



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

IWI

Onderzoek

Overkoepelende rapportage

Participatie

Startdatum – 1 januari 2009

Einddatum – 23 november 2009

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

Participatie in uitvoering

Doel en vraagstelling

In deze rapportage staat het antwoord op de vraag centraal in welke mate de uitvoeringspraktijk (UWV en gemeenten) de doelen van het kabinet/bewindslieden SZW op het terrein van de economische en maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen (mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) realiseert. Hierbij wordt ook gekeken naar de benutting van de WWB-budgetten door gemeenten. De overkoepelende rapportage wordt in oktober opgeleverd.

Conclusie

Onderzocht wordt of de participatie-inspanningen binnen het stelsel van werk en inkomen er daadwerkelijk toe leiden dat meer mensen die al lange tijd een uitkering hebben, de benodigde ondersteuning krijgen. De inspectie komt tot de slotsom dat de ambities gericht op (arbeids)participatie van mensen die al lang op een uitkering zijn aangewezen maar ten dele worden gerealiseerd. Met betrekking tot UWV constateert IWI dat weinig aandacht wordt besteed aan de re-integratie van moeilijk bemiddelbare cliënten. Wel heeft UWV het budget voor re-integratie volledig besteed en gehandeld in lijn met de afspraken die hierover met het departement van SZW zijn gemaakt. IWI ziet bij verschillende gemeenten initiatieven tot het verbinden van maatschappelijke participatie met activiteiten in het kader van de wijkaanpak. Over de hele linie is er echter op het terrein van maatschappelijke participatie weinig substantiële vooruitgang. Bij de gemeenten en UWV verbetert de kennis over de cliënten en wordt die ook meer benut. Daarnaast hebben partijen op regionaal niveau veel energie gestoken in het verbeteren van de arbeidsmarktinformatie. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/np13rj4f>



Inspectie Werk en Inkomen
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Participatie in uitvoering

Stand van zaken uitvoering participatie zomer 2009

Colofon

Programma
Nummer
ISSN
ISBN

Participatie
R 09/05, november 2009
1383-8733
978-90-5079-

Voorwoord

De werkloosheid in Nederland is in de periode van juli tot en met september 2009 gestegen tot 394.000 personen. Voor een deel van de nieuwe werklozen zal het moeilijk zijn opnieuw een baan te vinden. Voor mensen die al lang van een uitkering afhankelijk zijn, is het arbeidsmarktperspectief nog veel slechter. Zonder hulp is de kans groot dat deze mensen nooit meer een baan vinden. Het kabinet wil hen, ook in tijden van economische crisis, blijven ondersteunen om de aansluiting met de arbeidsmarkt te maken en te behouden.

De Inspectie Werk en Inkomen gaat na of de participatie-inspanningen binnen het stelsel van werk en inkomen er daadwerkelijk toe leiden dat meer mensen die al lange tijd een uitkering hebben, de benodigde ondersteuning krijgen. Vanaf voorjaar 2008 gaat de inspectie na wat de stand van zaken op dit terrein is.

Vorig jaar september is een eerste beeld gegeven en in deze tweede rapportage speelt de impact van de economische crisis een belangrijke rol. De inspectie zal volgend najaar een volgende rapportage in deze reeks uitbrengen, waarin een oordeel wordt gegeven over de uitvoering van het participatiebeleid binnen het stelsel van werk en inkomen in de kabinetsperiode Balkenende IV.

Deze rapportage geeft een beeld over aantallen trajecten en over bestede budgetten aan participatie in de periode zomer 2008 tot zomer 2009. De inspectie acht dergelijke gegevens van wezenlijk belang en zal er daarom ook in volgende rapportages aandacht aan blijven besteden.

Ik ben me ervan bewust dat het weergegeven beeld niet door alle betrokken instanties wordt gedeeld. Ik ben echter van mening dat op basis van de tot nu toe beschikbare informatie in deze rapportage een juist beeld wordt weergegeven.

Drs. P.H.B. Pennekamp
Inspecteur-generaal a.i.

2.1.1.1

Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste uitkomsten van de participatie in de uitvoering van de maatregelen. De belangrijkste uitkomsten zijn de volgende:

- De participatie heeft geleid tot een betere kennis van de maatregelen bij de medewerkers.
- De participatie heeft geleid tot een betere acceptatie van de maatregelen.
- De participatie heeft geleid tot een betere samenwerking tussen de medewerkers.

De participatie heeft geleid tot een betere kennis van de maatregelen bij de medewerkers. Dit is vooral te zien aan de toename van de kennis van de maatregelen bij de medewerkers die aan de participatie hebben deelgenomen.

De participatie heeft geleid tot een betere acceptatie van de maatregelen. Dit is vooral te zien aan de toename van de acceptatie van de maatregelen bij de medewerkers die aan de participatie hebben deelgenomen.

De participatie heeft geleid tot een betere samenwerking tussen de medewerkers. Dit is vooral te zien aan de toename van de samenwerking tussen de medewerkers die aan de participatie hebben deelgenomen.

De participatie heeft geleid tot een betere kennis van de maatregelen bij de medewerkers. Dit is vooral te zien aan de toename van de kennis van de maatregelen bij de medewerkers die aan de participatie hebben deelgenomen.

De participatie heeft geleid tot een betere kennis van de maatregelen bij de medewerkers. Dit is vooral te zien aan de toename van de kennis van de maatregelen bij de medewerkers die aan de participatie hebben deelgenomen.

Inhoud

Colofon—2

De belangrijkste conclusies—7

1 Inleiding—11

2 Uitvoering participatie op hoofdlijnen—13

2.1 Ontwikkelingen uitvoering participatie—13

2.2 Invloed economische recessie—15

2.3 Ondersteuning van kwetsbare groepen—16

2.4 Kosten van re-integratie—19

2.5 Maatschappelijke participatie—21

2.6 Niet-uitkeringsgerechtigden—22

2.7 Voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid—23

2.8 Informatie over cliënt en arbeidsmarkt—23

3 Reacties UWV en Divosa—27

Lijst geraadpleegde literatuur—29

Lijst van afkortingen—30

Bijlage 1: Overzicht van nota's van bevindingen en verkennende studies—31

Bijlage 2: Reactie UWV en Divosa—33

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen—41

1. Inleiding	1
2. Doelstelling	2
3. Methodiek	3
4. Resultaten	4
5. Conclusies	5
6. Aanbevelingen	6
7. Bijlagen	7
8. Literatuur	8
9. Index	9
10. Samenvatting	10
11. Dankwoord	11
12. Over de auteur	12
13. Contactgegevens	13
14. Aankoopgegevens	14
15. Verkoopsom	15
16. Overige informatie	16
17. Aankoopgegevens	17
18. Verkoopsom	18
19. Overige informatie	19
20. Aankoopgegevens	20
21. Verkoopsom	21
22. Overige informatie	22
23. Aankoopgegevens	23
24. Verkoopsom	24
25. Overige informatie	25
26. Aankoopgegevens	26
27. Verkoopsom	27
28. Overige informatie	28
29. Aankoopgegevens	29
30. Verkoopsom	30
31. Overige informatie	31
32. Aankoopgegevens	32
33. Verkoopsom	33
34. Overige informatie	34
35. Aankoopgegevens	35
36. Verkoopsom	36
37. Overige informatie	37
38. Aankoopgegevens	38
39. Verkoopsom	39
40. Overige informatie	40
41. Aankoopgegevens	41
42. Verkoopsom	42
43. Overige informatie	43
44. Aankoopgegevens	44
45. Verkoopsom	45
46. Overige informatie	46
47. Aankoopgegevens	47
48. Verkoopsom	48
49. Overige informatie	49
50. Aankoopgegevens	50
51. Verkoopsom	51
52. Overige informatie	52
53. Aankoopgegevens	53
54. Verkoopsom	54
55. Overige informatie	55
56. Aankoopgegevens	56
57. Verkoopsom	57
58. Overige informatie	58
59. Aankoopgegevens	59
60. Verkoopsom	60
61. Overige informatie	61
62. Aankoopgegevens	62
63. Verkoopsom	63
64. Overige informatie	64
65. Aankoopgegevens	65
66. Verkoopsom	66
67. Overige informatie	67
68. Aankoopgegevens	68
69. Verkoopsom	69
70. Overige informatie	70
71. Aankoopgegevens	71
72. Verkoopsom	72
73. Overige informatie	73
74. Aankoopgegevens	74
75. Verkoopsom	75
76. Overige informatie	76
77. Aankoopgegevens	77
78. Verkoopsom	78
79. Overige informatie	79
80. Aankoopgegevens	80
81. Verkoopsom	81
82. Overige informatie	82
83. Aankoopgegevens	83
84. Verkoopsom	84
85. Overige informatie	85
86. Aankoopgegevens	86
87. Verkoopsom	87
88. Overige informatie	88
89. Aankoopgegevens	89
90. Verkoopsom	90
91. Overige informatie	91
92. Aankoopgegevens	92
93. Verkoopsom	93
94. Overige informatie	94
95. Aankoopgegevens	95
96. Verkoopsom	96
97. Overige informatie	97
98. Aankoopgegevens	98
99. Verkoopsom	99
100. Overige informatie	100

De belangrijkste conclusies

'Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt zullen in tijden van crisis sneller hun baan verliezen of minder snel uitstromen uit werkloosheid. De maatregelen die het kabinet de afgelopen periode heeft genomen om de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen te ondersteunen (...) blijven daarom ook onverkort van belang' (Brief van de minister van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 maart 2009)

De inspectie constateert dat vanaf de zomer 2007 alle seinen op groen stonden om binnen het stelsel van werk en inkomen fors in te zetten op (arbeids)participatie van mensen die al lange tijd afhankelijk zijn van een uitkering. Ook heeft de inspectie gezien dat vanaf voorjaar 2008 uitvoeringsorganisaties hun activiteiten meer zijn gaan richten op participatieondersteuning van deze groep. Dit betreft voornamelijk voorbereidende activiteiten (bijvoorbeeld: doorlichten cliëntenbestand). Dergelijke activiteiten leidden in 2008 nog nauwelijks tot een toename van het aantal trajecten voor moeilijk bemiddelbare cliënten. Ook was er geen zichtbare verbetering van het stimuleren van maatschappelijke participatie. De koerswijziging in de uitvoering zou in 2009 het gewenste effect kunnen hebben, ware het niet dat uitvoeringsinstanties zich als gevolg van de economische crisis vanaf eind 2008 vooral bezig zijn gaan houden met de toegenomen instroom (re-integratie van cliënten die recent zijn ingestroomd en makkelijker bemiddelbaar zijn).

De inspectie komt tot de slotsom dat de resultaten gericht op de (arbeids) participatie van mensen die al lang op een uitkering zijn aangewezen, binnen het stelsel van werk en inkomen maar ten dele worden gerealiseerd¹. Een deel van de cliënten in de bijstand krijgt geen participatieondersteuning omdat veel gemeenten het beschikbare re-integratiebudget niet volledig inzetten. Het niet gebruikte budget bood mogelijkheden om moeilijk bemiddelbare cliënten ondersteuning te bieden. Bij UWV werden de beschikbare middelen wel volledig ingezet. Aan de re-integratie van moeilijk bemiddelbare cliënten wordt weinig aandacht besteed. In de bestuurlijke reactie op het concept van dit rapport geeft UWV aan prioriteiten te bepalen in lijn met afspraken met het departement van SZW.

De ambitie van een grotere (arbeids)participatie in Nederland staat in het aanvullende coalitieakkoord van maart 2009, ook voor de kwetsbare groepen goeddeels overeind. De kansen op re-integratie van deze kwetsbare groepen zijn tot aan medio 2009 echter niet toegenomen, vanwege inkrimping van de arbeidsmarkt en het oplopende aantal werklozen. De inspectie maakt, net als vorig jaar, de balans op van de uitvoering van kabinetsdoelen op het terrein van participatie. In deze rapportage wordt over de periode zomer 2008 - zomer 2009 verslag gedaan van de verrichtingen van uitvoeringsinstanties binnen het stelsel van werk en inkomen. In de rapportage ligt de nadruk op participatie van mensen die al langere tijd een uitkering ontvangen en een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Onder deze groep verstaat de inspectie mensen die langer dan drie jaar in de bijstand zitten, langer dan twee jaar een WW-uitkering hebben of langer dan drie jaar een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen. Dit neemt niet weg dat cliënten met een kortere uitkerings-

¹ Met resultaten bedoelt de inspectie het aantal trajecten dat uitvoeringsinstanties aanbieden aan mensen die al lang van een uitkering afhankelijk zijn en die ofwel geen traject hebben gehad, ofwel waarvoor eerdere participatie ondersteuning niet succesvol is geweest (zie verder hoofdstuk 1).

³ In de bestuurlijke reactie op het concept van dit rapport geeft Divosa aan dat ondersteunende re-integratieactiviteiten (bijvoorbeeld kinderopvang) niet zijn opgenomen in deze statistiek. (zie voor verder uitleg paragraaf 2.3)

duur niet kwetsbaar kunnen zijn, maar daar ligt de focus van dit rapport niet (zie verder tekst in kader hoofdstuk 1).

Ondanks de reserves op het werkbudget neemt in 2008 het aantal trajecten voor de gehele WWB-populatie met nog geen procent toe. Hetzelfde geldt voor het aantal trajecten bestemd voor de kwetsbare groepen binnen de WWB. Ook het totaal aantal re-integratietrajecten voor werklozen stijgt nauwelijks, terwijl het aantal trajecten voor langdurig werklozen daalt van 10.100 naar 7.000. Het aantal trajecten voor arbeidsongeschikten daalt met ruim 18 procent (zie paragraaf 2.3).

Voor de WWB zijn bovengenoemde gegevens ontleend aan de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) van het CBS.³ Ter verificatie van de gegevens in de SRG heeft de inspectie bij tien gemeenten zelf onderzocht hoeveel trajecten zijn ingezet in de jaren 2007 en 2008 voor cliënten die in aanmerking kwamen voor een re-integratietraject. Daaruit blijkt dat 68 procent van de mensen die langer dan drie jaar in de bijstand zitten, in beide genoemde jaren geen re-integratietraject hebben gekregen. Wanneer daar dezelfde soort gegevens van de UWV-vestigingen in de tien gemeenten bij worden geteld dan blijkt dat bijna 70 procent van de cliënten die de inspectie als kwetsbaar aanmerkt, zowel in 2007 als in 2008 geen traject heeft gekregen. De volledig arbeidsongeschikten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten (zie voor verdere onderbouwing paragraaf 2.3, figuur 8).

UWV en gemeenten waren in 2008 bezig meer werk te maken van de participatie van de groep moeilijk bemiddelbare cliënten. Eind 2008 was het echter 'alle hens aan dek' vanwege de economische crisis en de daarmee gepaard gaande oplopende aantallen uitkeringsaanvragen. Uit de praktijk blijkt dat vanaf begin 2009 het accent moest komen te liggen op re-integratieondersteuning van de nieuwe instroom van werklozen en bijstandsccliënten (zie ook paragraaf 2.2).

Het feit dat niet meer trajecten zijn aangeboden aan cliënten in de bijstand, kan voor gemeenten niet liggen aan een gebrek aan financiële middelen. Zo hadden eind 2007 alle gemeenten tezamen een reserve op het werkbudget van 830 miljoen euro, terwijl er toen 66.600 arbeidsplichtige cliënten geen re-integratietraject kregen (dit cijfer geldt voor de gehele bijstandpopulatie, zie voor verdere uitleg paragraaf 2.4). Het aantal te re-integreren cliënten is kennelijk niet bepalend voor de inzet van (reserves op) het werkbudget. Analyses van de inspectie wijzen namelijk uit dat bij de inzet van het werkbudget gemeenten vooral sturen op het voorkomen van een (dreigend) tekort op het inkomensdeel. Er zijn gemeenten die hun werkbudget wel volledig inzetten, maar dat zijn dan ook gemeenten die een tekort op hun inkomensdeel hebben. De inspectie ziet wel dat meer gemeenten in 2008 en in 2009 hun reserves op het werkdeel zijn gaan inzetten (zie voor verdere onderbouwing paragraaf 2.4).

De inspectie concludeerde vorig jaar dat gemeenten het belang van maatschappelijke participatie wel op het netvlies hadden, maar dat nog niet zichtbaar was tot welke activiteiten en resultaten dat leidde. UWV zag, op grond van zijn wettelijke taak, op dit punt voor zichzelf geen uitvoerende, maar een signalerende rol. Een jaar later is uit onderzoek van de inspectie weinig voortgang waar te nemen in de hierboven beschreven situatie. Dat terwijl veel gemeenten zeggen dat voor een groot deel van hun cliëntenbestand geen reëel perspectief op werk meer bestaat. Bij deze groepen bestaat een meer dan gemiddeld risico op (gevoel van) sociale uitsluiting (zie paragraaf 2.5).

De inspectie constateert dat kennis over cliënten bij UWV en gemeenten verbetert en ook meer wordt benut. Vooralnog betreft dit met name de instroom. Daarnaast

hebben partijen op regionaal niveau veel energie gestoken in het verbeteren en toegankelijk maken van arbeidsmarktinformatie. In de door de inspectie onderzochte regio's blijkt dat er veel arbeidsmarktinformatie beschikbaar is, zoals werkgelegenheidsontwikkelingen in sectoren en regio's. Deze informatie kan beter worden toegesneden op de behoeften van de werkcoaches, die daarmee een betere match kunnen maken tussen cliënten en werkgevers. Verder blijkt het in de praktijk lastig te zijn om goed zicht te krijgen op toekomstige ontwikkelingen aan de vraagzijde (zie paragraaf 2.8).

De minister van SZW vindt het belangrijk dat uitvoeringsinstanties zich verantwoorden over meer dan alleen de uitstroom van cliënten. Een instrument om tussenopbrengsten in beeld te brengen is de zogenoemde participatieladder. De inspectie neemt waar dat steeds meer gemeenten dit instrument willen gaan gebruiken. UWV heeft er expliciet voor gekozen om van deze wijze van verantwoording af te zien (zie ook paragraaf 2.8).

In 2009 is sprake van een stijging van het aantal werkloosheidsuitkeringen en een forse daling van het aantal openstaande vacatures. Voor een beperktere groep (net ontslagen) werknemers dan voor de crisis, is 'de kortste weg naar werk' nog passend. Voor grotere groepen cliënten zal 'fit maken en fit houden' de beste optie zijn, zodat op de langere termijn bij een aantrekkende economie snel over goed arbeidspotentieel kan worden beschikt. Dit stelt hoge eisen aan de selectie van werklozen die wel of niet in aanmerking komen voor ondersteuning en aan aansluiting van de ondersteuning op de specifieke behoeften van werklozen. Volgens uitvoeringsfunctionarissen is het daarom nodig dat arbeidsparticipatie een ander accent krijgt, namelijk meer aandacht voor scholing en training (zie ook paragraaf 2.2).⁴

De inspectie constateert dat uitvoeringsinstanties in het stelsel van werk en inkomen vanaf eind 2008 veel energie hebben gestoken in de voorbereidingen om de (verwachte) golf van nieuwe werklozen op te vangen en weer zo snel mogelijk aan het werk te helpen. Het zijn noodzakelijke maatregelen voor de kortere termijn, maar op langere termijn bestaat het perspectief van krapte op de arbeidsmarkt nog steeds. Daarom blijft investeren in de participatie van mensen die al lang 'langs de kant staan' vanuit economisch én sociaal oogpunt van groot belang.

⁴ UWV geeft in haar bestuurlijke reactie op het concept van dit rapport aan dat het beleid van UWV uitgaat van vraaggerichte scholing, wat wil zeggen gericht op vacatures en kortdurend.

De eerste vraag die zich voordoet is of er überhaupt sprake is van participatie. Het antwoord is afhankelijk van de definitie die wordt gebruikt. Volgens de meest gebruikelijke definitie is participatie het proces waarbij belanghebbenden worden betrokken bij de besluitvorming over een zaak die hen aangaat. Dit kan op verschillende manieren gebeuren, van overleg tot medebeslissing.

De tweede vraag is of er sprake is van participatie in de praktijk. Dit is afhankelijk van de situatie en de betrokken partijen. In sommige gevallen wordt er wel participatie geïmplementeerd, maar in andere gevallen niet. Het is belangrijk om te weten waarom er wel of niet wordt participatie wordt geïmplementeerd.

De derde vraag is of er sprake is van participatie in de toekomst. Dit is afhankelijk van de huidige situatie en de toekomstige ontwikkelingen. Het is belangrijk om te weten hoe de huidige situatie kan worden verbeterd en hoe de toekomstige ontwikkelingen kunnen worden aangepakt.

De vierde vraag is of er sprake is van participatie in de praktijk. Dit is afhankelijk van de situatie en de betrokken partijen. In sommige gevallen wordt er wel participatie geïmplementeerd, maar in andere gevallen niet. Het is belangrijk om te weten waarom er wel of niet wordt participatie wordt geïmplementeerd.

1 Inleiding

'Het kabinet zet ten eerste alles op alles om via scholing en andere middelen, zoals kennis en innovatie, zoveel mogelijk mensen bij het arbeidsproces betrokken te houden; om sociale redenen, maar ook met het oog op de toekomstige behoefte van de arbeidsmarkt' (aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven', 25 maart 2009)

Beleidskader

In het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV van 7 februari 2007 is vastgelegd dat sociale samenhang vereist dat iedereen naar vermogen meedoet in economisch en maatschappelijk opzicht. Toegespitst op het terrein van werk en inkomen blijkt dat nog te veel mensen langdurig van een uitkering afhankelijk zijn. Daarbij gaat het om bijstandsgerechtigden, langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsgeschikten en mensen die willen herintreden in het arbeidsproces. Vanwege een grote afstand tot de arbeidsmarkt vinden deze groepen niet op eigen kracht de weg naar betaald werk. Het kabinet heeft zich bij de start als doel gesteld de arbeidsparticipatie in Nederland te verhogen van 72 naar 80 procent. Mocht voor mensen de stap naar betaald werk te groot zijn, dan biedt vrijwilligerswerk of mantelzorg de mogelijkheid om aan de samenleving deel te nemen.

De pijler sociale samenhang uit het coalitieakkoord is verder geconcretiseerd in afspraken tussen sociale partners, gemeenten en het ministerie van SZW. UWV zou in deze kabinetsperiode 100.000 cliënten extra aan de slag helpen. Met gemeenten zijn afspraken gemaakt om deze kabinetsperiode 75.000 bijstandsccliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt uit de bijstand te krijgen en 35.000 niet-uitkeringsgerechtigden actief te ondersteunen naar of economische of maatschappelijke participatie. Belangrijk element daarbij is het advies van de commissie Arbeidsparticipatie en de kabinetsreactie daarop. Daarin wordt de noodzaak van hogere arbeidsparticipatie benadrukt. Zonder ingrijpende maatregelen zal het tekort aan arbeidskrachten de economie en daarmee de samenleving gaan ontwrichten.

In november 2008 aanvaardt de Tweede Kamer het 'Plan van Aanpak Re-integratie'. De opgaven op het terrein van re-integratie vat de minister samen in vier kernwoorden: resultaat, selectiviteit, vraaggerichtheid en transparantie. Voorop staat het resultaat: meer mensen aan het werk en minder mensen langdurig afhankelijk van een uitkering. Dit is het uiteindelijke doel, waarvoor soms tussenstappen nodig zijn om dat te bereiken (participatieladder).

Onder invloed van de sterk verslechterde economische omstandigheden zijn deze doelstellingen onder druk komen te staan, zoals ook de minister van SZW constateert in een brief aan de Tweede Kamer van 25 maart 2009. Voor kabinet en sociale partners staat het belang van een toenemende arbeidsparticipatie echter niet ter discussie. De structurele demografische ontwikkelingen (vergrijzing en ontgroening) worden door de huidige, tijdelijke economische crisis immers niet aangetast. Mensen die nu worden afgeschreven, kunnen straks niet meer bijdragen aan herstel. Juist nu blijft dan ook extra aandacht nodig voor jongeren, mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en groepen die langdurig van een uitkering afhankelijk zijn.

Het kabinet houdt dus vast aan de doelstelling dat moet worden geïnvesteerd in de (arbeids)participatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In het aanvullende coalitieakkoord van maart 2009 komt het kabinet langs zeven sporen

met een pakket crisismaatregelen voor de periode 2009 – 2011, waarmee bijna een miljard euro extra is gemoed. Aanpak van de jeugdwerkloosheid, functioneren mobiliteitscentra, begeleiding van werk naar werk, intensivering scholing, verbetering arbeidsmarktinformatie en verstrekking deeltijd-WW, zijn de belangrijkste actiepunten.

Programma participatie IWI

Vanaf eind 2007 heeft de inspectie een meerjarig toezichtprogramma opgezet dat is gericht op de uitvoering van het participatiebeleid binnen het stelsel van werk en inkomen. Dat heeft in het najaar van 2008 geleid tot een overzichtsrapportage over de uitvoering van het participatiebeleid. In deze rapportage werden verschillende onderzoeken van de inspectie op het terrein van participatie samengebracht. Ook in de onderhavige rapportage zijn op hoofdlijnen de bevindingen van acht onderzoeken (zie bijlage 1) van de inspectie op het terrein van participatie verwerkt. Het geeft een stand van zaken weer tot en met de zomer van 2009. De inspectie is voornemens in het najaar van 2010 eenzelfde soort rapportage uit te brengen, waarin een oordeel zal worden gegeven over drie jaar uitvoering van participatiebeleid.

Het uiteindelijke doel van het toezicht op het terrein van participatie is bij te dragen aan een stelsel van werk en inkomen dat op effectieve wijze de participatiedoelen van het kabinet realiseert. Dit wil de inspectie bewerkstelligen door een objectief beeld te geven over het functioneren van met name de uitvoeringspraktijk binnen het stelsel en de resultaten die dat oplevert. Vanuit deze ambitie volgt de centrale vraag voor dit programma, te weten:

'In hoeverre en op welke wijze dragen de uitvoerende instanties in het stelsel van werk en inkomen op korte en lange termijn bij aan het realiseren van de economische en maatschappelijke participatiedoelstellingen van het kabinet?'

Op de kortere termijn (in ieder geval 2009 en 2010) is de economische crisis en de impact daarvan op het stelsel van werk en inkomen een bepalende omstandigheid, waarmee IWI rekening heeft gehouden. In het onderhavige rapport is dat duidelijk te zien en in de komende periode zullen meer onderwerpen die van doen hebben met de crisis worden geprogrammeerd. De lange termijn heeft betrekking op het kabinetsdoel dat zoveel mogelijk mensen moeten deelnemen aan het arbeidsproces dan wel op een andere zinvolle wijze aan de samenleving gaan deelnemen.

Normen die de inspectie hanteert

De inspectie ontleent de normen aan het coalitieakkoord Balkenende IV en het aanvullende coalitieakkoord (maart 2009) en de bestuurlijke afspraken met onder andere de VNG die hieruit voortvloeien. De inspectie richt zich vanuit die beleidsoriëntatie op de vraag of mensen die al lang van een uitkering afhankelijk zijn, voldoende participatieondersteuning krijgen binnen het stelsel van werk en inkomen. Om die vraag te kunnen beantwoorden, heeft de inspectie eerst gekeken naar de wijze waarop UWV en gemeenten de participatietaken hebben georganiseerd. Daarbij focuste de inspectie op de wijze waarop instanties de aandacht voor de zwakkere groepen concreet (in termen van geld en capaciteit) hebben vormgegeven. Ten tweede is gekeken tot welke resultaten deze participatie-inspanningen leiden in termen van aantallen trajecten, met name voor de groepen met een lange uitkeringsduur.

Op grond van de WWB hebben de gemeentelijke colleges de taak om, indien gemeenten dat noodzakelijk achten, alle groepen in de WWB en niet-uitkeringsgerechtigden ondersteuning aan te bieden gericht op arbeidsinschakeling (artikel 7WWB). De wet Suwi (art. 30a) verplicht het UWV de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van werklozen en arbeidsongeschikten.

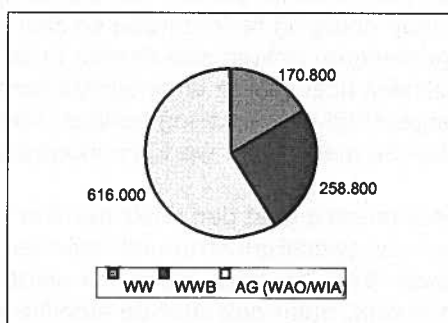
2 Uitvoering participatie op hoofdlijnen

'Juist voor groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt kan re-integratie effectief zijn. Mocht blijken dat reguliere arbeid niet beschikbaar is dan moeten werkzoekenden fit gehouden worden voor de arbeidsmarkt.' ((Brief van de minister van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 maart 2009)

2.1 Ontwikkelingen uitvoering participatie

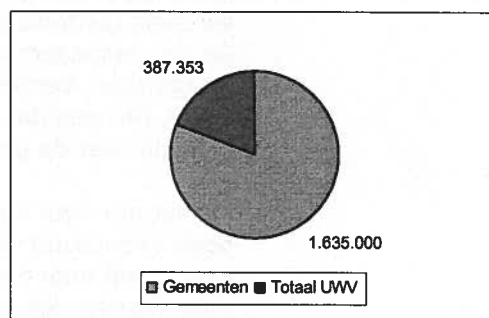
UWV en gemeenten staan voor de taak om een deel van de ruim één miljoen mensen met een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering weer in de samenleving te laten participeren. Daarbij moeten ook nog ongeveer 435.000 mensen zonder werk en zonder uitkering, die mogelijk weer aan de slag willen, worden geteld.⁵ In 2008 heeft UWV in totaal ruim 51.000 re-integratietrajecten aangeboden en gemeenten in totaal 131.800 trajecten. Over het jaar 2008 is binnen de keten van werk en inkomen totaal 2,02 miljard euro besteed aan re-integratie, overigens nagenoeg evenveel als was begroot.

Figuur 1
Aantallen uitkeringen
totaal 1.045.600



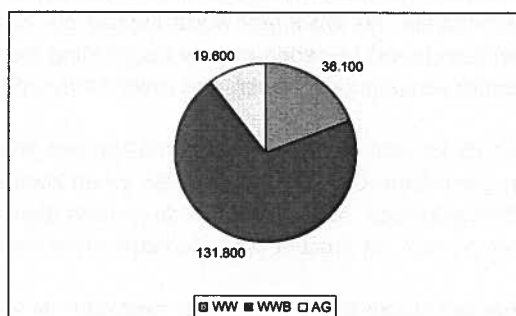
Bron:
IWI-bewerking van diverse bronnen⁶

Figuur 2
Besteed re-integratiebudget 2008, ultimo 2008,
totaal € 2.022.353.000 in 2008



Bron:
Jaarverslag SZW 2008, IWI-bewerking

Figuur 3
Aantallen trajecten ultimo 2008, totaal 187.500



Bron: IWI-bewerking diverse bronnen⁷

⁵ CBS en Centrum voor Beleidsstatistiek (CvB), 2009, 'Arbeidsparticipatie van 20-64 jarigen' ondertitel: Participatiepotentieel in 2006 en 2007.

⁶ Voor WW, WGA en IVA cijfers en trends UWV juni 2009. Voor WAO UWV uitkeringsbestand bewerkt door IWI, voor WWB CBS statline. De AG is onderverdeeld in 556.000 WAO, 46.000 WGA en 14.000 IVA.

⁷ Voor de WW kwantitatieve informatie 2008, voor WAO het UWV uitkeringsbestand, voor de WWB SRG juli 2009

UWV en gemeenten zijn doordrongen van de noodzaak die uit het coalitieakkoord spreekt om te investeren in de re-integratie en participatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Medio 2008 is de aandacht voor het activeren van de moeilijk bemiddelbare en specifiek kwetsbare groepen in het beleid van UWV en gemeenten duidelijk zichtbaar. In het najaar 2008 meldde de inspectie, dat UWV en gemeenten vooral de goed bemiddelbare cliënten aan het werk hebben geholpen, maar dat aan mensen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt veel minder ondersteuning werd geboden. Dat had te maken met de *focus* op 'de kortste weg naar werk', met de afwezigheid van sturing gericht op ondersteuning van moeilijk bemiddelbare cliënten, met de druk op het behalen van *targets* en met het feit dat de financiële prikkel in de WWB afoming in de hand werkt.

Onder invloed van een periode van hoogconjunctuur en de toegenomen aandacht voor re-integratie, nam het aantal WW- en WWB-gerechtigden jaren achtereen gestaag af. Het aantal aanvragen werd minder en het aantal mensen dat de uitkering verliet nam toe. Tussen regio's en tussen gemeenten bestaat op dit punt een grote diversiteit. Werkcoaches van UWV en casemanagers bij gemeenten geven aan dat vooral in 2008 cliënten met nog enige kansen op de arbeidsmarkt uit de bestanden waren verdwenen. Zo werd men bijna gedwongen om met de groep (zeer) moeilijk bemiddelbare cliënten aan de slag te gaan.

Steeds meer gemeenten hanteren een methode waarbij het uitkeringsbestand, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de klant, in drie groepen wordt verdeeld (zelfredzaam, hulp nodig bij re-integratie en zeer moeilijk bemiddelbaar). De casemanagers van gemeenten richten zich daarbij in de regel op één van deze categorieën. Verder heeft een deel van de onderzochte gemeenten het zittend bestand, mensen die al langere tijd een uitkering hebben, opnieuw doorgelicht en ingedeeld naar de gehanteerde methodiek: werk, re-integratie en activering.

Als het om inzet van instrumenten gaat dan blijkt dat *Work first* zich de laatste jaren heeft ontwikkeld van een poortwachterinstrument naar een algemeen re-integratie-instrument voor het gehele WWB-bestand. *Work first* wordt niet meer hoofdzakelijk gebruikt voor nieuwe instroom, maar ook voor de moeilijker te re-integreren groepen in de WWB-populatie. Daarnaast hanteren gemeenten het instrument loonkostensubsidies voor een groot deel (66 procent⁸) voor niet direct bemiddelbaren.

Uit: Vervolg Benchmark *Workfirst*, IWI/Divosa, oktober 2009

In *Work first* projecten geeft de meerderheid van de klanten aan maatwerk en inspraak te ervaren bij de werkactiviteiten. Als *Work first* wordt ingezet als diagnostisch instrument zijn klanten over het algemeen (zeer) tevreden met de begeleiding die zij ontvangen. De afwezigheid van een vast contactpersoon gaat samen met meer ontevreden klanten.

Ongeveer de helft van de klanten weet door deelname aan een *Work first* project beter welk werk men wil en kan gaan doen. Ook een substantiële groep klanten geeft aan meer zin om te gaan werken te hebben gekregen. 53 Procent van de klanten gaat met (veel) plezier naar de werkactiviteiten in het project, 30 procent vindt de activiteiten onplezierig.

36 Procent van de mensen in een *Work first* traject zegt door de werkactiviteiten sneller aan een baan te komen. Een kwart geeft een neutraal antwoord op deze stelling, terwijl 40 procent niet verwacht door *Work first* sneller aan het werk te komen.

⁸ Bakker, R.C. cs, Loonkosten subsidie en Werken met behoud van uitkering, Regloplan i.o.v. het ministerie van SZW, Zoetermeer, mei 2008, p. 19

UWV hanteert een methodiek waarbij de uitkeringsduur en de persoonlijke omstandigheden van de klant bepalend zijn voor de dienstverlening bij re-integratie. De eerste periode wordt in principe uitgegaan van de zelfredzaamheid van de cliënt. Op basis van een brede beeldvorming wordt toegewerkt naar een afgewogen oordeelsvorming. Blijkt dat re-integratie in de eerste periode niet lukt dan worden op modulaire basis re-integratieproducten ingekocht bij gecontracteerde re-integratiebedrijven. Het takenpakket van de werkcoaches van UWV loopt uiteen van begeleiding van mensen die zelfredzaam zijn tot (inkoop van) activiteiten voor mensen die moeilijk plaatsbaar zijn.

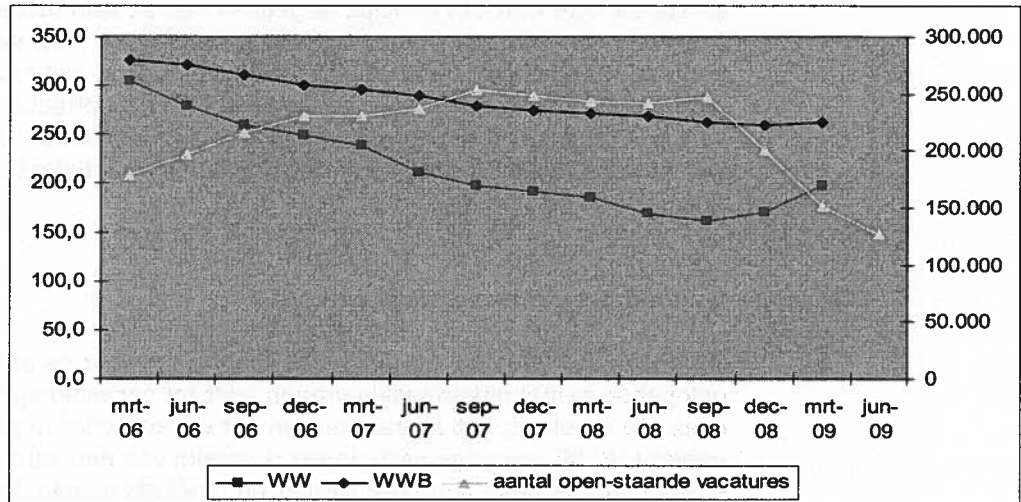
2.2 Invloed economische recessie

Uit onderzoek in de uitvoeringspraktijk blijkt dat voor de uitvoeringsinstanties het oplopende aantal uitkeringsaanvragen leidt tot capaciteitsproblemen bij werkcoaches. De caseload, het aantal mensen dat werkcoaches in portefeuille hebben, neemt toe; bij sommige vestigingen is sprake van een verdubbeling. De grote toestroom van het aantal nieuwe werklozen heeft als gevolg dat werkcoaches minder tijd kunnen besteden aan de moeilijk plaatsbaren.

Bij een deel van de onderzochte gemeenten heeft dit ertoe geleid dat casemanagers uit het compartiment 'activering' verschuiven naar het compartiment 'werk'. Andere gemeenten proberen het oplopende aantal uitkeringsaanvragen op te vangen met het aantrekken van extra personeel. Inzet van extra casemanagers mag niet uit het werkbudget worden gefinancierd en drukt daardoor op de eigen middelen van gemeenten. Ook UWV zet in op uitbreiding van capaciteit om zo de grotere instroom te kunnen bedienen. Het (tijdelijke) capaciteitsprobleem wordt door UWV ook opgevangen door activiteiten groepsgewijs aan te bieden. Voor zowel UWV als gemeenten geldt dat capaciteitsuitbreiding niet meteen effectief is. Er is tijd nodig voor het opleiden en inwerken van nieuwe mensen.

In juni 2009 loopt het aantal werkloosheidsuitkeringen op tot 239.000, dat is 41 procent meer dan in juni 2008. Na een eerdere daling is vanaf januari 2009 ook het aantal bijstandsuitkeringen opgelopen. In juni 2009 is het aantal WWB-uitkeringen uitgekomen op 276.000. Instanties zeggen in te (willen) zetten op het voorkomen van instroom in de uitkering én zorgen voor uitstroom, ook voor de meer kwetsbaren. Probleem is dat de arbeidsmarkt, vanwege een sterke daling van het aantal openstaande vacatures, momenteel niet voldoende mogelijkheden biedt om moeilijk bemiddelbare cliënten uitzicht te bieden op werk. Uit onderzoek van de inspectie naar regionale samenwerking blijkt bijvoorbeeld dat werkgevers in de huidige crisis steeds meer leerwerk- en stageplaatsen intrekken. Ze zijn vooral bezig met overleven.

Figuur 4
Ontwikkeling aantallen uitkeringen WW en WWB versus het aantal vacatures



Bron: CBS-statline

Vanwege de economische crisis ontstaat op de arbeidsmarkt een verdelingsvraagstuk. Er is nog steeds dynamiek (baanwisselingen) op de arbeidsmarkt, maar snelle bemiddeling naar werk zal voor een beperktere groep mogelijk zijn dan in de situatie voor de crisis. Voor grotere groepen is het zaak mensen fit te krijgen en te houden, zodat wanneer de economie weer aantrekt, voldoende arbeidspotentieel soepel kan worden aangewend. Dit noodzaakt tot een wijze van re-integratie die anders is dan 'de kortste weg naar werk'. Werkcoaches van UWV en gemeenten pleiten dan ook voor langere (scholings-) trajecten gekoppeld aan een meerjarig perspectief op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

2.3 Ondersteuning van kwetsbare groepen

De groep cliënten die een intensieve vorm van participatieondersteuning nodig hebben, betreft mensen die al langere tijd een uitkering ontvangen. Binnen de totale groep uitkeringsgerechtigden is een onderscheid te maken naar mensen die nog niet zo lang van een uitkering afhankelijk zijn en mensen die dat wel zijn, en daardoor kwetsbaarder worden geacht.

Figuur 5

Uitkeringen voor kwetsbare groepen in 2007 en 2008 (de percentages geven aan hoeveel procent van de totale populatie tot de kwetsbare groep wordt gerekend)

		2007		2008	
		uitkeringen	%	uitkeringen	%
WWB	> 3 jaar	166.000	61%	156.000	60%
WW	> 2 jaar	53.160	28%	38.900	23%
WAO	> 3 jaar	587.000	99%	551.000	99%

Bron: CBS-SRG, CBS statline, UWV-bestanden

Met betrekking tot de WAO-populatie is het verklaarbaar dat deze bijna geheel als kwetsbaar wordt aangemerkt. Mensen die op of na 29 december 2005 voor het eerst

een arbeidsongeschiktheidsuitkering toegekend krijgen zitten namelijk in de WIA (= WGA en IVA).

Mensen in een uitkering kunnen met behulp van re-integratietrajecten geholpen worden om (weer) te participeren, hetzij economisch, hetzij maatschappelijk. Het totale aantal trajecten in de afgelopen drie jaar ondergaat percentueel nauwelijks een verandering.

Figuur 6

Totaal aantal trajecten in 2007 en 2008 (de percentages geven aan hoeveel procent van de populaties een traject heeft gekregen)

	2007		2008	
	trajecten	%	trajecten	%
WWB	130.700	48%	131.800	51%
WW	36.000	19%	36.100	21%
WAO	24.100	4,1%	19.600	3,5%
Totaal	190.800		187.500	

Bron: CBS-SRG, CBS statline, UWV-bestanden

Ook in de percentages met betrekking tot de kwetsbare groepen is niet veel verandering zichtbaar.

Figuur 7

Trajecten voor kwetsbare groepen in 2007 en 2008 (de percentages geven aan hoeveel procent van de populaties een traject heeft gekregen)

		2007		2008	
		trajecten	%	trajecten	%
WWB	> 3 jaar	74.900	45%	75.500	48%
WW	> 2 jaar	10.100	19%	7.000	18%
WAO	> 3 jaar	23.400	4%	18.900	3,4 %
Totaal		108.400		101.400	

Bron: CBS-SRG, CBS statline, UWV-bestanden

Eerdere jaren toonden onderzoeken van onder meer de inspectie aan dat moeilijk bemiddelbare cliënten altijd al minder kans hadden op re-integratieondersteuning. Daar is tot aan eind 2008 geen verbetering in gekomen. Zo is in 2008 de kans dat een cliënt die korter dan drie jaar in de bijstand zit een traject krijgt 55 procent (staat niet in de tabel), terwijl voor de cliënt die langer dan drie jaar een uitkering krijgt die kans 48 procent is. Dit is dezelfde verhouding in kansen als in 2007. Dergelijke verhoudingen liggen bij de WW nog schever. Zo blijken werklozen die tussen 1 en 2 jaar werkloos zijn 30 procent (staat niet in de tabel) kans te hebben op een traject terwijl dat voor mensen die langer dan 2 jaar werkloos zijn slechts 19 procent is. Ook deze verhouding verandert in 2008 nauwelijks.

Wanneer we kijken naar de samenhang tussen leeftijd en het percentage trajecten blijkt dat vooral de groep van 55 jaar en ouder in de bijstand veel minder vaak een traject krijgt dan de andere groepen. Ook de groep die jonger dan 21 jaar is, blijft achter. Voor die laatste groep is geen stijging te zien in het percentage dat een traject krijgt tussen 2007 en 2008. Voor mensen boven de 55 is zo'n stijging wel duidelijk aanwezig (in 2008 vijf procent). Over het algemeen lijkt, ten opzichte van 2007, de ondersteuning in 2008 iets toe te nemen naarmate de leeftijd stijgt.

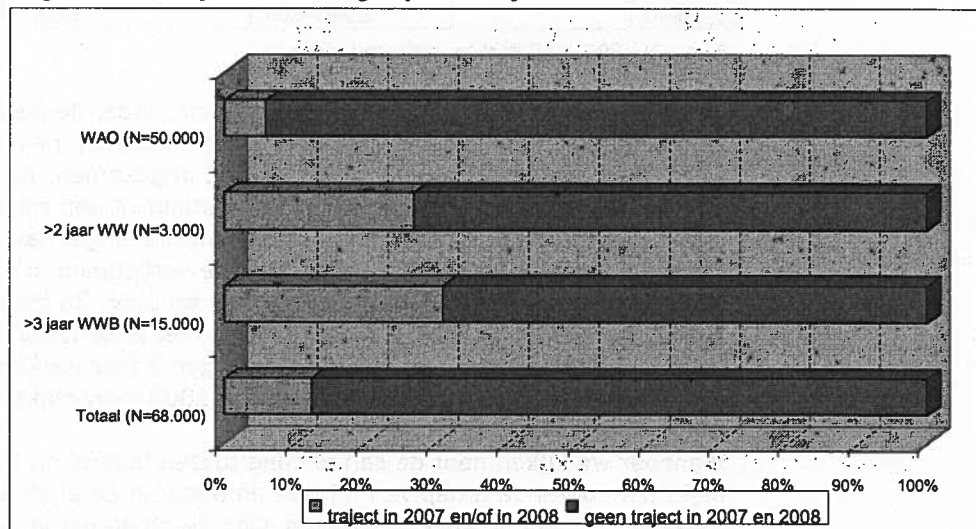
De Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG)

De gegevens over trajecten ten behoeve van cliënten in de bijstand komen uit de SRG van het CBS. In deze statistiek wordt een traject gedefinieerd als een periode waarin een of meer voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden ingezet, gelijktijdig of opeenvolgend, ongeacht de financieringsbron. Dit kan gaan om de inzet van loonkosten-subsidies, een uitgebreid diagnostisch onderzoek, intensieve begeleiding of een rusttraject. Maar het kan ook gaan om andersoortige activiteiten zoals het regelen van kinderopvang, schuldhulpverlening of het verlenen van onkostenvergoedingen of een stage (CBS, Richtlijnen voor de SRG, versie 1.10 vanaf 1 januari 2009).

De inspectie gebruikt het cijfer van 131.800 trajecten voor 2008 uit de SRG. Dit cijfer wijkt af van het cijfer van het aantal re-integratietrajecten van gemeenten zoals dat op CBS Statline te vinden is. Dit verschil wordt verklaard door het feit dat in de Statline cijfers ook de trajecten van mensen die geen bijstandsuitkering hebben worden meegenomen, en personen meer dan één traject kunnen hebben. Het cijfer dat IWI gebruikt, koppelt trajecten aan bijstandsgerechtigden en wordt gedefinieerd als het aantal bijstandsgerechtigden met een traject in een bepaald jaar. Vanuit de bestandsanalyse bij tien gemeenten heeft IWI overigens de indicatie dat dit cijfer nog een overschatting is van het daadwerkelijke aantal trajecten, onder meer omdat de einddatum van een traject niet altijd goed wordt verwerkt in de SRG.

De inspectie onderzocht in 2008 op tien locaties, waar UWV en gemeenten samenwerken op de zogenoemde werkpleinen, de ondersteuning van kwetsbare groepen in de WWB, de WW en de WAO (inclusief volledig arbeidsongeschikten). Hieruit blijkt dat de meerderheid van de onderzochte populatie in beide jaren geen traject krijgt. Indien de volledig arbeidsongeschikten buiten beschouwing worden gelaten, dan is het percentage kwetsbare cliënten dat twee jaar geen traject krijgt bijna 70 procent.

Figuur 8
Longitudinale analyse kwetsbare groepen en trajecten voor 10 locaties



Bron: bestanden UWV en gemeenten van 10 locaties

Het zijn dus vaak in opeenvolgende jaren dezelfde cliënten die geen ondersteuning ontvangen in de vorm van een traject. In de bijstand vormt het aantal cliënten dat is vrijgesteld van arbeidsplicht een deel van de verklaring hiervoor⁹ en bij langer lopende WW-uitkeringen is leeftijd een belangrijke factor. Voor de WAO en de WW wordt dit beeld ondersteund door landelijke cijfers waarover de inspectie beschikt. Voor de bijstand blijft de waarneming gebaseerd op de tien locaties, waar gemeenten en UWV samenwerken. Voor gemeenten is daarom sprake van een indicatief beeld.¹⁰

Van de geïnterviewde mensen die een traject of hulpaanbod hebben gehad zegt ongeveer de helft dat dit hen heeft geholpen stappen te zetten in de richting van werk of om meer actief te worden. Mensen zien meer kansen voor zichzelf om uit de uitkering te komen als ze meer intrinsieke motivatie hebben én de juiste facilitering op het juiste moment hebben ontvangen. Als klanten een idee hebben over wat zij nodig hebben, zien zij meer kansen om uit de uitkering kunnen komen.

Uit interviews met cliënten die al lang een uitkering krijgen en een traject hebben gehad, blijkt het niet bedienen van deze groep een gemiste kans. Deze cliënten geven aan dat zij baat hebben gehad bij de ondersteuning die de Sociale Dienst biedt, dit betekent dat zij verbeteringen hebben ervaren in hun motivatie, zelfbeeld en zelfvertrouwen en/of dat zij meer beeld hebben van hun eigen competenties en mogelijkheden.

2.4 Kosten van re-integratie

Binnen het stelsel van werk en inkomen is voor het jaar 2009 2 miljard euro begroot ten behoeve van re-integratie (dit is exclusief apparaatskosten). In de begroting voor 2010 zijn ombuigingen opgenomen in dat de reserves die gemeenten op het werkbudget hebben worden afgeroomd.

De wijze waarop de trajecten door UWV worden gefinancierd gebeurt door jaarlijks een budget vast te stellen dat is gebaseerd op prognoses van het CPB inzake het uitkeringsvolume en berekeningen van UWV over het aantal trajecten dat UWV denkt te kunnen gaan inzetten voor dat jaar. In principe 'ademt' het UWV-re-integratiebudget mee met uitkeringsvolumes en is het exacte re-integratiebudget uitkomst van besluitvorming tussen het ministerie van SZW en UWV.¹¹

Bij gemeenten is een financiële prikkel ingebouwd, gericht op reductie van het uitkeringsvolume door onder meer het re-integreren van cliënten vanuit de uitkering naar werk. Gemeenten hebben een inkomensbudget (I-deel) voor de financiering van WWB-uitkeringen en een werkbudget (W-deel) voor de bekostiging van re-integratieactiviteiten. De beoogde werking van de financiële prikkel bestaat eruit dat uitkeringen die worden bespaard op het I-deel vrij besteedbaar zijn, dus aan de algemene middelen kunnen worden toegevoegd. Het W-deel mag alleen worden besteed aan re-integratieactiviteiten, waarbij gemeenten hun jaarbudget niet geheel hoeven te besteden. Voor 2009 mochten alle gemeenten 75 procent meenemen.

⁹ Het CBS heeft berekend dat voor de gehele bijstandspopulatie 28 procent van cliënten een vrijstelling heeft van de arbeidsplicht. (CBS, Kenmerk ontheffing in de bijstandsuitkeringen, versie 2, statistiek 2009, CBS, Den Haag, september 2009, p. 6). Omdat het in de figuur gaat om mensen die langere tijd in de bijstand zitten, wordt aangenomen dat dit percentage hoger is. Welk percentage het exact betreft, is niet bekend.

¹⁰ Berekening door de inspectie op bestanden van UWV laten de volgende landelijk geldende percentages zien van cliënten met een lange uitkeringsduur die twee jaar geen traject hebben gehad: totale WAO-populatie 95 procent, en de WW-populatie langer dan twee jaar werkloos 76 procent

¹¹ Algemene Rekenkamer, Kosten van re-integratie, Den Haag januari 2009, p. 19.

Op deze wijze is er de afgelopen vijf jaar voor alle gemeenten samen een aanzienlijke reserve ontstaan. Zo werd in totaal in het kader van de meeneemregeling 830 miljoen euro overgeheveld van 2007 naar 2008 en van 2008 naar 2009 was dat 735 miljoen.¹² Voor re-integratie door gemeenten is hierdoor in 2009 een bedrag van ruim 2,2 miljard euro beschikbaar. Tegelijkertijd blijkt dat voor het totaal van alle gemeenten eind 2007 er nog ruim 66.000 mensen in de bijstand verbleven die arbeidsplichtig waren, maar geen ondersteuning kregen.¹³

Uit analyse van het W-deel over 2008 blijkt dat 89 procent van de gemeenten minder uitgeeft dan het beschikbare werkbudget (is het jaarbudget plus de opgebouwde reserves). Het bedrag dat niet wordt uitgegeven, bedraagt 779 miljoen euro; dit is 33 procent van het beschikbare budget van alle gemeenten samen. Het aantal gemeenten dat minder uitgeeft dan het beschikbare budget daalt wel iets vanaf 2006 en de verwachting is dat dit aantal na 2008 (vanwege de economische crisis en bezuinigingen) nog verder zal dalen. Toch heeft in 2008 nog 45 procent van de gemeenten een overschot van minstens 40 procent op het beschikbare budget. Eind 2008 zijn er drie typen van gemeenten te duiden; gemeenten zonder reserves (11 procent), gemeenten die interen op eerder opgebouwde reserves (38 procent) en gemeenten die hun reserves handhaven of verder vergroten (51 procent).

Analyse van het W-deel op macro niveau laat een statistisch significante relatie zien tussen de hoogte van de overschotten op het werkdeel en de overschotten op het inkomensdeel. Gemeenten met grote overschotten op het werkdeel hebben vaker overschotten op het inkomensdeel dan gemeenten met kleine overschotten of tekorten op het werkdeel.¹⁴ Daarmee is een statistisch verband aangetoond dat bij besteding van het W-budget vooral de ontwikkeling van het inkomensdeel een rol speelt. Is of dreigt er een tekort op het I-deel dan wordt van het W-deel meer besteed. Dit verband wordt bevestigd door het beeld dat uit casestudy-onderzoek bij negen gemeenten naar voren komt. Gemeenten sturen voornamelijk op het behalen van een bepaald (positief) resultaat op het inkomensdeel. Daar vloeit een bepaalde taakstelling uit voort ten aanzien van het aantal te re-integreren cliënten, wat vervolgens de inzet van het werkdeel bepaalt. Bij de inzet van het werkdeel is de omvang van de groep te re-integreren cliënten geen leidend motief geweest. Het betreft hier een algemeen beeld, waarop uitzonderingen mogelijk zijn.

Vorig jaar concludeerde de inspectie dat ondanks de financiële prikkel in de WWB er bij gemeenten geen sprake was van een toename van de participatieondersteuning van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In de beleidsdoorlichting WWB is de conclusie getrokken dat de bestaande neiging tot afroming wordt versterkt wanneer sprake is van een (dreigend) tekort op het inkomensdeel.¹⁵ De verwachting is dat meer gemeenten in 2009 en 2010 vanwege de economische recessie een tekort gaan ontwikkelen op hun inkomensdeel. Er zijn geen aanwijzingen dat gemeenten bij een (dreigend) tekort op het inkomensdeel een actief re-integratiebeleid gaan voeren gericht op moeilijk bemiddelbare groepen. Daarnaast zegt 71 procent van de sociale diensten in 2008 dat bij bezuinigingen op het werkdeel minder aandacht wordt besteed aan moeilijk bemiddelbare cliënten en nog eens

¹² De reserve van gemeenten van 830 miljoen is meer dan de helft van het gemeentelijk jaarbudget en bijna twee keer het volledig jaarbudget UWV.

¹³ Dit getal is als volgt samengesteld: ultimo 2007 was volgens de SRG sprake van 274.000 uitkeringen. Uit berekeningen van het CBS (september 2008 en 2009) valt op te maken dat gemiddeld 72 procent van de totale populatie geen vrijstelling heeft van de arbeidsplicht, wat neerkomt op 197.280 personen. Eind 2007 hebben volgens de SGR van die groep 130.680 mensen een traject gekregen en dus hebben 66.600 cliënten met een arbeidsplicht geen traject gekregen. Tussen gemeenten is er op dit punt diversiteit.

¹⁴ Andersom is dit verband ook zichtbaar (gemeenten met regelmatige tekorten op het inkomensdeel hebben kleinere overschotten op het werkdeel dan gemeenten met regelmatige overschotten op het inkomensdeel).

¹⁵ Ministerie van SZW, Werkt de WWB? Beleidsdoorlichting artikel 30, Den Haag, december 2007, p. 40 en 109

de helft heeft aangegeven dan te gaan beknotten op activiteiten gericht op maatschappelijke participatie (vrijwilligerswerk, mantelzorg en dergelijke).¹⁶

2.5 Maatschappelijke participatie

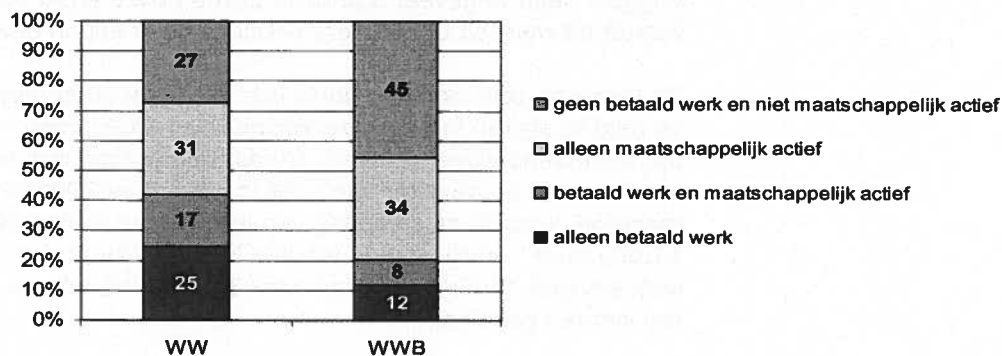
In het bestuursakkoord tussen VNG en SZW van 4 juni 2007 is vastgelegd dat als regulier werk niet direct tot de mogelijkheden behoort, mensen moeten worden gestimuleerd om maatschappelijk te participeren. Los van het formele aantal vrijstellingen van de arbeidsplicht zegt de helft van de gemeenten dat 25 tot 50 procent van hun cliënten nooit meer aan het werk zal komen. Een kwart van de gemeenten is nog somberder (50-75 procent van de cliënten komt nooit meer aan het werk).¹⁷ Gemeenten zien het aanbieden van vrijwilligerswerk als onderdeel van de re-integratie naar betaald werk. Er zijn voldoende mogelijkheden, alhoewel enkele gemeenten aangeven dat het aantal mogelijkheden onder druk van de economische omstandigheden slinkt. Veel gemeenten maken bij het aanbieden van vrijwilligerswerk gebruik van (gemeentelijke) vrijwilligerscentrales.

Ook UWV heeft klanten die (nog) geen regulier werk kunnen verrichten, maar wel maatschappelijk kunnen participeren. UWV heeft zelf beperkte mogelijkheden deze cliënten vormen van maatschappelijke participatie aan te bieden, maar heeft wel de taak bij ketenpartners aan te geven welke cliënten daar behoefte aan hebben. Een deel van deze mensen meldt UWV aan bij ketenpartners die activering en maatschappelijke participatie als kerntaak hebben. Bij de uitvoering hiervan bestaan tussen de UWV vestigingen nog belangrijke verschillen. De ene vestiging is terughoudend met het toestaan van vrijwilligerswerk, de andere vestiging is op dat punt ruimhartiger.

Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat in 2007 zeven op de tien WW'ers en vijf op de tien WWB'ers een jaar nadat ze hun uitkering hebben aangevraagd economisch of maatschappelijk participeren. Van de WWB'ers die na een jaar nog afhankelijk zijn van een uitkering heeft 20 procent in het derde halfjaar na de uitkeringsaanvraag (gedeeltelijk) werk gevonden (12 plus 8 procent); 42 procent is maatschappelijk actief (34 plus 8 procent).¹⁸

Figuur 9

Arbeids- en maatschappelijke participatie WW'ers en WWB'ers die langer dan een jaar een uitkering ontvangen (n WW= 1549; n WWB=361)



¹⁶ Divosa-monitor, Worstelen met invloed, Vier jaar Wet werk en bijstand, Divosa, Utrecht, oktober 2008, p. 31

¹⁷ Koehler, S. en HJ Jansen, Van een private naar een hybride structuur, Sociaal Bestek, januari 2009.

¹⁸ Deze percentages komen uit het zogenoemde volgonderzoek onder burgers, waarin de inspectie een grote groep werklozen en mensen in de bijstand een aantal jaar heeft gevolgd (zie de nota van bevindingen 'Meedoen met belemmeringen')

Bij een aantal groepen, dat een groter risico loopt om langdurig werkloos te zijn, neemt de sociale en maatschappelijke participatie af ten opzichte van de situatie voor de uitkeringsaanvraag. Het gaat om WW'ers en WWB'ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, een slechte gezondheid, allochtonen en laagopgeleiden. Ook mensen die moeite hebben met rondkomen gaan na verloop van tijd minder participeren. Dit zijn voor een belangrijk deel ook de groepen die meer sociaal geïsoleerd blijken te zijn.

De uitkeringsgerechtigden die in het eerste jaar na de uitkeringsaanvraag een vorm van ondersteuning gericht op het vinden van werk hebben gehad, blijken ten opzichte van de situatie voor de uitkeringsaanvraag meer sociaal en meer maatschappelijk te zijn gaan participeren. Uit dit onderzoek van de inspectie wordt duidelijk dat maatschappelijke participatie een beperkte bijdrage levert aan de kans om werk te vinden. Dit neemt niet weg dat vanuit het oogpunt van sociale samenhang de inzet van maatschappelijke participatie van grote waarde is.

Van de mensen die na anderhalf jaar nog werkloos zijn of nog in de bijstand zitten, blijkt dat 27 procent van de werklozen en 45 procent van de bijstandsccliënten niet alleen geen werk heeft, maar ook niet maatschappelijk participeert. Bij deze groepen cliënten bestaat een reëel risico op (gevoel van) sociale uitsluiting. Dit risico wordt nog eens versterkt bij cliënten met een inkomenstekort, een slecht ervaren gezondheid, lage opleiding en allochtone achtergrond. Uit het onderzoek blijkt ook dat sociaal isolement een nadelige invloed heeft op de kans weer aan het werk te komen. Een belangrijk hulpmiddel bij het doorbreken van sociaal isolement is de inzet van maatschappelijke participatie, waarmee aan een belangrijke voorwaarde wordt voldaan om volgende stappen naar de arbeidsmarkt te zetten.

2.6 Niet-uitkeringsgerechtigden

Op de participatietop zomer 2007 is in het bestuursakkoord tussen de minister van SZW en gemeenten onder meer afgesproken dat gemeenten 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden, zogenoemde nuggers, die hulp nodig hebben om de weg naar de arbeidsmarkt te vinden, actief moeten ondersteunen. Beschikbare cijfers over 2007 laten zien dat de omvang van de groep nuggers tussen de 1,4 en 1,47 miljoen personen omvat, waarvan 65 procent in de vijf voorafgaande jaren niet heeft gewerkt en waarvan ongeveer 435.000 mensen zeggen wel te willen werken. De 'gemiddelde nigger' is vaak: ouder, gehuwd of samenwonend, vrouw en autochtoon. Van de nuggers heeft ongeveer 5 procent zich bij UWV WERKbedrijf ingeschreven, vaker betreft dit mensen die eerdere periodes nog hebben gewerkt.¹⁹

De inspectie concludeerde vorig jaar dat gemeenten geen voornemens hadden tijd en geld te steken in het ondersteunen van deze groep omdat dat geen besparingen op het inkomensdeel oplevert. Omdat gemeenten zich weinig actief toonden op dit punt maakte de minister van SZW in november 2008 nieuwe afspraken met gemeenten, waarbij na plaatsing van een nigger onder voorwaarden een bedrag van 12.000 euro 'regelluw' mag worden besteed. Tevens is het aantal te ondersteunen nuggers met 10.000 verhoogd naar 35.000, die tot aan eind 2011 aan de slag moeten worden geholpen.

In de uitvoeringspraktijk zijn de onderzochte gemeenten minder terughoudend ten aanzien van de re-integratie van nuggers, dan hun beleid doet vermoeden. Als onderdeel van de wijkaanpak zegt een deel van de onderzochte gemeenten nuggers

¹⁹ Raad voor Werk en Inkomen, Geen werk, geen school, geen uitkering, RWI/Nicls, Den Haag, juni 2009, p. 13

spontaan te helpen bij het vinden van werk. Dit is meer een algemene trend bij grotere gemeenten.²⁰ Ook geeft een enkele van de onderzochte gemeenten aan nuggers actief te benaderen. Die gemeenten zeggen te anticiperen op de arbeidsmarkt-krapte die op termijn gaat ontstaan. De afspraken tussen SZW en VNG, op grond waarvan gemeenten een financieel voordeel krijgen als een nugger duurzaam aan betaald werk wordt geholpen, hebben gemeenten nog niet extra aangezet het beleid ten aanzien van nuggers te wijzigen.

2.7 Voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid

Naast het weer doen participeren van mensen die al lange tijd een uitkering hebben, is het eveneens belangrijk te voorkomen dat mensen langdurig afhankelijk raken van een uitkering. In tijden van sterk oplopende werkloosheid is het van belang mensen weer zo snel mogelijk naar werk te begeleiden, bij voorkeur van werk naar werk. Sinds 1 maart 2009 zijn 33 mobiliteitscentra actief binnen UWV WERKbedrijf. Het mobiliteitscentrum is een regionaal samenwerkingsverband van en door publieke en private partijen. De dienstverlening van deze centra is aanvullend op de activiteiten van werkpleinen. In het eerste halfjaar 2009 zijn ruim 7.200 werknemers van werk naar werk begeleid, terwijl voor een groep van ruim 52.000 werknemers sprake is van hervatting van werk binnen drie maanden. In dezelfde periode is aan 890 bedrijven werktijdverkorting verleend, waarbij een kleine 50.000 werknemers waren betrokken.

Een groep met een groot risico op langdurige uitkeringsafhankelijkheid betreft de zogenoemde vangnetters zonder werkgever (zieke uitzendkrachten en zieke werklozen)²¹ waarvoor UWV verantwoordelijk is als het gaat om de eerste twee jaar ziekte. Het gaat om ruim 700.000 verzekerde werknemers, die meer dan gemiddeld kenmerken hebben van een zwakke positie op de arbeidsmarkt (draaideurcliënten, vaker allochtoon, lager opgeleid en zwakkere gezondheid).²² Het gemiddelde aantal lopende ziekte-uitkeringen voor deze groep in april 2009 was 83.500; een iets (1,7 procent) hoger aantal dan april 2008.²³ Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat bijna de helft van de uitkeringsaanvragen WIA een vangnetter is. Daarnaast is de kans dat een vangnetter de WIA instroomt vier keer zo hoog als voor zieke werknemers met een werkgever. De re-integratie van deze groep is al lange tijd problematisch en de verbeteringen die UWV in het proces aanbracht, verliepen tot en met 2008 traag. Januari 2008 werd de Wet bevordering activering ZW'ers (vangnetters) ingevoerd. Deze wet is gericht op een effectievere arborol van UWV. Dit heeft UWV in 2009 aangezet om het ZW/Arboproces beter te stroomlijnen en een integrale kwaliteitszorg tot stand te brengen. Vooralsnog zijn er nog geen doorbraken in de effectieve activering van langdurig zieke vangnetters waar te nemen.

2.8 Informatie over cliënt en arbeidsmarkt

In het Plan van Aanpak Re-integratie van het ministerie van SZW zijn selectiviteit, maatwerk, werkgeversgerichtheid, resultaatgerichtheid en transparantie de belang-

²⁰ Idem noot 10, p. 1

²¹ Werkgever en werknemer zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor re-integratie van die werknemer. Als er geen werkgever is, is UWV verantwoordelijk.

²² UWV, Kwartaalverkenning 2009 II, UWV kenniscentrum, Amsterdam, juli 2009, p. 2

²³ UWV, Kwantitatieve Informatie 1e vier maanden 2009, UWV, Amsterdam, mei 2009, p. 3

rijkste pijlers.²⁴ Kennis van de competenties en omstandigheden van de cliënt is belangrijk voor een goede diagnosestelling en daarmee voor selectiviteit (wie heeft een traject nodig) en maatwerk (welk traject is nodig) bij re-integratie. Deze kennis is samen met informatie van werkgevers over openstaande vacatures van belang voor een goede match tussen cliënt en werkgever.

Vorig jaar meldde de inspectie dat uitvoeringsinstanties (vooral nogal wat gemeenten) te weinig inzicht hadden in hun cliëntenbestand om re-integratieondersteuning selectief en op maat in te zetten. Daar waar de kennis wel aanwezig was, werd deze weinig benut. Recent onderzoek in de uitvoeringspraktijk laat zien dat UWV-vestigingen en meerdere gemeenten steeds beter zicht krijgen op de competenties en individuele omstandigheden van de cliënt.²⁵

Inzicht in de situatie op de arbeidsmarkt wordt door gemeenten in hoofdzaak geregeld door de werkgeversservicepunten op de werkpleinen, waar het accountmanagement is gestationeerd. Ook UWV gebruikt daarvoor het accountmanagement op de vestigingen. Algemene informatie over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt wordt aangeleverd door het hoofdkantoor van UWV alsmede door regionale vestigingen. Diverse partijen hebben hier de afgelopen periode veel energie en tijd ingestoken, maar de informatie moet nog meer worden toegesneden op de behoefte van de werkcoaches. Voor wat dit laatste betreft ontbreekt het gemeenten echter aan capaciteit om naar dat niveau een goede vertaling te maken.

Voor het hebben van een goed inzicht in de omstandigheden op de arbeidsmarkt is het noodzakelijk dat zowel de vraag- als aanbodzijde goed in beeld is. In de praktijk blijkt dat werkgevers niet goed weten op welke termijn er behoefte bestaat aan werknemers met specifieke kwalificaties. Ondanks de goede intenties om samen te werken is het hierdoor voor scholen en de uitvoeringsorganisaties lastig om hun aanbod daarop aan te sluiten. Dit geldt zeker voor re-integratie van de kwetsbare uitkeringsgerechtigden. Dit neemt namelijk vaak een langere periode in beslag waarin tijdig keuzes moeten worden gemaakt over de richting van de re-integratie.

Informatie over de uitkomsten van re-integratie-inspanningen verlangt een transparante verantwoording over het eigen functioneren van UWV-vestigingen en gemeenten. De resultaten van re-integratie betreffen niet alleen het wel of geen werk krijgen, maar ook tussenstappen richting de arbeidsmarkt.

Plan van Aanpak Re-integratie, november 2008

Bij re-integratie staat uitstroom naar werk voorop. Re-integratie kan echter ook nut hebben als het niet direct tot werk leidt, zo bleek in de beleidsdoorlichting. Dit doel van re-integratiebeleid – zorgen dat mensen minder ver van de arbeidsmarkt komen te staan – is maatschappelijk ook een opbrengst die telt.

Een middel om dat inzicht te verschaffen is het gebruik van de participatieladder. Deze ladder bestaat uit zes treden en verloopt van niveau 1 (geïsoleerd levend) tot 6 (betaald werk). Er zijn gemeenten die met de participatieladder werken. Andere beraden zich op de introductie hiervan. De bedoeling is dat gemeenten de bereikte tussenstappen van cliënten registreren en dit aan het CBS leveren, die de gegevens in de SRG verwerkt. Een punt van aandacht is dat gemeenten, die hier al mee wer-

²⁴ Ministerie SZW, Plan van Aanpak re-integratie, Brief van de minister aan de Tweede Kamer, 16 november 2008.

²⁵ Informatie wordt door gemeenten vastgelegd in GWS (geïntegreerd welzijn systeem). UWV hanteert het werkcoach bemiddelingssysteem (WBS) in combinatie met het informatiesysteem SONAR. SONAR biedt voor UWV, anders dan GWS, de mogelijkheid om een globale match te maken tussen een vacature aanvraag en mensen uit het WW bestand, die daarvoor in aanmerking komen.

ken, op hun eigen manier de participatieladder integreren in hun registratiesystemen.²⁶ Bij UWV vormt de participatieladder geen onderdeel van het beleid. De focus ligt op het aan het werk helpen van mensen. Tussenstappen worden door UWV niet vastgelegd.

²⁶ Horsen, C. van en L. Mallee, De participatieladder getest, Regioplan Beleidsonderzoek i.o.v. VNG, Amsterdam, april 2009, p. 30

3 Reacties UWV en Divosa

Algemeen

De organisaties UWV en Divosa hebben op het concept van deze rapportage een bestuurlijke reactie gegeven. De brieven met bestuurlijke reacties zijn in bijlage 2 opgenomen. Eerder hebben deze organisaties de nota's van bevindingen, waarop dit rapport is gebaseerd, voorzien van ambtelijk commentaar. Dit ambtelijk commentaar (feitencheck) is door de inspectie waar mogelijk in de nota's verwerkt. Ook een eerder concept van onderhavig rapport is op ambtelijk niveau door UWV en Divosa van commentaar voorzien en waar mogelijk door de inspectie verwerkt.

Bestuurlijke reactie UWV

In de reactie van UWV onderschrijft UWV de noodzaak om mensen die al lang van een uitkering afhankelijk zijn, te ondersteunen bij het terugkeren naar de arbeidsmarkt. UWV geeft aan in de afgelopen periode aandacht aan bepaalde groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te hebben besteed, bijvoorbeeld de herbeoordelingsoperatie. Dat UWV geen aandacht heeft besteed aan overige groepen die al lang van een uitkering afhankelijk zijn, wijt UWV aan de beperkte middelen die zij beschikbaar heeft gekregen. Ook voor 2010 zijn tussen het departement van SZW en UWV afspraken gemaakt om langdurig arbeidsongeschikten alleen op eigen verzoek een traject aan te bieden.

Naschrift IWI

Een aantal opmerkingen van UWV hebben geleid tot tekstwijzigingen. Zo is de constatering dat UWV geen verantwoordelijkheid heeft genomen voor de participatie van mensen die al lang op een uitkering zijn aangewezen, vervangen door de conclusie dat de prestaties van UWV en gemeenten voor de genoemde doelgroep onvoldoende uit de verf komen. Ook is aangegeven dat UWV in lijn handelt met de afspraken die hierover met het departement van SZW zijn gemaakt. Op aangeven van UWV heeft de inspectie passages over re-integratie tweede spoor zieke werknemers laten vervallen.

Bestuurlijke reactie Divosa

Divosa gaat in haar bestuurlijke reactie op drie punten nader in, te weten: de gebruikte re-integratiestatistiek (SRG), samenhang tussen inkomens- en werkdeel en de beleidsoriëntatie van het departement. Divosa onderstreept de noodzaak van transparantie in de wijze waarop re-integratie-inspanningen worden verantwoord. Verder wijst Divosa in de brief op het feit dat gemeenten veel taken op het sociale vlak op zich moeten nemen, wat ten koste gaat van de aandacht voor kwetsbare groepen.

Naschrift IWI

Naar aanleiding van de opmerking van Divosa over de SRG, zijn in het rapport teksten toegevoegd, die duidelijk maken waar de SRG voor staat en is ook aangegeven dat deze statistiek onvolkomenheden vertoont. Echter er is in Nederland geen betere statistiek voor handen en ondanks onvolkomenheden geeft de SRG wel bepaalde ontwikkelingen weer in het aantal trajecten dat wordt ingezet. Indien betere informatiebronnen voor handen zijn, dan staat de inspectie altijd open deze bij de oordeelsvorming te betrekken. Bovendien is de inspectie beide jaren uitgegaan van dezelfde bron, die eventueel gebreken vertoont, maar in op één volgende jaren wel consistent is. Hierdoor is de vergelijking tussen 2007 en 2008 wel mogelijk.

Als het gaat om de correlatie tussen het inkomensdeel en het werkdeel dan baseert IWI zich op statistische analyses van de financiële gegevens van vrijwel alle gemeenten. Uit intensief casestudy-onderzoek bij 9 gemeenten blijkt dat de oorzaak van de aangetoonde statistische correlatie is gelegen in het feit dat gemeenten zeggen de inzet van het werkdeel af te laten hangen van het neutraal houden van het inkomensdeel.

De inspectie onderkent dat activiteiten van gemeenten gericht op kwetsbare groepen uit meer bestaan dan alleen participatie-inspanningen. Echter de focus van dit rapport ligt op de (arbeids)participatie van cliënten die al lange tijd in de bijstand zitten. Het feit dat gemeenten met name in 2009 zoveel taken op de terreinen werk en inkomen, zorg etc. toebedeeld krijgen, vormt naar de mening van de inspectie geen rechtvaardiging om de cliënten die al lang langs de kant staan in 2008 nog steeds onvoldoende participatieondersteuning aan te bieden.

Lijst geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer, Kosten van re-integratie, Den Haag januari 2009
- Bakker, R.C. cs, Loonkostensubsidie en Werken met behoud van uitkering, Regioplan i.o.v. het ministerie van SZW, Zoetermeer, mei 2008
- CBS, Kenmerk ontheffing in de bijstandsuitkeringen, versie 2, statistiek 2009, Den Haag, september 2009
- CBS en Centrum voor Beleidsstatistiek (CvB), 2009, 'Arbeidsparticipatie van 20-64 jarigen' ondertitel: Participatiepotentieel in 2006 en 2007.
- Divosa-monitor, Worstelen met invloed, Vier jaar Wet werk en bijstand, Divosa, Utrecht, oktober 2008.
- Horssen, C. van en L. Mallee, De participatieladder getest, Regioplan Beleidsonderzoek i.o.v. VNG, Amsterdam, april 2009
- Koehler, S. en HJ Jansen, Van een private naar een hybride structuur, Sociaal Bestek, januari 2009
- Ministerie van SZW, Werkt de WWB? Beleidsdoorlichting artikel 30, Den Haag, december 2007.
- Ministerie van SZW, Plan van Aanpak re-integratie, Brief van de minister aan de Tweede Kamer, 16 november 2008.
- Raad voor Werk en Inkomen, Geen werk, geen school, geen uitkering, RWI/Nicis, Den Haag, juni 2009
- UWV, Kwantitatieve informatie 1e vier maanden 2009, UWV, Amsterdam, mei 2009
- UWV, Kwartaalverkenning 2009 II, UWV kenniscentrum, Amsterdam, juli 2009

Lijst van afkortingen

AG	Arbeids(on)geschiktheid
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Divosa	Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
Nuggers	Niet-uitkeringsgerechtigden
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WGA	Wet werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
ZW	Ziektewet

Bijlage 1

Overzicht van nota's van bevindingen en verkennende studies

- 1 Participatie aangestuurd en uitgevoerd (fase 2) (Nvb-Part 09/05)
- 2 Regionaal arbeidsmarktbeleid (Nvb-Part 09/04)
- 3 De cliënt benaderd. Tussentijdse uitkomsten voor tien locaties (Nvb-Part 09/07)
- 4 Verbetering re-integratie 2^e spoor. Wat kan en doet UWV? (V 08/06)
- 5 Tussenstand verbetering arborol UWV (Nvb-Part 09/02)
- 6 De onderbenutting van het werkdeel door gemeenten (Nvb-Part 09/06)
- 7 Meedoen met belemmeringen (Nvb-Part 09/08)
- 8 Vervolg Benchmark Work first (rapport wordt 17 december openbaar gemaakt)

Bijlage 2

Reactie UWV

Reactie Divosa

1. Inleiding
2. Doelstelling
3. Methode
4. Resultaten
5. Conclusie



Datum 16 OKT 2009

Postbus 50205, 1040 HG Amsterdam

Van
r/w. L.L.H.M. Zenden
T (020) 687 53 78

Aan de inspecteur-generaal a.l.
van de Inspectie Werk en Inkomen,
de heer drs. P.H.B. Pennekamp
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Opz. Bep. merk
SBK/9/16

Opz. Bep. merk
2009/3377

Bijlage(n)
1

Pagina
1 van 2

Onderwerp
Overkoppelende rapportage Participatie

Geachte heer Pennekamp,

Met uw brief van 29 september 2009 heeft u ons gevraagd om een bestuurlijke reactie te geven op de conceptrapportage 'Participatie in uitvoering'.

UWV onderschrijft de noodzaak en ziet het ook als zijn taak om activiteiten te verrichten voor cliënten met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Dit blijkt ook uit de navolgende activiteiten die wij hebben ondernomen.

Naast de inkoop van re-integratietrajecten zet UWV het instrument Loonkostensubsidie (LKS) in. Met dit instrument heeft UWV de mogelijkheid gekregen om werkgevers te verleiden om cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Hierbij moet wel worden aangegeven dat de huidige situatie op de arbeidsmarkt (veel werkzoekenden en een daling van het aantal vacatures) de plaatsingskansen voor cliënten die behoren tot de moeilijke doelgroepen reduceert.

Eveneens biedt UWV, naast inkoop van volledige re-integratietrajecten dienstverlening aan via bemiddeling door de werkcoaches en 'modulaire inkoop'.

Daarnaast hebben wij aan alle cliënten van wie de arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO, Wajong) is verlaagd of ingetrokken na herbeoordeling op basis van het aangeschreven Schattingsbesluit aansluitend re-integratie aangeboden. Over de resultaten is uitgebreid gerapporteerd in de onderzoeksrapporten van Astri.

Ook voor cliënten die een uitkering op basis van de huidige Wajong ontvangen worden re-integratieactiviteiten ondernomen. Er zijn werkgeverspunten ingericht om werkgevers te verleiden Wajongers in dienst te nemen. Het aantal re-integratietrajecten dat aan Wajongers wordt aangeboden neemt toe. Daarnaast investeert UWV in het overleg met de scholingsnetwerken om de aansluiting tussen school en werk te bevorderen.

Wij stellen vast dat uw conclusie dat UWV niet de verantwoordelijkheid heeft genomen voor (arbeids)participatie van mensen die al langer op een uitkering zijn aangewezen geen rekening houdt met de navolgende omstandigheden.

In de rapportage komt onvoldoende naar voren dat effectiviteit en selectiviteit evenals een kaderstellend budget de peilers van het re-integratiebeleid zijn en niet het realiseren van een sluitende aanpak en dat inkoop van re-integratie per definitie effectief is.



Ons kenmerk
SBX/79/16
Pagina
2 van 2

Met de brief van 25 maart 2009 heeft SZW de Tweede Kamer geïnformeerd over de aandacht die moet worden besteed aan de nieuwe instroom van werkzoekenden. UWW heeft deze beleidsuitgangspunten vertaald in de uitvoering. Hierbij moet wel worden aangetekend dat UWW slechts een beperkt deel van het beschikbare budget voor re-integratie besteed aan de voorkant van het proces. De activiteiten van UWW aan de voorkant van het proces bestaan voornamelijk uit het bij elkaar brengen van publieke en private partijen. Het overgrote deel van de re-integratiebudgetten wordt ingezet voor personen rond de negende/twaalfde maand van werkloosheid.

Daarnaast stellen wij vast dat de omvang van het re-integratiebudget WW beperkt meebeweegt met de groei van ons klantenbestand WW, waardoor UWW het beschikbare budget nog selectiever moeten inzetten. Het gevolg is dat wij zeer beperkte financiële middelen beschikbaar hebben om alle mensen die langdurig in de WW zitten aan re-integratietraject aan te bieden, laat staan een tweede traject aan te bieden als een re-integratietraject in een eerdere fase van werkloosheid niet tot werkherwinning heeft geleid. Het selectief inzetten van het budget voor re-integratietrajecten wordt ook bevestigd door de inhoud van de brief van SZW d.d. 7 oktober 2009 (bijgevoegd). In deze brief geeft SZW aan dat de inzet voor de nieuwe instroom van werklozen vooral gericht moet zijn op het stimuleren van zelfstandig zoeken en zo nodig bemiddeling.

Ook voor de inzet van re-integratietrajecten voor cliënten met een WAO/WAZ uitkering geldt dat UWW over beperkte financiële middelen beschikt om re-integratietrajecten in te zetten, behoudens voor degenen wiens uitkering is verlaagd of ingetrokken in het kader van de herbeoordeling op basis van het aangescherpte Schattingsbesluit. Voor het jaar 2010 is met SZW overeengekomen dat UWW het zittend bestand WAO/WAZ niet actief benadert om deel te nemen aan een re-integratietraject, behalve als een persoon uit die doelgroep zich persoonlijk meldt en het in rede ligt om een re-integratietraject aan te bieden.

In slot stellen wij vast dat u in deze rapportage ook de bevindingen uit de onderzoeken 'Verbetering re-integratie 2^o spoor; Wat kan en doet UWW?' en de tussentijdse verbetering rapport UWW' in deze overkoepelende rapportage heeft opgenomen. Wij geven u in overweging om deze rapportages buiten deze overkoepelende rapportage te houden, omdat de focus van deze onderzoeken vooral gericht is op het monitoren van procesverbeteringen van UWW voor de doelgroep vangnetters en niet gericht is op de invulling van de participatieactiviteiten.

Wij vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Dr. J.M. Lintorst
Voorzitter Raad van Bestuur

Bijlage: Brief SZW d.d. 7 oktober 2009 inzake re-integratiebudget 2010



Inspectie Werk en Inkomen
T.a.v. de heer drs. P.H.B. Pennekamp
Postbus 11503
2502 AN DEN HAAG

Utrecht, 11 november 2009

Onderwerp: reactie op uw rapportage "Participatie in Uitvoering"
Onze ref.: 090295a

Geachte heer Pennekamp,

bezoekadres
Verenigingsbureau
Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

postadres
Postbus 407
3500 AK Utrecht

telefoon
030-233 233 7

fax
030-233 37 26

website
www.divosa.nl

e-mail
cb@divosa.nl

In de rapportage "Participatie in Uitvoering" geeft u de stand van zaken van de uitvoering van participatie binnen het stelsel van werk en inkomen. In uw rapportage ligt de nadruk op participatie van mensen die al langere tijd een uitkering ontvangen en een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Divosa geeft in deze brief haar reactie op de belangrijkste conclusies, met name op de conclusies die gemeenten aangaan. Onze jaarlijkse Divosa-monitor geeft inzicht in de uitvoering door gemeenten en is een belangrijke bron voor onze reactie.

Divosa onderstreept het belang van goed inzicht in de gemeentelijke uitgaven en de resultaten van reïntegratie en participatie, en inzicht in de rol van ondersteuning en instrumenten bij het verbeteren van die resultaten. De Divosa-monitor 2009 die op 12 november verschijnt, levert daar weer een bijdrage aan. De monitor geeft dit jaar niet alleen aan waaraan sociale diensten hun reïntegratiebudget (werkdeel) besteden, maar biedt ook inzicht in de omvang en inzet van de diverse trajecten. Bovendien biedt de monitor voor het eerst een beeld van de feitelijke participatiepositie van de doelgroep van sociale diensten. Het zijn belangrijke bouwstenen om op landelijk niveau inzicht te bieden in de resultaten van een gedecentraliseerd werkkterrein, waar het de opdracht voor gemeenten is om de optimale mix te vinden tussen uitkeringen en investeringen.

Onze reactie richt zich op drie punten: de gebruikte statistiek, de correlatie tussen uitgaven werkdeel en inkomensdeel en de invloed van kabinetskeuzes.

De Divosa-monitor 2009 rapporteert ruim 144 duizend trajecten in 2008, op basis van de antwoorden van sociale diensten die 63 procent van de totale bijstandspopulatie vertegenwoordigen. Dat zijn meer trajecten dan de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) voor alle sociale diensten optekent. Uw rapportage is voor een belangrijk deel gebaseerd op deze statistiek. U erkent dat de SRG onvolkomenheden heeft. Dat delen wij. De SRG geeft helaas (nog) onvoldoende inzicht in de resultaten, vanwege de kwaliteit van de gegevens en het onvolledige zicht op alle inspanningen van gemeenten. Op basis van de huidige statistiek SRG concludeert u echter wel spijkerhard dat de participatie-inspanningen van uitvoeringsorganisaties binnen het stelsel werk en inkomen in 2008 niet hebben geresulteerd in een toename van het totaal aantal re-integratietrajecten. Het is in onze ogen onverantwoord om op basis van de huidige statistiek deze conclusies te trekken.

Wij voelen ons overigens wel verantwoordelijk voor een betrouwbaar en gedragen inzicht in de resultaten en werken daarom in nauw overleg met het ministerie van SZW, de VNG en de



gemeenten rondom de participatiedoelstelling hard aan verbetering van de kwaliteit van de gegevens op landelijk niveau. De Divosa-monitor 2009 geeft daar een eerste resultaat van.

Wij zijn met u van mening dat de nog niet gebruikte reïntegratiemiddelen benut moeten worden voor de ondersteuning van mensen die onze hulp hard nodig hebben. De verschillen tussen gemeenten zijn echter groot, en ook de omvang en het tempo waarin gemeenten die gelden aanwenden verschillen derhalve.

Het overschot of tekort van een gemeente blijkt nog altijd geen feilloze indicatie voor het presteren van gemeenten. De in 2007 gelanceerde Bijstandswijzer heeft meerdere keren laten zien dat goed presterende gemeenten (met een lager aantal bijstandsuitkeringen dan op grond van de kansen op de arbeidsmarkt en de samenstelling van de beroepsbevolking mocht worden verwacht) een tekort op het inkomensdeel en/of een overschot op het werkdeel hadden, en vice versa. De Atlas voor gemeenten wees er begin dit jaar op dat de effecten van de arbeidsmarkt niet goed in het verdeelmodel zitten, waardoor er niet optimaal verdeeld wordt.

Wij delen daarom niet de conclusie die u trekt uit de correlatie tussen besteding van het werkdeel (voor reïntegratie en participatie) en het inkomensdeel (voor het inkomen aan uitkeringsgerechtigden). Ondanks de correlatie tussen de hoogte van de overschotten op het werkdeel en de overschotten op het inkomensdeel, die wij niet bestrijden, is er niet noodzakelijkerwijs een oorzakelijk verband. U laat niet alleen na het oorzakelijk verband te onderbouwen, maar u laat bovendien een andere belangrijke mogelijke oorzaak onbenoemd: het tekortschieten van het verdeelmodel.

De Divosa-monitor van dit jaar laat zien dat alle combinaties tussen overschotten en tekorten evenveel voorkomen: een kwart van de gemeenten heeft een tekort op zowel het inkomens- als het werkdeel, eveneens een kwart heeft een overschot op het inkomens- en werkdeel, een kwart combineert een tekort op het inkomensdeel met een overschot op het werkdeel, en een kwart combineert een overschot op het inkomensdeel met een tekort op het werkdeel. Gelet op deze grote variatie is volgens ons een algemene uitspraak over het gedrag van gemeenten in relatie tot de budgetsaldo's niet mogelijk.

In uw rapportage verwijst u regelmatig naar de voortdurende focus van het kabinet op de kwetsbare groepen. U verbindt echter geen conclusies aan de andere en gevarieerde signalen waarmee de rijksoverheid invloed uitoefent op de beleidsinzet van gemeenten. Sociale diensten hebben het afgelopen jaar de nodige prikkels gekregen om beleids- en uitvoeringscapaciteit en (financiële) middelen te richten op armoedebestrijding (via convenanten), actieplannen jeugdwerkloosheid, inburgering, verhoogde inzet op van-werk-naar-werk begeleiding van met werkloosheid bedreigde werknemers, et cetera. Het is naïef en ongemotiveerd om te veronderstellen dat dit geen effect heeft op de focus van gemeenten op groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Divosa zegt met het kabinet: "Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt zullen in tijden van crisis sneller hun baan verliezen of minder snel uitstromen uit werkloosheid." Of het nu crisis is of niet, Divosa wil bijdragen aan een gemeentelijke praktijk, die iedereen die aanklopt bij de sociale dienst, en zeker ook de kwetsbaarste groepen, voldoende in beeld houdt en



ondersteuning biedt. Daarvoor is het nodig om systematisch te blijven werken aan beter inzicht in de verbanden tussen uitgaven, inzet van trajecten en prestaties op het gebied van reïntegratie. Divosa heeft met haar leden dit jaar duidelijke stappen gezet naar meer transparantie en inzicht in de resultaten voor mensen die een beroep doen op gemeenten. We hopen dat een volgende IWI-rapportage hier van kan profiteren.

Met hartelijke groet,

René Paas
Bestuursvoorzitter Divosa



De Nederlandse Staat is een democratische rechtsstaat. De Staat is verantwoordelijk voor het behoud van de rechtsorde en het welzijn van de burgers. De Staat is ook verantwoordelijk voor het organiseren van de uitvoering van de wetten en het toezien op de naleving daarvan. De Staat is ook verantwoordelijk voor het organiseren van de uitvoering van de internationale verdragen en het toezien op de naleving daarvan.

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2009

- R09/05 Participatie in uitvoering
Stand van zaken uitvoering participatie zomer 2009
- R09/04 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2013
Derde rapport: het verandertraject SVB Tien in 2008
- Meerjarenplan 2010-2013 en Jaarplan 2010
- R09/03 Beveiliging en privacy in de SUWI-keten
Een onderzoek naar de waarborgen van de informatiebeveiliging van Suwinet-Inkijk bij gemeenten en zbo's
- R09/02 UWV en Walvis
Achtste rapportage
- Jaarverslag 2008
- R09/01 Buiten de bijstand
Onderzoek naar mensen die afzien van een WWB-uitkering of deze niet krijgen toegekend

2008

- R08/19 Verder op weg naar integrale dienstverlening
- R08/17 Zicht op 'Iedereen doet mee'
Stand van zaken uitvoering participatiebeleid zomer 2008
- R08/15 Kansen en belemmeringen
- R08/12-13 Perspectief op duurzame uitstroom uit de WWB
- R08/11 Met invloed meer werk
Vervolgonderzoek naar het effect van klantinvloed op de re-integratie van herbeoordeelde WAO-gerechtigden
- Jaarplan 2009
- R08/10 Handhaving: Preventie boven repressie
- R08/09 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010
Tweede rapport: het verandertraject SVB Tien in 2007
- R08/08 De lerende keten
Leren door samen te werken in het stelsel voor werk en inkomen
- R08/07 Het eerste jaar
Ondersteuning van burgers in het stelsel voor werk en inkomen
- R08/06 Stap voor stap door de keten
Dienstverlening aan doorlopers WW/WWB
- Jaarverslag 2007
- R08/05 De weg naar (maat)werk
Onderzoek in de regio Oost naar de voorwaarden waaronder de activering van werklozen in de WW tot stand komt
- R08/04 UWV en Walvis
Zevende rapportage
- R08/03 Oog voor veiligheid
Vervolgonderzoek kwaliteit uitvoering kraankeuringen
- R08/02 Invoering Wia
Rapport over implementatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

R08/01 **Handhaven door certificeren**
Een onderzoek naar het functioneren van certificerende instellingen op het terrein van asbestverwijdering

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl

www.iwiweb.nl

Telefoon (070) 304 44 44

Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563

2502 AN Den Haag