



#### Opdrachtgever

Divosa



#### Opdrachtnemer

Meccano; Hans Bosselaar, Divosa,  
Marije van Dodeweerd

#### Onderzoek

Participatie-ontwikkeling in perspectief  
Einddatum – 1 mei 2011

#### Categorie

Kenmerken van klanten

# Participatie-ontwikkeling in perspectief

## Doel en vraagstelling

Binnen en buiten gemeenten groeit de behoefte om inzicht te bieden in de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke klanten en in de vraag of er al dan niet instrumenten worden ingezet om de ontwikkeling te realiseren. Omdat de SRG dit nog niet kan, hebben een aantal gemeenten, Divosa en de VNG de handen ineengeslagen om door middel van onderzoek onder een aantal gemeenten zo'n eerste inzicht te verschaffen.

## Conclusie

Met dit onderzoek heeft Divosa een eerste meting verricht naar de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke klanten. Een onderzoek waarvoor diep in de registraties van gemeenten is gedoken. Dat heeft zich vertaald in een kleinschalig onderzoek waar de gemeenten zich in herkennen. Daarmee is een basis gelegd voor verdere kennisontwikkeling.

#### Link naar bestand

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



ONDERZOEK

# Participatie-ontwikkeling in perspectief

Over de klanten van de sociale dienst

[www.divosa.nl](http://www.divosa.nl)

Divosa

*Najcha werkt bij De Werkmij, een Rotterdamse stichting die de kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt wil vergroten. Een van haar taken is het tellen en registreren van fietsen op Rotterdam CS.*

## Participatie-ontwikkeling in perspectief

Over de klanten van de sociale dienst

## Dankwoord

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door de kennis en ervaring van een aantal pioniersgemeenten, die al wat langer met een participatie- of re-integratieladder werken. Hun inbreng is van groot belang geweest bij de vormgeving en de totstandkoming van het onderzoek. Divosa is ook dank verschuldigd aan de Projectgroep Participatieladder, die deuren heeft geopend en heeft meegekeken naar de opzet van het onderzoek. Hetzelfde geldt voor de leden van de Divosa-werkgroep Transparantie. Grote dank gaat natuurlijk ook uit naar alle deelnemers aan dit onderzoek: zonder hun tijd en inzet had Divosa niet dit eerste inzicht kunnen geven in de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke klanten van sociale diensten.

## Inhoud

Dankwoord	4
Voorwoord	6
Divosa-analyse / samenvatting: Participatie-ontwikkeling in perspectief	8
Inleiding	14
Hoofdstuk 1 Onderzoeksaanpak	19
Hoofdstuk 2 Het gemeentelijk klantenbestand in 2010	30
Hoofdstuk 3 Participatie-ontwikkeling van klanten	46
Hoofdstuk 4 Conclusies	59
Bijlagen Onderzoeksverantwoording	68

Voorwoord:

## Transparantie als opdracht

Tijdens het WK voetbal vorig jaar keken Angela Merkel en David Cameron samen naar Duitsland-Engeland. Ze zagen hoe Frank Lampard een prachtig doelpunt voor Engeland maakte. Zij wel – maar de scheidsrechters zagen niets. De Britse kranten waren ziedend en eisten elektronisch ondersteunde arbitrage. Sepp Blatter, de president van de FIFA, wees dit echter resoluut van de hand, omdat voetbal ‘menselijk moet blijven’.

Blatter vergiste zich in de eisen van de tijd. Miljoenen televisiekijkers zijn gewend aan herhalingen uit vijf camerapositionen. Ze zien het dus beter dan de scheidsrechter. ‘Menselijk’ is geen excuus: de arbitrage schiet tekort. Schoorvoetend – en weken later – kwam de FIFA terug op de uitspraken van haar president.

De FIFA is niet de enige die worstelt met transparantie. Wij ook. We leven in een tijd van benchmarks, jaarverslagen, prestatie-indicatoren, en nationale haring-, school- en ziekenhuistesten. Net zo min als voetbalscheidsrechters kunnen sociale diensten zich anno 2011 permitteren dat ze te weinig zien. En dat we te weinig laten zien welke resultaten we halen. Elke dag worden we uitgedaagd om ons te verantwoorden. Door politici, belangengroepen en de media: iedereen wil weten wat we presteren. Wie helpen we en tegen welke kosten? *Be good and tell it, dus.*

En daar zit de pijn. Het kost ons te veel moeite om goede antwoorden te geven op terechte vragen. De omvang van het participatiebudget in het afgelopen jaar was 1,8 miljard euro; daarvan was 1,4 miljard bestemd voor re-integratie. Dat geld is voor gemeenten. Maar iedereen die de wereld van werk en inkomen met belangstelling volgt, ziet hoe kwetsbaar dat is voor politici met bezuinigingsplannen.

Anderhalf jaar geleden vroeg ik een prominent Kamerlid hoe hij zijn stellige bewering kon onderbouwen dat re-integratie niet werkt. Dat was heel simpel, verzekerde hij me. “Jullie kunnen niet bewijzen dat het werkt. En dan zeg ik, als liberaal, dat het niet werkt.” De bewijslast lag dus bij ons. Deze denklijn blijft niet zonder gevolgen. Wie de laatste rijksbegroting en het regeerakkoord bij elkaar optelt, ziet dat we in vier jaar tijd ruwweg tweederde van het participatiebudget verliezen.

Niet alleen het publieke debat en de bezuinigingsplannen uit Den Haag vragen dat wij een scherp beeld ontwikkelen van de effectiviteit van ons handelen. We zijn het ook aan onszelf verplicht. En aan onze klanten, die zijn aangewezen op onze professionaliteit en ons vermogen scherp te zien wat er aan de hand is en daar effectieve interventies bij in te zetten.

We moeten dus weten wat er aan de hand is en wat helpt. Dit onderzoek helpt om dat in beeld te krijgen. Wat voor bewegingen zijn zichtbaar als je bij een flinke hoeveelheid gemeenten de klanten en hun plaats op de participatieladder in beeld brengt? Volmaakte transparantie levert het onderzoek nog niet op. Maar het is wel een belangrijke stap op onze weg naar inzicht, helderheid en rekenschap.

Net als het voetbal, moet ook de steun van de sociale dienst menselijk blijven: het werk van menselijke professionals die glashelder kunnen maken voor wie we zijn, wat we doen en welke effecten dat heeft. Ik hoop dat dit onderzoek daaraan bijdraagt.

René Paas,  
Voorzitter Divosa

## Divosa-analyse/ samenvatting: participatie- ontwikkeling in perspectief

Het is zeven jaar geleden dat gemeenten verantwoordelijk werden voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb). Daarbij kregen zij een extra taak: zij moesten niet alleen de uitkeringen betalen, maar veel meer dan vroeger hun bijstandsgerechtigden aan het werk helpen. Dat was een cultuuromslag: van de ene op de andere dag ging het niet meer om het correct uitbetalen van uitkeringen, maar om activering. In jargon noemde iedereen dat de verschuiving van rechtmatigheid naar doelmatigheid. Met de Wwb ontstond het re-integratievak.

### Resultaten

De decentralisatie van de bijstand is juichend geëvalueerd. Met een economische wind in de rug wisten gemeenten het bijstandsniveau op een historisch laag niveau te krijgen, tot 260.000 uitkeringen.

Kwalitatieve onderzoeken schrijven de daling van het bestand toe aan een verlaging van de instroom. Bijvoorbeeld doordat gemeenten strenger controleren of iemand wel recht heeft op een uitkering en uitkeringsaanvragers motiveren eerst zelf naar een baan te zoeken. Kwantitatieve onderzoeken concluderen dat de volumereductie vooral is te danken aan een grotere uitstroom. Het Centraal Plan Bureau bevestigde deze laatste bevinding kort geleden nog: decentralisatie en budgettering van de bijstand hebben de uitstroom bevorderd.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Een literatuurdiscussie en berekeningen zijn terug te vinden in Es, van F. (2010) 'Invloed Wwb op gebruik bijstand', CPB-document no. 209.

Divosa vindt het als vereniging van sociale diensten belangrijk dat gemeenten ook op landelijk niveau inzicht bieden in hun werk. En dat zij hun resultaten monitoren. Dat heeft geleid tot dit onderzoek naar de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke klanten.

### Het onderzoek

Bij aanvang van het onderzoek hebben we twee uitgangspunten vastgelegd. Ten eerste: het gaat bij participatie niet alleen om de uitstroom naar werk, maar om elke vooruitgang die mensen boeken. En dus kiezen we voor de participatieladder omdat dit instrument ook de tussenstappen naar werk meet. Ten tweede: we laten in dit onderzoek de maatschappelijke baten van re-integratie buiten beschouwing, omdat zo'n onderzoek te grootschalig is.

Dit onderzoek draait om twee vragen: welke mensen krijgen wanneer een re-integratie- of participatievoorziening? En wat was in 2010 de ontwikkeling van gemeentelijke klanten op de participatieladder?

Eigen onderzoek was nodig omdat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) soortgelijke gegevens nog niet kan leveren. Gemeenten leveren pas sinds 2009 gegevens aan het CBS op het kenmerk re-integratiepositie. Dit kenmerk, dat ook tussenstappen meet, is echter betrekkelijk nieuw en niet eenvoudig aan te leveren. De dataleveranties voor de SRG zijn daarom gepaard gegaan met implementatieproblemen; grotendeels technisch van aard. Inmiddels verbetert de kwantiteit en de kwaliteit van de aangeleverde gegevens, maar tot een rapportage heeft dat nog niet geleid. Dit onderzoek is bedoeld toch een eerste inzicht te geven in de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke klanten.

## Wat leren we nu?

### Verdeling over de treden

1. Circa 50% van de bijstandsgerechtigden bevindt zich op de onderste twee treden van de participatieladder. Zij leven geïsoleerd of hebben soms sociale contacten buiten de deur. Op deze treden zijn ouderen (>55 jaar) oververtegenwoordigd.
2. Er is een samenhang tussen het aantal jaren dat iemand in de bijstand zit en de positie op de ladder: hoe langer in de bijstand, hoe groter de kans dat iemand op trede één of twee staat. Maar dit is geen ijzeren wet. Ook mensen die lang in de bijstand zitten, zijn maatschappelijk actief of werken met ondersteuning van de gemeente en staan in dat geval dus hoger op de ladder.

### Re-integratieactiviteiten

1. Van alle re-integratieactiviteiten die gemeenten inzetten, is de meerderheid bestemd voor mensen op trede twee en drie op de participatieladder; respectievelijk 29 en 26%. Dit kan echter per gemeente nogal verschillen: een gevolg van de gemeentelijke beleidsvrijheid.
2. Ruim 50% van de gemeentelijke klanten heeft een traject betaald uit het re-integratiebudget.
3. Mensen die hoger op de ladder staan, nemen verhoudingsgewijs vaker deel aan re-integratieactiviteiten. 90% van de mensen op trede vijf had in 2010 een traject betaald uit het re-integratiebudget. Op de treden daaronder is het percentage lager: van 70% op trede drie tot 21% op trede één.

Er zijn meerdere redenen waarom mensen geen traject volgen dat is betaald uit de re-integratiegelden. Zij hebben bijvoorbeeld geen groeipotentieel en een investering heeft (op dit moment) geen meerwaarde. Anderen kunnen zichzelf prima redden en hebben dus geen hulp nodig. Tot slot is er een groep mensen die ondersteuning ontvangt betaald uit andere middelen dan

de re-integratiegelden (zoals de inburgerings- en educatiegelden en Wmo-middelen). Deze trajecten zijn niet zichtbaar in dit onderzoek.

### Participatie-ontwikkeling

1. Wie de dynamiek in bijstandsbestand wil meten, heeft een lange adem nodig. De meeste mensen schuiven in één jaar maar weinig op: tweederde blijft op dezelfde trede, 12% komt een stapje hoger op de ladder, 11% valt terug.
2. De dynamiek van klanten op treden één en twee is relatief beperkt: driekwart veranderde niet van trede. De dynamiek van klanten op trede vier is het grootst: 61% kwam op een nieuwe trede of stroomde uit.
3. Van de klanten die eind 2009 in de gemeentelijke bestand voorkwamen, is eind 2010 circa 15% uitgestroomd. Daarvan gaat ten minste eenderde naar betaald werk.
4. Vanaf trede vier en vijf stromen relatief gezien veel mensen uit naar werk. Maar wie naar absolute aantallen kijkt, ziet dat bijna 40% van alle uitstroom naar betaald werk afkomstig is uit trede drie.
5. Ook vanaf trede één en twee stromen mensen uit naar betaald werk: 12% van de totale uitstroom naar werk is afkomstig van deze twee onderste treden.
6. Naast de groep klanten die in 2009 al in het bestand zat en in 2010 is uitgestroomd, hebben gemeenten in datzelfde jaar veel werk gehad aan nieuw instromende klanten. Ten opzichte van het 'zittende' bestand uit 2009 was er een instroom van circa 30%. Deze is voor een aanzienlijk deel weer in hetzelfde jaar uitgestroomd, namelijk voor 40%. Ook van deze uitstroom is zeker eenderde in betaald werk terecht gekomen.

Dit is een eerste meting en harde conclusies trekken is dus nog ongeoorloofd. Pas door de jaren heen kun je bewegingen zien en analyseren. Dit onderzoek levert dan ook geen verklaring voor de gevonden dynamiek. Wel zijn er aannames te doen. Naast de gemeentelijke inzet op participatie zijn er namelijk nog meer factoren die de dynamiek kunnen verklaren, zoals de



economische omstandigheden en de samenstelling van de bevolking. In het beginstadium kunnen ook 'meetproblemen' de dynamiek nog beïnvloeden, omdat gemeenten pas relatief kort met de participatieladder werken.

Wel is duidelijk dat op alle treden uitstroom naar werk mogelijk is, hoewel de kans op trede één en twee een stuk lager is dan op de overige treden. Op trede drie vindt in absolute aantallen de meeste uitstroom naar werk plaats.

### Appels en peren

Tot slot dit. We weten meer, maar we weten dus nog niet of de dynamiek in het bestand in hoofdzaak toe te schrijven is aan de inzet van gemeenten, terwijl we dat wel graag zouden willen weten. Het blijkt uitermate ingewikkeld om de uitgaven voor re-integratie aan individuen te koppelen en te vergelijken. Dit komt omdat elke gemeente de organisatie anders inricht en de kosten per klant daarmee op een andere manier berekent. Je vergelijkt al snel appels met peren.

En eigenlijk kun je de groepen met en zonder activiteiten niet zonder meer met elkaar vergelijken, zoals goed onderzoek dat vereist. Ze zijn namelijk niet identiek en dat kan de uitkomsten vertekenen. Onderzoek naar de kosten en baten van re-integratie is daarmee een uitdaging op zich.

### Vanaf heden...

Over drie jaar zijn de re-integratiebudgetten nog maar een fractie van wat ze ooit waren. Gemeenten moeten tweederde inleveren en dat dwingt hen om keuzes te maken. Gevolg is dat niet iedereen meer kan worden geholpen. En waar iemand ondersteuning ontvangt, moet dat extreem kostenbewust. Het betekent dat inzicht in het gemeentelijke bestand en kennis over de effectiviteit van re-integratie met de dag belangrijker worden.

Voor de toekomst geldt in ieder geval het volgende. Ten eerste moeten we bij de invoering van nieuwe wetten zoals bijvoorbeeld de Wet werken naar vermogen, als het gaat om meten van resultaten, geen duizend bloemen laten

bloeien. Zonder eenduidige meetmethodes kun je gemeenten niet onderling vergelijken, is benchmarken niet mogelijk kan de sector op landelijk niveau niet het inzicht bieden waar iedereen om vraagt. Ja, gemeenten hebben beleidsvrijheid, maar de participatieladder laat zien dat je kunt rapporteren zonder dat de beleidsvrijheid in het geding is.

Ten tweede is de kwaliteit van de gemeentelijke gegevens niet altijd even goed. Klantmanagers zitten liever in de spreekkamer dan dat zij gegevens invoeren in een klantvolgsysteem. Eenvoud is een voorwaarde voor betrouwbaarheid. Administratieve lastenverlichting moet daarom voorop staan bij het vaststellen van prestatie-indicatoren en het invoeren van een meetsysteem.

### Participatie-ontwikkeling in perspectief

Met dit onderzoek heeft Divosa een eerste meting verricht naar de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke klanten. Een onderzoek waarvoor diep in de registraties van gemeenten is gedoken. Dat heeft zich vertaald in een kleinschalig onderzoek waar de gemeenten zich in herkennen. Daarmee is een basis gelegd voor verdere kennisontwikkeling.

## Inleiding

Binnen en buiten gemeenten groeit de behoefte om inzicht te bieden in de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke bijstandsklanten. Het draait dan niet alleen om de uitstroom naar werk, maar ook om tussenstappen die de participatie vergroten.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat zowel gemeenten als de landelijke politiek groot belang hechten aan de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG), die het gewenste inzicht moet kunnen geven. Vooralsnog biedt deze statistiek die informatie nog niet. Vandaar dat gemeenten en Divosa de handen ineengeslagen hebben om door middel van een onderzoek onder een aantal gemeenten een eerste inzicht te verschaffen in de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke bijstandsklanten.

### Gemeentelijk re-integratiebeleid

Sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004 is de bijstand gedecentraliseerd en zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en de re-integratie van bijstandsgerechtigden. Hiervoor ontvangen zij van het Rijk twee budgetten: het inkomensdeel (I-deel) en het werkdeel (W-deel). Met het inkomensdeel betalen gemeenten de uitkeringen, met het werkdeel kunnen zij een re-integratiebeleid voeren. Gemeenten dragen het financiële risico voor de Wwb en hebben daarom het recht hun eigen beleidskeuzes te maken.

Dit onderzoek gaat over het gemeentelijke re-integratiebeleid. In 2010 ontvingen gemeenten hiervoor 1,4 miljard euro van de rijksoverheid. Dit geld is bedoeld om de participatie van bijstandsgerechtigden te bevorderen. Een deel gaat ook naar mensen die weliswaar geen uitkering hebben, maar wel ondersteuning nodig hebben om mee te kunnen doen. Denk aan jongeren die geen recht hebben op een uitkering of gezinnen met een minimuminkomen,

waarvan de niet-werkende partner graag aan de slag wil. In jargon heten deze mensen nuggers: niet-uitkeringsgerechtigden.

### Werken naar vermogen

Wat zijn de gemeentelijke doelstellingen als het gaat om re-integratie? Wie naar de gemeentelijke coalitieakkoorden uit 2010 kijkt, ziet dat zij op participatiegebied 'iedereen doet mee' als motto dragen.<sup>2</sup> In het coalitieakkoord tussen VVD en CDA staan gelijksoortige ideeën: het kabinet wil dat mensen naar vermogen participeren in de samenleving. Het doel is mensen perspectief te geven op werk en inkomen, het draagvlak onder de sociale voorzieningen te versterken en dreigende personeelstekorten te bestrijden.<sup>3</sup>

Deze visie op participatie van zowel gemeenten als het Rijk past bij de ideeën van de commissie-Bakker, die de regering in 2008 adviseerde over de toekomst van de Nederlandse arbeidsmarkt. Willen we de economie laten groeien, zorgen voor voldoende handen aan onze bedden, werkloosheid tegengaan en de sociale voorzieningen betaalbaar houden, stelde het rapport, dan moeten we er alles aan doen om de arbeidsparticipatie te verhogen. Dat betekent onder andere dat we mensen moeten stimuleren om meer en langer te werken.

### Belang transparantie

De 1,4 miljard euro die gemeenten in 2010 voor re-integratie kregen, is een groot bedrag. En hoewel het bijstandsbeleid de verantwoordelijkheid van gemeenten is, vraagt de landelijke politiek toch om inzicht in de bestedingen en de resultaten van gemeentelijk beleid. Wat bereiken gemeenten met het geld bestemd voor re-integratie en participatie? Wie mag zich in ondersteuning verheugen? Hoe wordt het geld uitgegeven? En stimuleert dat de participatie van mensen?

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld Ooijen, van D. en Vliegthart, A. (2010).

<sup>3</sup> Regeerakkoord VVD-CDA (2010) 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'.

Veelal worden de resultaten van gemeenten gemeten door te kijken naar de uitstroom naar werk. Maar wie het gemeentelijke bestand van bijstandsgerechtigden beter kent, weet dat deze doelstelling voor veel mensen niet of moeilijk haalbaar is. Vier op de vijf bijstandsgerechtigden heeft een of meerdere belemmeringen om überhaupt aan het werk te gaan. Eén op de drie mensen in de bijstand heeft zelfs een vrijstelling van de arbeidsplicht, vooral vanwege fysieke en psychische problemen.<sup>4</sup>

Het is belangrijk de uitstroom naar werk te meten, maar dit kan niet de enige doelstelling zijn van het gemeentelijke participatiebeleid. Niet voor niets heeft de Tweede Kamer besloten het kenmerk 're-integratiepositie' toe te voegen aan de SRG. In 2008 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), in samenwerking met twaalf gemeenten en onderzoeksbureau Regioplan daarnaast de participatieladder ontwikkeld. Dit instrument geeft weer wat het participatieniveau is van de klanten van de sociale dienst en welke bewegingen daarin zitten. Daarmee biedt het inzicht in de samenstelling van het gemeentelijk bestand én maakt het tussenstapjes zichtbaar op de weg naar werk.

### Inzicht via de participatieladder

De gemeentelijke wereld heeft de participatieladder omarmd. Het instrument meet de resultaten van gemeentelijk beleid en laat ook ruimte voor beleidsvrijheid. De participatieladder schrijft niet voor hoe gemeenten moeten handelen, maar biedt vooral inzicht in het bestand op basis waarvan gemeenten hun eigen gefundeerde keuzes kunnen maken. Daarnaast ondersteunt de ladder methodisch handelen en geeft deze een leidraad voor de inrichting van de organisatie.<sup>5</sup>

Het is dan ook niet vreemd dat deze werkwijze in een kort tijdsbestek van twee jaar populair is geworden. Voorjaar 2010 werkte ruim een kwart van de

<sup>4</sup> Divosa-monitor 2010 – deel 1: Scherp aan de wind, hoofdstuk 2.

<sup>5</sup> Zie ook Terpstra, A. (2011).

gemeenten met de participatieladder van de VNG, eenderde werkte met een vergelijkbare ladder en nog eens een kwart had plannen dit te gaan doen.<sup>6</sup>

Dit biedt voordelen voor individuele gemeenten en op landelijk niveau. De participatieladder zorgt voor één taal om over gemeentelijke klanten te spreken. Zo kunnen gemeenten hun eigen beleid vergelijken met dat van andere gemeenten. Daarnaast wordt het mogelijk de ontwikkelingen in alle gemeenten bij elkaar op te tellen en een landelijk beeld te geven van gemeentelijk participatiebeleid.

### Dit onderzoek: participatie-ontwikkeling

Dit onderzoek is bedoeld om een eerste inzicht te geven in de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke klanten. Dit kan de SRG op dit moment nog niet bieden. Dat komt doordat het kenmerk 're-integratiepositie' pas kort geleden is geïntroduceerd en de statistiek aanloopproblemen heeft (meer daarover in hoofdstuk 1).

Dit onderzoek concentreert zich op de participatieladder en gaat niet in op de (maatschappelijke) kosten en baten van re-integratie. Het hoopt zo een extra puzzelstukje te bieden in onze kennis over de effectiviteit van re-integratie.

Aanleiding is de opdracht van het bestuur van Divosa om als vereniging van sociale diensten een landelijk inzicht te krijgen in het beleidsveld re-integratie. Het onderzoek maakt deel uit van een palet aan Divosa-activiteiten, die moeten zorgen voor meer inzicht in het werk van gemeentelijke sociale diensten.<sup>7</sup>

Het doel van dit onderzoek is tweeledig:

1. Inzicht geven in de vraag hoe de inzet van instrumenten/voorzieningen/trajecten is verdeeld over de klanten op de diverse treden van de participatieladder.

<sup>6</sup> Divosa-monitor 2010 - deel 1: Scherp aan de wind, p.42.

<sup>7</sup> Meer hierover is terug te vinden op [www.divosa.nl/dossiers/transparantie](http://www.divosa.nl/dossiers/transparantie).

2. Inzicht geven in de ontwikkeling van gemeentelijke klanten op de participatieladder in de periode december 2009 – december 2010.

Dit onderzoek is daarmee een aanvulling en een verdieping van de jaarlijkse Divosa-monitor, die inzicht geeft in het klantenbestand van de sociale diensten en de besteding van de re-integratiegelden.<sup>8</sup>

### Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft de aanpak van het onderzoek en geeft een beknopte methodologische verantwoording. Dit hoofdstuk besteedt daarnaast aandacht aan de relatie tussen de SRG en de participatieladder en beschrijft hoe gemeenten met de participatieladder omgaan. Hoofdstuk 2 presenteert de onderzoeksresultaten naar de samenstelling van het gemeentelijke klantenbestand. In hoofdstuk 3 komt de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke klanten aan bod. Het slothoofdstuk bevat de onderzoeksconclusies.

# Hoofdstuk\_1

## Onderzoeksaanpak

<sup>8</sup> Belangstellenden kunnen de Divosa-monitor downloaden op [www.divosa.nl](http://www.divosa.nl).

## Onderzoeksaanpak

Steeds meer gemeenten maken gebruik van instrumenten als de participatieladder om een goed beeld te krijgen van de participatiepositie van de eigen klanten. Een groot deel van de gemeenten deelt al hun klanten in op een participatiepositie of een trede op een participatieladder. Ten behoeve van zowel het klantmanagement als de bedrijfsvoering leggen zij de indeling van de klanten vast in een klantvolgsysteem. In dit onderzoek maken we gebruik van het klantvolgsysteem van de deelnemende gemeenten. Aan hen hebben we gevraagd een aantal gegevens over het klantenbestand per 31 december 2010 aan te leveren. Het is voor gemeenten niets nieuws om een deel van hun bestanden voor nadere analyse aan een derde partij aan te leveren. Dat gebeurt bijvoorbeeld al voor diverse statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Ons onderzoek vertoont inhoudelijk de nodige gelijkenis met CBS-statistiek van gemeentelijke re-integratietrajecten, de SRG.

Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van gemeentelijke klanten, hebben we een selectie gemaakt van gemeenten die van alle klanten hun actuele maatschappelijke en arbeidsmarktpositie vastgesteld. Ofwel: ze hebben al hun klanten ingedeeld met behulp van een systeem dat overeenkomt of vergelijkbaar is met de participatieladder of de SRG-indeling (zie kader).

### Participatieladder, SRG en 'eigen' gemeentelijke indelingsmethoden

Sinds 2009 leveren gemeenten elk half jaar gegevens aan het CBS op het kenmerk 're-integratiepositie'. Deze statistiek meet de re-integratiepositie van klanten met een traject dat uit re-integratiegeld bekostigd wordt. Aan de hand van het type traject waaraan klanten deelnemen, wordt hun zogenoemde re-integratiepositie vastgesteld.

Veel gemeenten gebruiken voor het bepalen van de participatiepositie inmiddels de participatieladder. Deze meet de daadwerkelijke participatie: in hoeverre doen burgers mee aan de samenleving? Met behulp van een gerichte vragenlijst kunnen klantmanagers per klant de participatiegraad vaststellen en het ontbreken van vaardigheden registreren. Gemeenten doen dat voor al hun klanten, ongeacht of ze deelnemen aan een re-integratie- of participatietraject. Door dit regelmatig te herhalen, kunnen zij de resultaten van hun participatiebeleid in kaart brengen.

De participatieladder is door gemeenten zelf ontwikkeld. Het streven was om de ladder een op een te verbinden aan de SRG. Dat wil zeggen dat de treden van de participatieladder een soortgelijke volgorde kennen als de re-integratieposities uit de SRG. Zo slaan gemeenten met de participatieladder twee vliegen in één klap: zij hebben een hulpmiddel om het eigen werk te organiseren en kunnen eenvoudig aan de SRG-verplichting voldoen. De treden van de ladder respectievelijk de re-integratieposities in de SRG zijn de volgende:

#### Participatiepositie volgens Participatieladder

- Trede 1: Geïsoleerd
- Trede 2: Sociale contacten buiten de deur
- Trede 3: Deelname georganiseerde activiteiten
- Trede 4: Onbetaald werk
- Trede 5: Betaald werk met ondersteuning
- Trede 6: Betaald werk zonder ondersteuning

#### Re-integratiepositie volgens SRG

- Trede 1: Zorg
- Trede 2: Maatschappelijke activering
- Trede 3: Arbeidsactivering
- Trede 4: Arbeidstoeleiding
- Trede 5: Regulier werk met ondersteuning
- Trede 6: Regulier werk

### Toelichting op de treden van de Participatieladder

**Trede 1** De klant heeft niet of nauwelijks contact met andere huisgenoten EN buitenshuis alleen functionele contacten, zoals in winkels e.d.

**Trede 2** De klant heeft minimaal een keer per week contact met anderen dan huisgenoten. Dit zijn geen contacten in georganiseerd verband EN de klant voert geen taken en verantwoordelijkheden uit naar anderen.

**Trede 3** De klant neemt naast contacten buitenshuis deel aan activiteiten in georganiseerd verband zoals een vereniging of opleiding. Verder voert ook de klant op trede 3 geen taken en verantwoordelijkheden uit naar anderen.

**Trede 4** De klant op trede 4 voert wel taken en verantwoordelijkheden uit naar anderen, bijvoorbeeld via onbetaald werk, zoals vrijwilligerswerk, stage, opleiding met stage en dergelijke.

**Trede 5** De klant heeft een arbeidscontract of werkt als zzp-er en ontvangt ondersteuning zoals een aanvullende uitkering, een loonkostensubsidie, begeleiding van een jobcoach, gemeentelijke nazorg en dergelijke.

**Trede 6** De klant heeft een arbeidscontract of werkt als zzp-er zonder verdere ondersteuning of begeleiding van derden.

Meer informatie is terug te vinden op [www.participatieladder.nl](http://www.participatieladder.nl).

### ‘Eigen’ ladders

Er zijn ook gemeenten die de afgelopen jaren een eigen manier ontwikkeld hebben om klanten in te delen. Zij hebben de eigen indeling ‘vertaald’ naar de re-integratieposities van de SRG, omdat zij verplicht zijn deze gegevens tweemaal per jaar aan te leveren. Daardoor is het goed mogelijk de ontwikkeling van klanten van verschillende gemeenten bij elkaar te voegen en vergelijkende analyses uit te voeren.

Veel gemeenten zijn in de afgelopen jaren begonnen met de indeling van hun bestand volgens een dergelijke indeling. In 2010 hebben we een eerste meting uitgevoerd onder gemeenten of sociale diensten, die hun klanten al in 2009 of eerder hadden ingedeeld en de (her)indeling op een adequate manier in hun registratiesystemen hebben verwerkt. Het ging om tien gemeenten: relatief weinig voor dit type onderzoek. Dit bood echter wel de mogelijkheid om te kijken op welke manier ons onderzoek het best uitgevoerd zou kunnen worden.

Om een betere afspiegeling van de gemeentelijke re-integratiebestanden te realiseren, hebben we de meting in 2011 uitgebreid met gemeenten en diensten die de indeling in 2010 hebben afgerond. In het onderzoeksverslag zullen we veel resultaten uit de tweede meting presenteren, maar ook uit de eerste meting. De deelname in beide metingen is verdeeld zoals in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1: Spreiding deelnemende gemeenten naar grootteklasse/isd

Gemeentegrootte/isd	Deelnemers meting 2010	Deelnemers meting 2011
De vier grote steden (G4)	2	2
De 32 grootste steden exclusief G4 (G32)	3	7
Intergemeentelijke sociale diensten (isd)	3	4
Kleine(re) gemeenten	2	5
<b>Totaal</b>	<b>10</b>	<b>18</b>

Om selectiviteit in ons onderzoek te voorkomen, hebben we de deelnemende gemeenten verspreid gekozen over de Randstad, de direct hieraan omliggende provincies en de overige provincies. Verder hebben we gezocht naar voldoende spreiding onder gemeenten die wel (twaalf) en geen (zes) zogenaamde nadeelgemeente zijn (zie kader ‘Hoe zit de financiering van de Wwb in elkaar?’ op pagina 26) en onder gemeenten die de participatieladder

(zes) gebruiken, een eigen ladder (acht) of voor de indeling gebruik maken van de SRG re-integratieposities (vier).

De deelnemende gemeenten en diensten hebben gezamenlijk bijna 95.000 klanten in hun bestand. Het gaat daarbij niet alleen om Wwb-gerechtigden, maar ook om anderen die gebruik (kunnen) maken van de re-integratie- en participatiediensten van gemeenten, zoals partners van Wwb-gerechtigden, loaw'ers, niet-uitkeringsgerechtigden en anderen. Verder bestaat het bestand voor 10% uit jongeren die vallen onder de Wet investeren in jongeren (Wij), die op 1 oktober 2009 van kracht is geworden. Ongeveer tweederde van de klanten in de bestanden in ons onderzoek is Wwb-gerechtigd. Het gaat om ruim 63.000 Wwb-gerechtigden tussen de 27 en 65, ofwel bijna een kwart van de totale populatie Wwb-gerechtigden op 31 december 2010, toen er volgens raming van het CBS ruim 270.000 klanten onder de 65 in de Wwb zaten.

Al met al biedt het onderzoek een eerste onderbouwd inzicht in de participatie-indeling van klanten en hun ontwikkeling. Gezien het beperkte aantal deelnemende gemeenten aan de eerste meting, moeten met name de tabellen over de participatie-ontwikkeling van klanten als een indicatie worden beschouwd. In de bijlage gaan we nader in op de selectie van gemeenten en de werkwijze in dit onderzoek.

### Aandachtspunten bij de data

Voordat we overgaan tot de presentatie van de gegevens, komen een aantal aandachtspunten aan de orde.

### Geen onderzoek naar uitgaven

In de eerste meting hebben we geprobeerd niet alleen gegevens te verzamelen over de indeling van klanten op de participatieladder, maar ook over de re-integratieuitgaven die op klantniveau worden gedaan. Gemeenten registreren op uiteenlopende wijze hun re-integratieuitgaven voor individuele klanten. Daarbij zetten ze hun re-integratiemiddelen ook op verschillende manieren

in. Zo besteedt de ene gemeente de meeste re-integratieactiviteiten uit, terwijl de andere veel activiteiten zelf uitvoert of bijvoorbeeld door het sw-bedrijf laat uitvoeren. Door deze verschillen bleek het niet mogelijk analyses uit te voeren over de totale gemeentelijke klantenpopulatie, gerelateerd aan de re-integratieuitgaven die voor de klanten gedaan zijn. Het onderzoek 'beperkt' zich dus tot de participatie van gemeentelijke klanten en de ontwikkeling daarvan.

### Trajecten, voorzieningen activiteiten

Onderzoek naar re-integratiedienstverlening richt zich vaak op re-integratietrajecten. Uit het voorbereidend onderzoek blijkt dat gemeenten het begrip 'traject' op uiteenlopende manieren gebruiken en registreren. Een traject kan bijvoorbeeld bestaan uit reguliere begeleiding door een klantmanager die niet betaald wordt uit re-integratiemiddelen, maar uit de reguliere bedrijfsmiddelen. In een andere gemeenten kan een klant deelnemen aan meerdere trajecten tegelijkertijd. Tot slot zijn er gemeenten die al hun klanten in een traject plaatsen, terwijl daar niet per se activiteiten betaald uit re-integratiemiddelen tegenover staan. Zo kunnen klanten met een ernstige gezondheidsproblematiek geplaatst worden in een rusttraject, wat neerkomt op een periodiek gesprek met de klantmanager of zelfs dat niet.

Om definitieproblemen te voorkomen, hebben wij voor dit onderzoek het begrip 'traject' specifiek gedefinieerd en gemeenten gevraagd te laten weten of klanten in het onderzoeksjaar hebben deelgenomen aan één of meer re-integratieactiviteiten, betaald uit re-integratiegelden (het W-deel, zie kader). Een 'rusttraject' gold daarbij niet als een activiteit.

### Hoe zit de financiering van de Wwb in elkaar?

Voor de uitvoering van de Wwb ontvangen gemeenten van het Rijk twee budgetten: met het I-deel kunnen zij de uitkeringen betalen, met het W-deel een re-integratiebeleid voeren.

#### Het I-deel

Op basis van de economische situatie en beleidsontwikkelingen berekent het Rijk jaarlijks de verwachte omvang van de bijstand en zet dit om in een macrobudget inkomensdeel. Dit macrobudget wordt vervolgens via een verdeelsleutel verdeeld over de gemeenten. Heeft een gemeente meer bijstandsgerechtigden dan door het Rijk is berekend, dan moet zij de extra kosten uit eigen middelen bijbetalen: de nadeelgemeenten. Een overschot mag de gemeente zelf houden. Dit is de financiële prikkel van de Wwb: het is voor gemeenten financieel gunstig om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen.

#### Het W-deel

Voor de activiteiten op het gebied van re-integratie ontvangen gemeenten een ander budget: het werkdeel. Ook dit budget kent een eigen verdeelsleutel en ademt mee met de economie. Hiermee ondersteunen gemeenten hun burgers om hen zo zelfstandig mogelijk te laten meedoen aan de samenleving, het liefst zonder dat er een uitkering nodig is. Met dit geld bekostigen gemeenten ook hun ondersteuning aan werkgevers, want daar zijn mogelijkheden voor werk of risico's op ontslag. Een deel gaat ook naar andere vormen van preventie, zoals budgetteringscursussen die moeten voorkomen dat mensen problematische schulden krijgen. Gemeenten die geld overhouden op het W-deel, moeten dit terugstorten naar het Rijk. Om hun de kans te geven hun uitgaven goed te plannen en meerjarige afspraken te maken, bestaat de meeneemregeling: gemeenten mogen geld dat over is, deels meenemen naar het volgende jaar. Begin 2010 is het W-deel opgegaan in het participatiebudget samen met de budgetten voor inburgering en volwasseneneducatie.

### Vergelijkbaarheid participatieladder en SRG

Bij de ontwikkeling en introductie van de participatieladder wilden gemeenten nadrukkelijk de indeling een op een laten aansluiten bij de re-integratieposities van de SRG (zie kader 'Participatieladder, SRG en 'eigen' gemeentelijke indelingsmethoden' op pagina 20). Bij de bespreking van de eerste resultaten van dit onderzoek met de deelnemende gemeenten bleek echter dat deze aansluiting (nog) niet optimaal is. Het is mogelijk dat gemeenten die de SRG-indeling gebruiken, klanten anders indelen dan gemeenten die de participatieladder hanteren. Hoe groot de verschillen zijn tussen de registraties, is niet bekend. Dat betekent dat in de onderzoeken en statistieken die aan de hand van gemeentelijke registraties worden uitgevoerd, nog een zekere onnauwkeurigheid zit. We kunnen niet meer dan dit constateren. Dat gemeenten vanuit een vergelijkbaar indelingsprincipe werken en op een vergelijkbare manier registreren, maakt het in ieder geval wel mogelijk om – met een moeilijk te vermijden onnauwkeurigheid – uitspraken te doen over de totale gemeentelijke of Wwb-populaties.

### Kwaliteit van de bestanden

We maken in dit onderzoek gebruik van de gegevens die gemeenten uit hun bestanden hebben gehaald. Veel gemeenten zijn recent begonnen met het indelen van al hun klanten op grond van de participatieladder of een ander indelingssysteem. Daartoe hebben zij werkwijzen en instructies ontwikkeld en ingevoerd. Vervolgens hebben diverse gemeenten kwaliteitssystemen ontwikkeld, niet alleen om de kwaliteit van de initiële indeling te waarborgen, maar ook die van de herindeling, bijvoorbeeld als een klant een re-integratieactiviteit heeft afgerond. In het onderzoek hebben we gevraagd hoe gemeenten hiermee omgaan. Het blijkt dat veertien van de achttien deelnemers voor de introductie van de indelingsmethodiek een instructie en werkwijze hebben ontwikkeld. Dan gaat het niet alleen om de indeling, maar ook om de herindeling. Daarbij gaan zes van de achttien gemeenten ervan uit dat de klantmanagers al hun klanten in een bepaalde periode (een jaar of half jaar) minimaal moet zien en de indeling moeten bevestigen of aanpassen.



Zeven gemeenten hanteren het uitgangspunt dat de werkwijze rond de herindeling en de eventuele herindeling bij afronding van een activiteit, de verantwoordelijkheid van de individuele klantmanagers zelf is.

Een minderheid van de deelnemende gemeenten (zes van de achttien) heeft een kwaliteitssysteem ontwikkeld om de werkwijze rond de herindeling van klanten te borgen in de processen van de organisatie. Dit betekent dat er voor het onderzoek geen zekerheid bestaat of de indeling van klanten up to date is.

### Relatie participatie-ontwikkeling en re-integratieactiviteiten

Is er een relatie tussen de deelname aan een re-integratieactiviteit en de ontwikkeling op de participatieladder? Met onze onderzoekstechnische mogelijkheden is het niet mogelijk om deze vraag te beantwoorden. We maken gebruik van de (kwantitatieve) gegevens die in de registraties van gemeenten voorkomen, die onvoldoende zijn om deze analyse te maken. In de eerste plaats blijken (ook) ‘zachte’ kenmerken een belangrijke rol te spelen bij het succes van een re-integratietraject.<sup>9</sup> In de bestanden staan bijvoorbeeld geen gegevens over motivatie en doorzettingskracht. Daardoor kan onterecht worden verondersteld dat een stijging op de participatieladder het gevolg is van een re-integratietraject, bijvoorbeeld in gemeenten waar vooral gemotiveerde klanten deelnemen aan re-integratieactiviteiten. Daarnaast zijn er nog meer variabelen die van grote invloed kunnen zijn op het resultaat van een traject, die niet voorkomen in registraties van gemeenten. Denk aan de gezondheidssituatie van klanten, de conjuncturele situatie in de regio of de intensiteit van het gemeentelijk handhavingbeleid. Tot slot biedt dit onderzoek niet de mogelijkheid om klanten met en zonder traject te vergelijken om vervolgens te kunnen zien wat de meerwaarde van het traject is geweest. Kortom: een dergelijk onderzoek is ingewikkeld en kan niet op basis van gemeentelijke bestanden worden uitgevoerd. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft daarom op verzoek van de Tweede Kamer het initiatief genomen om met een experiment de netto-effectiviteit van re-integratie te onderzoeken.

### Begrippen in dit onderzoek

Voor de leesbaarheid spreken we in het vervolg van deze rapportage over de positie van klanten op de participatieladder. Dit begrip verwijst ook naar de andere indelingsmethoden die gemeenten gebruiken.

### Over de tabellen in de rapportage

In de tabellen en figuren worden regelmatig twee typen gegevens gepresenteerd. Enerzijds gaat het om de gegevens over alle klanten van de deelnemende gemeenten. Dat wil zeggen dat we hun populatiegegevens hebben samengevoegd tot één bestand waarop de analyses zijn uitgevoerd. Deze werkwijze leidt ertoe dat de cijfers van grote gemeenten zwaarder wegen dan die van kleinere gemeenten, omdat zij meer klanten hebben. Anderzijds gaat het om de gemiddelde percentages van de deelnemende gemeenten. Onder de noemer ‘gemiddeld percentage van de deelnemende gemeenten’ presenteren we meestal de gemiddelden over de achttien deelnemende gemeenten. Wanneer bijvoorbeeld het percentage klanten op trede één in drie gemeenten op respectievelijk 20, 25 en 30% ligt, berekenen we het gemiddeld percentage door deze percentages op te tellen en door drie te delen, wat in dit voorbeeld uitkomt op een percentage van 25.

In de tabellen zijn dus regelmatig de percentages van de ‘totale klantenpopulatie’ opgenomen en de ‘gemiddelde percentages van de deelnemende gemeenten’. Is dat het geval, dan wordt de omvang van beide steekproeven als volgt aangegeven: (n=90.000, n=18), verwijzend naar de (samengevoegde) klantenpopulatie waarover de analyse is uitgevoerd, respectievelijk naar het aantal deelnemende gemeenten waarvan de populaties in de analyse zijn betrokken.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld Gelderblom en de Koning, 2007.

# Hoofdstuk\_2

## Het gemeentelijk klantenbestand in 2010

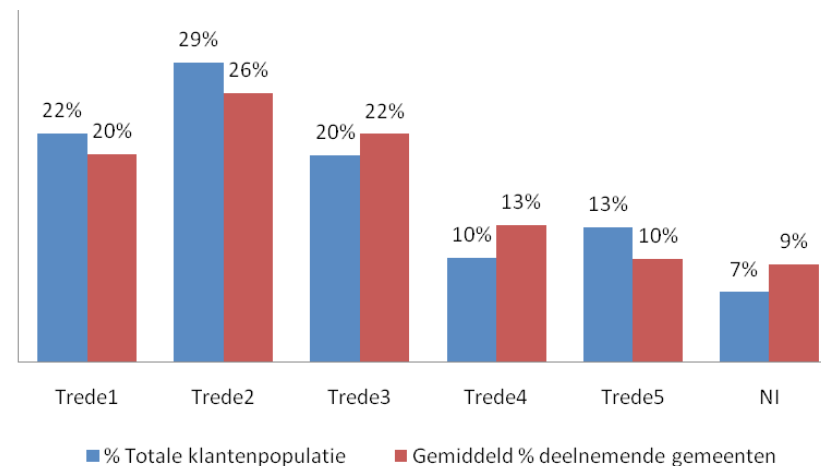
### Het gemeentelijk klantenbestand in 2010

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenstelling van het klantenbestand van gemeenten in 2010, op basis van de participatieladder. Een uniek inzicht, omdat het gebaseerd is op de klantregistraties van gemeenten. Uit een vergelijking met andere onderzoeken, die of een andere onderzoeksmethode (Divosa-monitor) of een beperktere set variabelen (CBS,SRG) hanteren, blijkt de steekproef van dit onderzoek adequaat. We gaan in de onderzoeksverantwoording in de bijlage hier uitgebreid op in.

#### Verdeling over de ladder

Op basis van de antwoorden van zeventien<sup>10</sup> van de deelnemende gemeenten verkrijgen we inzicht in de verdeling van gemeentelijke klantenbestand over de verschillende treden van de participatieladder. Dit is weergegeven in figuur 2.

Figuur 2: Klantenbestand naar treden ultimo 2010 (n=96.744<sup>11</sup>; n=17)



- <sup>10</sup> Eén (kleine) gemeente heeft de eigen indelingsmethodiek niet vertaald naar de indeling volgens de P-ladder/SRG en kon hierdoor in diverse tabellen niet meegenomen worden.
- <sup>11</sup> Dit aantal is hoger dan het aantal klanten in het bestand op grond van uitkering, omdat een deel van de werkende klanten niet als uitkeringsgerechtigde of nuggeregeregistreerd is, maar wel een ondersteuning uit het W-deel ontvangt en dus op trede 5 is ingedeeld.

Figuur 2 laat zien hoe de klanten naar treden zijn verdeeld. Hieruit blijkt dat een substantieel deel van het klantenbestand van de deelnemende gemeenten beperkt participeert: circa 50% is ingedeeld op trede één of twee. Deze groep neemt dus niet deel aan georganiseerde activiteiten buiten de deur. Opvallend is het relatief kleine verschil tussen de percentages die de gehele klantenpopulatie betreffen en de gemiddelde percentages. Dat betekent dat de gemeentelijke populaties onderling niet erg verschillen. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat de helft van de deelnemende gemeenten tot de G4 en de G32 behoort. Deze grote gemeenten, die een groot deel van het klantenbestand voor hun rekening nemen, vormen ook de helft van de deelnemers aan onze steekproef.

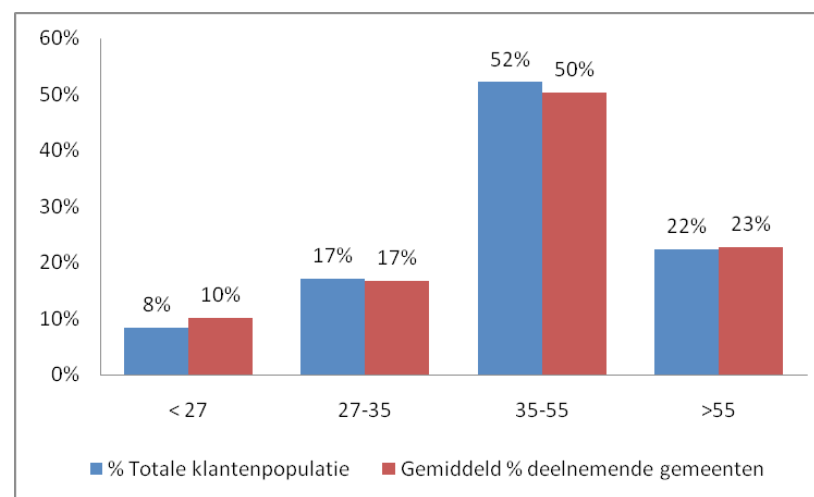
Aan de andere kant kunnen de kleine verschillen ook een aanwijzing zijn dat gemeentelijke klantenpopulaties niet erg van elkaar verschillen als het gaat om hun maatschappelijke en arbeidsmarktpositie. Het is ook niet uit te sluiten dat zij het gevolg zijn van uiteenlopend indelingsbeleid of de effectiviteit van het re-integratiebeleid van een individuele gemeente in de afgelopen jaren.

Bijna 10% van de klanten is niet ingedeeld (NI). Dit heeft twee redenen. Een deel van de gemeenten deelt klanten niet direct in, maar kijkt onder meer aan de hand van een eerste re-integratieactiviteit, bijvoorbeeld work first, op welke trede zij ingedeeld moeten worden. Daarnaast speelt de administratieve organisatie een rol. Gemeenten wachten bijvoorbeeld met indelen, omdat de ervaring leert dat een deel van de klanten binnen korte tijd weer uitstroomt uit het bestand, terwijl ook de concrete administratieve verwerking in het registratiesysteem vertraging met zich mee kan brengen.

## Leeftijdsverdeling

Om meer zicht te krijgen op het vraagstuk rond de participatiebevordering van gemeentelijke klanten, is het van belang niet alleen naar de trede-indeling te kijken, maar ook naar twee kenmerken die van invloed kunnen zijn op de mogelijkheden om te stijgen op de ladder richting betaald werk: de leeftijd en de duur van de uitkering. In figuur 3 kijken we eerst naar de samenstelling van het bestand naar leeftijd.

Figuur 3: Samenstelling van het bestand naar leeftijd (n=81.488, n=16)



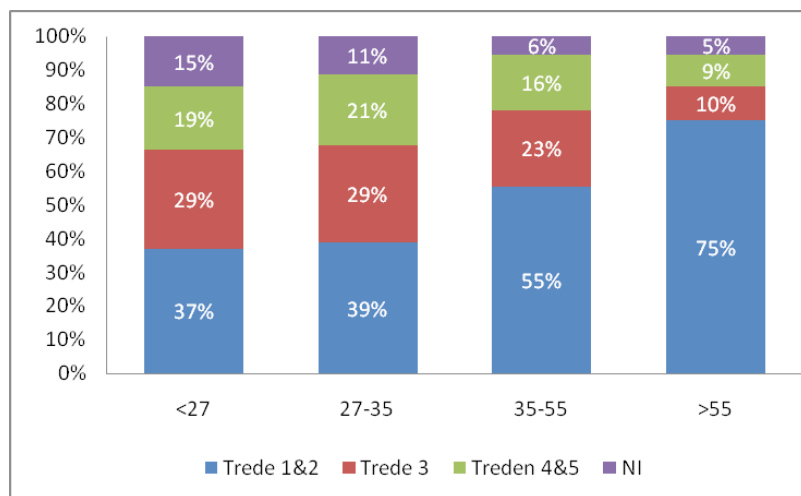
De samenstelling van ons bestand naar leeftijd, zoals in figuur 3 wordt weergegeven, komt overeen met de samenstelling zoals door het CBS periodiek wordt gepubliceerd. Dat wil zeggen dat zowel ons bestand als het landelijke Wwb/Wij-bestand van het CBS<sup>12</sup> ruwweg de volgende verdeling naar leeftijd kennen:

<sup>12</sup> Het gaat om het CBS-bestand exclusief gerechtigden boven de 65 ultimo 2010.

- > circa 10% van de klanten is jonger dan 27 (inclusief Wij);
- > circa 15% is tussen de 27 en 35;
- > ongeveer de helft van het bestand is tussen de 35 en 55;
- > rond een kwart van het bestand bestaat uit ouderen van 55 tot 65.

Nu kunnen we de verdeling van de leeftijd naar treden op de participatieladder laten zien, zoals in figuur 4 gebeurt. We gebruiken hiervoor de cijfers over de klanten uit alle deelnemende gemeenten gezamenlijk. Daar moeten we wel bij vermelden dat niet alle gemeenten hiervan opgave hebben gedaan. Met het oog op de overzichtelijkheid hebben we in deze weergave de treden één en twee (klanten zonder georganiseerde activiteiten) en de treden vier en vijf (klanten met onbetaald werk en met ondersteund betaald werk) samengevoegd. NI betekent ‘niet ingedeeld’.

**Figuur 4: Bestand naar leeftijd naar positie op de participatieladder ultimo 2010 (n=81.488, n=16)**



De kolommen in figuur 4 geven per leeftijdsklasse de verdeling over de treden aan. Als we de figuur analyseren, dan zien we dat klanten boven de 55 nauwelijks gericht (kunnen) zijn op concrete arbeidsinschakeling. Circa driekwart van hen is ingedeeld op trede 1 of 2. Opvallend is hoe weinig ouderen ingedeeld zijn op trede drie, wat het maatschappelijke isolement van een groot deel van deze groep bevestigt. Dit is een zorgelijke constatering, omdat bijna een kwart van de gemeentelijke bestanden bestaat uit ouderen boven de 55.

Het omgekeerde geldt voor klanten onder de 35: van hen is bijna tweederde ingedeeld op trede drie en hoger. Van de naar leeftijd grootste groep gemeentelijke klanten – tussen 35 en 55 – bevindt 50% zich op trede één of twee.

Voor een gedetailleerder inzicht geven we in tabel 5 de verdeling van de verschillende leeftijdscategorieën naar alle treden van de participatieladder

**Tabel 5: Bestand naar leeftijd naar positie op de participatieladder ultimo 2010 (n= 81.488, n=16)\***

	Trede 1	Trede 2	Trede 3	Trede 4	Trede 5	NI
<27	16%	20%	29%	14%	5%	15%
27-35	14%	25%	29%	16%	5%	11%
35-55	23%	32%	23%	11%	6%	6%
>55	37%	38%	10%	5%	4%	5%

\* Kleine afwijkingen t.o.v. de cijfers in figuur 4 zijn het gevolg van afrondingen

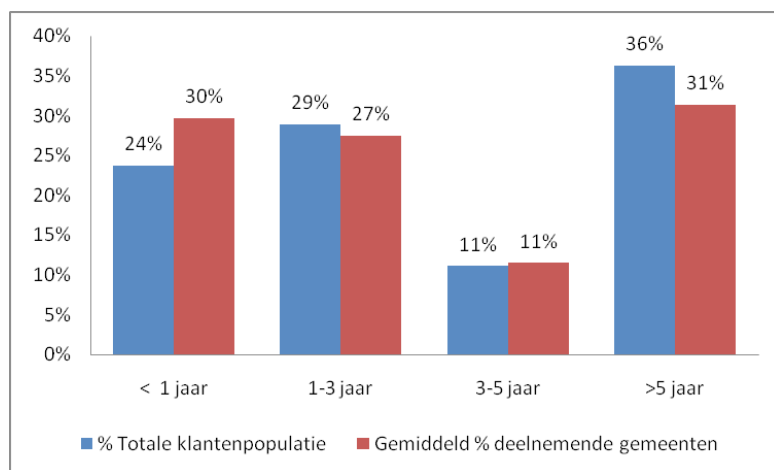
### Duur van de uitkering

Naarmate de duur van de uitkering langer wordt, nemen de kansen op de arbeidsmarkt af. Langdurige uitkeringsafhankelijkheid gaat vaak samen met sociale problemen, bijvoorbeeld door het ontstaan van schulden.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Zie Bosselaar et al. 2010

In figuur 6 is de samenstelling opgenomen van het totale klantenbestand van de zestien deelnemende gemeenten naar de duur van de uitkering.<sup>14</sup>

**Figuur 6: Samenstelling van het bestand naar duur van de uitkering (n=85.400, n=16)**



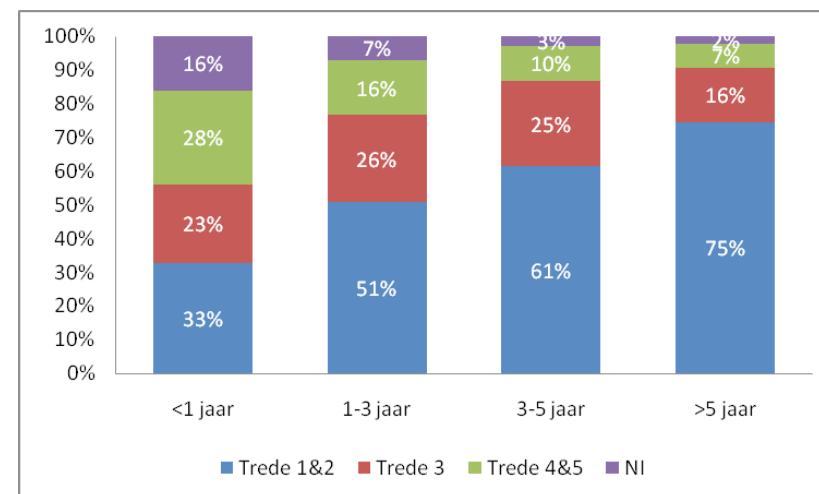
Uit figuur 6 blijkt dat een substantieel deel van de klanten langdurig een uitkering heeft. Het percentage klanten met een uitkering van vijf jaar of langer, ligt in het gehele bestand hoger dan het gemiddelde percentage. Dit heeft ermee te maken dat grotere gemeenten relatief veel klanten met een uitkering van vijf jaar of langer hebben. Het omgekeerde geldt voor klanten met een uitkering van minder dan één jaar.

Ook gegeven de variabele leeftijd is het van belang te kijken naar de verdeling van de klanten over de verschillende treden op de participatieladder. De verwachting hierbij is dat klanten die langdurig een uitkering hebben, vooral op de lagere treden van de ladder zijn ingedeeld.

<sup>14</sup> Voor klanten zonder uitkering, zoals nuggers, gaat het om de duur van de registratie bij de gemeenten. Niet alle gemeenten kunnen voor deze klanten 'de duur' aangeven.

Figuur 7 geeft weer hoe treden van de participatieladder bij gemeenten zijn samengesteld, kijkend naar de uitkeringsduur van klanten. Ook hier hebben we voor de overzichtelijkheid de treden één en twee en vier en vijf samengevoegd. NI betekent 'niet ingedeeld'.

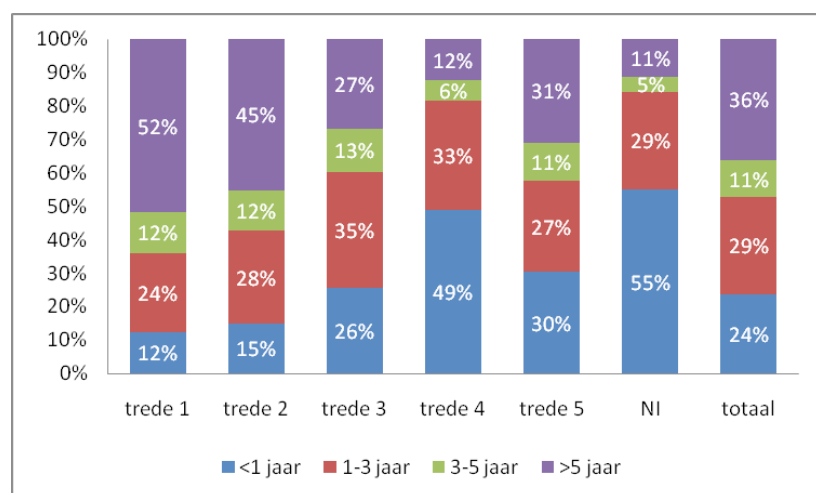
**Figuur 7: Klanten naar duur van de uitkering op de participatieladder ultimo 2010 (n=85.400, n=16)**



Figuur 7 bevestigt de verwachting dat veel klanten met een langdurige uitkering op de onderste treden van de participatieladder zijn ingedeeld. Opvallend is dat de indeling op trede drie per categorie niet veel verschilt. Met andere woorden: of klanten nu kort of lang een uitkering hebben, steeds bevindt circa een kwart van hen zich op trede drie. Deze groep is dus actief in georganiseerde activiteiten en is bijvoorbeeld lid van een vereniging of volgt een cursus.

Figuur 8 laat de samenstelling van de groep klanten per trede zien, met name vanwege een opvallend groot aandeel van klanten met een langdurige uitkering op trede vijf.

Figuur 8: Klanten op de participatieladder naar duur van de uitkering ultimo 2010 (n= 85.400, n=16)



Ruim 40% van de klanten op trede vijf heeft drie jaar of langer een uitkering. Hier gaat het om mensen die betaald werk verrichten met ondersteuning. Uit de informatie van de gemeenten blijkt dat een relatief klein deel van de klanten op trede vijf een gesubsidieerde baan heeft. Het grootste deel van de klanten op deze trede is werkzaam in een reguliere baan, maar kan, bijvoorbeeld door de kleine omvang van het dienstverband, niet volledig in het dagelijks levensonderhoud voorzien. Denk bijvoorbeeld aan alleenstaanden met kinderen of klanten met een slechte gezondheid: situaties die haast per definitie langdurig zijn.

Tot slot is figuur 8 een aanwijzing dat een lange duur van de uitkering niet betekent dat men geen stappen zet richting de arbeidsmarkt. Dit blijkt uit het feit dat klanten die meer dan vijf jaar klant zijn, ook deel uitmaken van de groep klanten die ingedeeld zijn op trede drie (27%) en vier (12%).

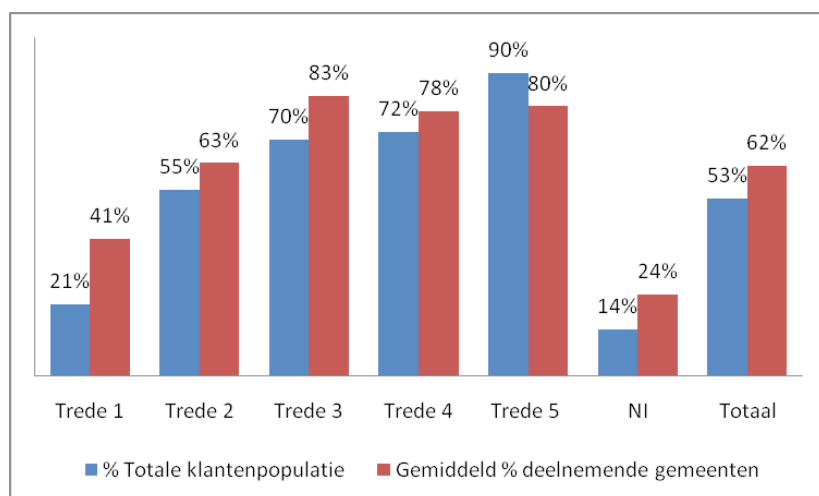
### Re-integratieactiviteiten

Gemeenten krijgen jaarlijks re-integratiemiddelen toegekend. Voor 2010 bedroegen de beschikbare middelen binnen het werkdeel ruim 1,4 miljard, afkomstig van het ministerie van SZW. De deelnemers aan dit onderzoek kregen gezamenlijk circa 350 miljoen toegekend: bijna een kwart van het gehele budget voor gemeenten. Daarnaast namen zij circa 80 miljoen aan re-integratiemiddelen 'mee' uit 2009. In totaal gaven de deelnemende gemeenten in 2010 ruim 400 miljoen aan re-integratie uit.

Als we de totale uitgaven uit het W-deel in 2010 delen door het aantal klanten met een of meer re-integratieactiviteiten, dan blijkt dat in 2010 gemiddeld circa 6.500 euro per klant is uitgegeven aan een re-integratietraject. Dit is een ruwe indicatie, omdat in dit gemiddelde zowel klanten met een volledig gesubsidieerde baan zijn meegerekend als klanten die ter ondersteuning van hun re-integratie alleen een tegemoetkoming in de reiskosten hebben ontvangen.<sup>15</sup>

Figuur 9 laat zien in welke mate klanten op de verschillende treden deelnemen aan een of meer re-integratieactiviteiten. NI betekent 'niet ingedeeld'.

Figuur 9: Klanten ultimo 2010 met een of meer re-integratieactiviteiten in 2010 naar trede (n=96.744, n=17)



In de eerste plaats vallen de verschillen op tussen de percentages voor de hele klantpopulatie in het onderzoek en de gemiddelde percentages over de deelnemende gemeenten. Deze zijn aanzienlijk groter dan de percentages die over de samenstelling van het bestand gingen. Dit is het gevolg van het eigen beleid dat de gemeenten voeren. Zo biedt de ene gemeente klanten die (nog) niet zijn ingedeeld ook geen re-integratieactiviteit aan en doet de andere dit wel. Ook verschilt het beleid nadrukkelijk ten aanzien van klanten op de onderste treden van de participatieladder. Met name enkele grote gemeenten zijn relatief selectief bij het toekennen van re-integratieactiviteiten aan klanten op trede één, wat terug te vinden is in het verschil tussen beide percentages voor deze klantgroep in figuur 9. In zijn algemeenheid kan worden gezegd

dat sommige gemeenten aanzienlijk selectiever zijn in de toekenning van re-integratieactiviteiten dan andere. Dit blijkt ook uit het verschil in de totaalpercentages: waar ruim 50% van de totale populatie in 2010 heeft meegedaan aan een re-integratieactiviteit, lag het gemiddelde percentage over de zeventien deelnemende gemeenten op meer dan 60 procent.

De bevinding dat 50% tot 60% van de gemeentelijke klanten deelneemt aan één of re-integratieactiviteiten in een jaar komt overigens in hoofdlijn overeen met de conclusies van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), die in 2010 in een meerjarig studie naar het re-integratiebeleid van gemeenten en UWV vaststelde dat in 2007, 2008 en 2009, respectievelijk 54%, 55% en 56% van de gemeentelijke klanten een re-integratietraject had.

Uit figuur 9 blijkt verder dat naarmate de positie hoger is op de participatieladder, het aandeel klanten met een of meer re-integratieactiviteiten over het algemeen ook hoger is. Het zal niet verbazen dat klanten op trede vijf bijna allemaal deelnemen aan een re-integratieactiviteit. Dat wil zeggen dat voor hen middelen uit het W-deel worden aangewend om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Op trede vijf bevinden zich klanten die arbeid verrichten met ondersteuning, bijvoorbeeld met een loonkostensubsidie. De groep klanten op trede vijf die geen re-integratieactiviteit verrichten, bestaat uit klanten met regulier werk, van wie het inkomen via de Wwb wordt aangevuld, omdat zij met het zelf verdiende inkomen uit parttime werk niet boven de bijstandsnorm uitkomen.

Dat het aandeel klanten met re-integratieactiviteiten op de onderste treden relatief laag is, betekent niet dat deze groep hiervoor niet of nauwelijks in aanmerking komt. Het gaat hier om cijfers van het afgelopen jaar. Het is dus mogelijk dat mensen, zeker als zij langdurig een uitkering hebben, eerder al wel hebben deelgenomen aan re-integratieactiviteiten, waarna bijvoorbeeld is geconstateerd dat men op het hoogst haalbare participatieniveau is aanbeland en verdere re-integratieactiviteiten geen toegevoegde waarde zullen hebben. De inzet van het W-deel is overigens niet de enige indicator voor de hulp

die iemand ontvangt van de sociale dienst. Uit de Divosa-monitor 2010 blijkt dat klanten op de onderste twee treden van de participatieladder ook worden geactiveerd met middelen uit inburgeringsgelden, educatiegelden, Wmo-middelen, armoedegelden en de algemene middelen van een gemeente.

Figuur 9 geeft inzicht in het aandeel klanten met re-integratieactiviteiten per trede. Deze gegevens geven geen antwoord op de vraag op welke treden gemeenten het accent leggen bij de verdeling van de re-integratiemiddelen. Wij kunnen dit inzicht niet geven op basis van uitgaven per trede, maar alleen op basis van de vraag welke klanten op welke treden in 2010 hebben deelgenomen aan één of meer re-integratieactiviteiten. Als we het aandeel in het totale klantenbestand vergelijken met het aandeel van de verschillende treden bij de verdeling van re-integratieactiviteiten, wordt dit duidelijk (zie tabel 10).

**Tabel 10: Samenstelling bestand en bestand met re-integratieactiviteit naar treden 2010**

	% van de totale klantpopulatie (n= 96.744)	Waarvan mét re-integratieactiviteit n=50.805)	gemiddeld % deelnemende gemeenten (n=17)	Waarvan mét integratieactiviteit re-(n=17)
Trede 5	13%	21%	10%	14%
Trede 4	10%	13%	13%	17%
Trede 3	20%	26%	22%	29%
Trede 2	29%	29%	26%	25%
Trede 1	22%	9%	20%	13%
NI	7%	2%	9%	2%

In tabel 10 zien we in de eerste kolom de samenstelling van het hele bestand naar treden. Kolom twee betreft alleen de klanten met een re-integratieactiviteit in 2010. Hetzelfde geldt voor kolom drie en vier, maar dan

op basis van de gemiddelde percentages over de deelnemende gemeenten. Als we de eerste twee kolommen met elkaar vergelijken, dan zien we dat de re-integratieactiviteiten verhoudingsgewijs veel terecht komen bij klanten op trede drie en vijf. Zo bevat het bestand ruim 10% klanten op trede vijf, maar zij vormen ruim 20% van de groep klanten met een re-integratieactiviteit.

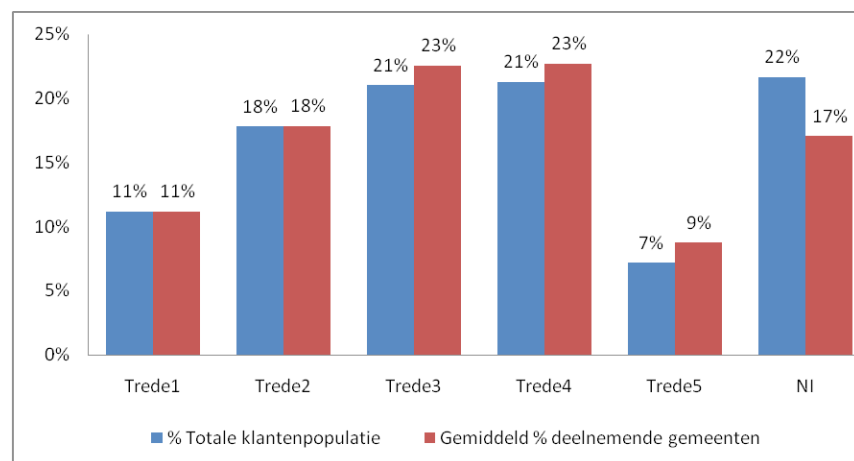
Klanten die niet zijn ingedeeld (NI) en klanten op trede één, komen relatief weinig voor in de groep klanten met een re-integratieactiviteit. De kolommen één en twee betreffen de hele populatie. Kijken we naar de gemiddelde percentages voor de zestien betreffende gemeenten (kolom drie en vier), dan is de conclusie met name voor trede vijf anders. Dat betekent dat in het re-integratiebeleid van de totale groep gemeenten niet zozeer een extra accent ligt op klanten op trede vijf, maar wel op klanten op trede drie en juist niet op klanten die zich bevinden op trede één of niet ingedeeld zijn.

### Nieuwe instroom en re-integratieactiviteiten

Bij de deelnemende gemeenten zijn in 2010 circa 30.000 klanten ingestroomd. Ten opzichte van het 'oude' bestand gaat het om een instroom van ruim eenderde. De verdeling van de instroom over de verschillende treden van de participatieladder is weergegeven in figuur 11.



Figuur 11: Instroom in 2010 naar trede (n=29.908, n=17)



Hieruit kunnen we afleiden dat relatief de meeste nieuwe klanten worden ingedeeld op trede drie en vier. Een substantieel deel wordt niet meteen ingedeeld op de participatieladder. Dit heeft enerzijds te maken met het beleid om met de indeling te wachten, anderzijds met een zekere administratieve vertraging. Opvallend is dat ook hier de samenstelling van de gehele klantenpopulatie nauwelijks afwijkt van de gemiddelde percentages van de deelnemende gemeenten. Met andere woorden: de instromende klanten verschillen per gemeente niet veel als het gaat om hun maatschappelijke en arbeidsmarktsituatie.

Een deel van de nieuwe klanten krijgt re-integratieactiviteiten aangeboden. Eerder gingen we al in op de verdeling van re-integratieactiviteiten. We zagen dat bij het verdelen van re-integratieactiviteiten een accent lag bij klanten op trede drie. Omgekeerd namen klanten op trede één en niet-ingedeelden relatief weinig deel aan re-integratieactiviteiten. In tabel 12 zien we de weergave van de eerste analyse terug in de twee rechterkolommen, alleen

weergegeven voor de totale klantenpopulatie. In de tabel wordt de verdeling van re-integratieactiviteiten van de nieuwe instroom en de klanten ultimo 2010 vergeleken. In het 'ultimo-bestand' zit weliswaar ook een deel van de nieuwe instroom, maar deze is in het instroombestand aanzienlijk zwaarder vertegenwoordigd.

Tabel 12: Instroom 2010 en bestand ultimo 2010 met re-integratieactiviteit naar treden

	Instroom 2010 (n=29.908)	Waarvan met re-integratieactiviteit (n=14.482): 48%	% Totale klantenpopulatie ultimo 2010 (n=96.744)	Waarvan met re- integratieactiviteit (n=50.805): 53%
Trede 5	7%	9%	13%	21%
Trede 4	22%	29%	10%	13%
Trede 3	21%	27%	20%	25%
Trede 2	18%	15%	28%	29%
Trede 1	11%	7%	22%	9%
NI	21%	13%	7%	2%

We zien in tabel 12 dat, meer nog dan bij het 'ultimo-bestand', het accent bij de verdeling van re-integratieactiviteiten over de nieuwe instroom bij de klanten ligt op de hoogste treden van de participatieladder. Re-integratieactiviteiten komen relatief weinig voor bij klanten die niet zijn ingedeeld. De nieuwe instroom verkrijgt verhoudingsgewijs iets minder vaak een re-integratieactiviteit.

# Hoofdstuk\_3

## Participatie-ontwikkeling van klanten

### Participatie-ontwikkeling van klanten

In dit onderzoek kijken we niet alleen naar de uitstroom naar werk, maar ook naar de ontwikkeling van klanten op de participatieladder. We kunnen ons hierbij in de eerste plaats baseren op de gegevens van negen deelnemers die hun klanten al vóór december 2009 op de ladder hadden ingedeeld.

De cijfers over de ontwikkeling in 2009 en 2010 moeten als een eerste indicatie van de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke klanten worden gezien, omdat:

- > we ons baseren op een zeer beperkt aantal gemeenten (negen);
- > er een verschil kan zijn in de wijze en kwaliteit van registreren, omdat gemeenten in 2009 en 2010 veelal in de opbouwfase van hun werkwijze met de participatieladder of SRG-posities verkeerden.

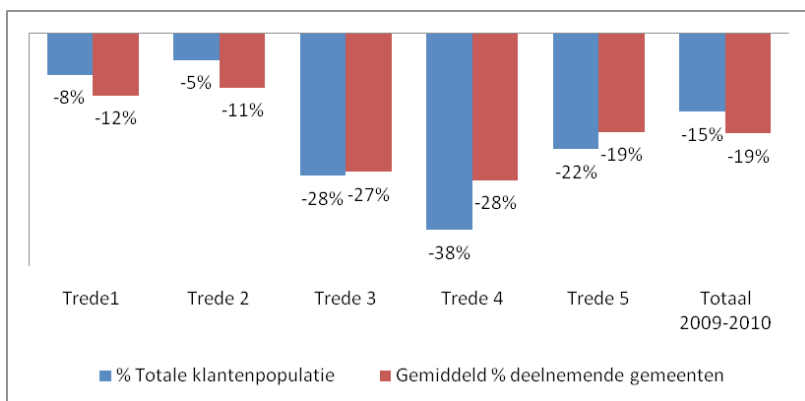
Toch gaat het hier wel om een interessante indicatie van de ontwikkeling van klanten op de participatieladder, omdat:

- > de betreffende gemeenten gezamenlijk de ontwikkeling van circa 60.000 klanten hebben geregistreerd;
- > de meeste gemeenten deze werkwijze al eerder hadden ingevoerd en inmiddels de nodige ervaring met de registratie en het kwaliteitsmanagement hadden opgedaan.

In dit hoofdstuk laten we ook zien hoe de participatie-ontwikkeling is geweest van klanten die in 2010 in het bestand zijn in- en uitgestroomd. Dat gebeurt op basis van het grotere bestand van achttien gemeenten.

We richten onze blik in figuur 13 in eerste instantie op het saldo in- en uitstroom van de verschillende treden, waarop klanten in het bestand van de negen gemeenten op 31 december 2009 zaten.

**Figuur 13: Ontwikkeling bestand 2009-2010 naar trede**  
(n= 60.809, n=9)



Figuur 13 laat de vermindering zien van het aantal klanten op alle treden in het jaar 2010. In totaal is het bestand van ingedeelde klanten eind 2010 15% lager dan eind 2009. Daarbij vermelden we dat het saldo van het gehele bestand in de praktijk hoger zal liggen, omdat dit figuur alleen betrekking heeft op de klanten die op 31 december 2009 ingedeeld waren. Bij circa 10% van de klanten was dat toen niet het geval. Dit komt onder meer doordat in de praktijk niet alle gemeenten hun nieuwe klanten direct indelen, maar pas na een wachttijd, bijvoorbeeld omdat zij eerst in een work first-project komen. De uitstroom van niet-ingedeelden is niet in deze figuur verwerkt. Het totale uitstroombestand zal hoger zijn, omdat juist klanten die niet ingedeeld worden, verhoudingsgewijs veel uitstromen. Zo is 25% van de klanten die in 2010 instroomden in hetzelfde kalenderjaar weer uitgestroomd (zie verderop).

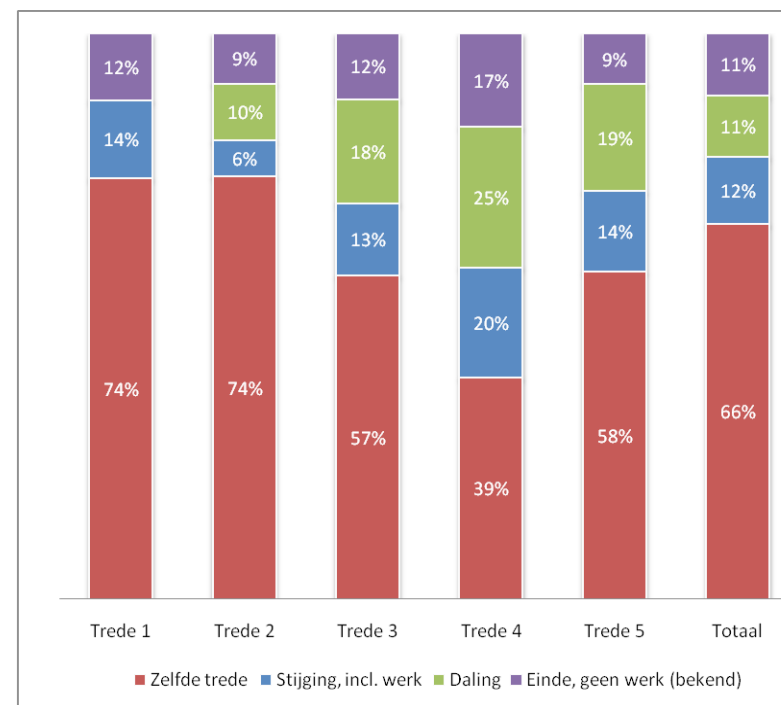
### Dynamiek

Er zijn twee oorzaken voor de vermindering van het aantal mensen op een trede. Ten eerste kunnen klanten gedurende het jaar stijgen of dalen op de

participatieladder. Daarnaast is het mogelijk dat de uitstroom uit een bepaalde trede hoger is dan de instroom vanaf andere treden.

Om dit te verduidelijken, laat figuur 14 de beweging zien van de klanten tussen 31 december 2009 en 31 december 2010. De figuur geeft alleen de ontwikkeling tussen deze twee meetmomenten weer. Eventuele ontwikkelingen van deze groep binnen het kalenderjaar zijn niet in dit onderzoek meegenomen.

**Figuur 14: Ontwikkeling bezetting treden 2009-2010** (n= 60.809)



Uit figuur 14 blijkt dat een substantieel deel van de klanten zich eind 2010 op dezelfde trede bevond als eind 2009. Het gaat om tweederde van het bestand, zoals blijkt uit de rechtertotaalkolom in de figuur. De dynamiek zit

vooral bij klanten op trede vier en in minder mate op trede drie en vijf. De samenstelling van de treden één en twee verschilt in 2010 verhoudingsgewijs weinig ten opzichte van 2009. Opvallend is dat er een zeker evenwicht op alle treden is tussen de dalingen en stijgingen en de dalingen op de meeste treden de stijgingen enigszins overtreffen. Per saldo is echter het percentage stijgingen iets hoger.

Hierbij merken we op dat de uitstroom 'einde, geen werk (bekend)' ook een deel van de stijgingen op de participatieladder zal bevatten. Dan gaat het om klanten die werk hebben gevonden (stijging naar trede zes), maar van wie dat niet bekend is bij de gemeente. Van hen wordt de uitkering als beëindigd geregistreerd, met als reden 'onbekend'. Het gaat hierbij overigens naar verwachting niet om grote aantallen, aangezien bijna alle 'beëindigers' zonder (bekend) werk' afkomstig zijn van trede één, twee of drie: de groep met over het algemeen de grootste afstand tot de arbeidsmarkt.

IWI heeft hier uitgebreider onderzoek naar gedaan in 2008. Uit dit onderzoek blijkt dat het verschil tussen de door gemeenten opgegeven uitstroom naar werk (als percentage van de totale uitstroom) wel 10% lager kan zijn dan de werkelijke uitstroom naar werk.<sup>16</sup>

Een nadere analyse van de stijgers en dalers in het bestand levert nog de volgende resultaten op:

- > Van de dalers op de participatieladder komt tweederde of meer van een trede hoger.
- > Relatief veel stijgers op trede drie zijn afkomstig van trede één: tweederde tegenover eenderde van trede twee. Het gaat om mensen die aanvankelijk geïsoleerd leefden, maar zijn gaan deelnemen aan georganiseerde activiteiten. Dit kan overigens een direct gevolg zijn van deelname aan een door de gemeente aangeboden (georganiseerde) re-integratieactiviteit.
- > Van de stijgers op trede vijf is meer dan de helft afkomstig van trede drie.

<sup>16</sup> In het onderzoek bestond de uitstroom volgens de betreffende gemeenten voor 28,5% uit uitstroom naar werk, IWI berekende dat dit percentage ruim 38 moest zijn.

We hebben geen nader onderzoek gedaan naar de oorzaken van de waargenomen (ontbrekende) dynamiek in het bestand. Hier gelden de volgende aandachtspunten:

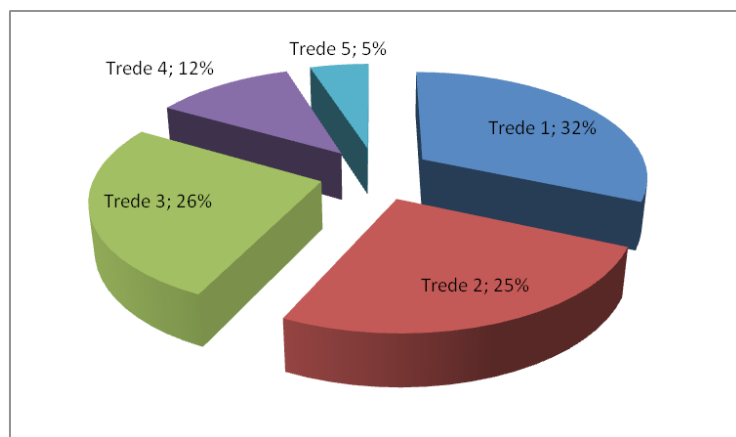
- > De degelijkheid van de bestanden laat mogelijk nog te wensen over. Gemeenten geven aan dat het indelen van het bestand volgens de ladder een leerproces is voor de klantmanagers, managers en informatiebeheerders. Dat betekent dat er in de eerste jaren de nodige correcties op het bestand worden doorgevoerd: een deel van de klanten wordt hoger ingedeeld en een ander deel lager. Ook worden in de eerste jaren de nodige administratieve verbeteringen doorgevoerd. Veel deelnemende gemeenten zitten nog in de eerste jaren van invoering.
- > Gemeenten geven aan dat de indelingssystematiek vaak tot enige vertraging in de dynamiek leidt. Klanten die aan een traject beginnen, kunnen gedurende het traject stijgen op de participatieladder, maar vaak voeren klantmanagers deze verandering pas door na afloop van het traject. Denk bijvoorbeeld aan de klant die begint aan een beroepsgerichte opleiding. Deze moet volgens de participatieladder ingedeeld worden op trede vier, maar in de praktijk voeren klantmanagers deze indeling pas door na afronding van de opleiding.
- > Een deel van de gemeentelijke klanten is kwetsbaar en kan (juist) gedurende een traject te maken krijgen met een terugslag, bijvoorbeeld door psychische of fysieke problemen.
- > Dit onderzoek richt zich op de dynamiek in de periode 2009-2010, toen de economische crisis invloed had op het gemeentelijke klantenbestand: er was een relatief grote instroom en het klantenbestand nam toe. We kunnen de dynamiek van deze periode niet vergelijken met die van vóór de crisis, omdat we die niet kennen.

### Uitstroom 'niet naar werk' en onbekend

In de eerste plaats kunnen we de uitstroom in zijn algemeenheid bekijken. Uit figuur 15 blijkt dat 11% van het bestand uit 2009 eind 2010 is uitgestroomd,

maar niet naar werk of zonder dat dit werk bij de gemeente bekend was. Het grootste deel is om uiteenlopende redenen uitgestroomd. Uit de Divosa-monitors<sup>17</sup> weten we dat veel 'overige' uitstroom wordt bepaald door verhuizingen, pensionering en samenwonen. Figuur 15 toont de 'herkomst' van de uitstroom 'niet naar werk' aan de hand van de treden op de participatieladder.

**Figuur 15: Uitstroom niet naar werk/onbekend 2009-2010 (n=6.699)**



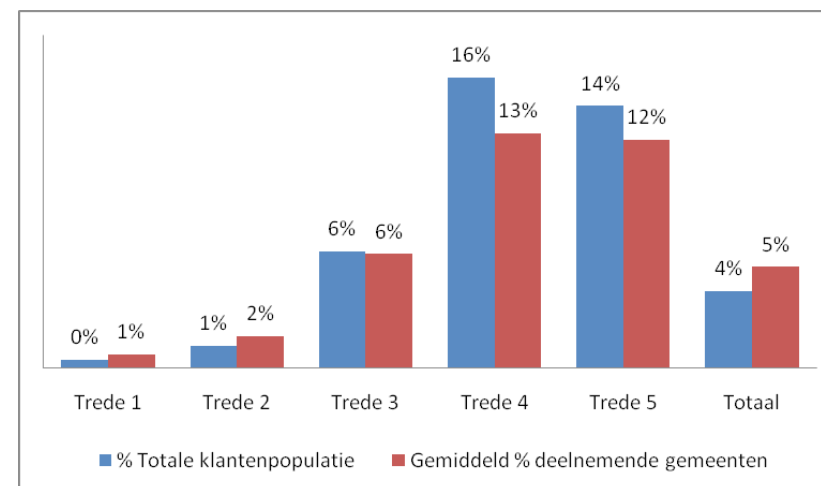
Uit figuur 15 blijkt dat het grootste deel van de klanten die uitstromen zonder dat zij werk aanvaarden, afkomstig is van de onderste treden van de participatieladder. Dit valt voor een deel te verklaren doordat op trede één en twee met name veel ouderen vertegenwoordigd zijn.

### Uitstroom naar werk cohort 2009

Er is ook uitstroom die wel het gevolg is van het aanvaarden van werk. Figuur 16 laat zien dat 4 tot 5% van het bestand van 2009 in 2010 is uitgestroomd naar de arbeidsmarkt. Het spreekt voor zich dat dit meer voorkomt vanaf de hogere dan vanaf de lagere treden, zoals de figuur ook laat zien.

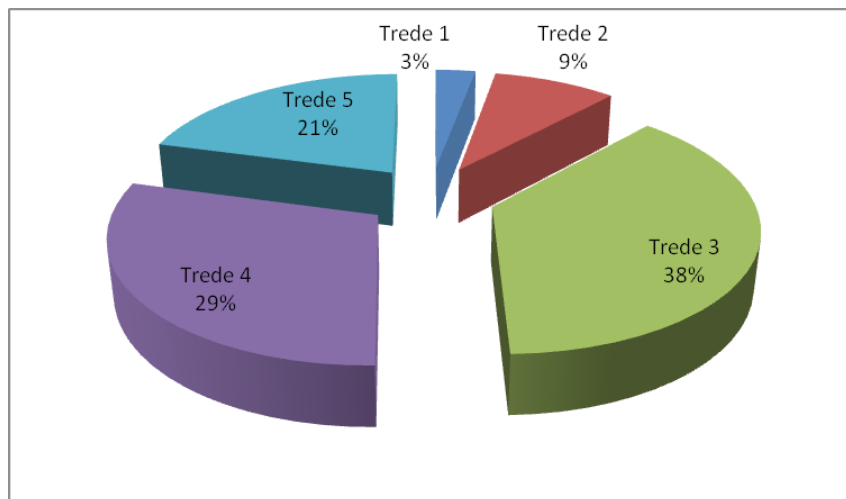
<sup>17</sup> Vergelijk Divosa 2010, p.33.

**Figuur 16: Uitstroom naar betaald werk naar trede 2009-2010 (n= 60.809, n=9)**



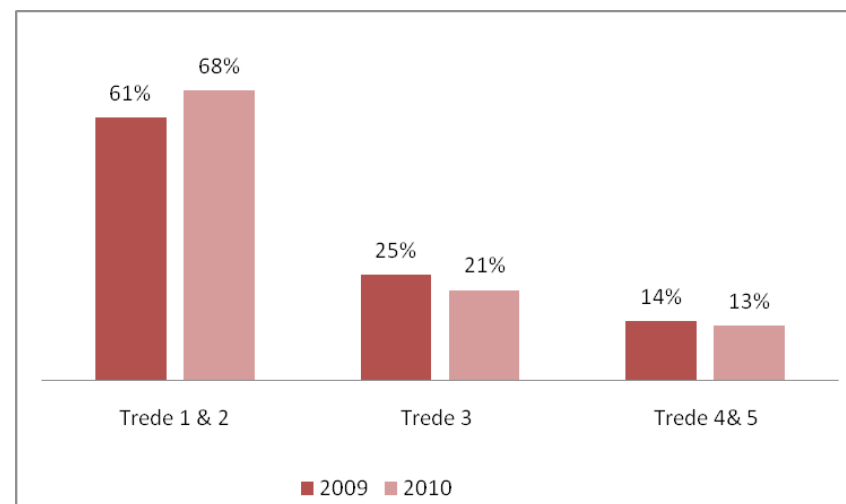
Figuur 16 leert dat klanten vooral uitstromen naar werk vanaf treden vier en vijf. Aangezien dit de treden zijn met relatief weinig klanten, is het percentage 'uitstroom naar werk' van het totale bestand aanzienlijk lager. Als we de totale uitstroom naar werk als uitgangspunt nemen, krijgen we een iets ander beeld. Figuur 17 toont de samenstelling van de uitstroom naar werk naar treden. Hieruit blijkt dat trede drie, waarop zich eind 2009 ruim 20% van de klanten bevonden, het grootste aandeel heeft in de uitstroom naar betaald werk: bijna 40% van alle uitstroom naar betaald werk is afkomstig van deze trede.

Figuur 17: Uitstroom naar werk naar treden 2009-2010 (n=2.523)



Het feit dat de uitstroom niet evenredig over de treden verdeeld is, brengt met zich mee dat de verdeling van de groep klanten over de treden van de ladder aan het einde van het jaar anders is dan aan het begin. Een deel is uitgestroomd en een deel is op andere treden terechtgekomen. Figuur 18 laat zien hoe de verdeling van het cohort 2009 over de treden van de participatieladder zich verhoudt tot die eind 2010 (natuurlijk exclusief de mensen die zijn uitgestroomd).

Figuur 18: Ontwikkeling cohort 2009 naar treden (n 2009=60.809, n 2010=51.576)



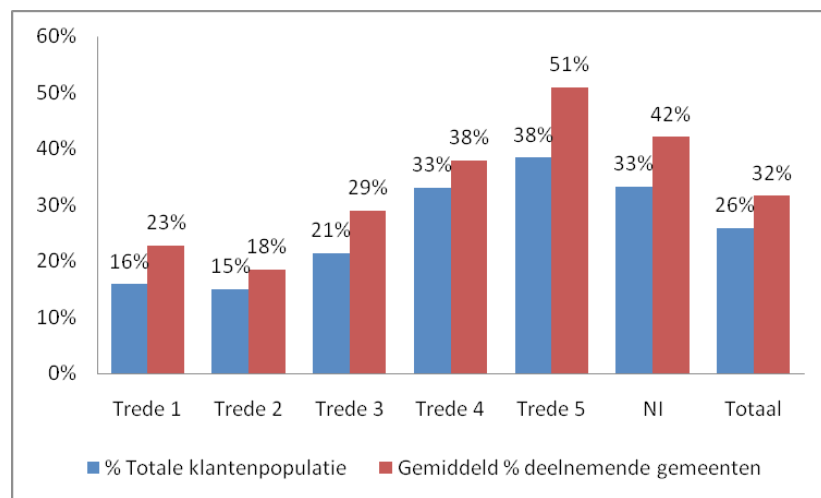
Figuur 18 toont dat het zwaartepunt aan het einde van 2010 enigszins is verschoven naar de onderste treden van de participatieladder.

Met de analyse van de participatie-ontwikkeling van het bestand tussen 2009 en 2010 is overigens slechts een deel van de dynamiek aan de orde geweest. Er is namelijk een substantiële groep die binnen een kalenderjaar in- en uitstroomt en dus niet wordt meegenomen in de analyse van de beweging tussen het begin en het einde van het kalenderjaar. Vandaar dat we aan alle achttien deelnemende gemeenten hebben gevraagd gegevens beschikbaar te stellen over klanten die in 2010 in het bestand zijn in- en uitgestroomd. Het gaat hier dus om mensen die niet in het bestand voorkwamen op 31 december 2009 noch op 31 december 2010, maar in de tussentijd wel.

### In- en uitstroom binnen één kalenderjaar

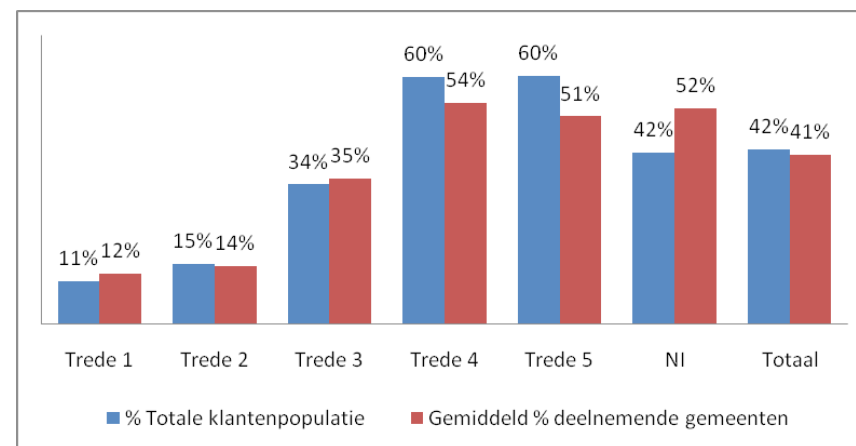
Veel instromende klanten blijven niet lang deel uitmaken van het bestand: binnen het kalenderjaar 2010 was een kwart van de instroom weer uitgestroomd. Hoe de groep van in- en uitstromers verdeeld is over de treden van de participatieladder, is te zien in figuur 19. NI betekent 'niet ingedeeld'.

Figuur 19: In- en uitgestroomd binnen kalenderjaar 2010 naar trede (n= 29.478, n= 15)



Uit figuur 19 is af te leiden dat ruim een kwart van de instroom in 2010 in hetzelfde jaar weer is uitgestroomd. Het aandeel uitstromers per trede is hoger naarmate het een hogere trede van de participatieladder betreft. Meer dan eenderde van de klanten die in 2010 nog niet waren ingedeeld, stroomden in datzelfde jaar ook uit. Figuur 20 gaat nader in op de vraag in hoeverre deze groep is uitgestroomd naar werk.

Figuur 20: In- en uitstroom naar werk binnen kalenderjaar 2010 (n=7.746, n= 15)



Van de klanten die in 2010 in- en uitstroonden, is van circa 40% bekend dat zij naar werk zijn uitgestroomd. Uitgaande van een uitstroom van circa 30% van deze groep, zoals blijkt uit figuur 19, is rond de 12% van hen weer aan het werk gekomen.<sup>18</sup> Het percentage klanten dat binnen een korte periode uitstroomt, zal zeker hoger liggen: klanten die eind 2010 zijn ingestroomd en begin 2011 zijn uitgestroomd, worden in ons bestand nog als klanten zonder werk gerekend, terwijl we weten dat in ieder geval rond de 12% binnen een periode van twaalf maanden naar werk kon uitstromen. Verder zal het percentage over 2010 ook hoger liggen, omdat de verwachting is dat een deel van de uitstromers van wie niet bekend is of zij aan het werk zijn gegaan, mogelijk ook naar de arbeidsmarkt is uitgestroomd. Denk dan vooral aan niet-ingedeelden.

<sup>18</sup> Het gaat hier om een middenweg tussen de blauwe en de rode kolom in figuren 19 en 20; respectievelijk  $0.26 \times 0.42 = 10,9\%$  en  $0.32 \times 0.41 = 13,1\%$

### Totale uitstroom naar werk 2010

Voor de totale uitstroom naar werk van het bestand in 2010 moeten we drie gegevens samennemen:

- > Het deel van het cohort 2009, waarvan bekend is dat men is uitgestroomd naar werk: volgens onze cijfers 4 tot 5 % van het bestand;
- > De uitstroom van klanten die in 2010 ook instroomden: circa 12% van de instroom in 2010;
- > De uitstroom van het cohort 2009 én van de in- en uitstromers 2010, waarvan de uitstroom ten onrechte als 'niet naar werk' is aangemerkt: dit percentage heeft IWI in 2008 op 10% van de uitstroom geschat.

Aangezien het percentages van verschillende bestanden betreft, zijn deze niet op te tellen.

De uitstroomcijfers van het cohort 2009 liggen iets lager dan de door het CBS berekende uitstroom van klanten die eind 2008 een bijstandsuitkering hadden.<sup>19</sup> Het CBS komt voor deze groep op circa 8%, waarvan overigens ook een deel uitstroomt naar werk met ondersteuning. In ons onderzoek zien wij dit niet als uitstroom naar werk, maar als een stijging naar trede vijf.

# Hoofdstuk\_4

## Conclusies

<sup>19</sup> CBS, 2010



## Conclusies

Dit onderzoek geeft voor het eerst inzicht in de samenstelling van het gemeentelijk klantenbestand op de participatieladder en de dynamiek in de populatie, zowel wat betreft de uitstroom als de beweging tussen de verschillende treden.

En dit onderzoek is het begin. Steeds meer gemeenten gebruiken de participatieladder voor de indeling van klanten en beperken zich daarbij niet tot klanten met een re-integratieactiviteit. Hierdoor worden de gegevens van gemeenten vergelijkbaar. Steeds meer gemeenten raken ook vertrouwd met de registratie en de analyse van hun bestand aan de hand van de participatieladder. Dat maakte het nu al mogelijk een steekproef van gemeenten samen te stellen, die een goede afspiegeling vormt van het klantenbestand van alle gemeenten gezamenlijk.

Straks zal het ook mogelijk zijn dit onderzoek nog een keer te doen met de gegevens van meer gemeenten. Op den duur zal zelfs aan de hand van de SRG over de gehele gemeentelijke populatie kunnen worden gerapporteerd.

Maar zover is het nog niet. Om te komen tot een kwalitatief goede en onderling vergelijkbare indeling, moeten gemeenten hun werkwijzen en routines verder ontwikkelen. Daarnaast zal bij de invoering van nieuwe regelingen, zo als de op touw staande Wet werken naar vermogen, direct de aansluiting met de werkwijzen en registraties moeten worden gezocht om op de langere termijn lokaal en landelijk goed zicht te blijven houden op de samenstelling en dynamiek van gemeentelijke populaties.

In het vervolg van dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten op basis van de steekproef in dit onderzoek. Wij menen dat de deelnemers een goede afspiegeling vormen van zowel de gehele populatie van gemeentelijke klanten

als de gemeentelijke bestanden, maar we pretenderen (nog) geen volledig representatief beeld te bieden. De conclusies moeten vanuit deze achtergrond worden gelezen.

### De gemeentelijke bestanden

De gemeentelijke bestanden bestaan voor circa 50% uit klanten op de treden één en twee. Dat wil zeggen dat de helft van de gemeentelijke klanten niet deelneemt aan georganiseerde activiteiten buiten de deur. In hoofdlijnen verschilt de samenstelling van de bestanden niet veel tussen de verschillende categorieën gemeenten, bijvoorbeeld grotere en kleinere gemeenten.

De samenstelling van de bestanden maakt duidelijk met welke activeringsproblematiek gemeenten te maken hebben. Circa de helft van de klanten is geïsoleerd of neemt niet deel aan georganiseerde activiteiten. Voor hen zal het accent op sociale activering liggen, terwijl de andere helft belang heeft bij arbeidsactivering of concrete arbeidstoeleiding.

Het zijn met name de ouderen die ingedeeld zijn op de onderste treden: driekwart van de 55-plussers bevindt zich op trede één of twee. Deze groep is dus niet of nauwelijks maatschappelijk actief. Dit is een zorgelijke conclusie, aangezien de gemeentelijke bestanden voor bijna een kwart uit ouderen bestaan.

Ook een lange duur van de uitkering valt relatief vaak samen met een indeling op de onderste treden van de participatieladder. Langdurige uitkeringsafhankelijkheid betekent echter niet dat men per definitie niet actief is richting de arbeidsmarkt. Klanten die meer dan drie of vijf jaar klant zijn, maken namelijk ook deel uit van de groep die ingedeeld is op trede drie (27% van de klanten) en vier (12%).

### Nieuwe instroom in 2010

In de deelnemende gemeenten zijn in 2010 circa 30.000 klanten ingestroomd. Ten opzichte van het 'oude' bestand gaat het om een instroom van ruim

eenderde. De meeste nieuwe klanten worden ingedeeld op trede drie en vier. Een substantieel deel wordt niet meteen ingedeeld op de participatieladder. Van de nieuwe instroom in 2010 stroomde een kwart in hetzelfde jaar weer uit. Het percentage nieuwe instromers dat binnen een jaar weer uitstroomt, is hoger, maar dit kunnen we nog niet in kaart brengen, omdat onze meting per 31 december 2010 is gestopt. Andere conclusies over deze groep volgen verderop in dit hoofdstuk, waar het gaat over de dynamiek binnen het bestand.

### Gemeentelijke re-integratie

In 2010 bedroeg het landelijke totaal toegekende gemeentelijke re-integratiebudget - het W-deel - circa 1,4 miljard euro. De gemeenten in ons onderzoek kregen circa 350 miljoen toegekend, ofwel iets minder dan een kwart van dit budget. Zij namen uit 2009 nog eens circa 80 miljoen 'mee', zodat zij in totaal ruim 400 miljoen aan re-integratiemiddelen konden inzetten. Het totaal bestede bedrag is 'iets' lager, namelijk ruim 400 miljoen.

Ruim 50% van de gemeentelijke klanten nam in 2010 deel aan één of meer re-integratieactiviteiten. Hoewel de gemeentelijke bestanden naar verdeling over de treden niet erg verschillen, verschilt de verdeling van re-integratieactiviteiten naar de treden op de participatieladder nadrukkelijk. Dat is het gevolg van de beleidsvrijheid die gemeenten hierbij hebben.

Het zijn met name de grootste gemeenten die aanzienlijk selectiever zijn in de toekenning van re-integratieactiviteiten aan klanten op de onderste treden van de participatieladder. Deze gemeenten zijn verhoudingsgewijs ook terughoudend bij het toekennen van re-integratieactiviteiten aan klanten die nieuw instromen in het bestand, ongeacht de trede-indeling.

Verhoudingsgewijs komen de re-integratieactiviteiten van gemeenten veel terecht bij klanten op trede drie. Bij nieuwe instromers ligt het accent op de drie bovenste treden van de participatieladder. De activiteiten gaan relatief weinig naar klanten op trede één en klanten die niet zijn ingedeeld.

Als we de totale uitgaven uit de re-integratiemiddelen in 2010 delen door het aantal klanten met een of meer re-integratieactiviteiten (ruim 50% van het gemeentelijk klantenbestand), dan blijkt dat in 2010 gemiddeld circa 6.500<sup>20</sup> euro per klant is uitgegeven aan een re-integratietraject. Het gaat hier nadrukkelijk om een gemiddelde: de uitgaven per traject of categorie klanten lopen in de praktijk uiteen van klanten met een volledig gesubsidieerde baan tot klanten die ter ondersteuning van hun re-integratie uitsluitend een tegemoetkoming in de reiskosten ontvangen.

### Dynamiek in het bestand

Dit onderzoek brengt voor het eerst de dynamiek van het gemeentelijk klantenbestand in kaart aan de hand van de treden van de participatieladder. Dit geeft een genuanceerder beeld dan dat alleen, zoals over het algemeen gebruikelijk, wordt gekeken naar de uitstroom uit het bestand. Het is mogelijk een eerste indruk te geven van deze dynamiek, hoewel de uitkomsten gebaseerd zijn op een zeer klein aantal (negen) gemeenten. Omdat dit relatief grote gemeenten zijn, gaat het hier wel om circa 60.000 klanten uit de gemeentelijke bestanden uit 2009.

De dynamiek in het bestand 2010 ten opzichte van 2009 was als volgt:

- > Ongeveer tweederde van de klanten bleef op dezelfde trede van de participatieladder.
- > Vooral de dynamiek van klanten op treden één en twee is relatief beperkt: driekwart veranderde niet van trede.
- > De dynamiek van klanten op trede vier is het grootst: 61% kwam op een nieuwe trede of stroomde uit.
- > Van de dalers op de participatieladder komt zeker tweederde van één trede hoger.
- > Van de stijgers zijn relatief veel stijgers op trede drie afkomstig van trede één: tweederde tegenover eenderde van trede twee. Dit zijn mensen

<sup>20</sup> Verantwoording van de berekening in de bijlage.

die aanvankelijk geïsoleerd leefden, maar zijn gaan deelnemen aan georganiseerde activiteiten.

- > Van de stijgers op trede vijf blijkt meer dan de helft afkomstig te zijn van trede drie.

We hebben geen nader onderzoek gedaan naar de oorzaken van de waargenomen (ontbrekende) dynamiek in het bestand. Er zijn echter wel enkele aandachtspunten bij de cijfers en de dynamiek 2009-2010:

De degelijkheid van de bestanden kan mogelijk nog beter. In de eerste jaren worden nog correcties op de bestanden doorgevoerd: een deel van de klanten wordt alsnog hoger, een ander deel lager ingedeeld. Ook worden de nodige administratieve verbeteringen doorgevoerd, die van invloed zijn op de geregistreerde samenstelling van de populaties.

Bij de indeling is sprake van een zekere vertraging: een deel van de klantmanagers voert veranderingen op de participatieladder pas door als de klant een traject heeft afgerond.

Een deel van de gemeentelijke klanten is kwetsbaar en kan (juist) gedurende een traject te maken krijgen met een terugslag, bijvoorbeeld door psychische of fysieke problemen.

De analyses van de dynamiek in het bestand hebben betrekking op de jaren van de economische crisis. In 2009 en 2010 was er een relatief grote instroom en nam het klantenbestand toe. We kunnen de dynamiek van deze periode niet vergelijken met die van vóór de crisis, omdat we die niet kennen.

### **Uitstroom**

Eind 2010 was het totale bestand van de deelnemers 15% kleiner dan eind 2009. Dit saldo is een te lage schatting, omdat hierin niet de klanten zijn meegerekend die eind 2009 niet waren ingedeeld. Uit ons onderzoek weten we dat deze groep relatief vaak in korte tijd uitstroomt.

11% van het bestand uit 2009 is eind 2010 uitgestroomd, maar niet naar werk of zonder dat dit werk bij de gemeente bekend was. Het grootste deel van

deze uitstroom bestaat uit klanten van treden één en twee. Op deze treden zijn veel ouderen vertegenwoordigd, wat een deel van de uitstroom uit deze treden kan verklaren.

4 tot 5% van het bestand van 2009 is in 2010 uitgestroomd naar werk. Dit is niet de gehele uitstroom naar werk in 2010, omdat ook een deel van de nieuwe instroom in hetzelfde jaar uitstroomde naar de arbeidsmarkt. Binnen het kalenderjaar 2010 is een kwart van de instroom weer uitgestroomd. Rond de 12% van de in- en uitstromers van 2010 is in dat jaar weer aan het werk gekomen. Dit percentage ligt in de praktijk zeker hoger, de verwachting is dat een deel van de uitstromers, van wie niet bekend is of zij naar werk zijn uitgestroomd, eveneens aan het werk is gegaan. Het gaat daarbij vooral om niet-ingedeelden: ongeveer 20% van de nieuwe instroom in 2010.

Voor de berekening van de totale uitstroom naar werk van het bestand in 2010 moeten we dus drie gegevens samen nemen:

- > De uitstroom van het cohort 2009 waarvan de uitstroom naar werk bekend is: volgens onze cijfers 4 tot 5 % van het bestand;
- > De uitstroom van klanten die in 2010 ook instroomden: circa 12% van de instroom in 2010;
- > De uitstroom van het cohort 2009 én van de in- en uitstromers 2010, waarvan de uitstroom ten onrechte als 'niet naar werk' is aangemerkt: dit percentage heeft IWI in 2008 op 10% van de uitstroom geschat.

Klanten van trede drie, waarop zich eind 2009 ruim 20% van de klanten bevond, hebben het grootste aandeel in de uitstroom naar betaald werk: bijna 40% van alle uitstroom naar betaald werk is van deze trede afkomstig. Met het oog op de uitstroom naar werk is het dus van belang om in te spelen op de uitstroomkansen van klanten op trede drie. Gemeenten doen dit al, want het zijn de klanten op trede drie die relatief vaak een re-integratieactiviteit aangeboden krijgen.

De dynamiek in het bestand en de samenstelling van de uitstroom maken dat het zwaartepunt van het cohort 2009 aan het einde van 2010 enigszins is verschoven naar de onderste treden van de participatieladder.

## Literatuur

Bosselaar, H., Maurits, E., Molenaar-Cox, P. en Prins, R. (2010), *Multiproblematiek bij cliënten Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids) participatie*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

CBS (2010), *Een op de twaalf bijstandsgerechtigden vond werk in 2009*, Webmagazine, woensdag 3 november 2010, CBS Den Haag.

Dijk, J. van, Nijkamp, P., Pen, C.J. en Tordoir, P.P. (2008), *Werk is overal, maar niet voor iedereen Aan de slag met een doelmatig arbeidsmarktbeleid*, Nicis Den Haag.

Divosa (2010) *Scherp aan de wind. Sociale diensten en participatiebevordering*, Divosa-monitor 2010 deel 1, Divosa Utrecht.

Divosa (2008), *Worstelen met invloed, vier jaar Wet werk en bijstand*, Divosa-monitor 2008, Divosa Utrecht.

Es, van F. (2010), *Invloed Wwb op gebruik bijstand*, CPB-document no. 209.

Gelderblom, A en Koning, J. de (2007), *Effecten van 'zachte' kenmerken op de re-integratie van de Wwb, WW en AO populatie. Een literatuurstudie*, SEOR Rotterdam.

IWI (2008), *Perspectief op duurzame uitstroom uit de Wwb*, IWI Den Haag.

IWI (2010), *Participatie in crisistijd, Afsluiting drie jaar toezichtonderzoek naar de uitvoering van het beleidsprogramma 'Iedereen doet mee'*, IWI Den Haag.

Kok, L., Hollanders, D. en Hop, J. P. (2006), *Kosten en baten van reïntegratie*, SEO Amsterdam.

Ooijen, van D. en Vliegenthart, A. (2010), *Grote steden kiezen voor herbezinning, innovatie, duurzaamheid en participatie. Analyse en duiding van de collegeakkoorden 2010-2014*, Nicis Den Haag.

Regeerakkoord VVD-CDA (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid*.

Tempelman, C., Berden, C. en Kok, L. (2010), *Kosten en resultaten van re-integratie*, SEO Amsterdam.

Terpstra, A. (2011), *Implementatie en gebruik van de participatieladder. Een inventarisatie naar de stand van zaken bij 24 gemeenten en isd'en*, Project Participatieladder.

## Bijlage

# Onderzoeksverantwoording

### Werkwijze

Om deel te nemen aan dit onderzoek, moesten gemeenten al hun klanten eind 2010 ingedeeld hebben aan de hand van de participatieladder van de VNG, de SRG-re-integratieposities of hun gegevens op een verantwoorde wijze hiernaar kunnen vertalen. Vijf deelnemers hanteren de participatieladder, vier de SRG re-integratieposities en acht een 'eigen' ladder.

Gemeenten leverden geaggregeerde gegevens over de samenstelling van hun bestand en de deelname aan een of meer re-integratieactiviteiten in 2010, op basis van de door hen gehanteerde indelingsmethodiek. Deze gegevens hebben we vervolgens samengevoegd in het analysebestand.

### Samenstelling van de steekproef

Tabel I: Spreiding deelnemende gemeenten naar grootteklasse/isd

Gemeentegrootte/ISD (bestand ultimo 2009)	Deelnemers meting 2010 (bestand ultimo 2010)	Deelnemers meting 2011
G4	2	2
G32	3	7
Isd	3	4
Kleine(re) gemeente	2	5
<b>Totaal</b>	<b>10</b>	<b>18</b>

Elf deelnemers waren in 2010 een 'nadeelgemeente'.

## Representativiteit: vergelijking met andere bestanden

### Vergelijking met SRG

Het CBS verzamelt in de SRG gegevens van gemeenten over de inzet van re-integratietrajecten. Wie geen re-integratietraject volgt, komt niet voor in het SRG-bestand.

Ook wij hebben gegevens verzameld over klanten die re-integratieactiviteiten verrichten. Voor onze telling doet niet ter zake of iemand één of meer re-integratieactiviteiten doet. Een klant wordt één keer geteld als hij, volgens opgave van de gemeente, in het onderzoeksjaar heeft deelgenomen aan één of meer re-integratieactiviteiten, betaald uit de aan de gemeente ter beschikking gestelde re-integratiemiddelen (het W-deel). Op basis van dit criterium is het mogelijk een vergelijking te maken met de SRG. Immers, in deze statistiek worden klanten opgenomen die deelnemen aan een re-integratietraject.

Tabel II vergelijkt de gegevens van de SRG en ons onderzoek. Het CBS levert voorsnog alleen tabellen ingedeeld in twee categorieën, namelijk: 'posities gericht op toeleiding naar werk' (trede één, twee en drie) en 'posities direct gericht op werk' (trede vier en vijf). In tabel II hebben we daarom de gegevens van trede één, twee en drie respectievelijk vier en vijf samengevoegd en de categorie 'niet-ingedeelden' c.q. 'niet van toepassing' van het CBS buiten beschouwing gelaten.

Tabel II: Samenstelling bestand met re-integratieactiviteit vergelen met SRG ultimo 2010

	Vertegenwoordiging in het klantenbestand mét re-integratieactiviteit (n=50.805)	Vertegenwoordiging in het klantenbestand mét re-integratieactiviteit (n=17)	CBS
Trede 4, 5	35,4	31,7	39,5
Trede 1, 2, 3	64,6	68,3	60,5

In tabel II zijn de linkerkolommen gebaseerd op ons onderzoek en de rechter op de SRG van het CBS. Het bestand van het CBS en ons bestand vertonen naar verdeling ruwweg de volgende overeenkomst: circa eenderde van de klanten met een re-integratieactiviteit bevindt zich op de treden vier en vijf van de participatieladder en tweederde is ingedeeld op treden één, twee en drie.

De tweedeling die het CBS toepast, heeft met name een onderzoekstechnische achtergrond. Gemeenten zijn nog bezig werkwijzen te ontwikkelen om hun klanten in te delen of hun indeling te 'vertalen' naar de SRG-indeling. Daarom acht het CBS het vooralsnog niet verantwoord om over alle treden afzonderlijk te rapporteren. In plaats daarvan hanteert het een tweedeling. Wij menen dat in ons onderzoek een selectie van gemeenten figureert die al een stap verder zijn en tegelijkertijd een goede afspiegeling zijn van alle gemeenten respectievelijk het gehele gemeentelijke klantenbestand.

#### Vergelijking met de Divosa-monitor

Onze analyses zijn gebaseerd op een bestand van achttien gemeenten, met mogelijk een specifieke samenstelling van het klantenbestand. Tabel III vergelijkt de samenstelling van het bestand uit dit onderzoek (2010) met die uit 2009 van 67 gemeenten die al hun klanten op de participatieladder of de SRG-positie hebben ingedeeld.

Tabel III: Trede-indeling vergeleken met Divosa-monitor 2010

	Indeling alle klanten 2010 (n=90.301)	Gemiddelde percentages deelnemende gemeenten (n=17)*	Divosa-monitor 2010, cijfers over 2009 (n=67)
Trede 5	14%	11%	13%
Trede 4	11%	15%	17%
Trede 3	21%	24%	25%
Trede 2	31%	28%	24%
Trede 1	24%	22%	21%

\* één (kleine) gemeente heeft de eigen indelingsmethodiek niet vertaald naar de indeling volgens de participatieladder/SRG en kon hierdoor niet in de tabel meegenomen worden.

Tabel III geeft antwoord op de vraag of de selectie van deelnemende gemeenten in ons onderzoek adequaat was. In de eerste plaats zijn er kleine verschillen tussen de indeling van de hele klantenpopulatie (n= 90.301 exclusief niet-ingedeelden) en de samenstelling van de bestanden van de deelnemende gemeenten (n=17). Met andere woorden: er zijn geen gemeenten, zoals de grootste gemeenten, die een bijzonder zwaar stempel op de samenstelling van het gehele klantenbestand in dit onderzoek drukken.

Daarnaast blijkt dat de indeling op hoofdlijnen overeenkomt met die van het grotere aantal deelnemers aan de Divosa-monitor. Tot slot is de tabel een aanwijzing dat de schatting die directeuren van sociale diensten maken van de samenstelling van het bestand, niet uit de lucht komt vallen. Gezien de overeenkomsten met de uitkomsten van dit onderzoek, zullen zij zich ook op de cijfers uit hun klantenregistratie baseren.

### Berekening gemiddelde uitgaven in 2010 per klant met één of meer re-integratieactiviteiten

In totaal gaven de deelnemers aan dit onderzoek in 2010 ruim 400 miljoen uit aan re-integratie. Het bestand bevatte ultimo 2010 ruim 50.000 klanten met een of meer re-integratieactiviteiten.

In 2010 stroomden circa 11.5000 klanten – inclusief de mensen die wel in bestand voorkwamen maar niet ingedeeld waren – uit, waarvan een deel ook een re-integratieactiviteit verrichtte. We weten niet exact hoeveel dat er waren. Uit onze cijfers blijkt dat circa 50% van de klanten een re-integratie-activiteit heeft, wat neerkomt op circa 5.750 mensen.

Naast deze groep stroomde een deel van de klanten binnen 2010 in én uit. Circa 4.000 van hen verrichtten één of meer re-integratieactiviteiten, blijkt uit opgave van de deelnemende gemeenten. Dit leidt tot de volgende berekening, op grond van de gegevens van zestien gemeenten:

Bestand met activiteit in 2010	50.805
Schatting uitgestroomde uit 2009 in 2010 met activiteit	5.750
Klanten die zijn in- en uitgestroomd binnen het jaar met een activiteit in 2010	4.309
Totaal	60.864
Totale uitgaven	€ 406.954.999
Gedeeld door 60.864	6.686

Afgerond: circa € 6.500 per klant.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Meccano kennis voor beleid in opdracht van Divosa.



Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door de financiële ondersteuning van het project 'Erop af, doen en delen', een samenwerkingsverband van SZW, VNG en Divosa.

## Colofon

### **Uitgave**

Mei 2011, Divosa, Utrecht  
ISBN 978-90-75892-00-0

### **Redactie**

Hans Bosselaar, Meccano kennis voor beleid  
Marije van Dodeweerd, Divosa

### **Auteur**

Hans Bosselaar, Meccano kennis voor beleid

### **Eindredactie**

Dorine van Kesteren, Van Kesteren Tekst

### **Vormgeving**

Marion Klerken, YON-Vormgeefwerk



Wat doen gemeenten met het geld voor re-integratie en participatie? Wie mag zich in ondersteuning verheugen? En gaan mensen daadwerkelijk weer meedoen?

Binnen en buiten gemeenten groeit de behoefte om inzicht te krijgen in de participatie-ontwikkeling van gemeentelijke bijstandsklanten. Het draait dan niet alleen om de uitstroom naar werk, maar ook om de tussenstappen die de participatie vergroten.

Dit onderzoek geeft inzicht in de keuzes die gemeenten maken bij de inzet van re-integratiemiddelen en de ontwikkeling van gemeentelijke klanten op de participatieladder in 2010.

Oudenoord 174 | Postbus 407 | 3500 AK Utrecht  
T 030 - 233 23 37 | F 030 - 233 37 26 | [info@divosa.nl](mailto:info@divosa.nl)

[www.divosa.nl](http://www.divosa.nl)

