voor de inspanningen voor ouderen en kwetsbaren.

Want het tweede opvallende is dat sociale diensten aangeven op veel terreinen meer inspanning te gaan leveren, terwijl ze op andere terreinen nauwelijks een stapje terug doen. Gaat dat wel lukken? Alleen al de toegenomen stroom aanvragen stelt menig gemeente op dit moment voor grote capaciteitsproblemen. Daarbovenop komen nog de ombuigingen: sociale diensten moeten inkrampen vanwege gemeentelijke bezuinigingen op hun organisatie en landelijke kortingen op het reïntegratiebudget.

4. De werkvloer

Het aantal sociale diensten is de afgelopen jaren gedaald. Door gemeentelijke herindelingen en door de komst van intergemeentelijke sociale diensten zijn er nog zo'n 325 sociale diensten over, al heten ze lang niet allemaal meer zo. Binnen gemeenten is veel gereorganiseerd waardoor diensten of afdelingen sociale zaken nu onderdeel uitmaken van een sector Samenleving, Publiekszaken, Welzijn & Werk of Zorg & Inkomen.

Op ruim honderd werkpleinen werken sociale diensten inmiddels samen met UWV Werkbedrijf. Voor gemeenten die op het werkplein gehuisvest zijn, betekent dit vaak dat de gehele sociale dienst hierin opgaat. Dat ligt heel anders voor sociale diensten die geen eigen werkplein hebben. Kortom, de ene sociale dienst is de andere niet. Alhoewel er een duidelijke kern van activiteiten is die iedere sociale dienst kenmerkt, is de praktijk op de werkvloer zeer divers in doelstellingen, in organisatie, in taken en in samenwerkingspartners.

4.1 Organisatie

SOCIALE DIENSTEN KLANTGESTUURD

De meeste sociale diensten omschrijven zichzelf als een klantgestuurde organisatie. Slechts een op de tien sociale diensten ziet zichzelf als budgetgestuurd.

Tabel 26: Typering van eigen organisatie

	Totaal	G4 (N=3)	G32 (N=19)	ISD (N=18)	Kleinere gemeenten (N=53)
Klantgestuurd	65%	67%	65%	59%	67%
Beleidsgestuurd	25%	33%	29%	24%	23%
Budgetgestuurd	10%	0%	6%	18%	10%

PERSONEELSO MVANG SOCIALE DIENSTEN

De sociale diensten in dit onderzoek hebben bij elkaar 13.392 fte aan personeel in dienst. Een sociale dienst in een G32-gemeente heeft ongeveer acht keer zoveel personeel in huis als een kleinere sociale dienst. De sociale diensten in de grote steden hebben naar verhouding drieëndertig keer zoveel fte's als kleinere gemeenten.

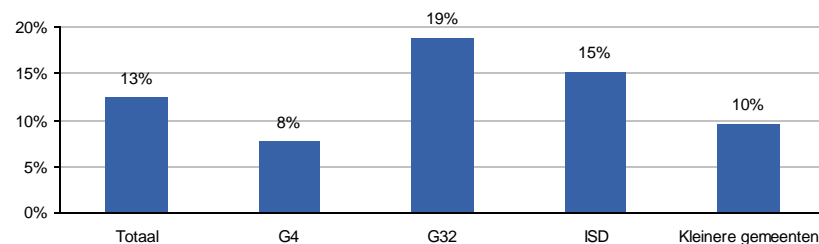
De formaties van sociale diensten zijn moeilijk met elkaar te vergelijken. Zo heeft de ene sociale dienst een veel breder takenpakket dan de andere. Waar de ene sociale dienst zich vooral op de bijstand richt, doet de andere ook de inburgering en verstrekkingen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning erbij. En waar de ene sociale dienst alle re-integratie uitbesteedt, doet de ander een groot deel in eigen beheer. Verder zijn de diensten zeer verschillend georganiseerd. Bij de ene dienst zit beleid en automatisering binnen de dienst, bij een ander er buiten. Op basis van deze cijfers is het daarom niet mogelijk om een gemiddeld aantal fte per klant te berekenen.

Tabel 27: Formatie binnen eigen dienst / afdeling

	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Totaal aantal personeel in fte's	158,0	1464,5	259,4	57,6	39,7

Bijna één op de vijf personeelsleden van een dienst binnen een G32-gemeente is ingehuurd. Bij kleinere gemeenten en de vier grote steden ligt dit percentage een stuk lager.

Figuur 19: Percentage van totale personeel dat is ingehuurd (schatting)



SCHAALGROOTTE

Het verbreden van het takenpakket en de doelgroep van de sociale dienst kan invloed hebben op de gewenste omvang van de dienst. Zo kunnen bijvoorbeeld kleinere gemeenten met een beperkt personeelsbestand moeite hebben de

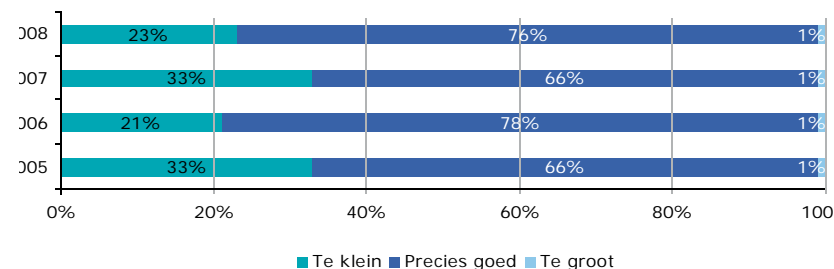
continuïteit in dienstverlening te garanderen. Het blijkt dat bijna een kwart van de sociale diensten zichzelf als te klein beoordeelt. Opvallend is dat niet alleen kleinere gemeenten aangeven dat de schaal te klein is, ook intergemeentelijke sociale diensten en G32-gemeenten geven dat aan.

Tabel 28: Beoordeling schaalgrootte in percentages

Hoe beoordeelt u uw uitvoeringsschaal voor het participatiebeleid?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Te klein	23%	0%	24%	24%	24%
Passend	76%	75%	77%	77%	76%
Te groot	1%	25%	0%	0%	0%

In de Divosa-monitor van vorig jaar gaf een derde van de managers aan de eigen schaal te klein te vinden. Op dit moment is dat percentage weer gedaald rond het niveau van 2006, te weten 23%.

Figuur 20: Vergelijking oordeel schaalgrootte in 2005, 2006, 2007 en 2008



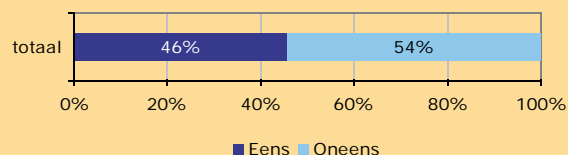
4.2 Takenpakket

Net als de doelgroep van de sociale dienst is het takenpakket van sociale diensten erg veelzijdig.

IMPACT PARTICIPATIEBUDGET OP DIENSTVERLENING

Bijna de helft van de sociale diensten is van mening dat de invoering van het participatiebudget geen veranderingen met zich meebrengt voor de dienstverlening.

Mijn dienstverlening verandert niet met de invoering van het participatiebudget



BREDE SOCIALE DIENST

Sociale diensten beperken zich allang niet meer tot het uitvoeren van de Wet werk en bijstand (Wwb). Alle sociale diensten voeren zelf of op de zogeheten werkpleinen minimaregelingen/armoedebelid uit. Bij de overgrote meerderheid van de sociale diensten hoort ook inburgering en schuldhulpverlening tot het takenpakket. In mindere mate kunnen klanten voor (een deel van) de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) terecht bij de sociale dienst of op een werkplein.

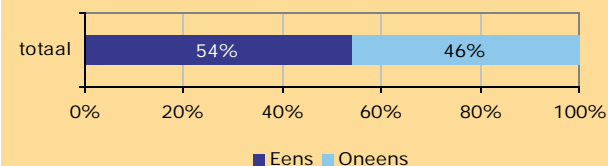
De gehele Wmo en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) worden minder door sociale diensten uitgevoerd. In vergelijking met 2008 blijkt zelfs dat veel minder diensten de Wsw tot het eigen takenpakket rekenen (in 2008 nog 60%, tegen 40% in 2009). Een mogelijke verklaring is dat de feitelijke uitvoering in het sw-bedrijf plaatsvindt.

Slechts een derde van de diensten heeft de uitvoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) als taak, terwijl dit budget in het participatiebudget is opgenomen. Overigens komt dit wel overeen met het feit dat 35% van de diensten mensen die volwasseneneducatie nodig hebben tot de doelgroep rekenen.

WAJONG

Iets meer dan de helft van de sociale diensten kan zich vinden in het voorstel om de uitvoering van de Wajong naar de gemeente over te hevelen.

De uitvoering van de Wajong zou naar de gemeente overgeheveld moeten worden



WERKPLEIN VOORAL OP WERK GERICHT

Sociale diensten gebruiken de werkpleinen, waar zij samenwerken met UWV, vooral voor het uitvoeren van de Wwb en in mindere mate voor armoedebelid, inburgering en schuldhulpverlening. De meer op zorg gerichte taken worden niet op het werkplein aangeboden.

Tabel 29: Taakverdeling eigen sociale dienst, werkplein of geen taak

Welke taken worden waar uitgevoerd?	In eigen dienst	Op werkplein	Geen taak
Minimaregelingen / armoedebelid	92%	12%	0%
Wet werk en bijstand	83%	46%	0%
Wet inburgering	75%	13%	17%
Schuldhulpverlening	67%	10%	29%
De Wmo (bepaalde onderdelen)	53%	0%	47%
De Wmo (alles)	37%	0%	63%
Wet sociale werkvoorziening	34%	7%	60%
Wet educatie en beroepsonderwijs	33%	3%	64%

4.3 Uitgelicht: schuldhulpverlening

Een ruime meerderheid van de sociale diensten heeft schuldhulpverlening in het takenpakket zitten. In Den Haag is een wet in de maak die gemeenten een zorgplicht geeft voor mensen die schuldhulpverlening nodig hebben.

UITVOERING LIGT BIJ GEMEENTE EN/OF KREDIETBANK

Voor het grootste deel komt de uitvoering van schuldhulpverlening voor rekening van de gemeente zelf of de kredietbank. De G32-gemeenten besteden de uitvoering het minst vaak uit. Kleinere gemeenten laten de uitvoering van de schuldhulpverlening meestal over aan de kredietbank en kiezen ook relatief vaker voor een private organisatie.

Tabel 30: Uitvoering van schuldhulpverlening in percentages

Wie voert in uw gemeente de schuldhulpverlening uit?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Gemeente zelf	39%	50%	67%	47%	25%
De kredietbank	36%	25%	22%	35%	42%
Een private organisatie	14%	0%	6%	6%	21%
Een aan de gemeente gelieerde instelling	6%	0%	0%	12%	6%
Een publieke organisatie	6%	25%	6%	0%	6%

WACHTLIJST SCHULDHULPVERLENING

38% van de gemeenten heeft een wachtlijst voor schuldhulpverlening. Bij de grote gemeenten is dat zelfs de helft. Wachtlijden langer dan een half jaar zijn uitzonderlijk, maar opnieuw is de kans op een lange wachttijd in een van de vier grote gemeenten het hoogst.

Tabel 31: Wachtlijst voor schuldhulpverlening in percentages

Is er in uw gemeente een wachtlijst voor schuldhulpverlening?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Nee	62%	25%	53%	59%	69%
Ja, korter dan een half jaar	35%	50%	47%	41%	28%
Ja, korter dan een jaar	2%	25%	0%	0%	2%
Ja, langer dan een jaar	1%	0%	0%	0%	2%

BESCHIKBARE MIDDELEN VOOR SCHULDHULPVERLENING

Voor de financiering van schuldhulpverlening putten gemeenten uit een combinatie van budgetten. Het gros van de gemeenten gebruikt de algemene middelen. Deze middelen vloeien soms voort uit het minimabeleid van een gemeente. Ze worden aangevuld met geld uit het werkdeel (participatiebudget) en rijks gelden die specifiek bedoeld zijn voor armoedebestrijding en

schuldhulpverlening. Bijzondere bijstand zetten gemeenten minder vaak in voor de hulp aan mensen met problematische schulden.

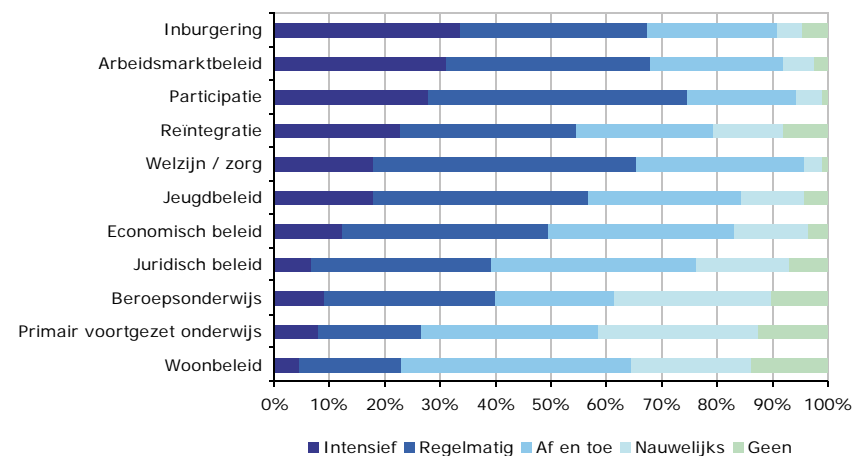
Tabel 32: Middelen waarmee de schuldhulpverlening wordt gefinancierd

Algemene middelen (al dan niet via begroting)	62%
Werkdeel / participatiebudget	32%
Specifieke gelden schuldhulpverlening en armoede	32%
Bijzondere bijstand	13%

4.4 Interne samenwerking

Om de brede doelgroep van sociale diensten te bedienen, is een vorm van integraal beleid en samenwerking onontbeerlijk. De gemeentelijke organisatie telt verschillende afdelingen die kunnen bijdragen aan de zelfredzaamheid en participatie van burgers. Een zekere mate van samenwerking tussen de verschillende afdelingen is hiervoor gewenst. In figuur 21 en in tabel 33 is op een schaal van 0 tot 10 (0=nauwelijks tot geen samenwerking, 10=intensieve samenwerking) de mate van interne samenwerking weergegeven.

Figuur 21: Interne samenwerking



VEEL ROND PARTICIPATIE, ARBEIDSMARKT EN INBURGERING

Sociale diensten werken het meest integraal samen op het gebied van participatie. De recente komst van het participatiebudget zal hier zeker toe hebben bijgedragen. Net als vorig jaar wordt binnen de sociale dienst ook intensief samengewerkt op de terreinen van inburgering, welzijn/zorg en arbeidsmarktbeleid. Reïntegratiebeleid is in vergelijking met vorig jaar een iets minder integraal onderdeel binnen de sociale dienst (6,3 ten opzichte van 6,8 in 2007).

WEINIG ROND ONDERWIJS

Het onderwijs blijft achter als het gaat om interne samenwerking: zowel beroepsonderwijsbeleid als voortgezet onderwijs scoren laag. Grote gemeenten werken over het algemeen veel meer integraal samen dan kleinere gemeenten. Intergemeentelijke sociale diensten werken het minst integraal samen. Dit laatste valt te verklaren uit het feit dat deze vooral in het leven zijn geroepen om alleen de Wet werk en bijstand uit te voeren.

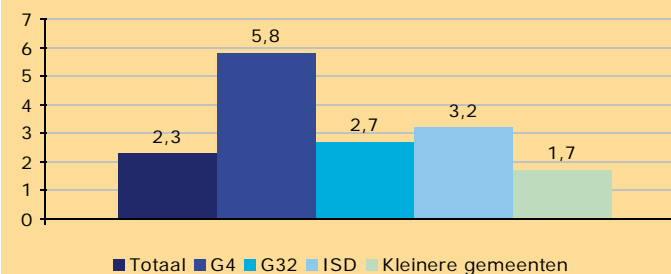
Tabel 33: Mate van interne samenwerking op een schaal van 0-10

Kunt u aangeven in welke mate u op de volgende beleidsterreinen samenwerkt met andere afdelingen of diensten binnen uw gemeentelijke organisatie?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Participatie	7,4	9,4	8,7	6,5	7,0
Inburgering	7,2	10,0	9,3	6,3	6,5
Arbeidsmarktbeleid	7,2	10,0	9,2	6,1	6,6
Welzijn / zorg	7,0	7,5	8,2	5,8	6,9
Jeugdbeleid	6,4	9,4	8,8	4,4	6,0
Reïntegratiebeleid	6,3	8,8	8,8	5,1	5,5
Economisch beleid	6,1	8,8	7,9	4,0	5,9
Juridisch beleid	5,4	6,9	6,4	3,5	5,6
Beroepsonderwijsbeleid	5,1	8,1	7,9	3,9	4,2
Primair / voortgezet onderwijs	4,5	6,3	6,5	3,8	4,0

SAMENWERKEN RONDOM PARTICIPATIE

Managers van sociale diensten zien participatie breed. Dit blijkt ook uit het aantal gemeentelijke diensten/afdelingen dat betrokken is bij het participatiebeleid: gemiddeld houden iets meer dan twee diensten/afdelingen zich hiermee bezig. In de kleinere gemeenten ligt dit aantal wat lager (1,7), in de grote steden juist hoger (5,8). Deze hoge uitkomst kan beïnvloed zijn door de organisatiestructuur van grote gemeenten die vaak meer afdelingen hebben.

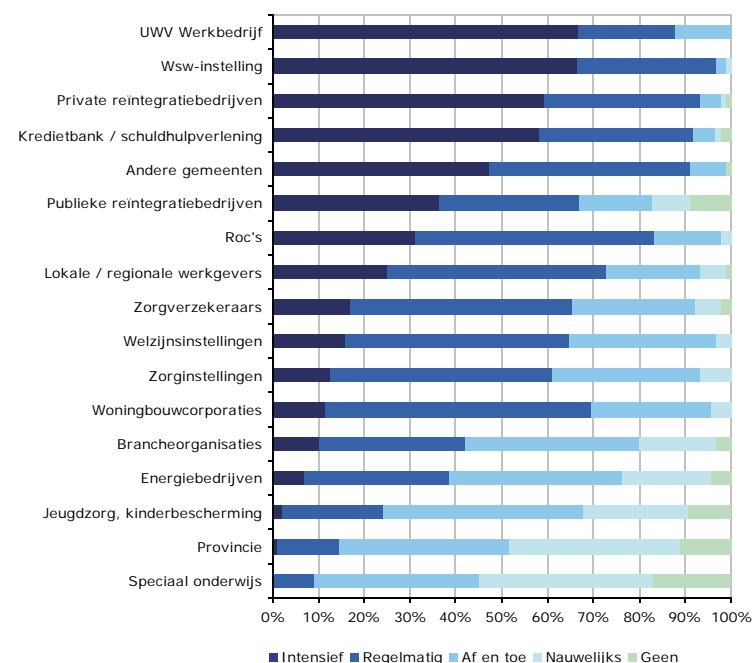
Figuur 22: Gemiddeld aantal diensten betrokken bij participatiebeleid en besteding van participatiebudget



4.5 Externe samenwerking

Naast interne partijen zijn er legio zelfstandige externe organisaties die zich bewegen rondom het werkterrein van de sociale dienst. Door samen te werken met deze partijen aan zowel de vraag- als aanbodkant van de arbeidsmarkt kan men elkaar versterken en beter maatwerk leveren. In figuur 23 en tabel 34 is op een schaal van 0 tot 10 (0=nauwelijks tot geen samenwerking, 10=intensieve samenwerking) de mate van externe samenwerking weergegeven.

Figuur 23: Externe samenwerking



VEEL MET WSW-INSTELLINGEN EN UWV WERKBEDRIJF

Wsw-instellingen en UWV Werkbedrijf zijn de belangrijkste partners voor sociale diensten. Ze worden op de voet gevolgd door private reïntegratiebedrijven, kredietbanken en schuldhulpverleningsinstellingen. De samenwerking met andere gemeenten scoort ook hoog. Dit beeld is ongewijzigd ten opzichte van voorgaande jaren.

STEEDS MEER MET ROC'S EN ZORGPARTNERS

De samenwerking van sociale diensten met andere partners op het gebied van zorg en welzijn (welzijns- en zorginstellingen, verzekeraars) is iets sterker geworden (met gemiddeld een halve punt) in vergelijking tot vorig jaar. Hetzelfde geldt voor de samenwerking met de roc's (7,8 in deze monitor ten opzichte van 7,3 in 2007). De samenwerking met externe onderwijsinstellingen is al met al dus intensiever dan met de afdeling onderwijs binnen de gemeente.

WEINIG MET JEUGDZORG

Er is relatief weinig tot nauwelijks samenwerking met de provincie, jeugdzorg / kinderscherming en speciaal onderwijs.

MEER EXTERNE DAN INTERNE SAMENWERKING

Net als in de vorige monitor geldt dat gemeenten over het geheel bekeken wat intensiever samenwerken met externe dan met interne partners.

Tabel 34: Mate van externe samenwerking op een schaal van 0-10

Kunt u aangeven in welke mate u met de volgende externe partners samenwerkt?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Wsw-instelling	9,0	9,4	9,6	8,5	8,9
UWV Werkbedrijf	8,9	10,0	9,9	9,4	8,3
Private reïntegratiebedrijven	8,7	9,4	9,3	8,4	8,6
Kredietbank / schuldhulpverlening	8,6	10,0	9,1	8,8	8,2
Andere gemeenten	8,4	9,4	8,6	8,2	8,3
Roc's	7,8	8,8	8,8	7,9	7,4
Lokale / regionale werkgevers	7,3	8,1	8,3	6,9	6,9
Welijnsinstellingen	7,0	8,8	7,8	6,4	6,7
Publieke reïntegratiebedrijven	7,0	9,4	8,7	5,7	6,6
Woningbouwcorporaties	6,9	8,8	7,9	5,8	6,7
Zorgverzekeraars	6,8	8,8	8,3	6,1	6,4
Zorginstellingen	6,7	6,9	7,4	5,8	6,7
Brancheorganisaties	5,7	6,9	7,6	5,3	5,0
Energiebedrijven	5,4	6,3	7,0	4,3	5,2
Jeugdzorg, kinderscherming	4,7	6,3	5,9	3,3	4,5
Provincie	4,0	3,8	5,8	2,9	3,7
Speciaal onderwijs	3,5	5,0	4,6	2,5	3,2

4.6 Samenwerken rondom reïntegratie

Gemeenten werken veel samen met reïntegratiebedrijven (zowel publiek als privaat) en Wsw-instellingen. In 2002, ten tijde van de invoering van de wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Suwi), werden gemeenten in eerste instantie verplicht al hun reïntegratie-activiteiten extern in te kopen. Die

plicht tot uitbesteding is in 2006 vervallen. Sindsdien kunnen sociale diensten ervoor kiezen om reïntegratietrajecten in eigen beheer uit te voeren.

DE PRAKTIJK: EEN MIX

In de praktijk blijkt dat sociale diensten vooral de uitvoering van ondersteunende activiteiten, begeleidingstrajecten naar werk en loonkostensubsidies zelf ter hand nemen. Private bedrijven blijven echter ook actief in het begeleiden naar werk en zijn de vindplaats voor scholing. Het oplossen van wachtlijsten voor de Wsw besteden sociale diensten in de meeste gevallen uit aan een instelling die aan de gemeente is gelieerd. Dit is meestal het sw-bedrijf.

Tabel 35: Uitvoering van reïntegratie in percentages

Welke partij heeft voor u de volgende activiteiten uitgevoerd?	De dienst / afdeling zelf	Aan de gemeente gelieerde instelling	Private bedrijven	Niet van toepassing
Ondersteunende activiteiten / instrumenten	73%	36%	53%	0%
Begeleidingstrajecten naar werk	68%	46%	82%	1%
Loonkostensubsidies	62%	32%	43%	2%
Sociale activering	49%	57%	57%	3%
Gesubsidieerde arbeid oude regelingen	43%	47%	18%	10%
Oplossen wachtlijsten Wsw	40%	59%	11%	14%
Persoonsgebonden reïntegratiebudget	27%	7%	12%	59%
Beroepskwalificerende scholing	8%	37%	74%	8%

KLEINERE GEMEENTEN BESTEDEN MEER UIT

Kleinere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten besteden over het algemeen meer uit aan private bedrijven. Uitzondering hierop zijn de oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid; die voeren zij juist vaker in eigen beheer uit.

4.7 Samenwerken op de werkpleinen

Sinds 2002 zijn gemeenten, UWV en CWI (inmiddels UWV Werkbedrijf) de gezamenlijke uitvoerders van de sociale zekerheid. Omdat ieder een deel doet, hebben de organisaties elkaar nodig. Ten behoeve van werkzoekenden en werkgevers werken zij daarom steeds intensiever samen. Op ruim 100 'werkpleinen' verspreid over het land zitten zij op één locatie, delen ze kennis en kunde over arbeidsbemiddeling, en bieden ze hun dienstverlening gezamenlijk aan. Dat is het meest praktisch voor werkzoekenden en werkgevers. Deze manier

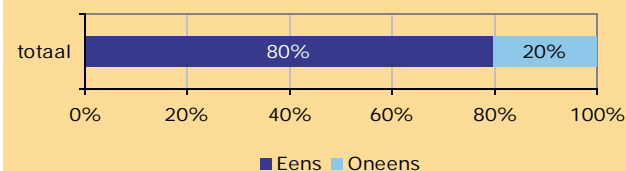
van werken heet integrale dienstverlening. Op landelijk niveau is afgesproken dat de integrale dienstverlening op 1 januari 2010 overal is ingevoerd.

SAMENWERKING MET UWV WERKBEDRIJF

De sociale diensten voeren de bijstandswet uit. Het landelijke Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) is verantwoordelijk voor de uitvoering van regelingen rondom ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Denk aan de WW, de Wia en de Wajong. UWV is begin 2009 gefuseerd met het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) tot UWV Werkbedrijf.

De overgrote meerderheid van de sociale diensten kan zich vinden in de nieuwe opzet van een centraal UWV Werkbedrijf als opvolger van de twee aparte organisaties CWI en UWV.

De vorming van het UWV Werkbedrijf is een verbetering ten opzicht van een los CWI en UWV



AANSLUITING BIJ EEN WERKPLEIN

Vrijwel alle gemeenten zijn aangesloten bij een werkplein. In een derde van de gevallen kunnen klanten ook nog bij de gemeente zelf terecht. Zeven gemeenten geven aan dat zij niet zijn aangesloten bij een werkplein.

Tabel 36: Aansluiting gemeente bij werkplein in percentages

Is uw gemeente aangesloten bij een werkplein?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Ja	57%	25%	71%	88%	45%
Ja, maar inwoners kunnen ook nog bij de gemeente terecht	35%	75%	24%	13%	43%
Nee	8%	0%	6%	0%	12%

SERVICE OP HET WERKPLEIN: WERK EN INKOMEN

De werkpleinen bieden vooral dienstverlening gericht op werk (reïntegratie) en inkomen. Voor vragen rondom minimaregelingen, inburgering en zorg kunnen burgers veel minder vaak op een werkplein terecht. Uitzondering hierop zijn de vier grote gemeenten.

Tabel 37: Service op het werkplein

Klanten kunnen op het werkplein terecht voor...	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Reïntegratievragen	95%	100%	100%	100%	92%
Inkomensvragen	89%	100%	94%	88%	87%
Armoede / minima ondersteuningsvragen	40%	75%	50%	63%	26%
Inburgeringsvragen	36%	25%	50%	44%	30%
Zorgvragen (Wmo, Awbz)	11%	0%	31%	0%	9%

EXTERNE PARTIJEN OP HET WERKPLEIN

Dat de service van het werkplein vooral werk- en inkomensgericht is, komt ook tot uiting in de vertegenwoordiging van externe partijen op het werkplein (zie tabel 38). In respectievelijk een derde tot een kwart van de gevallen zijn private en publieke reïntegratiebedrijven te vinden op het werkplein. Lokale werkgevers en brancheorganisaties hebben op 20% van de werkpleinen een plek gevonden. De meesten zijn echter niet aanwezig en maken vooral gebruik maken van de mogelijkheid om informatie te presenteren (o.a. vacatureborden).

Andere externe partners, bijvoorbeeld uit de zorg- en welzijnswereld, presenteren zich nauwelijks fysiek op de werkpleinen. Ze zijn eerder indirect aanwezig en stellen meestal informatie beschikbaar. Opvallend is dat binnen de G32-gemeenten het palet van (in)direct vertegenwoordigde partijen op het werkplein vaker een bredere schakering kent dan bij andere gemeenten.

Tabel 38: Vertegenwoordiging van externe partijen op het werkplein in percentages

Zijn de volgende externe partijen vertegenwoordigd op het werkplein?	Vertegenwoordigd op het werkplein	Informatie aanwezig op het werkplein	Geen relatie met werkplein
UWV Werkbedrijf	98%	1%	1%
Andere gemeenten	59%	18%	24%
Private reïntegratiebedrijven	30%	49%	21%
Wsw-instelling	28%	58%	14%
Publieke reïntegratiebedrijven	26%	49%	25%
Roc's	24%	63%	13%
Kredietbank / schuldhulpverlening	22%	56%	22%
Brancheorganisaties	21%	64%	16%
Lokale / regionale werkgevers	20%	70%	10%
Welzijnsinstellingen	3%	41%	56%
Zorgverzekeraars	0%	35%	65%
Zorginstellingen	0%	29%	71%
Jeugdzorg, kinderscherming	0%	27%	73%
Speciaal onderwijs	0%	26%	74%
Woningbouwcorporaties	0%	16%	84%
Provincie	0%	13%	87%
Energiebedrijven	0%	13%	87%

4.8 Agressie

Bij de sociale diensten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek zijn in 2008 in totaal 2.281 incidenten van ongewenst gedrag geteld, waarvan ongeveer een derde bij de grote gemeenten. Verbaal geweld is de meest voorkomende vorm van agressie.

MEER INCIDENTEN IN KLEINERE GEMEENTEN

Om de frequentie van deze incidenten te kunnen vergelijken is het aantal incidenten per 100 bijstandsuitkeringen berekend. Hieruit blijkt dat het gemiddelde op 3,2 incident per 100 bijstandsuitkeringen ligt. Kleinere gemeenten hebben vaker te maken met ongewenst gedrag van klanten.

Tabel 39: Agressie bij sociale diensten in 2008

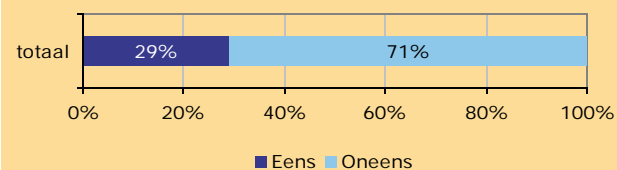
Hoe vaak heeft uw dienst vorig jaar te maken gehad met de volgende vormen van ongewenst gedrag:	Totaal (N=86)	G4 (N=3)	G32 (N=15)	ISD (N=16)	Kleinere gemeenten (N=52)
Absoluut aantal incidenten	2.281	756	784	199	542
Aantal incidenten per 100 bijstanduitkeringen					
Totaal	3,2	1	1,6	2,3	4,3
Aantal incidenten verbaal geweld	2,6	0,4	1,1	1,7	3,6
Aantal incidenten bedreiging, stalking en overige vormen van intimidatie	0,1	0,1	0,2	0	0,7
Aantal incidenten discriminatie	0,4	0,3	0,2	0,3	0,5
Aantal incidenten seksuele intimidatie	0,4	0	0	0,1	0,7
Aantal incidenten fysiek geweld	0,1	0	0	0	0,1

Toelichting: Niet alle sociale diensten kunnen het aantal incidenten onderverdelen naar vorm. Zij hebben daarom alleen een totaal aantal incidenten opgegeven. Het percentage voor het totaal aantal incidenten ligt daarom lager dan de optelsom van de onderverdeling.

AGRESSIE

71% van de sociale diensten ziet geen toename van agressie. Bij de 29% die een geweldstoename ervaart, gaat het vooral om de G32-gemeenten.

Als sociale dienst krijgen wij steeds vaker te maken met agressie en andere incidenten



4.9 Conclusies

Het takenpakket van de meeste sociale diensten is zeer breed. Naast de Wet werk en bijstand (Wwb) en het minimabeleid zijn de meeste ook verantwoordelijk voor inburgering en schuldhulpverlening. Iets meer dan de helft van de sociale diensten voert ook onderdelen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit. Educatie blijft achter, slechts eenderde van de sociale diensten heeft het als taak.

Dit brede takenpakket vraagt om samenwerking. Binnen de gemeentelijke organisatie werken sociale diensten vooral samen op het terrein van participatie, inburgering, arbeidsmarkt en welzijn en zorg. Samenwerking op het terrein van onderwijs blijft achter. Gemiddeld zijn in een gemeente 2,3 afdelingen of diensten bezig met participatie. In kleinere gemeenten ligt dat lager, in grotere gemeenten hoger.

Extern werken sociale diensten iets intensiever samen dan binnen de eigen gemeente. En over het algemeen werken grotere gemeenten intensiever samen dan kleinere gemeenten. Er wordt extern het meest samengewerkt op het terrein van werk en inkomen. De belangrijkste samenwerkingspartners zijn UWV Werkbedrijf, sw-bedrijven, reïntegratiebedrijven en kredietbanken. Minder, maar wel intensiever dan vorig jaar, is de samenwerking met roc's.

Ook binnen het werkplein zijn de activiteiten vooral op werk en inkomen gericht. Bij de grote gemeenten en de intergemeentelijke sociale diensten is de kans groter dat iemand ook met vragen over minimaregelingen en inburgering op het werkplein terecht kan. Op de meerderheid van de werkpleinen zijn roc's, sw-bedrijven en kredietinstellingen niet fysiek vertegenwoordigd.

5. Bestuur en regie

Het Rijk decentraliseert steeds meer verantwoordelijkheden naar lokale overheden. Naast de Wet werk en bijstand is bijvoorbeeld ook de Wet maatschappelijke ondersteuning een gemeentelijke taak. Hierdoor ontstaat ruimte voor meer maatwerk voor de burger. Maar het doet tevens een beroep op het lokale bestuur om tot een duidelijke visie te komen over de invulling en uitvoering van het beleid. Eerder in deze monitor werd bovendien al duidelijk dat op het brede terrein van participatie, zowel binnen de gemeente als daarbuiten, veel spelers zijn die allemaal een stukje bijdragen aan participatiebevordering. Dat vraagt om heldere opdrachten aan de diverse uitvoerders. Dit hoofdstuk gaat daarom over de betrokkenheid van de lokale politiek én cliëntenorganisaties bij het werk van sociale diensten.

GEMEENTEN

Het aantal gemeenten in Nederland vertoont een dalende lijn. De teller staat sinds 1 januari 2009 op 441. Het aantal samenwerkingsverbanden is gestabiliseerd en ligt momenteel rond 28. Zij vertegenwoordigen samen 103 gemeenten.

Tabel 40: Aantal gemeenten en samenwerkingsverbanden

	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal aantal gemeenten	467	458	443	443	441
Individuele, budget-verantwoordelijke Gemeenten	411	398	443	443	441
Samenwerkingsverbanden	14	23	26	29	28
Samenwerkingsverbanden met ongedeeld Wwb-budget	11	16	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Toelichting: Sinds 2007 is er een einde gekomen aan het verschaffen van ongedeelde Wwb-budgetten aan samenwerkingsverbanden. De budgetten worden vanaf die tijd per individuele gemeente verstrekt.

5.1 Beleid

Het maken en uitvoeren van beleid begint met het formuleren van een heldere missie rondom het werk van sociale diensten. Dit is een belangrijke taak voor

colleges en/of gemeenteraden. Sociale dienstmanagers hebben in deze monitor aangegeven in hoeverre zij vanuit een missie werken.

HET GROOTSTE DEEL: (NOG) GEEN MISSIE

Het grootste deel van de sociale diensten werkt niet vanuit een bepaalde missie of geeft aan dat deze nog geformuleerd moet worden in de nota. Vaak is er al wel een startnotitie aangedragen of zijn er algemene beleidsuitgangspunten geformuleerd die nog op nadere uitwerking wachten.

DE REST: IEDEREEN DOET MEE

Sociale diensten die wel een missie meekrijgen vanuit college en/of gemeenteraad zien deze toegespitst op het concept 'iedereen doet mee'. Dit betreft in eerste instantie een volumedoelstelling (daling van de bijstand), maar ook een doelstelling om iedereen te betrekken bij de maatschappij. Overigens ligt de focus wel op duurzame uitstroom en geven sociale diensten aan dat zij burgers ook een eigen verantwoordelijkheid toedichten als het gaat om actief meedoen aan het maatschappelijke verkeer.

BELEIDSTERMIJN PARTICIPATIE

De meeste sociale diensten formuleren hun uitgangspunten voor participatie op een termijn van een jaar. Dit kan verband houden met het feit dat veel diensten nog geen missie hebben, maar werken aan de hand van een startnotitie. Een derde van de intergemeentelijke sociale diensten heeft geen beleidsuitgangspunten opgesteld. Dit kan te maken hebben met de meer uitvoerende status van deze sociale diensten. De G32-gemeenten geven hun participatiebeleid vaker een termijn van drie jaar of meer mee.

Tabel 41: Termijn van formulering van beleidsuitgangspunten met betrekking tot participatie

Kunt u aangeven over welke termijn uw gemeente haar beleidsuitgangspunten met betrekking tot participatie heeft geformuleerd?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Nog geen beleidsuitgangspunten	20%	0%	12%	29%	21%
Ongeveer 1 jaar	44%	50%	24%	41%	52%
Ongeveer 2 jaar	13%	50%	18%	12%	10%
Ongeveer 3 jaar of langer	22%	0%	47%	18%	17%

5.2 College van Burgemeester & Wethouders

BETROKKENHEID COLLEGE

Volgens meer dan de helft van de managers van sociale diensten is het College van B&W volledig betrokken bij het participatiebeleid. Dit is met name bij de G32-gemeenten het geval (77%).

Tabel 42: Betrokkenheid van College van B&W bij participatiebeleid van gemeente

Is het College van B&W actief betrokken bij het participatiebeleid van uw gemeente?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Ja, in alle fasen van de beleidsvorming	56%	25%	77%	47%	55%
Ja, bij het opstellen van hoofdlijnen	43%	75%	24%	53%	43%
Er is nauwelijks betrokkenheid	1%	0%	0%	0%	2%

STURING COLLEGE

Over het algemeen heeft het College van B&W volgens de managers een sterk controlerende rol ten aanzien van het participatiebeleid in de gemeente. Een kwart van de managers ervaart het College zowel sterk sturend als zeer controlerend. Verder ondervindt 42% van de managers wel veel controle vanuit het College, maar weinig sturing.

Tabel 43: Positie van College van B&W ten aanzien van participatie in de gemeente

De positie en rol van het College van B&W m.b.t. participatie in de gemeente ervaar ik als volgt:	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Zeer sturend, actief controlerend	28%	50%	24%	19%	31%
Weinig sturend, actief controlerend	42%	25%	41%	63%	37%
Zeer sturend, weinig controlerend	18%	25%	29%	6%	18%
Weinig sturend, weinig controlerend	11%	0%	6%	13%	14%

STURING EN BETROKKENHEID DOOR DE JAREN HEEN

De managers zien dat het College van B&W in de loop van de jaren minder betrokken is bij alle fasen van de beleidsvorming en zich meer op de hoofdlijnen is gaan richten. Wel is de rol van het College steeds meer controlerend.

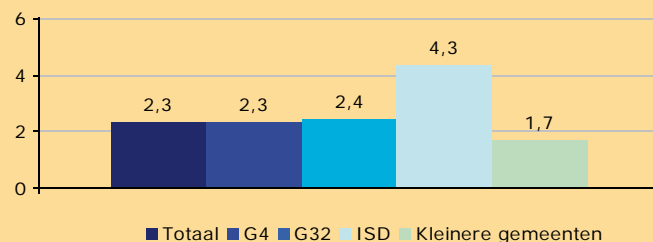
Tabel 44: Betrokkenheid College van B&W door de jaren heen

Is het College van B&W actief betrokken bij het participatiebeleid van uw gemeente?	2005	2006	2007	2008
Ja, in alle fasen van de beleidsvorming	71%	65%	58%	56%
Ja, bij het opstellen van hoofdlijnen	27%	33%	35%	43%
Er is nauwelijks betrokkenheid	1%	2%	7%	1%
De positie en rol van het College van B&W m.b.t. participatie in de gemeente ervaar ik als volgt:	2005	2006	2007	2008
Zeer sturend, actief controlerend	24%	35%	28%	28%
Weinig sturend, actief controlerend	24%	29%	31%	42%
Zeer sturend, weinig controlerend	18%	19%	23%	18%
Weinig sturend, weinig controlerend	34%	17%	18%	11%

BETROKKEN WETHOUDERS

Participatie wordt door gemeenten breed benaderd. Dit blijkt ook uit het feit dat er in het algemeen meerdere wethouders betrokken zijn bij het participatiebeleid en de besteding van het participatiebudget.

Figuur 24: Gemiddeld aantal wethouders betrokken bij participatiebeleid en besteding van participatiebudget



5.3 Gemeenteraad

Actuele betrokkenheid gemeenteraad vooral bij participatie en armoedebeleid
De gemeenteraad heeft een controlerende en kaderstellende taak. De mate waarin de gemeenteraad zich inhoudelijk betrokken toont ten aanzien van

onderwerpen die gerelateerd zijn aan het functioneren van sociale diensten zegt veel over het belang en de actualiteit van deze onderwerpen.

De invoering van het participatiebudget heeft er voor gezorgd dat bijna viervijfde van de gemeenteraden het onderwerp het afgelopen jaar inhoudelijk heeft behandeld. Ook armoedebeleid en uitstroombestemming zijn het afgelopen jaar in de meerderheid van de gemeenteraden aan de orde geweest. Terwijl er over handhaving en cliëntenparticipatie de afgelopen periode juist minder is gesproken. Hetzelfde geldt voor educatie. Dit geeft aan dat gemeenten participatie toch vaak los zien van scholing, ondanks het feit dat educatie in het participatiebudget is ondergebracht.

Tabel 45: Termijn van laatst inhoudelijk behandelde onderwerpen door de gemeenteraad

	Minder dan een jaar geleden	1 tot 2 jaar geleden	3 – 5 jaar geleden	5 jaar of langer geleden
Participatie	79%	11%	11%	0%
Armoedebeleid	75%	17%	6%	2%
Uitstroombestemming	66%	20%	14%	1%
Instroombepaling	53%	28%	18%	1%
Inburgering	52%	40%	8%	0%
Inkomenswaarborg	45%	27%	27%	1%
Sturing en beheersing	47%	22%	23%	8%
Educatie	42%	36%	22%	0%
Handhaving	39%	23%	33%	6%
Cliëntenparticipatie	36%	31%	27%	6%

BETROKKENHEID GEMEENTERAAD

De managers van sociale diensten geven grotendeels aan dat zij vanuit de gemeenteraad alleen op hoofdlijnen betrokkenheid ervaren bij het participatiebeleid. Bij de grootste gemeenten gaat deze bevinding volledig op. In kleinere gemeenten komt het relatief vaker voor dat de gemeenteraad nauwelijks betrokken is bij het participatiebeleid. De matige betrokkenheid van gemeenteraden is opvallend omdat in vrijwel alle gemeenten participatie inhoudelijk op de raadsagenda heeft gestaan.

Tabel 46: Betrokkenheid van gemeenteraad bij participatiebeleid van gemeente

Is de gemeenteraad actief betrokken bij het participatiebeleid van uw gemeente?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Ja, in alle fasen van de beleidsvorming	17%	0%	29%	18%	14%
Ja, bij het opstellen van hoofdlijnen	69%	100%	65%	71%	67%
Er is nauwelijks betrokkenheid	15%	0%	6%	12%	20%

STURING GEMEENTERAAD

De gemeenteraad is volgens de meeste managers (87%) weinig sturend ten aanzien van participatie. Vooral managers van de kleinere gemeenten krijgen weinig sturing van de gemeenteraad. Over de controlerende functie van de gemeenteraad zijn de meningen verdeeld. Bij G32-gemeenten geeft een derde van de managers aan dat er sprake is van een sterk sturende raad, de helft ervaart een sterk controlerende gemeenteraad.

Tabel 47: Positie van gemeenteraad ten aanzien van participatie in de gemeente

Is de gemeenteraad actief betrokken bij het participatiebeleid van uw gemeente?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Ja, in alle fasen van de beleidsvorming	17%	0%	29%	18%	14%
Ja, bij het opstellen van hoofdlijnen	69%	100%	65%	71%	67%
Er is nauwelijks betrokkenheid	15%	0%	6%	12%	20%

STURING EN BETROKKENHEID DOOR DE JAREN HEEN

De rol en betrokkenheid van de gemeenteraad blijkt de afgelopen jaren vrij weinig veranderd.

Tabel 48: Betrokkenheid gemeenteraad door de jaren heen

Is de gemeenteraad actief betrokken bij het participatiebeleid van uw gemeente?	2005	2006	2007	2008
Ja, in alle fasen van de beleidsvorming	20%	21%	12%	17%
Ja, bij het opstellen van hoofdlijnen	73%	74%	73%	69%
Er is nauwelijks betrokkenheid	7%	5%	15%	15%
De positie en rol van de gemeenteraad m.b.t. participatie in de gemeente ervaar ik als volgt:	2005	2006	2007	2008
Zeer sturend, actief controlerend	9%	10%	6%	5%
Weinig sturend, actief controlerend	31%	42%	41%	38%
Zeer sturend, weinig controlerend	4%	7%	12%	8%
Weinig sturend, weinig controlerend	57%	41%	41%	49%

5.4 Cliëntenorganisaties

De meeste sociale diensten maken zowel gebruik van een cliëntenraad als van een klanttevredenheidsonderzoek. Ongeveer de helft van de kleinere gemeenten heeft wel een cliëntenraad, maar houdt geen klanttevredenheidsonderzoek.

Tabel 49: Gebruikmaking van cliëntenraad of een tevredenheidsonderzoek

Maakt u in het kader van cliëntenparticipatie gebruik van een cliëntenraad of een klanttevredenheidsonderzoek?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Cliëntenraad	33%	0%	0%	24%	51%
Klanttevredenheidsonderzoek	6%	0%	6%	6%	6%
Beide	61%	100%	94%	71%	43%

BREDE CLIËNTERAAD

Een kwart van de cliëntenraden houdt zich enkel bezig met de Wet werk en bijstand (Wwb). Bij de intergemeentelijke sociale diensten is dit veel vaker (42%) het geval. Dit is niet verwonderlijk, omdat deze sociale diensten vooral in het leven zijn geroepen voor de uitvoering van de Wwb. Naast de Wwb komen vooral vraagstukken rond de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) aan bod. In de grote steden spreken alle cliëntenraden bovendien over de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Tot slot merken veel managers van sociale diensten op dat binnen de cliëntenraad veel gesproken wordt over armoede/minimabeleid.

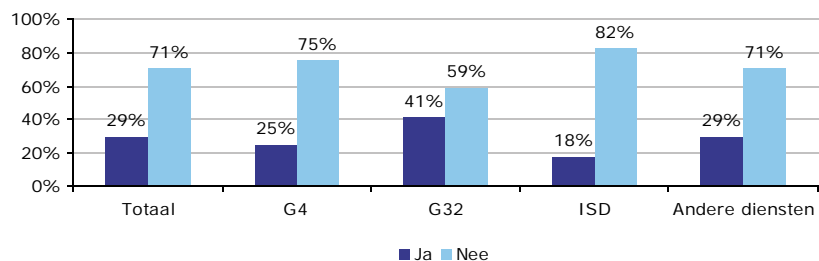
Tabel 50: Terreinen die naast de Wwb door de cliëntenraad worden bestreken

Welke terreinen beslaat uw cliëntenraad?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Geen andere terreinen	28%	0%	27%	41%	26%
Wmo	38%	100%	40%	12%	42%
Wi	31%	50%	40%	42%	24%
Wsw	41%	75%	53%	24%	40%

GEEN GEWIJZIGDE VORM VAN CLIËNTENPARTICIPATIE

Vanwege de hoge dynamiek in de bijstand is het voor cliëntenraden lastig om voldoende leden voor de raad te vinden en de continuïteit van hun werk te borgen. Toch is de wijze waarop de cliëntenparticipatie is vormgegeven bij relatief weinig sociale diensten gewijzigd. G32-gemeenten vormen een uitzondering op dit beeld: bijna de helft zag de cliëntenparticipatie van vorm veranderen. Mogelijk voorziet de hiervoor genoemde verbreding van het terrein van de cliëntenraden in meer continuïteit. Het klantenbestand van de Wmo en de Wsw kent in de praktijk immers minder doorstroom en dynamiek dan het klantenbestand van de Wwb.

Figuur 24: Wijziging van vorm van cliëntenparticipatie in de afgelopen jaren



WIJZE VAN ONDERSTEUNING

De cliëntenraad wordt in hoofdzaak ambtelijk en financieel ondersteund. Bij de grootste gemeenten gebeurt dit standaard. Ruim een derde van de cliëntenraden krijgt gratis publicaties in kranten en bladen aangeboden. Daarnaast noemen sommige managers nog een aantal andere vormen van ondersteuning: deskundigheidsbevordering, scholing/voorlichting en het beschikbaar stellen van vergaderruimte.

Tabel 51: Wijze van ondersteuning van cliëntenraad

Hoe steunt u de cliëntenraad?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Ambtelijke ondersteuning	86%	100%	81%	82%	88%
Financiële ondersteuning	85%	100%	88%	94%	80%
Gratis publicatie in klantenbladen	36%	50%	38%	29%	37%

BETROKKENHEID CLIËNTENORGANISATIES

Volgens de managers zijn cliëntenorganisaties meestal op hoofdlijnen betrokken bij het participatiebeleid in de gemeente (54%); in veel gevallen zelfs volledig betrokken (38%). De betrokkenheid van cliëntenorganisaties wordt het grootst ervaren door managers van de G32-gemeenten.

Tabel 52: Betrokkenheid van cliëntenorganisaties bij participatiebeleid van gemeente

Wordt een cliëntorganisatie en eventueel overige belanghebbenden actief betrokken bij het participatiebeleid van uw gemeente?	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Ja, in alle fasen van de beleidsvorming	38%	25%	41%	29%	41%
Ja, bij het opstellen van hoofdlijnen	54%	50%	53%	65%	51%
Er is nauwelijks betrokkenheid	8%	25%	6%	6%	8%

STURING CLIËNTENORGANISATIES

De managers van sociale diensten ervaren cliëntenorganisatie als weinig sturend (87%). Er is verdeeldheid over de mate van controle op het participatiebeleid: de helft van de managers ondervindt actieve controle van de cliëntenorganisaties, de andere helft merkt hier maar weinig van.

Tabel 53: Positie van cliëntenorganisatie ten aanzien van participatie in de gemeente

De positie en rol van de cliëntorganisatie m.b.t. participatie in de gemeente ervaar ik als:	Totaal	G4	G32	ISD	Kleinere gemeenten
Zeer sturend, zeer controlerend	7%	25%	18%	0%	4%
Weinig sturend, actief controlerend	42%	25%	35%	38%	47%
Zeer sturend, weinig controlerend	5%	25%	12%	6%	0%
Weinig sturend, weinig controlerend	47%	25%	35%	56%	49%

STURING EN BETROKKENHEID DOOR DE JAREN HEEN

Door de jaren heen laten de cliëntenorganisaties een wisselende betrokkenheid zien. De directe betrokkenheid bij alle fasen van de beleidsvorming is afgenomen en men richt zich meer op hoofdlijnen. Ook zijn de cliëntenorganisaties minder sturend geworden.

Tabel 54: Betrokkenheid cliëntenorganisatie door de jaren heen

Is de cliëntenorganisatie actief betrokken bij het participatiebeleid van uw gemeente?	2006	2007	2008
Ja, in alle fasen van de beleidsvorming	44%	54%	38%
Ja, bij het opstellen van hoofdlijnen	50%	40%	54%
Er is nauwelijks betrokkenheid	6%	6%	8%
De positie en rol van het cliëntenorganisatie m.b.t. participatie in de gemeente ervaar ik als volgt:	2006	2007	2008
Zeer sturend, actief controlerend	12%	10%	7%
Weinig sturend, actief controlerend	37%	28%	42%
Zeer sturend, weinig controlerend	3%	6%	5%
Weinig sturend, weinig controlerend	49%	57%	47%

5.5 Conclusies

Bestuurlijk lijkt participatie minder een issue te zijn dan in de uitvoering. De meeste diensten werken (nog) niet met een missie op participatie vanuit het College of de gemeenteraad. Vaak is er wel een voorlopige startnotitie. Gelet op het feit dat menig collegeprogramma 3,5 jaar geleden in aanhef of inleiding het motto 'iedereen doet mee' meekreeg, is dit op zijn minst opmerkelijk. Waar wel een missie is geformuleerd, is deze veelal op dit motto (iedereen doet mee) gebaseerd.

Bestuurders willen graag dat sociale diensten een zo groot mogelijk deel van de doelgroep bereiken. Maar welke inwoners daar precies mee worden bedoeld, blijft onduidelijk. Enkele sociale diensten hebben als voorwaarde meegekregen dat duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt (arbeidsparticipatie) voorop staat. De grootste groep sociale diensten (44%) formuleert de uitgangspunten voor participatie over een termijn van een jaar. Dit komt waarschijnlijk omdat zij veelal met een startnotitie werken. Overigens kunnen participatiedoelen wel op andere plekken verankerd zijn, bijvoorbeeld in het arbeidsmarktbeleid en in het door UWV en gemeente gezamenlijk opgestelde jaarplan voor de werkpleinen. Daar zal de monitor volgend jaar ook op in zoomen.

Hoewel veel sociale diensten nog geen missie vanuit het bestuur hebben, is het onderwerp participatie het afgelopen jaar wel al door veel gemeenteraden

inhoudelijk behandeld. Ook armoedebeleid en uitstroombevordering stonden afgelopen jaar op de agenda.

Gemeenteraden en cliëntenorganisaties zijn volgens managers grotendeels op hoofdlijnen betrokken bij het participatiebeleid. Het College volgt het beleid meer gedurende alle fasen. Over het algemeen ondervinden managers weinig sturing vanuit de gemeenteraad, het College of de cliëntenraad. Het College voert nog de meeste controle uit.

De meeste sociale diensten (61%) maken zowel gebruik van een cliëntenraad als een klanttevredenheidsonderzoek. Net als de sociale diensten zijn ook de cliëntenraden verbreed. De meesten houden zich ook bezig met de Wet maatschappelijke ondersteuning, inburgering en de Wet sociale werkvoorziening. De cliëntenraden van de intergemeentelijke sociale diensten vormen hierop een uitzondering.

Bijlage

Methodologische verantwoording

Voor het opstellen van de Divosa monitor is, net als in voorgaande jaren, een enquête uitgezet onder managers van sociale diensten (Divosa-leden). Via een uitgebreide, voorgestructureerde vragenlijst zijn opvattingen, werkwijzen en cijfers uitgevraagd. De data zijn verzameld en geanalyseerd met behulp van het programma SPSS.

In het rapport worden de resultaten per vraag gerapporteerd, waarbij soms onderscheid gemaakt wordt tussen regio's of naar grootteklasse. De respondenten die de vraag niet beantwoord hebben, zijn voor de betreffende vragen niet meegenomen. Dit zijn de zogenaamde 'missende waarden' of 'missing values'. De procentuele verdeling telt niet altijd keurig op tot 100%, door afrondingsverschillen is het totale percentage soms 99% en soms 101%.

Op sommige momenten zijn er indicatoren berekend. Aan verschillende antwoordcategorieën zijn punten toegekend welke gezamenlijk hebben geleid tot een waarde op een schaal.

Waar mogelijk wordt vergeleken met uitkomsten van voorgaande monitoren. Aangezien dit jaar is gekozen voor een vernieuwde vragenlijst, is de mogelijkheid tot vergelijken gering. Wanneer wel wordt vergeleken dient in ogenschouw te worden genomen dat het bij de verschillende jaren om een andere groep respondenten ging. De uitkomsten kunnen dus als vergelijkingsmateriaal dienen, maar bij het trekken van conclusies moet hiermee rekening worden gehouden.

Om de mogelijke invloed van achtergrondkenmerken (bijvoorbeeld gemeentegrootte en de grootte van het klantenbestand) te achterhalen zijn Spearman rangcorrelaties en correlatie-analyses uitgevoerd. Bij de eerste analyse wordt een indruk verkregen van de sterkte en richting van een verband tussen twee variabelen. Verbanden worden standaard als significant beschouwd bij een 95% betrouwbaarheid. Bij een correlatieanalyse wordt de samenhang tussen twee variabelen getoetst. Een correlatie ($=r$) van .30 of hoger ($\alpha=.05$) wordt in het algemeen in de sociale wetenschappen geïnterpreteerd als zijnde een verband tussen twee variabelen. Wanneer verbanden zijn gevonden en wanneer

sprake is van invloed van een achtergrondkenmerk, wordt dit in de rapportage vermeld.

SAMENWERKINGSVERBANDEN

De volgende samenwerkingsverbanden komen voor in het onderzoek:

Samenwerkingsverband
ISGD Veluwerand
ISD Bollenstreek
ISD Bommelerwaard
ISD De Kempen
ISD De Rijnstreek
ISD Kompas
ISD Midden-langstraat
ISD Noordoost Groningen
ISD Optimisd
ISD Oldambt
ISD Voorne Putten-Rozenburg
GSD Baarn, Bunschoten, Soest (BBS)
ISD Huizen, Eemnes & Blaricum
RSD Alblasserwaard-Oost/Vijfherenlanden
RSD Hoeksche Waard
RSD KRH
RSD Pentasz Mergelland
SD Walcheren

WWB-VOLUME IN ONDERZOEK TEN OPZICHTE VAN HET LANDELIJK VOLUME

In dit onderzoek telt het totale aantal bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar 176.230 (CBS, december 2008). Dit is 68% van het totale aantal bijstandsgerechtigden onder 65 jaar in Nederland op 31 december 2008 (258.780).

Het aantal bijstandsgerechtigden van 65 jaar of ouder telt in dit onderzoek 23.710. Dit is 70,6% van het landelijke volume over 2008 (33.560).

In dit onderzoek heeft 13,5% van het bestand een Wwb-uitkering en is ouder dan 65 jaar. Landelijk is 11,5% van het Wwb-uitkeringsbestand ouder dan 65 jaar.

BUDGETTEN

De gemeenten in ons bestand kregen samen 2.724.038.873 euro als inkomensdeel ter dekking van de uitkeringskosten. Dit is 70,7% van het totaal verstrekte landelijke budget (3.855.307.163 euro). Op het werkdeel kregen onze respondenten gezamenlijk 1.121.734.772 euro, dit is 71,0% van het totaal verstrekte werkbudget in 2008 (1.579.270.000 euro).

RESPONS

Het bestand van 97 respondenten vertegenwoordigt 146 gemeenten. Deze gemeenten vertegenwoordigen ongeveer 48,6% van de Nederlandse bevolking.

In de onderstaande tabel is de respons op de webenquête weergegeven naar aantal inwoners en per regio. Hierbij zijn samenwerkingsverbanden van gemeentelijke sociale diensten geteld als 1 respondent en als 1 lid van Divosa. Het is van belang op te merken dat het ledenbestand van Divosa een dynamisch bestand is en dat het hieronder weergegeven totaal kan afwijken van het meest actuele ledenbestand.

Tabel 55: Leden Divosa en respons naar aantal inwoners

Aantal inwoners	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Kleinere diensten	261	57	22%
ISD	28	18	67%
G32	31*	20	65%
G4	4	4	100%
Totaal	324	97	30%

* Gemeente Dordrecht valt binnen Divosa onder ISD Drechtsteden

Tabel 56: Verdeling leden Divosa en respons naar regio

Regio	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Noord	41	13	32%
Oost	71	15	21%
Zuid	93	29	31%
West	119	40	34%
Totaal	324	97	30%

Lijst met afkortingen

CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
G4	De vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
G32	Groep van 32 grotere steden: Alkmaar, Almelo, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle
ID- banen	In- en Doorstroombanen
Isd	Intergemeentelijke sociale dienst
Roc	Regionaal opleidings centrum
SRG	Statistiek Reïntegratie door Gemeenten
Suwi	Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Wao	Wet op de arbeidsongeschiktheid
Wi	Wet inburgering
Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wij	Wet investeren in jongeren
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WW	Werkloosheidswet
Wwb	Wet werk en bijstand

Hercodering integraal beleid en externe samenwerking

INTERNE SAMENWERKING

Geen samenwerking=0

Nauwelijks=1

Af en toe =2

Regelmatig=3

Intensief=4

Resultaat: score op een schaal van 0 (nauwelijks tot geen) tot 4 (intensief)

Meting op een schaal van 0-10 > gemiddelde score * 2,5

EXTERNE SAMENWERKING

Geen samenwerking=0

Nauwelijks=1

Af en toe =2

Regelmatig=3

Intensief=4

Resultaat: score op een schaal van 0 (nauwelijks tot geen) tot 4 (intensief)

Meting op een schaal van 0-10 > gemiddelde score * 2,5

Literatuur

- CPB (2009), *Centraal Economisch Plan 2009*. Den Haag: CPB.
- Divosa, *brief aan minister Donner en staatssecretaris Klijnsma betreffende inzicht en uitgaven bereik reïntegratiemiddelen gemeenten*, 25 maart 2009.
- Raad voor Werk en Inkomen (2009), *Arbeidsmarktanalyse 2009*. Den Haag: RWI.
- Regioplan (2009), *De participatieladder: Meetlat voor het participatiebudget*. Amsterdam: Regioplan.
- UWV WERKbedrijf (2009), *Arbeidsmarktprognose 2009-2010*. Amsterdam: UWV Werkbedrijf.

