



#### Opdrachtgever

Divosa



#### Opdrachtnemer

Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB) /  
E. Westerhof, B. Schudde

#### Onderzoek

Divosa-monitor 2010: deel 1: scherp  
aan de wind: sociale diensten en  
participatiebevordering  
Einddatum – 1 juni 2010

#### Categorie

Werkwijze en dienstverlening

# Divosa-monitor 2010, deel 1

## Conclusie

De economische crisis beukt in op de bijstand. In 2009 steeg het aantal mensen in de bijstand en bleef de uitstroom achter. Tegelijkertijd moet er bezuinigd worden. Wie gaat de klappen krijgen, of valt er nog wat te redden? Dit eerste deel van de Divosa-monitor handelt over het werk van sociale diensten. Zij biedt zicht op: het klantenbestand van sociale diensten; de besteding van gemeentelijke re-integratiegelden én de gevolgen van de crisis voor sociale diensten. Uit de monitor blijkt dat sociale diensten de komende jaren, bij ongewijzigd beleid, zich vooral zullen inzetten voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Willen de sociale diensten ook voor andere mensen in de bijstand van waarde zijn, dan zullen landelijke én lokale overheden scherp aan de wind moeten varen en voor nieuwe, gedurfde werkwijzes moeten kiezen.

## Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/azdf1946>





Monitor

Divosa-monitor 2010 - deel 1

# Scherp aan de wind

*Sociale diensten en participatiebevordering*



Divosa

Monitor

Divosa-monitor 2010 - deel 1

# Scherp aan de wind

*Sociale diensten en participatiebevordering*



Deze publicatie is onderdeel van de monitorreeks van Divosa. In 2010 publiceert Divosa haar monitor-onderzoeken in delen. Dit is deel I; een onderzoek naar de besteding en inzet van de re-integratiegelden, de gevolgen van de economische crisis en de klanten van de gemeentelijke sociale diensten.

Centrum voor Arbeid en Beleid in Groningen heeft de Divosa-monitor uitgevoerd.

Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB)

Martinikerkhof 30

9712 JH Groningen

T 050 3115113

E [cab@cabgroningen.nl](mailto:cab@cabgroningen.nl)

I [www.cabgroningen.nl](http://www.cabgroningen.nl)

## Divosa-monitor 2010 - deel 1

# Scherp aan de wind

### *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](mailto:cb@divosa.nl)  
I [www.divosa.nl](http://www.divosa.nl)

## **COLOFON**

### *Uitgave*

© juni 2010, Divosa, Utrecht  
ISBN 978-90-75892-42-0

### *Hoofredactie*

Marije van Dodeweerd, Divosa

### *Redactie*

Alexandra Bartelds, Divosa  
Hans Bosselaar, Meccano  
Eelco Westerhof, CAB Groningen

### *Auteurs*

Eelco Westerhof, CAB Groningen  
Bert Schudde, CAB Groningen

### *Eindredactie*

Dorine van Kesteren, Van Kesteren Tekst

### *Vormgeving*

Rolf Resink, hetismooiwerk.nl

## **Inhoud**

Dankwoord	6
Voorwoord	7
Analyse Divosa-monitor 2010: Scherp aan de wind	10
Puntsgewijze samenvatting Divosa-monitor 2010	14
Inleiding	18
<b>Hoofdstuk 1 Ontwikkelingen bijstandsuitkeringen</b>	<b>20</b>
1.1 Sociaal-economische kerncijfers	22
1.2 Aantal bijstandsuitkeringen	24
1.3 Dynamiek	27
1.4 Instroom in de bijstand	31
1.5 Uitstroom uit de bijstand	32
1.6 Budget	33
1.7 Conclusies	36
<b>Hoofdstuk 2 Klant en participatie</b>	<b>38</b>
2.1 De participatieladder	40
2.2 Klanten en hun participatiepositie	41
2.3 Belemmeringen voor uitstroom	44
2.4 Ontheffingen van de arbeidsplicht	46
2.5 Participatie van kwetsbare groepen	47
2.6 Conclusies	51
<b>Hoofdstuk 3 Financiën</b>	<b>55</b>
3.1 Budget voor re-integratie	56
3.2 Activiteiten op basis van bestedingen	58
3.3 Activiteiten naar aantal trajecten	61
3.4 Economische recessie en bezuinigingen	63
3.5 Conclusies	70
<b>Bijlage</b>	<b>73</b>
Methodologische verantwoording	74
Lijst met afkortingen	77
Voetnoten	79

## Dankwoord

Deze Divosa-monitor 2010 is in verenigingsverband tot stand gekomen. Divosa bedankt alle sociale diensten die dit jaar de vragenlijst hebben ingevuld en zo hebben bijgedragen aan het landelijke inzicht in onze sector. Zonder hen was het niet mogelijk geweest om een representatief beeld van de uitvoering neer te zetten.

De volgende sociale diensten hebben de vragenlijst getest en waardevolle tips gegeven: Apeldoorn, Boxtel, Haarlem, ISD Voorne Putten Rozenburg, Leiden, RSD Kromme Rijn Heuvelrug, Son en Breugel, Twenterand en Weert. Speciale dank gaat uit naar Kees Mosselman (RSD Kromme Rijn Heuvelrug), Loes Neeft (Utrecht) en Peter van Stoffelen (IGSD Veluwerand). Zij hebben vanuit de commissie Strategie & Beleid en het Divosa-bestuur meegekeken naar de resultaten van de monitor en input geleverd voor de analyse die Divosa heeft geschreven naar aanleiding van de onderzoeksresultaten.

Tot slot is Divosa dank verschuldigd aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Beide organisaties stelden cijfers beschikbaar voor deze monitor. Het ministerie leverde landelijke cijfers over het inkomensdeel van gemeenten, het CBS over de dynamiek in het bijstandsbestand.

*René Paas, voorzitter Divosa*

## Voorwoord

Als je Nederlandse beleidsmakers hoort praten, zou je zweren dat we nog steeds een natie van stoere zeevaarders zijn. Onze politici en ambtenaren gaan recht door zee, houden koers, gaan overstag en laveren tussen belangen. 'Scherp aan de wind' is ook zo'n zeilterm. Deze vangt in vier woorden de situatie van sociale diensten in Nederland: hoe kunnen we in tijden van economische tegenwind toch ons doel bereiken en mensen laten meedoen?

Optimisten doen alsof de crisis overwaait, maar bij sociale diensten zullen de bestanden dit en volgend jaar nog oplopen. Op de Werkpleinen melden zich voortdurend mensen die graag aan het werk willen, maar geen baan kunnen vinden. Er melden zich mensen die hun plannen in duigen zien vallen. Mensen met schulden, die misschien hun huis moeten verkopen. Mensen die twijfelen of ze ooit nog werk zullen vinden. Zij doen nu en morgen een beroep op onze professionaliteit.

Tegelijkertijd staat de komende tijd in het teken van grote bezuinigingen. De aanrollende crisis is aanvankelijk geblust met een enorme hoeveelheid geld en dat financiële gat moet weer worden gedicht. Politieke partijen - van links tot rechts - nemen zich in hun verkiezingsprogramma's historisch ongekende bezuinigingen voor. Bezuinigingen die in allerlei vormen bij gemeenten neerslaan: reorganisaties van het openbaar bestuur, een kleinere algemene uitkering uit het gemeentefonds, decentralisatie van dure taken en minder rijksbijdragen voor die taken.

Meer dan ooit zullen wethouders en ambtenaren samen keuzes moeten maken. De druk op de publieke middelen neemt toe. We zullen scherp aan de wind moeten zeilen. En daarbij is de vraag: hoe halen we het hoogste maatschappelijk rendement uit elke euro die we kunnen besteden?

De Divosa-monitor 2010 laat zien dat gemeenten de eerste klappen van de crisis goed hebben opgevangen. De Werkpleinen - waar sociale diensten samenwerken met UWV - kregen het in het crisisjaar 2009 zwaar voor de kiezen, maar hebben laten zien wat ze waard zijn. Jazeker, het aantal bijstandsgerechtigden is gegroeid, maar lang niet tot het niveau dat iedereen vreesde. Sociale diensten hebben flink geïnvesteerd in de uitkeringsintake en het van werk naar werk

helpen van nieuwe werklozen. Zij haalden daarvoor alles uit de kast: ze gaven daardoor zelfs meer uit aan re-integratie dan er binnenkwam.

Er doemt uit deze monitor een positief beeld op van een sector die volwassen wordt. Een sector die meer en meer ervaring opdoet op het terrein van re-integratie en die instrumenten inzet gericht op werk, op een vacature of op het in beweging krijgen van mensen. Gemeenten mikken op de beste resultaten voor het beschikbare geld. Het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen is daarvan een treffende illustratie: dit daalde met een kwart en het geld dat daardoor werd vrijgespeeld, is volledig besteed aan tijdelijke loonkostensubsidies.

Gesubsidieerde arbeidsplaatsen en loonkostensubsidies betekenen voor ruim 30.000 mensen het verschil tussen werk en geen werk. Dat is anderhalf keer zoveel als de volledige groei van de hoeveelheid bijstandsgerechtigden. Die inzet op betaald werk is in 2009 niet ten koste gegaan van de hoeveelheid trajecten voor mensen met beperkte kansen op de arbeidsmarkt: het aandeel sociale activeringstrajecten steeg fors.

Sociale diensten blijken dus al scherp aan de wind te zeilen. En dat is meteen ook de reden voor een ernstige waarschuwing: pijnloos bezuinigen is er niet bij. Bijna alle politieke partijen nemen zich voor om het mes te zetten in de sociale zekerheid. De meeste volgen het rekenmodel van de ambtelijke werkgroep, dat inhoudt dat eenderde van de gemeentelijke re-integratiemiddelen wordt wegbezuinigd. Er zijn er zelfs die helemaal afwillen van re-integratie.

Natuurlijk is het mogelijk om flink te bezuinigen op re-integratie. Maar de prijs daarvoor wordt betaald door mensen die geen werk hebben. De leden van Divosa schatten in dat in de eerste plaats de loonkostensubsidies het zullen moeten ontgelden, dan de sociale activering en ten slotte de oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid. Diep snijden in de re-integratie raakt mensen hard. Mensen die nu nog een kans krijgen, zullen het in de toekomst in hun eentje moeten rooien. Het is te hopen dat de onderhandelaars bij de formatie zich dat realiseren en échte keuzes durven te maken. Keuzes voor vernieuwing en hervorming: voor één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals Divosa eerder dit jaar al voorstelde.

In bijna alle gemeenten zitten nieuwe gemeenteraden en nieuwe wethouders. Veel collegeprogramma's hebben wervende titels die suggereren dat iedereen meedoet. Dat iedereen telt. Dat iedereen recht heeft op participatie. Ik hoop dat we samen in staat zijn zulke collegeprogramma's ook uit te voeren.

Recht tegen de wind in kan niemand zeilen. Maar verstandige zeilers weten hoe je bij tegenwind toch komt waar je wilt wezen. Het vergt stuurmanskunst. Het vergt moeite. Het vergt vlekkeloos samenwerken met de hele bemanning. En een goed geëquipeerde boot helpt een hoop. Maar uiteindelijk is er één basis: wie scherp aan de wind weet te varen, maakt de langste slagen en komt het snelste vooruit. Het devies is dus: verder oploeven!

*René Paas, voorzitter Divosa*



# Analyse Divosa-monitor 2010: Scherp aan de wind

*Door Divosa*

Voor het eerst sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) is het aantal mensen met een bijstandsuitkering toegenomen. En voor het eerst hadden gemeenten een tekort op het budget waarmee ze de uitkeringen moeten betalen (het inkomensdeel). Het aantal bijstandsgerechtigden is in 2009 met 9% gestegen. Dat zijn 22.000 mensen in een heel jaar; gemiddeld 60 mensen per dag. Gezien de lage vacaturegraad en het feit dat de bijstand met vertraging op de werkloosheid reageert, zal het aantal bijstandsgerechtigden ook in 2010 en 2011 nog verder oplopen.

Het aantal mensen dat zich aan de loketten heeft gemeld, is nog veel groter: in de eerste negen maanden van 2009 kenden gemeenten bijna 79.000 nieuwe uitkeringen toe. Dat zijn er 289 per dag en 1.913 per week. Het aantal mensen dat een bijstandsuitkering aanvraagt, ligt meestal eenderde tot twee keer zo hoog als het toegekende aantal uitkeringen. Kortom: het is druk geweest bij de inschrijfbalie van sociale diensten. Dat dit zich niet één op één heeft doorvertaald in de cijfers, komt doordat sociale diensten ook veel uitkeringen hebben beëindigd: van 1 januari 2009 tot en met 30 september 2009 bijna 60.000, ofwel 218 uitkeringen per dag.

De extra instroom is het gevolg van de crisis. De mensen die hun werk hebben verloren en genoodzaakt zijn een bijstandsuitkering aan te vragen, zijn veelal mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Zij zullen de komende jaren moeite hebben om weer aan te haken. Sociale diensten constateren in deze monitor dat het aantal klanten zonder werkervaring of met een lage of verouderde opleiding, is toegenomen. De nieuwe instroom bestaat uit de 'dubbeltjes' van de arbeidsmarkt. Toen het economisch beter ging, was er plek voor deze mensen. Maar nu vallen zij als eerste en misschien wel langdurig buiten de boot. Vooral ouderen lopen dit risico.

## **SNEL GESCHAKELD**

Sociale diensten hebben vanaf het begin van de crisis meer inspanningen geleverd om de klappen op te vangen. Zij hebben meer geld en mankracht

ingezet op de voorkant van het proces: de uitkeringsintake (ook bij het UWV) en ze proberen mensen zo snel mogelijk weer aan werk te helpen (van werk naar werk). Ook jongeren krijgen veel extra aandacht, blijkt uit deze Divosa-monitor. Tegelijkertijd hebben sociale diensten, ondanks de crisis, samen met het UWV veel tijd en energie gestoken in het opbouwen van de Werkpleinen.

De inzet van de re-integratiemiddelen laat zien dat sociale diensten volwassen worden als het gaat om participatie en activering. Vergeleken met 2008 hebben gemeenten meer tijdelijke loonkostensubsidies ingezet en is het aantal scholingstrajecten verdubbeld. De afbouw van de gesubsidieerde arbeid (oude ID- en Wiw-regelingen) gaat daarnaast onverminderd door. Hieruit blijkt dat de vraag van werkgevers steeds meer voorop staat bij de inzet van het re-integratiebudget. Maar het is niet alleen 'werk, werk, werk' wat de klok slaat: het aantal trajecten voor sociale activering is gestegen. Ook wie niet meteen betaald aan het werk kon, kreeg in 2009 meer dan vorige jaren ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een activeringstraject gericht op vrijwilligerswerk of het leren van de taal.

De crisis heeft aangetoond dat sociale diensten snel kunnen schakelen en flexibel inspelen op een nieuwe situatie. Zonder de inzet van sociale diensten zou het aantal mensen in de bijstand veel hoger geweest zijn dan het nu is. Dit had echter wel een prijs: sociale diensten hadden in 2009 voor het tweede achtereenvolgende jaar een tekort op hun re-integratiegelden. De buffer aan re-integratiemiddelen heeft hen in deze zware tijden geholpen hun ambities en dienstverlening op peil te houden. Daardoor hebben zij pijnlijke keuzes rondom de inzet van geld en middelen kunnen uitstellen.

## **BEZUINIGEN**

De crisis brengt bezuinigingen. In de rijksbegroting, gepresenteerd op Prinsjesdag 2009, is al besloten de komende jaren te korten op het re-integratiebudget van gemeenten. Tot en met 2014 moeten gemeenten in totaal 435 miljoen euro inleveren. Wat daar na de kabinetsformatie nog bovenop komt, is onbekend. Niet alleen de re-integratiegelden staan onder druk, maar ook het gemeentefonds waaruit sociale diensten hun uitvoeringskosten moeten betalen. Omdat de instroom in de bijstand versneld doorzet, betekent dat in ieder geval dat sociale diensten steeds meer mensen moeten helpen met steeds minder geld.

Sociale diensten die moeten bezuinigen, zeggen in deze monitor dat ze gaan korten op relatief dure instrumenten, zoals de oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies. Ook sociale activering komt mogelijk onder druk te staan, hoewel dit een relatief goedkoop instrument is. De financiële prikkel in de Wwb zorgt dus dat gemeenten vooral zullen inzetten op de *quick fix*: het geld gaat eerder naar mensen die met niet al te veel en dure instrumenten aan het werk te helpen zijn. Wie als organisatie financieel gezond wil blijven, moet immers op de kortere termijn inzetten op uitstroom.

### KANSEN

Bij onveranderd beleid gaat de meeste aandacht van gemeenten de komende jaren dus naar de groepen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Maar sociale diensten willen óók verantwoordelijk zijn voor alle andere mensen in de bijstand, voor mensen die misschien nooit meer regulier en volledig aan de slag komen, maar wel nog op andere manieren kunnen participeren.

De eerste groep die nu buiten de boot dreigt te vallen, zijn de mensen op de onderste twee treden van de participatieladder. Dit zijn de mensen die nog niet zelfredzaam zijn en voor wie re-integratie nog een brug te ver is. Voor hen zullen sociale diensten moeten zoeken naar andere financieringsbronnen. Nu al werken veel sociale diensten gemeentebreed samen met andere partijen en zetten zij Wmo- en armoedegelden en gemeentelijke middelen in voor deze groepen, blijkt uit deze monitor. Deze bundeling van budgetten en mankracht zal nog meer en breder moeten plaatsvinden om maximale synergie te bereiken.

De tweede groep die het risico loopt aan de kant te blijven staan, bestaat uit mensen die langdurige ondersteuning nodig hebben om aan het werk te komen. Ook voor hen is een oplossing als de Rijksoverheid een beetje meewerkt. Maak het mogelijk dat deze mensen bij een reguliere werkgever een deel van hun inkomen zelf verdienen en vul als overheid dit inkomen aan, zo heeft Divosa begin dit jaar voorgesteld. Dat is goed voor deze mensen die zo gestimuleerd worden om alles uit zichzelf te halen. Dat is goed voor werkgevers die straks weer staan te springen om personeel. En dat is goed voor de overheidsfinanciën, omdat deze regeling per saldo geld oplevert. Kortom: één re-integratieregeling voor Wwb'ers, Wajongers, Wsw'ers en Wij'ers gaat over 'geld verdienen' door mensen te laten participeren, in plaats van over 'bezuinigen' door een volgende efficiencykorting op te leggen die er uiteindelijk toe leidt dat de Wet werk en bijstand in haar voegen kraakt.

### SCHERP AAN DE WIND

Kortom: willen sociale diensten toekomstbestendig zijn, dan moeten zij scherp aan de wind varen.

Meer dan ooit moeten sociale diensten een netwerkorganisatie worden en samenwerken met een heel palet aan organisaties en instellingen. Zeker op het moment dat elke cent telt. Intern samenwerken betekent de banden nauwer aanhalen met andere gemeentelijke afdelingen, zoals onderwijs, welzijn en economische zaken. Externe samenwerking betekent grote slagen maken in de samenwerking met bekende partijen zoals UWV, ggz-instellingen, welzijnsorganisaties, roc's en - allerbelangrijkst - werkgevers.

De toekomst vraagt sociale diensten ook na te denken over de vraag 'welk re-integratie-instrument werkt voor wie en wanneer?'. De eerste stappen zijn gezet: de methodiek van de participatieladder is breed geaccepteerd. Inmiddels, blijkt uit deze monitor, maken steeds meer sociale diensten gebruik van een re-integratie- of participatieladder of zijn van plan dat te gaan doen. Dat betekent dat het gros van de gemeenten de samenstelling van het eigen bestand kent en de bedrijfsvoering daarop kan aanpassen.

### VOOR WAT, HOORT WAT

Voor wat, hoort wat, vindt Divosa, de vereniging van managers van sociale diensten. Van mensen die van de overheid een uitkering ontvangen, mag je verwachten dat zij iets terugdoen voor de samenleving. Maar zij mogen daar wel hulp en ondersteuning bij verlangen. Met andere woorden: *employability* is een verantwoordelijkheid van het individu én van de samenleving. Als werknemers dankzij goede cao's, belastingaftrek en landelijke subsidieregelingen de mogelijkheid krijgen om aan hun kennis en vaardigheden te werken, waarom zouden mensen met een uitkering dat dan niet mogen?

De duizenden 'dubbeltjes' in de uitkering zijn bij elkaar opgeteld een goudmijn aan menskracht en talent. Wie daaraan voorbijgaat, loopt een prachtige kans mis: de kans om daadwerkelijk iedereen mee te laten doen en de landelijke participatiedoelstellingen (80% arbeidsparticipatie in 2016) te halen. Het is altijd beter als een uitkering een aanvulling is op een zelfverdiend loon, dan dat iemand honderd procent afhankelijk blijft van die uitkering. Met behulp van scholing, werkervaring en andere ondersteuning kunnen heel veel van die dubbeltjes van de arbeidsmarkt uiteindelijk ook een kwartje worden - daarvan zijn managers van sociale diensten overtuigd.

# Puntsgewijze samenvatting

## Divosa-monitor 2010

### Hoofdstuk 1

#### ONTWIKKELING BIJSTANDSUITKERINGEN

- In 2009 is het aantal bijstandsuitkeringen met ruim 22.000 toegenomen tot een totaal van 280.830. Tot eind 2008 nam het aantal mensen in de bijstand nog elk jaar af.
- Achter deze bijstandscijfers gaat veel dynamiek schuil. In de eerste drie kwartalen van 2009 kenden gemeenten 79.000 nieuwe uitkeringen toe en beëindigden zij er bijna 60.000.
- De extra instroom in de bijstand is het gevolg van de economische crisis. Vóór de economische crisis was 24% van de instroom in de bijstand te wijten aan het verlies van werk. In 2009 liep dat aandeel op naar 36%.

#### BUDGET VOOR UITKERINGEN (INKOMENSDEEL)

- In 2009 hebben gemeenten 3,9 miljard aan uitkeringsgelden van het Rijk ontvangen.
- Gemeenten hadden afgelopen jaar een tekort op het inkomensdeel van 268 miljoen euro. Het is voor het eerst sinds de invoering van de Wwb dat sociale diensten niet uitkomen met het macrobudget dat het Rijk beschikbaar heeft gesteld.

### Hoofdstuk 2

#### PARTICIPATIELADDER

- Ruim 60% van de sociale diensten werkt met een participatie- of re-integratieladder. Een kwart is van plan dat te gaan doen.
- 45% van de klanten van de sociale dienst bevindt zich op de onderste twee treden van de participatieladder. 30% van de doelgroep werkt (betaald of onbetaald).

#### BELEMMERINGEN

- Vier op de vijf klanten hebben belemmeringen om te re-integreren. De meeste klanten hebben meerdere belemmeringen. Een lage of verouderde opleiding is de meest voorkomende belemmering (30%). Op de tweede plaats komen fysieke belemmeringen (25%).
- Vergeleken met 2008 noemen sociale diensten twee soorten belemmeringen veel vaker: een lage of verouderde opleiding (was 22%, nu 30%) en geen werkervaring (was 11%, nu 21%).
- Gemiddeld heeft eenderde van de uitkeringsgerechtigden in het gemeentelijke bestand een ontheffing van de arbeidsplicht. Dit percentage is al jaren stabiel.

#### PARTICIPATIE VAN KWETSBARE GROEPEN

- Ruim 40% van de klanten op de onderste twee treden van de participatieladder zit in een traject. Het gaat hier in het algemeen om sociale activering. Ook schuldhulpverlening, inburgering en taaltrajecten worden vaak genoemd.
- 53% van de klanten op de onderste twee treden van de participatieladder heeft een ontheffing van de arbeidsplicht. Voor deze groepen zetten sociale diensten ook ondersteuning in. Vaak gaat het om een combinatie van doorverwijzen (bijvoorbeeld naar de ggz) en zelf hulp bieden (sociale activering).
- Sw-bedrijven, welzijnsinstellingen en schuldhulpverleningsinstellingen zijn de belangrijkste samenwerkingspartners voor sociale diensten in het aanbod op de onderste twee treden van de participatieladder.
- De helft van de gemeenten zet ook andere middelen in voor de ondersteuning van klanten aan de onderkant van de ladder: algemene, armoede- en Wmo-middelen.

### Hoofdstuk 3

#### GELD VOOR RE-INTEGRATIE (WERKDEEL)

- In 2009 hebben gemeenten 1,5 miljard aan re-integratiegeld ontvangen van het Rijk.
- De gemeenten in dit onderzoek hebben 14% meer uitgegeven aan re-integratie dan dat zij van het Rijk hebben ontvangen.
- De gemeenten in dit onderzoek hebben ingeteerd op de reserves die zij voor 2008 hadden opgebouwd. In totaal hebben zij afgelopen jaar zodoende

driekwart van het beschikbare budget voor re-integratie (jaarlijkse bijdrage plus overschotten uit vorige jaren) besteed.

- 41% van het re-integratiegeld wordt besteed op de private re-integratiemarkt, 30% bij publieke instellingen zoals sw-bedrijven en 20% bij gemeenten zelf.

#### UITGAVEN AAN RE-INTEGRATIETRAJECTEN

- Het budget voor loonkostensubsidies is in 2009 gestegen van 21% naar 30% van het totale budget.
- De afbouw van de 'oude' gesubsidieerde banen gaat gestaag door. In 2008 besteedden gemeenten eenderde van hun budget aan ID- en Wiw-banen. In 2009 is dat teruggebracht naar een kwart.
- Een kwart van het budget gaat net als vorig jaar naar begeleidingstrajecten naar werk.
- Het overige geld gaat naar scholing, sociale activering en ondersteunende activiteiten (samen 20%).

#### AANTALLEN TRAJECTEN

- 26% van alle trajecten die sociale diensten inzetten, zijn begeleidingstrajecten naar werk. In 2008 was dat nog 33%.
- In 2009 bestond 25% van de trajecten uit ondersteunende activiteiten, zoals kinderopvang en schuldhulpverlening. Dit type traject is vergeleken met 2008 vaker ingezet (toen nog 20%).
- Het aantal trajecten voor sociale activering is in 2009 gestegen van 15% naar 21%.
- Het aantal scholingstrajecten is verdubbeld van 4% naar 8%.
- In 13% van alle trajecten gaat het om een loonkostensubsidie, in 7% om gesubsidieerde arbeid. Vergeleken met 2008 heeft hier een daling plaatsgevonden.

#### GEVOLGEN RECESSIE

- Managers van sociale diensten vrezen dat vooral ouderen en mensen met een beperking door de crisis langdurig aan de kant zullen komen te staan.
- Om de gevolgen van de recessie op te vangen, hebben sociale diensten vooral meer geïnvesteerd in jongeren en in van werk-naar-werk-trajecten. Ook de uitkeringsintake en het armoedebeleid hebben meer prioriteit gekregen.
- In 2009 hebben de meeste sociale diensten hun prioriteiten voor wat betreft de verschillende groepen in de bijstand niet verlegd. Sociale diensten die dit wel hebben gedaan (een kwart), hebben groepen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt een hogere prioriteit gegeven.

#### GEVOLGEN BEZUINIGINGEN

- 30% van de managers van sociale diensten geeft aan nog niet te hoeven bezuinigen.
- De drie re-integratie-instrumenten die door de bezuinigingen het meest onder druk staan, zijn: loonkostensubsidies, sociale activering en gesubsidieerde arbeid.

## Inleiding

Het afgelopen jaar was voor sociale diensten een uitdaging. De oplopende werkloosheid heeft het aantal klanten doen toenemen. Door een afnemende werkgelegenheid werd het moeilijker voor sociale diensten om klanten uit te laten stromen naar de arbeidsmarkt. Dit alles als gevolg van de recessie. Sociale diensten hebben alle zeilen bij moeten zetten om hun doelen te bereiken.

Divosa geeft met dit onderzoek inzicht in de ontwikkelingen in het bestand en de activiteiten die sociale diensten hebben verricht in het kader van re-integratie en participatie. Zij kijkt terug en vooruit. Want wat zijn volgens de managers van sociale diensten de gevolgen van de recessie en bezuinigingen voor de uitvoering van hun werkzaamheden?

De Divosa-monitor 2010 wordt dit jaar in delen gepubliceerd. Dit is het eerste deel. Andere deelonderzoeken naar het minimabeleid van gemeenten, klantmanagers en bedrijfsvoering en professionalisering verschijnen later dit jaar.

Net als voorgaande jaren hebben we een omvangrijke vragenlijst aan managers van diensten voorgelegd. De 118 respondenten die hebben meegewerkt, vertegenwoordigen 204 gemeenten. Door de hoge respons onder de grotere gemeenten vertegenwoordigen zij 71% van het totale bijstandsbestand. Verder is een groot deel van de intergemeentelijke sociale diensten vertegenwoordigd. De lagere respons onder kleinere gemeenten maakt dat de resultaten voor deze groep indicatief zijn. Deze monitor geeft een representatief beeld van de uitvoering van de Wwb door sociale diensten. In de bijlage is een uitgebreide responsverantwoording opgenomen.

### Leeswijzer

Hoofdstuk 1 schetst een beeld van de bestandsontwikkeling en de sociale en economische context waarbinnen de sociale diensten hun beleid tot uitvoering hebben gebracht. Het gaat ook in op de dynamiek in het bestand en de uitgaven die de sociale diensten gedaan hebben voor uitkeringen.

Hoofdstuk 2 is gewijd aan de klant van de dienst en de vraag wat sociale diensten doen en kunnen doen voor klanten aan de onderkant van het bestand.

Vervolgens beschrijft hoofdstuk 3 de financiën, re-integratieactiviteiten en de uitwerking van de recessie en de komende bezuinigingen op het beleid.

Het rapport maakt onderscheid tussen de vier grootste gemeenten, de 32 grotere gemeenten (G32), intergemeentelijke sociale diensten (isd'en) en kleinere gemeenten.



## Hoofdstuk 1

### Ontwikkelingen bijstandsuitkeringen

# Hoofdstuk 1

## Ontwikkelingen bijstandsuitkeringen

### 1.1 Sociaal-economische kerncijfers

De Nederlandse economie verkeerde vorig jaar in de zwaarste recessie sinds de jaren dertig. In 2009 kromp het bruto binnenlands product met 4%. Dat is minder dan de ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) in 2009, die uitgingen van een krimp van 4,5% of meer. Toch blijft het een terugval van de economische groei van ongekennde omvang. De meest recente ramingen van het CPB gaan voor 2010 uit van een licht herstel van de economische groei (1,5%), dat doorzet in 2011. Dit herstel komt eerder dan verwacht. De ramingen zijn echter met een grote mate van onzekerheid omgeven. Veel hangt ervan af of de wereldmarkt opleeft en hoe de financiële markten zich ontwikkelen.<sup>1</sup>

De recessie leidt tot een verlies van werkgelegenheid: de werkgelegenheid in arbeidsjaren daalde in 2009 met 2,8%. Volgens de prognose van het CPB zet dit banenverlies in 2010 versterkt door (-3,25%). Pas in 2011 zal de situatie zich stabiliseren. Ook hier laten de laatste prognoses een iets gunstiger beeld zien dan de voorspellingen in 2009, toen voor een werkloosheidspercentage van boven de 8% werd gevreesd. Ten opzichte van 2008 is het werkloosheidspercentage met een vol procentpunt gestegen. De verwachting van het CPB is dat dit in 2010 oploopt naar 6,5%.

Een stijgende werkloosheid kan zorgen voor een stijgende bijstandspopulatie. Wanneer mensen binnen hun WW-periode geen werk vinden en niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, raken zij aangewezen op de bijstand. In de UWV Kwartaalverkenning van oktober 2009 raamt UWV het aantal mensen dat na de maximale uitkeringsduur doorstroomt naar de Wwb op 31.000 in 2010 en op 38.000 in 2011.<sup>2</sup> Daarnaast is er een groep mensen die bij werkloosheid direct in de bijstand terechtkomen doordat zij geen WW-rechten hebben, zoals zelfstandigen en schoolverlaters.

Tabel 1: Economische kerncijfers Nederland

Nederland	2007	2008	2009	2010 (raming)	2011 (raming)
Groei bruto binnenlands product	3,6%	2,0%	-4,0%	1,5%	2%
Groei werkgelegenheid in arbeidsjaren	2,7%	1,2%	-2,8%	-3,25%	0%
Werkloze beroepsbevolking (als percentage van beroepsbevolking)	4,5%	3,9%	4,9%	6,5%	6,5%
Bijstand Wwb (in dzd personen)	288	267	269	285	290

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2010

De UWV Kwartaalverkenning van april 2010<sup>3</sup> geeft een nadere duiding van de gevolgen van de economische recessie:

- De werkzame beroepsbevolking krimpt de komende jaren en zal in 2013 3% kleiner zijn dan in 2009. De meeste kansen voor werkzoekenden ontstaan door de vervangingsvraag. De enige groeisectoren zullen de zorg en het onderwijs zijn.
- De arbeidsmarktperspectieven voor laag- en ongeschoolden zijn de komende jaren slecht.
- Jongere werkzoekenden zullen eerder een baan vinden dan ouderen en hebben dus minder kans langdurig aan de zijlijn te blijven staan.

Het CPB heeft in maart 2010 een Economische Verkenning voor 2011-2015 uitgegeven, waarin eventuele beleidswijzigingen en bezuinigingen buiten beschouwing blijven. Hierin staan de volgende prognoses:

- De werkloosheid blijft relatief laag en komt in 2015 uit op 5,25%. Hiermee ligt deze nog wel hoger dan voor de crisis.
- De werkgelegenheid groeit in 2011-2015 met 0,25% per jaar. De groei vindt plaats in de zorg; de werkgelegenheid in de marktsector blijft stabiel en neemt af bij de overheid.
- Forse aanpassingen in de overheidsbegroting zijn onvermijdelijk.

De bovenstaande rapporten laten zien dat de economie en de arbeidsmarkt de komende tijd langzaam zullen groeien. De uitwerking hiervan is nog ongewis, zeker omdat de mate van én de richting van bezuinigingen inzet zijn van de verkiezingen in juni.

## 1.2 Aantal bijstandsuitkeringen

Na een lange periode van een geleidelijke en constante daling, die in 2005 werd ingezet, nam het volumecijfer van de bijstand in 2009 weer toe. Eind 2009 lag het bijstandscijfer als percentage van de beroepsbevolking weer op het niveau van twee jaar eerder. De invloed van de recessie op het bijstandsvolume is dus duidelijk zichtbaar.

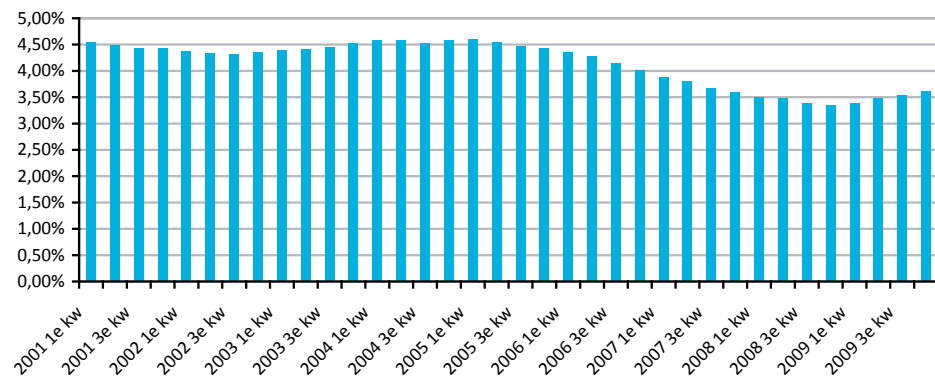
Tabel 2: Aantal bijstandsuitkeringen onder de 65 jaar op 31 december.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal bijstandsuitkeringen	338.580	328.000	300.950	273.980	258.780	280.800
Ontwikkeling per jaar	nvt	-3,1%	-8,2%	-9,0%	-5,5%	8,5%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

In absolute aantallen is het aantal bijstandsuitkeringen tussen 31 december 2008 en 31 december 2009 toegenomen met ruim 22.000 tot een totaal van 280.800.

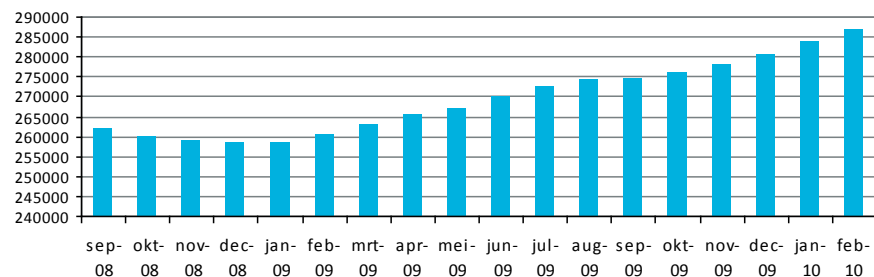
Figuur 1: Kwartaalontwikkeling bijstandscijfer als % van de beroepsbevolking



Bron: CBS, 2010

Bekijken we de laatste periode meer in detail, dan valt op dat de bijstand eind 2008 nog licht daalde. Sinds 2009 is sprake van een stijging. Deze zwakte iets af in de zomer, maar zette in het najaar en winter weer sterk door.

Figuur 2: Maandontwikkeling bijstandscijfer onder de 65 jaar, absoluut

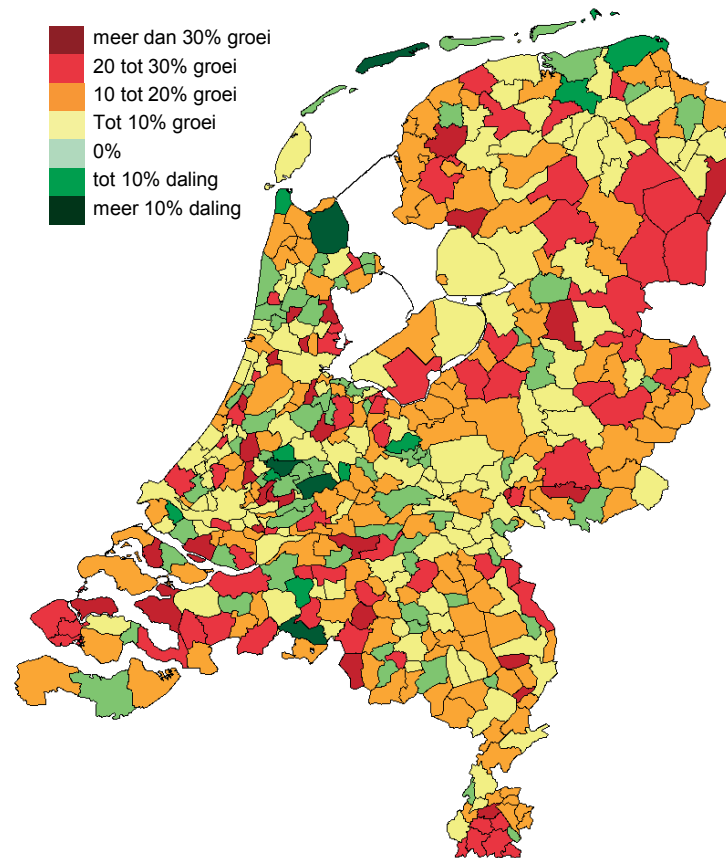


### REGIONALE VERSCHILLEN

Op gemeentelijk niveau zijn de gevolgen van de recessie goed zichtbaar. In 2008 kenden de meeste gemeenten nog een daling van het bijstandsbestand onder de 65 jaar. In 2009 groeide het bijstandsvolume voor de meeste gemeenten. Voor het gros van de gemeenten lag de groei beneden de 20%, maar in een behoorlijk aantal lag de groei boven de 20%. Deze gemeenten bevinden zich vooral in het oosten van Drenthe en Overijssel, Zuid-Limburg en delen van Zeeland en het westen van Noord-Brabant.



Kaart 1: Ontwikkeling bijstand onder de 65 jaar per gemeente 2009

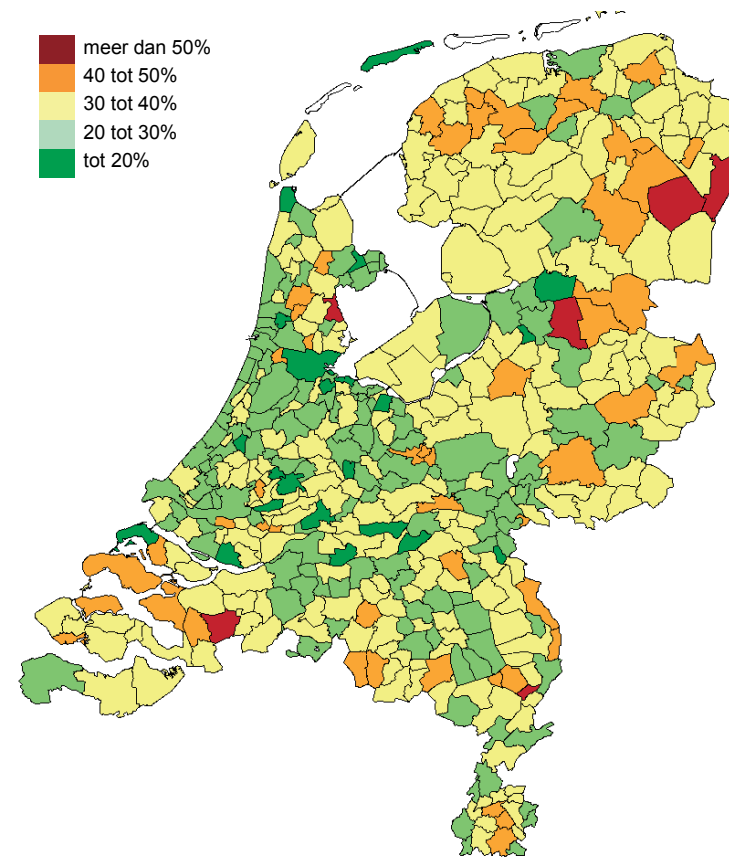


Bron: CBS

Toelichting: De berekening per gemeente is gemaakt door het absolute bijstandscijfer op december 2008 en 2009 met elkaar te vergelijken.

De ontwikkeling over de afgelopen vijf jaar van het bijstandsbestand onder de 65 jaar laat in de meerderheid van de gemeenten nog steeds een duidelijke krimp zien. Wel zijn er steeds meer gemeenten die over de gehele periode een groei van het aantal bijstandsuitkeringen kennen. De groei van het bestand in Noordoost-Overijssel en Zuidoost-Drenthe, het oosten van Noord-Brabant en de kop van Limburg springt het meest in het oog.

Kaart 2: Ontwikkeling bijstand onder de 65 jaar per gemeente, 2005-2009



Bron: CBS

### 1.3 Dynamiek

Achter de cijfers die de ontwikkeling van de bijstand weergegeven, gaat een grote dynamiek schuil. De standcijfers geven niet weer wat er binnen een jaar aan instroom en uitstroom plaatsvindt, maar laten alleen de uiteindelijke som zien.

Tussen 1 januari 2009 en 30 september 2009 kenden gemeenten bijna 79.000 nieuwe uitkeringen toe. In dezelfde periode konden zij er bijna 60.000

beëindigen. Het totale aantal mensen dat in deze periode op enig moment een uitkering had, ligt hoger dan de standcijfers doen vermoeden. Dat komt doordat in de standcijfers kortdurende uitkeringen – van maart tot mei bijvoorbeeld – niet altijd zichtbaar zijn.

Figuur 3: Dynamiek in het bijstandsbestand (jonger dan 65 jaar), januari-september 2009



Gemiddeld was 28% van het bijstandsbestand in de periode januari-september 2009 ‘nieuw’. 17% van de klanten verliet de uitkering weer. De G4-gemeenten kennen minder dynamiek dan andere gemeenteklassen.

Tabel 3: Dynamiek in bijstandsbestand jonger dan 65 jaar, januari-september 2009

	Totaal	G4	G32	Isd	Kleinere gemeenten
% instroom	28%	21%	30%	33%	32%
% uitstroom	17%	14%	19%	20%	19%

Bron: CBS

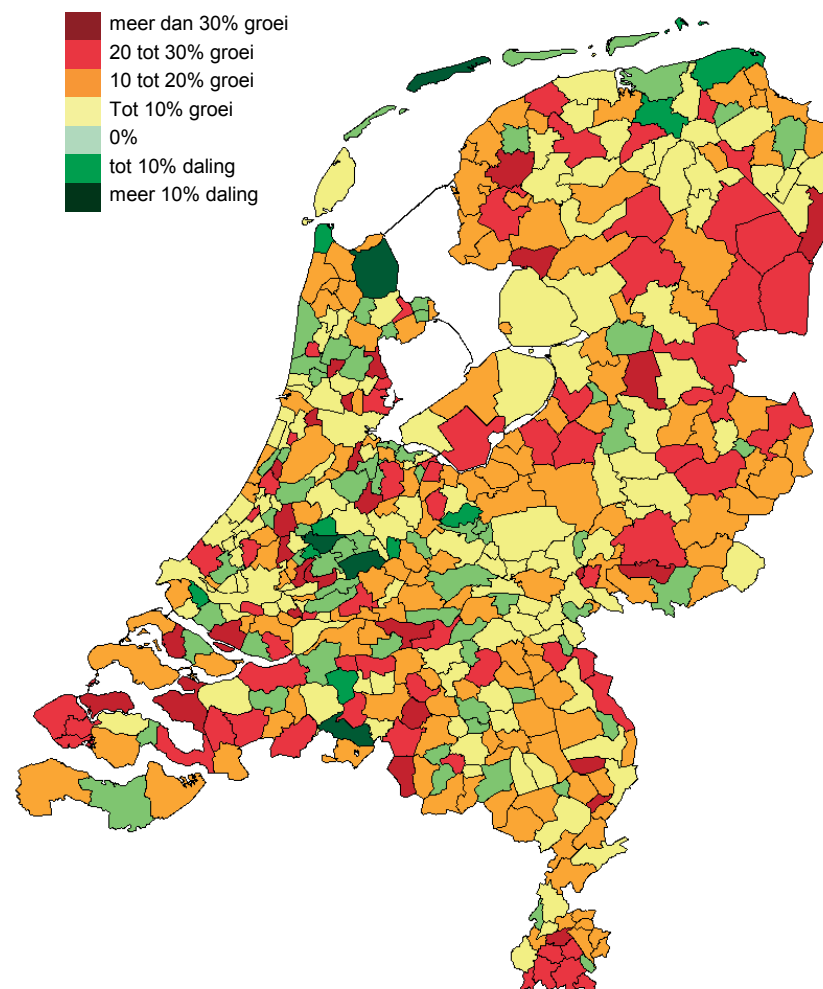
Toelichting: % instroom is berekend als het aandeel nieuw toegekende algemene bijstandsuitkeringen in de periode januari-september 2009 ten opzichte van het aantal huishoudens met een algemene bijstandsuitkering per 30 september 2009. % uitstroom is berekend als het aandeel van beëindigde bijstandsuitkeringen ten opzichte van het totale aantal huishoudens met een bijstandsuitkering per 1 januari 2009 plus het aantal nieuwe bijstandsuitkeringen tot en met 30 september 2009.

## REGIONALE VERSCHILLEN

Kaart 3 en kaart 4 tonen de dynamiek in het bijstandsbestand per gemeente. De oranje en rode gemeenten in kaart 3 kennen de hoogste instroom. In kaart 4 kennen de (donker)groene gemeenten de hoogste uitstroom.

Uit de kaarten blijkt dat de dynamiek in het bijstandbestand in Noord-Nederland groot is: een hoge instroom, maar ook een hoge uitstroom. Opvallend is verder dat de Randstad en grote delen van Brabant veel minder dynamiek laten zien.

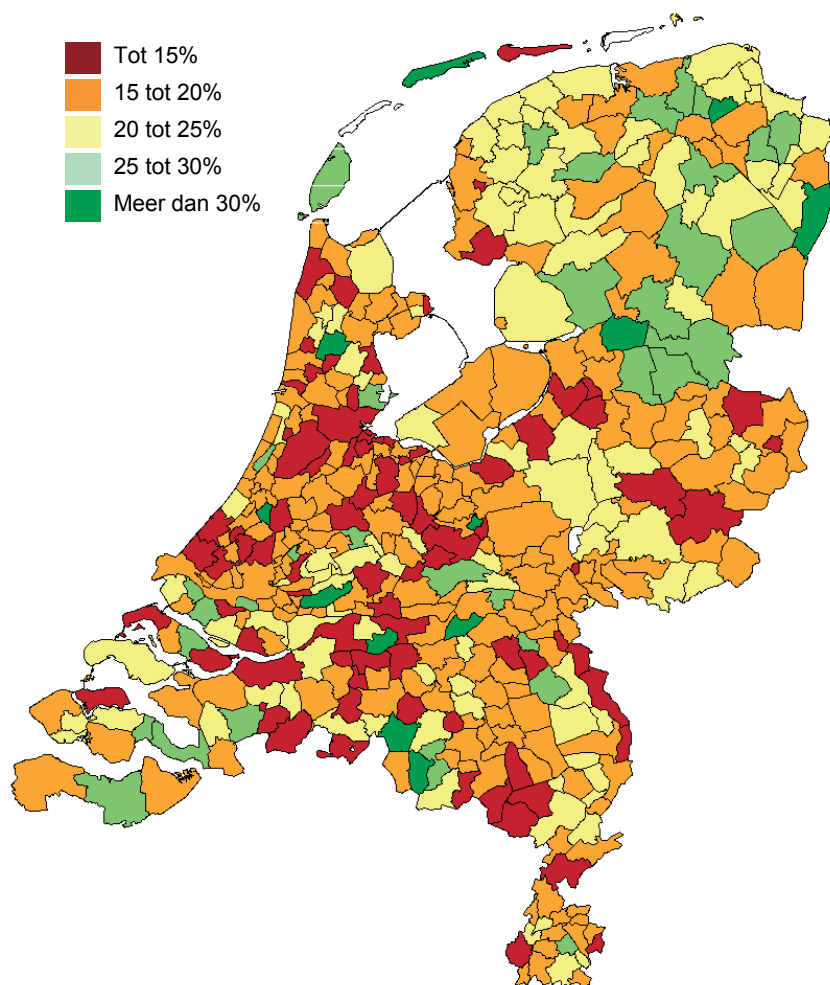
Kaart 3: Instroom in de bijstand als percentage van totaal, januari-september 2009



Bron: CBS

Toelichting: % instroom is berekend als het aandeel nieuw toegekende algemene bijstandsuitkeringen in de periode januari-september 2009 ten opzichte van het aantal huishoudens met een algemene bijstandsuitkering per 30 september 2009.

Kaart 4: Uitstroom uit de bijstand als percentage van totaal, januari-september 2009



Bron: CBS

Toelichting : % uitstroom is berekend als het aandeel van de beëindigde bijstandsuitkeringen ten opzichte van het totale aantal huishoudens met een bijstandsuitkering per 1 januari 2009 plus het aantal nieuwe bijstandsuitkeringen tot en met 30 september 2009.

## 1.4 Instroom in de bijstand

### INVLOED RECESSIE ZICHTBAAR

De invloed van de recessie is terug te zien in de instroom in de bijstand. In 2007 – dus voor de crisis – was 24% van de instroom een gevolg van het verlies van werk. In 2009 liep dat aandeel op tot 36%: 17% door het einde van de WW en 19% door werkloosheid zonder recht op WW.

Tabel 4: Herkomst instroom in de bijstand als percentage van het totaal

Kunt u in percentages aangeven waar uw instroom vandaan komt?	2009	2008	2007
Einde WW	17%	13%	12%
Werkloos zonder WW-rechten	19%	15%	12%
Scheiding	12%	13%	19%
Verhuizing naar gemeente	6%	7%	9%
Schoolverlaters zonder diploma	3%	2%	4%
Einde detentie	2%	3%	3%
Schoolverlaters met diploma	2%	2%	2%
Generaal pardon	2%	5%	9%
WIA	1%	2%	3%
Onbekend	11%	12%	nvt
Overige	25%	25%	27%

### INSTROOM DOOR NIET-BEÏNVLOEDBARE FACTOREN

Andere belangrijke oorzaken van instroom zijn niet-beïnvloedbare factoren zoals echtscheiding (12%), verhuizing naar de gemeente (6%) en het generaal pardon (2%); samen goed voor 20% van de instroom. Het deel van de instroom als gevolg van niet-beïnvloedbare factoren ligt lager dan in voorgaande jaren.

In de categorie overig valt: oorzaak bij partner, verblijf in een inrichting, geen inlichtingen of het einde van een ziekte-uitkering. Opvallend is dat van gemiddeld 11% van de instroom de oorzaak niet bekend is. Vooral bij de grotere gemeenten is dit een grote groep (48%).

## 1.5 Uitstroom uit de bijstand

Ook de uitstroom uit de bijstand kent verschillende oorzaken. Deze zijn maar voor een deel door sociale diensten te beïnvloeden.

Tabel 5: Oorzaken van uitstroom uit de bijstand als percentage van het totaal

Kunt u in percentages aangeven waardoor mensen binnen uw bestand uitstromen?	2009	2008	2007
Werk	34%	39%	39%
Verhuizing / geëmigreerd	14%	14%	12%
Relatie / samenwonen	6%	7%	8%
Voorliggende voorzieningen	4%	5%	6%
> 65 jaar	7%	7%	6%
Fraude/handhaving	4%	4%	5%
School/opleiding	2%	2%	3%
Overlijden	2%	2%	2%
Detentie	1%	2%	2%
Onbekend	6%	5%	nvt
Overige	19%	14%	18%

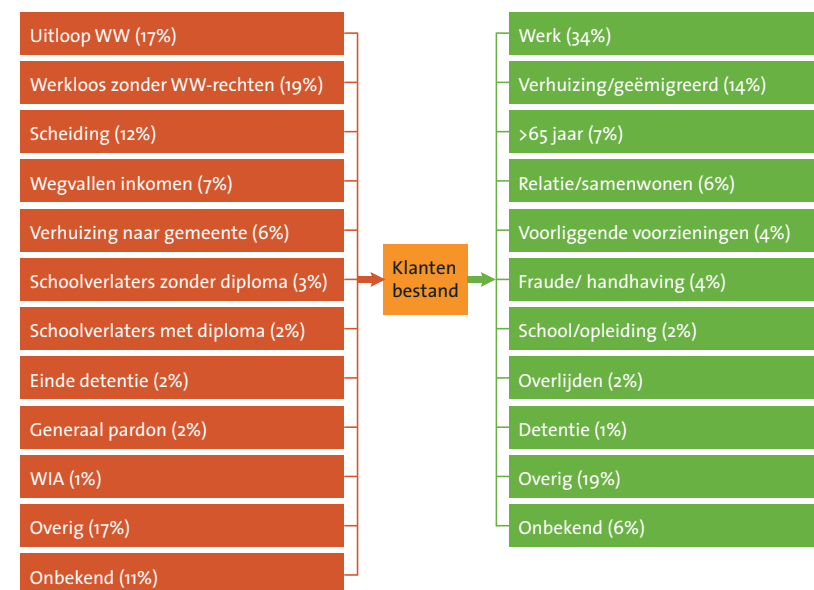
### MINDER UITSTROOM NAAR WERK

Ook in de uitstroom is het effect van de recessie terug te zien. Met 34% ligt de uitstroom naar werk lager dan in eerdere jaren (toen nog 39%). Een kwart van de uitstroom was het gevolg van de inzet van loonkostensubsidies of verloning.

Het aantal mensen dat uitstroomt als gevolg van scholing, fraudecontrole en voorliggende voorzieningen, is vrij stabiel gebleven. Deze oorzaken van uitstroom zijn in meer of mindere mate door sociale diensten te beïnvloeden.

Andere belangrijke oorzaken zijn: verhuizing of emigratie, samenwonen en het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Figuur 4: Oorzaken van instroom in en uitstroom uit de bijstand als percentage van het totaal



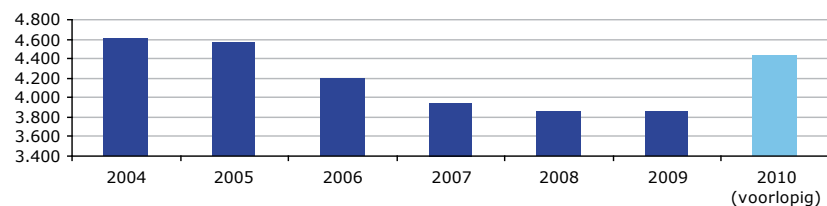
## 1.6 Budget

Sinds de invoering van de Wwb zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de uitkeringen. Hiervoor ontvangen zij jaarlijks een budget van het Rijk: het inkomensdeel. Het Rijk berekent op basis van economische en beleidsontwikkelingen het verwachte aantal bijstandsgerechtigden en zet dit om naar een macrobudget inkomensdeel. Dit budget wordt via een verdeelsleutel onder de gemeenten verdeeld. Hebben gemeenten meer bijstandsgerechtigden dan verwacht, dan moeten zij de extra kosten zelf bijpassen. Eventuele overschotten mogen ze houden en uitgeven aan algemene middelen.

### INKOMENSDEEL STIJGT

Het totale rijksbudget voor de Wwb-uitkeringen in 2009 is ten opzichte van 2008 licht gestegen. Het voorlopige inkomensdeel voor 2010 ligt hoger dan in 2009: een logisch gevolg van de economische omstandigheden.

Figuur 5: Ontwikkeling macrobudget inkomensdeel Wwb (x1.000.000 euro)

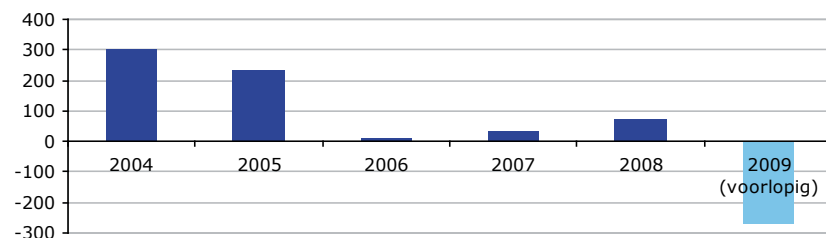


Bron: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 2010

### VOOR HET EERST EEN TEKORT OP HET INKOMENSDEEL

Voor het eerst sinds de invoering van de Wwb hebben gemeenten op macroniveau een tekort gerealiseerd op het inkomensdeel: zij hebben meer uitkeringen verstrekt dan het ministerie van SZW had voorzien. Dat komt grotendeels doordat de eerste klap van de conjuncturele verandering voor rekening is gekomen van gemeenten. Dit is het gevolg van bestuursafspraken over de meerjarenbudgetten tussen het Rijk en de gemeenten.<sup>4</sup>

Figuur 6: Ontwikkeling saldo op de macrobudget inkomensdeel Wwb (x1.000.000 euro)



Bron: ministerie van SZW, 2010. Voor 2009 betreft het voorlopige gemeentelijke gegevens die nog niet door de accountant zijn goedgekeurd.

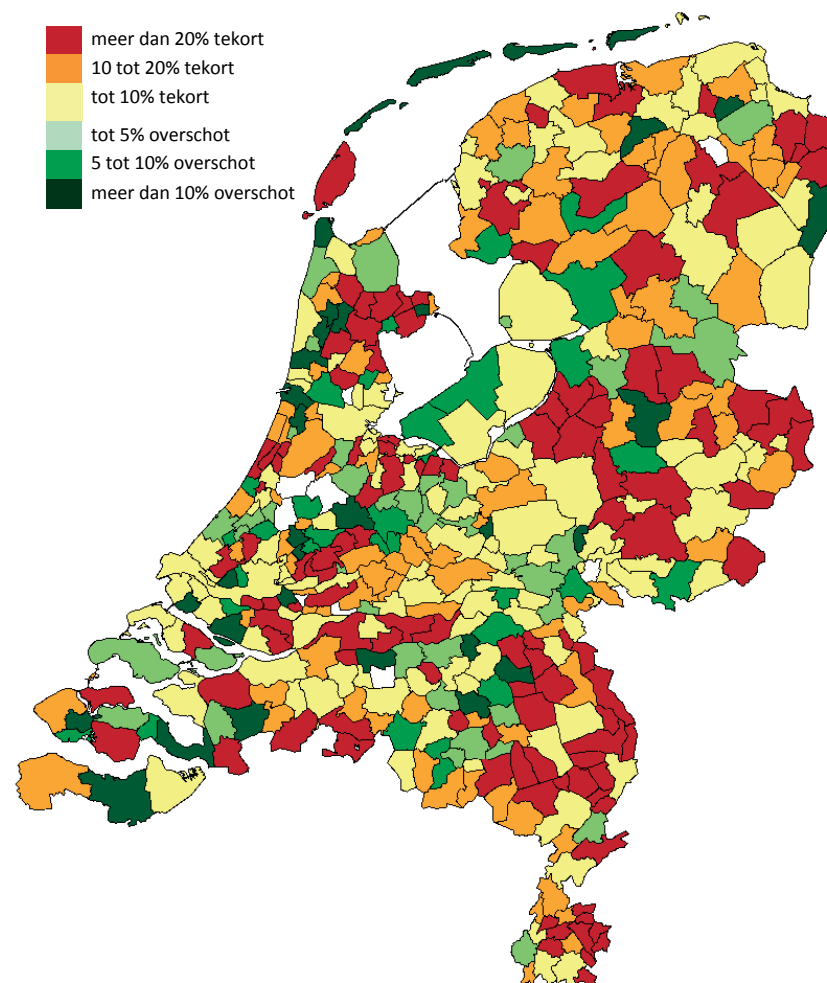
Tabel 6: Inkomsten en uitgaven macrobudget inkomensdeel (x1.000.000 euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (voorlopig)	2010 (voorlopig)
Budget	4.607	4.565	4.190	3.944	3.855	3.862	4.427
Uitgaven	4.303	4.332	4.179	3.904	3.784	4130	nvt
Saldo	304	233	11	30	71	-268	nvt

### GEMEENTELIJKE VERSCHILLEN

Wanneer het inkomenssaldo per gemeente in kaart wordt gebracht, blijken er aanzienlijke verschillen op te treden. Kaart 5 toont het saldo op het inkomensdeel per gemeente. Hieruit blijkt dat verspreid over het hele land sprake is van tekorten op het inkomensdeel.

Kaart 5: Saldo op inkomensdeel Wwb 2009 per gemeente, voorlopige cijfers



Bron: ministerie van SZW

## 1.7 Conclusies

In 2009 werden sociale diensten volop geconfronteerd met de gevolgen van de recessie. De Divosa-monitor 2010 laat zien dat gemeenten met een stijging van het bijstandsbestand te maken hebben gekregen.

De veranderde economische omstandigheden hebben ervoor gezorgd dat gemeenten over de hele linie een tekort hebben op het budget dat zij voor uitkeringen hebben ontvangen. Het is voor het eerst sinds de invoering van de Wwb dat de diensten niet uitkomen met het macrobudget van het Rijk.

De groei van het bijstandsbestand kan voor een groot deel aan de recessie toegeschreven worden. Ruim eenderde van de totale instroom wordt veroorzaakt door het verlies van werk, terwijl dat twee jaar geleden een kwart was. Sociale diensten hebben minder dan andere jaren kunnen zorgen voor uitstroom uit de bijstand door klanten aan werk te helpen.



**Hoofdstuk 2**  
**Klant en participatie**

## Hoofdstuk 2

### Klant en participatie

Sociale diensten kennen geen standaardklant. Hoewel alle klanten gemeen hebben dat zij vanwege het gebrek aan regulier inkomen aangewezen zijn op de sociale dienst, zijn er grote onderlinge verschillen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de afstand tot de arbeidsmarkt of de mate waarin iemand participeert. Ook de duur van de uitkeringsrelatie of de mate waarin er belemmeringen zijn voor re-integratie verschilt van klant tot klant. De dienstverlening van sociale diensten omvat daarom een breed palet van werk tot participatie voor die klanten die nog niet aan werk toe zijn.

#### 2.1 De participatieladder

Gemeenten hebben de groeiende behoefte om inzicht te krijgen in de participatie-ontwikkeling van hun klanten. Het draait immers om meer dan de uitstroom naar werk. Elke tussenstap is winst. De participatie-ontwikkeling van mensen staat centraal. Daarom heeft het ministerie van SZW met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afgesproken de re-integratiepositie van klanten in beeld te brengen. Hiervoor is de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) uitgebreid met de re-integratiepositie. Daarnaast heeft een aantal gemeenten samen met de VNG een participatieladder laten ontwikkelen. Deze heeft vijf treden, die de huidige participatiepositie van een burger aangeven. Hieronder staan de treden van de participatieladder weergegeven. Voor de volledigheid is de corresponderende trede in de SRG ook vermeld.<sup>5</sup>

- Betaald werk met ondersteuning: iemand heeft een arbeidscontract bij een werkgever of werkt als zelfstandige zonder personeel en krijgt daarbij ondersteuning. Dat wil zeggen: hij/zij maakt gebruik van gemeentelijke participatie-instrumenten, ontvangt een aanvullende uitkering, werkt in Wsw-verband of volgt een reguliere opleiding met een arbeidscomponent, onder het niveau van de startkwalificatie. (Trede 5 in SRG: Regulier werk met ondersteuning).
- Onbetaald werk: iemand verricht onbetaald werk. Hij/zij heeft geen arbeidscontract, heeft bij de uitvoering van zijn taken een

verantwoordelijkheid naar anderen en heeft tijdens het onbetaald werk minimaal eens per week fysiek contact met anderen. (Trede 4 in SRG: Arbeidstoeleiding).

- Deelname aan georganiseerde activiteiten: iemand neemt deel aan activiteiten in georganiseerd verband, zoals verenigingen of opleiding. Hij/zij voert geen taken uit met verantwoordelijkheid naar anderen (d.w.z. het is geen werk) en neemt minimaal eens per week deel aan een activiteit waarbij hij/zij fysiek in contact komt met anderen. (Trede 3 in SRG: Arbeidsactivering).
- Sociale contacten buiten de deur: iemand heeft minimaal eens per week fysiek contact met mensen die geen huisgenoten zijn. Dit is geen werk en vindt niet plaats in georganiseerd verband. De contacten mogen zich niet beperken tot functioneel contact met winkelpersoneel, hulpverleners, et cetera. (Trede 2 in SRG: Maatschappelijke ontwikkeling).
- Geïsoleerd: iemand heeft nauwelijks of geen contacten met anderen dan huisgenoten. (Trede 1 in SRG: Zorg).

Figuur 7: De participatieladder



#### 2.2 Klanten en hun participatiepositie

In de Divosa-monitor is de sociale diensten gevraagd of zij met een re-integratie- of participatieladder werken. Ruim 60% van hen werkt inmiddels met een participatieladder. Iets minder dan de helft van deze groep werkt met de



participatieladder van de VNG; de rest met een vergelijkbare re-integratieladder. Eén op de tien diensten maakt geen gebruik van een re-integratieladder en is ook niet van plan dit te gaan doen. Dit zijn vooral kleine gemeenten. Zij hebben over het algemeen kleine bestanden en kennen hun klanten persoonlijk. 27% van de sociale diensten maakt nog geen gebruik van het instrument, maar wil dit wel gaan doen.

Tabel 7: Gebruik van participatieladder

Werkt u met een participatieladder?	Totaal (n=117)	G4 (n=4)	G32 (n=22)	Isd (n=23)	Kleinere gemeenten (n=68)
Ja, de participatieladder (VNG)	28%	0%	48%	35%	22%
Ja, een vergelijkbare re-integratieladder	34%	50%	38%	30%	33%
Nee, maar wij willen dit wel gaan doen	27%	50%	14%	26%	30%
Nee	10%	0%	0%	9%	15%

Bijna 90% van de respondenten kan een inschatting maken van de re-integratie- of participatiepositie van alle klanten of een deel daarvan. De gemeenten die nog geen inschatting kunnen maken, zijn nog bezig met de implementatie van een re-integratie- of participatieladder. In vergelijking met een jaar eerder zijn meer gemeenten in staat om de participatieposities van hun klanten in te vullen.

Tabel 8: Inschatting van de participatiepositie van klanten

Bent u in staat een inschatting te maken van de re-integratie/participatiepositie van uw klanten waar u primair voor verantwoordelijk bent?	Totaal (n=117)	G4+32 (n=26)	Isd (n=23)	Kleinere gemeenten (n=68)	2008
Ja, ik kan deze inschatting maken voor al mijn klanten	57%	50%	61%	59%	24%
Ja, ik kan deze inschatting voor een deel van mijn klanten	31%	42%	26%	29%	47%
Nee, ik kan deze inschatting niet maken	12%	8%	13%	12%	26%

Aan de sociale diensten die zicht hebben op participatiepositie van (een deel van) hun klanten, is gevraagd de klanten in te delen op de participatieladder/SRG. Deze monitor geeft de huidige indeling van het bestand weer.

Meer dan driekwart van de diensten gebruikt het klantvolgsysteem voor de indeling van het bestand op de participatieladder. Bij intergemeentelijke sociale diensten is dit 95%. Bij kleinere gemeenten ligt dit gebruik met 68% lager. Sociale diensten die de indeling niet uit het klantvolgsysteem halen, geven hiervoor verschillende redenen: een eigen inschatting van de dienst, een combinatie van het klantvolgsysteem met andere informatiebronnen of een indeling op basis van een bestandsanalyse.

Tabel 9: Gebruik van klantvolgsysteem voor indeling op de participatieladder

Komt de indeling op de participatieladder uit een klantvolgsysteem?	Totaal (n=102)	G4 (n=4)	G32 (n=19)	Isd (n=19)	Kleinere gemeenten (n=60)
Ja	77%	75%	83%	95%	68%
Nee	24%	25%	17%	5%	32%

Bij de sociale diensten die zicht hebben op de participatiepositie van alle klanten, laat de indeling op de ladder zien dat 30% van de doelgroep werkt (13% betaald, 17% onbetaald). Verder geven deze sociale diensten aan dat 45% van het bestand zich op de onderste twee treden van de ladder bevindt. Eenvijfde van het klantenbestand delen zij in als geïsoleerd en is in eerste instantie op zorg aangewezen.

Tabel 10: Indeling van klanten op de participatieladder naar deel van het klantenbestand

Verdeling klanten over treden	Totaal (n=102)	Alle klanten (n=67)	Deel van de klanten (n=35)
Gemiddeld % betaald werk met ondersteuning (trede 5)	14%	13%	17%
Gemiddeld % onbetaald werk (trede 4)	18%	17%	21%
Gemiddeld % deelname georganiseerde activiteiten (trede 3)	25%	25%	27%
Gemiddeld % sociale contacten (trede 2)	23%	24%	23%
Gemiddeld % geïsoleerd (trede 1)	19%	21%	13%

Er zit een duidelijk verschil tussen de diensten die de participatieladder voor alle klanten kunnen invullen en diensten die dit voor een deel van de klanten kunnen. De laatste groep heeft een groter percentage aan de bovenkant van de ladder en een kleinere groep op de onderste tree. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze diensten alleen de nieuwe instroom in de bijstand hebben ingedeeld op de ladder. Deze nieuwe instroom bestaat voor een groter gedeelte uit kansrijke klanten, omdat zij vaak recente arbeidservaring hebben.

Wanneer we alle diensten samen nemen, dan laat de indeling op de participatieladder zien dat 32% van de doelgroep werkt (14% betaald, 18% onbetaald). Met name het aantal klanten dat betaald werk met ondersteuning verricht, is in 2009 teruggelopen. In 2008 lag dat percentage op 19%, tegen 14% in 2009.

Tabel 11: Positie van klanten op de participatieladder

Verdeling klanten over treden	Totaal (n=102)	G4+32 (n=22)	Isd (n=20)	Kleinere gemeenten (n=60)	2008
Gemiddeld % betaald werk met ondersteuning (trede 5)	14%	16%	14%	14%	17%
Gemiddeld % onbetaald werk (trede 4)	18%	17%	18%	18%	19%
Gemiddeld % deelname georganiseerde activiteiten (trede 3)	25%	26%	25%	25%	23%
Gemiddeld % sociale contacten (trede 2)	23%	23%	23%	23%	20%
Gemiddeld % geïsoleerd (trede 1)	19%	18%	18%	20%	21%

### 2.3 Belemmeringen voor uitstroom

De indeling op de participatieladder is één manier om naar de klanten van de sociale dienst te kijken. Een andere manier is om de groepen te beschouwen naar de aard van hun belemmering. Deze benaderingen staan los van elkaar. Belemmeringen kunnen op elke trede van de participatieladder voorkomen, hoewel er aan de onderkant van de participatieladder meer belemmeringen zullen zijn dan aan de bovenkant.

Klanten kunnen verschillende belemmeringen hebben om te re-integreren. Volgens de inschatting van de diensten heeft één op de vijf klanten geen belemmeringen. Bij de grotere gemeenten ligt dit aantal hoger. Overigens betekent het ontbreken van een belemmering niet altijd dat klanten geen ondersteuning nodig hebben bij het vinden van regulier werk. Ook in voorgaande jaren had ongeveer een vijfde van de klanten volgens de managers geen belemmeringen voor uitstroom.

#### VIJFDE DEEL HEFT EEN BELEMMERING

Een lage of verouderde opleiding is de meest voorkomende belemmering: volgens de inschatting van de managers van sociale diensten heeft gemiddeld 30% van de klanten hiermee te maken. Met 25% komen fysieke belemmeringen op de tweede

plaats. Het vervullen van zorgtaken wordt het minst vaak (12%) als belemmering gezien.

Grotere gemeenten zeggen vaker dat klanten geen belemmeringen hebben om te re-integreren. Bij intergemeentelijke sociale diensten en kleinere gemeenten geven managers vaker aan dat een lage of verouderde opleiding een belemmering is. Kleinere gemeenten noemen een hogere leeftijd ook wat vaker als een belemmering.

Tabel 12: Belemmeringen bijstandsklanten

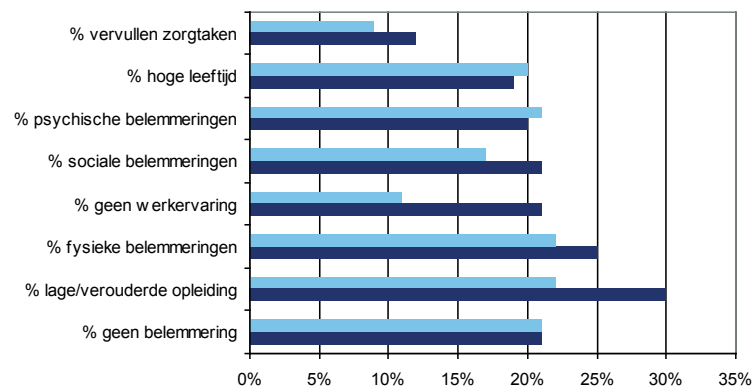
Welk deel van de bijstandsgerechtigden heeft te maken met:	Totaal (n=83)	G4+32 (n=16)	Isd (n=18)	Kleinere gemeenten (n=44)	2008
Gemiddeld % geen belemmeringen	21%	29%	20%	18%	21%
Gemiddeld % lage/verouderde opleiding	30%	19%	35%	32%	22%
Gemiddeld % fysieke belemmeringen	25%	28%	28%	23%	22%
Gemiddeld % sociale belemmeringen	21%	22%	18%	21%	17%
Gemiddeld % geen werkervaring	21%	17%	18%	23%	11%
Gemiddeld % psychische belemmeringen	20%	17%	18%	22%	21%
Gemiddeld % hoge leeftijd	19%	15%	14%	20%	20%
Gemiddeld % vervullen zorgtaken	12%	12%	10%	12%	9%

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

In vergelijking met vorig jaar zeggen managers van sociale diensten vaker dat een gebrek aan opleiding en werkervaring een belemmering voor re-integratie is. Dat is op het eerste gezicht opmerkelijk. We mogen aannemen dat de nieuwe instroom in de bijstand gemiddeld een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt heeft dan het zittend bestand, zeker omdat de nieuwe instroom veroorzaakt is door de stijgende werkloosheid en niet door belemmeringen.

Een verklaring kan zijn dat de veranderde situatie op de arbeidsmarkt hogere eisen aan werknemers stelt. Door een ruimer aanbod van arbeidskrachten hebben werkgevers meer keus. Hierdoor kunnen zij hogere eisen stellen aan bijvoorbeeld opleidingsniveau en recente ervaring. Een andere verklaring kan zijn dat de nieuwe instroom in de bijstand bestaat uit mensen die laaggeschoolde arbeid deden of aan de onderkant van de arbeidsmarkt werkzaam waren. Deze mensen hebben vaak weinig ervaring en opleiding.

Figuur 8: Re-integratiebelemmeringen



## 2.4 Ontheffingen van de arbeidsplicht

Bijstandsgerechtigden kunnen van gemeenten tijdelijk een ontheffing krijgen van de plicht om werk te zoeken en aanvaarden. Redenen hiervoor kunnen bijvoorbeeld van medische aard zijn. Gemiddeld geven sociale diensten één op de drie klanten een gehele of gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsplicht. Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Het valt op dat dit percentage voor de grotere gemeenten lager ligt.

Tweederde van de ontheffingen betreft volledige ontheffingen. Klanten zijn dan volledig vrijgesteld van het zoeken naar en aanvaarden van werk. Eenderde van de klanten met een ontheffing hoeft zich niet te houden aan één of meerdere criteria van de arbeidsplicht (zoals de sollicitatieplicht of de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden), maar kan bijvoorbeeld wel verplicht worden tot deelname aan een traject. Grotere gemeenten verlenen vaker een volledige ontheffing.

Tabel 13: Percentage ontheffing arbeidsplicht

Welk deel van het bestand heeft een vrijstelling/ontheffing van de arbeidsplicht?	2009	2008	2007	2006	2005
Gemiddeld % ontheffing	33%	35%	33%	33%	41%
Welk deel van het bestand heeft een vrijstelling/ontheffing van de arbeidsplicht?	Totaal	G4+G32	Isd	Kleinere gemeenten	
	(n=104)	(n=23)	(n=21)	(n=60)	
Gemiddeld % ontheffing	33%	28%	37%	33%	
Waarvan % gedeeltelijke ontheffing	33%	21%	38%	35%	
Waarvan % gehele ontheffing	67%	79%	62%	65%	

De meerderheid van de sociale diensten heeft een actief aanbod voor klanten met een vrijstelling van de arbeidsplicht (40% op vrijwillige basis, 24% verplicht). Bij de grotere gemeenten is het aanbod aan klanten met een ontheffing van de arbeidsplicht wat vaker op vrijwillige basis. Eén op de drie gemeenten doet klanten met een ontheffing van de arbeidsplicht geen actief aanbod.

Tabel 14: Aanbod aan klanten met een ontheffing

Biedt u klanten met een ontheffing van de arbeidsplicht een actief aanbod aan?	Totaal	G4+G32	Isd	Kleinere gemeenten
	(n=110)	(n=22)	(n=21)	(n=67)
Nee	36%	36%	33%	37%
Ja, maar deelname is vrijwillig	40%	50%	38%	37%
Ja, deelname is verplicht	24%	14%	29%	25%

## 2.5 Participatie van kwetsbare groepen

Sociale diensten schrijven klanten met een lage positie op de re-integratie- of participatieladder niet af. Bij het aanbieden van een traject kijken zij met name naar de mogelijkheden die mensen hebben. Aan de hand daarvan maken zij een keuze voor bijvoorbeeld zorg, maatschappelijke activering of vrijwilligerswerk.

De meerderheid van de managers van sociale diensten kan aangeven welk deel van de klanten op de onderste twee treden van de participatieladder een traject heeft. Ruim 40% kan dat niet. Vooral kleinere gemeenten kunnen dit minder vaak. Bij sociale diensten die dit wel in beeld hebben, zit gemiddeld 42% van de klanten op de twee onderste treden van de participatieladder in een traject.

Intergemeentelijke sociale diensten en kleinere gemeenten hebben een groter deel van deze klanten in traject dan grotere gemeenten.

Het soort instrumenten dat sociale diensten voor deze groep inzetten, zit vooral in de sfeer van de sociale activeringstrajecten, vrijwilligerswerk en participatietrajecten, zo blijkt uit een open vraag in deze Divosa-monitor. Ook schuldhulpverlening, inburgering en taaltrajecten worden vaak genoemd. Een aantal sociale diensten biedt specifieke projecten gericht op bewegen en gezondheid of een vorm van persoonlijke coaching. Een enkele keer komen op diagnose gerichte trajecten voor.

Tabel 15: Percentage klanten op trede 1 en 2 in traject

Welk % klanten op trede 1 en 2 heeft een traject?	Totaal (n=64)	G4+G32 (n=16)	Isd (n=16)	Kleinere gemeenten (n=32)
	42%	30%	42%	48%

Gemiddeld heeft iets meer dan de helft van de klanten op de onderste twee treden van de participatieladder een ontheffing van de arbeidsplicht. Bij intergemeentelijke sociale diensten is dit hoger: 62%.

Tabel 16: Gemiddeld percentage klanten op trede 1 en 2 met een ontheffing van de arbeidsplicht

% klanten op trede 1 & 2 met een ontheffing van de arbeidsplicht	Totaal (n=63)	G4+32 (n=18)	Isd (n=15)	Kleinere gemeenten (n=30)
Gemiddeld % ontheffingen	53%	50%	62%	51%

Een enkele sociale dienst heeft geen actief aanbod voor de klanten op de onderste twee treden van de participatieladder met een ontheffing van de arbeidsplicht. De grotere gemeenten hebben allemaal een aanbod. Bij intergemeentelijke sociale diensten is de groep zonder aanbod het grootst: 8%. Het aanbod voor deze klanten bestaat voor driekwart van de sociale diensten uit een combinatie van activiteiten, zoals bijvoorbeeld een zorgtraject en een doorverwijzing naar andere instanties.

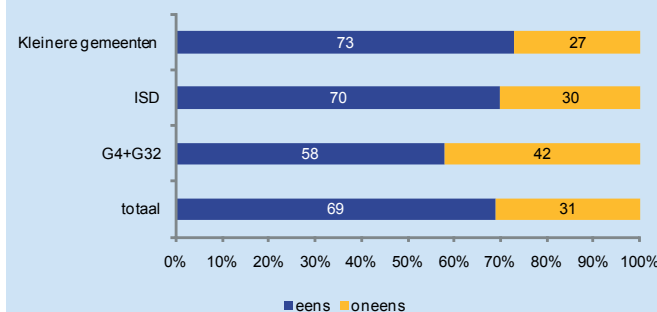
Tabel 17: Aanbod voor klanten op trede 1 en 2 met ontheffing arbeidsplicht

Wat doet u voor klanten op de onderste 2 treden van de participatieladder?	Totaal (n=115)	G4 (n=4)	G32 (n=21)	Isd (n=23)	Kleinere gemeenten (n=66)
Niets	4%	0%	0%	8%	3%
Bieden zelf iedereen hulp, bv zorgtraject	6%	0%	10%	4%	6%
Verwijzen door naar maatschappelijk werk, GGZ, etc.	8%	0%	15%	4%	8%
Combinatie: verwijzen door en geven hulp	73%	100%	75%	58%	75%
Anders	10%	0%	0%	25%	8%

### WAARDERING PARTICIPATIE

Ruim tweederde van de managers van sociale diensten geeft aan maatschappelijke participatie (activiteiten die niet direct op werk gericht zijn) even belangrijk te vinden als arbeidsparticipatie.

#### Maatschappelijke participatie is binnen mijn dienst even belangrijk als arbeidsparticipatie



Wsw-instellingen, welzijnsinstellingen, kredietbanken en schuldhulpverleningsinstellingen zijn de belangrijkste samenwerkingspartners voor sociale diensten in het aanbod voor de klanten op de onderste twee treden van de participatieladder. Meer dan driekwart van de sociale diensten werkt met deze instellingen samen. GGD en huisartsen, UWV WERKbedrijf en woningbouwcorporaties worden ook genoemd als samenwerkingspartners.

Tabel 18: Samenwerking met andere partijen op aanbod klanten onderste treden participatieladder

Samenwerking met partijen op aanbod doelgroep 1 en 2 participatieladder	Totaal (n=114)	G4 (n=4)	G32 (n=21)	Isd (n=22)	Kleinere gemeenten (n=67)
Wsw-instelling	80%	50%	80%	78%	82%
Welzijnsinstelling	78%	75%	90%	70%	78%
Kredietbank/schuldhulpverlening	76%	100%	85%	83%	70%
Private re-integratiebedrijven	65%	75%	70%	65%	63%
GGZ	59%	75%	60%	78%	51%
Zorginstellingen	54%	50%	70%	61%	46%
ROC's	49%	25%	50%	52%	49%
Andere gemeentelijke afdeling	44%	50%	70%	48%	34%
Lokale/regionale werkgevers	40%	50%	45%	39%	39%
Woningbouwcorporaties	36%	25%	45%	44%	31%
UWV-werkbedrijf	34%	25%	45%	30%	33%
GGD/huisartsen	28%	75%	30%	48%	18%
Anders	6%	0%	5%	9%	6%

De helft van de diensten zet alleen het werkdeel of participatiebudget in om het aanbod voor klanten op de eerste twee treden van de participatieladder te financieren; 36% gebruikt ook middelen uit het armoedebeleid. Eén op de vijf gemeenten zet ook middelen uit de Wmo of algemene middelen in. Het is opvallend dat alle G4-gemeenten algemene middelen inzetten voor de financiering van het aanbod voor deze doelgroep.

Tabel 19: Gebruik andere financieringsbronnen voor klanten op de onderste twee treden van de participatieladder

Gebruik van andere financieringsbronnen dan w-budget of participatiebudget	Totaal (n=112)	G4 (n=4)	G32 (n=22)	Isd (n=22)	Kleinere gemeenten (n=67)
Nee	50%	0%	43%	55%	54%
Ja	50%	100%	57%	45%	46%
Welke andere financieringsbronnen gebruikt u?	Totaal (n=56)	G4 (n=4)	G32 (n=12)	Isd (n=10)	Kleinere gemeenten (n=33)
Armoedemiddelen	36%	50%	40%	22%	39%
Wmo-middelen	21%	50%	40%	4%	19%
Algemene middelen	21%	100%	25%	13%	18%
Andere middelen	9%	0%	5%	17%	8%

Een ruime meerderheid van de sociale diensten ziet zichzelf als de eerste verantwoordelijke voor het aanbod aan klanten op de onderste twee treden

van de participatieladder; 17% van de diensten beschouwt dit als een gedeelde verantwoordelijkheid. Geen enkele sociale dienst ziet een aanbod voor klanten op de onderste twee treden van de participatieladder als primair de verantwoordelijkheid van een andere dienst.

Tabel 20: Verantwoordelijke instelling voor klanten op de onderste twee treden van de participatieladder

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (voorlopig)	2010 (voorlopig)
Toegekend budget	1.582	1.611	1.629	1.591	1.579	1.529	1.436
Uitgaven	1.454	1.362	1.374	1.449	1.627	nb	nvt
Saldo	128	249	255	142	-48	nb	nvt

## 2.6 Conclusies

Op het gebied van participatie zien we dat de sociale diensten stappen zetten om de participatieontwikkeling van klanten zichtbaar te maken. Inmiddels werkt bijna 90% van de gemeenten met een participatie of re-integratieladder. Gevolg is dat gemeenten op macroniveau beter zicht op hun bestand hebben; meer dan de helft heeft de positie op de participatieladder voor het hele bestand in beeld. Eén op de tien diensten maakt echter geen gebruik van een vorm van dit instrument en is dit ook in de toekomst niet van plan.

De indeling van het bestand op de participatieladder laat zien dat een groot deel van het bestand te maken heeft met een grote afstand tot werk. Het aandeel van de klanten op de bovenste treden van de ladder is iets teruggelopen in vergelijking met vorig jaar. Gemeenten zien ook een toename in de belemmeringen van klanten op weg naar werk. Dit heeft er niet toe geleid dat gemeenten vaker zijn overgegaan tot een gehele of gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsplicht.

Sociale diensten zien duidelijk hun verantwoordelijkheid voor de kwetsbare groepen binnen hun bestand. Bij de gemeenten die hier zicht op hebben, zit ruim 40% van de klanten op trede 1 en 2 in traject. Daar staat tegenover dat een deel van de diensten (nog) geen zicht heeft op de inzet van trajecten voor deze

groepen. Gemeenten vullen de verantwoordelijkheid voor deze groepen vooral in met een combinatie van eigen hulpaanbod en het doorverwijzen naar andere instellingen. Hierbij zijn Wsw-instellingen, welzijnsinstellingen, kredietbanken en schuldhulpverlening de belangrijkste samenwerkingspartners. De helft van de diensten zet naast het participatiebudget ook andere middelen in.



**Hoofdstuk 3**  
**Financiën**

## Hoofdstuk 3 Financiën

In de monitor zijn vragen gesteld over het financiële beleid rond re-integratie. Omdat gemeenten sinds 2004 zelf verantwoordelijk zijn voor hun budget, kunnen ze zelfstandig keuzes maken in de besteding. De nationale politiek heeft veel kritiek geuit op de overschotten van sociale diensten op het werkdeel. In de rapporten<sup>6</sup> rondom de brede heroverweging staat dat er 500 miljoen euro gekort kan worden op het macrowerkbudget, omdat de kosten hiervan niet opwegen tegen de besparing aan uitkeringen. Verschillende politieke partijen stellen in hun partijprogramma ook een korting op de re-integratiegelden voor.

### 3.1 Budget voor re-integratie

Het budget dat gemeenten jaarlijks van het Rijk krijgen om re-integratie en participatieactiviteiten van te financieren, laat sinds 2007 een dalende lijn zien. De uitgaven daarentegen vertonen een stijgende lijn.

Tabel 21: Inkomsten en uitgaven macrobudget werkdeel (x1.000.000 euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (voorlopig)	2010 (voorlopig)
Toegekend budget	1.582	1.611	1.629	1.591	1.579	1.529	1.436
Uitgaven	1.454	1.362	1.374	1.449	1.627	nb	nvt
Saldo	128	249	255	142	-48	nb	nvt

Bron: ministerie van SZW, 2010

Het ministerie van SZW beschikt nog niet over definitieve cijfers over de besteding van het werkbudget in 2009. Deze monitor gaat daarom uit van gegevens op basis van de antwoorden van gemeenten zelf. De cijfers geven een beeld van de uitgaven van 134 gemeenten. Deze vertegenwoordigen 60% van alle bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar en beschikken samen over 62% van het toegekende werkbudget.

### OVERBESTEDING DOOR GEMEENTELIJKE SOCIALE DIENSTEN OP TOEGEKEND BUDGET

Als we de besteding van het werkbudget door sociale diensten in 2009 afzetten tegen het ontvangen budget in 2009, dan blijkt dat gemeenten meer besteed hebben dan zij hebben ontvangen. Bekijken we de gemeenten die aan deze monitor hebben deelgenomen afzonderlijk, dan blijkt de gemiddelde overbesteding 17%. Vooral intergemeentelijke sociale diensten hebben meer besteed dan zij van het Rijk hebben ontvangen in 2009: bijna een kwart meer.

Tabel 22: Besteding toegekend werkbudget.

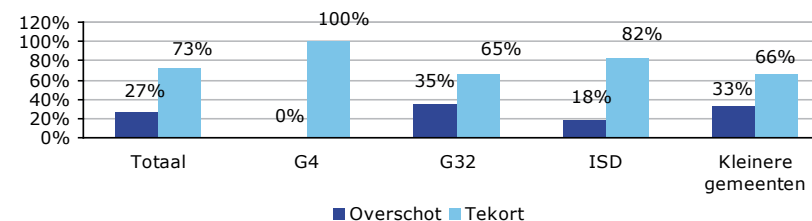
	Totaal (n=84)	G4 (n=4)	G32 (n=17)	Isd (n=17)	Kleinere gemeenten (n=46)
Toegekend werkbudget 2009	958.421.435	522.560.307	247.852.241	84.333.643	103.675.244
Uitgegeven werkbudget 2009	1.088.226.317	566.206.036	295.920.162	104.173.336	121.926.783
% besteed werkbudget	114%	108%	119%	124%	118%
% gemiddeld besteed werkbudget (gewogen gemiddelde)	117%	116%	119%	123%	114%

Toelichting: Het verschil tussen het percentage besteed werkbudget en percentage gemiddeld besteed werkbudget ligt in het feit dat het van gemeente tot gemeente verschilt hoeveel zij ontvangen uit het macrowerkbudget.

In vergelijking met 2008 zijn de bestedingen verder toegenomen. Dezelfde gemeenten als hierboven besteedden in 2008 nog 105% van het toegekende budget.

Uit figuur 9 blijkt dat bijna driekwart van de aan deze monitor deelnemende diensten meer heeft uitgegeven dan zij van het Rijk hebben ontvangen voor 2009.

Figuur 9: Overschot of tekort op het toegekende werkdeel naar gemeentegrootte





### DOOR RESERVES NOG OVERSCHOTTEN

Wanneer gemeenten op hun werkdeel overhouden, mogen zij dit meenemen voor volgende jaren. Omdat veel gemeenten in het verleden minder uitgaven, hebben zij reserves gecreëerd. Het toegekende budget inclusief de reserves wordt beschikbaar werkbudget genoemd. In 2009 is deze zogenaamde meeneemregeling aangepast. Gemeenten mochten altijd 60% van het werkdeel meenemen, maar dit is verlaagd naar 25%.

Sociale diensten hebben op hun reserves ingeteerd. Dit wordt duidelijk als we de uitgaven uit het werkbudget in 2009 tegenover het beschikbare budget in 2009 (dus inclusief reserves) zetten. Op het totaal beschikbare budget bestaat er nog een overschot van 21%. Gemeenten mogen nog 25% van het budget reserveren. Dit betekent dat gemeenten meer budget hebben ingezet dan de 25% die zij volgens de nieuwe meeneemregeling kunnen reserveren.

Tabel 23: Besteding werkdeel ten opzicht van beschikbaar budget.

	Totaal (n=84)	G4 (n=4)	G32 (n=17)	Isd (n=17)	Kleinere gemeenten (n=46)
Uitgegeven werkbudget 2009	1.088.226.317	566.206.036	295.920.162	104.173.336	121.926.783
Beschikbaar werkbudget 2009	1.457.327.597	779.034.381	390.161.268	131.540.234	156.591.714
% gemiddeld besteed werkbudget (gewogen naar gemeente)	75%	73%	76%	79%	78%
% besteed werkbudget	79%	82%	78%	81%	79%

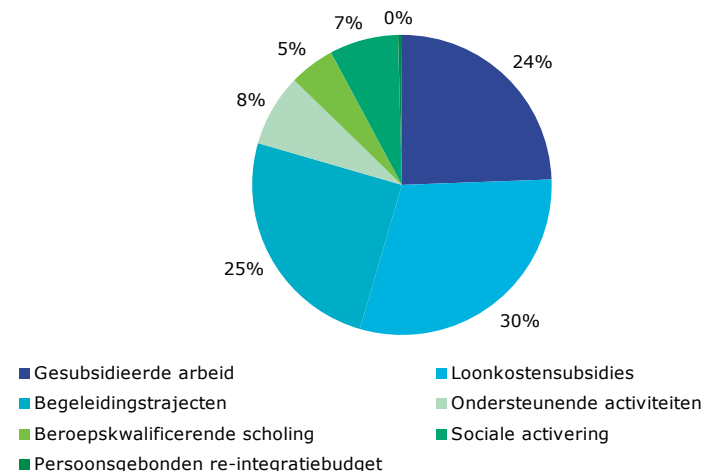
## 3.2 Activiteiten op basis van bestedingen

### WERKDEEL VOORAL INGEZET VOOR BEGELEIDING NAAR WERK, LOONKOSTENSUBSIDIES EN GESUBSIDIEERDE ARBEID OUDE REGULINGEN

Bijna eenderde (30%) van het totale budget gaat naar loonkostensubsidies. Een kwart van het budget besteden gemeenten aan begeleidingstrajecten naar werk en bijna een kwart aan gesubsidieerde arbeid (oude regelingen). In vergelijking met 2008 is vooral het deel van het budget dat in 2009 aan loonkostensubsidies werd uitgegeven, sterk toegenomen. De uitgaven aan gesubsidieerde arbeid (oude regelingen) nemen juist sterk af.

Gesubsidieerde arbeid (oude regelingen) is vooral voor de grotere gemeenten nog een belangrijke kostenpost. Kleinere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten besteden hier minder aan. Kleinere gemeenten zetten sterk in op loonkostensubsidies.

Figuur 10: Besteding van werkdeel als percentage van totale besteding



In vergelijking met voorgaande jaren blijken sociale diensten nog steeds het meeste geld uit te geven aan begeleiding naar werk en aan loonkostensubsidies. De uitgaven voor sociale activering zijn in 2009 licht toegenomen.

Tabel 24: Besteding in 2009 aan re-integratie op totaal

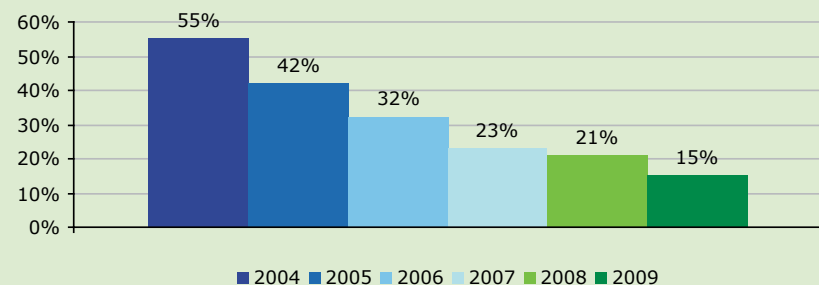
	Besteding in € (n=81)	Totaal (n=81)	G4 (n=4)	G32 (n=17)	Isd (n=17)	Kleinere gemeenten (n=43)	2008
Loonkostensubsidies	326.783.098	30%	28%	32%	25%	37%	23%
Begeleidingstrajecten	273.276.604	25%	23%	23%	36%	30%	24%
Gesubsidieerde arbeid	266.049.222	24%	29%	24%	14%	12%	34%
Ondersteunende activiteiten	82.321.231	8%	7%	8%	10%	6%	5%
Sociale activering	80.812.868	7%	5%	10%	10%	10%	6%
Beroepskwalificerende scholing	55.038.476	5%	7%	3%	3%	3%	8%
Persoonsgebonden re-integratiebudget	3.944.818	0,3%	0%	0%	1%	1%	0%

## AFNAME VAN BESTEDING AAN OUDE REGELINGEN VOOR GESUBSIDIEERDE ARBEID

De trend van een afnemende besteding aan oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid zet in 2009 voort. Waar gemeenten in 2008 gemiddeld 21% van het werkbudget aan oude regelingen besteedden, is dit percentage in 2009 afgenomen tot 15%.

Sinds 2004 is de gemiddelde besteding aan oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid gedaald van 55% naar 15% van het werkbudget.

Figuur 11: Gemiddelde besteding aan oude regelingen gesubsidieerde arbeid als % 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 dat van een grote gemeente. Om een vergelijking met vorige jaren te kunnen maken, is hier gekozen voor het ongewogen gemiddelde. In tabel 24 is juist voor een gewogen gemiddelde gekozen. Omdat grote gemeenten een relatief 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 (24% versus 15%).

## UITVOERING VAN RE-INTEGRATIE: COMBINATIE VAN ZELF UITVOEREN EN INKOPEN

Sinds 2006 mogen sociale diensten taken op het terrein van re-integratie in eigen beheer uitvoeren. Gemeenten zijn sinds deze verandering meer budget gaan investeren. Ook de uitgaven aan andere publieke instellingen zijn toegenomen. De uitgaven aan private re-integratiebedrijven als percentage van het totale budget zijn sinds 2007 constant. Dit betekent dat gemeenten en publieke instellingen de extra uitgaven vooral financieren vanuit eerdere reserves of door minder te reserveren van het huidige budget.

Voor G32-gemeenten en kleinere gemeenten kiezen bij bestedingen van de re-integratiegeld vaker voor publieke instellingen, zoals sw-bedrijven. G32-gemeenten besteden een veel kleiner deel bij private bedrijven.

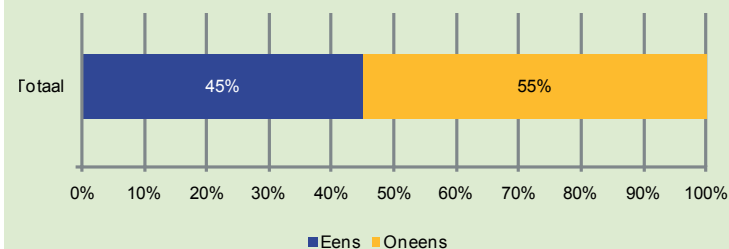
Tabel 25: Besteding van uitgaven aan re-integratie in percentages over de uitvoeringsorganisaties

Besteding werkbudget 2009	Totaal (n=101)	G4 (n=4)	G32 (n=21)	Isd (n=19)	Kleinere gemeenten (n=57)	2007
Gemiddeld % bij de gemeente zelf	20%	23%	25%	22%	17%	16%
Gemiddeld % bij overige publieke instellingen (bijv. sw-bedrijf)	30%	16%	37%	24%	31%	24%
Gemiddeld % op de private markt	41%	50%	28%	41%	45%	40%
Gemiddeld % gereserveerd/nog niet uitgegeven	8%	10%	9%	11%	6%	19%

## HET PARTICIPATIEBUDGET

Hoewel gemeenten sinds 1 januari 2009 een totaal budget krijgen voor re-integratie, inburgering en educatie, blijkt 45% van de sociale diensten dit budget intern weer op te delen.

Het participatiebudget wordt binnen mijn gemeente nog steeds opgedeeld in allerlei aparte budgetten

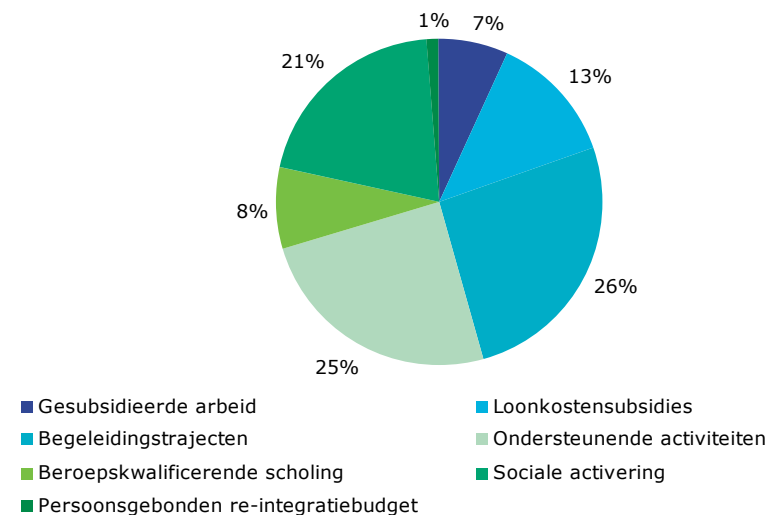


## 3.3 Activiteiten naar aantal trajecten

Er bestaat een groot verschil tussen de kosten van verschillende trajecten. Zo kan een relatief duur instrument voor een kleine groep klanten een zwaar beslag leggen op de uitgaven. Om een beter zicht te krijgen op wat sociale diensten in het kader van participatie doen, is ook naar het aantal ingezette trajecten gevraagd. In 2009 hebben de aan dit onderzoek deelnemende sociale diensten

154.073 activiteiten ingezet voor hun klanten. Deze diensten vertegenwoordigen 182.510 bijstandsgerechtigden, wat neerkomt op 65% van de totale bijstandspopulatie in Nederland. Het kan voorkomen dat een sociale dienst voor één klant meerdere activiteiten inzet.

Figuur 12: Inzet van trajecten als percentage van het totaal



### MEESTE TRAJECTEN GERICHT OP WERK

Sociale diensten plaatsen het merendeel van hun klanten op een begeleidingstraject naar werk (26%). Deze trajecten hebben uitstroom naar werk als doel en omvatten onder andere matching en sollicitatiecursussen. Intergemeentelijke sociale diensten maken hier minder vaak gebruik van. Kleinere gemeenten zetten relatief veel loonkostensubsidies in. Gesubsidieerde arbeid wordt minder vaak ingezet (7%). Bij sociale diensten die relatief veel activiteiten inzetten die gericht zijn op werk, ligt het deel van de uitstroom dat naar werk gaat, echter niet hoger dan bij andere sociale diensten.

### SOCIALE ACTIVERING NEEMT TOE

In vergelijking met vorig jaar is het aantal trajecten voor de onderkant van het bestand toegenomen. In 2008 bestond 15% van de trajecten uit sociale activering, in 2009 21%. Naar verhouding is dit aan de lage kant: 21% van de ingezette activiteiten is gericht op sociale activering, terwijl volgens de managers

ruim 40% van de klanten op de onderste treden van de participatieladder staat. Intergemeentelijke sociale diensten zetten meer in op sociale activering.

### EEN KWART VAN DE TRAJECTEN IS ONDERSTEUNEND

Een kwart van de ingezette activiteiten bestaat uit ondersteunende activiteiten als kinderopvang of schuldhulpverlening. Ook preventieve activiteiten als budgetvoorlichting vallen hieronder.

Tabel 26: Aandeel re-integratieactiviteiten van het totaal ingezette trajecten 2009 in percentages

	Absoluut aantal ingezette trajecten	Totaal (n=104)	G4+G32 (n=22)	Isd (n=21)	Kleinere gemeenten (n=61)	2008
Begeleidingstrajecten	39.888	26%	36%	22%	35%	33%
Ondersteunende activiteiten	38.463	25%	30%	25%	18%	20%
Sociale activering	31.673	21%	15%	23%	17%	15%
Loonkostensubsidies	20.108	13%	10%	12%	20%	16%
Beroepskwalificerende scholing	11.833	8%	4%	9%	5%	4%
Gesubsidieerde arbeid	11.124	7%	4%	9%	4%	12%
Persoonsgebonden re-integratiebudget	984	1%	2%	0%	2%	1%

### 3.4 Economische recessie en bezuinigingen

De Nederlandse economie verkeerde vorig jaar in de zwaarste recessie sinds de jaren dertig. De werkloosheid steeg en zal in 2010 verder groeien, om in 2011 te stabiliseren. In hoofdstuk 1 zagen we al dat sociale diensten de recessie in het klantenbestand terugzien. Vrijwel alle gemeenten zagen hun bestand groeien. Deze nieuwe instroom was voor een groot deel aan de recessie te wijten. Naast een groeiend bestand zullen gemeenten te maken krijgen met bezuinigingen, zowel vanuit het Rijk op de macrobudgetten en het gemeentefonds, als vanuit gemeenten zelf.

We hebben de managers van de sociale diensten gevraagd een inschatting te maken van de groepen die in hun ogen de grootste risico's lopen om (langdurig) aan de kant te komen of te blijven staan als gevolg van de economische crisis.

Managers verwachten dat vooral ouderen en mensen met een beperking het meest kwetsbaar zijn in de komende periode. Mensen met een sw-indicatie lopen volgens hen minder kans om langdurig aan de kant te komen te staan. Hier speelt waarschijnlijk mee dat zij op de wachtlijst staan voor een structureel arrangement.

Minder dan een vijfde van de managers ziet jongeren als meest kwetsbare groep, terwijl het Rijk juist voor deze groep extra aandacht vraagt. Hier kan meespelen dat veel jongeren als gevolg van de Wij een arrangement aangeboden krijgen. Grotere steden zien jongeren vaker als een kwetsbare groep. Daar is men minder bezorgd over de inburgeraars.

In vergelijking met een jaar eerder zien managers jongeren minder vaak als een kwetsbare groep voor de langere termijn. Ouderen zien zij juist als vaker als de meest kwetsbare groep.

Tabel 27: Meest kwetsbare groep voor langdurige werkloosheid als gevolg van crisis in percentages

	Totaal (n=115)	G4 (n=4)	G32 (n=21)	Isd (n=23)	Kleinere gemeenten (n=67)	2008
Ouderen	72%	100%	76%	75%	69%	63%
Mensen met een beperking	52%	50%	52%	54%	51%	57%
Inburgeraars	22%	0%	10%	25%	27%	33%
Mensen met een sw-indicatie	19%	25%	24%	4%	22%	17%
Jongeren	18%	25%	24%	13%	18%	35%

Het totaal percentage kan boven de 100% liggen omdat diensten is gevraagd om maximaal twee groepen te noemen.

### AANPASSING VANWEGE RECESSIE: AANDACHT VOOR JONGEREN EN WERK-NAAR-WERK-TRAJECTEN

Over het algemeen hebben sociale diensten het afgelopen jaar hun inspanningen verhoogd. Onder invloed van de recessie, het kabinetsbeleid en de Wij hebben zij met name de inzet op jongeren geïntensiveerd. Ook hebben sociale diensten de focus op van-werk-naar-werk-trajecten gelegd. Het valt op dat zij naast de instrumenten voor uitstroombestemming ook de inzet op de uitkeringsintake hebben geïntensiveerd.

Sociale diensten hebben zich niet alleen meer ingespannen voor werkgerelateerde onderwerpen; bijna de helft van de managers zegt dat dit ook geldt voor het terrein van armoede- en minimabeleid.

Sociale diensten hebben onder invloed van de recessie dus meer ingezet op groepen die weer snel kunnen uitstromen. Daarnaast hebben zij ondersteuning geboden aan de kwetsbare doelgroep.

Veel sociale diensten hebben de dienstverlening op verschillende terreinen geïntensiveerd. Dat betekent echter niet dat zij minder inspanningen hebben geleverd op andere onderwerpen. Dit valt gedeeltelijk te verklaren door een groeiende besteding van re-integratiegelden; daarmee hebben sociale diensten de extra inspanningen kunnen bekostigen.

In de monitor van 2009 hebben we aan de managers gevraagd op welke terreinen zij vanwege de crisis meer of minder inspanning leverden. Als we hun antwoorden van vorig jaar met de antwoorden van dit jaar vergelijken, dan valt op dat ze afgelopen jaar minder inspanningen verricht hebben voor re-integratie van werk naar werk en voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Meer inspanningen zijn geleverd op het vlak van armoede- en minimabeleid.

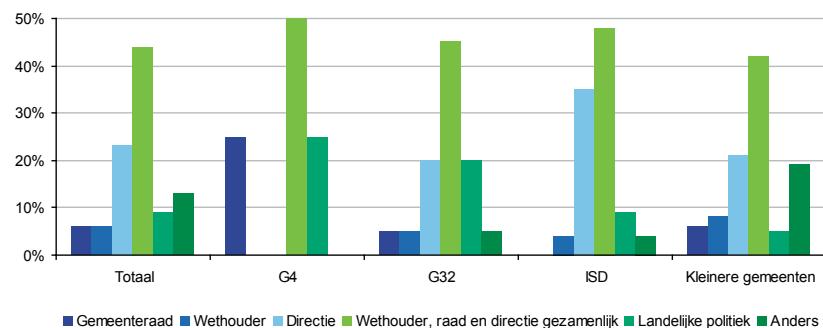
Tabel 28: Aanpassing op beleid vanwege recessie in percentages. Cijfers 2008 zijn de verwachtingen van vorig jaar

Op de volgende onderdelen wordt vanwege de recessie meer of minder inspanning (financieel, menskracht) geleverd	Geen verandering		Meer inspanning		Minder inspanning	
	2009	2008. Verw.	2009	2008. Verw.	2009	2008. Verw.
Inzet op uitkeringsintake	48%	46%	52%	53%	0%	1%
Van werk naar werk	43%	30%	56%	69%	2%	1%
Inzet op jongeren	13%	12%	87%	89%	0%	0%
Aandacht voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt	73%	59%	15%	28%	12%	14%
Armoede / minimabeleid	50%	66%	47%	30%	3%	5%
Workfirst	65%	66%	27%	30%	8%	5%
Vergaande resultaatfinanciering	85%	79%	14%	18%	1%	2%
Verloning	57%	51%	33%	33%	10%	16%
Sterkere inzet op handhaving	78%	Nvt	20%	nvt	3%	nvt

## STURING

In de meeste gevallen neemt volgens de managers een combinatie van directie, college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad het besluit om het beleid aan te passen of om specifiek in te zetten op doelgroepen. Binnen intergemeentelijke sociale diensten beslissen de diensten hierover veel vaker zelf. Dit kan liggen aan de bestuursvorm van een intergemeentelijke sociale dienst, waar de wethouders vaak het dagelijks bestuur vormen. Dit kan ertoe leiden dat de intergemeentelijke sociale diensten de sturing van de wethouders als van de eigen organisatie beschouwen.

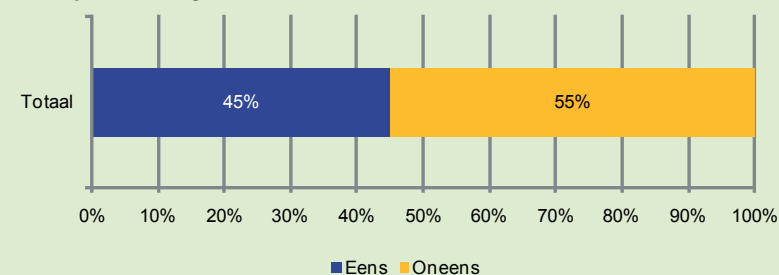
Figuur 13: Wie besluit tot eventuele aanpassing van het beleid in verband met de recessie?



## GEMEENTELIJKE INVLOED OF RIJKSINVLOED

De Wwb heeft de financiële en beleidsvrijheid bij gemeenten neergelegd. Toch zegt 55% van de managers dat de komende landelijke verkiezingen meer invloed op het beleid hebben dan de gemeentelijke verkiezingen.

De gemeentelijke verkiezingen hebben meer invloed op mijn beleid dan de komende landelijke verkiezingen



## AFWEGING GEMAAKT OP BASIS VAN VERWACHTE EFFECTIVITEIT<sup>7</sup>

Sociale diensten hebben als gevolg van de recessie hun uitvoeringspraktijk vooral aangepast op basis van de verwachte effectiviteit van de middelen. Een morele afweging op basis van rechtvaardigheid wordt het minst genoemd als argument voor verandering. Veel sociale diensten stellen dat het een combinatie van argumenten is geweest.

Tabel 29: Argumenten voor aanpassing van prioriteiten in het beleid

Welke argumenten hebben het zwaarst gewogen?	Totaal (n=110)	G4 (n=4)	G32 (n=21)	Isd (n=22)	Kleinere gemeenten (n=63)
Doelmatigheid van de inzet van middelen	14%	50%	5%	13%	14%
Verwachte effectiviteit van middelen	37%	25%	43%	39%	37%
Morele afweging (rechtvaardigheid)	5%	0%	0%	9%	5%
Alle drie even zwaar	44%	25%	52%	39%	44%

## MEER PRIORITEIT VOOR GROEPEN OP BOVENSTE TREDEN VAN DE PARTICIPATIELADDER

De extra inzet op groepen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt zien we ook terug in de verandering in prioriteit voor de verschillende groepen op de participatieladder. De meeste sociale diensten hebben de prioriteiten niet verlegd: iedere groep krijgt nog even veel aandacht als voor de crisis. De diensten die wel andere prioriteiten stellen, zetten meer in op de groepen op de bovenste treden van de participatieladder. Verlaging van de prioriteit heeft nauwelijks plaatsgevonden. Als dit gebeurt, geldt dit met name voor de onderkant van de participatieladder, waar de mensen zitten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Tabel 30: Aanpassingen prioriteiten in doelgroepen vanwege de crisis

Heeft u vanwege de economische crisis de prioriteit voor de verschillende doelgroepen van de dienst aangepast	Hogere prioriteit	Geen verandering	Lagere prioriteit
Klanten met betaald werk met ondersteuning (regulier werk met ondersteuning, trede 5)	26%	70%	4%
Klanten met onbetaald werk (arbeidstoeliding, trede 4)	27%	71%	2%
Klanten die deelnemen aan georganiseerde activiteiten (arbeidsactivering, trede 3)	18%	80%	2%
Klanten met sociale contacten buiten de deur (maatschappelijke ontwikkeling, trede 2)	9%	84%	7%
Klanten die geïsoleerd leven (zorg, trede 1)	8%	86%	7%

### BEZUINIGEN OP LOONKOSTENSUBSIDIES EN SOCIALE ACTIVERING

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is de economie weer aan het groeien en is de recessie officieel voorbij. Het tij is echter nog niet gekeerd voor sociale diensten. Door de recessie zal de werkgelegenheid verder afnemen en de werkloosheid nog verder oplopen. Dit houdt in dat de instroom verder zal toenemen en de kansen op uitstroom naar werk kleiner worden. Daarnaast zullen gemeenten te maken krijgen met bezuinigingen. We hebben de managers gevraagd welke instrumenten onder druk staan als gevolg van de bezuinigingen.

Grofweg bezuinigen gemeenten op twee vormen van re-integratie. In de eerste plaats gaat het om trajecten die ervoor zorgen dat klanten kunnen werken met ondersteuning: de loonkostensubsidies en de gesubsidieerde arbeid. Dit zijn trajecten voor klanten aan de bovenkant van de ladder. Omdat deze een groot beslag leggen op de uitgaven binnen het werkbudget, kan hier dus in financieel opzicht een grote slag gehaald worden.

Langdurige en dure trajecten die pas op termijn tot uitstroom leiden, zullen dus minder snel ingezet worden. Waarschijnlijk gaan sociale diensten vaker inzetten op de mensen die met niet al te veel ondersteuning kunnen uitstromen.

Ook aan de onderkant van het bestand staan bezuinigingen op stapel: 42% van de managers zegt dat de sociale activering door een korting op de re-integratiegelden onder druk komt te staan. Dit is opvallend omdat de kosten van sociale activering laag liggen. De keuze om hierop te bezuinigen lijkt eerder ingegeven door het effectiviteitsvraagstuk dan door doelmatigheid.

Bijna eenderde (30%) van de managers geeft aan niet te gaan bezuinigen. Dit zijn met name G32-gemeenten (43%).

Tabel 31: Top 3 instrumenten die door bezuinigingen onder druk staan

Welke drie instrumenten staan door de korting op de re-integratiegelden het meest onder druk	
Totaal n=79	1. Loonkostensubsidies 2. Sociale Activering 3. Gesubsidieerde arbeid
G4 n=4	1. Sociale activering 2. Gesubsidieerde arbeid 3. Loonkostensubsidies
G32 n=12	1. Gesubsidieerde arbeid 2. Loonkostensubsidies 3. Sociale activering
Isd n=16	1. Loonkostensubsidies 2. Sociale activering 3. Begeleidingstrajecten naar werk
Kleinere gemeenten n=47	1. Loonkostensubsidies 2. Sociale activering 3. Gesubsidieerde arbeid

### BELANGRIJKSTE DOELEN OP VOLUMEREDUCTIE

De noodzaak tot bezuinigingen is ook te zien in de belangrijkste doelen die sociale diensten voor 2010 hebben opgesteld. Bij deze doelen gaat het in grote mate om volumebeheersing. Met andere woorden: beperking van de instroom en bevordering van de uitstroom. Daarnaast worden inzet op jeugd en jongeren en op participatie van de hele doelgroep genoemd.

Tabel 32: Top 3 belangrijkste doelen van sociale diensten in 2010

Wat zijn voor uw dienst de belangrijkste doelen in 2010?	
1	Uitstroombetovordering
2	Instroompreventie en poortwachterfunctie
3	Jongeren / participatie

### 3.5 Conclusies

Gemeenten hebben in een lastig jaar hun budget vooral ingezet voor activiteiten die klanten naar werk moeten leiden, zoals begeleiding naar werk en loonkostensubsidies. De uitgaven voor gesubsidieerd werk zijn gedaald.

Kijken we niet naar de kosten maar naar de ingezette activiteiten, dan zien we dat de meeste trajecten gericht zijn op begeleiding naar werk. Maar gemeenten zetten ook relatief vaak in op sociale activering en ondersteunende activiteiten, zoals schuldhelpverlening en kinderopvang. Het lijkt erop dat sociale diensten naast snelle uitstroom kiezen voor het opheffen van belemmeringen voor uitstroom.

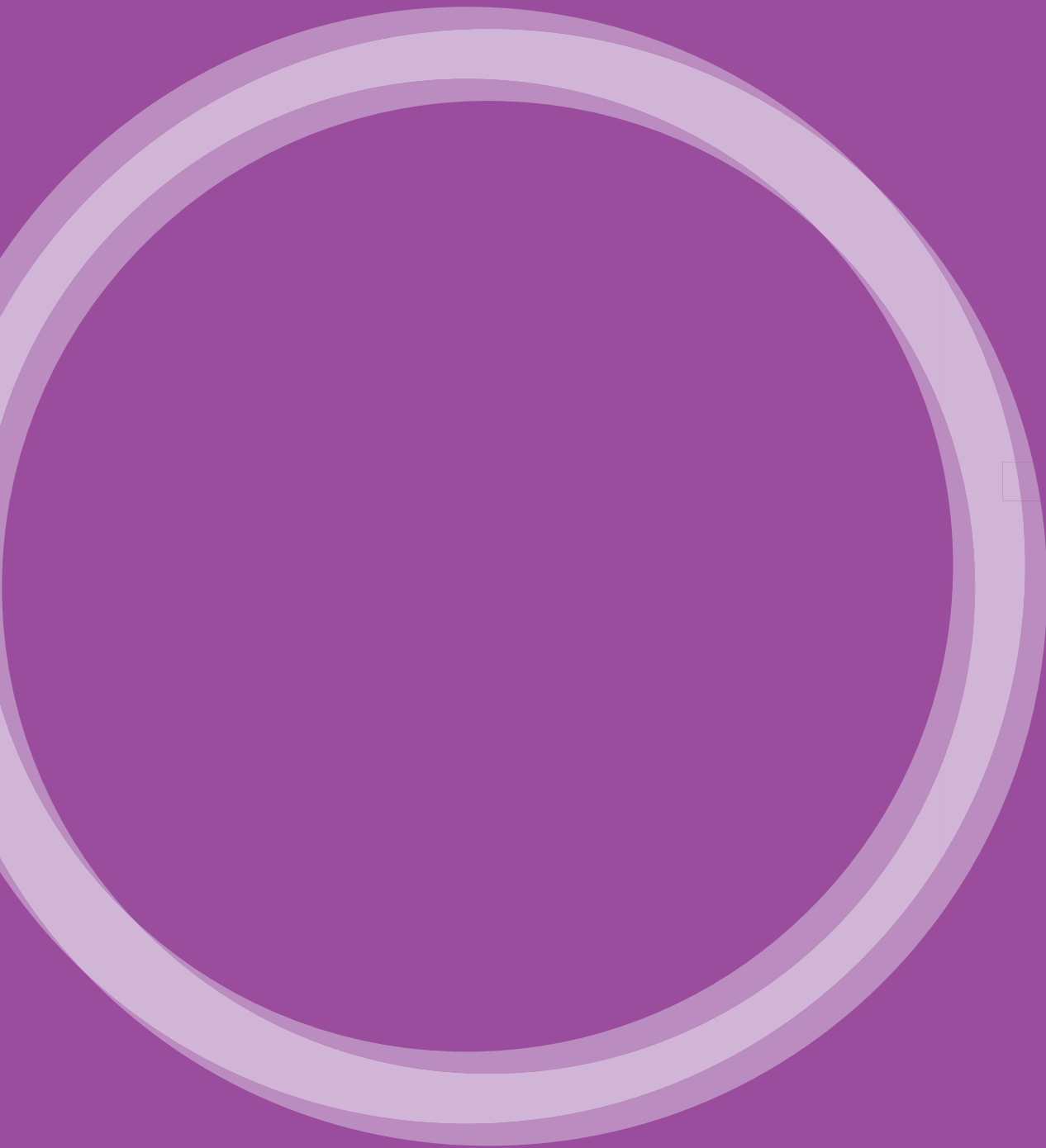
De economische crisis en de komende bezuinigingen zullen een grote invloed hebben op de inzet van re-integratie- en participatieactiviteiten voor verschillende groepen bijstandsgerechtigden. Managers van sociale diensten vrezen dat met name de ouderen in het bestand en klanten met een beperking getroffen zullen worden door de recessie. Zij maken volgens hen de meeste kans om langdurig aan de kant te komen te staan.

Om de gevolgen van de recessie op te vangen, blijken diensten vooral meer geïnvesteerd te hebben in jongeren en van-werk-naar-werk-trajecten. Dit geldt ook voor instroombetovoring. Sociale diensten leggen de prioriteit aan de bovenkant van het bestand, terwijl zij verwachten dat juist andere groepen het meest getroffen zullen worden door de recessie. Reden voor deze prioriteiten en extra investeringen ligt volgens de managers vooral in de verwachte effectiviteit van middelen.

Om de bezuinigingen op te vangen, maken de diensten andere keuzes. Tweederde van de managers geeft aan dat er bezuinigd gaat worden. Dit gebeurt op twee vlakken. In de eerste plaats door te bezuinigen op loonkostensubsidies

en gesubsidieerd werk (Wiw- en ID-regelingen). Deze relatief dure instrumenten worden ingezet voor een relatief kleine groep klanten. Aan de andere kant zal er bezuinigd worden op sociale activering.

Sociale diensten lijken te kiezen voor de snelle oplossing die uitstroom naar werk tot doel heeft. Deze gedachte wordt gesterkt door het feit dat slechts een klein deel zegt te gaan bezuinigen op begeleidingstrajecten naar werk en ondersteunende activiteiten die belemmeringen voor re-integratie proberen weg te nemen, zoals schuldhelpverlening, kinderopvang of reiskostenvergoeding.



**Bijlage**



## Methodologische verantwoording

Voor het opstellen van de Divosa-monitor hebben we een enquête uitgezet onder managers van sociale diensten (leden van Divosa). Via een uitgebreide, gestructureerde vragenlijst hebben we naar opvattingen, werkwijzen en cijfers gevraagd.

De data hebben we verzameld en geanalyseerd met behulp van SPSS. De resultaten hebben we per vraag gerapporteerd, waarbij soms onderscheid gemaakt wordt naar grootteklasse (G4, G32, ISD-en en kleinere gemeenten). De respondenten die een vraag niet beantwoord hebben, zijn niet meegenomen voor de betreffende vraag. 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%. Soms hebben we indicatoren berekend. Aan verschillende antwoordcategorieën hebben we punten toegekend, die gezamenlijk hebben geleid tot een waarde op een schaal. De monitor werkt bij de totalen met ongewogen gemiddelden. Dit houdt in dat elke waarde even zwaar meetelt. Het staat vermeld in de tekst als een gewogen gemiddelde – waarbij de waarde van elke gemeente een wegingsfactor meekrijgt – wordt toegepast.

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

Om de mogelijke invloed van achtergrondkenmerken – bijvoorbeeld de grootte van de gemeente en het klantenbestand – te achterhalen, zijn Spearman's rangcorrelaties en correlatieanalyses uitgevoerd. Bij een rangcorrelatie 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 de sociale wetenschappen in het algemeen geïnterpreteerd als een verband tussen twee variabelen. Wanneer we verbanden hebben gevonden en er sprake is van invloed van een achtergrondkenmerk, vermelden we dit in de rapportage.

Het rapport maakt onderscheid tussen de G4, G32, intergemeentelijke sociale diensten en kleinere gemeenten. De G4 en G32 zijn samengevoegd wanneer de G4 geen volledige respons heeft of vergelijking met eerdere monitoren alleen mogelijk is door samenvoeging.

## SAMENWERKINGSVERBANDEN

In het onderzoek komen een aantal samenwerkingsverbanden voor.

Tabel 33: Samenwerkingsverbanden in het onderzoek

Samenwerkingsverband
Dienst SZW Noordwest Fryslân
IASZ Huizen, Blaricum, Eemnes, Laren
IASZ Heemstede, Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude
IASZ Woerden
IGSD Steenwijkerland en Westerveld
ISD Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo
ISD Bollenstreek
ISD BOL
ISD de Kempen
ISD Drechtsteden
ISD Kop van Noord-Holland
ISD Midden-langstraat
ISD Noordenkwartier
ISD Noordoost
ISD Optimisid
ISD Voorne Putten-Rozenburg
ISD Zuidwest Fryslân
ISWI
RSD Kromme Rijn Heuvelrug
RSD Alblasserwaard-Oost/Vijfherenlanden
RSD Pentasz Mergelland
SD Veluwerand
Sociale Dienst Tiel

Het bestand van 118 respondenten vertegenwoordigt 204 gemeenten. Dat is 47% van de 431 gemeenten die Nederland op 1 januari 2010 telde.

## WWB-VOLUME IN ONDERZOEK TEN OPZICHT VAN HET LANDELIJK VOLUME

De respondenten in dit onderzoek tellen in totaal 199.760 bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar (CBS, december 2009). Dit is 71% van het totale aantal bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar in Nederland op 31 december 2009 (281.000).

## BUDGETTEN

De gemeenten in ons bestand kregen samen 2.801.334.746 euro om te besteden op hun inkomensdeel. Dit is 73% van het totaal verstrekte landelijke budget (3.850.361.968 euro).

Op het werkdeel kregen onze respondenten gezamenlijk 1.122.256.421 euro. Dit is 74% van het totaal verstrekte werkbudget in 2009 (1.529.270.012 euro).

## RESPONS

Onderstaande tabel geeft de respons op de webenquête naar aantal inwoners en per regio. Hierbij zijn samenwerkingsverbanden van gemeentelijke sociale diensten geteld als één respondent en één lid van Divosa. Bedenk wel dat het ledenbestand van Divosa dynamisch is en het hieronder weergegeven totaal kan afwijken van het meest actuele ledenbestand.

Tabel 34: Leden Divosa en respons naar aantal inwoners

Aantal inwoners	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Kleinere diensten	250	69	28%
ISD	31	23	74%
G32	31	22	71%
G4	4	4	100%
Totaal	316	118	37%

Tabel 35: Leden Divosa en respons naar regio

Regio	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Noord	41	14	34%
Oost	76	33	43%
West	105	32	30%
Zuid	88	39	44%
Totaal	310	118	38%

## Lijst met afkortingen

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

## Voetnoten

- 1 CPB 2010, Centraal Economische Plan 2010, Den Haag: CPB.
- 2 Kenniscentrum UWV (2009), UWV Kwartaalverkenning 2009-III, Amsterdam:UWV.
- 3 Kenniscentrum UWV (2010) UWV Kwartaal Verkenning 2010-II, Amsterdam: UWV.
- 4 VNG (2007) Samen aan de slag. Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, 4 juli 2007.
- 5 De figuur en de corresponderende treden SRG zijn overgenomen uit: Regioplan (2009), De participatieladder. Meetlat voor het participatiebudget, Amsterdam.
- 6 Ministerie van Financiën (2010), Rapporten brede heroverweging, Den Haag.
- 7 Onder effectiviteit wordt verstaan dat de inzet van middelen bijdraagt aan het zo goed mogelijk bereiken van de doelen. Onder doelmatigheid wordt verstaan dat de inzet van middelen daadwerkelijk bijdraagt aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten.

De economische crisis beukt op de bijstand in. In 2009 steeg het aantal mensen in de bijstand en bleef de uitstroom achter. Tegelijkertijd moet er bezuinigd worden. Wie gaat de klappen krijgen? Of valt er nog wat te redden?

Dit eerste deel van de Divosa-monitor 2010 gaat over het werk van sociale diensten en biedt inzicht in:

- het klantenbestand van sociale diensten;
- de besteding van gemeentelijke re-integratiegelden; en
- de gevolgen van de crisis voor sociale diensten.

Uit deze monitor blijkt dat sociale diensten de komende jaren - bij ongewijzigd beleid - vooral zullen inzetten op mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Willen zij óók van waarde zijn voor alle andere mensen in de bijstand, dan zullen landelijke én lokale overheden scherp aan de wind moeten varen en voor nieuwe, gedurfde werkwijzen moeten kiezen.